

Soziale Stadtpolitik: Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung

Güntner, Simon

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

transcript Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Güntner, S. (2007). *Soziale Stadtpolitik: Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung*. (Urban Studies). Bielefeld: transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839406229>

Nutzungsbedingungen:

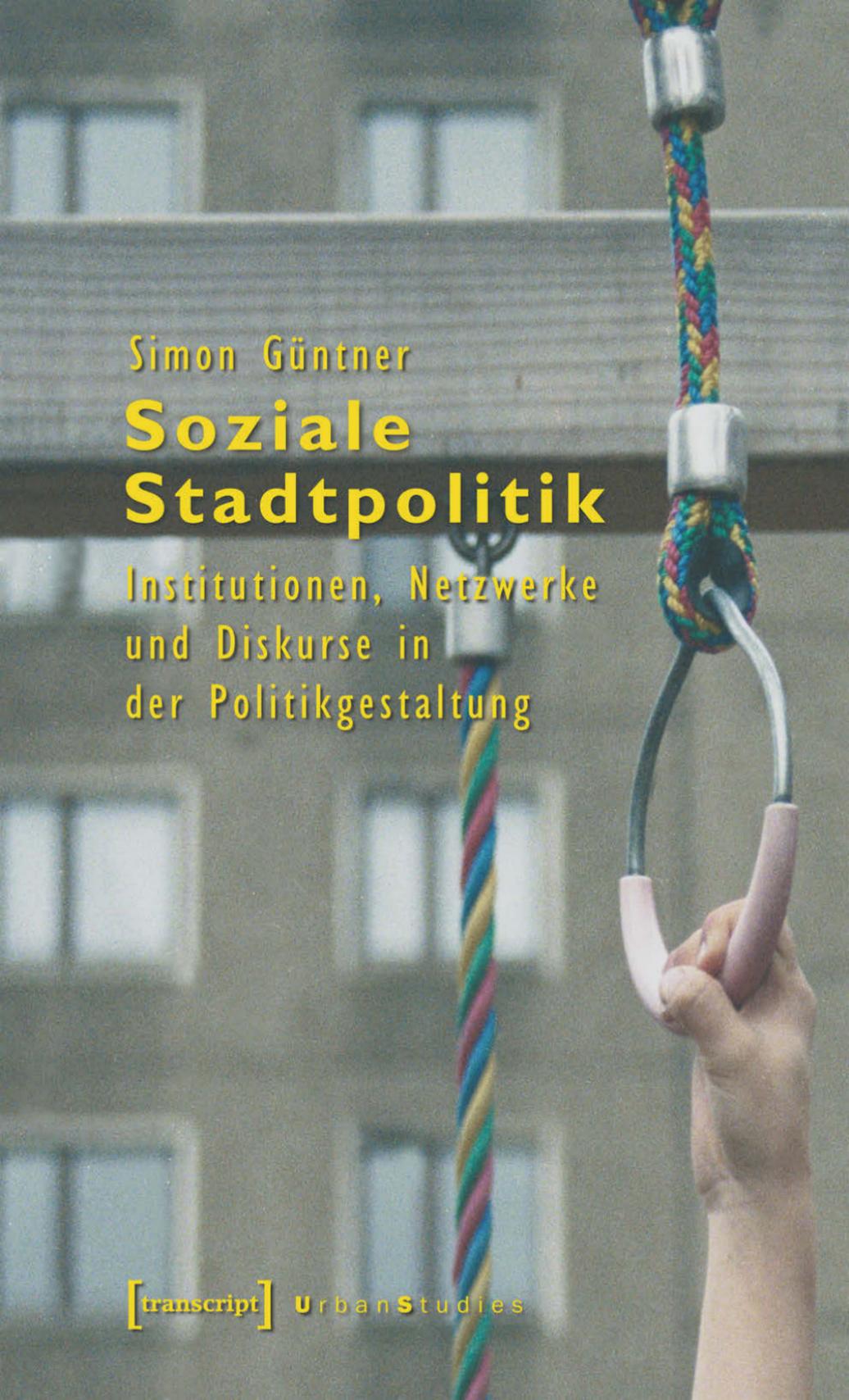
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

A hand is shown from the bottom right, gripping a metal hook that is attached to a thick, multi-colored braided rope. The rope is suspended vertically. The background is a blurred, multi-story building with windows, suggesting an urban setting. The overall tone is muted and professional.

Simon Güntner

Soziale Stadtpolitik

Institutionen, Netzwerke
und Diskurse in
der Politikgestaltung

Simon Güntner
Soziale Stadtpolitik

Simon Güntner (Dr. phil.) studierte Verwaltungswissenschaft, Soziale Arbeit und Stadtplanung in Konstanz, Duisburg und Cardiff. Von 2000-2005 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie, FG Stadt- und Regionalsoziologie, an der TU Berlin. Seit 2006 arbeitet er als Policy Officer for Social Affairs beim europäischen Städtenetz EUROCITIES.

SIMON GÜNTNER

Soziale Stadtpolitik

Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung

[transcript]

Leicht überarbeitete Fassung der Dissertation an der TU Berlin: Simon Güntner (2006): Soziale Stadtpolitik – Policy-Making und Institutionalisierung; D 83, wissenschaftliche Aussprache am 17.7.2006



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>.

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-verlag.de

© 2007 transcript Verlag, Bielefeld

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Umschlagabbildung: Dilan Özmen, Leverkusen, Ausschnitt aus dem prämierten Beitrag zum Deutschen Jugendfotopreis 2006

Lektorat & Satz: Simon Güntner

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-89942-622-9

PDF-ISBN 978-3-8394-0622-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: info@transcript-verlag.de

Inhalt

Danksagung	7
Einleitung	9
Problemstellung und Überblick	9
Auswahl der Fallstudien und Methodik	16
Policy-Making und Institutionalisierung	21
Netzwerke und Koalitionen	22
Policy-Institutionen	26
Policy-Diskurse	38
Policy-Making und Institutionalisierung	45
Soziale Stadtpolitik der Europäischen Union	53
Die Europäische Kommission entdeckt die Städte (1983-1993)	55
Etablierung und Konsolidierung durch die Förder- und Diskurspolitik der Europäischen Kommission (1993-1998)	78
Neujustierung der stadtpolitischen Ziele im Zuge der Lissabon-Strategie (1999-2004)	97
Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf europäischer Ebene	107
Soziale Stadtpolitik in Deutschland	111
Städtebauförderung als Policy-Institution	113
Policy-Akteure in der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene	118
Policy-Diskurs: Die „soziale Stadt“	128
Die Gemeinschaftsinitiative und das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“	147

Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene	188
Soziale Stadtpolitik in Berlin	195
Pfade der sozialen Stadtpolitik in Berlin	198
Agenda Setting	216
Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik in Berlin	231
Strukturmerkmale der sozialen Stadtpolitik: Quartiere, Quartiersmanager und integrierte Handlungskonzepte	237
Die Quartiere	240
Die Quartiersmanager	250
Die integrierten Handlungskonzepte	263
Weiterentwicklung der integrierten Stadtteilverfahren (2000-2005)	289
Quartiersmanagement als dreifache Konstruktion	298
Prekäre Institutionalisierung	303
Förderprogramme als Gelegenheitsstruktur: Projekte in der sozialen Stadtpolitik – das Beispiel URBAN II	307
Der Kontext: Ziele und Handlungsfelder der Gemeinschaftsinitiative URBAN II in Berlin	309
Projektbasierte Umsetzung von URBAN II	310
Projektvorbereitung in Arbeitsteams	312
Projektgeschichten: Von Ideen zu Projekten	315
Politikgestaltung und Projektentwicklung: Ermöglichung und Beschränkung	325
Institutionalisierung durch Projekte?	332
Schlussbetrachtung: Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik	335
Literatur	353

Danksagung

In den vergangenen Jahren habe ich Unterstützung von meiner Familie, vielen Freunden, Kollegen und Gesprächspartnern erfahren. Ein herzliches Dankeschön geht an Hartmut Abendschein, Heinz Altena, Uwe Altrock, Jonathan Bedwani, Hajo Bergandt, Lothar Blatt, Tom Block, Harald Bodenschatz, Dirk Böttcher, Johannes Boettner, Kasimir Brömmelkamp, Gerd Dembowski, Nicole de Temple, Rosina Dieser, Hartwig Dieser, Werner Druskat, Hannes Dürr, Franziska Eichstät-Bohlig, Markus Engels, Norbert Faulhaber, Katharina Fichtenau, Dietrich Flicke, Susanne Frank, Thomas Franke, Miriam Fritsche, David R. Froessler, Carmen Güntner, Daniel Güntner, Hannah Güntner, Hans-Joachim Güntner, Ida Güntner, Yvonne Güntner-Schätzle, Thomas Hafner, Charlotte Halpern, Thomas Helfen, Knut Henkel, Heike Hoffmann, Bernd Hunger, Sandra Huning, Christian Huttenloher, Cosima Ingenschay, Andreas Kapphan, Alexandra Kast, Ute Krüger, Wolfgang Krumm, Klaus R. Kunzmann, Lykke Leonardsen, Romuald Leonhardt, Sibylle Mall, Oliver Minck, Anni Meßmer, Heidrun Nagel, Freke Over, Deike Peters, Tosca Piotrowski, Achim Prosek, John Rebus, Bettina Reimann, Brigitte Schammer, Martin Schönberg, Carola Scholz, Sandra Schmitz, Werner Schmitz, Monica Schümer-Strucksberg, Ingo Siebert, Thomas Uhrmann, Carsten von Wissel, Ellen Wadewitz, Regine Wagner und Raymond Young. Mein ganz besonderer Dank gilt den beiden Betreuern dieser Arbeit, Uwe-Jens Walther und Arnold Windeler.

Einleitung

Problemstellung und Überblick

Wenn derzeit in Feuilletons und Wochenmagazinen über „Parallelgesellschaften“ und „neue Unterschichten“ diskutiert wird, sind die Reportagen illustriert mit Bildern von randalierenden Jugendlichen und brennenden Autos aus den „Slums“, „Ghettos“ oder „sozialen Brennpunkten“ der Großstädte. In diesen Quartieren, so lauten die entsprechenden Kommentare und Bildunterschriften, regieren „Sozialhilfeadel“ und „Chaos“, „Ohnmacht“ und „Zorn“. Wer in den „Milieus der Lethargie und Lähmung“ aufwachsen muss, scheint in den medialen Zuschreibungen einem Sog von devianten, aggressiven Subkulturen ausgeliefert, die die Straßen von Stadtteilen wie Duisburg-Marxloh oder Berlin-Neukölln kontrollieren.¹ Diese auf selbstverstärkende Effekte in den „überforderten Stadtteilen“ abstellende Problemdeutung ist nicht neu, sie fügt sich ein in einen Diskurs über die Krise der europäischen Stadt und die „innere Spaltung der Städte“ (Häußermann/Siebel 1987), der seit etwa zwei Jahrzehnten in Stadtforschung und Stadtpolitik geführt wird. In beinahe

1 Die Zitate sind Reportagen in den Wochenzeitungen SPIEGEL („Endstation Neukölln“, Wensierski 1997) und STERN („Wer hier lebt, hat verloren“, STERN 46/2002) sowie dem Gutachten „Überforderte Nachbarschaften“ des Bundesverbandes der deutschen Wohnungswirtschaft e.V. (GdW 1997) entnommen. 2006 wurden derartige Bilder in den Medienbeiträgen um die Rütli-Schule in Berlin-Neukölln und in der sog. „Unterschichten-Debatte“ wieder aufgegriffen. Wie diese Sprache die Politikberatung beeinflusst, wird deutlich im Wortprotokoll einer öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen über die Weiterentwicklung des Bund-Länderprogramms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ am 13.4.2005. Dort wird beispielsweise das Bild des „Sozialhilfeadels“ aufgegriffen (vgl. Löhr 2005: 36).

allen europäischen Staaten und von der Europäischen Kommission wurden in den vergangenen Jahren auch Förderprogramme aufgelegt, die ausgehend von dieser Problemsicht eine Stabilisierung der benachteiligten Stadtquartiere zum Ziel haben.²

Diese Förderprogramme gehen von der Prämisse aus, dass eine nachhaltige Stabilisierung der Quartiere nur mit neuen Politikformen erreicht werden kann. Sie setzen auf integrierte Handlungsansätze und verbinden materielle mit prozeduralen Zielsetzungen (vgl. Froessler et al. 1994a, Andersen/van Kempen 2001, Alisch 2002, Sander 2002, Burgers/van Vranken et al. 2003, Krummacher et al. 2003, Walther 2004). Typisch für ihren Ansatz ist die Installierung von sog. „Quartiersmanagement“-Verfahren in den Stadtteilen, die lokale Akteursnetzwerke aufbauen sollen und zugleich mit konkreten Projekten materielle Verbesserungen anstreben. Dieser neue Politiktypus wird von Akteuren im Politikprozess auch als Paradigmenwechsel in der Städtebau- und Stadtentwicklungspolitik bewertet (vgl. Deutscher Bundestag 2004: 30). Die Programme erheben dabei jedoch nicht den Anspruch, Armut und Exklusion ursächlich zu bekämpfen. Sie sind in dieser Hinsicht vielmehr Mittel „zweiter und dritter Wahl“, die sich auf die Verhinderung weiterer Ausgrenzung beschränken (Froessler 1994b: 3). Wie begrenzt ihre Reichweite tatsächlich ist, wird deutlich in den aktuellen Berichten und Bildern aus den Quartieren.

In der vorliegenden Arbeit befaße ich mich mit diesen stadtpolitischen Programmen, wie sie seit den 1980er Jahren formuliert worden sind. Ich bezeichne sie als „soziale Stadtpolitik“ und greife damit einen Begriff auf, der in Praxis und Forschung verwendet wird, um den gemeinsamen Gehalt der Ansätze zu benennen (vgl. Häußermann 2002: 81).³

-
- 2 Beispiele sind die Programme „Développement Social des Quartiers“ (1982), „Développement Social Urbain“ (1988) und „Contrat de Ville“ (1994) in Frankreich, der „Single Regeneration Budget“ (1991), später der „New Deal for Communities“ (1998) und der „Neighbourhood Renewal Fund“ (2001) in Großbritannien, der „Grotestedenbeleid“ in den Niederlanden (1994), das „Kvarterloft“-Programm in Dänemark (1996) und die Gemeinschaftsinitiative „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (1999) in Deutschland.
 - 3 Ein einheitlicher Begriff für diese Politiken hat sich im deutschen Sprachraum noch nicht durchgesetzt, sie werden als „soziale Stadtentwicklung“ (vgl. Alisch 2002), „sozial engagierte Quartierspolitik“ (Krummacher et al. 2003), „soziale Stadterneuerung“ (Franke/Löhr/Sander 2000) oder als Politiken der „Sozialen Stadt“ (Walther 2002a, Walther/Mensch 2004) geführt. Mit dem Terminus „soziale Stadtpolitik“ möchte ich eine begriffliche Zuordnung zu jeweils einem der über Jahrzehnte hinweg institutionalisierten und eigenständigen Felder der „Stadterneuerung“ und der „Stadt-

Auf diese Politik werfe ich einen soziologischen Blick – es geht um die Entstehung der Programme und um das Zusammenspiel von Problemdeutungen und instrumenteller Ausgestaltung. Den Prozess der Politikgestaltung verstehe ich zugleich als Prozess einer Institutionalisierung, da die Politiken heute einen generalisierten Erwartungszusammenhang darstellen, in dem die Kopplung der Problemdeutung „benachteiligtes Quartier“ an einen bestimmten Handlungsansatz („Quartiersmanagement“) als kaum noch trennbarer Zusammenhang erscheint. Die hier eingenommene Perspektive richtet sich auf diesen Zusammenhang und versucht, ihn über die Rekonstruktion des Politikprozesses zu erhellen und zu verstehen.

Ein Grundgedanke meiner Arbeit bezieht sich auf die soziale Konstruiertheit von sozialen und politischen Problemen (vgl. Schetsche 1996, 2000): Politische Probleme sind das Ergebnis politischer Prozesse, d.h.: Regierungen und Verwaltungen reagieren auf von ihnen als problematisch gedeutete Sachverhalte (Grunow 2003: 24, Hajer 1997: 111, ähnlich auch schon Offe 1972b: 125). Ihre Problemdeutungen resultieren aus politischen Diskursen, in denen sich bestimmte Deutungsmuster gegen konkurrierende Deutungsangebote durchsetzen. Im Folgenden geht es entsprechend um die Diskurse, in denen die soziale Stadtpolitik formuliert wurde, um die Problemdeutungen und um die Akteure, die an diesen Diskursen beteiligt waren und sind. Akteure sind in ihrem Handeln nicht frei, dies ist meine zweite Grundannahme, sondern sie orientieren sich an Institutionen (Powell/DiMaggio 1991, Scott 2001). Die Politiken wurden nicht auf einem „weißen Blatt Papier“ entworfen, sondern vor dem Hintergrund unterschiedlicher sozialstaatlicher und stadtpolitischer Traditionen, die als institutionelles Erbe wesentliche – ermöglichende wie beschränkende – Orientierungspunkte bei der Politikgestaltung darstellen. Diese institutionellen Orientierungen beeinflussen die Diskurse und schließlich auch die Programme. Das heißt: Institutionen sind Medien und Resultat von Diskursen zugleich. Insofern ist eine Policy bzw. ein politisches Programm nicht nur die Reaktion auf bestimmte Problemdeutungen, sondern die Reaktion auf im politischen Prozess institutionell orientierte Problemdeutungen. Der Institutionalisierungsprozess der sozialen Stadtpolitik ist nicht ohne dieses „Gepäck“ der stadtpolitischen Akteure zu verstehen. In diesem Prozess wurden bestehende Orientierungen auch verändert und überwunden (bzw. deinstitutionalisiert) und neue Leitideen durchgesetzt. Es ist dieses institutio-

entwicklung“ vermeiden und zugleich einer die Analyse einschränkenden Nähe zum deutschen Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ ausweichen.

nenpolitische Element der sozialen Stadtpolitik, das in meinen Überlegungen von besonderem Interesse ist.

In Kapitel 2 erläutere ich meinen Forschungsansatz und führe die Begriffe ein, die zur Beschreibung der empirischen Beobachtungen herangezogen werden. Als Analysekatoren werden Policy-Netzwerke, Policy-Institutionen und Policy-Diskurse vorgestellt und in den Konzepten Policy-Making und Institutionalisierung zu Überlegungen über den Politikprozess zusammengeführt. In den folgenden Kapiteln werden dann Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik exemplarisch am Beispiel von Programmen auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene beleuchtet.

In Kapitel 3 geht es um die Gestaltung der „Europäischen Städtepolitik“. Es wird gezeigt, dass ihre Geschichte eng mit der Vertiefung der Europäischen Integration, der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes und dem vom ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Delors, beworbenen „Europäischen Sozialmodell“ verbunden ist. Die Fallstudie rekonstruiert, wie in den Politiknetzwerken im Umfeld der Europäischen Kommission seit Mitte der 1980er Jahre im Rahmen der gemeinschaftlichen Struktur-, Umwelt- und der Sozialpolitik zunehmend auch Fragen der Stadtentwicklung thematisiert wurden. Betrachtet wird auch, wie sich mit Unterstützung der Europäischen Kommission erste europäische Städtenetze formierten, die sich die Beteiligung an europäischer Politikgestaltung und das Lobbying für die Interessen der Städte zur Aufgabe machten. Die in diesen Netzwerken geführten Diskurse verdichteten sich in den 1990er Jahren zu einer bis heute geltenden städtepolitischen Agenda der Europäischen Union, in der Aspekte sozialer Stadtpolitik eine zentrale Rolle einnehmen (vgl. Europäische Kommission 1997, 1998). Neben diesen Diskursen und Netzwerken waren für das Policy-Making Städtische Pilotprojekte (SPP) von Bedeutung, die über einen „Experimentierparagrafen“ (Art. 10 EFRE) des 1988 reformierten Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) durchgeführt wurden, und ihre Demonstrationseffekte, mit denen die Kommission ihre spezifische stadtpolitische Rolle und den Beitrag der Politik für die Europäische Integration darstellen konnte. Das Herzstück der Europäischen Städtepolitik aber stellten die im Rahmen der EU-Strukturpolitik geförderten Gemeinschaftsinitiativen (GI) URBAN (1994-1999) und URBAN II (2000-2006) dar. In ihnen wurden die Argumente der stadtpolitischen Diskurse, der politische Druck der Netzwerke, die aus den Pilotprojekten gewonnenen Erkenntnisse und die allgemeinen Prinzipien der Europäischen Strukturpolitik (Partnerschaft, Zusätzlichkeit, Konzentration der Fördermittel, Programmplanung) zu Förderprogrammen zusammengeführt. Mit ihren Leitlinien orientierten

sie wiederum das Handeln der beteiligten Akteure in den Mitgliedstaaten, Ländern und Kommunen. Das Policy-Making der auf diese Weise entstandenen „lokal-europäischen Form von Governance“ (Kern 2001: 112) begreife ich entsprechend als einen sich zu einer Institutionenpolitik verschränkenden Zusammenhang von sich wechselseitig stützender Förderpolitik und Diskurspolitik.

Als Beispiel für eine soziale Stadtpolitik auf nationaler Ebene zeichne ich in Kapitel 4 den Weg zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ in Deutschland nach, das 1999 von der rot-grünen Bundesregierung beschlossen wurde. Während die Politikformulierung auf europäischer Ebene stark von der Entwicklung der EU-Strukturpolitik beeinflusst war, fand das Policy-Making auf Bundesebene im Rahmen der Städtebauförderung statt, die als regulierende und orientierende Policy-Institution vorgestellt wird. In der Fallstudie wird gezeigt, dass die Politikgestaltung in einem engen Zusammenhang mit zwei sozialwissenschaftlichen Diskursen zur „Sozialen Stadt“ stand, die seit Ende der 1980er Jahre geführt wurden. Zum einen war das die in der Armutsforschung und Stadtsoziologie entlang des Begriffspaars „Ausgrenzung“/„Unterklasse“ geführte Debatte über die „Spaltung der Städte“ als räumliche Dimension der sozialen Ausgrenzung. Der zweite Diskursstrang befasste sich mit der Krise des kommunalen Sozialstaats und möglichen Perspektiven seiner weiteren Entwicklung. Hier kam Konzepten wie „intermediären Instanzen“ und „lokalen Partnerschaften“ eine zentrale Bedeutung zu. Diese beiden (eng miteinander verwobenen) Debatten wurden von den Akteuren im Politikfeld Stadterneuerung – konkret: von einem Politiknetzwerk im Umfeld der „Arbeitsgemeinschaft des Bau-, Wohnungs- und Siedlungsbauwesens“ auf Länderebene (ARGEBAU) und des Bundesbauministeriums – aufgegriffen und mit dem ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentarium politisch beantwortet. Die zwischenzeitlich begonnenen Experimente einzelner Bundesländer (v.a. NRW und Hamburg) und die Entwicklungen auf europäischer Ebene brachten weitere Argumente in die Diskussion. Eine zentrale Rolle kam in diesem Politikprozess der Ressortforschung des Bundesbauministeriums zu – insbesondere dem „Experimentellen Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt), mittels dessen (dem „Experimentierparagrafen“ Art. 10 des EFRE nicht unähnlich) die Vorbereitung des Bund-Länder-Programms und eine Programmbegeleitung während der Pilotphase möglich waren. Den in der Pilotphase auftretenden Unklarheiten und Unsicherheiten im Umgang mit den neuen Instrumenten und Begriffen wurde so mit einem intensiven Austausch der beteiligten Akteure begegnet, in dessen Rahmen viele Konzepte präzisiert und über „Good Practice“ Beispiele kommuniziert

wurden. Eine zentrale Grundlage für das Bund-Länder-Programm bildete neben der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern ein in der ARGEBAU formulierter Leitfadens, der den Akteuren bei der Ausgestaltung der Politik zur Orientierung diente. Die Einbindung in die Städtebauförderung bringt dabei jedoch, das wird in der Analyse deutlich, aus Widersprüchen zwischen Förderkonstruktion und Politikzielen resultierende Ambivalenzen mit sich, die aus diesem Leitfadens sprechen und in der Praxis auszubalancieren sind. Diese Ambivalenzen stelle ich als Ergebnis der Pfadabhängigkeit des an die Städtebauförderung gekoppelten Politikprozesses dar.

Die Politikgestaltung auf Landesebene wird in Kapitel 5 beispielhaft anhand der Politik der „Sozialorientierten Stadtentwicklung“ in Berlin und ihrer Umsetzung als „Quartiersmanagement“ betrachtet. Hier finden sich zwei Narrationen der sozialen Stadtpolitik, die in dem entsprechenden Programm zusammengeführt wurden. Zum einen ist dies die bis in die 1970er Jahre zurückreichende Geschichte der „behutsamen Stadterneuerung“ und ihres Grundsatzes, dass Stadterneuerung eine mehrdimensionale Aufgabe ist und über die bauliche Dimension hinausgehen muss. Mit der „behutsamen Stadterneuerung“ hat sich in Berlin über die Jahre hinweg ein Politiknetzwerk etabliert, das heute auch die Umsetzung der sozialen Stadtpolitik dominiert. Zum anderen sind über die strategisch orientierte Stadtentwicklungsplanung ein zweiter Diskurs und ein zweites Politiknetzwerk entstanden. Anfang der 1990er Jahre wurden in der für die Erstellung von Stadtentwicklungsplänen (STEP) zuständigen Abteilung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Überlegungen für einen „STEP Sozial“ formuliert, der als Instrument zur Beobachtung der sozialen Auswirkungen der Umbauprozesse nach der Wiedervereinigung dienen sollte. Aus diesen Ideen heraus entwickelte sich über eine Reihe von Gutachten schließlich 1997/98 das Konzept der „sozialorientierten Stadtentwicklung“. In dem entsprechenden Programm, das 1999 vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossen wurde, wurden beide Stränge – der praktische Diskurs der Stadterneuerer und der Diskurs der Strategen – verschränkt und auch beide Politiknetzwerke mit Aufgabenbereichen und Aufträgen bedacht. Zur Durchsetzung dieser Politik in einer von erhitzten Diskussionen und Aktionismen geprägten Atmosphäre bediente sich der damalige Senator für Stadtentwicklung, Peter Strieder, einer geschickten Labeling-Strategie: Er pries „sein“ Konzept als Pfadkreation mit Aussagen wie „wir müssen neue Wege gehen...“ (Strieder 1998: 7), ließ aber zugleich eine Interpretation als Pfadweiterung durchaus zu und unterstützte sie sogar, wie sich in den an der Umsetzung beteiligten Akteuren und ihren Darstellungen zeigt.

Sie beschreiben die Politik als „Fortführung der Stadterneuerungsprogrammatrik“.⁴

Mit diesen drei Fallbeispielen (Europäische Städtepolitik, Bundesländer-Programm „Soziale Stadt“, Berliner Landesprogramm „Sozialorientierte Stadtentwicklung/Quartiersmanagement“) werden die Herausbildung der sozialen Stadtpolitik und die komplexe Politikwerdung von Problemdeutungen geschildert. Das kann aufgrund der selektiven Auswahl der Beispiele nur skizzenhaft sein. Deutlich wird dabei allerdings der untrennbare institutionenpolitische Zusammenhang von förderpolitischen und diskurspolitischen Elementen in allen Politikprozessen. Zugleich lässt sich auch für den hier betrachteten Zeitraum der vergangenen zwei Jahrzehnte in allen Fällen eine klare Abfolge von Diskursinitiierung, -strukturierung und Diskursinstitutionalisierung erkennen. Die weiteren Teile der Arbeit setzen an diesem historischen Punkt ein, als die soziale Stadtpolitik zur eigenständigen Policy-Institution geworden war, und behandeln ihre Interpretation und Umsetzung in Berlin.

Kapitel 6 befasst sich mit der Umsetzung der in Berlin vorhandenen stadtpolitischen Förderprogramme (GI URBAN, GI URBAN II, Bundesländer-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, „Sozialorientierte Stadtentwicklung/Quartiersmanagement“). Es werden drei zentrale Konstruktionen herausgestellt, die zusammen das Scharnier zwischen den Programmdokumenten und den konkreten Maßnahmen vor Ort bilden: Quartiere, Quartiersmanager und integrierte Handlungskonzepte. Mit diesen drei Elementen, so die Überlegung, schreibt sich die Politik in den Stadtraum ein. In der Analyse wird gezeigt, dass die Institutionalisierung der Politik in dieser Form in zweifacher Hinsicht prekär ist. An Förderprogramme auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene gebunden, steht sie unter Haushaltsvorbehalt und ist abhängig von Entscheidungen auf diesen Ebenen. Zudem sind die Konstruktionen Ergebnis von verwaltungsdominierten Diskursen, an denen verwaltungsferne Akteure aus Zivilgesellschaft oder Wirtschaft nicht oder sehr spät und keinesfalls auf Augenhöhe beteiligt waren – ein Widerspruch zum auf Partnerschaft und Ko-Produktion zielenden Selbstverständnis der Politik, der einer umfassenden, nachhaltigen Institutionalisierung entgegen steht.

Neben Quartieren, Quartiersmanagern und integrierten Handlungskonzepten stellt die projektbasierte Umsetzung ein viertes Merkmal der sozialen Stadtpolitik dar. Die Programme lassen den Akteuren vor Ort, während sie an der Politikformulierung selbst nicht partizipierten, für die konkrete Ausgestaltung doch einen erheblichen Spielraum. Die Ausge-

4 Vgl. www.quartiersmanagement-berlin.de, konsultiert am 9.12.2005.

staltung dieses Raums durch Projekte bildet einen wichtigen Parameter für die Wirkungsrichtung der Politik. Solchen Projekten widme ich mich in Kapitel 7, dem letzten empirischen Baustein dieser Arbeit. Dabei ist weniger eine Untersuchung der materiellen Auswirkungen der Projekte von Interesse als eine Rekonstruktion ihrer Genese: Wie kamen die Ideen und Konzepte für Projekte zur Umsetzung der sozialen Stadtpolitik zustande? Im Mittelpunkt der Untersuchung steht dabei die Frage nach der orientierenden Funktion des Förderprogramms in der Konzipierungsphase. Auf Grundlage einer Analyse der Gemeinschaftsinitiative URBAN II in Berlin-Friedrichshain/Lichtenberg entwickle ich drei Typen der Projektkonzipierung: Das Programm kann einerseits lediglich als gute Gelegenheit von lokalen Initiativen oder Verwaltungen angesehen und dazu benutzt werden, schon lange bestehende Ideen, für die bislang die Mittel fehlten, umzusetzen. Es kann ebenso eine Inspiration für lokale Akteure darstellen, ein neues Projekt zu formulieren. Letztlich können aber auch Ideen speziell zur Umsetzung der Programmphilosophie von den Quartiersmanagern oder anderen Akteuren aus dem Bereich der Programmsteuerung entwickelt werden, für die dann Projektträger etwa über Ausschreibungen oder Wettbewerbe gesucht werden. Die Programmvorgaben, z.B. der geforderte Fachpolitik übergeifende Zuschnitt eines Projekts, können dabei durchaus zur Öffnung von Organisationen führen und weitergehende Umstellungen anstoßen.

Mit der Darstellung der projektbasierten Implementation schließen die Beobachtungen zum Policy-Making und zur Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik. In Kapitel 8 werden die in den Fall Erzählungen gewonnenen Erkenntnisse dann zusammengetragen. Hier zeichne ich die verschiedenen Wege vom Diskurs zum Programm noch einmal nach und diskutiere die sich daraus ergebende Form ihrer Umsetzung. Schließlich werden Folgerungen über die Gestaltung der Politikprozesse gezogen und Perspektiven der weiteren Entwicklung aufgezeigt. Diese Betrachtungen münden in Überlegungen über weitere Aufgaben für die Stadtpolitikforschung und ihren möglichen Beitrag zu einer Demokratisierung der sozialen Stadtpolitik. Ein Ausblick auf Perspektiven des hier entwickelten analytischen Ansatzes für die soziologische Politikforschung rundet die Schlussbetrachtung ab.

Auswahl der Fallstudien und Methodik

Die Entscheidung, die empirischen Betrachtungen zur Umsetzung der Politik auf den Stadtstaat Berlin zu beziehen, bedarf einer Begründung. Sie geht auf ein Staunen zurück, das am Anfang dieser Arbeit stand: In

Berlin ist in wenigen Jahren ein dichter Teppich aus europäischer, nationaler und landeseigener Finanzierung gewebt worden, in welchem die soziale Stadtpolitik mit den verschiedenen beteiligten Fördertöpfen (trotz heftiger Auseinandersetzungen im Detail) bald als selbstverständlich galt und zudem durch eine gewisse „das haben wir eh schon immer gemacht“-Haltung noch gestärkt wurde. Berlin erscheint für mich gerade durch diese Konzentration und Verschränkung verschiedener Programme, die in sich die Rationalitäten unterschiedlicher politischer Handlungsebenen tragen, als Brennglas sozialer Stadtpolitik und aus diesem Grunde als geeigneter Ort zur empirischen Verankerung meiner Überlegungen.

Die Arbeit ist als Policy-Analyse angelegt und befasst sich mit Netzwerken, Institutionen und Diskursen im Politikprozess. Eine ausführliche Darstellung des Ansatzes findet sich im folgenden Kapitel 2. Zuvor möchte ich an dieser Stelle darlegen, welche Informationsquellen für die Analyse herangezogen wurden. Die drei Fallstudien, die sich mit der Politikformulierung befassen, beruhen jeweils auf einer Mischung aus Dokumentenanalyse und Experteninterviews mit Teilnehmern am Politikprozess. Zu den Dokumenten zählen Programmdokumente, öffentliche Mitteilungen, Evaluationsergebnisse und veröffentlichte Beiträge von relevanten Akteuren ebenso wie unveröffentlichtes Material (Sitzungsprotokolle, interne Berichte und Stellungnahmen) und Sekundärliteratur. Die Politikdokumente sind insbesondere als „institutionalisierte Spuren“ von Bedeutung, aus denen Hinweise über „Aktivitäten, Absichten und Erwägungen ihrer Verfasser bzw. der von ihnen repräsentierten Organisationen“ gewonnen werden können (Wolff 2004: 503). Zu den befragten Experten zählen an der Politikformulierung beteiligte Politiker, Verwaltungsmitarbeiter, Verbändevertreter und politikberatende Wissenschaftler.

Die Experteninterviews dienen im Forschungsprozess in erster Linie dazu, Hintergrundinformationen bzw. „Insiderwissen“ über die Abläufe in den Politikprozessen zu gewinnen (vgl. Meuser/Nagel 1994: 180). Der Stellung der befragten Experten im Politikprozess und auch dem Ziel der Interviews entsprechend wurde in den Gesprächen meist ihr jeweiliger Beitrag zur Politikgestaltung reflektiert (ausschnitthaftes „Betriebswissen“) und ebenso der umfassende Politikprozess besprochen („Kontextwissen“) (vgl. Meuser/Nagel 1991). Für jedes Gespräch wurde ein individueller Leitfaden entwickelt, an dem sich der Gesprächsverlauf orientierte. Hierbei ist zu erwähnen, dass die Gesprächssituationen und damit letztlich auch die Interviews einen sehr unterschiedlichen Charakter hatten. Einige der Interviewpartner waren zum Zeitpunkt des Gesprächs schon pensioniert, hatten ihren Tätigkeitsbereich gewechselt

oder kannten mich aus anderen Zusammenhängen und waren meinem Forschungsinteresse gegenüber sehr aufgeschlossen. Diese Gespräche waren meist sehr ausführlich und fanden in einer informellen Atmosphäre statt. Eventuelle Unklarheiten konnten dann auch bei einem Folgegespräch oder telefonisch ausgeräumt werden. Andere Interviews mit Politikern oder Verwaltungsmitarbeitern waren hingegen kurz gehalten und hatten einen weitaus förmlicheren Charakter. Die Interviewsituationen unterschieden sich auch hinsichtlich der mir zugeschriebenen Rolle durch den jeweiligen Experten. In einigen Fällen wurde ich als „Komplize“ wahrgenommen, der „auf der gleichen Seite“ steht und mit dem man im umgangssprachlichen Stil auch über „geheimes Wissen“ kommunizieren kann. In anderen Gesprächen fand ich mich in der Rolle des potentiellen Kritikers, auf dessen Fragen nur kurz oder mit kritischen Gegenfragen geantwortet wurde.⁵ Die vertrauensvollen, persönlichen Gespräche überwogen jedoch deutlich. Neben den Interviews stützten sich meine Einschätzungen auch auf eine Vielzahl informeller Gespräche, etwa am Rande von Fachkonferenzen, die nicht offiziell als Interviews geführt wurden. Gerade auf europäischer Ebene waren manche Gesprächssituationen forschungsökonomisch nicht anders herbeizuführen. Solche Unterhaltungen werden in den Fallstudien nicht expliziert, sie waren jedoch von wesentlicher Bedeutung zum Beispiel für mein Verständnis der Politikdokumente und die Zusammenhänge in den Politikprozessen, bei der Interpretation von Fachjargon oder auch bei der Recherche nach weiteren Quellen. In der Präsentation der aus Dokumentenanalyse und ergänzenden Informationen gewonnenen Fallstudien folge ich jeweils einer chronologischen Ordnung, an deren Endpunkt ein parlamentarischer Beschluss bzw. die Verabschiedung des jeweiligen Programms steht.

Die vierte Fallstudie setzt an diesem Punkt, an den politischen Beschlüssen über die Förderprogramme, an und versteht die soziale Stadtpolitik als Policy-Institution, die vor Ort in eine Implementationsstruktur aus den Elementen Quartier, Quartiersmanagement und integriertes Handlungskonzept übersetzt wird. Für jede dieser drei Konstruktionen wird der Entscheidungsfindungsprozess rekonstruiert, der hinter den schließlich installierten Strukturen stand. Dazu wird für die Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und URBAN II sowie für die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ die Gebietsauswahl, die Festlegung des Aufgabenprofils und die Auswahl der Verfahrensträger vor Ort und schließlich der Weg zu den integrierten Handlungskonzepten in den

5 Zu einer instruktiven Auseinandersetzung mit Interaktionsstrukturen in Experteninterviews siehe Bogner/Menz 2002.

Quartieren untersucht. Diese Analyse stützt sich wesentlich auf Ergebnisse einer internen Auswertung der Handlungskonzepte für die 17 Quartiersmanagement-Gebiete in Berlin durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Referat IV B „Soziale Stadt“ im Sommer 2004. An dieser Auswertung war ich in allen Phasen beteiligt. Ich hatte Akteneinsicht in alle Handlungskonzepte und konnte meine Beobachtungen für die hier vorliegende Arbeit verwenden. Mit den Quartiersmanagement-Teams wurden Auswertungsgespräche geführt, in denen der Stellenwert verschiedener Politikziele, die Möglichkeiten und Grenzen der QM-Arbeit bei der Erreichung der strategischen Ziele und der Umsetzungsstand der Maßnahmen besprochen wurden. Neben diesen Auswertungsgesprächen wurden vertiefende Interviews mit Referatsleitern und Mitarbeitern in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und in Bezirksämtern sowie mit einzelnen Quartiersmanagern und weiteren an der Politikgestaltung beteiligten Personen geführt. Zudem habe ich relevante Graue Literatur in Form von teilweise unveröffentlichten Gutachten, Expertisen und Diplomarbeiten ausgewertet. Die Betrachtungen zum Quartiersmanagement werden ergänzt um wiederum auf Dokumentenanalyse und Experteninterviews basierenden Analysen der Implementationsstruktur der EU-Gemeinschaftsinitiativen URBAN I (1994-1999) und URBAN II (2000-2006). Dabei greife ich auch auf Beobachtungen zurück, die über ein von der Europäischen Union gefördertes Forschungsprojekt ENTRUST („Empowering Neighbourhoods Through Local Synergies with Trades“) ermöglicht wurden, bei dem ich gemeinsam mit Prof. Uwe-Jens Walther, Technische Universität Berlin, für die Koordinierung der Berliner Fallstudie verantwortlich war (vgl. Walther/Güntner 2004, 2005, Güntner et al. 2005a, 2005b). Die hier vorgestellten Analysen habe ich jedoch eigenständig und im Nachgang zu diesem Forschungsprojekt durchgeführt.

Die fünfte Fallstudie, in der die Entstehungsgeschichte von Projekten zur Quartiersentwicklung behandelt wird, bezieht sich auf die Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN II in Berlin-Friedrichshain/Lichtenberg. Sie basiert auf einer Erhebung, die ich im Rahmen der Aktualisierung der Zwischenevaluation des Programms für die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung angefertigt habe (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2005b, Güntner 2005). Mittels einer schriftlichen Befragung aller geförderten Projekte (der Rücklauf betrug 100%) und einem ergänzenden Fokusgruppengespräch mit Projektträgern und Verwaltungsmitarbeitern wurde hier die Rolle des Förder-

programms in der Projektentstehung – von der Idee bis zur umgesetzten Maßnahme – abgefragt.⁶

Die jeweiligen Besonderheiten der Politikprozesse bedingen, dass ich in der Präsentation meiner Betrachtungen keinem rigiden, an einem Vergleich interessierten Muster folge, sondern ihnen mit einem jeweils spezifischen Aufbau Rechnung trage. Der Lesbarkeit des Textes zuliebe verzichte ich auch auf eine Sprache, die versucht, formal (etwa über das „große I“) eine Gendersensibilität zu vermitteln. Das Mitdenken und Respektieren aller Formen von Geschlecht, auch ohne eine solche Explizierung, ist für mich selbstverständlich. Noch eine Anmerkung zur Rechtschreibung: Der überwiegende Teil der deutschsprachigen Zitate ist nach alter Rechtschreibung verfasst worden. Ich habe diese so belassen, um ihre Authentizität zu wahren. In meinen eigenen Ausführungen folge ich den im Frühjahr 2006 gültigen Rechtschreibregeln.

6 Zur Methode des Fokusgruppengesprächs als sozialwissenschaftliches Forschungsinstrument siehe Krueger 1994.

Policy-Making und Institutionalisierung

In dieser Studie befaße ich mich mit sozialer Stadtpolitik. Als Untersuchungsgegenstand ist die Politik klar abzugrenzen von Fragen der sozialen oder der sozialräumlichen Entwicklung von Städten. Diese Aspekte spielen selbstverständlich in den Begründungsdiskursen zur Gestaltung der sozialen Stadtpolitik eine wesentliche Rolle, werden hier aber nur als solche – als Argumente im Politikprozess – behandelt. Mein Erkenntnisinteresse richtet sich vielmehr auf das „Policy-Making“, auf die Gestaltung der entsprechenden Programme im Politikprozess.

Unter „Policy-Making“ verstehe ich einen Prozess, in dessen Verlauf ein Thema problematisiert und einer politischen Lösung sowie einer parlamentarischen Entscheidung zugeführt wird.¹ Neben dem Agenda-Setting im Vorfeld eines politischen Beschlusses betrachte ich auch die Interpretation der verabschiedeten Programme bzw. ihre Übersetzung in Maßnahmen und Projekte durch die mit der weiteren Konkretisierung und Durchführung beauftragten Akteure.² Für beide Teilprozesse gilt, zumindest bis zu einem gewissen Grad, der historische Satz von Theodore Lowi: „policies determine politics“ (Lowi 1972: 299) – der

-
- 1 In der Politikforschung herrscht ein bis heute ungelöster Streit darüber, ob sich Politikprozesse in Zyklen- bzw. Phasenmodellen abbilden lassen oder sich einer solchen Systematisierung entziehen (vgl. die Beiträge in Heritier 1993 und in Schubert/Bandelow 2003 sowie Sabatier 1999). Dieser Frage möchte ich hier nicht nachgehen, sondern ihre Beantwortung der Empirie im jeweiligen Fall überlassen.
 - 2 Damit greife ich eine zentrale Forderung der Implementationsforschung auf, „Programmentwicklung und Implementation als Einheit zu untersuchen“, um die wechselseitige Beeinflussung dieser beiden Teilprozesse berücksichtigen zu können (Mayntz 1980: 15).

Inhalt einer Politik bestimmt ihre Form.³ Hubert Heinelt hat diese funktionalistische These jüngst umgekehrt:

„Es sind institutionelle Strukturen und historisch-konkrete Akteurskonstellationen eines Politikfeldes, von denen es abhängt, wie Probleme thematisiert, gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen gefunden und diese Entscheidungen auch tatsächlich umgesetzt werden (können)“ (Heinelt 2003: 252).

Von diesem Spannungsverhältnis zwischen Form und Inhalt einer Politik ausgehend liegt in meinen Betrachtungen der wesentliche Fokus auf den am Prozess beteiligten Politiknetzwerken und den in ihnen ausgebildeten „policy institutions“ (vgl. Heinelt 2003). Mit der – von Institutionen und Akteurskonstellation geprägten – Thematisierung von Problemen ist ein dritter Baustein angesprochen, den ich hervorheben möchte: Policy-Diskurse. In den von den Policy-Akteuren geführten Diskursen finden ihre institutionellen Orientierungen ihren Ausdruck. Insofern kommt den Diskursen im Forschungsprozess eine wichtige Funktion zu: über sie lassen sich die „policy institutions“ interpretativ erschließen. Diese drei Konzepte – Policy-Netzwerke, Policy-Institutionen und Policy-Diskurse – werden nun eingeführt, um sie abschließend in Gedanken über den Politikprozess als Policy-Making und Institutionalisierung zusammenzuführen.

Netzwerke und Koalitionen

An der Gestaltung einer Politik ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt, die weit über das „politisch-administrative System“ hinausgeht. Zu den typischen „Policy-Akteuren“ (Schneider 2003: 108) zählen individuelle Akteure wie Politikberater und Wissenschaftler ebenso wie komplexe Akteure mit einer „Fähigkeit zu intentionalem Handeln oberhalb der beteiligten Individuen“, wie z.B. Parteien, Verbände, Lobbygruppen, soziale Bewegungen oder auch Verwaltungen bzw. Verwaltungsabteilungen (vgl. Scharpf 2000: 97).⁴ Die Formulierung von Problemstellungen, die

3 In der Folge hat Lowis These umfangreiche Theorie-Debatten ausgelöst. Vgl. hierzu Windhoff-Heritier 1987, Heinelt 1993, Benz 1997, John/Cole 2000, Heinelt 2003. Eine hilfreiche Weiterentwicklung bietet Arthur Benz mit einem Kreislaufmodell an, in dem situative Handlungsoptionen, eine „institutionell präformierte Auswahl von Entscheidungssituationen“ sowie eine „aus Zielen und Interessen von Akteuren resultierende Definition von Policies“ zusammenspielen (Benz 1997: 306).

4 Scharpf unterscheidet zwei Typen komplexer Akteure: a) Kollektive Akteure als Zusammenschluss weiterhin individuell agierender, aber über

Beurteilung von Handlungsalternativen wie auch die Umsetzung und Bewertung von Politik vollzieht sich in Netzwerken, in denen die für ein Politikfeld relevanten Akteure ihre Handlungen koordinieren (vgl. u.a. Heclo 1978; Jansen/Schubert 1995a, 1995b; Börzel 1997; Grunow 2003).⁵ In der klassischen Definition von Heclo lässt sich ein Policy-Netz als „das Zusammenwirken der unterschiedlichsten exekutiven, legislativen, und gesellschaftlichen Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy“ begreifen (Heclo 1978: 102, zitiert in Windhoff-Heritier 1987: 45). Policy-Netzwerke sind also „auf größere Dauer angelegte Verhandlungssysteme“ und zeichnen sich durch informelle, relativ stabile, nicht-hierarchische Beziehungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren aus, die durchaus unterschiedliche, aber interdependente Interessen verfolgen, aber gemeinsam ein inhaltliches Politikergebnis in einem spezifischen Politikfeld erreichen möchten (vgl. Mayntz/Scharpf 1995c: 61, ähnlich auch Börzel 1998: 260). Mit Pappi lässt sich daher auch von „Politikfeldnetzwerken“ sprechen. Politikfelder sind dann „Sozialsysteme mit einer als Netzwerk beschreibbaren Struktur“ (Pappi 1993: 85), die sich durch eine hohe Kommunikationsdichte der beteiligten Akteure auszeichnen (Grunow 2003b: 23). Im Mittelpunkt eines Feldes steht ein politisches Thema oder Problem, über dessen Bearbeitung die Akteure im Feld in Interaktion treten. Von stabilen, durch klare Grenzen definierten Politiknetzen lassen sich eher offene „Issue Networks“ unterscheiden, die sich weniger über intensive Interaktion als über einen gemeinsamen Bezugspunkt, ein konkretes Thema im Politikprozess („policy issue“) konstituieren (Jann/Wegrich 2003: 87 unter Bezugnahme auf Heclo 1978).⁶

verschiedene Koordinationsformen (Koalition, Club, soziale Bewegung, Verband) interagierende Akteure, und b) korporative, hierarchisch kontrollierte Organisationen (vgl. Scharpf 2000: 105, Schneider 2003).

- 5 Zugleich ist im Rahmen einer „Transformation des Politischen“ eine Diffusion der spezifischen „Handlungsform des ‚Politischen‘“ in die vor- und nichtstaatlichen Relevanzsysteme und Vollzugswirklichkeiten von „Jedermann“ zu beobachten: eine Politisierung des gesellschaftlichen Lebens (Hitzler 2002: 25). Dies soll an dieser Stelle jedoch nicht vertieft werden.
- 6 Eine formale Analyse von Netzwerken nähme die Beziehungsstrukturen zwischen den beteiligten Akteuren in den Blick. Akteure werden dabei durch Knoten symbolisiert und ihre Beziehungen durch Kanten dargestellt (vgl. Schneider 2003: 135). Beispiele für Beziehungen sind Ressourcenflüsse, Reputation oder geteilte Vorstellungen. Eine Analyse von Netzwerken in der Quartiersentwicklung, in der Positionsanalyse und Reputationsanalyse verbunden wurden, findet sich bei Fürst/Lahner/Zimmermann 2004. In der hier vorliegenden Arbeit wird auf eine solche Strukturanalyse verzichtet.

Spätestens im Zuge der Europäisierung und Ausdifferenzierung von politischen Entscheidungsebenen einerseits sowie sich zunehmend überlagernden Politikbereichen andererseits (man denke nur an die verschiedenen „Querschnittspolitiken“ wie etwa die Genderpolitik) ist jedoch die Vorstellung von klar umgrenzten Politikfeldern mit eindeutig zuordbaren Akteuren hinfällig. Die Grenzen eines Feldes sind durchlässig und dynamisch (vgl. Grunow 2003: 23). Innerhalb eines Politikfeldes bestehen zudem verschiedene Subsysteme, die sich jeweils mit einem bestimmten Aspekt oder Politikproblem befassen (vgl. Sabatier 1993: 126). Innerhalb eines Subsystems wiederum lassen sich einzelne Akteursgruppen ausmachen, die bestimmte „Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen“ – sog. „Überzeugungssysteme“ bzw. „Belief Systems“ – teilen (Sabatier 1993: 127).⁷ Bei einem „Belief System“ können zentrale und relativ stabile „Kernüberzeugungen“ von eher änderbaren sekundären Aspekten („Randüberzeugungen“) unterschieden werden (vgl. Bandelow 1999: 48). Gruppen von Akteuren, die bestimmte „Kernüberzeugungen“ teilen, und sich auf dieser Grundlage im Politikprozess zusammenschließen, lassen sich mit Sabatier als „Advocacy-Koalitionen“ bezeichnen (Sabatier 1993). Der Koalitionsbegriff ermöglicht es, innerhalb der Politiknetzwerke oft informelle, temporäre themenbezogene Interessengruppen bzw. Sub-Netzwerke zu markieren. Zwischen diesen Koalitionen vermitteln „Policy-Broker“ – Akteure, die ein Interesse daran haben, den Politikprozess bzw. die politische Thematisierung eines Themas aufrechtzuerhalten (vgl. Bandelow 1999: 55). Aus der Interaktion innerhalb und zwischen diesen Koalitionen leitet Sabatier die Möglichkeit des „Policy-Lernens“ und damit eines „Policy-Wandels“ ab (Sabatier 1993, Bandelow 1999). Konstruktivistische Ansätze bestreiten allerdings die Existenz objektiv messbarer „Belief Systems“ und verwerfen sie als positivistisch. Policy-Koalitionen, so ihre These, formieren sich um Erzählungen, um interpretierende Realitätsdeutungen und nicht um feste Überzeugungen. Anstelle dieser „Überzeugungen“ setzen sie „Story-Lines“, symbolisch konstruierte diskursive Strukturen. Sie empfehlen das Konzept der „Diskurskoalitionen“, mit dem sich Gruppen identifizieren lassen, die sich auf bestimmte Story-Lines beziehen (vgl. u.a. Fischer 2003, Saretzki 2003, Hajer 1995).⁸

7 Das Konzept des „Belief Systems“ geht auf Converse (1964) zurück, der sich mit politischen Standpunkten von Bürgern und Politikeliten in den USA befasste (vgl. auch Bandelow 1999: 48).

8 Im Vorfeld von Koalitionsbildungen, darauf hat v.a. Nullmeier hingewiesen, lassen sich „Wissensmärkte“ ausmachen, unterschiedliche „Deutungsmuster und Wissensangebote“, die „mit dem Anspruch auf legitime

Gemeinsam ist den Netzwerk- und Koalitions-Ansätzen die Überlegung, dass im Prozess der Politikgestaltung das Ergebnis der Aushandlungen aus den Interaktionen von Akteur und Akteursgruppen heraus zu verstehen ist, die den formellen Rahmen parlamentarischer Politik überschreiten und als themen- bzw. problem- bzw. policy-bezogene Koalitionen identifizierbar sind.

Für die soziale Stadtpolitik sind Netzwerke noch in einer zweiten Hinsicht zentral. Nicht nur das zu den politischen Entscheidungen führende Agenda Setting vollzog sich in Netzwerken. Netzwerken kommt auch in der Umsetzung der Programme eine zentrale Funktion zu (vgl. Schubert/Spieckermann 2002, Güntner 2004). Mit dieser Aufgabe verbindet sich die Hoffnung auf Synergie-Effekte durch Ressourcen-Pooling (Schubert/Spieckermann 2002: 148) und „das bessere Zusammenwirken zersplitterter Versorgungssysteme“ (Krummacher et al. 2003: 205). Zum einen werden die „Quartiersmanagementsysteme“, die üblicherweise zur Umsetzung der Politik in den Gebieten installiert werden, durch Steuerungsgremien kontrolliert, in denen Vertreter verschiedener Fachverwaltungen, Wirtschafts- und Sozialverbände und oftmals Vertreter der Bewohner im Quartier zusammenkommen. Zugleich gilt die „Stadtteilkoordination“, das „Vernetzen der unterschiedlichen Interessengruppen und lokalen Akteure“, wie es im Berliner Programm heißt, zu den Kernaufgaben der Quartiersmanager (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1999).

Um diese Netzwerk Begriffe trennen zu können, greife ich auf eine Unterscheidung von Renate Mayntz und Fritz Scharpf zurück, die für „staatsnahe Sektoren“, zu denen ich die soziale Stadtpolitik rechne, zwischen einer „Regelungsstruktur“ und einer „Leistungsstruktur“ unterscheiden (Mayntz/Scharpf 1995b: 16, Braun 2001: 124).⁹ Während die Regelungsstruktur der strategischen politischen Entscheidungsfindung dient, bezieht sich die Leistungsstruktur auf die Abwicklung von Steuerungsprogrammen und staatlichen Dienstleistungen (Braun 2001: 125). Beide – das ist hier wesentlich – sind netzwerkförmig strukturiert. Überlappungen zwischen diesen Netzwerken, wenn Akteure in beiden Strukturen agieren, sind erwartbar, hilfreich ist diese Trennung vor allem aus

Geltung konkurrieren“ (Nullmeier 1993: 183). Diese „Wissensmärkte“ entsprechen dem hier verwendeten Konzept der Policy-Diskurse).

- 9 Interessant ist eine Übersetzung im Text von Mayntz/Scharpf. Sie führen den Begriff der „Regelung“ ein, da ihnen der Steuerungs begriff für die vorfindbaren Formen der Handlungskoordination zu eng erscheint. „Regelung“ übersetzen sie mit „Governance“. Entsprechend bezeichnen sie auch die Regelungsstruktur als „Governance Structure“, während sie für die Übersetzung von „Leistungsstruktur“ den Begriff „Industry Structure“ wählen (Mayntz/Scharpf 1995b: 16).

analytischen Gründen, da sich beide Strukturen auf unterschiedliche Teilaspekte im Politikprozess beziehen.¹⁰

Tabelle 1: Akteure und Netzwerke in der sozialen Stadtpolitik¹¹

Regelungsstruktur	Leistungsstruktur
<ul style="list-style-type: none"> • Parlamente, politische Entscheidungsgremien • Fachverwaltungen: v.a. die Generaldirektion für Regionalpolitik (DG Regio) in der Europäischen Kommission, die zuständigen Abteilungen im Bundesbauministerium (BMVBW) und in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin • Politikberatung: Forschungsinstitute (z.B. Urban Institute, DIFU, IfS), Lobbygruppen und Verbände (z.B. die Städtenetze EUROCITIES und Quartiers en Crise, der Bundesverband der Wohnungswirtschaft (GdW) oder der Deutsche Städtetag) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fachverwaltungen • Kontraktierte Dienstleister (insb. Planungsbüros) • Stadtteilakteure in Steuerungsgremien • Projektbezogene Kooperationspartner • Wissenschaftliche Programmbegleitung und Evaluation

Policy-Institutionen

Die Akteure in einem Politikprozess orientieren ihr Handeln an Institutionen, die damit das Ergebnis ihrer Handlungen, die Politik, wesentlich beeinflussen.¹² Ein Politikfeld bildet spezifische Institutionen aus und bietet zugleich eine Arena für den Austausch jeweils spezifischer, möglicherweise miteinander in Konflikt stehender Orientierungen

10 Wie eng die beiden Strukturen in der sozialen Stadtpolitik miteinander verwoben sind, darauf weist Alisch hin, indem sie die unmittelbaren Auswirkungen von „Strategiefehlern“ in der Regulationsstruktur auf die Leistungsstruktur nachzeichnet (Alisch 2002: 135).

11 Bei Alisch findet sich eine von meiner Einteilung abweichende Kategorisierung. Sie unterscheidet Beteiligte im politisch-administrativen System, intermediäre Instanzen („Handlanger oder Anwalt“) und Bürgerinnen (vgl. Alisch 2002: 104ff).

12 Das „Orientieren“ bedeutet dabei keineswegs automatisch ein Befolgen, sondern kann, wie Max Weber gezeigt hat, ebenso das Umgehen oder das Verletzen einer Ordnung meinen (Weber 1980: 16).

(Heinelt 2003).¹³ Bauminister, die sich in der Bauministerkonferenz über eine Weiterentwicklung der Städtebauförderung Gedanken machen, sind beispielsweise in ihren Beschlüssen nicht nur an den verfassungsrechtlichen Rahmen gebunden sondern orientieren sich ebenso an parteipolitischen Zielen und darüber hinaus an bestimmten übergreifenden Leitbildern wünschenswerter räumlicher Entwicklung (z.B. die „kompakte Stadt“, die „europäische Stadt“ oder die „soziale Stadt“). Auch Politikberater und Verbände folgen in ihren Analysen bestimmten Vorstellungen über einen gesellschaftlichen Zustand, der durch die Politik unterstützt werden soll. In ihrem gemeinsamen Bezug auf ein bestimmtes Thema (hier: Stadtpolitik) und in ihrer auf dieses Thema gerichteten Interaktion teilen die Akteure in einem Politikfeld eine Reihe von nicht weiter hinterfragten Annahmen, die als wesentliche Grundlagen der Politik eine Auseinandersetzung erst ermöglichen. Derartige politikfeldspezifische Handlungsorientierungen bezeichne ich als „Policy-Institutionen“ (vgl. Heinelt 2003: 246; John/Cole 2000).¹⁴

Institutionen sind generalisierte Erwartungszusammenhänge, die Verhaltensweisen der Akteure zugleich begrenzen wie auch ermöglichen (Mayntz/Scharpf 1995c: 43, Scott 2001: 51, Jepperson 1991: 146).¹⁵ Mit Rückgriff auf den soziologischen Neo-Institutionalismus lassen sich verschiedene Dimensionen bzw. Säulen („pillars“) von Institutionen unterscheiden, die jeweils spezifische Träger der Institutionalisierung ausbilden. Scott unterscheidet drei „institutionelle Säulen“: regulative, normative und kognitive.¹⁶ Die regulativen Elemente umfassen handlungs-

13 Ähnliche Überlegungen für interorganisationale Felder lassen sich in der neo-institutionellen Organisationsforschung finden (vgl. Hoffmann 1999, DiMaggio/Powell 1991, Scott 2001, Windeler 2002).

14 Legt man die Unterscheidung von Göhler zwischen politischen und sozialen Institutionen zugrunde, so sind „Policy-Institutionen“, wie sie hier definiert werden, den sozialen Institutionen zuzurechnen (vgl. Göhler 1997). Soziale Institutionen sind für Göhler „relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinngebilde mit regulierender und orientierender Funktion“. Politische Institutionen sind hingegen „Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft“ (Göhler 1997: 28f).

15 Hasse/Krücken sprechen von „übergreifenden Erwartungsstrukturen [...], die darüber bestimmen, was angemessenes Handeln und Entscheiden ist“ (Hasse/Krücken 1999: 7). Meyer et al. beschreiben Institutionen als „kulturelle Zurechnungen [...], unter deren Autorität Handlungen ausgeführt werden und soziale Einheiten ihren Stellenwert beanspruchen“ (Meyer et al. 2005: 40).

16 Diese Dimensionen korrespondieren mit den von DiMaggio und Powell formulierten Mechanismen institutioneller Isomorphie: Zwang, normativer

begrenzende und -regulierende Aspekte (Regelsetzung, Beobachtung, Kontrolle, Verhaltenssanktionierung). Die normativen Elemente beziehen sich auf Werte, Standards und Normen (Leitbildfunktion). Mit der kognitiven Dimension ist die Wahrnehmung der Wirklichkeit und deren sinnhafte Erschließung angesprochen (Problemdeutung) (Scott 2001: 47ff). Diese drei Säulen sind nicht einfach „da“, sondern vermitteln sich über jeweils spezifische Träger. Derartige Träger sind der jeweiligen Säule entsprechende Symbolsysteme, Beziehungssysteme, Routinen und Artefakte (vgl. Scott 2001: 77). Während sich beispielsweise regulative Elemente einer Institution über Gesetze vermitteln, die zu standardisierten Prozeduren führen (Regelbefolgung), werden normative Elemente von Werten getragen und äußern sich in Rollenzuschreibungen. Kognitive Elemente wiederum werden über akzeptierte, als selbstverständlich angesehene Kategorisierungen der wahrgenommenen „Wirklichkeit“ vermittelt, die spezifische Identitäten ausbilden.¹⁷

Ein Beispiel für eine Policy-Institution in der sozialen Stadtpolitik ist das „Europäische Sozialmodell“. Die Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaften, innerhalb derer sich stadtpolitische Ansätze entwickelten, ist spätestens seit dem Vertrag von Maastricht an das „Europäische Sozialmodell“ gebunden, das als „wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ vertraglich verankert ist (Titel I Art. B, Titel II Art. 2). Neben dieser regulativen Säule verbindet sich mit dem Europäischen Sozialmodell, bei all seiner Vagheit und oftmals in Kontrast zum nordamerikanischen Sozialmodell formuliert, ein gewisser Wertekanon und eine Moralvorstellung (somit eine normative Dimension der Institution „Europäisches Sozialmodell“), die weit über die Verträge hinausstrahlt: der regulierte Kapitalismus. In den Begründungen für ein (lokal-)staatliches Tätigwerden gegen sozialräumliche Polarisierungstendenzen in der „Europäischen Stadt“ (ein Leitbild mit ebenfalls hoher Bindungskraft) zieht sich dieses Sozialmodell als gemeinsamer Nenner durch sämtliche stadtpolitischen Diskussionsbeiträge. Das Europäische Sozialmodell bietet sich allerdings auch als Beispiel für die Veränderbarkeit von Institutionen – Institutionenwandel – an: Mit der Erklärung von Lissabon im März 2000 haben die europäischen Regierungschefs dieses

Druck und Nachahmung (vgl. DiMaggio/Powell 1991: 67). In beiden Fällen geht es um Handlungsorientierungen in organisationalen Feldern. Gerade ihr Fokus auf interorganisationale Beziehungen in einem Handlungsfeld und ihre Sensibilität für normative und kognitive Aspekte macht diese Beiträge so fruchtbar für das hier entwickelte Analysekonzept.

17 Solche Unterscheidungen sind selbstverständlich rein analytischer Natur. Sie helfen in erster Linie dabei, einzelne Aspekte und Mechanismen von Institutionen herauszustellen und somit die Komplexität der Wirkungsweise von Institutionen zu entschlüsseln.

Modell als nicht mehr zeitgemäß verworfen und „modernisiert“. Seither ist das Label „Lissabon“ in den politischen Diskussionen zum Inbegriff eines neuen, stärker wettbewerbsorientierten Sozialmodells – eines neuen Europäischen Sozialmodells – geworden.¹⁸ Auch „Lissabon“ sitzt auf einer regulativen (Förderrichtlinien, Politikentwicklung über die Methode der offenen Koordinierung etc.), einer normativen („Europa bis zum Jahr 2010 zur erfolgreichsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt zu machen“) und einer kognitiven Säule (Bezugsrahmen „Europa“).

Die Wandelbarkeit von Institutionen ist traditionell das zentrale Problem des soziologischen Neo-Institutionalismus: Wenngleich Institutionen gesellschaftliche Stabilität und Ordnung sicherstellen, werden diese Erwartungszusammenhänge selbst gesellschaftlich produziert. Institutionen sind somit nicht nur ein Zustand, sondern implizieren immer auch einen Prozess. Für diese Überlegungen stellt die Arbeit von Peter Berger und Thomas Luckmann einen wichtigen Bezugspunkt dar. Sie beschreiben die Institutionalisierung von Tätigkeiten als einen Prozess der Externalisierung, Objektivierung und schließlich der Internalisierung (vgl. Berger/Luckmann 2000: 65): „Institutionen haben immer eine Geschichte, deren Geschöpfe sie sind“ (Berger/Luckmann 2000: 58). Sie sind „konstruierte Objektivität“ (Berger/Luckmann 2000: 64) und als „Wissen [...] de facto integriert“ (Berger/Luckmann 2000: 69). Wenn Institutionen selbst gesellschaftlich gestaltet werden, sind sie auch veränderbar und können schließlich auch wieder abgeschafft bzw. deinstitutionalisiert werden (vgl. Jepperson 1991). Institutionen entstehen zudem nicht in einem Vakuum, sondern treffen immer auf schon bestehende Handlungsorientierungen (vgl. Scott 2001: 95, Meyer/Rowan 1991: 41). Die Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik geht einher mit der Entlegitimierung und De-Institutionalisierung tradierter stadtpolitischer Instrumente, insbesondere mit dem Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau (vgl. Krämer 2002: 198f, auch: Häußermann 2001). Sie steht im Zusammenhang mit einem übergeordneten Wandel von Staatlichkeit, in dem die Leitbilder – und Instrumente – des „kooperativen“ und des „aktivierenden“ Staates den bisherigen Wohlfahrtsstaat ablösen (vgl. hierzu Mezger/West 2000, Behrens et al. 2005).

Im Politikprozess sind die normative und die kognitive Dimension einer Institution eng miteinander verwoben. Die politische Thematisie-

18 „Lissabon“ ist auch in stadtpolitischen Debatten zu einer allgegenwärtigen Formel geworden. Wenn etwa Bürgermeister oder Verwaltungsvertreter auf entsprechenden Konferenzen ihre Stadtentwicklungsstrategien präsentieren, findet sich derzeit kaum einen Beitrag, der ohne einen Verweis auf die Bedeutung seiner Maßnahmen „für Lissabon“ auskommt.

rung eines gesellschaftlichen Zustands verläuft nicht wertfrei sondern ist wesentlich beeinflusst von normativen Einschätzungen dieses Zustands als gewünscht oder unerwünscht. Damit wird die analytische Trennung dieser beiden Säulen problematisch und unscharf. Hierzu ein Beispiel: In der kognitiven Dimension der sozialen Stadtpolitik ist die Beobachtung einer zunehmenden sozialen Segregation, einer sozialräumlichen Ausdifferenzierung in den Städten leitend. Sie korrespondiert eng mit dem Leitbild der „Europäischen Stadt“, in dem diese Entwicklung als „bedrohlich“ gilt (normative Dimension). Die soziale Stadtpolitik ist auch eine Politik zur Bewahrung des Kulturmodells der europäischen Stadt gegenüber der als fragmentiert und segregierten beschriebenen amerikanischen Stadt. Sehr deutlich wird dieser Aspekt v.a. in den Dokumenten der Europäischen Kommission (vgl. hierzu Frank 2005). Ein zweites Beispiel ist die Rede von „Quartiereffekten“ in den politikbegründenden Diskussionen: In den „benachteiligten Quartieren“, so die These, führe eine „Problemkumulation“, eine Häufung sozialer Probleme, zu einer zusätzlichen, sich selbst verstärkenden „Abwärtsspirale“. Auch diese Beobachtung entbehrt nicht einer deutlich normativen Komponente, die indes empirisch recht schwer zu belegen ist (vgl. IfS 2004).¹⁹

Der Verwobenheit der kognitiven und normativen Dimension tragen analytische Ansätze Rechnung, die im Unterschied zu Scotts Drei-Säulen-Modell beide als eine symbolische Dimension zusammenfassen und sich auf eine „Leitunterscheidung“ zwischen dieser symbolischen und einer instrumentellen Dimension von Institutionen beschränken (Brodozic 2002: 211, Lessenich 2003: 40). Der instrumentellen Dimension von Institutionen kommt dabei eine regulierende Funktion zu (sie entspricht also der regulativen Dimension bei Scott), der symbolischen Dimension kommt eine sowohl kognitiv als auch normative Orientierungsfunktion zu – Institutionen sind „Sinngelüste mit regulierender und orientierender Funktion“ (Göhler 1994: 22, Lessenich 2003: 41). In seinem „politisch-soziologischen“ Ansatz unterscheidet Lessenich auch zwischen Relationen (Regulierungsdimension) und Leitbildern (Orientierungsdimension) (Lessenich 2003: 38ff). Auf den normativ-kognitiven bzw. symbolischen Komplex bezieht sich auch Hofmann mit ihrem Konzept der „impliziten Theorien in der Politik“ (Hofmann 1993).²⁰ In ihrer Studie über Technologiepolitik beobachtet sie bei den Akteuren im

19 Interessant ist, dass in frühen Beiträgen auch von „positiven“ Quartiereffekten die Rede ist, vgl. etwa Herlyn et al. 1991 sowie die „neighbourhood effects“ bei Cheshire/Hay 1989.

20 Mit dem Begriff der impliziten Theorien bezieht sich Hofmann auf die Überlegungen von Pressmann/Wildavsky (1973: XV): „policies imply theories“ (vgl. Hofmann 1993: 23).

Politikprozess „bemerkenswerte Divergenzen im Verständnis von Technikentwicklung“ und stellt fest,

„dass sich politische Strategien und Steuerungsversuche eben nicht als naturwüchsige Antworten auf objektive Problemlagen, Machtverhältnisse und Handlungszwänge dechiffrieren lassen, sondern als Interpretationen derselben verstanden werden müssen“ (Hofmann 1993: 21).

„Politiken“, so ihre These, „berufen sich auf generalisierte, mit Wahrheitsansprüchen versehene Interpretationen gesellschaftlicher Entwicklungs- und Wirkungszusammenhänge“ (Hofmann 1993: 208). Ihre Akzeptanz beziehen politische Konzepte entsprechend nicht aus ihrer Wirkung, sondern in erster Linie „aus der Plausibilität, der inhärenten Stimmigkeit ihrer Annahmen“ (Hofmann 1993: 242):

„Deutungsleistungen und ihre Festschreibung in Theoriegebäuden [stellen] eine zentrale, praktisch folgenreiche Dimension politischer Macht [dar]“ (Hofmann 1993: 245).

Die „Prämissen, Axiome und Annahmen, die jeweilige Interventionsformen über ihren Gegenstand enthalten“, bezeichnet Hofmann als „implizite Theorien; Theorien also, die nicht als solche deklariert werden“ (Hofmann 1993: 208). In dieselbe Richtung weist auch Nullmeier in seinem wissenspolitologischen Ansatz:

„Der spezielle Typus eines politisch dominanten Deutungsmusters prägt [...] den jeweiligen Politikverlauf“ (Nullmeier 1997: 114).

Zwischen den impliziten Theorien einer Politik und ihrer regulativen, instrumentellen Ausgestaltung können durchaus Brüche liegen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn den Akteuren aufgrund verfassungsmäßig geregelter Kompetenzverteilungen in der Politikgestaltung nur ein begrenzter Handlungsspielraum zur Verfügung steht. Für die soziale Stadtpolitik hat Walther (2002b, 2004a, 2004b) am Beispiel des Bundesländer-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ nachdrücklich auf einen solchen „Geburtsfehler“ hingewiesen:

„Seine Logik *investiver Interventionen* nach Art. 104 (a) GG steht im Gegensatz zu seinen sozial *transformierenden Intentionen*“ (Walther 2004b: 64, H.i.O.).

Der Verfassungsrahmen steht sowohl dem „erklärten Ziel der direkten Beeinflussung der sozialen Verhältnisse“ wie auch dem „integrierten Ansatz“, dem Ziel der Ressourcenbündelung, entgegen (ebd.: 64). Diese Ambivalenz berge aber durchaus auch „positive Handlungsprämisse, die sich als Öffnung für neue Problemlösungen deuten lassen“ (ebd.: 65). So sei in der Umsetzung der Politik beides möglich: „Bündnisse der Beharrung“ ebenso wie das Entstehen von „Veränderungskonkordien“ (ebd.: 68).²¹ Mit anderen Worten: Die Akteure sind mit widersprüchlichen regulativen und normativ-kognitiven Vorgaben konfrontiert, die sie in ihrer Arbeit integrieren müssen.²² Wie sie diese Aufgabe lösen, ist wiederum abhängig von ihrer Interpretation der Politik, die beeinflusst ist von ihren eigenen, institutionell geprägten Problemdeutungen.

Für den Umgang mit derartigen Ambivalenzen ist die Arbeit von Meyer/Rowan (1983/1991) instruktiv. Sie arbeiten heraus, wie Organisationen, zu denen ja auch Verwaltungen, Parteien, Planungsbüros und Stadtteilvereine zählen, inkonsistente und widersprüchliche Anforderungen balancieren, indem sie eine nach außen sichtbare Formalstruktur mit ihrer inneren Aktivitätsstruktur nur lose koppeln. Brunsson (1989) hat diese Überlegungen auf die Analyse politischer Organisationen angewandt. Angesichts vielfältiger und widersprüchlicher Erwartungen werden politische Entscheidungen überhaupt erst möglich, indem nach außen gerichtete, politische Rhetorik („talk“) und faktisches Verwaltungshandeln („action“) voneinander getrennt werden.²³ Politische Hand-

21 Ähnlich argumentiert auch Davies mit Blick auf Stadterneuerungspartnerschaften in Großbritannien, in denen Vertreter der lokalen Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung zusammenkommen. Diese Partnerschaften sind seiner Beobachtung zufolge nicht durch einen gemeinsamen, neuen Steuerungsmodus („new governance“) gekennzeichnet, der ihnen bei ihrer Einführung mit auf den Weg gegeben worden war, sondern durch eine instabile und jeweils spezifische Mischung aus alten und neuen Steuerungsformen (Davies 2004: 582). Aus dieser Einschätzung heraus empfiehlt er, nicht davon auszugehen, dass „Partnerschaft“ zu einer handlungsleitenden Institution geworden sei, sondern diese Partnerschaften eher als Arenen zu verstehen, in denen unterschiedliche Werte und Steuerungslogiken konkurrieren und auf jeweils spezifische Weise integriert werden: als „path-shaping arenas in which different values and governing mechanisms compete“ (Davies 2004: 582).

22 Zur Orientierung an „widersprechenden Ordnungen“ siehe grundlegend Weber 1980: 16.

23 In eine ähnliche Richtung weisen Überlegungen von Offe über „disjunktive Politik“, die relative Isolation von ökonomischen Funktionsproblemen und Legitimationsproblemen durch das politisch-administrative System (Offe 1969, 1973, Schmals 1988: 173). Schmals hat diese Überlegungen auf die Stadterneuerung angewandt und diskutiert für diesen Politikbereich

lungsfähigkeit wird, so die These, über „decoupling“ bzw. über die „Organisierung von Heuchelei“ („Hypocrisy“) hergestellt (Brunsson 1989, siehe auch Hasse/Krücken 1999: 29).²⁴ Mit diesen Überlegungen lässt sich die widersprüchlich erscheinende Kopplung von Instrumenten und Zielen in den Programmen der sozialen Stadtpolitik nachvollziehen. Und auch in den Umsetzungsstrukturen vor Ort, in den Stadtteil- bzw. Quartiersmanagementsystemen, ist angesichts der diffusen, oftmals überzogenen und widersprüchlichen Erwartungen und der ambivalenten Programmvorgaben eine solche „Überlebensstrategie“ zu erwarten.²⁵

Ein neo-institutioneller Begriff der Policy-Institution, so möchte ich festhalten, ist mit seiner konstruktivistischen Grundlage und seiner Mehrdimensionalität ebenso für die Rekonstruktion der Politikformulierung hilfreich wie für die Analyse der programmwordenen Politik und ihrer Umsetzung. In der Stadtpolitikforschung waren allerdings institutionelle Ansätze lange Zeit verpönt und geradezu ausgeschlossen. Wie Lowndes (2001) für die angelsächsische Debatte zeigt, hat sich das Konzept der „Stadtpolitik“ regelrecht in Abgrenzung zu einem „traditionellen Institutionalismus“ entwickelt, der seit den 1960er Jahren für seinen beschränkten Fokus auf formale parlamentarische Politikprozesse kritisiert wurde. Als wegweisend galt etwa die von Dahl (1961) gestellte Frage „who governs?“ Seither wurde es zum „akademischen Allgemeinut“, unter „urban politics“ weit mehr zu verstehen als „local government“ und die Sphäre des Politischen in die Gesellschaft auszudehnen. Lowndes unterstellt der Stadtpolitikforschung – und da nimmt sie keine Strömung aus –, dass sie dabei einen „vulgären Institutionalismus“ kre-

Aspekte „institutioneller, instrumenteller und ressortbezogener Disjunktion“ (Schmals 1984: 80ff, Schmals 1988: 173).

- 24 Brunsson leitet aus zwei Legitimationsgrundlagen von Organisationen – interner Handlungsfähigkeit („organizational action“) sowie Reflektion inkonsistenter Erwartungen von außen („Reflection of inconsistencies“ – zwei organisationale Idealtypen ab: „Action Organisation“ und „Political Organization“. Während die Action Organization produktorientiert und durch eine starke, von den Mitgliedern geteilte „organizational ideology“ geprägt ist, zeichnet sich die Political Organization durch ihre interne Konflikthaftigkeit aus. Eine typische Action Organization wäre eine tayloristische Fabrik, ein Beispiel für eine Political Organization ein Parlament (vgl. Brunsson 1989: 13-39).
- 25 Das bedeutet etwa für die soziale Stadtpolitik in Deutschland, dass der Versuch, Probleme der Disjunktion in einem integrierten Ansatz zu lösen, in dem gewählten Weg eines Programms nur indirekt aufgeht – nicht durch eine integrierte Politik (die das Programm nicht leisten kann), sondern über die Formulierung einer solchen als Vision – und dadurch die Demonstration von politischem Willen – bei zugleich sektoral organisierter Politikpraxis.

iert habe, eine „Karikatur des traditionellen Institutionalismus“, um sich gegen diese Negativfolie zu entfalten:

„Institutionalism‘ has been discursively constructed as the ‚other‘ within the study of urban politics. ‚Institutionalism‘ is the analytical framework against which new approaches react, establishing their identity and legitimacy through being ‚not institutionalism‘. Although rarely explored, this version of institutionalism is a sad and misleading caricature of the state of institutional theory today“ (Lowndes 2001: 1956).

In den letzten zwei Jahrzehnten sind urbane Regime, lokale Partnerschaften und neue Formen städtischer Governance in den Mittelpunkt der Stadtpolitikforschung gerückt. Es geht dabei um die Interaktion von Akteuren in lokalen Politikprozessen, zu denen neben Parteien und Politikern auch und insbesondere Fachverwaltungen, Verbände, Initiativgruppen etc. gerechnet werden (vgl. Heinelt 2004, Pierre 1999).²⁶ Auch durch diese Arbeiten zieht sich die Konstruktion eines „vulgären Institutionalismus“ als Negativbild, wie Lowndes etwa für die „Urban Regime“ Theorie zeigt. So stellt beispielsweise Harding informelles Verhandeln, stillschweigendes Verstehen und Anreizstrukturen als Elemente städtischer Regime heraus, um zugleich darauf zu verweisen, dass diese Erkenntnisse mit „institutionalist and policy-oriented approaches“ nicht möglich wären (Harding 2000: 71). Ein ähnliches Beispiel, diesmal aus der Urban Governance Forschung, ist die Arbeit von DiGaetano und Strom (2003). Sie haben einen Ansatz entwickelt, in dem sie unterscheiden zwischen der „institutionellen Basis“ und den „Governance-Modi“ in stadtpolitischen Prozessen. Die „institutionelle Basis“ gilt ihnen dabei als Formalstruktur, als „organizational means by which collective decisions are made and carried out“. Die „modes of governance“ hingegen verweisen in ihrem Konzept auf „informal arrangements that define the governing relationships among and within formal institutions implicated in urban politics“ (DiGaetano/Strom 2003: 363). Zusammengenommen bilden die ‚formellen institutionellen Arrangements‘ und die ‚informellen Governancebeziehungen‘ dann ein „institutionelles Milieu“:

26 Hierzu Pierre: „In sum, theories of urban governance emphasize outcomes over formal political processes and public-private interaction over formal (legal) policy implementation“ (Pierre 1999: 377).

„Institutional Milieux are the complexes of formal and informal political and governmental arrangements that mediate interactions among the structural context, political culture, and political actors“ (DiGaetano/Strom 2003: 363).

Der Institutionenbegriff in diesen Ansätzen ist sehr eng gefasst, er bezieht sich auf formale Strukturen und Regeln und kommt dem Begriff der Organisation recht nahe. Der Institutionenbegriff, wie er meinen Ausführungen zugrunde liegt, grenzt sich hiervon klar ab. Policy-Institutionen im hier verwendeten Sinne sind keine Organisationen oder formellen Beziehungssysteme, sondern generalisierte Erwartungsstrukturen der Akteure im Politikprozess. Mit einem solchen, soziologischen Institutionenbegriff und dem Rückgriff auf die Organisationssoziologie trage ich, auch wenn dies paradox erscheint, gerade den Thesen der Forschung zu Urbanen Regimen und Urban Governance Rechnung, wo es ja um das Auftreten neuer Akteure im Politikprozess geht (vgl. Pierre 1999, DiGaetano/Strom 2003). Mit dem soziologischen Institutionenbegriff wird es möglich, die unterschiedlichen Handlungsorientierungen der verschiedenen Akteure herauszuarbeiten, gerade auch wenn sie gemeinsam „Institutionenpolitik“ – die „zielgerichtete Transformation der institutionellen Grundlagen [...] [von] Politik und Verwaltung“ (Haus 2005: 7) – betreiben.²⁷

Diese Überlegungen finden sich auch bei Jon Pierre (1999). Im Kontrast zu DiGaetano/Strom, die zwischen informellen Governance-Modi und formalen Institutionen trennen, sucht er die institutionellen Grundlagen von lokalen Governance-Konstellationen. Ihm geht es also in erster Linie um eine umfassende Perspektive auf lokale Politikprozesse, die diese Grundlagen („value systems“) berücksichtigt:

27 Dem Konzept der Institutionenpolitik liegt üblicherweise ein politischer Institutionenbegriff zugrunde, es geht um die Veränderung politischer Institutionen. Allerdings wird von einigen Autoren die „kognitiv-normative Überbaustruktur“ durchaus berücksichtigt (Haus 2005: 19 unter Verweis auf Hesse/Benz 1988: 74). Dies wird jüngst bei Michael Haus besonders deutlich. Er sieht „Institutionenpolitik selbst von einem institutionellen Kontext geprägt [...], welcher Regeln vorgibt, korporative Akteure konstituiert, Ressourcen zur Verfügung stellt und Reformkosten mit sich bringt, aber auch mit Vorstellungen von normativer Angemessenheit verbunden ist. Der institutionelle Kontext prägt den gesamten Ablauf des policy making“ (Haus 2005: 23, H.i.O.). Für einen dezidiert soziologischen Begriff der Institutionenpolitik siehe Lepsius 1995. Er bezeichnet damit eine „bewusste Einflussnahme auf den Grad und die Richtung der Leitideen, die institutionalisiert und de-institutionalisiert werden“ (Lepsius 1995: 400, vgl. auch Sack 2005: 134).

„[...] because different configurations of the governance process offer different actors' participation and influence, one also must look at the economic, political, and ideological framework within which these processes are embedded. These value systems constitute the institutions of urban governance“ (Pierre 1999: 377).

Pierres Ansatz überwindet somit auch die in der Stadtforschung verbreitete Engführung des Institutionenbegriffs:

„[...] institution refers to overarching systems of values, traditions, norms, and practices that shape or constrain political behavior“ (Pierre 1999: 373).

Ähnlich wie Pierre arbeitet auch die kommunikative Planungstheorie mit einem breit gefassten Institutionenbegriff (vgl. Healey 1997, Forester 1999). Mit dem Konzept der „institutional capacity“ wird dort die „overall quality of the collection of relational networks in a place“ bezeichnet (Healey 1997: 61). Es geht um eine bestimmte Perspektive auf Planungsprozesse: Nicht interessen geleitete Akteure, sondern Beziehungen und Diskurse sollen mit einem „institutionalist approach“ berücksichtigt werden (Healey 1997: 31-71, Healey/Cars et al. 2002: 24). Stadtplanung, so der Tenor, müsse sich die Entwicklung von „institutional capacity“ zur Aufgabe machen und zugleich anerkennen, dass die Handlungen lokaler Akteure institutionell geprägt sind (Zimmermann 2005: 164ff, Healey/Cars et al. 2002, Lowndes/Wilson 2001).²⁸

Dieses Institutionenverständnis kommt dem in meiner Analyse angewandten Konzept nahe. Ich möchte allerdings noch eine zweite Unterscheidung zwischen der hier eingenommenen Perspektive und den diskutierten Ansätzen der Stadtpolitikforschung herausstellen, die meinen Blickwinkel auch von Pierres Zugang und von der kommunikativen Planungstheorie abgrenzt. Der Begriff der Stadtpolitik dient oftmals der Ausweitung der Perspektive über den Rahmen der Kommunalpolitik hinaus auf sämtliche auf lokaler Ebene stattfindenden Politikprozesse (vgl. Heinelt 2004). Mit dem Begriff der sozialen Stadtpolitik hingegen sind nicht in erster Linie lokale Politikprozesse angesprochen, sondern ein bestimmter Politiktypus (eine „Programmfamilie“, Krummacher et al. 2003: 51ff), der sich in seiner Zielsetzung auf Städte bzw. vielmehr auf „benachteiligte Stadtteile“ bezieht, der also „lokal wirksam“ ist (vgl. Alich 2002: 78). Soziale Stadtpolitik verstehe ich somit als ein auf ein bestimmtes Policy-Issue – „benachteiligte Stadtteile“ – bezogenes Inter-

²⁸ Für die kommunikative Planungstheorie bildet die Strukturierungstheorie, wie sie insbesondere von Giddens formuliert wurde, einen wichtigen Bezugspunkt (vgl. Healey 1997: 31-71).

aktionsfeld. Der Blick richtet sich dann – im Unterschied zur lokalen Politikforschung – nicht in erster Linie auf die lokale Ebene, sondern auf die Arenen, in denen das auf dieses Thema bezogene Policy-Making stattfindet. Dem Mehrebenen-Charakter der Politik entsprechend umfasst dies die Politiknetzwerke auf europäischer Ebene ebenso wie auf nationaler, regionaler, städtischer und auf Stadtteil-Ebene sowie ihre vertikalen Beziehungen untereinander. Um die Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik zu rekonstruieren, sind alle diese Ebenen – und ihre wechselseitige Beeinflussung – zu berücksichtigen.

Für dieses Ansinnen ist die hier skizzierte neo-institutionelle Perspektive von zweifachem Nutzen. Im ersten – vornehmlich auf die Regelungsstruktur bezogenen – Schritt der Untersuchung, wenn es um das Agenda-Setting für die stadtpolitischen Programme geht, dient dieser Ansatz der Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse. Hier werden die handlungsleitenden Policy-Institutionen der Akteure im Politikprozess berücksichtigt. Im zweiten Schritt geht es um die Konkretisierung und Ausgestaltung der Programme durch die Akteure vor Ort (Leistungsstruktur). Hier bildet die soziale Stadtpolitik mit ihren regulativen sowie normativ und kognitiv orientierenden Elementen selbst eine Policy-Institution (die jedoch noch schwach institutionalisiert und gleichsam prekär ist, wie wir sehen werden). Wie in Tabelle 2 zusammengefasst, besteht die regulative Säule, die Instrumentierung der sozialen Stadtpolitik aus Förderprogrammen, die in einem integrierten Handlungskonzept konkretisiert und mit einem (meist) Quartiersmanagement genannten Steuerungssystem umgesetzt werden. Handlungsorientierung bieten die mit der Politik verbundenen Leitbilder und Problemedeutungen, die sich in den politikbezogenen Diskursen durchgesetzt haben und den Förderrichtlinien zugrunde liegen. Von Interesse ist nun, wie diese Institution durch die Akteure interpretiert wird und inwiefern sie ihr Handeln an den – ambivalenten – Orientierungen der sozialen Stadtpolitik ausrichten.

Tabelle 2: Soziale Stadtpolitik als Policy-Institution

Regulierung	Orientierung	
Regulativ (Instrumente)	Normativ (Leitbild)	Kognitiv (Problem- deutung)
<ul style="list-style-type: none"> • EU-Ebene: Strukturpolitik/EFRE • Bundes- und Länderebene: Städtebauförderung/BauGB • Lokale Ebene: Integriertes Handlungskonzept und Quartiersmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> • „Europäische Stadt“ • „Soziale Stadt“ • „Aktivierender und kooperativer Staat“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Soziale Ausgrenzung • „Spaltung der Städte“ • lokale Steuerungskrise

Policy-Diskurse

Der Begriff des Diskurses ist ebenso schillernd wie der der Institution. Zunächst lassen sich unter einem Diskurs jegliche Formen interpersonaler Konversation fassen (vgl. Donati 2001: 147, Hajer 1995: 42ff, Keller 2001: 128ff).²⁹ In einer programmatischen Definition bei Foucault wird deutlich, dass im Begriff des Diskurses neben einer textlichen Ebene, einem Aussagesystem, dabei immer auch diskursive Praktiken angesprochen sind: Diskurse sind für ihn „als Praktiken zu behandeln, die systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen“ (Foucault 1981: 74). Mit anderen Worten: Diskurse sind „geregeltete Praktiken der Deutungsproduktion und Wirklichkeitskonstitution“ (Keller 2001: 123). In Rückgriff auf Foucault versteht auch Maarten Hajer, ein wesentlicher Vertreter der diskursanalytischen Policy-Forschung, einen Diskurs als ein „Ensemble von Ideen, Konzepten und Kategorien [...], durch die ein Phänomen mit Bedeutung versehen wird und das durch ein benennbares Set von Praktiken hervorgebracht wird“ (Hajer 2004: 275). Politische Diskurse beziehen sich auf als „politisch“ klassifizierte Themen und Probleme. Wenn sich der Diskurs um eine erkennbare Politik im Sinne einer Policy entfaltet, ist von einem Policy-Diskurs zu sprechen. Vivienne Schmidt bietet hier folgende Definition an:

„Policy discourse is the sum of policy and political actors’ accounts of a policy programme’s purposes, objectives and ideals which serve as a guide to action

²⁹ Für eine Übersicht über die Vielfalt unterschiedlicher Diskursbegriffe siehe Keller 1997.

by defining the concepts and norms to be applied, identifying the problems to be solved, explaining the methods to be followed, developing the policy instruments to be used, and, all in all, framing the national policy discussion within a given policy arena [...]“ (Schmidt 2002: 214).³⁰

Ein Policy-Diskurs umfasst die regulativen, normativen und kognitiven Strukturen einer Politik und stellt damit einen Rahmen für die politikbezogenen Diskussionen her. Diskursanalytische Policy-Forschung befasst sich mit solchen Bedeutungen, Interpretationen und der Konstruktion von Wirklichkeiten im Politik-Prozess (vgl. Nullmeier 2001: 288). Politisches Handeln orientiert sich diesen Ansätzen gemäß an Diskursen, die es mit Bedeutung ausstatten (Fischer 2003: 23). Hier wird schon deutlich, dass Policy-Diskurse und Policy-Institutionen in einem engen, rekursiven Verhältnis zueinander stehen: Institutionen sind zugleich Medien wie Resultat von Diskursen. Vertreter eines diskursanalytischen Ansatzes argumentieren etwa, dass Institutionen selbst diskursiv konstruiert sind:

„For the discourse analysts the institution itself is constituted by the discourse. That is, the institution loses its established meanings outside of the discourse. There is no objective institution independent of these meanings“ (Fischer 2003: 44).

Zugleich wird auf die Institutionalisierung von Diskursen in bestimmten institutionellen Arrangements verwiesen. Dann geht es darum,

„die institutionellen Dimensionen des Diskurses herauszuarbeiten: Wo werden Dinge gesagt, und wie werden spezifische Sichtweisen in einer Gesellschaft ‚strukturiert‘ und verankert, während die Gesellschaft gleichzeitig durch sie strukturiert wird?“ (Hajer 1997: 110).

Die komplementären Perspektiven des „diskursiven Institutionalismus“ (Schmidt/Radaelli 2004) und der „institutionellen Diskursanalyse“ (Hajer 1995, 1997, 2004) machen diesen Zusammenhang deutlich. Der

30 Eine weitere Definition bieten Rein/Schön an: „We use the term policy discourse to refer to the interactions of individuals, interest groups, social movements, and institutions through which problematic situations are converted to policy problems, agendas are set, decisions are made, and actions are taken. We recognize policy analysis as a form of intellectual activity that may function as cause or consequence of movements within the processes of a larger policy discourse“ (Rein/Schön 1993: 145, H.i.O.). Rein/Schön greifen dabei auf einen politischen Institutionenbegriff zurück, von dem ich mich abgrenze. Ich würde hier eher von Organisationen bzw. kollektiven Akteuren sprechen.

von Maarten Hajer eingeführte Begriff des „institutionellen Konstruktivismus“ kommt dabei, so beobachtet Frank Nullmeier, „einem soziologischen und organisationstheoretischen Institutionalismus recht nahe, der sich in vielerlei Hinsicht kaum von konstruktivistischen Überlegungen unterscheidet, aber durch die Zentralstellung des Wortes ‚Institution‘ immer ein Changieren zwischen traditioneller Institutionenanalyse und interpretativem Vorgehen ermöglicht“ (Nullmeier 2001: 289). Hajer spricht von „Diskursinstitutionalisierung“, wenn sich ein Diskurs „in einem bestimmten institutionellen Arrangement manifestiert“ (vgl. Hajer 1995: 61; wortgleich auch Hajer 2004: 278). Auch im Konzept der wissenssoziologischen Diskursanalyse bei Keller (2001, 2004) wird die rekursive Verschränkung von Diskursen und Institutionen offensichtlich:

„Diskurse sind institutionalisierte, nach verschiedenen Kriterien abgrenzbare Bedeutungsarrangements, die in spezifischen Sets von Praktiken (re)produziert und transformiert werden. Sie existieren als relativ dauerhafte und regelhafte, d.h. zeitliche und soziale Strukturierung von (kollektiven) Prozessen der Bedeutungszuschreibung. Sie werden durch das Handeln von sozialen Akteuren ‚real‘, stellen spezifisches Wissen auf Dauer und tragen umgekehrt zur Verflüssigung und Auflösung institutionalisierter Deutungen und scheinbarer Unverfügbarkeiten bei. Diskurse kristallisieren oder konstituieren Themen als gesellschaftliche Deutungs- und Handlungsprobleme“ (Keller 2004: 205).

Eine Diskursperspektive kann also erhellend für die Analyse von Institutionenwandel sein, zugleich kommt die Analyse von Diskursen nicht ohne ihre institutionelle Einbettung aus. Policy-Diskurse sind somit der überindividuelle und interorganisationale Ort, an dem sich Policy-Institutionen manifestieren.³¹ Dabei kommen ihnen, wie Vivienne Schmidt herausarbeitet, verschiedene Funktionen zu: eine kommunikative Funktion, indem die Politik dargestellt und erläutert wird; eine normative Funktion, indem sie die Notwendigkeit einer Politik veranschaulichen, und eine kognitive Funktion, wenn sie zeigen, dass die politische Reaktion dem Problem angemessen ist. Schließlich erfüllen Diskurse noch eine koordinierende Funktion, indem sie eine gemeinsame Sprache und einen Rahmen für die Entwicklung einer Programmatik bereitstellen (vgl. Schmidt 2002: 210). Mit diesen Funktionen ist deutlich, dass diskursive Prozesse einen gewissen Grad an Öffentlichkeit

31 In der Position von Phillips/Lawrence/Hardy sind Diskurse konstitutiv für die Institutionalisierung von Institutionen: „[...] we believe institutions are constituted through discourse and that it is not action per se that provides the basis for institutionalization but, rather, the texts that describe and communicate those actions“ (Phillips/Larence/Hardy 2004: 636).

und Konflikthaftigkeit voraussetzen (vgl. Schwab-Trapp 2001: 263): Diskursbeiträge können ihre Wirkung nur entfalten, wenn sie öffentlich gemacht werden, und ein Diskurs über sie kann sich nur entfalten, wenn konkurrierende Deutungsangebote in einen „Kampf der Interpretationen“ treten (vgl. Schwab-Trapp 2001: 273).

Aber wie lassen sich nun Policy-Diskurse analysieren? Die Vielzahl an Angeboten zur Strukturierung einer Diskursanalyse ist im Detail recht unübersichtlich (siehe die Beiträge in Keller et al. 2001) und die zu wählende Perspektive und Methode schließlich vom zu beobachtenden Diskurs abhängig. Ich orientiere mich an den Überlegungen zu einer wissenssoziologischen Diskursanalyse (Keller 1998, 2001, 2004), an einer diskursanalytischen politischen Soziologie (Schwab-Trapp 2001: 266) und an Beiträgen zur diskursanalytischen Policy-Forschung (Hajer 1995, 1997, 2004, Schmidt 2002, Fischer 2003). Diese Ansätze nehmen – mit unterschiedlichen Akzentuierungen – neben der inhaltlichen Strukturierung der Diskurse die am Diskurs teilnehmenden Akteure sowie die diskurskonstituierenden Praktiken in den Blick.

Diskurse bilden sich um Auseinandersetzungen, in denen verschiedene Sichtweisen auf ein (Policy-)Issue konkurrieren (Schwab-Trapp 2001: 273). Die Diskursbeiträge, über die sich distinkte „Deutungsarrangements“ (Keller 2001: 132) entwickeln, können verschiedene Formen annehmen. Keller (2001) unterscheidet in seiner Analyse Deutungsmuster, diskurspezifische Interpretationsrepertoires sowie Erzählungen und Story-Lines, in denen die Deutungen integriert werden. Bei Hajer (1995, 1997, 2004) bilden die Story-Lines das zentrale Analysekonzept: kurze, hochverdichtete Erzählungen, „Zusammenfassungen“ der Erzählungen über ein Phänomen. Sie bieten Orientierung, einen „roten Faden“, sind aber zugleich aufgrund ihrer Schlagwortartigkeit durchaus mehrdeutig und verdecken Ambivalenzen bisweilen eher als dass sie Klarheit schaffen. In seinem Beispiel des „Saurer Regen“-Diskurses fungiert als Story-Line beispielsweise die Aussage, „dass das, was aufsteigt, auch wieder herunterkommen muss“ (Hajer 2004: 277). Ähnlich argumentieren auch Martin Rein und Donald Schön in ihrer Arbeit über das „Framing“ von Argumenten in Politikdiskursen (Rein/Schön 1993): In Politikdiskursen werden als problematisch gedeutete Situationen in Politikprobleme konvertiert und Handlungsprogramme beschlossen.³² In einem Diskurs setzen die Akteure „Rahmen“ („frames“) ein, mit deren Hilfe die Problemdeutungen systematisiert und handhabbar gemacht werden (ebd.: 146). Als „Framing“ bezeichnen sie „a way

32 Rein/Schön greifen hier auf Überlegungen von Goffmann (1974), Minsky (1978) und Gamson/Lasch (1983) zurück (vgl. Rein/Schön 1993: 146).

of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading, and acting“ (ebd.: 146). Im Zuge des „Framing“ wird ein Problem zunächst einmal benannt („naming“), und schon die Bezeichnung des Problems selbst strukturiert die Aufmerksamkeit und kann bestimmte Lösungswege als naheliegend suggerieren:

„The name assigned to a problematic terrain focuses attention on certain elements and leads to neglect of others. The organizing of the things named brings them together into a composite whole. The complementary process of naming and framing socially constructs the situation, defines what is problematic about it, and suggests what courses of action are appropriate to it“ (Rein/Schön 1993: 152).³³

Story-Lines und Frames dienen als Referenzpunkte und Orientierung für die Diskursteilnehmer. Wenn verschiedene Teilnehmer ein bestimmtes Set an Story-Lines verwenden, bilden sie eine Diskursgemeinschaft bzw. eine Diskurskoalition (Schwab-Trapp 2001: 270, Hajer 2004: 277). Diskursgemeinschaften können unterschiedlich formalisiert sein; hierzu zählen so diffuse Arrangements wie „die Rechte“ oder „die Linke“ ebenso wie Organisationen, Gewerkschaften und Verbände. Unabhängig von ihrer Struktur bindet diese Akteure ihre gemeinsame Bezugnahme auf spezifische Story-Lines zusammen. Dabei, das zeigt Hajers Studie eindrücklich, müssen sie sich nicht gänzlich verstehen. Gerade in Diskursen auf europäischer Ebene, wo die Teilnehmer trotz unterschiedlichsten Muttersprachen meist auf Englisch kommunizieren, sind Schlüsselbegriffe oft mehrdeutig und können widersprüchliche Interpretationen bewirken.³⁴

33 Ähnlich argumentieren auch Crozier/Friedberg: „Die Lösung eines Problems hängt von der Art ab, wie es definiert worden ist. Entsprechend der jeweiligen Rationalität, die dabei zur Anwendung kommt, kann man auch ungefähr voraussagen, wie es gelöst werden wird“ (Crozier/Friedberg 1979: 226f).

34 Ein Beispiel aus dem Diskurs zur sozialen Stadtpolitik ist der Begriff der „Partnerschaft“ im Zusammenhang mit Stadterneuerungspolitiken. Auf verschiedenen europäischen Fachtagungen zu diesem Thema konnte ich beobachten, wie Teilnehmer regelmäßig „aneinander vorbei“ redeten und sich doch verstanden. Während britische Stadtplaner und Politiker den Begriff mit „public-private-partnerships“ und der wettbewerbsorientierten Stadtpolitik unter Thatcher und Mayor in Verbindung bringen, ist bei französischen Akteuren eine eher etatistische Sichtweise dominant, die sich auf Verträge zwischen unterschiedlichen Regierungsebenen bezieht. Skandinavische und südeuropäische Teilnehmer wiederum assoziieren mit dem Begriff in erster Linie eine Einbeziehung der Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse. Selbstverständlich ist diese Unterscheidung

Diskursgemeinschaften werden im Diskurs von Wortführern repräsentiert, von „diskursiven Eliten“ (Schwab-Trapp 2001: 271). Ihre Beiträge markieren einerseits die Position einer bestimmten Gemeinschaft in der diskursiven Auseinandersetzung, zugleich sind sie „wertvoll“ für andere Teilnehmer: Aufgeladen mit der Autorität des Urhebers können sie das Gewicht der eigenen Deutungsangebote verstärken (vgl. Schwab-Trapp 2001: 272f). Neben Diskursinhalten und Akteuren sind schließlich die Praktiken in den Blick zu nehmen, mittels derer ein Diskurs konstituiert wird (siehe hierzu auch Keller 2001: 130ff): Wo und wie finden die Auseinandersetzungen der Diskursgemeinschaften im diskursiven Feld über unterschiedliche Diskursformationen statt? Wo werden Diskurse produziert, wo werden sie aktualisiert?

Für den Diskurs zur sozialen Stadtpolitik geht es dabei in erster Linie um die Diskurse der Politikberatung. Ich möchte zwischen zwei Formen diskurskonstituierender Praktiken unterscheiden: zum einen findet sich eine Vielzahl an Politikdokumenten, Konzepten, Entwürfen von politischen Programmen und auf diese gerichtete Kommentare etc. Sie sind nicht öffentlich, kursieren in den Policy-Netzen – insbesondere im Bereich der Regelungsstruktur – und beziehen sich meist direkt auf einzelne Programme. Zum anderen ist gerade im Bereich der sozialen Stadtpolitik eine hohe Zahl an Veranstaltungen – Konferenzen, Fachtagungen, oftmals in einer Verbindung von wissenschaftlichen und programmatischen Beiträgen mit Besichtigungen politikrelevanter Projekte in der jeweils austragenden Stadt, mit messeähnliche Ständen etc. – zu beobachten, bei denen sich die Akteure im Feld treffen und austauschen. Hier ist in der Regel eine größere Öffentlichkeit anzutreffen, die Politiker, Verwaltungsmitarbeiter und Vertreter von Verbänden ebenso umfasst wie Vertreter von NGOs, Wissenschaftler, Studierende und Journalisten. Diesen Veranstaltungen kommt im Politikprozess eine wichtige Funktion zu, da sie Anlässe schaffen (und damit nicht nur Öffentlichkeit sondern zugleich auch Handlungsdruck herstellen), bei denen Ergebnisse präsentiert werden. Das Urban Forum in Wien im Herbst 1998, bei dem die Diskussion über die Gemeinschaftsinitiative URBAN eine neue Wendung bekam, ist beispielsweise als ein wichtiges Ereignis (als ein „disruptive event“) im Politikprozess anzusehen. Zu nennen sind ebenso

nur sehr grob, und neben der Herkunft prägen auch Berufsgruppen, Altersgruppen, Geschlecht etc. die Sichtweise eines Akteurs. Wichtig ist mir an dieser Stelle, zu zeigen, wie vielfach interpretierbar Story-Lines sind und wie oberflächlich Policy-Diskurse gerade auf europäischer Ebene – notwendigerweise – verlaufen. Für diskursanalytische Beiträge zum Partnerschaftsbegriff in der Stadterneuerung siehe auch Atkinson (1999) und Hastings (1999).

die „Starterkonferenz“ zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ und in der Folge die verschiedenen vom Deutschen Institut für Urbanistik im Rahmen der Programmbegleitung organisierten Konferenzen, bei denen sich ein großer Teilnehmerkreis über Konzepte und Rezepte der Politik verständigte und dabei ein zunehmend verfeinertes Policy-Vokabular entwickelte. Hierzu zählen aber auch Stadtteilforen und andere Veranstaltungen in den Stadtteilen, mit denen eine lokale politikbezogene Öffentlichkeit geschaffen wird, und die der wechselseitigen Information der Politikakteure und den anwesenden Bewohnern und sonstigen Akteuren dienen. Diese unterschiedlichen Diskurspraktiken führen gemeinsam zur Formulierung und Festigung von Diskursformationen und Diskurskoalitionen im Politikprozess.³⁵

Hervorzuheben ist letztlich, dass Diskursformationen immer „historische Ordnungen“ sind. Die Beiträge der Teilnehmer an einem Diskurs greifen auf historisch gewachsene Bedeutungen zurück, die sie in der Auseinandersetzung mit anderen verbinden und verdichten (vgl. Schwab-Trapp 2001: 267). Auch im Diskurs zur sozialen Stadtpolitik spielen bisherige stadtpolitische Ansätze und Problemdeutungen entweder zur Abgrenzung oder zur Verstärkung von Argumenten eine wesentliche Rolle. Hier sind deutliche Unterschiede in den verschiedenen Arenen im Zusammenhang mit den jeweils teilnehmenden Policy-Akteuren und ihren Policy-Institutionen zu erwarten. Die Historizität von Diskursformationen und Diskurskoalitionen steht in einem engen Verhältnis zum „Pfad“ einer Policy, zu ihrer institutionellen Tradition.

Wendet man diese diskursanalytischen Bausteine auf die soziale Stadtpolitik an, lässt sich eine Story-Line mit hoher Bindungskraft identifizieren: die „Abwärtsspirale benachteiligter Quartiere“.³⁶ Ob auf euro-

35 Mit dem Begriff der Diskurspraktiken beziehe ich mich auf Fairclough (1992) und Fischer (2003: 74).

36 Für die „benachteiligten Stadtteile“ sind im Laufe der Jahre verschiedene Namen gefunden worden, die je unterschiedliche Assoziationen und politische Zuständigkeitsvermutungen suggerierten. Nachdem sich die Stadterneuerung in den 1960er Jahren auf „rückständige Viertel“ (Zapf 1969) richtete und später auf „soziale Brennpunkte“ (Deutscher Städtetag 1979), werden die Gebiete der „neuen Generation“ von Programmen (Mayer 2003: 268) als „Stadtviertel in der Krise“ (Froessler 1994b), „Armutgebiete“ (Alisch/Dangschat 1993), „pockets of poverty“ (Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993), als „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ (Bundesregierung 1998) oder als „Gebiete mit Entwicklungspriorität“ (ARGEBAU 1997) bezeichnet. Diese Etikettierungen lassen sich als Rahmungen entschlüsseln, die im jeweiligen Politikdiskurs neben einer ordnenden Problemdeutung normative Vorstellungen über den „normalen“ bzw. wünschenswerten Zustand mittransportieren, der in die

päischer, nationaler, regionaler oder lokaler Ebene, es findet sich kaum ein Beitrag, der nicht argumentativ auf sie Bezug nimmt. Mit dieser Problemdeutung und -rahmung ging eine diskursive Verschiebung von „Armut“ und „Neuer Armut“ zu sozialer Ausgrenzung, sozialer Kohäsion und sozialer Integration einher, wie etwa Margit Mayer beobachtet:

„Städtische Armut und die mit ihr verbundenen Probleme werden dank ihrer sozialräumlichen Konzentration redefiniert als Mangel an sozialer Kohäsion, der soziale und ökonomische Exklusion produziere und als potentielle Barriere der Wettbewerbsfähigkeit nach politischen Maßnahmen verlange“ (Mayer 2003: 268).

Um den Kampf gegen die „Abwärtsspirale“ ist eine breite Diskurs-Koalition entstanden, die in den hier betrachteten Fällen geradezu oppositionslos erscheint. Ebenso breit akzeptiert scheinen die Verständigung über die Notwendigkeit „integrierter Handlungskonzepte“ und „partnerschaftlicher“ Steuerungsformen und schließlich das Ziel des „Community Empowerments“. Mit diesen Begriffen und ihrer Durchsetzung in den Policy-Diskursen lässt sich von einer Diskursinstitutionalisierung sprechen. Wie dieser Institutionalisierungsprozess verlaufen ist, darüber sollen die folgenden Fallstudien Aufschluß geben. Um auf diesen prozessualen Aspekt eingehen zu können, entfalte ich nach Netzwerk, Institution und Diskurs nun das Verhältnis von Policy-Making und Institutionalisierung.

Policy-Making und Institutionalisierung

Soziale Stadtpolitik ist ein emergentes Politikfeld, eine Politik ‚im Werden‘ (vgl. Walther 2004b). Um das „Werden“ geht es in den folgenden Analysen, wenn ich einerseits auf das Agenda-Setting im Vorfeld der Programmbeschlüsse blicke und zum zweiten auf die ersten Schritte der Implementation in den Quartieren. Das „Werden“ vollzieht sich dabei nicht „hinter dem Rücken“ der Akteure, vielmehr handelt es sich um einen absichtsvollen Akt des „Machens“, der in der Politikforschung als „Policy-Making“ gefasst wird.

„Policy Making“, so die für unseren Zusammenhang instruktive Konzeptualisierung bei Herbert Gottweis, kann „als Versuch der Herstellung von Ordnung verstanden werden, als Unternehmen, um in Konstellationen von Komplexität, Vielschichtigkeit und Unübersichtlichkeit

Krise geraten ist (die „soziale Stadt“ oder die „solidarische Stadt“), und zugleich Theorien bereithalten, warum dies geschehen konnte.

Klarheit, Stabilität und Prediktabilität zu schaffen“ (Gottweis 2003: 134).³⁷ Das Ergebnis des Policy-Makings, eine Policy bzw. eine Politik, ist dann – wenn der „Versuch“ erfolgreich ist – ein „handlungsanleitender und -legitimierender Deutungsentwurf gesellschaftlicher Wirklichkeit“ (Hofmann 1993: 22). Um diesem Anspruch gerecht zu werden, muss die Politik Verbindlichkeit für die Akteure im Feld erlangen. Gerade in Zeiten hoher Unsicherheit und der Fragmentierung von Macht, da Regieren zunehmend in Netzwerken und „jenseits des Nationalstaats“ stattfindet und kooperative Lösungen für gesellschaftliche Probleme gesucht werden, kommt den normativen und kognitiven Säulen einer „Politik“ dabei eine wesentliche Bedeutung zu (vgl. u.a. Hajer 2003a, 2003b, Hajer/Wagenaar 2003, Haus 2005, Zürn 1998). Mit anderen Worten: Es geht im Policy-Making heute um die Institutionalisierung von Leitbildern, Problemdeutungen und an sie gekoppelten Policy-Instrumenten. Policy-Making ist gleichsam der Prozess der Institutionalisierung von Policy-Institutionen. Institutionalisierung schließt dabei auch nicht antizipierte und nicht beabsichtigte Folgen des absichtsvollen „Machens“ ein (vgl. Merton 1936, Giddens 1997: 61ff, Scott 2001: 22ff, Windeler 2002: 182).

Institutionalisierung ist ein kontinuierlicher, rekursiver Prozess der Bildung, Veränderung und Festigung von Institutionen.³⁸ Anfang und Endpunkt sind nicht fixiert, Institutionen stehen „dauerhaft und durchgängig unter der Spannung ihrer (Re-)Produktion“ (Windeler 2002: 285). Institutionenwandel, so etwa Stephan Lessenich, vollzieht sich „unter durchaus kontingenten Umständen einer bestimmten historisch-politischen Kräftekonstellation“ (Lessenich 2003: 55). Moderne Gesellschaften sind, wie oben schon angesprochen, hochgradig institutionalisiert, so dass Institutionen sich immer in schon bestehende institutionelle Arrangements einschreiben, als „artifactual residuals of past action and

37 Das „Aufspüren von wohlfahrtseffizienten Lösungen“ (Braun 1998: 800), bezeichnet Heclo (1974) als „Puzzling“ (vgl. auch Braun 1998: 800): „Policy-making is a form of puzzlement on society’s behalf“ (Heclo 1974: 305). Er macht damit schon früh deutlich, dass politische Probleme meist so komplex sind und ihre Deutung mit Unsicherheiten befangen ist, dass schon die Problemdefinition ein interpretativer Akt ist (vgl. Braun 1998: 800). Die im Folgenden angewandte Konzipierung von „Machen“ unterscheidet sich deutlich von der Vorstellung eines klar abgrenzbaren „Policy Making-Systems“ in der Tradition von David Easton (1969), das sich auf einen „engeren staatlichen Entscheidungsapparat“ beschränkt (Windhoff-Heritier 1987: 64).

38 Der Prozess umfasst auch die Reflexion der Akteure über eingetretene oder erwartete Konsequenzen ihrer Handlungen, z.B. über Evaluationsstudien, Vergleiche (Benchmarking) und Politikberatung.

choices“ (Goodin 1996: 20, vgl. auch Meyer/Rowan 1991, Scott 2001). In den Worten von Richard Scott:

„Institutions do not emerge in a vacuum; they always challenge, borrow from, and, to varying degrees, displace prior institutions“ (Scott 2001: 95).

Auch Policy-Making bedeutet üblicherweise die „Modifikation bestehender Policies“ (Jann/Wegrich 2003: 97). Allerdings, und darauf bezieht sich Hajer, wenn er von „policy making in an institutional void“ spricht, lässt sich eine zunehmende Diskrepanz zwischen tradierten politischen Institutionen und „neuen politischen Räumen“ ausmachen (Hajer 2003b: 176). Der strukturelle Aspekt von Politik (polity) ist nicht länger stabil sondern selbst „diskursiv geworden“: Angemessene Strukturen zur Regelung politischer Angelegenheiten stehen heute zur Disposition und werden argumentativ neu verhandelt. Die „institutionelle Leere“, so Hajer, äußert sich im Auftreten neuer Akteure und Arenen und führt zu einer Dispersion von Entscheidungsfindungsprozessen (mehr beteiligte Akteure), einer neuen Räumlichkeit von Politikproduktion (Mehrebenenproblematik), einer Neubewertung und -definition von Fragen der Partizipation, einer Schwächung und Infragestellung wissenschaftlicher Expertise sowie einer Ausweitung der politik- und regelungsrelevanten gesellschaftlichen Bereiche (wie etwa das Verhältnis von Mensch und Natur im Kontext der Genforschung) (Hajer 2003b). Politikprozesse bekommen angesichts dieser Dynamik heute eine neue Bedeutung, es geht nicht mehr nur um Problemlösungen sondern immer mehr auch um eine (Rück-)Gewinnung von Vertrauen:

„Politics and policy making thus are not simply about finding solutions for pressing problems, but are as much about finding formats that generate trust among mutually interdependent actors“ (Hajer 2003b: 184).

Die „institutionelle Leere“, so möchte ich Hajer ergänzen, ist nun selbstverständlich nicht gänzlich „leer“, sondern ausgefüllt durch Handlungsorientierungen und Erwartungen der beteiligten Akteure. Wo formale politische Institutionen nicht vorhanden sind oder sich verändern, bieten soziale Institutionen den Akteuren im Politikprozess Orientierung. Sie finden ihren Ausdruck in Policy-Diskursen, die wiederum zur Institutionalisierung eines bestimmten Arrangements führen können. Das ist dann der Fall, wenn es einer Diskurskoalition gelingt, den diskursiven Raum, der sich um ein bestimmtes Policy-Issue entfaltet, zu dominieren, und sich dies dann auch in den institutionellen Praktiken des Politikfelds niederschlägt (vgl. Hajer 2004: 281; Saretzki 2003: 412). In diesem In-

stitutionalisierungsprozess können die vorhandenen institutionellen Arrangements als „institutionelle Pfade“ eine „Pfadabhängigkeit“ des Politikprozesses bewirken (North 1990, Crouch/Farrell 2002, Lessenich 2003):

„Die einmal institutionalisierten Relationen im Sinne spezifischer sozialer Beziehungsmuster und ihnen entsprechender Interaktionsorientierungen sozialer Akteure verfestigen und routinisieren sich, während die institutionalisierten Leitbilder [...] als Selektionsmechanismus und Wegweiser der weiteren institutionellen Richtungsentscheidungen dienen“ (Lessenich 2003: 55).

Das Konzept der Pfadabhängigkeit beobachtet ein selbstverstärkendes Entscheidungsverhalten sozialer Akteure, aus dem Widersprüche zwischen dem (Politik-)Ziel und der gewählten Problemlösungsstrategie erwachsen können: Die institutionellen Optionen sind „historically rooted“ (Hollingsworth 2000: 30f) bzw. an eine „legacy of the past“ gebunden (vgl. Lessenich 2003: 37). Die Pfadabhängigkeit von Institutionen kann zu suboptimalen Arrangements führen. Eine Erklärung für dieses „Lock-In“-Problem bietet das Modell der „wachsenden Gegenleistungen“ („increasing returns“): Mit den ersten Schritten, die in eine bestimmte Richtung getan werden, ermutigen sich die Akteure mit positivem Feedback, den eingeschlagenen Pfad weiterzugehen (vgl. Kazepov 2005: 62, Pierson 2000, Crouch/Farrell 2002). Allerdings bleibt den „institutionell eingebetteten“ Akteuren (Goodin 1996: 27, Lessenich 2003: 56) ein gewisser Spielraum. Hier kommt das Konzept des „Institutional Entrepreneurs“ ins Spiel: Akteure sind „potentiell kreativ“ und dazu fähig, „den Weg aus der Enge institutioneller Vorgaben zu finden“ (Lessenich 2003: 56, Crouch 2003: 94).³⁹ Institutional Entrepreneurs bzw. institutionelle Unternehmer sind Akteure, „die dank ihrer strategischen Positionierung und ihrer Ressourcenausstattung in der Lage sind, die Gestalt eines institutionellen Arrangements in ihrem Sinne zu beeinflussen“ (Lessenich

39 In Rückgriff auf Schumpeter stellt Lessenich einem „institutional entrepreneur“ einen „institutional manager“ gegenüber, der auf die „Verteidigung bestehender Institutionen“ bedacht ist (Lessenich 2003: 57). Um diese binäre Codierung zugleich zu überwinden, schlägt er die Figur des „institutionellen Agenten“ vor: „ein mit den notwendigen Machtressourcen und der staatlichen Lizenz zum unauffälligen, weil an bewährte Routinen anknüpfenden Handeln ausgestatteter Akteur transformativer Institutionenpolitik“ (Lessenich 2003: 58). Institutioneller Wandel wird dann zum Ergebnis von „strategischen Akten der konservativen Subversion“, „Resultat der Politik nicht von ‚Managern‘ mit den oder von ‚Unternehmern‘ gegen die bestehenden Institutionen, sondern von Agenten der Innovation, die mit den Mitteln der Institution gegen eben diese arbeiten“ (Lessenich 2003: 58, H.i.O.).

2003: 57, ähnlich auch Garud/Karnøe 2001: 2). Sie vermögen es, einen Pfad zu verändern oder gar einen neuen Pfad zu legen. Crouch und Farrell weisen beispielsweise darauf hin, dass alternative Pfade (wieder) entdeckt werden können, wenn neue Umweltbedingungen neue Herausforderungen bereithalten. Akteure werden auch immer an mehreren Politikprozessen („Spielen“) beteiligt sein und über die damit verbundenen Netzwerke Erfahrungen und Lösungen transferieren können (vgl. Crouch/Farrell 2002: 2).⁴⁰

Pfadabhängigkeit und Pfadkreation sind keine Gegenpole, darauf hat jüngst Windeler hingewiesen (Windeler 2003, Sydow et al. 2004). Vielmehr sind sie als ein Kontinuum zu denken, das Veränderungen über Zeit erkennbar macht. Ein Pfad kann sich dann vom Typ „überwiegend Pfadkreation“ zum Typ „Pfadabhängigkeit“ entwickeln (Sydow et al. 2004: 5), möglich ist auch die schrittweise Erweiterung eines Pfades („chain linked deviation steps“, Garud/Karnøe 2001: 26). Mit Blick auf technische Innovationen beschreiben Garud/Karnøe, wie institutionelle Unternehmer durch absichtsvolles Abweichen („mindful deviation“) von bisherigen, routinisierten Tätigkeitsmustern neue Pfade schaffen (Garud/Karnøe 2001). Sie bewegen sich sowohl innerhalb eines Pfades als auch außerhalb und können so als „boundary spanners“ agieren: Sie können ihre Überlegungen anderen Akteuren auf eine Weise „übersetzen“, dass sie diese verstehen und auch unterstützen („bisociation of ideas“) (vgl. Garud/Karnøe 2001: 16f). Innovation wird somit zu einem kollektiven Prozess des Schaffens, zu einer strategischen „bricolage“, die sich durch eine komplexe Verbindung von Bestehendem und Neuem auszeichnet (Garud/Karnøe 2001: 23).⁴¹ Wenngleich sich die Überlegungen zur Pfadkreation vorwiegend auf technische Innovationen beziehen – Garud/Karnøe illustrieren ihre Ausführungen mit der Geschichte der Entwicklung der „Post-It“-Klebestreifen bei 3M – lassen sich auch in Politikprozessen „boundary spanners“ erkennen, die absichtsvoll nach neuen Pfa-

40 Crouch/Farrell spielen in ihrem Beitrag verschiedene Varianten des Experiments der „Polya-Urne“ durch (vgl. Arthur 1994), welches Pfadabhängigkeitskonzepten und dem Gedanken der „increasing returns“ zugrunde liegt: In einer Urne sind unterschiedlich farbige Kugeln. Nachdem eine Kugel gezogen wird, wird sie zurückgelegt und eine Kugel mit derselben Farbe hinzugefügt. Eine zufällige Dominanz einer Farbe in den ersten Runden wird sich von Runde zu Runde steigern. Crouch/Farrell erweitern das Modell um einen risikoaversen, kostenabschätzenden Akteur, um weitere Urnen, Kosten und um parallele Spiele.

41 In den Worten von Garud/Karnøe: „entrepreneurship is not a negation of the past nor its simple extrapolation. It is a reconstitution and transformation of the past in such a way that continuity and change are both preserved in the act of path creation“ (Garud/Karnøe 2001: 26).

den suchen und andere Akteure für ihre Sache mobilisieren. Mit Kingdon läßt sich hier von „Policy Entrepreneurs“ sprechen (Kingdon 1995: 122ff).⁴² Im Politikdiskurs treten sie als „diskursive Eliten“ auf und bringen „ihre“ Themen als „Wortführer“ von Diskurskoalitionen in den Diskurs ein (s.o., vgl. Schwab-Trapp 2001: 272).⁴³ Im „Kampf der Interpretationen“ arbeiten sie dabei mit „diskursiven Strategien“: Sie setzen Deutungen ein, „die zugleich kulturell vertraut und hinreichend offen für neue Deutungsvorschläge sind“, und sie unternehmen „diskursive Abgrenzungs- und Kopplungsmanöver“, mit denen sie „ihren Argumenten ‚Gewicht‘ verleihen und Konfliktlinien ordnen“ (Schwab-Trapp 2001: 273f). Auf diese Weise binden sie eine Diskurskoalition an „ihre“ Interpretation und Konzepte und grenzen sie und sich zugleich von alternativen Formationen ab.

Im Politikprozess lassen sich bestimmte Situationen ausmachen, die für die Durchsetzung eines politischen Konzepts besonders günstig erscheinen – „Gelegenheitsfenster“ bzw. „Policy Windows“ (Kingdon 1995). Diese „Fenster“ öffnen sich im Zusammenhang mit Policy-relevanten Ereignissen (bzw. vielmehr mit deren Wahrnehmung durch die Akteure im Feld oder andere, die sich über die Auseinandersetzung mit diesen Geschehnissen an den Interaktionen im Feld bzw. am Politikdiskurs beteiligen).⁴⁴ Solche Ereignisse („disruptive events“ oder „exter-

42 Kingdon unterscheidet drei Motive von Policy Entrepreneurs, sich für ein Thema einzusetzen: Karriereziele, politische Werte, die sie durchsetzen möchten, oder aber sie sind „Policy Groupies“ und haben einfach Freude an dem Prozess: „some entrepreneurs simply like the game“ (Kingdon 1995: 123).

43 Policy-Entrepreneure können m.E. Individuen und kollektive Akteure sein, Kingdon bezieht sich allerdings ausschließlich auf individuelle Akteure (vgl. Kingdon 1995: 182). Im Policy-Making zur sozialen Stadtpolitik spielen „Experimentierparagrafen“ (Art. 10 EFRE), institutionalisierte Ressortforschung (ExWoSt) ebenso wie einzelne Verwaltungsmitarbeiter, die zu günstigen Zeitpunkten ihre Spielräume nutzen, eine wesentliche Rolle. Es ist allerdings zum momentanen Zeitpunkt noch nicht entschieden, ob eher von einer Pfadkreation oder einer Pfaderweiterung gesprochen werden kann. Eine „bisociation of ideas“ war bislang nur in einem begrenzten Akteursspektrum möglich, und in zentralen Aspekten der Politik scheinen, zumindest im deutschen Fall, hartnäckige „Diffusionshürden“ zu bestehen (vgl. Walther/Güntner 2005).

44 Mit dem „Policy Window“ greift John Kingdon das auf James G. March zurückgehende „Garbagecan-Modell“ zur Erklärung von Entscheidungen in mehrdeutigen Situationen auf (vgl. Cohen/March/Olsen 1972). Das Modell geht davon aus, dass in einem Entscheidungsprozess Probleme („problem stream“), Lösungsangebote („policy primeval soup“) und Akteure („political stream“) weitgehend unverbundene „Ströme“ bilden. Ein offenes Politikfenster bietet dem Policy Entrepreneur die Möglichkeit, diese Ströme zu verbinden/koppeln („coupling“) und eine Entscheidung in

nal shocks“; vgl. Hoffmann 1999, Sabatier 1993) können die Ergebnisse von Gutachten und Studien ebenso sein wie Medienberichte, Katastrophen etc. (bei Kingdon: „problem stream“); hierzu zählen auch Ereignisse im Zusammenhang mit festgeschriebene Rhythmen im Politikprozess, wie etwa die Förderperioden der Europäischen Strukturpolitik oder auch Parlamentswahlen (bei Kingdon: „political stream“).

Blickt man auf die vergangenen zwei Jahrzehnte der Politikgestaltung zurück, fallen verschiedene „Fenster“ auf: die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes 1992, die Reformen zur Strukturfondsförderung 1993 und 1999, Bundestagswahlen 1998, verschiedene Landtagswahlen, die Veröffentlichung diverser Armut- und Sozialberichte und alarmierende Medienberichterstattung über den Zustand deutscher und europäischer Städte. Ein wesentliches Datum waren beispielsweise die Unruhen 1981 in Les Minguettes, einer Großwohnsiedlung bei Lyon, die den damaligen Präsidenten Mitterrand zu einer politischen Reaktion und zur Einführung der ersten expliziten nationalen „Krisen-Politik“ (Alisch 2002: 63) für benachteiligte Stadtteile in Europa bewegten (vgl. Blanc 2002: 218). Hervorzuheben ist jedoch, dass, von wenigen Situationen wie dieser abgesehen, auf allen Ebenen die Anlässe durch die Akteure im Politikprozess vornehmlich selbst geschaffen wurden, insbesondere durch systematische Politikberatung und Ressortforschung und durch den Reformprozess der EU-Strukturpolitik. Dies wird in den Fallstudien in den folgenden Kapiteln deutlich werden. Mit dem hier entfalteten Analysekonzept werden die Politikprozesse auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene nachgezeichnet. Im ersten Schritt (in den Kapiteln 3-5) geht es dabei um die Frage der Institutionalisierung von Policy-Diskursen in politischen Programmen durch Politiknetzwerke und ihre Handlungen orientierende Policy-Institutionen. Im zweiten Schritt (Kapitel 6 und 7) wird dann am Beispiel Berlin die Ausdeutung der zur Policy-Institution gewordenen sozialen Stadtpolitik, ihre Übersetzung in ein lokales Implementationssystem aus Quartieren, Quartiersmanagern und integrierten Handlungskonzepten und schließlich ihre Umsetzung durch einzelne Projekte betrachtet.

die Wege zu leiten (vgl. Kingdon 1995). Fenster öffnen sich, so Kingdon, insbesondere wenn drängende Probleme „auftauchen“ („appearance of compelling problems“) oder bei Veränderungen im „political stream“, also etwa nach Wahlen oder bei personellen Veränderungen in einer Verwaltung. Sie werden wieder geschlossen, wenn die Teilnehmer in diesem Prozess das Gefühl haben, etwas getan zu haben (auch wenn es nur symbolisch ist), wenn sie eine Maßnahme nicht durchsetzen können, wenn sich die Situation entspannt hat, infolge weiterer personeller Veränderungen oder schließlich, wenn keine Lösung gefunden werden kann (Kingdon 1995: 168ff).

Soziale Stadtpolitik der Europäischen Union

Stadtpolitik ist gemäß den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften keine supranationale Zuständigkeit. Gleichwohl hat sich in den vergangenen Jahrzehnten eine „europäische Städtepolitik“ entwickelt in Form einer „städtischen Dimension“ der Regional-, Umwelt- und Beschäftigungspolitik mit ihren jeweiligen Förderprogrammen.¹ Die ersten Maßnahmen für benachteiligte Stadtteile wurden im Rahmen so genannter „Städtischer Pilotprojekte“ (SPP) (1989-1999) seit 1989 finanziert. Mit der „Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete“ URBAN (1994-1999) legte die Europäische Kommission dann 1994 ein erstes eigenständiges Programm für „städtische Problemviertel“ auf, das integrierte Konzepte unterstützte, mit denen „global die wirtschaftlichen,

1 In diesem Kapitel passe ich mein Vokabular dem Sprachgebrauch der Europäischen Kommission und der europäischen Städtenetze an, die mehrheitlich von „Europäischer Städtepolitik“ und nicht von „Europäischer Stadtpolitik“ sprechen. Eine konzeptionelle Unterscheidung zwischen den beiden Begriffen kann ich jedoch nicht feststellen. In den Passagen, die sich nicht konkret auf Aktivitäten und Programme der Europäischen Kommission beziehen, bleibe ich beim Begriff der „Stadtpolitik“. Noch eine zweite begriffliche Klärung ist an dieser Stelle nötig: Die Pluralform „Europäische Gemeinschaften“ entspricht der offiziellen Amtssprache der EG und leitet sich aus dem rechtlichen Fortbestand der drei Gemeinschaften EGKS, EURATOM und EWG nach dem Fusionsvertrag von 1967 ab. Im allgemeinen Sprachgebrauch ist jedoch die Singularform „Europäische Gemeinschaft“ als begriffliche Klammer üblich, wenn nicht konkret die Verträge, sondern die Arbeit der gemeinsamen Organe betrachtet werden. Diesem Gebrauch schließe ich mich an. Seit dem Maastrichter Vertrag wird jedoch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in der Amtssprache ebenfalls als Europäische Gemeinschaft (EG) bezeichnet, um ihren gestiegenen politischen Stellenwert zu unterstreichen. Diese begriffliche Verwirrung ist für die Analyse unerheblich, da sich die Entwicklung der Stadtpolitik innerhalb der Bereiche der EWG/EG abspielte.

sozialen und Umweltprobleme des benachteiligten Gebiets in Angriff genommen werden“ sollten (vgl. Europäische Kommission 1994).² Mit einem Volumen von etwa 900 Mio. EUR insgesamt 118 Gebiete aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert (Europäische Kommission 2000: 2).³ Aufbauend auf den Erfahrungen mit URBAN und SPP wurde in der Förderperiode 2000-2006 schließlich die „städtische Dimension“ der Gemeinschaftspolitiken gestärkt. Gemäß Art. 2 Abs. 1b der Verordnung über den EFRE sind Infrastrukturinvestitionen zur „Erneuerung von städtischen Problemgebieten“ durch den EFRE in „Regionen mit Entwicklungsrückstand“ („Ziel-1-Gebiete“) und in „Gebieten mit Strukturproblemen“ („Ziel-2-Gebiete“) förderfähig (vgl. Europäische Kommission 1999a).⁴ Zugleich wurde eine zweite Runde der Gemeinschaftsinitiative URBAN „für wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Vorstädte zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung“ aufgelegt (vgl. ebd.). In der Förderperiode 2007-2013 wird der integrierte Förderansatz zur Stärkung benachteiligter Stadtteile als „städtische Dimension“ der Kohäsionspolitik weitergeführt (vgl. Europäische Kommission 2006).

Im Folgenden rekonstruiere ich, wie die Europäische Union zu ihren stadtpolitischen Aktivitäten kam und welche Problemwahrnehmungen, Theorien und Erzählungen die am Politikprozess beteiligten Akteure zu ihrem Tätigwerden bewogen haben. Es lassen sich dabei grob drei Etappen der Entwicklung der europäischen Städtepolitik unterscheiden: Im Zuge der „Delors-Dynamik“ auf dem Weg zum Europäischen Binnenmarkt fanden Ende der 1980er Jahre verschiedene Suchbewegungen statt in Form von Studien und förderpolitischen Experimenten. In den 1990er Jahren konsolidierten sich dann ein stadtpolitisches Instrumentarium im Rahmen der EU-Strukturpolitik und ein politikbezogener Diskurs.⁵ Seit

2 Gemeinschaftsinitiativen (kurz: GI) sind Förderprogramme, die die allgemeinen Maßnahmen der Strukturpolitik in speziellen Problembereichen ergänzen. Sie können von der Europäischen Kommission „in eigener Regie“ umgesetzt werden, wenn sie „der Aktion ein besonderes Interesse für die Gemeinschaft beimisst“ (vgl. Axt 2000: 257; Art. 11 der Koordinierungsverordnung (KV) über die Strukturfonds (EWG) 2082/93). Auf diese Weise übt die Kommission als „Policy Entrepreneur“ ihre Initiativfunktion in der Politikgestaltung der Europäischen Gemeinschaft aus.

3 Die tatsächliche Höhe der Ausgaben seitens der EU, so die Ex-Post-Evaluation, betrug 721,4 Mio Euro (Stand Juli 2003; vgl. GHK 2003: V)

4 Seit der Reform der Strukturpolitik 1988 orientiert sich die Verteilung der Finanzmittel an „Zielen“, die jeweils mit einem spezifischen Förderzweck verbunden sind (vgl. hierzu einleitend: Axt 2000: 83ff).

5 Mit Kohäsionspolitik bezeichne ich die Politik der Europäischen Gemeinschaft für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Das wesentli-

den späten 1990er Jahren ist schließlich eine schrittweise inhaltliche Akzentverschiebung in der europäischen Städtepolitik zu beobachten, die die Wettbewerbsfähigkeit der Städte und ihren Beitrag zur „Lissabon-Strategie“ in den Mittelpunkt stellt.⁶

In der Rekonstruktion dieser Entwicklung gehe ich chronologisch vor und betrachte jeweils die dominanten Diskursstränge, die Förderinstrumente und die an der Politikgestaltung beteiligten Akteure. Für die erste Phase (etwa 1983-1993) zeichne ich die frühen Studien und Thematisierungen einer „europäischen Städtepolitik“ im Umfeld der Europäischen Kommission nach, auf denen die spätere Politikformulierung aufbauen konnte, sowie die sich in dieser Zeit etablierenden Städtetzwerke und die Entstehung der städtischen Pilotprojekte. Für die folgenden Jahre (etwa 1994-1998) werden die Formulierung und Umsetzung der GI URBAN sowie die parallel dazu laufende Diskurspolitik über die Formulierung einer „städtischen Agenda“ beleuchtet. Die anschließende Betrachtung der Jahre 1999-2005 steht im Zeichen der Weiterentwicklung der Gemeinschaftsinitiative URBAN und der stadtpolitischen Interpretation der „Lissabon-Strategie“.

Die Europäische Kommission entdeckt die Städte (1983-1993)

Benachteiligte Stadtteile kamen über verschiedene Wege auf die politische Agenda der Europäischen Gemeinschaft. Zunächst waren dies Studien und Diskussionspapiere der Europäischen Kommission, mit denen ein Diskurs über europäische Städte, ihre Probleme und Konturen einer europäischen Städtepolitik initiiert wurde. Ende der 1980er Jahre begann die Europäische Kommission auch, mit der Förderung von Städtischen Pilotprojekten erste konkrete Maßnahmen in den Vierteln zu unterstüt-

che Instrumente sind die drei Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung EFRE, Europäischer Sozialfonds ESF, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft EAGFL) und der Kohäsionsfonds für einkommensschwache Mitgliedstaaten (vgl. Europäische Kommission 2004: xvii-xxiv). Äquivalent findet sich häufig der Begriff EU-Strukturpolitik (vgl. Axt 2000).

- 6 Beim Europäischen Rat in Lissabon im März 2000 verabredeten die Staats- und Regierungschefs das gemeinsame Ziel, „Europa bis zum Jahr 2010 zur erfolgreichsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt zu machen“ und alle Gemeinschaftspolitiken diesem Ziel unterzuordnen (vgl. Barnier 2003: 5). Bei einem Treffen des Rates in Göteborg im Juni 2001 wurde die Strategie ergänzt um den Schwerpunkt „Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung“.

zen und auf diese Weise ihr Engagement über vor Ort sichtbare Aktivitäten zu demonstrieren. Schließlich wurden Städtenetze ins Leben gerufen und unterstützt, die sich im weiteren politischen Diskurs für eine Städtepolitik stark machten. Mit einer Darstellung dieser drei Anfänge des Policy-Making – Diskurse, Städtische Pilotprojekte und Städtenetze – eröffne ich in den folgenden Abschnitten die Rekonstruktion des Politikprozesses auf europäischer Ebene.

Stadtpolitisch relevante Diskurse

Der Beginn einer Auseinandersetzung der Europäischen Gemeinschaft mit Städten und Stadtpolitik lässt sich näherungsweise auf die späten 1970er und frühen 1980er Jahre datieren (vgl. Frank 2005, Kunzmann 2004, Tofarides 2003, Paulus 2000, Stewart 1994). Nachdem im Umfeld des Europarates schon in den 1970er Jahren stadtpolitische Diskussionen begonnen hatten, kam der Anstoß für die Organe der Europäischen Gemeinschaft zu einer Beschäftigung mit dem Thema „Stadt“ durch das Europäische Parlament. Nach der ersten Direktwahl 1979 forderten Abgeordnete die Kommission auf, stadtpolitisch aktiv zu werden (vgl. Paulus 2000). Die Thematisierung von Stadtentwicklung und der Möglichkeit einer Städtepolitik in der Europäischen Kommission begann dann in den 1980er Jahren im Umfeld der Generaldirektionen (GD) Regionalpolitik (GD XVI) und Umwelt (GD XI). 1983 wurde eine „Urban Decline Study Group“ von der Kommission (GD XVI) einberufen und damit beauftragt, die Auswirkungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels auf die europäischen Städte zu untersuchen und „erste Ansätze für eine wirtschaftlich orientierte europäische Städtebaupolitik“ aufzuzeigen (Kunzmann 1989: 610). Auch die für Umwelt zuständige GD XI setzte ein Expertenteam ein, um den Zustand der Städte zu beschreiben.⁷ Hier standen „Sorgen um die möglichen Folgen eines gemeinsamen europäischen Marktes, insbesondere in städtischen Verdichtungsgebieten“ im Mittelpunkt. Auch bei dieser Initiative war das Ziel die Entwicklung politischer Handlungsansätze (ebd.: 610). Beide Studienreihen verbanden eine Problemanalyse mit Konzepten für Politikansätze auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft. Zusammen legten sie,

7 1988 hat das Europäische Parlament in einer „Entschließung zur Umwelt in städtischen Gebieten“ nicht nur die Kommission aufgefordert, „einen Bericht über die Qualität der städtischen Umwelt“ auszuarbeiten, sondern ebenso dafür plädiert, „in der GD XVI (Regionalpolitik) und GD XI (Umwelt und Verbraucherschutz) unverzüglich zusätzliche Dienststellen für städtespezifische Fragen einzurichten, die für die Entwicklung einer städtepolitischen Strategie der Gemeinschaft zuständig sind“ (Deutscher Bundestag 1989: 5, zitiert in Kunzmann 1990: 846).

argumentativ und auch personell, den Grundstein für den stadtpolitischen Diskurs im Umfeld der Europäischen Kommission in den 1990er Jahren. Ein weiterer Diskursstrang, der insbesondere für eine „soziale“ Stadtpolitik von Bedeutung sein sollte, entwickelte sich im Umfeld der GD für Beschäftigung, industrielle Beziehungen und Soziales (GD V) über das Begriffspaar „Armut“ und „soziale Ausgrenzung“ und die Frage nach einer „Europäischen Armutspolitik“. Diese fachpolitischen Beiträge waren überdies Teil einer umfassenderen Debatte über das „Europäische Sozialmodell“ als Leitbild für die Vertiefung der europäischen Integration in Form einer Europäischen Union. Die dort formulierte Figur der – zunächst sozialen und wirtschaftlichen, später auch der territorialen – „Kohäsion“ bildete einen wesentlichen, die sektoralen Argumente zusammenbindenden, Träger der Argumente für eine europäische Städtepolitik. Über diese miteinander verschränkten Diskussionen entstand im Umfeld der Europäischen Kommission ein Diskurs, der die Initiierung stadtpolitischer Aktivitäten beförderte und koordinierte.

Der Niedergang der Städte (Urban Decline)

Auf Druck des Europäischen Parlaments und einzelner Mitgliedstaaten entschied die Europäische Kommission im April 1983, eine Studie über Stadtentwicklung und städtische Probleme in der Europäischen Gemeinschaft in Auftrag zu geben (vgl. Cheshire/Hay 1989: 1). Die Studie, in der die mehrjährige Arbeit der eingesetzten Gruppe von Wissenschaftlern zusammengefasst wird, zeichnet die Entwicklung der europäischen Städte seit der Industrialisierung nach und macht vier Prozesse für den Niedergang der Städte („urban decline“) seit den 1970er Jahren verantwortlich. Dezentralisierung und Deindustrialisierung markieren dabei die wesentlichen Faktoren, zwei weitere Prozesse sind Verschiebungen und Verschärfungen in der räumlichen Ungleichheit im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Europäischen Markt und der Restrukturierung von Handels- und Kommunikationsströmen. Zudem führe die Umstrukturierung der Landwirtschaft vor allem in Südeuropa zu verstärkten Land-Stadt-Wanderungen (vgl. ebd.: 5). In diesem Bild von Stadtentwicklung im Einfluss von ökonomischem und gesellschaftlichem Wandel wird die Anpassungsfähigkeit der Städte, ihre „adaptive capacity“, zum Schlüssel einer guten Stadtpolitik.⁸ Dieser Interpretation von städti-

8 In den Worten der Study Group: „Urban problems are essentially [...] problems of adjustment [...]. From this viewpoint, urban problems can be seen as adjustment costs caused by the impact of the forces discussed above, acting on the adaptive capacity of the urban socio-economic structure“ (Cheshire/Hay 1989: 4f).

schem Wandel entsprechend skizzierten die Verfasser der Studie zwei Ziele für eine Stadtpolitik: die Unterstützung des Wandels durch Erneuerung von Infrastruktur und Qualifizierung der Arbeitskräfte sowie die Abfederung der ökonomischen und sozialen Kosten der Anpassung. Dabei hoben sie hervor, dass die sozialpolitische Begleitung vor allem auf nationaler und supranationaler Ebene anzusiedeln sei, um soziale Polarisierung nicht noch zu verstärken (vgl. ebd.: 10). Dennoch wurde eine zusätzliche stadtpolitische Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft empfohlen. Dafür wurden drei Begründungen angeführt:

- Die Europäische Gemeinschaft steht in der Verantwortung für einen Ausgleich von räumlichen Disparitäten.
- Städtische Probleme treten in allen Mitgliedstaaten auf und sind überall auf ähnliche Ursachenkonstellationen zurückzuführen.
- Städtische Probleme stehen in engem Zusammenhang mit drei EG-weiten strukturellen Umwälzungen: mit der europäischen Integration, mit der räumlichen Restrukturierung von Industrie und mit einem Beschäftigungsrückgang im produzierenden Gewerbe (vgl. ebd.: 203f).

Der „Verfall“ der Städte, der sich aus den ökonomischen und sozialen Entwicklungen ergebe, könne verschiedene Formen annehmen, die jeweils unterschiedliche Reaktionen erfordern. Die Forschergruppe unterschied drei „Verfalls-Typen“:

- „the problem of neighbourhood decline or decay“,
- „the decline of whole major urban areas“,
- „the decline of older urbanized regions especially where industrialization occurred at a relatively early date“ (ebd.: 34f).

Den ersten Typus, den „Niedergang“ von Stadtteilen, sahen sie dabei als irrelevant für die Politikgestaltung auf europäischer Ebene, als politikrelevant galt ihnen nur den „Verfall“ ganzer Stadtregionen:

„If urban decline is to attract a policy response at the level of the EC it may reasonably be argued that its definition should not be extended to include local areas in otherwise prosperous cities. Problems affecting whole major metropolitan regions or urbanized regions may, however, given the aims of the EC, be regarded as having a European-wide significance and [...] have important implications for spatial disparities“ (ebd.: 35).

An anderer Stelle wurde dieses auf die räumliche Ausdehnung des „Verfalls“ gestützte Argument noch weiter verdeutlicht. Eine Politik gegen „Urban Decline“ müsse auf stadtdregionaler Ebene ansetzen, denn:

„in any FUR [functional urban region, S.G.], there will be residential segregation; this means that there will be poor areas and rich areas. The larger the FUR, other things equal, the larger the poor areas within it will be and the easier it will be to find concentrations of extreme deprivation. But such concentrations do not necessarily reflect spatial inequalities. They are essentially inequities between people and within society, which have a spatial manifestation. Thus, the indicators for the FUR as a whole should be the deciding factor in the decision as to whether policy concerned with spatial disparities should intervene in a particular city“ (ebd.: 202).

Eine stadtpolitische Strategie zur Stärkung der „adaptive capacity“ von Städten, müsse, so lassen sich die Empfehlungen zusammenfassen, Fachpolitiken integrieren – d.h. wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die städtische Umwelt zusammendenken – und konzentriert und räumlich selektiv eingesetzt werden (ebd.: 204ff).⁹

Der Einfluss der Study Group blieb zwar zunächst begrenzt – „no political conclusion could be drawn from the study“ (Mitarbeiter der damaligen DG XVI, zitiert in Paulus 2000: 99) – aber dennoch bot sie die inhaltliche und personelle Grundlage für weitere Studien und bereitete einen sich zunehmend institutionalisierenden Diskurs über Raumentwicklung in Europa vor, der etwa zehn Jahre später im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) mündete (s.u.).¹⁰ Im Jahr 1990 wurde dann die Studie „Urbanisation and the Function of the Cities in the European Community“ von der Europäischen Kommission als Teil einer Reihe von „Regional Development Studies“ in Auftrag gegeben (Parkinson et al. 1992, vgl. hierzu Paulus 2000: 105). Ihre Kernthese, die eine Liste von „urban challenges towards 2000“ anführt, war, dass in Europa ein zunehmender Wettbewerb zwischen den Städten zu beobachten sei, auf den mit einseitigen Wachstumspolitiken reagiert werde, die die sozialen und ökologischen Probleme noch verstärken:

9 Die Study Group schlug vor, dass strukturpolitische Mittel (EFRE) dazu eingesetzt werden sollten, den Strukturwandel in städtischen Gebieten zu befördern („turning urban areas around“) während sozialpolitische Mittel (ESF) der sozialen Abfederung der Transformation dienen könnten („easing the costs of rundown and [...] relieving distress“, Cheshire/Hay 1989: 207).

10 Eine weitere einflussreiche Studie, die hier nur erwähnt werden soll, wurde Mitte der 1980er Jahre von der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions veröffentlicht (EFILWC 1987). Sie beschäftigte sich mit Wohn- und Lebensbedingungen in europäischen Städten und identifizierte sozialräumliche Polarisierung als wichtige stadtpolitische Aufgabe (vgl. Paulus 2000: 99).

„One of the crucial findings of this study is that economic growth strategies have not only been unable to prevent social polarization and segregation and the deterioration of the environment but they have actually deepened these processes in some cases“ (Parkinson et al. 1992: 208).

Gefordert wurde auch hier ein Umdenken, das wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung in Einklang bringen müsse (vgl. ebd.: 24). Wenngleich dabei Stadtpolitik in Anwendung des Subsidiaritätsgedankens in erster Linie als Aufgabe der Städte und der Mitgliedstaaten gesehen wurde, ging an die Adresse der Europäischen Kommission ein deutliches Plädoyer für eine Berücksichtigung der „städtischen Dimension“ in ihrer regionalpolitischen Agenda (ebd.: 209). Die Autoren leiteten eine Verantwortung der Europäischen Gemeinschaft überdies daraus ab, dass verschiedene Gemeinschaftspolitiken schon einen deutlichen Einfluss auf die Entwicklung der Städte ausübten (ebd.: 197ff). Die bisherige Strukturpolitik der EG wurde dahingehend kritisiert, dass sie trotz ihrer faktischen Bedeutung Städte als eigenständigen Fokus nicht wahrnehme. Durch die Auswahl von Förderkulissen auf Grundlage von Daten auf Regionalebene fielen einige Städte mit erheblichen Problemen außerhalb der Zielgebiete aus der Förderung (ebd.: 23).¹¹ Der von der Urban Decline Study Group bezogenen Position, erst ein „Niedergang“ auf stadtreionaler Ebene sei für die EG relevant, wurde deutlich widersprochen. Die Entstehung benachteiligter Stadtteile wurde in dieser Studie auch nicht einfach hingenommen, sondern analysiert als Resultat von miteinander verflochtenen Entwicklungen auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene. Aus diesem Grund müssten Probleme auf Quartiers-ebene auch auf all diesen Entscheidungsebenen Berücksichtigung finden:

„A successful policy would recognize that these different spatial levels are not separate but interact in crucial ways. For example, the economic and social problems found within specific parts of individual cities are frequently caused by decisions and processes of change which take place at wider regional, national or European levels. A policy which focused on narrowly defined spatial consequences of broader trends – for example, unemployment or housing problems within the ‚inner cities‘ and peripheral housing estates, or the exclusion or ghettoization of ethnic minorities – while ignoring wider regional, national and European labour and housing markets, and investment trends, is likely to be ineffective“ (ebd.: 212).

11 Die Stadtforscher verwiesen allerdings auch auf erste positive Erfahrungen mit städtischen Pilotprojekten, die ab 1988 über Art. 10 EFRE ermöglicht worden waren (s.u.).

In der Folge wurde eine weitere Berichtsreihe „Europe 2000“ beauftragt.¹² Im Bericht „Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory“ wurde sogar eine eigene Kompetenz für Raumplanung und Stadtentwicklung auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft gefordert (vgl. Paulus 2000: 107). Mit der Thematisierung eines „Europäischen Raums“ gilt dieser Bericht als wesentlicher „Trigger“ für ein neues Nach- und ein Umdenken über Regionalentwicklung in Europa (vgl. Kunzmann 2004: 4, Paulus 2000: 107f). Im Kontext dieser Überlegungen brachte die Europäische Kommission 1991 in Maastricht den Vorschlag ein, „urban areas in decline“ im Vertrag über die Europäische Union aufzunehmen. Diese Formulierung wurde jedoch von den Regierungen unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip gestrichen (vgl. Paulus 2000: 108; Parkinson et al. 1992: 197, Tofarides 2003: 63f).¹³

Festzuhalten bleibt, dass die Europäische Kommission in dieser Phase begann, über Gutachten und Studien den Stellenwert von Städten im Rahmen ihrer Strukturpolitik zu eruieren. Ging es zunächst darum, sich einen Überblick über den Zustand der Städte zu verschaffen, wurde vor allem mit dem Parkinson-Report erkannt, dass im Zuge eines verstärkten Städtewettbewerbs soziale Ungleichheit trotz bzw. aufgrund von Wachstum in den europäischen Städten zunahm und daher eine „städtische Dimension“ der Struktur- und Regionalpolitik gefordert war (vgl. Parkinson et al. 1992: 209).¹⁴ Der Parkinson-Report galt, mit seiner Kritik an der bisherigen Strukturpolitik und seinem Verweis auf das Kohäsionsziel der Europäischen Gemeinschaft aber auch aufgrund seiner mit Fallstudien illustrierten Argumentation, in der für Regionalpolitik zuständigen Generaldirektion als wichtige „Munition“ im Werben für die „städtische Sache“ (vgl. Paulus 2000: 106f).

12 Hier waren die Mitglieder der Urban Decline Study Group wieder auf verschiedenste Weise eingebunden. Die Berichtsreihe wurde über den „Experimentierartikel“ Art. 10 EFRE finanziert, der auch in anderen Zusammenhängen für das Policy-Making der sozialen Stadtpolitik (SPP, URBAN II) entscheidend war (s.u.).

13 Im Umfeld der Berichtsgruppe wurde zeitgleich das „Committee on Spatial Development“ (CSD) ins Leben gerufen als ein „transnational network of civil servants looking at European space from a new transnational perspective“, aus dem heraus später die Formulierung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts entstand (Richardson/Jensen 2003: 18).

14 Am Parkinson-Report war mit dem Stadtsoziologen Jens Dangschat ein Autor beteiligt, der auch im gleichzeitig geführten deutschsprachigen Diskurs über städtische Armut und Ausgrenzung eine zentrale Sprecherposition innehatte (vgl. Kap.4).

Städtische Umwelt

Ein zweiter stadtbezogener Diskurs formierte sich im Bereich der europäischen Umweltpolitik. Ein erster Meilenstein war das Grünbuch für die städtische Umwelt, es folgte die Einsetzung einer Sachverständigen-gruppe für die städtische Umwelt und die „Sustainable Cities Campaign“ mit der Formulierung der Charta von Aalborg (1994), die zehn Jahre später erneuert wurde (Aalborg +10). In diesem Diskursstrang waren vor allem die frühe Thematisierung von „Stadt“ im Grünbuch mit einem sehr weit gefassten Verständnis von „Umwelt“ für die Rahmung städtischer Probleme (normativ-kognitive Dimension der sozialen Stadtpolitik) und die Überlegungen zu nachhaltigem Stadtmanagement für die Durchsetzung des integrierten Handlungsansatzes (regulative Dimension) bedeutsam.¹⁵

Die Problembeschreibung im Grünbuch fällt durch ihre polemische, ideologische Sprache auf, die mit den Errungenschaften der Moderne hart ins Gericht geht und das Modell der „Alten Stadt“ fast schon aggressiv bewirbt (siehe hierzu ausführlich Frank 2005 und Kunzmann 1990).¹⁶ Um den Umweltaspekt über der Pauschalkritik nicht aus dem

15 „Grünbücher“ sind Mitteilungen der Europäischen Kommission, mit der eine öffentliche Diskussion über ein als politikrelevantes Thema angeregt werden soll. Der so entstehende Konsultationsprozess ist zentraler Bestandteil der „Komitologie“, der institutionalisierten Politikberatung der Kommission (vgl. Rometsch 1999, Wallace 2003, Frank 2005).

16 Die Problemdeutung der Verfasser wird im Wesentlichen in Kapitel 3 des Dokuments formuliert: „the root causes of urban degradation“. Kriminalität, Gesundheitsprobleme, Verkehr, Lärm und Verschmutzung werden dort auf ein buntes Ursachenbündel zurückgeführt. So wird der funktionalistische Städtebau der Moderne dafür attackiert, die Stadt in ein rigides, unflexibles Korsett zu pressen. Im Zuge internationalen Standortwettbewerbs müssten zudem Lebens- und Umweltqualität hinter der Entwicklung neuer Wirtschaftsflächen zurückstehen. Shopping Malls und der Strukturwandel im Einzelhandel führten zu Verkehr, Stau und Parkproblemen und Monotonie. Diese Tendenzen der „office culture“ würden von einer innerstädtischen Hotelkultur noch verschärft, so dass sich nur noch Alte, Einwanderer und Yuppies in den Innenstädten aufhalten könnten (Europäische Kommission 1990: 28). Am Rand der Innenstadt wohne zwar „a greater diversity of age and social groups“, allerdings belästigt von Verkehr und Lärm. In der Peripherie, in den Schlafstädten, finde sich eine bauliche und gesellschaftliche „Monokultur“ (ebd.: 28), die wiederum den Verkehr verursache, der den innerstädtischen Ring belaste. Da die Isolation in den Randstädten nicht auszuhalten sei, sei eine „return to the city“ Bewegung zu beobachten, die sich an der alten europäischen Stadt orientiere, während die Großsiedlungen in der Peripherie von Vandalismus und Gewalt heimgesucht würden. Letztlich wird noch die Musealisierung der

Blick zu verlieren, wird die alte Stadt der funktionalen Mischung dabei zum umweltpolitischen Desiderat erhoben: „The multifunctional, creative city, which is also the more liveable city, is the one that pollutes the least“ (Europäische Kommission 1990: 30). Aus einer umfassenden Problemdarstellung werden drei stadtgestalterische Leitlinien abgeleitet: das Vermeiden von rigider Zonierung und Funktionszuweisung, die Verteidigung des architektonischem Erbes gegen die „uniform banality of the international style“ und das Vermeiden weiterer Suburbanisierung (ebd.: 30). Gute Planung, so wird ergänzt, sei außerdem auf eine breite Beteiligung der städtischen Bevölkerung angewiesen. Gefordert wird überdies auch ein stadtpolitischer Rahmen¹⁷ der EG, für den zwei Begründungen angeführt werden: Zum einen könne die europäische Stadt noch immer gerettet werden. Ihre Probleme seien nicht so groß wie in anderen Regionen der Welt. Zum anderen wird auf Europas „traditional commitment to what is now called ‚social cohesion‘“ verwiesen (ebd.: 8). Auch eine Politik für benachteiligte Stadtteile wird in diesem Grünbuch als ein Baustein für eine umweltverträgliche und zukunftsorientierte Stadtplanung angesehen. Als gute Beispiele werden u.a. die städtischen Pilotprojekte in London und Marseille angeführt. 1991 wurde im Anschluss an die Veröffentlichung des Grünbuchs auf Initiative der GD XI eine Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt einberufen.¹⁸ Diese initiierte 1993 gemeinsam mit der Kommission das Projekt „Zukunftsfähige Städte“. Parallel wurde eine „Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“ mit zwei Konferenzen (1994, 1996) begonnen.¹⁹

historischen Innenstädte beklagt und der in Folge der weiten Wege in der Stadt der Moderne angestiegene Individualverkehr (ebd.: 29f).

- 17 Als Instrumente, mit denen die EG ihrer Aufgabe nachkommen kann, werden u.a. genannt: Gesetzgebung, Empfehlungen und Richtlinien, Research, Demonstration and Training, finanzielle Unterstützung, wirtschaftliche und fiskalische Maßnahmen sowie „Stadtverträglichkeitsprüfungen“ (Europäische Kommission 1990: 35ff).
- 18 Im Januar 1991 hat der Rat der EG zu dem Grünbuch Stellung genommen. Er forderte die Kommission auf zur Etablierung einer Expertengruppe. Diese solle beraten, wie Planungsstrategien zur Stadt- und Bodennutzung Umweltziele inkorporieren können und die Kommission weiterhin bei der Weiterentwicklung der Dimension der städtischen Umwelt im Rahmen der Umweltpolitik der EG beraten. Zudem wurde die Kommission dazu aufgefordert, zu überlegen, wie sie durch finanzielle Förderung zur Verbesserung der städtischen Umwelt beitragen kann (vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1991).
- 19 Die Gruppe war in neun Arbeitsgruppen organisiert: Integration, Mobilität und Erreichbarkeit, Planung und öffentlicher Freiraum, Verbreitung, sozialgerechte Systeme, Freizeit, Tourismus und Qualität der bebauten Umwelt, technisches Stadtmanagement, ganzheitliches Stadtmanagement und

Das Grünbuch und seine Problemdeutungen waren nicht unumstritten. Der „wohlgemeinte, aber letztlich doch unbefriedigende Versuch, das Phänomen Stadt zum Ende des 20. Jahrhunderts in Europa zu erklären“ sei mit seiner „Mischung von Beschreibungen, Erklärungsversuchen und Forderungen an eine zukünftige Stadtpolitik [...] leider nicht geeignet, großes Vertrauen in eine zukünftige Stadtpolitik der Gemeinschaft zu setzen“, so etwa einer der maßgeblichen Autoren der oben angeführten regionalpolitischen Beiträge (Kunzmann 1990: 847). Aus umweltpolitischer Sicht war insbesondere irritierend, dass sich das Grünbuch nicht mit Politiken auf europäischer und nationaler Ebene befasste, sondern ausschließlich auf der lokalen Ebene ansetzte (ebd.: 848f). Bedeutsam in unserem Kontext ist aber, dass benachteiligte Stadtteile von der Europäischen Kommission auch über den Weg der Umweltpolitik thematisiert wurden und hier ein Leitbild der bewahrenswerten „europäischen Stadt“ als Legitimation für ein Handeln auf Gemeinschaftsebene herangezogen wurde.

Soziale Exklusion

Neben dem strukturpolitischen und dem umweltpolitischen Stadtdiskurs war für die Thematisierung von städtischen „Problemgebieten“ ein dritter Politikdiskurs wichtig, der sich um die Frage einer Armutspolitik der Europäischen Gemeinschaft formierte. In den 1970er Jahren war auf Initiative der damaligen Sozialdemokratischen Regierung in Deutschland und der Europäischen Kommission ein erstes Programm zur Armutsbekämpfung aufgelegt worden (POVERTY), das auch einen substantiellen Forschungsschwerpunkt beinhaltete (1975-1977, 1977-1980). In den geförderten Maßnahmen ging es der Europäischen Kommission darum, die Formen „neuer Armut“ zu erkunden und für sich eine angemessene, über die traditionelle Förderung von Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen hinausgehende, Rolle zu finden (vgl. Geyer 2000: 159). Ein zweites Programm „POVERTY II“ (1985-1988) war dem ersten weitgehend ähnlich. Es umfasste jedoch als neues Instrument auch „integrated urban action programmes“ zur Unterstützung der spezifischen Belange von armer Bevölkerung in städtischen Gebieten (vgl. Geyer 2000: 159; Hantrais 1995). 1989 wurde ein drittes Armutsprogramm „POVERTY III“ (1989-1994) aufgelegt und um ein „Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion“ sowie das „European Anti-Poverty Network“ (EAPN) ergänzt. 29 Modellvorhaben und 44 sog. „innovative

Stadtsanierung (vgl. Europäische Kommission Generaldirektion XI 1996: 6).

Initiativen“ wurden in dieser dritten Phase mit 55 Mio ECU unterstützt (vgl. Herrmann 1997: 12). Mit diesem dritten Armutsprogramm vollzog sich eine wichtige semantische Verschiebung: Programme zur Bekämpfung der Armut sollten nun Strategien zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und zur Unterstützung von sozialer Integration beinhalten (vgl. Geyer 2000: 160; Atkinson 2000; Kronauer 2002):

„Poverty“ was no longer the right word. The phenomenon was not simply related to material wealth, or the lack of it, but involved a complicated interaction between – wealth, certainly – but also access to social rights, attachment to the labour market, the strength of informal networks“ (Europäische Kommission 1993, zitiert in Kronauer 2002: 9f).²⁰

Konzepte der sozialen Exklusion entstammen kontinentalen, v.a. französischen Diskursen (vgl. Silver 1994, Room 1998). Im Unterschied zu (angelsächsischen) Konzepten von Armut, die eher auf Verteilungsfragen abheben, stellen sie Fragen der Beziehung zwischen Teilen der Gesellschaft („relational issues“) in den Mittelpunkt sozialer Ungleichheit (vgl. Atkinson 2000, Kronauer 2002). Eine Begründung für die zunehmende Rezeption und Bedeutung der französischen Debatten und Konzepte in den Überlegungen der Europäischen Kommission ist sicherlich auch in der Dominanz französischer Beamter unter der Präsidentschaft von Delors zu suchen (Atkinson 2000: 1040). Der Exklusionsbegriff, wie er im Zuge von POVERTY III diskutiert wurde, verstand sich schließlich als eine Synthese der französischen und der angelsächsischen Zugänge und stellte dazu auf den Begriff der „sozialen Rechte“ („social rights“) ab, die sowohl einen „bestimmten grundlegenden Lebensstandard“ (Verteilungsaspekt) wie auch die „Teilhabe an den wesentlichen sozialen und beruflichen Institutionen der Gesellschaft“ umfassen (Room 1998: 272).²¹ Mit dieser konzeptionellen Orientierung ging ein Perspektivwechsel einher, der nicht mehr nur Individuen und Haushalte,

20 Peace (2001) sieht in einer ähnlichen Einschätzung zwei Ursachen für die Karriere des Ausgrenzungsbegriffs auf europäischer Ebene: Mit dem neuen Konzept konnte dem Vorwurf ausgewichen werden, das Subsidiaritätsgebot zu verletzen, indem die Programme der EG nicht als Alternative sondern als Ergänzung zu nationalen Armutsprogrammen präsentiert wurden. Zugleich war der Begriff der Ausgrenzung in einer Zeit, in der Armut weithin als tabu galt, leichter durchsetzbar. So kann die Wahl des Begriffs „soziale Exklusion“ als Diskursstrategie zur Überwindung regulatoriver (Subsidiarität) und normativ-kognitiver (Tabuisierung von Armut) Hürden im europäischen politischen Raum interpretiert werden.

21 Auf die Rezeption der Ausgrenzungsdebatte in Deutschland, die auch für das Policy-Making auf nationaler und lokaler Ebene von erheblicher Bedeutung war, gehe ich in Kapitel 4 ein.

sondern auch die „lokale Gemeinschaft“ als möglichen Verstärker von Ausgrenzungsprozessen in den Blick nahm. Dieser Aspekt wird in folgenden Überlegungen des damaligen Koordinators des Observatory, Graham Room, deutlich:

„Deprivation wird nicht nur durch fehlende personelle Ressourcen verursacht, sondern oft auch durch unzureichende oder nicht zufriedenstellende Einrichtungen der Gemeinschaft, wie z.B. baufällige Schulen, dezentrale Geschäfte, ein unzureichendes öffentliches Nahverkehrsnetz, etc. In der Tat kann eine solche Umgebung dazu beitragen, Armut von Haushalten zu verstärken und zu perpetuieren“ (ebd.: 275).

Zugleich bot diese Perspektive die Möglichkeit, in den „lokalen Gemeinschaften“ auch Mechanismen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu entdecken und diese in entsprechenden Politiken zu berücksichtigen:

„Nicht weniger wichtig sind lokale Traditionen gegenseitiger Hilfe, Selbsthilfeorganisationen und andere Entwicklungspotentiale. Zweitens müssen Politiker beim Kampf gegen soziale Ausgrenzung in Ergänzung zu Programmen, die auf bestimmte Individuen und Haushalte gerichtet sind, auch in diese lokalen Gemeinschaftsressourcen investieren“ (ebd.: 275).

Über das Konzept der sozialen Exklusion ergab sich somit eine Legitimationsbasis für gebietsbezogene Politikansätze, die auf ein umfassendes Konzept von sozialer Integration setzten (Atkinson 2000; Paugam 1996).²² Zugleich brachte die diskursive Verschiebung von Armut zu Ausgrenzung auch die Gefahr einer Ausblendung bestimmter Gruppen aus eben diesem Diskurs – etwa dann, wenn in neoliberalen Diskursstrategien bezahlte Arbeit als wesentlicher oder sogar einziger Integrationsmodus betrachtet wird (vgl. Atkinson 2000: 1041).²³ Eben diese Kopplung zeigte sich in den 1990er Jahren zunehmend in der

22 Vgl. Kronauer (2002): „Der Exklusionsbegriff eignet sich offenbar [...] zur Benennung und Sortierung der wachsenden Probleme, mit denen die sozialstaatlichen Bürokratien konfrontiert und durch die sie zunehmend überfordert sind. Vor allem aber gibt er der Politik eine bestimmte Richtung: die der ‚Eingliederung‘ oder ‚Insertion‘ von ‚Problemgruppen‘“ (Kronauer 2002: 10f).

23 Diesen Aspekt betont auch Kronauer: „Der Ausgrenzungsgedanke kann kritisch gegen gesellschaftliche Verhältnisse gewendet werden, die ausgrenzend wirken. Er kann aber auch personalisierend die Ausgegrenzten ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken, ihre Andersartigkeit hervorheben und damit seinerseits zu ihrer weiteren Ausschließung beitragen“ (Kronauer 2002: 12f).

Figur der „Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt“ (bzw. „exclusion from employment“) und der Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie.²⁴ Soziale Exklusion, soviel soll aber an dieser Stelle genügen, avancierte seit Mitte der 1980er Jahre zu einem Schlüsselkonzept in Delors' Versuch, über eine positive Europäische Integration die sozialen Auswirkungen des Binnenmarktprojekts mit einer Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft aufzufangen (vgl. Room 1998).²⁵

Das Europäische Sozialmodell²⁶

Die Thematisierungen von benachteiligten Stadtteilen im Kontext von Strukturpolitik, Umweltpolitik und Sozialpolitik waren für die allmähliche Herausbildung einer sozialen Stadtpolitik der EU als politikbe gründende Diskurse von großer Bedeutung. Mit ihnen verschaffte sich die Europäische Kommission Legitimation für stadtpolitische Maßnahmen über eine kognitiv-normative Dimension, während ihr Vorstoß, eine Verankerung der Stadtpolitik im Vertrag von Maastricht zu schaffen, mit der Ablehnung durch den Rat scheiterte. Die Beiträge waren eingebettet in einen umfassenderen Diskurs über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa und das Leitbild eines „Europäischen Sozialmodells“, das Jacques Delors in den Mittelpunkt seiner Politik für ein „neues Europa“ gestellt hatte (vgl. Delors 1993). „Man verliebt sich nicht in einen großen Markt“, so führte der damalige Kommissionspräsident an zur Begründung eines Sozialmodells, das sich stützt auf „den Wettbewerb, um Anreize zu schaffen, die Kooperation, um die Gemeinschaft zu stärken und Solidarität, um jedem die gleiche Chance einzu-

24 Bei Peace findet sich die Überlegung, dass die Kopplung an Beschäftigungsinitiativen damit zusammenhängt, dass ökonomische Begründungen für europäische Politiken aufgrund der nach wie vor wirtschaftlich geprägten Beziehungen der Mitgliedstaaten auf vergleichsweise hohe Akzeptanz stoßen (Peace 2001: 19f).

25 Eine Fortführung und Ausweitung des POVERTY-Programms, wie von der Europäischen Kommission unter dem Titel PROGRESS vorgeschlagen, wurde jedoch insbesondere von der deutschen Bundesregierung verhindert (vgl. Herrmann 1997: 5; vgl. auch Geyer 2000: 162).

26 In der deutschsprachigen Literatur werden die Begriffe „Europäisches Sozialmodell“ und „Europäisches Gesellschaftsmodell“ synonym behandelt (vgl. Aust et al. 2002). Ich wähle den gebräuchlicheren Begriff des „Europäischen Sozialmodells“, der m.E. dem englischen Begriff „European Social Model“ und dem französischen „Modèle Social Européen“ näher kommt – wenngleich in einzelnen Veröffentlichungen der Europäischen Kommission und auch in deutschen Übersetzungen von Delors Schriften (um dessen Diskurspolitik es hier wesentlich geht) auch der Begriff des Gesellschaftsmodells zu finden ist.

räumen“ (ebd.: 61). Mit diesem Leitmotiv eines „regulierten Kapitalismus“ suchte Delors eine Alternative zum neoliberalen Primat der Marktintegration, das in den 1980er Jahren von transnationalen Unternehmen, der britischen Regierung und auch von Teilen der Europäischen Kommission getragen wurde (vgl. Aust et al. 2002: 285). Seinen institutionellen Ausdruck fand diese „Strategie der Europäisierung zur Bewahrung der spezifisch europäischen Fähigkeit, sozialen Ausgleich und ökonomischen Fortschritt zu verbinden“ (ebd.: 285) im Kohäsionsziel, um das der EG-Vertrag in der Einheitlichen Europäischen Akte ergänzt wurde (Titel V, Art. 158-162 EGV-A). Es ist die Begründung für die Struktur- bzw. Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft, die mit den Reformen 1988 ja auch eine erhebliche Aufwertung erfahren hatte (vgl. u.a. Malek 2002: 197ff, Axt 2000: 63ff).²⁷

Das Bild des Europäischen Sozialmodells entfaltet seine Wirkmächtigkeit als politische Vision, indem es zwei Bedeutungsebenen miteinander verknüpft: Es rekurriert auf eine – bewahrenswerte aber nicht zwangsläufig näher spezifizierte – europäische Tradition ebenso wie auf eine – gleichfalls diffuse – „soziale“ Dimension der Europäischen Integration, die gemeinsamer supranationaler Kraftanstrengungen noch bedarf (vgl. Aust et al. 2002: 272f). Delors verfolgte das Kohäsionsziel mit einer Mischung aus einer „institutionellen Perspektive“, einem „besonderen verfahrensmäßigen Vorgehen“ und einer „ungewöhnlichen Hingabe zur Arbeit“ (Rometsch 1999: 250). Die Lancierung einer breiten Debatte war ein wichtiger Bestandteil der „Delors-Methode“, um seine Ideen zu kommunizieren und für Konsens zu werben.²⁸ Dabei bediente sich der Kommissionspräsident auch regelmäßig „ungewöhnlicher Verfahrensschritte“ (ein Beispiel hierfür ist die Terminierung der letztendlichen Entscheidung über das Delors-I-Paket auf einen Sonntag), um seine Ziele durchzusetzen (vgl. ebd.: 252). Unter seiner Leitung agierte die Europäische Kommission in dieser Phase als „entrepreneur politique“,

27 Die Karriere des französischen, von Delors beworbenen Begriffs und Konzepts der „Kohäsion“ setzte sich in den 1990er Jahren fort. Mit dem späteren Kommissar für Regionalpolitik Michel Barnier ist das Konzept der „territorialen Kohäsion“ verbunden, das seinen Weg in den Entwurf für eine Europäische Verfassung fand (Art. 3). Barnier selbst stellte die „territoriale Kohäsion“ in die Tradition der französischen Politik der „aménagement du territoire“ (Barnier 2002: 201, ausführlich hierzu Faludi 2004). Ich komme auf diesen Aspekt später zurück.

28 Insbesondere ist hier der „soziale Dialog“ (die „Val Duchesse-Treffen“) zu nennen, über den Delors ab 1985 die Sozialpartner in die Diskussion über die Gestaltung des Binnenmarkts einbezog (vgl. Rometsch 1999: 106ff). Der „soziale Dialog“ hat sich seither weiterentwickelt und als ein bedeutendes Instrument europäischen Regierens etabliert.

als „politischer Motor“ der Europäischen Integration. Ihr gelang es nicht nur, wesentliche Integrationsprojekte auf den Weg zu bringen (Binnenmarktprogramm, Einheitliche Europäische Akte EEA, Delors-I-Paket, Wirtschafts- und Währungsunion WWU), sondern über diese Projekte und ihre Verknüpfung zugleich eine institutionelle Eigendynamik, eine „Dynamisierung des EG-Entscheidungsprozesses“ zu initiieren: Im Europäischen Binnenmarkt war implizit die Idee des „Raums ohne Grenzen“ angelegt, „in dessen logischer Konsequenz es lag, weiterführende Überlegungen und Initiativen zum Ausbau des ‚sozialen Europas‘, zur Wirtschafts- und Währungsunion und zur politischen Union zu unternehmen“ (ebd.: 363). Eine zentrale Argumentationsfigur, die dem Kohäsionskonzept zugrunde liegt, soll hier noch vorgestellt werden. Sie besteht darin, dass soziale Disparitäten auf Anpassungsprobleme an einen unweigerlichen sozialen und ökonomischen Wandel zurückgeführt werden, wie die folgende Passage des ersten Kohäsionsberichts²⁹ der Kommission illustriert:

„Es muß betont werden, daß wachsender Zusammenhalt in der Europäischen Union eng mit Wandel verknüpft ist. Verbesserungen des Lebensstandards und die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten hängen in großem Ausmaß von Steigerungen der Produktivität ab. Produktivitätswachstum impliziert jedoch fast unweigerlich Wandel: die Akzeptanz neuer Technologien, neuer Arbeitstechniken, der Notwendigkeit des Erlernens neuer Fähigkeiten. Dies kann zu Anpassungsproblemen auf dem Arbeitsmarkt führen, wenn das Wirtschaftswachstum gering ist und eine ungenügende Zahl von Arbeitsplätzen geschaffen wird, um die durch Produktivitätsgewinne erzeugte Lücke zu füllen. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß das ‚Einfrieren‘ bestehender ökonomischer Strukturen zum Schutz von Arbeitsplätzen keine lebensfähige, dauerhafte Lösung darstellt. Die Verschiebung der Einführung von Änderungen kann diesen Prozeß später um so schwieriger und schmerzvoller machen“ (Europäische Kommission 1996: 14).

Die Aufgabe der Kohäsionspolitik ist es, diese – als unumgänglich dargestellte – Anpassungsleistung „abzufedern“. Da die Städte als Motoren der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gelten, sich in ihnen zugleich aber die sozialen Probleme ballen, wird ihnen auch in der Kohä-

29 Kohäsionsberichte werden alle drei Jahre von der Kommission erstellt, um dem Rat, dem Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen über die „Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und über die Art und Weise, in der die in diesem Artikel (Art. 130b) vorgesehenen Mittel dazu beigetragen haben“ zu berichten (vgl. Art. 130 b des Vertrages über die Europäische Union).

sionspolitik eine fundamentale Funktion für die Sicherung des Zusammenhalts beigemessen – eine Begründungsfigur, die sich, wie im weiteren Verlauf sichtbar wird, bis heute hält (vgl. Frank 2005).³⁰ Über diese Konstruktion schafft das Kohäsionsziel eine Legitimationsgrundlage für ein stadtpolitisches Tätigwerden der Europäischen Kommission. Die Thematisierung von Stadtentwicklung in den hier vorgestellten Diskursen und unter dem Leitbild des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts stellt aber nur einen Weg zur Beschaffung von Legitimation für ein Handeln auf der Gemeinschaftsebene dar. Das „Städtethema“ eroberte seinen Platz in der Politik der Europäischen Gemeinschaft auch über zwei weitere Flanken: über den „Demonstrationseffekt“ der Praxis und über politische und argumentative Unterstützung durch die zur gleichen Zeit entstehenden Städtetze.

Städtische Pilotprojekte

Neben den stadtpolitischen Diskursen begann die Europäische Kommission nach der Reform der Strukturfonds 1988 auch städtische Pilotprojekte und Städtetze zu finanzieren. Der neugeschaffene „Experimentierartikel“ Art. 10 für Innovative Maßnahmen ermöglichte ihr, im Umfang von 1% des EFRE eigenständig Mittel für Studien, Erfahrungsaustausch und Pilotprojekte auszureichen (vgl. Santangelo 2001). Der Einsatz dieser Mittel auch für städtische Pilotprojekte lässt sich auf Druck der Städte London und Marseille zurückführen (vgl. Paulus 2000: 102; Tofarides 2003). Während ein großer Teil der Ziel-2 Mittel in verschiedene Regionen des Vereinigten Königreichs ging, wurde eine Berücksichtigung Londons von der Thatcher-Regierung nicht unterstützt und überdies wären nur einzelne Teile der Region mit ihren sozioökonomischen Daten förderfähig gewesen. Die Labour-dominierte Association of London Authorities (ALA) wandte sich direkt an die Kommission in Brüssel, und im Dialog entwickelte der damals zuständige Kommissar Bruce Millan, ebenfalls mit einem Labour-Hintergrund, den Vorschlag, über Art. 10 eine Förderung zu finanzieren. Er gewährleistete Mittel in Höhe von 5,1 Mio ECU. Damit wurden benachteiligte Stadtteile erstmals im Rahmen der Regionalpolitik der DG XVI förderfähig (vgl. Tofarides 2003: 56f). Zeitgleich wurden auch Marseille 4 Mio ECU ebenfalls über Art. 10 gewährt. In diesem Fall traf Millan die Entscheidung bei einem informellen Besuch in der Stadt. Nicht unbedeutend war

30 Dieser Aspekt wird im Zusammenhang mit der Formulierung einer „städtischen Agenda“ Mitte der 1990er Jahre besonders deutlich. Ich greife ihn in meiner Darstellung an der entsprechenden Stelle wieder auf (siehe Abschnitt 3.2.3).

dabei sicher die Tatsache, dass die Kommission nicht für London eine Ausnahme machen konnte, insbesondere da der zuständige Kommissar selbst Brite war (vgl. ebd.: 58). In der ersten Runde der SPP wurden dann zunächst 22 Städtische Pilotprojekte bewilligt, die sich mit drei Themen befassen: ökonomische Entwicklung in Gebieten mit sozialen Problemen, Revitalisierung von historischen Innenstädten und Umweltaktionen in Verbindung mit wirtschaftlichen Zielen (vgl. Paulus 2000: 114). Später kamen weitere zehn Projekte zum Thema „technologische Entwicklung“ hinzu. Insgesamt wurden über den EFRE in dieser Phase 101,4 Mio ECU für Städtische Pilotprojekte ausgegeben (Tofarides 2003: 59).³¹ Ergänzend, wenngleich in wesentlich geringerem Umfang, stellte die GD V (Beschäftigung und Soziales) Mittel des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung (ebd.: 59). In einer zweiten Phase wurden zwischen 1997 und 1999 weitere 26 Projekte in 14 Mitgliedstaaten mit 63,6 Mio ECU unterstützt (ebd.: 59).

Für unsere Betrachtung ist festzuhalten, dass die SPP, ebenso wie einige Experimente im Rahmen von POVERTY III, die ersten explizit auf benachteiligte Quartiere bezogenen Aktivitäten im Rahmen der EU-Strukturpolitik ermöglichten. Die regionalpolitischen Überlegungen, dass nur gesamtstädtischer Niedergang von Relevanz für die EU wäre, wie noch im selben Jahr von der Urban Decline Study Group vorgeschlagen, waren fortan hinfällig. In der Begründung von stadtteilbezogenen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft in Form von SPP wurde einerseits betont, dass „areas of acute poverty and urban decay“ auch in prosperierenden Regionen liegen können, zum anderen wurde der Demonstrationscharakter der Maßnahmen herausgestellt. Durch die Finanzierung über den „Experimentierartikel“ mussten die geförderten Projekte einen innovativen Aspekt beinhalten, das konnte beispielsweise ein integrierter Steuerungsansatz sein. In Anwendung des Art. 10 EFRE konnte die Kommission also über ihre Diskurspolitik hinaus auch mit konkreten, sichtbaren Projekten als wegbereitender Policy Entrepreneur für spätere stadtteilbezogene Maßnahmen agieren.

Städtenetze

Ein weiteres Moment in der Formierung einer europäischen Städtepolitik in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren ist das Entstehen von transnationalen Städtenetzen mit dem Ziel, Städte und Kommunen an der Politikgestaltung auf europäischer Ebene zu beteiligen und die Ge-

31 Beteiligte Städte aus Deutschland waren in der ersten Phase Berlin, Bremen, Neunkirchen und Dresden.

meinschaftspolitik zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Sie markieren „die Basis einer neuartigen lokal-europäischen Form von Governance“ (Kern 2001: 112). Die neu entstandenen Netzwerke unterscheiden sich in struktureller und funktionaler Hinsicht von traditionellen Formen der „kommunalen Außenpolitik“ (wie z.B. Städtepartnerschaften, vgl. ebd.: 104). Vorwiegend handelt es sich um Mitgliederorganisationen, in denen, im Unterschied etwa zu Dachverbänden, die nationale Ebene keine Rolle spielt. Sie beschränken sich oftmals auf einzelne Politikfelder oder gemeinsame Projekte (ebd.: 97ff). Viele der neu entstandenen Netzwerke stehen direkt oder indirekt im Zusammenhang mit EU-Förderprogrammen. Die Initiative kam dabei entweder von den Kommunen selbst oder von der Europäischen Kommission, wie etwa mit dem Programm RECITE (Regions and Communities for Europe), mit dem sie nach einer Pilotphase 1990 (die 12 Netzwerke umfasste) 40 Netzwerke mit etwa 200 beteiligten Regionen und Städten unterstützte (1991-93; vgl. Paulus 2000: 68).³² Förderprogramme der EG bildeten somit in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren eine willkommene Gelegenheitsstruktur für Vertreter der Städte und Gemeinden, sich zu treffen und gemeinsame Anliegen zu formulieren. Auf diese Weise schuf die EG selbst eine Sphäre, die später erfolgreich versuchen sollte, aktiv Einfluss auf die weitere Politik zu nehmen.³³ Das bedeutendste dieser transnationalen Netzwerke stellt EUROCITIES dar, eine Lobbygruppe für europäische Großstädte.³⁴ Für die soziale Stadtpolitik ist zudem das thematische Netzwerk „Quartiers en Crise“ hervorzuheben, das aus einem Programm zum Erfahrungsaustausch von Städten über integrierte Stadtentwicklungsprogramme für „Stadtviertel in der Krise“ heraus entstanden ist.

32 Benington/Harvey zeigen, dass Städtenetze zunächst vor allem sektoraler Natur waren, gezielt zur Lobbyarbeit entstanden oder durch Förderprogramme der EU angeschoben wurden (Benington/Harvey 1999, vgl. auch Le Galès 2002: 105-108).

33 Le Galès hebt zudem hervor, dass diese Netzwerke gleichsam auch als Transmissionsriemen für Europäisierungseffekte in den teilnehmenden Städten selbst fungieren: „[...] it is true that these trans-national networks are an indicator that cities are involved in a web of varied, horizontal forms of interdependence. These trans-national networks are privileged sites for obtaining information, exchanging experiences, ideas, and knowledge of various kinds, and challenging European programmes or states: therefore, they are also places for learning policy norms and styles“ (Le Galès 2002: 107; ähnlich argumentiert auch John 2000).

34 In einer Studie der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen über „Europäische Städtepolitik“ heißt es über EURO-CITIES: „Keine andere Vereinigung ist so uneingeschränkt und anerkannt zum Gesprächspartner der europäischen Institutionen im Zusammenhang mit städtepolitischen Angelegenheiten avanciert“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999: 46).

Beide Netzwerke und ihre Rolle im Policy-Making-Prozess sollen hier vorgestellt werden.

EUROCITIES

EUROCITIES wurde 1986 auf Initiative der Stadt Rotterdam von sechs Städten (Birmingham, Barcelona, Lyon, Mailand, Frankfurt/M., Rotterdam) als Netzwerk für „second cities“ – Großstädte, aber keine Hauptstädte – gegründet (vgl. Tofarides 2003: 62). Heute umfasst es als „network of major European cities“ 118 Mitgliedsstädte aus 31 Europäischen Staaten (einschließlich Hauptstädte).³⁵ Zunächst verstand sich EUROCIITIES als ein Organisationskomitee zur gemeinsamen Vorbereitung von Konferenzen. Im Anschluss an die dritte Konferenz 1990 gaben die Vertreter der Stadt Birmingham dann den Anstoß für eine klarere administrative Regelung und Selbstbeschreibung. Im Februar 1991 wurden ein Exekutivkomitee gegründet und die Statuten festgelegt, in denen Ziele und Arbeitsweise von EUROCIITIES festgehalten sind. Zudem wurde ein permanentes Sekretariat mit Sitz in Brüssel eingerichtet. Die Aktivitäten des Netzwerks bestehen seither aus „Networking“, „Lobbying“ und „Campaigning“ (vgl. EUROCIITIES 2004a).³⁶ Die inhaltliche Arbeit wurde in den 1990er Jahren über sechs thematische Komitees organisiert, von denen das „Economic Development and Urban Regeneration Committee“ (EDURC) als besonders aktiv galt (vgl. Füchtner 1997: 110).³⁷ Innerhalb dieses Komitees gab es eine Arbeitsgruppe, die sich Anfang und Mitte der 1990er Jahre speziell mit der Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative URBAN befasste. Das Netzwerk sieht sich als „an important partner for dialogue with the European Commission, both on the political level (by taking part in the ‚Territorial Dialogue‘) and on the technical level“ (vgl. EUROCIITIES 2004a).³⁸

35 Vgl. www.EUROCITIES.org, konsultiert am 05.11.2005.

36 Bei dieser Fülle von Funktionen, und im Zuges des raschen Wachstums der Organisation, so eine Einschätzung von Vertretern anderer Netzwerke und einzelner Städte in informellen Gesprächen, besteht eine Gefahr in der Apkopplung des strategisch arbeitenden Sekretariats von den Meinungen und Anliegen der einzelnen Mitglieder – wie sie bei EUROCIITIES durchaus zu beobachten sei.

37 2003 wurden die Komitees in Foren umbenannt, u.a. um begrifflich ihren eher offenen Charakter zu demonstrieren und vom Image als „Closed Shops“ wegzukommen.

38 Der territoriale Dialog wurde vom damaligen Kommissionspräsidenten Romano Prodi am 10. Mai 2004 in Folge der Empfehlungen des Weißbuch „Europäisches Regieren“ als jährliche Gesprächsplattform für die europäischen Zusammenschlüsse lokaler und regionaler Regierungen und Verwaltungen („Authorities“) ins Leben gerufen (vgl. hierzu: Europäische

Enge Verbindungen bestehen auch zum Ausschuss der Regionen, zum Europäischen Parlament und zu den Regierungen der Mitgliedstaaten (vgl. ebd.). Seit den frühen 1990er Jahren wurde die Lobbyarbeit von EUROCITIES zunehmend durch die Europäische Kommission gestützt. Beispielsweise wurde EUROCITIES ausdrücklich zu Stellungnahmen über Studien der Kommission wie „EUROPE 2000“ und „EUROPE 2000+“ aufgefordert. Im Rahmen der über Art. 10 EFRE unterstützten Kooperationsnetzwerke wurden ab 1991 von der Kommission auch Aktivitäten von EUROCITIES finanziert. Vertreter von EUROCITIES nahmen auch regelmäßig an den Arbeitstreffen der Expertengruppe der Europäischen Kommission zur städtischen Umwelt teil. Im November 1994 wurde der Vorsitzende des EDURC zur „Delors-II“-Konferenz eingeladen, und aus dem engen Kontakt zur Fachkommission 4 „Städtepolitik“ des Ausschusses der Regionen (AdR) gingen verschiedene gemeinsame Stellungnahmen hervor (vgl. Füchtner 1997: 115, vgl. auch Marlow 1992).

Quartiers en Crise

Das Netzwerk „Quartiers en Crise“ wurde 1989 auf Initiative der französischen „Délégation Interministérielle à la Ville“ (DIV) ursprünglich für 10 nordeuropäische Städte ins Leben gerufen.³⁹ Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass soziale Ausgrenzung in europäischen Städten zunahm und die bestehenden Politiken nicht mehr zu greifen schienen (vgl. Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993: 5). Im Mittelpunkt stand dementsprechend der Austausch über innovative Ansätze zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung (vgl. Paulus 2000: 68; Froessler 1994b: 15). An dem Netzwerk nahmen zunächst Mitarbeiter der Stadtverwaltungen und Wissenschaftler teil. Voraussetzung für eine Beteiligung waren vorliegende Erfahrungen mit integrierten Handlungsansätzen. Die DIV erhoffte sich von einem internationalen Erfahrungsaustausch einerseits Anregungen für die Weiterentwicklung der Städtepolitik in Frankreich. Zugleich sah sie es als notwendig an, die Diskussion über Stadterneuerung auf europäischer Ebene zu stärken (vgl. Froessler 1994b: 15). Das Prinzip des Netzwerks bestand darin, Hand-

Kommission 2001a: 17-26). Dass die Einbindung aus Sicht der Vertreter der Städte und Regionen noch intensiver sein könnte, geht deutlich aus einem offenen Brief an Romano Prodi hervor, der von den Präsidenten des AEBR, AER, CEMR, CPMR und EUROCITIES am 25.6.2004 unterzeichnet wurde (vgl. Vallvé/Prokop et al. 2004).

39 Die DIV war 1988 zur nationalen, interministeriellen Koordination der gerade neu geschaffenen sozialen Stadtpolitik in Frankreich (Développement Social Urbain, 1988-1994) eingesetzt worden (vgl. Blanc 2002: 221).

lungsansätze nicht aus theoretischen Überlegungen heraus weiterzuentwickeln, „sondern vielmehr aus der Beobachtung und Analyse dessen, was in den einzelnen Mitgliedstaaten an innovativer Praxis entwickelt und umgesetzt wurde“: „Quartiere als ‚Laboratorien‘ für eine zukunftsweisende und innovative lokale Politik in Europa“ (ebd.: 15). Finanziell unterstützt wurde das Netzwerk durch die Generaldirektion V der Europäischen Kommission (die auch für das Programm POVERTY III zuständig war, s.o.), durch die französische Caisse des Dépôts et Consignations und durch Beiträge der teilnehmenden Städte. Das als Austauschprogramm organisierte Netzwerk endete zunächst 1990 mit einer Abschlusspräsentation in Brüssel. 1991 wurde eine zweite Runde begonnen, an der Vertreter aus 25 Städten teilnahmen. Erstmals wurden neben Professionellen auch Bewohner der Quartiere aktiv einbezogen. Finanzielle Unterstützung kam zu Teilen von den für Beschäftigung (GD V) und für Regionalpolitik (GD XVI) zuständigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission (im Rahmen von RECITE). Der Abschlussbericht des Netzwerks stellt eine umfassende Analyse des „state of the art“ integrierter Ansätze in der Quartiersentwicklung dar. Die dort präsentierten Betrachtungen gelten zusammen mit den Erfahrungen der städtischen Pilotprojekte als eine wichtige konzeptuelle Grundlage für die Entwicklung der Gemeinschaftsinitiative URBAN (vgl. Paulus 2000: 127f). Die Bürgermeister der 25 beteiligten Städte unterzeichneten am 6. Oktober 1992 in Barcelona eine Erklärung, in der sie die Europäische Gemeinschaft aufforderten, benachteiligte Stadtteile (in dem Papier bezeichnet als „crisis-ridden areas“) in die strukturpolitische Förderkulisse für 1994-1997 aufzunehmen, bei der Reform der Strukturfonds das Thema Stadtentwicklung zu berücksichtigen und den europäischen Erfahrungsaustausch weiterzuführen (vgl. Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993: 79).⁴⁰

Die Perspektive von Quartiers en Crise auf benachteiligte Stadtgebiete ist in zweierlei Hinsicht interessant. Sie betont die Funktion, die diese Gebiete im Prozess der europäischen Integration einnehmen. Es sei unabwendbar, geradezu „natürlich“, dass die Städte mit ihrer Produktivität und ihrem Reichtum auch für arme Gruppen – aus ländlichen Regionen in Europa oder aus der „Dritten Welt“ - auf der Suche nach einer Verbesserung ihrer Lebenssituation attraktiv seien. Diese Gruppen konzentrieren sich in bestimmten städtischen Gebieten, und die städtische Segregation wird durch die Funktionsmechanismen der Wohnungsmärkte

40 Das Netzwerk mit Sitz in Brüssel ist bis heute aktiv und finanziert sich über Mitgliedsbeiträge und Forschungsaufträge, die regelmäßig auch von verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission unterstützt werden.

te noch verstärkt (ebd.: 12). Diese Stadtviertel seien also, so QenC, gewissermassen die „forefront of European integration“ und schon aus diesem Grund dringend zu unterstützen (ebd.: 5). Zugleich wird betont, dass soziale Ausgrenzung in europäischen Städten nicht nur ein Ergebnis von ökonomischem und sozialem Wandel, sondern ebenso schlecht organisierter Politik anzulasten sei, die sich diesem Wandel noch nicht angepasst habe.⁴¹ Daher sei ein neuer Typus von Stadtpolitik notwendig, der im gleichen Zuge auch die wohlfahrtstaatlichen Strukturen erneuert. Mit diesen Argumenten stellte das Netzwerk die Relevanz der Quartiere für das europäische Integrationsprojekt heraus und unterstrich den Handlungsbedarf noch durch die Betonung der Mitverantwortung der bisherigen Politik. Die Politikansätze, die das Netzwerk empfahl, zeichnen sich durch fünf Prinzipien aus: ein umfassendes und nicht von sektoralen Grenzen verengtes Politikverständnis, partnerschaftliche Arrangements, Gebietsbezug, Umsetzung durch konkrete Projekte und vertraglich gesicherte Absprachen zwischen den Partnern (ebd.: 13f).

Eine methodische Besonderheit der Ergebnisse des Quartiers en Crise Netzwerks, die seinen Argumenten besonderes Gewicht verlieh, war, dass in Ergänzung zu Begründungen über die Notwendigkeit von quartiersbezogenen Politiken, wie sie auch in den Stadtstudien etwa bei Parkinson et al. (1992) angeführt wurden, hier mit „Best Practice“ argumentiert wurde. Die 44 vorgestellten Projekte aus 25 Städten zeigten als „European integration laboratories“ (Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993: 5) Rezepte, wie eine solche neue Politik aussehen konnte.

Zwischenresümee

In den späten 1980er Jahren agierte die Europäische Kommission durch die Initiierung von stadtpolitischen Forschungszusammenhängen als Diskursstifterin und durch die Förderung von Pilotprojekten und Städtetzwerken auch als „policy entrepreneur“. Mit verschiedenen Politikdokumenten war das Thema „Stadtentwicklung“ eingeführt, und in ersten Projekten waren Handlungsoptionen auf Gemeinschaftsebene getes-

41 Im Original: „Urban exclusion does not only derive from economic recession, unemployment, the erosion of social and solidarity structures and upheavals in methods of of political representation. It is also due to poorly adapted urban management policies bequeathed by an earlier and very different society“ (Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993: 5).

tet.⁴² Benachteiligte Stadtquartiere und soziale Exklusion galten in diesen Diskursen als politikrelevant und ein integrierter Ansatz als angemessener Zugang. Eingebettet waren die Vorstöße in die übergeordneten Leitbilder des Europäischen Binnenmarktes und des Europäischen Sozialmodells. Beide manifestieren sich in den Modellen der wettbewerbsfähigen und der zukunftsfähigen Stadt, wie sie vor allem in den regionalpolitischen und umweltpolitischen Konzepten diskutiert wurden. Im zunehmenden Städtewettbewerb (der sich im Zuge der Schaffung des Binnenmarktes sicherlich verschärft hat), so lassen sich die Argumentationen zusammenfassen, ist ein gutes Stadtmanagement nötig, um Kapital und Arbeitskräfte anzuziehen und zu halten. Der Standortwettbewerb produziert allerdings auch räumliche Ungleichheit und Spaltungen zwischen und innerhalb der Europäischen Städte.⁴³ Dieser Zusammenhang von Städtewettbewerb und räumlicher Spaltung war das wesentliche Argument für stadtpolitische Aktivitäten auf EG-Ebene. Er bildete eine Diskursformation, um die sich eine Koalition aus Mitarbeitern der Europäischen Kommission, Abgeordneten im Europäischen Parlament, den neugeschaffenen Europäischen Städtenetzen und Wissenschaftlern gruppierte. Neben der Problemdeutung in Gutachten und Expertisen dienten erste Pilotprojekte zur Konturierung und Erprobung einer Europäischen Städtepolitik. Insofern ist die Stadtpolitik ein Beispiel für die Funktion der Kommission als „politischer Motor“ in der ersten Amtszeit von Jacques Delors (vgl. Rometsch 1999: 69). Im Zuge der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht wurden die Kompetenzen der Kommission allerdings massiv beschnitten. In der Ratifizierungsphase waren die innenpolitischen Entwicklungen der Mitgliedstaaten sowie die Währungsspekulationen auf den Finanzmärkten bestimmend. Die Kommission galt als Sündenbock für Fehlentwicklungen und das „politische Erdbeben“ des negativen ersten dänischen Referendums im Januar 1992 stellte nur den Höhepunkt der Abkühlung des Integrationsprozesses dar. Die Kommission, in dieser Phase schon mal als „Monster“ bezeichnet, wandelte sich vom „Motor“ der Europäischen Gemeinschaft zum bloßen „Sekretariat“ der Europäischen Union (vgl. Rometsch 1999: 227ff). So wurde auch ihr Vorstoß, „urban decline“ vertraglich als Handlungskompetenz zu verankern, von den Regierungen im Rat kassiert. In den Verhandlungen über die Reformen der Strukturfonds und die Förderperiode 1994-1999 war es dann auch weniger die Europäische Kommission, die

42 Die Aktualität des Themas im europäischen politischen Raum äußerte sich auch, das sei an dieser Stelle ergänzt, in einer „Europäischen Städtecharta“, die vom Europarat am 18. März 1992 angenommen wurde.

43 In den Worten von Murray Stewart: „The language of the dual or divided city has become common policy currency“ (Stewart 1994: 268).

sich für eine europäische Städtepolitik und die Gemeinschaftsinitiative URBAN stark machte, sondern vor allem das Europäische Parlament mit Unterstützung der inzwischen etablierten Städtenetzwerke (vgl. Tofarides 2003: 67ff, Paulus 2000: 120ff).

Etablierung und Konsolidierung durch die Förder- und Diskurspolitik der Europäischen Kommission (1993-1998)

Nachdem Anfang der 1990er Jahre über Diskurse, Pilotprojekte und Städtenetze ein stadtpolitisches Feld Gestalt angenommen hatte, setzte sich das Policy-Making auf europäischer Ebene vor allem über zwei Stränge fort. Mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN wurde ein explizit auf benachteiligte Stadtquartiere bezogenes Förderprogramm geschaffen und umgesetzt. Parallel dazu führte die Europäische Kommission über Politikdokumente und die Unterstützung von Diskussionszusammenhängen die stadtbezogenen Diskurse zu einer städtischen Agenda und schließlich zu einem „stadtpolitischen Aktionsrahmen“ (Europäische Kommission 1998) zusammen. Über diese Aktivitäten etablierte und konsolidierte sich das Handlungsfeld Mitte der 1990er Jahre. Förderpolitik und Diskurspolitik verstehe ich somit als die zwei wesentlichen Träger der Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf europäischer Ebene. In den folgenden Abschnitten rekonstruiere ich diese Phase des Politikprozesses und stelle dabei für beide Bereiche die relevanten Meilensteine vor.

Die Verhandlungen über die Gemeinschaftsinitiative URBAN

Im Rahmen der Reform der Strukturfonds 1993 (Delors-II Paket) legte die Europäische Kommission im Juni 1993 ein Grünbuch über die Zukunft der Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturfonds verschiedenen Organisationen zur Kommentierung vor.⁴⁴ In diesem ersten Entwurf war noch keine Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete vorgesehen. Mit insgesamt über 500 Kommentaren war das Interesse sehr groß (Paulus 2000: 130). Zu den konsultierten Akteuren zählen das Europäische Parlament, der Sozial- und Wirtschaftsausschuss, der Ausschuss der Regionen, die Forward Studies Unit der Kommission und verschiedene Interessengruppen; es wurde auch ein informelles Minis-

⁴⁴ Diese Form der Konsultation entsprach dem Verständnis der Kommission vom Partnerschaftsprinzip der Strukturfonds (vgl. Tofarides 2003: 67).

tertreffen abgehalten, in Liege im November 1993.⁴⁵ Eine wesentliche Rolle für die spätere Verankerung einer stadtpolitischen Initiative spielte das Europäische Parlament. Es behandelte das Grünbuch in seinem Ausschuss für Regionalpolitik.⁴⁶ Seine Stellungnahme, der sog. Romeos Report, verdeutlichte das Interesse an städtischen Themen – insbesondere an der hohen Arbeitslosigkeit in den Städten – und enthielt ein klares Plädoyer für ein stadtpolitisches Instrument:

„[...] need for a specific Integrated Urban Development Programme aimed at those of the Community's major urban areas where unemployment, and particularly long-term unemployment, is abnormally high [...]“ (Romeos Report, zitiert in Paulus 2000: 121).

Der Bericht war so präzise formuliert und enthielt so konkrete Vorschläge, dass der Eindruck entstand, „whether a hidden agenda on the part of the EP [European Parliament, S.G.] finally emerged into an open debate“ (Paulus 2000: 121). So findet sich rückblickend sowohl die Meinung, die Gemeinschaftsinitiative URBAN ginge auf die Initiative der Kommission zurück wie ebenso die Überzeugung, das Parlament sei dafür verantwortlich (vgl. ebd.: 122). Neben dieser formalen Antwort im Konsultationsprozess wurde zeitgleich im selben Ausschuss ein zweites Papier erstellt, das auf eine Eigeninitiative des Parlaments aus dem Jahr 1990 zurückging, der sog. Pack-Report. Es wurde im Dezember 1993 veröffentlicht und betonte neben einer Darstellung städtischer Probleme aus Sicht des Parlaments die Notwendigkeit einer Initiative der Europäischen Kommission in diesem Bereich (vgl. ebd.: 123). Diesem Bericht selbst lag eine breite Konsultation zugrunde, u.a. eine parlamentarische Anhörung 1992, die verschiedene Interessengruppen wie die Netzwerke *Quartiers en Crise* und *EUROCITIES* ebenso einschloss wie Bruce Millan und sein Kabinett (vgl. ebd.: 124).

Zeitgleich zu diesen Bemühungen des Parlaments um eine stadtbezogene Initiative organisierte die sog. Forward Studies Unit, ein Think

45 In diesem ersten Entwurf wurden fünf Themen für Gemeinschaftsinitiativen vorgeschlagen: grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit und Netzwerke, ländliche Entwicklung, abgelegene Regionen, Beschäftigung und Entwicklung von Humanressourcen, Bewältigung von industriellem Wandel (vgl. Paulus 2000: 120). Die entsprechenden Gemeinschaftsinitiativen sollten sein: INTERREG II, REGION II, LEADER II, REGIS II, NOW, HORIZON, EUROFORM, RECHAR, RESIDER, RETEX, KONVER, und für Ziel 1: STRIDE, PRISMA und TELEMATIQUE (vgl. Paulus 2000: 120).

46 Die genaue Bezeichnung für den Ausschuss lautete: Committee on Regional Policy, Regional Planning and Relations with Regional and Local Authorities.

Tank um Kommissionspräsident Delors, zwei Konferenzen unter dem Titel „Carrefour des Villes“ (November 1993, Februar 1994), bei denen Wissenschaftler, Politiker und Repräsentanten der Europäischen Kommission zusammenkamen. Auf dem zweiten dieser Treffen erklärte Delors seine Bereitschaft zu einer städtischen Initiative, und zwar im Wesentlichen als einen symbolischen Akt zum Schutz des Europäischen Sozialmodells (vgl. ebd.: 126). Er verglich den Vorschlag für eine stadtbezogene Initiative mit dem gerade zu Ende gegangenen Armutsbekämpfungsprogramm POVERTY (s.o.) und betonte die Bedeutung dieser Maßnahmen als Geste der Anerkennung gesellschaftlicher Konflikte und als Zeichen dafür, dass die europäische Politik diese auch ernst nehmen müsse:

„Nous voulons quand même par ce geste montrer qu'il ya là, un lieu de conflit social, une réalité obsédante et que l'on ne peut pas rester indifférents à cela“ (Delors 1994: 6, zitiert in Paulus 2000: 126).

Mit diesen Ausführungen sendete der Kommissionspräsident ein deutliches Signal der Unterstützung an die stadtpolitischen Akteure innerhalb und außerhalb der Kommission (Paulus 2000: 126). Auch die verschiedenen städtische Interessensgruppen übten politischen Druck aus – insbesondere EUROCITIES und das „Quartiers en Crise“-Netzwerk (vgl. ebd.: 126ff) – in Form von informellen Gesprächen mit Kommissionsmitgliedern sowie mit Bürgermeistern und Europapolitikern. EUROCITIES legte auch eine Stellungnahme zu dem Grünbuch vor, in der einerseits eine stärkere Berücksichtigung der städtischen Dimension in den fünf Themenfeldern gefordert wurde und zusätzlich eine eigenständige Initiative zum Thema Stadtentwicklung. Quartiers en Crise spielte auf einer konzeptuellen Ebene eine bedeutende Rolle: Hier wurde der Begriff „pockets of poverty“ entwickelt, um deutlich zu machen, dass auch in prosperierenden Städten kleinräumig große Probleme bestehen (vgl. Paulus 2000: 127, Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993). Das Konzept der „Pockets of Poverty“ wurde von EUROCITIES übernommen und dann auch in den kommissionsinternen Diskussionen, die sich an die Konsultation anschlossen (vgl. Paulus 2000: 128ff). Auch die von Quartiers en Crise betonte Notwendigkeit eines mehrdimensionalen und eines räumlichen Handlungsansatzes quer zu Fachpolitiken wurde aufgegriffen (vgl. ebd.: 127).

Im internen Diskussionsprozess innerhalb der Generalverwaltung für Regionalpolitik gab es allerdings zwei Lager. Auf der einen Seite wurde die Meinung vertreten, dass ein städtischer Fokus die Kompetenzen der GD überschreite, auf der anderen Seite gab es die Position, dass die

positiven Erfahrungen mit den städtischen Pilotprojekten sowie wissenschaftliche Analysen, und hier wurde insbesondere auf den Parkinson-Report (1992) verwiesen, stadtbezogene Maßnahmen der Kommission rechtfertigen (vgl. Paulus 2000: 128f). Die stadtpolitische Position setzte sich, gestärkt durch die Stellungnahmen und durch die Äußerungen Delors', durch und fand nach dem Konsultationsprozess Eingang in die endgültige Fassung des Grünbuchs, nicht ohne den legitimierenden Hinweis auf den Druck des Europäischen Parlaments und der nördlichen Mitgliedstaaten (vgl. ebd.: 129).⁴⁷ Dies wiederum wurde anschließend durch das Europäische Parlament (Karellis Report), den Ausschuss der Regionen, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und EUROCITIES begrüßt (vgl. ebd.: 130ff).

Die Gemeinschaftsinitiative URBAN ist somit aus Sicht der Kommission ein Resultat der Erfahrungen mit ersten stadtpolitischen Experimenten und des politischen Drucks durch das Europäische Parlament und Städtenetze, wie folgendes Zitat des damals zuständigen Kommissars verdeutlicht:

„This initiative draws on the experience gained over the last few years through pilot projects and networks of cities. It also responds to a request of the European Parliament and organisations representing large cities for the European Union to contribute to the tackling of some of society's problems found in deprived urban areas. The Commission will seek to put the accent on innovative integrated programmes and the support of the diffusion of experience gained under these programmes“ (Millan 1994, zitiert in Tofarides 2003: 69).

Die Gemeinschaftsinitiative URBAN

Die „Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete“ URBAN fand schließlich Eingang in die endgültige Version der Richtlinien für die Gemeinschaftsinitiativen und wurde am 15.6.1994 von der Europäischen Kommission beschlossen (vgl. Europäische Kommission 1994). In der amtlichen Begründung der GI durch die Kommission wurden zwei Ursachenbündel zur Legitimation des Handelns auf Gemeinschaftsebene angeführt - die Konzentration von Problemen in städtischen Gebieten sowie die Finanzkrise der Kommunen, welche die Probleme noch verschärfe:

47 Zum „Nord-Süd-Konflikt“ zwischen nördlichen und südlichen EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN siehe Chorianopoulos 2002.

„Einige der gravierendsten Probleme der [Europäischen, S.G.] Gemeinschaft im Zusammenhang mit mangelnden wirtschaftlichen Perspektiven, niedrigen Einkommen und einer allgemein schlechten Lebensqualität sind auf die städtischen Gebiete konzentriert. Die zunehmenden Spannungen innerhalb der europäischen Gesellschaft äußern sich vor allem in einem hohen Grad an sozialer Ausgrenzung in immer mehr Innenstädten und Stadtrandzonen [...] Oftmals werden die Probleme noch durch die finanziellen Schwierigkeiten zahlreicher lokaler Städtebehörden verschärft, die nicht in der Lage sind, eine immer weniger wohlhabende Bevölkerung mit zunehmend kostspieligeren Hilfsdiensten zu versorgen. Als Folge davon verkommt das Stadtgefüge, können veraltete Infrastrukturen nicht mehr erneuert oder ersetzt werden und kommt die wirtschaftliche Tätigkeit in den am schlimmsten betroffenen Gebieten zum Erliegen oder geht zumindest stark zurück“ (vgl. ebd.: 6).

Gegenstand der Förderung sollten integrierte Entwicklungsprogramme für geographisch abgegrenzte Stadtteile sein, für die Darlehen und Zuschüsse gewährleistet wurden. Der Wortlaut der Begründung für die Forderung von integrierten Ansätzen zeigt, daß sich genau hier die drei stadtpolitischen Begründungsdiskurse (urban decline, städtische Umwelt, soziale Ausgrenzung) trafen und überdies mit allgemeinen Grundprinzipien der EU-Strukturpolitik (Zusätzlichkeit und Innovation, Betonung von Beschäftigungsaspekten) gekreuzt wurden:

„Mit dem integrierten Konzept sollten global die wirtschaftlichen, sozialen und Umweltprobleme des benachteiligten Gebiets in Angriff genommen werden. Das integrierte Programm sollte ein kohärentes, ausgewogenes Maßnahmenbündel für wirtschaftliche Entwicklung, soziale Eingliederung und Umwelt umfassen, das auf im Rahmen der lokalen Partnerschaft ausgearbeiteten Vorschlägen beruht. Priorität erhalten integrierte Programme mit innovativem Charakter, die nachweislich einen zusätzlichen Nutzen erbringen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene beitragen“ (vgl. ebd.: 7).

Zur Illustrierung konkreter förderfähiger Maßnahmen beinhaltete die entsprechende Mitteilung der Kommission ein Verzeichnis von möglichen Handlungsfeldern:

- „Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten“,
- „Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene“,
- „Verbesserung von Einrichtungen in den Bereichen Sozialwesen, Gesundheit und Sicherheit“,
- „Verbesserung der Infrastrukturen und der Umwelt im Zusammenhang mit den oben genannten Maßnahmen“,

- „Besondere Workshops, die den Bewohnern von Wohnsiedlungen Anreize, Kenntnisse und Möglichkeiten geben sollen, ihre Wohnungen zu renovieren, instand zu halten und sicherer zu machen“,
- „Verbesserung der Möglichkeiten für Problemlösungen auf lokaler Ebene, einschließlich Austauschprogrammen und der Gründung von Partnerschaften zwischen Städteorganisationen und den betroffenen Aktionsträgern“ (vgl. ebd.: 8).

In dieser Liste zeigt sich der Einfluss der Städtischen Pilotprojekte auf die GI. Die Maßnahmen wurden in den erläuternden Ausführungen explizit auf Erfahrungen mit den Aktionen im Rahmen der SPP zurückgeführt (vgl. ebd.: 7).⁴⁸ Wenngleich dieses Verzeichnis nur illustrativen Charakter haben sollte, war es in der Folge sehr prägend für die Ausgestaltung der Programme vor Ort. So stellte etwa der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht über die Gemeinschaftsinitiative fest, dass die „in den Mitteilungen vorgeschlagenen Maßnahmenkategorien [...] von einigen nationalen Behörden als Inhalt eines Musterprogramms aufgefasst und in den Anträgen wortwörtlich wiedergegeben“ wurden (vgl. Europäischer Rechnungshof 2001: 7). Die Souveränität und Eigenständigkeit im Umgang mit dem Instrument der „Leitlinien“, das absichtsvoll Spielraum in der Auslegung ließ, war abhängig von der Erfahrung und Kapazität der nationalen und lokalen Verwaltungen. In manchen Staaten und Städten lagen schon Konzepte für integrierte Quartierspolitiken vor (oder Erfahrungen mit SPP) und damit auch Vorstellungen, wie ein integriertes Konzept aussehen könnte, in anderen hingegen nicht.⁴⁹

Mit der gewählten Form einer Gemeinschaftsinitiative wurden die stadtpolitischen Aktivitäten in ein organisatorisches Gewand gekleidet, das sich auch durch verschiedene Besonderheiten auszeichnet, die sich nicht nur über das Politikproblem („städtische Gebiete“) bzw. den Fördergegenstand („integrierte Konzepte“) begründen. Zunächst einmal fol-

48 In dieser Mitteilung ging die Kommission noch von einer Weiterführung der POVERTY-Programme aus und sprach sich für eine Berücksichtigung der so geförderten Projekte bei der Planung und Durchführung der URBAN-Maßnahmen aus.

49 Die Unterschiede werden in einem Vergleich der Umsetzung der GI URBAN in sechs Städten von Chorianopoulos (2002) deutlich, der die Fähigkeit zur lokalen Mitgestaltung und Umsetzung der GI als „governance capacity“ bezeichnet. Auch die vergleichenden Studien von Paulus (2000) und Tofarides (2003) befassen sich mit Unterschieden zwischen Städten bzw. Mitgliedstaaten in der Gestaltung und Durchführung der GI. Ein Verweis auf die Bedeutung des „learning by doing“ der Verwaltungen in der Programmplanung findet sich auch bei Malek (2002: 228).

gen die Gemeinschaftsinitiativen den handlungsleitenden Prinzipien der Strukturfondsförderung: Partnerschaft zwischen Kommission, nationalen und regionalen bzw. lokalen Behörden, Programmplanung, Konzentration der Interventionen, Zusätzlichkeit und Kohärenz sowie Begleitung und Bewertung (vgl. Malek 2002: 220, Axt 2000). Über die Gemeinschaftsinitiativen sollte insbesondere auch die Einbeziehung der subnationalen Ebene in die Politikgestaltung gestärkt werden (vgl. Hooghe 1996: 106). Die Verankerung der Politik in der Strukturfondsförderung hatte zudem einen wesentlichen inhaltlichen Einfluss auf die Art der förderfähigen Maßnahmen: Von der Förderung ausgeschlossen waren damit beispielsweise Maßnahmen im Bereich des Wohnungsbaus, die gerade in nationalen Programmen der sozialen Stadtpolitik meist eine zentrale Säule darstellten (vgl. GHK 2003: 10).⁵⁰ Gemeinschaftsinitiativen legten überdies einen gesteigerten Wert auf innovative Maßnahmen, unterstützen transnationalen Austausch und Netzwerke und zielen auf ein späteres „Mainstreaming“ erfolgreicher Erfahrungen in nationale Politik sowie in den allgemeinen Förderrahmen der EU (vgl. ebd.: 14). In der Instrumentierung als Gemeinschaftsinitiative manifestierte sich somit die allgemeine Rolle der Europäischen Kommission als „Motor“ der Europäischen Integration (auf diese Weise übt sie ihr Initiativrecht aus) bzw. als „Policy Entrepreneur“.⁵¹

Insgesamt wurden, wie oben erwähnt, im Rahmen der GI URBAN 118 Gebiete mit einem Fördervolumen von 900 Mio ECU unterstützt. Wenngleich es an dieser Stelle nicht um eine Einschätzung der Umsetzung in den Städten geht, sollen doch drei Aspekte hervorgehoben werden, die mir für die Frage des Policy-Making relevant erscheinen: die gewählten Strategien, mit denen in den Gebieten die in den Leitlinien „nur recht allgemein“ (Europäischer Rechnungshof 2001: 2) formulierten Ziele in den Fördergebieten in Maßnahmen übersetzt wurden, die Management-strukturen zur Durchführung der GI sowie die verschiedenen Schwerpunktsetzungen.⁵²

50 Der Widerspruch, der sich aus dem Ausschluss von wohnungspolitischen Maßnahmen und der Zentralstellung von Fragen des Wohnens in Stadterneuerungspolitiken ergab (auch in den Leitlinien der GI, s.o.), musste von den lokalen Behörden in ihren jeweiligen Konzepten verarbeitet werden.

51 Zu diesem Zeitpunkt kämpfte die für URBAN zuständige GD XVI überdies um eine Führungsrolle in der Europäischen Kohäsionspolitik und war entsprechend besonders ehrgeizig, vgl. hierzu umfassend Hooghe 2001.

52 In den folgenden Ausführungen stütze ich mich auf die Ergebnisse der von der Europäischen Kommission beauftragten Ex-Post-Evaluation der GI (GHK 2003). Detaillierte Fallstudien zur Umsetzung der GI URBAN finden sich v.a. bei Paulus (2000) und Tofarides (2003), weiterführend sind auch die Betrachtungen von Chorianopoulos (2002).

Strategien

Der Abschlussbericht zur Ex-Post-Evaluation identifizierte vier unterschiedliche Strategien, mit denen das Programm in den einzelnen Gebieten umgesetzt wurde:

- ein „broad integrated approach“, in dem wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Umweltbelange gleichermaßen berücksichtigt wurden (45% der geförderten Gebiete),
- ein „integrated approach with a specific focus“ auf ökonomische, soziale oder umweltbezogene Belange (26% der Gebiete),
- ein „flagship approach“, der sich auf eine begrenzte Anzahl für die Öffentlichkeit sichtbarer Projekte oder Leitprojekte begrenzt, um „an atmosphere of change and renewal“ zu erzeugen, und auf deren Ausstrahlungseffekt setzt (19% der Gebiete), sowie
- ein „community focused approach“, der die Einbeziehung lokaler Gruppen in den Erneuerungsprozess und in die Bestimmung der Inhalte in den Mittelpunkt der Aktivitäten stellt (10% der Gebiete) (vgl. GHK 2003: 18f).

Die gewählten Strategien unterschieden sich zwischen den Mitgliedstaaten stark und spiegelten die unterschiedlichen Interpretationen der Richtlinien durch die nationalen Ministerien sowie die spezifischen Politikkontexte wider. Im Vereinigten Königreich verfolgten beispielsweise alle Projekte einen „community focussed approach“, „reflecting the strong partnership and inclusive approach to urban regeneration that was being rolled out at the time“, in den anderen Staaten spielte dieser Ansatz hingegen kaum eine Rolle (ebd.: 19). In Deutschland setzten von den 13 an URBAN beteiligten Städten sechs auf einen „broad integrated approach“ und sieben auf einen „integrated approach with a specific focus“ (vgl. ebd.: 94).⁵³ In einem Drittel der Städte (45 Städte) wurde die gewählte Strategie im Laufe der Implementation geändert, vor allem aufgrund von administrativen Strukturen und oftmals nicht ausreichenden Kapazitäten (ebd.: 20f). Aus Sicht der Evaluatoren waren drei Faktoren entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung des Programms: die Verbindung der GI mit weiteren nationalen oder lokalen Stadterneuerungsprogrammen, Synergieeffekte durch eine strategische Verbindung der einzelnen geförderten Maßnahmen und insbesondere die aktive Beteiligung der Bevölkerung vor Ort an der Durchführung (vgl. ebd.: 45).

⁵³ Die Strategie des Berliner Programms wird in dieser Evaluation als „integrated approach with a specific focus“ charakterisiert (vgl. GHK 2003: 94).

Managementstrukturen

Neben der inhaltlichen Ausrichtung ließ die GI auch Spielraum für unterschiedliche Managementstrukturen zur Umsetzung. Die Ex-Post-Evaluation fasste drei Typen solcher Strukturen zusammen:

- Ein „kommunal gesteuertes Management und Umsetzung auf Kommunalebene mit gelegentlicher Konsultierung der Gemeinschaft“,
- „Ausschussvereinbarungen mit Partnerschaften zwischen regionaler und kommunaler Regierung, Institutionen und der lokalen Gemeinschaft“; sowie
- „ein Management, das von einem Körper geführt wurde, der als eine eigene juristische Person entweder auf lokaler, großstädtischer oder regionaler Ebene eingesetzt wurde und Vertreter einer Vielzahl von Kontroll- und Sektorebenen einbezog“ (ebd.: 46ff).

Auch die verschiedenen Managementstrukturen sind vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler und lokaler Traditionen in der Stadterneuerung und Stadtentwicklung zu sehen. Entsprechend betonten die Evaluatoren auch, dass keiner dieser drei Typen per se Erfolg versprechend, sondern die Berücksichtigung der politischen Kultur vor Ort ein entscheidendes Kriterium für angemessene Programmstrukturen war (vgl. ebd.: 49). Gleichwohl leiteten sie aus ihrer Analyse einige Prinzipien einer effektiven Programmsteuerung ab, wobei die Beteiligung der lokalen Bevölkerung bei der Auswahl und Umsetzung der Maßnahmen, integrierte und zugleich nachvollziehbare Managementstrukturen sowie starke Partnerschaften der beteiligten Organisationen besonders hervorgehoben wurden (ebd.: 51ff).

Schwerpunktsetzung

Die Mittelausgabe verteilte sich wie folgt: 38% der Mittel wurden für Maßnahmen im Bereich „physische Regeneration und Umweltregeneration“ eingesetzt; 32% entfielen auf „Unternehmertätigkeiten und Beschäftigungsmaßnahmen“, 23% auf Initiativen zur „sozialen Einbeziehung“, 4% auf technische Unterstützung und 2% wurden für „IuK- und Verkehrsmaßnahmen“ ausgegeben (vgl. ebd.: 24). Hinter diesen Zahlen verbergen sich wiederum große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Bauliche Maßnahmen machten etwa in Italien 62% der Ausgaben aus, in Dänemark hingegen nur 10%. Beschäftigungsbezogene Maßnahmen und die Förderung von Unternehmensgründungen banden in den Niederlanden 52% der Mittel, in Portugal nur 20% (vgl. ebd.: 91). Teilweise erhebliche Unterschiede finden sich überdies zwischen den

ursprünglichen Schwerpunktsetzungen in der Planung und dem tatsächlichen Ausgabeverhalten. In Deutschland beispielsweise fanden im Verlauf der Durchführung Umsteuerungen dahingehend statt, dass statt zunächst veranschlagten 13% für bauliche Maßnahmen schließlich 23% der Mittel auf diesen Posten verwendet wurden. Auch die Mittel für soziale Eingliederung („social inclusion“) wurden von 14% auf 19% angehoben. Nach unten korrigiert wurden die Ausgaben für Beschäftigung und Unternehmensgründungen (von 68% auf 49%) (ebd.: 91f).

Zusammenfassend stellte die offizielle Ex-Post-Evaluation fest, dass in allen Mitgliedstaaten die Erfahrungen mit URBAN zu „Paradigmenwechseln“ in der Stadterneuerung führten oder Veränderungen zumindest befördert hatten. Als wesentliche Neuerungen wurden der integrierte Handlungsansatz und die Einbeziehung prozessbegleitender Forschung (Monitoring, Evaluation) genannt:

„For all member states, the experience of URBAN either introduced or further emphasized the paradigm shift in the approach to urban regeneration programmes: community-led rather than government-led; multidisciplinary (physical, economic, social, environmental) rather than singular focus; cooperative rather than exclusionary. Furthermore, there was a recognition that managing and implementing a successful regeneration effort requires a solid foundation of a data driven needs analysis and preparation, monitoring systems and an evaluation methodology“ (ebd.: 59).

Diskurspolitik der Europäischen Kommission: Die Formulierung einer stadtpolitischen Agenda (1994-1998)

Neben der Materialisierung der europäischen Stadtpolitik vor allem in der Gemeinschaftsinitiative URBAN entwickelte sich in den 1990er Jahren auch der übergreifende stadtpolitische Diskurs weiter.⁵⁴ Während die Zeit der ersten und zweiten Präsidentschaft von Jacques Delors als Diskursinitiierung beschrieben werden kann, lassen sich die folgenden Jahre 1994-1999 als konsolidierende Diskursstrukturierung und –institutionalisierung verstehen. Die wesentlichen Rahmungen des Themas „Stadt“ waren im regional-, umwelt- und sozialpolitischen Diskurs und im Leitbild des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ vorbereitet. Diskurskoalitionen hatten sich im Umfeld der Kommission in einem „transnationalen Organisationsgeflecht“ von Verwaltungs- und

54 Parallel zur Förderung durch die GI URBAN, das soll hier erwähnt sein, wurde auch ein beträchtlicher Teil der Ziel-1 und Ziel-2 Förderung in städtischen Gebieten eingesetzt und auch die SPP wurden in dieser Phase weitergeführt.

Sachverständigenausschüssen (vgl. Bach 1999: 127; Malek 2002: 27), den Städte- und Expertennetzwerken formiert, und mit der GI URBAN war auch ein zentrales stadtpolitisches Instrument gefunden.⁵⁵

Die Fortsetzung der stadtpolitischen Debatten fand in den inzwischen entstandenen Politiknetzwerken statt. Der umweltbezogene Diskurs wurde im Umfeld der GD XI Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz vor allem unter den Stichworten „Nachhaltigkeit“ und „Zukunftsfähigkeit“ weiterbetrieben. Bei den Diskussionen im Umfeld der DG Beschäftigung (DG V) standen lokale Beschäftigungsstrategien im Vordergrund.⁵⁶ Der regionalpolitische Diskurs mündete in die Formulierung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK).⁵⁷ Hier setzte eine räumliche Interpretation des Kohäsionsbegriffs ein („territorialer Zusammenhalt“), die auch innerstädtische Disparitäten als Herausforderung für die weitere Europäische Integration begriff. Die so-

55 Mit Blick auf die Akteure im Feld ist festzuhalten, dass 1994 eine neue Kommission eingesetzt wurde. Nachfolger von Jacques Delors wurde der frühere Luxemburger Staatschef Jacques Santer, mit der Kohäsionspolitik wurde Monika Wulf-Mathies beauftragt, die in ihrer Amtszeit „dezidiert städtepolitische Akzente“ setzte (vgl. Schultze 2001: 401). Im Zuge der Diskussion über ein „Europa der Regionen“ wurde in Art. 198 des Maastrichter Unionsvertrags der Ausschuss der Regionen (AdR) als Vertretung regionaler und lokaler Gebietskörperschaften eingerichtet. Der AdR hat beratende Funktion und wird von Rat und Kommission zu lokalen und regionalen Fragen gehört. Er ist berechtigt, aus eigener Initiative Stellungnahmen abzugeben (Vertrag über die Schaffung der Europäischen Union Art. 198a-c; vgl. Axt 2000: 254). Stadtpolitische Fragen werden im AdR in der Kommission 4 „Stadtpolitik“ behandelt, die anlassbezogen eng mit EUROCITIES zusammenarbeitet (s.o.).

56 Ein Meilenstein des umweltbezogenen Diskurses war der Bericht „Zukunftsfähige Städte in Europa“, in dem Prinzipien für eine nachhaltige Stadtentwicklung formuliert werden: das „Prinzip des Stadtmanagements“, das „Prinzip der Integration der Politikbereiche“, das „Prinzip des Ökosystemdenkens“ und das „Prinzip der Zusammenarbeit und der Partnerschaft“ (vgl. Europäische Kommission Generaldirektion XI 1996: 9ff). Für den beschäftigungspolitischen Diskurs war das Weißbuch der Kommission von 1993 „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ ein wichtiger Trigger, mit der sich die Verengung des Ausgrenzungsdiskurses auf Fragen der arbeitsmarktlichen Integration noch unter Delors zeigte. Auch im Weißbuch zur Sozialpolitik von 1993 wird diese Kopplung der sozialen Frage an beschäftigungspolitische Maßnahmen deutlich. Ab 1997 lief mit dem so genannten Luxemburg-Prozess die Diskussion als „lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie“ weiter (vgl. Europäische Kommission 2001b).

57 Dem EUREK liegt ein mehrjähriger, intensiver Konsultationsprozess zugrunde, es versteht sich selbst als „das Ergebnis eines europaweiten öffentlichen Diskussionsprozesses“ (vgl. Europäische Kommission 1999b: 12).

ziale Frage wurde in diesem Diskurs, wie es auch in den Verhandlungen über das Grünbuch über die Gemeinschaftsinitiativen und die Begründung von URBAN schon angeklungen war und auch in der DG V zunehmend der Fall wurde, in erster Linie als Arbeitsmarktproblem gerahmt, wie die folgende Passage deutlich macht:

„Soziale Entmischung und Segregation sind nicht per se ein Problem. Wo aber wirtschaftliche Benachteiligung, Arbeitslosigkeit und soziale Stigmatisierung zusammentreffen in Gebieten, die oft zusätzlich noch durch kulturelle und ethnische Unterschiede geprägt sind und ihren Bewohnern besonders hohe Integrationsleistungen abverlangen, steigt das Risiko sozialer Ausgrenzung. Es ist notwendig, sich diesen Problemen zu stellen, nicht nur, weil sie in Europa weit verbreitet sind, sondern auch, weil sie die Bedeutung der sozialen Dimension nachhaltiger Entwicklung urbaner Räume in Europa unterstreichen. Um dem Problem der Armut, der sozialen Ausgrenzung und der Ghettobildung erfolgreich zu begegnen, muß insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit reduziert werden; einige Mitgliedstaaten haben dies erfolgreich im Rahmen von integrierten, multisektoralen Programmen zur wirtschaftlichen Regenerierung und Entwicklung benachteiligter Stadtviertel versucht“ (Europäische Kommission 1999b: 70).

Im Zusammenhang mit den ab 1996 einsetzenden Überlegungen über eine Neugestaltung der Kohäsionspolitik („Agenda 2000“) veröffentlichte die Kommission 1997 und 1998 zwei Mitteilungen über Konturen einer europäischen Städtepolitik, die jeweils von mehreren Generaldirektionen gemeinsam erstellt wurden und die verschiedenen stadtbezogenen Diskursstränge zusammenbrachten. Im Mai 1997, zwei Monate vor der ersten Präsentation des Entwurfs für die „Agenda 2000“, wurde die Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ (vgl. Europäische Kommission 1997) veröffentlicht, in der die Kommission über EU-Maßnahmen im Bereich der Stadtentwicklung und über anstehende „Herausforderungen für Europas Städte“ berichtete, „Leitlinien für die Zukunft“ skizzierte und konkrete Schritte zur Weiterführung der Diskussion vorschlug. Mit ihr initiierte die Kommission einen intensiven Diskussionsprozess, dessen Anregungen später, im November 1998, in der Mitteilung „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“ aufgegriffen wurden (Europäische Kommission 1998). Die beiden Mitteilungen bildeten in dieser Phase des Policy-Making das Herzstück des stadtpolitischen Diskurses auf Europäischer Ebene (vgl. Atkinson 2000, Frank 2005). Im Folgenden stelle ich die dort von der Kommission vorgenommenen Problemdeutungen heraus, mit denen die Notwendigkeit stadtpolitischer Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene begründet wurde. Dabei beschränke ich mich auf die im

Zusammenhang mit „benachteiligten Stadtquartieren“ relevanten Ausführungen und gebe die jeweiligen Passagen des Textes wieder, um das Diskursvokabular der Kommission in seiner Bildhaftigkeit und Dramatik zur Sprache kommen zu lassen.

„Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ (1997)

Mit der Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ stellte die Kommission ihre Sichtweise auf den Zustand der europäischen Städte vor. Ihr ging es dabei nicht darum, eine eigene stadtpolitische Kompetenz zu fordern, das machte sie gleich zu Beginn des Dokuments angesichts des zu erwartenden Widerspruchs einiger Mitgliedstaaten deutlich. Sie betonte aber, dass „die europäischen Städte vor einer Reihe gemeinsamer Probleme stehen“ und leitete daraus „Chancen für gemeinsame Lösungsansätze auf europäischer Ebene“ ab (Europäische Kommission 1997: 3). In den ersten Sätzen präsentierte sie ihre Problemdeutung:

„Europas Städte stehen nach wie vor an erster Stelle bei der Bildung von Wohlstand und der sozialen und kulturellen Entwicklung in Europa. Die Probleme aufgrund raschen ökonomischen Wandels, Arbeitslosigkeit, Umweltbelastung, Verkehrsstau, Armut, schlechte Wohnverhältnisse, Kriminalität und Drogenmissbrauch nehmen jedoch zu“ (ebd.: 3).

In dieser Eröffnung wurde die Bedeutung der Städte für die Europäische Integration unterstrichen, die schon in den bisherigen Dokumenten eine wichtige Begründungsfigur für stadtpolitische Aktivitäten bildete. Die Europäische Kommission sah sich dabei, so interpretiert etwa Frank diese Mitteilung, „als Treuhänderin eines historischen Erbes wie einer Zukunftsvision, das bzw. die sie ansonsten nur unzureichend geschützt und gepflegt sieht“ (Frank 2005: 313). Im Abschnitt über „Leitlinien für die Zukunft“ unterstrich die Kommission diese Position, die als notwendig erachtete Vermittlung von Entwicklung und Bewahrung, deutlich:

„Ausgangspunkt für die zukünftige Stadtentwicklung muß sein, die Rolle der Städte als Motor für den regionalen, nationalen und europäischen wirtschaftlichen Fortschritt anzuerkennen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass städtische Gebiete, insbesondere die benachteiligten Viertel mittelgroßer und großer Städte viele der sozialen Kosten der früheren Veränderungen getragen haben, insbesondere was Industriestilllegungen und -anpassungen, unzureichende Wohnverhältnisse, Langzeitarbeitslosigkeit, Kriminalität und soziale Ausgrenzung betrifft. Die europäische Politik steht somit vor der doppelten Herausforderung, die Vorreiterrolle der Städte in einer zunehmend globalisierten und

wettbewerbsorientierten Wirtschaft zu bewahren und gleichzeitig das kumulierte Vermächtnis der Krise in den Städten anzutreten. Diese beiden Aspekte der Stadtpolitik ergänzen sich gegenseitig“ (Europäische Kommission 1997: 14).

Diese Begründungsfigur griff die Argumente der vorangegangenen Diskurse auf (s.o.). Daneben finden sich in dem Papier zwei weitere, ergänzende Motive, ein symbolisches und ein kommunikatives: Mit sichtbaren Maßnahmen in den Städten könne ein „Sich Kümmern“ auch der Gemeinschaftsebene demonstriert werden, die soziale Benachteiligung in ihren Städten nicht dulden will und zugleich ihre gesellschaftspolitische Vision, die sich auch in Querschnittszielen (wie hier: Chancengleichheit) äußert, kommuniziert werden:

„Erstens bieten die Herausforderungen der Stadtentwicklung der EU die Möglichkeit, eine stärkere Bedeutung für ihre Bürger zu gewinnen, indem sie spürbare Vorteile im täglichen Leben erbringt [...] Zweitens spielen Städte auch eine entscheidende Rolle zum Untermauern eines europäischen Gesellschaftsmodells, das auf Chancengleichheit ungeachtet des Geschlechts oder der ethnischen Zugehörigkeit beruht“ (ebd.: 3).

Eine weitere Notwendigkeit für ein Tätigwerden sah die Kommission in den, nicht immer positiven, Auswirkungen bestehender sektoraler Gemeinschaftspolitiken (Verkehr, Umwelt, Forschung, Telekommunikation, Handel, Gesundheit etc.) auf die Entwicklung der Städte:

„Die EU sollte bei Stadtentwicklungsfragen eine ergänzende Rolle übernehmen, da sie für die Politik in einer Reihe von Sektoren zuständig ist, die direkten Einfluß auf die Entwicklung und Lebensqualität in den Städten haben“ (ebd.: 15).

Das stärkste Gewicht wurde in der Mitteilung jedoch auf ökonomische Argumente, auf die gefährdete Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Städte, gelegt. Soziale Ausgrenzung in benachteiligten Stadtgebieten, so das Argument, sei im Wettbewerb der Städte um Investoren auch ein ökonomisches, ein Standortproblem:

„Mittlerweile hat man erkannt, daß die räumliche Trennung nicht nur mit Blick auf Beschäftigung, Bildung und geringe Wohnraumqualität ein soziales Problem darstellt, sondern daß das aus der Abgrenzung entstehende abweichende Sozialverhalten die allgemeine wirtschaftliche Attraktivität der Stadt beeinträchtigt“ (ebd.: 6).

Ohne eine Abfederung der wirtschaftlichen Dynamik, so illustrieren die folgenden Punkte, sah die Kommission jedoch die Europäische Integration und das gesamte Europäische Sozialmodell in Gefahr:

„Wirtschaftlicher Fortschritt, der den Zusammenhalt der Stadtteile untergräbt, ist auf Dauer nicht zukunftsfähig:

- die städtische Gesellschaft wird einen hohen Preis in Form von Kriminalität und asozialem Verhalten zahlen müssen, wenn die Entwicklung von größerer Ungleichheit beim Zugang zu den Vorteilen des wirtschaftlichen Fortschritts begleitet wird;
- Europa insgesamt wird mit der Europaverdrossenheit seiner Bürger und dem Verlust der Unterstützung für das europäische Gesellschaftsmodell bezahlen müssen;
- schließlich wird die europäische Wirtschaft leiden, weil die Anpassung an den schnellen Wandel zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Städte nur dort gelingen kann, wo der größtmögliche Konsens erreicht wird“ (ebd.: 14f).

Wie dramatisch sich die Situation in den Städten und damit die Gefährdung des Europäischen Sozialmodells für die Kommission darstellte, unterstreicht auch ein weiterer Abschnitt:

„In vielen Teilen Europas sind die Städte nicht mehr dazu geeignet, dass man dort Kinder großzieht, seine Freizeit verbringt oder wohnt. Die Aushöhlung der Rolle der Stadt ist vielleicht die größte Bedrohung für das europäische Modell der Entwicklung und der Gesellschaft und muß so umfassend wie möglich erörtert werden“ (ebd.: 8).

Diesem drastischen Befund entsprechend war für die Kommission klar, dass bisherige Politiken noch keinen durchgreifenden Erfolg erbracht hatten und daher neue Lösungen gefunden werden mussten:

„Politikanstrengungen in Europa gehen bereits viele der Probleme, mit denen europäische Städte kämpfen, an. Aber diese Anstrengungen waren oft Stückwerk, lediglich reaktiv und ihnen fehlte eine Vision. Es ist offensichtlich, dass neue Anstrengungen benötigt werden, um die Rolle von Europas Städten als Plätze sozialer und kultureller Integration, als Quelle ökonomischen Wohlstands und nachhaltigen, umweltgerechten Wachstums und als Basis für die Demokratie zu stärken oder wiederherzustellen“ (ebd.: 3).

Mit der „Wege...“-Mitteilung initiierte die Kommission dann auch eine intensive Diskussion, indem sie ihre Politiknetzwerke zu Stellungnahmen und Kommentaren aufrief. Dies geschah in Form von Eingaben und Konferenzen: Ein informelles Ministertreffen zum Thema fand in

Noordwijk statt, der Wirtschafts- und Sozialausschuss nahm am 28.1.1998 Stellung, ebenso der Ausschuss der Regionen (14.5.1998), Gemeindeverbände, EUROCITIES („Towards an expanded European Urban Policy“, angenommen im Oktober 1998 in Lille, vgl. EURO-CITIES 1998), die Sachverständigengruppe zur städtischen Umwelt (7.5.1998) und noch weitere Interessensverbände, das Europäische Parlament fasste zwei Entschlüsse (beide am 2.7.1998). In der Folge legte die Kommission am 28.10. einen „Aktionsrahmen“ vor, der dann ausführlich auf einem Städteforum am 26./27.11.1998 in Wien vorgestellt und diskutiert wurde.⁵⁸

„Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“ (1998)

Mit dem „Aktionsrahmen“ reagierte die Kommission auf die Ergebnisse des Konsultationsprozesses zur „Wege...“-Mitteilung und knüpfte zudem an verschiedene zu diesem Zeitpunkt aktuelle stadtpolitisch relevante Entwicklungen an: an die Verankerung des Nachhaltigkeitsziels im Vertrag von Amsterdam, an die zwischenzeitlich eröffnete Diskussion um die Agenda 2000 zur dritten Reform der Strukturfonds, in denen „Problemgebiete in den Städten“ einen neuen Stellenwert bekommen sollten, an den Entwurf für ein Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK), an die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung, an Vorschläge für das fünfte Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung mit der Leitaktion „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe“ etc. (Europäische Kommission 1998: 5). Der Aktionsrahmen wurde von vier Generaldirektionen gemeinsam erarbeitet: von der GD Regionalpolitik, GD Umwelt, GD Transport und GD Beschäftigung/Soziales.

Zu Beginn des Dokuments stellten die Autoren eine kurze Diagnose der europäischen Städte an, in der die Vielfalt der Entwicklungspfade der europäischen Städte im Zusammenhang mit lokalen Traditionen und Kulturen angeführt, zugleich aber die gemeinsamen Probleme betont wurden. Zwar gebe es „nicht nur ein einziges europäisches Städtmodell“, aber dennoch sehen sich die Städte in Europa „der gemeinsamen Herausforderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung gegenüber, die einige Städte offensichtlich erfolgreicher meistern als andere“ (ebd.: 6).

58 Diese Informationen sind dem Tätigkeitsbericht der EU für das Jahr 1998 entnommen. Tätigkeitsberichte der Europäischen Kommission sind einzusehen unter: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/rgset.htm>; konsultiert am 1.9.2005.

Stadtpolitisches Handeln, so die Kommission weiter, müsse auf allen Regierungsebenen erfolgen. Für ein Tätigwerden der Gemeinschaftsebene wurden drei Gründe angeführt:

- 80% der Europäer leben in Städten,
- viele Bereiche der EU-Politik wirken sich faktisch auf die Entwicklung der Städte aus,
- die Politiken und Aktionen der EU müssen „zu stärker integrierten Lösungsansätzen für städtische Probleme beitragen“ (ebd.: 6ff).

Durch eine Verknüpfung dieser drei Punkte wurden drei Handlungsbeleggründungen zu einer Formel bzw. zu einer Story Line verbunden, die den Kern Europäischer Stadtpolitik ausmacht: Die schon bekannten Problemdeutungen – Bedeutung der Städte für die Europäische Integration sowie „Wirkungen und Nebenwirkungen“ Europäischer Politik (insbesondere des Binnenmarktes) – wurden mit einer Argumentation zusammengeführt, die auf die spezifische und angemessene Form des Handelns der EU verwies: Integrierte Lösungsansätze gehörten seit den integrierten Mittelmeerprogrammen Mitte der 1980er Jahre und der späteren Verankerung dieses Prinzips in den Strukturfonds (Mittelkonzentration) und besonders deutlich in den Gemeinschaftsinitiativen zu den Grundfesten der EU-Kohäsionspolitik (vgl. Heinelt 1996: 23f). Mit anderen Worten: Da ein integrierter Ansatz angesichts der komplexen (bzw. diffusen) Herausforderung „städtischer Probleme“ geboten schien, war Gemeinschaftshandeln auch konzeptionell begründbar. Der Aktionsrahmen formulierte dann vier Ziele für stadtpolitisches Handeln auf Gemeinschaftsebene und einen Katalog von 24 Aktionen zu ihrer Umsetzung:

1. Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung in den Städten,
2. Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung in städtischen Gebieten,
3. Schutz und Verbesserung der städtischen Umwelt,
4. Beitrag zu einem guten Stadtmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Für die soziale Stadtpolitik sind in dieser Aufzählung vor allem die Aktionen 7-10 unter Punkt 2 relevant:

- „Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Diskriminierungen und sozialer Ausgrenzung“ (2.7),
- „Gebietsbezogene Stadterneuerungsaktionen im Rahmen der Strukturfondsförderung“ (2.8),
- „Schulen der zweiten Chance“ (2.9),

- „Know-how-Entwicklung und Erfahrungsaustausch in den Bereichen Diskriminierung, Ausgrenzung und Stadterneuerung“ (2.10).

Unter Aktion 2.8 „gebietsbezogene Stadterneuerungsaktionen [...]“ wurde „die Notwendigkeit gebietsbezogener, sektorübergreifender Maßnahmen [...] im Rahmen der Stadterneuerung“ anerkannt, um „der Konzentration von sozialen Problemen, Umweltschäden, Kriminalität, und wirtschaftlichem Niedergang in bestimmten Stadtgebieten entgegenzuwirken“ (Europäische Kommission 1998: 16). Darüber hinaus seien auch Aktionen zwingend, „die diese Gebiete in die weitere soziale, wirtschaftliche und physische Struktur der Stadt und der Region einbeziehen“. Entsprechend wurde darauf hingewiesen, dass die Kommission vorgeschlagen hatte, „aus den Strukturfonds im Rahmen des neuen Ziels 2 die wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen zu fördern, wozu auch städtische Gebiete zählen“. Als Erkennungsmerkmale und Auswahlkriterien für solche „Problemgebiete in den Städten“ galten: „eine über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegende Langzeitarbeitslosenquote, ein hohes Armutsniveau einschließlich unzureichender Wohnverhältnisse, eine in besonderem Maße geschädigte Umwelt, eine hohe Kriminalitätsrate oder ein niedriges Bildungsniveau“. Es sei allerdings darauf zu achten, „dass keine Nachbarschaftsviertel mit einem Stigma belegt werden“ (ebd.: 16).

Für eine „gebietsbezogene Stadterneuerung“ wurden dann fünf Prinzipien aufgezählt, die auf „erfolgreiche Versuche in den Mitgliedstaaten“ und auf Erfahrungen mit den Gemeinschaftsinitiativen URBAN und INTEGRA und mit den SPP aufbauten:

- „Solide Partnerschaft zur Ermittlung der Herausforderungen, zur Festlegung der Strategie, der Prioritäten und der Mittelverteilung sowie zur Durchführung, Begleitung und Bewertung der Strategie. Die Partnerschaften sollten die Wirtschafts- und Sozialpartner, NRO und Einwohnerverbände mit einschließen“,
- „Verknüpfung des strategischen Plans für das fragliche Gebiet mit der wirtschaftlichen, sozialen und physischen Struktur des weiteren städtischen Gebiets“,
- „Integration wirtschaftlicher, sozialer, sicherheitsmäßiger, ökologischer und verkehrsbezogener Aspekte“,
- „Aufbau lokaler Kapazitäten und Stärkung der Handlungsfähigkeit ausgegrenzter Gruppen“,
- „mehrjähriges vertraglich festgelegtes Konzept mit vereinbarten Zielvorgaben und Leistungsindikatoren“ (ebd.: 17).

Der Aktionsrahmen schloss mit konkreten Folgemaßnahmen auf europäischer Ebene, um „den im Zusammenhang mit städtepolitisch relevanten Fragen bestehenden Koordinationsmangel zwischen den verschiedenen Entscheidungsträgern zu überwinden“ (ebd.: 28) Hierzu zählten die Einrichtung einer dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppe innerhalb der Kommission und eine Reihe von „bereichsübergreifenden Mehrzweckaktionen“ (genannt wurden ein integriertes Datenbanknetz und Informationsstrategien), die Einsetzung einer Sachverständigengruppe, die Schaffung von offenen Diskussionsplattformen und die regelmäßige Veranstaltung von Städteforen.

Im November 1998 wurde der Aktionsrahmen auf einem „Europäischen Städteforum“ präsentiert, das unter der österreichischen Ratspräsidentschaft in Wien veranstaltet wurde. Etwa 700 Vertreter aus Politik und Wissenschaft kamen dort zusammen, um über die Rolle der Städte in der künftigen Gemeinschaftspolitik zu diskutieren. Während die Vertreter der Kommission über die Eingliederung integrierter Ansätze in die Ziel 1 und Ziel 2 Mainstream-Förderung sprechen wollten, lag allerdings vor allem den Vertretern der kleineren und mittelgroßen Städte die Zukunft der Gemeinschaftsinitiative URBAN eher am Herzen (vgl. Schultze 2001, siehe auch: Parkinson 1998). Vom Europäischen Parlament wurde dieses Anliegen aufgegriffen und führte schließlich – gegen die Intention der Kommission – zu einer Neuauflage der GI (s.u., vgl. Schultze 2001: 398f).

Dieses Vorgehen der Kommission, und insbesondere der DG Regio, über Politikdokumente ein Thema politisch zu rahmen und eine Debatte darüber anzustoßen, lässt sich als Diskurspolitik beschreiben, als „an attempt to create a discursive context that allows it to structure the context in which policy is developed“ (Atkinson 2001: 398). In der Phase der Vorbereitung der Reform der Strukturfonds wurde auf diese Weise die Relevanz des Themas und auch die Legitimität europäischer Städtepolitik („europäisches Problem“, „Mehrwert“ von EU-Programmen, „Sichtbarkeit“) gestärkt und diskursiv abgesichert. Bis heute, zum Zeitpunkt der Verhandlungen über die Förderperiode 2007-2013, gelten die beiden Dokumente als wichtige Referenzpunkte für eine Begründung stadtpolitischer Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene (vgl. Frank 2005, Europäisches Parlament 2005).

Parallel zu den Aktivitäten der Kommission initiierten auch die nationalen Regierungen mit einem informellen Treffen der Minister für Raumplanung und Stadtentwicklung in Noordwijk (NL) 1997 einen stadtpolitischen Erfahrungsaustausch. Beim darauf folgenden Treffen in Glasgow wurde eine „Urban Exchange Initiative“ (UEI) ins Leben gerufen, bei der integrative Erneuerungsstrategien für benachteiligte Stadt-

gebiete einen von sechs Schwerpunkten darstellten. Die UEI wurde 1999 unter der finnischen Ratspräsidentschaft zunächst abgeschlossen (vgl. Schultze 2001: 396), im folgenden Jahr bei einem Treffen der Minister in Lille (November 2000) aber wieder aufgegriffen und in einem mehrjährigen Kooperationsprogramm fortgeführt (vgl. Parkinson 2005: 10).

Neujustierung der stadtpolitischen Ziele im Zuge der Lissabon-Strategie (1999-2004)

Im Jahr 1999 stand eine umfassende Revision der EU-Strukturpolitik unter dem Titel „Agenda 2000“ an, die auch die Städtepolitik betraf. Die Politikformulierung fand auf Grundlage des Aktionsrahmens und vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN statt. Sie leitete einen institutionellen Wandel ein, in dem das regulative Gerüst der Politik zwar nur geringfügig, ihre inhaltliche Ausrichtung jedoch deutlich verändert wurde. Diese Modifikationen stehen im Mittelpunkt der folgenden Betrachtungen über diese dritte Phase im Politikprozess.

Die Verhandlungen zur Förderperiode 2000-2006 fanden in einer turbulenten Situation statt: Die EU musste sich auf ihre Osterweiterung vorbereiten und ihre Politik dieser Entwicklung anpassen, zugleich war die Strukturpolitik vielfach kritisiert worden, „weil sie immer umfangreicher, wenig transparent und zentralistisch geworden sei“ (Axt 2000: 74). Wichtigste Stichpunkte für die Kritik an dem System bis 1999 waren: Gießkannenprinzip, Förderwirrwarr und Förderdickicht, Zielverfehlung, autoritärer Top-Down-Approach, Kompetenzvermischung, Grenzen der finanziellen Belastbarkeit, Subventions-Dauerläufer etc. (vgl. ebd.: 75f). Im März 1999 trat zudem die bisherige Kommission in Folge eines Korruptionsskandals geschlossen zurück. Der Bericht der Untersuchungskommission hatte Präsident Santer und seinen Kommissaren vorgeworfen, jegliche politische Kontrolle verloren zu haben und ein Klima der Inkompetenz und Unwissenheit zu dulden. Gefordert wurde ein tiefgreifender Umbau der Organisation. Als Nachfolger von Santer wurde dann Romano Prodi bestimmt, mit der Regionalpolitik wurde Michel Barnier beauftragt.

Die Ansprüche der „Agenda 2000“ waren Konzentration, Vereinfachung und eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten. Die Zahl der Förderziele sollte reduziert werden von sechs auf drei, und auch die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen sollte erheblich gesenkt werden. Es war vorgesehen, ihren Anteil an den gesamten Fördermitteln von 9% auf 5% zu senken. Beim Europäischen Rat von Berlin am 24./25.2.1999 folgten

die Regierungschefs im Wesentlichen den Vorstellungen der Kommission, sie kürzten allerdings die Finanzansätze für Struktur- und Kohäsionsfonds (vgl. ebd.: 80).

Für eine soziale Stadtpolitik wurden in den Strukturfonds zwei Grundlagen geschaffen: Die Gemeinschaftsinitiative URBAN wurde, mit leichten Modifikationen, wieder aufgelegt (URBAN II); zudem wurde der Politikansatz von URBAN, das integrierte Entwicklungskonzept, im Rahmen der Mainstream-Förderung für Ziel-1 und Ziel-2-Gebiete in Form einer „städtischen Dimension“ aufgenommen.

Die Gemeinschaftsinitiative URBAN II und die „städtische Dimension“ der Europäischen Strukturpolitik

In den Verhandlungen zur Agenda 2000 war geplant, die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen drastisch zu reduzieren. Anstelle von bis dahin 13 sollte jeweils eine Initiative pro Fonds (insgesamt also drei) erhalten bleiben. Eine Weiterführung der GI URBAN war im ersten Entwurf der Kommission nicht vorgesehen, sondern eine Unterstützung von städtischen Maßnahmen im Rahmen der „Mainstream“-Förderung (Ziel-1 und Ziel-2). Ähnlich wie schon 1993 war es erst der Druck verschiedener Interessengruppen und schließlich des Europäischen Parlaments gemeinsam mit dem Ausschuss der Regionen, der zu einer speziellen Initiative für „städtische Krisengebiete“ führte (vgl. Axt 2000: 81).⁵⁹ Das Städteforum in Wien (s.o.) war ein entscheidender Katalysator für die Forderungen nach einer Verlängerung der GI (vgl. Schultze 2001: 398f). Nachdem die GI-Mittel zu diesem Zeitpunkt allerdings schon verteilt waren, wurde die Finanzierung für URBAN II vollständig aus dem Topf für innovative Maßnahmen (Art. 10 EFRE) genommen. Damit standen für URBAN II 0,5% (700 Mio €) der Strukturfördermittel zur Verfügung.⁶⁰ Dieser Umstand wirkte sich auch auf die Programmstruktur und seine Zielsetzung aus:

„Da die Mittel aus dem Innovationstopf der Europäischen Kommission stammen, wird Wert darauf gelegt, dass die einzureichenden Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungskonzepte nicht nur innovativ sind, sondern auch eine Pilotfunktion für die europäische Stadtentwicklung übernehmen können. Das heißt, sie müssen in ihrem Entwicklungspotential über die bisher

59 Wesentliche Punkte waren einerseits die Befürchtung verschiedener Städte, in einem Mainstreaming „leer“ auszugehen, zugleich würden der enge Kontakt zur Kommission gelockert und die Position der staatlichen Ebene gestärkt.

60 Gespräch mit dem Leiter des Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerks am 8.1.2002; vgl. auch Huttenloher 1999.

mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN gemachten positiven Erfahrungen hinausreichen“ (Huttenloher 1999: 163).

Wenngleich die Kontinuitäten zwischen der ersten und zweiten Runde der GI URBAN zwar überwiegen, gibt es neben der verstärkten Betonung des Innovationsaspekts noch eine Reihe weiterer Veränderungen. Im Unterschied zur GI URBAN I, die sich ausschließlich an Großstädte ab 100 000 Einwohner richtete, wurden nun auch kleinere und mittlere Städte einbezogen.⁶¹ Weiterhin wurden explizite Kriterien für die Auswahl der Gebiete festgelegt. Einen wichtigen förderrechtlichen Unterschied stellt sicherlich der Monofondsansatz von URBAN II dar: Während in der ersten Runde die Mittel für die GI aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung EFRE und aus dem Europäischen Sozialfonds ESF kamen, waren nun die Maßnahmen, die bislang aus Mitteln des ESF gefördert worden waren, im Rahmen von EFRE förderfähig, was eine immense Erleichterung bei der Programmverwaltung bedeutete, zugleich aber zumindest die Gefahr der Abkopplung von den weiteren Entwicklungen im ESF barg. Schließlich wurden das Städte-Audit als systematische Informationsquelle weiterentwickelt, die Ex-Ante-Bewertung verstärkt und ein Netzwerkprogramm URBACT zur Förderung des Austauschs über Themen der Stadtentwicklung eingeführt (vgl. Europäische Kommission 2002). In den Leitlinien für URBAN II wurde betont, dass mit der Förderung als Gemeinschaftsinitiative die Erwartung eines besonderen „Mehrerts“ verbunden war:

„Es ist wichtig, den besonderen Mehrwert der neuen Gemeinschaftsinitiative und ihre Komplementarität zu den Mainstream-Programmen sicherzustellen. Dies lässt sich erreichen, indem die Mittel im Rahmen von URBAN II zur Ausarbeitung und Durchführung von besonders innovativen Strategien für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung eingesetzt werden, denen eine Wegbereiterfunktion im Hinblick auf sichtbare Veränderungen in einer begrenzten Anzahl städtischer Gebiete in Europa zukommen kann. Die neue URBAN II-Initiative kann auch als Übergang von den innovativen Konzepten in kleinerem Maßstab (wie jenen, die auch im Rahmen der städtischen Pilotprojekte gemäß Artikel 10 und LIFE entwickelt wurden) zu einem integrierten, partizipativen Ansatz in den Mainstream-Programmen der Strukturfonds sowie als Zentrum für die Verbreitung bewährter Praktiken dienen“ (Europäische Kommission 2000: 3f).

61 Diese Ausweitung lässt sich auf die Diskussionen auf dem Wiener Städteforum und die Forderungen des Parlaments zurückführen, vgl. etwa das Protokoll zur Workshop Session 2a in Wien von Michael Parkinson (Parkinson 1998).

Dieser Anspruch auf Innovation äußerte sich in den zwei Zielsetzungen, die in den Leitlinien für die GI genannt werden:

- „Förderung der Ausarbeitung und Anwendung von besonders innovativen Strategien für die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von kleinen und mittleren Städten oder heruntergekommenen Stadtvierteln in größeren Städten“, und
- „Förderung und Austausch von Know-how und Erfahrungen in bezug auf eine nachhaltige Stadterneuerung und -entwicklung in der Gemeinschaft“ (ebd.: 4).

Für die zu entwickelnden Verfahren galt ein weiteres verwaltungspolitisches Ziel:

„[...] muß der Nachweis erbracht werden, daß die Strategien auf organisatorischen Wandel, ein partizipatives Stadtmanagement, die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und den Aufbau von Kapazitäten ausgerichtet sind, die sich auf die Mainstream-Programme auf lokaler und breiterer Ebene übertragen lassen“ (ebd.: 6).⁶²

Die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative enthielten detaillierte Vorgaben für die Durchführung und ein indikatives Verzeichnis von förderfähigen Maßnahmen, die den Kommunen bei der Aufstellung ihrer Programmplanungsdokumente als Orientierung dienten. Dort wurden sieben mögliche Maßnahmenbereiche genannt:

- Gemischte Nutzung von städtischen Gebieten und umweltfreundliche Neuerschließung von Industriebrachen,
- Unternehmertum und Beschäftigungsbündnisse,
- Integration von ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen und erschwinglicher Zugang zu Basisdienstleistungen,
- Integrierte öffentliche Verkehrsnetze und Kommunikationssysteme,
- Abfallreduzierung und -behandlung; rationelles Wassermanagement und Lärmverminderung, Senkung des Verbrauchs von Kohlenwasserstoffenergie,
- Entwicklung des Potentials der Technologien der Informationsgesellschaft,
- Verbesserung des Stadtmanagements (vgl. ebd.: 6).

Die Leitlinien sind denen von 1994 durchaus ähnlich. Auffällig ist jedoch, dass die Verweise auf Fragen des Wohnens gestrichen wurden. Überdies zeigt sich, etwa an den Begriffen „Informationsgesellschaft“

62 Obligatorisch ist überdies die Berücksichtigung der Querschnittsziele der Strukturfonds.

und „Stadtmanagement“ sowie an der Explizierung der umweltpolitischen Maßnahmen, dass über die GI verschiedene Diskurse und Querschnittsziele der EU-Politik mitbedient werden sollten. Nach Veröffentlichung der URBAN-Leitlinien am 28.4.2000 hatten die Mitgliedstaaten sechs Monate Zeit, Gebiete auszuwählen, Programme zu entwerfen und der Kommission vorzulegen. Bis Ende 2001 waren alle 70 Programmgebiete von der Kommission angenommen (vgl. Europäische Kommission 2002: 17).

In einer ersten Zwischenbewertung der GI im Jahr 2001 stellte die Kommission fest, dass 40% der Mittel in den URBAN II-Gebieten für physische und ökologische Erneuerung ausgegeben wurden, 21% für „Unternehmertum und Beschäftigung“, 21% für Maßnahmen zur „sozialen Eingliederung“, 8% für Verkehr, 4% für den Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie und 6% für technische Hilfe in der Umsetzung der Programme (vgl. ebd.: 37). Die Kommission beurteilte insbesondere den hohen „Grad an Partnerschaft mit Kommunalbehörden und lokalen Gemeinschaftsgruppen“ positiv sowie die „indirekte Fördergebietsauswahl“ basierend auf transparenten Förderkriterien, die den nationalen und lokalen Behörden Gestaltungsspielraum ließen (vgl. ebd.: 25).

Neben der Wiederauflage der Gemeinschaftsinitiative URBAN wurde die „städtische Dimension“ auch in die sogenannte Mainstream-Förderung aufgenommen. Gemäß Art. 2 Abs. 1b) der Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sind seither Infrastrukturinvestitionen in Gebieten der Ziel-1 und Ziel-2-Förderung für Maßnahmen „der Erneuerung von städtischen Problemgebieten“ förderfähig (vgl. Europäische Kommission 1999a). Im Dritten Kohäsionsbericht stellte die Europäische Kommission fest, dass insgesamt „über 10% des gesamten EU-Beitrags zu den Zielen 1 und 2 direkt oder indirekt auf die Finanzierung von städtepolitischen oder vergleichbaren Maßnahmen entfallen“ (vgl. Europäische Kommission 2004: xxxii).

Territorialer Zusammenhalt, das neue Europäische Sozialmodell und die Zukunft der Europäischen Stadtpolitik

Die Umsetzung der Europäischen Stadtpolitik in den strukturpolitischen Förderprogrammen war auch in dieser Förderperiode von einem intensiven Policy-Diskurs begleitet. Die Auseinandersetzungen um die Weiterentwicklung der Politik ranken sich bisher um drei Begriffe, die die wesentlichen Politikbegründungen und Problemdeutungen in sich tra-

gen. Sie stehen jeweils am (gegenwärtigen) Endpunkt der sich seit den 1980er Jahren fortschreibenden Diskursstränge:

- Die „territoriale Kohäsion“ als Fluchtpunkt regionalpolitischer Diskurse,
- das „neue Europäische Sozialmodell“ als Revision des Gemeinschaftsleitbilds Delorscher Prägung, und, auf einer technischen Ebene,
- der „Acquis URBAN“ als Bild für den seit den Städtischen Pilot-Projekten erprobten integrierten Handlungsansatz.

Diese drei Begriffe sollen hier abschließend vorgestellt werden, um zu zeigen, in welchem diskursiven Feld die Zukunft der Europäischen Stadtpolitik verhandelt wird und wo sich darin die Elemente einer sozialen Stadtpolitik finden.

Territoriale Kohäsion

Wie in den bisherigen Ausführungen schon angesprochen, ist das Kohäsionsziel der Europäischen Union seit den späten 1990er Jahren, insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung des EUREK, schrittweise um eine territoriale Komponente erweitert worden. Im Zweiten Kohäsionsbericht vom Januar 2001 forderte der damalige Kommissar für Regionalpolitik, Michel Barnier, die Einführung einer „dritten Dimension“ in die Kohäsionspolitik. Und wenngleich der im Februar 2004 veröffentlichte Dritte Kohäsionsbericht zwar noch als „Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ betitelt wurde, sprach Barnier dort im Vorwort von der „Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ (Barnier 2004: iii).⁶³ Im Entwurf für eine Europäische Verfassung, die im Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs angenommen wurde, ist die territoriale Dimension der Kohäsion schließlich in die Ziele der Europäischen Union aufgenommen worden:

63 Bei Faludi findet sich der Gedanke, dass der „französische Widerstand“ gegen angelsächsische Wettbewerbsorientierung – der Kohäsionsbegriff ist eng mit französischen Politikkonzepten und Politikern (insbesondere Jacques Delors und Michel Barnier) verbunden – im Zusammenhang mit einer „Erdverbundenheit“ der Kontinentaleuropäer („Europeans [...] are rooted in soil“) gegenüber eher „nomadischem“ Verhalten in Nordamerika steht (Faludi 2004: 1354 mit Verweis auf Guigou 2001 und Siedentop 2000).

„Sie [die EU] fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“ (Europäische Union 2004: 8).

Mit dem Ziel des territorialen Zusammenhalts wird die unter dem „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ schon geführte Begründung für stadtpolitische Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene verstärkt. Im entsprechenden Abschnitt des Dritten Kohäsionsberichts werden „Brennpunkte sozialer Ausgrenzung und Armut“ explizit zu den Bedrohungen des „territorialen Gleichgewichts“ gezählt. Ergänzend findet sich im Weißbuch „Europäisches Regieren“ eine Interpretation der territorialen Kohäsion, die sich auf eine stärkere Einbeziehung der Städte und Regionen und auch der Zivilgesellschaft in die „EU-Politik“ bezieht (Europäische Kommission 2001a: 4), auf größere Flexibilität in der lokalen und regionalen Umsetzung von Rechtsvorschriften und Programmen und schließlich auf eine zu verbessernde horizontale und vertikale „Gesamtkohärenz der Politik“ (Europäische Kommission 2001a: 15ff).⁶⁴ Beide Aspekte werden in einer aktuellen Definition von GD Regionalpolitik und GD Beschäftigung zusammengebracht:

„The concept of territorial cohesion extends beyond the notion of economic and social cohesion, its objective being to help achieve a more balanced development by reducing existing disparities, avoiding territorial imbalances and by making both sectoral policies which have a spatial impact and regional policy more coherent. This also involves improving territorial integration and encouraging cooperation between and within regions“ (Europäische Kommission Generaldirektion Regionalpolitik und Generaldirektion Beschäftigung 2005: 19).

Ein neues Sozialmodell für Europa

Noch bedeutender als die Ausweitung des Kohäsionsziels erscheint die sich zeitgleich vollziehende Umdeutung des Leitbilds der Europäischen Union und damit des Kohäsionsbegriffs an sich. Im März 2000 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten bei ihrem Treffen in Lissabon das strategische Ziel, „die Europäische Union bis 2010 zum erfolgreichsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen“ (vgl. Europäische Kommission 2004: xxvi) und trieben damit einen seit Mitte der 1990er Jahre einsetzenden neoliberalen rauen Wind in der Politikgestaltung auf die Spitze. Kernstück

64 Dem Begriff der „EU-Politik“ im deutschsprachigen Text entspricht „EU Policy“ im englischsprachigen Dokument.

der „Lissabon-Strategie“ ist die Unterordnung aller Politikfelder unter das Primat der Steigerung von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Hier wurde das Europäische Sozialmodell Delorscher Prägung, nachdem es schon seit Jahren – insbesondere von den Regierungen der neuen Sozialdemokratie bzw. des Dritten Weges – sukzessive demontiert worden war, quasi zu Grabe getragen (vgl. in ähnlicher Deutlichkeit auch Aust et al. 2002 und Frank 2005). Das „neue Sozialmodell“ der Lissabon-Strategie, das als „european dimension of the Third Way“ (Telo 2001: 178, zitiert in Aust et al. 2002: 292) wesentliche Elemente der Politikansätze der neuen Sozialdemokratie Blairscher und Schröderscher Prägung trägt, unterscheidet sich nämlich grundlegend vom bisherigen „Eurokeynesianismus“:

„Der Markt wird nicht mehr als die Organisationsform der kapitalistischen Ökonomie gesehen, die sich durch ihren krisenhaften Charakter auszeichnet, naturwüchsig soziale Ungleichheiten produziert und deshalb politisch reguliert und gesteuert werden muss, sondern er wird in expliziter Akzeptanz liberaler Positionen nunmehr als effizientes Instrument der Allokation der Produktionsfaktoren gesehen“ (Aust et al. 2002: 289).

In diesem Modell erfährt die soziale Frage eine neue – wenngleich altbekannte – Rahmung: „the best safeguard against social exclusion is a job“ (Europäischer Rat 2000: Ziffer 32; zitiert in Aust et al. 2002: 293). Diese Verengung der sozialpolitischen Perspektive legt eine Neuausrichtung auch der sozialen Stadtpolitik nahe, die zwar schon in den Argumentationsfiguren in den strukturpolitischen Diskussionen 1993 und im Aktionsrahmen 1998 deutlich war, sich aber in den Entwürfen für die EU-Strukturpolitik 2007-2013 in neuer Eindeutigkeit materialisiert: Die Förderung von Zielgebieten nach dem bisherigen Prinzip wird aufgegeben und thematischen Prioritäten untergeordnet – was eine Trennung der bislang untrennbaren Ziele der Konvergenz und der Wettbewerbsfähigkeit impliziert: die neuen thematischen Ziele sind a) „Konvergenz“ für Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts (vormals Ziel 1), b) „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (restliches Gemeinschaftsgebiet einschließlich ehemalige Ziel-2-Gebiete) und c) „territoriale Zusammenarbeit“ (vgl. Europäische Kommission 2004: xxvii). Auf den Gemeinschaftsraum bezogen bedeutet dies, dass sich in den alten Mitgliedstaaten der EU-15 die Regionalpolitik überwiegend am Wettbewerbsziel zu orientieren hat. Auch stadtpolitische Maßnahmen sind nunmehr endgültig keine Abfederung der Wettbewerbspolitik mehr, sondern ausdrücklich in ihre Dienste zu

stellen (vgl. ausführlich hierzu Frank 2005).⁶⁵ Da die Europäischen Städte als „Wachstumsmotoren“ im Zentrum der Lissabon-Strategie stehen, ist folglich auch nicht davon auszugehen, dass der Stellenwert stadtpolitischer Maßnahmen abnehmen wird, sondern das Gegenteil ist der Fall: Die derzeitige Kommissarin stellte jüngst, wie viele andere auch, heraus: „[...] the Lisbon strategy needs the cities and the regions to succeed“ (Hübner 2005: 3). Allerdings, das sei nochmals betont, verschiebt sich ihre Aufgabenstellung ganz wesentlich.⁶⁶

„URBAN+“ und der „Acquis URBAN“

Eine Weiterführung der GI URBAN war in den ersten Entwürfen für die Strukturfondsverordnungen 2007-2013 vom 14.7.2004 nicht vorgesehen, und in den verschiedenen Stellungnahmen im darauffolgenden Konsultationsprozess zeichnete sich ab, dass auch das Europäische Parlament von einer entsprechenden Forderung absah (vgl. Europäisches Parlament 2005). Die Weiterführung der Stadtpolitik wurde vielmehr unter dem Begriff „URBAN+“ als „städtische Dimension“ der Strukturpolitik diskutiert, d.h. in der kommenden Periode ist das schon 1997/98 von der Kommission angedachte „Mainstreaming“ gänzlich durchgesetzt. Im neuen Förderziel „Konvergenz“ sind Maßnahmen im Rahmen integrierter Strategien für benachteiligte Stadtgebiete gemäß Art. 3 der Verordnung förderfähig. Für das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ werden integrierte Regionalentwicklungsprogramme aufgestellt, innerhalb derer ein bestimmter Prozentsatz (15%) auf „städtische Maßnahmen“ verwendet werden kann, aber nicht verpflichtend ist (vgl. Europäische Union 2006).

Im Zuge der Beratungen über URBAN+ wurde von Vertretern des Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerks (einem Netzwerk zum Austausch von an der GI URBAN beteiligten Städten in Deutschland und Österreich) und des französischen URBAN-Netzwerks der Begriff „Acquis URBAN“ formuliert als eine Formel für „die wesentlichen Kriterien des spezifischen URBAN-Ansatzes“ (Deutsch-Österreichisches URBAN-Netzwerk et al. 2005: 2). Dieser Begriff wurde auf einer

65 Wie anhand der „Wege...“-Mitteilung (Europäische Kommission 1997) gezeigt wurde, ist dieser Schritt kein überraschender, plötzlicher Strategiewechsel, sondern hat sich über Jahre hinweg vollzogen.

66 Seit der Einsetzung einer neuen Kommission 2004 wird die Lissabon-Strategieüberarbeitet. Um die Ziele der Strategie zu erreichen, wird eine intensivere Einbindung von lokalen Akteuren und Sozialpartnern eingefordert („greater ownership of the Lisbon objectives on the ground“), vgl. Europäische Kommission Generaldirektion Regionalpolitik und Generaldirektion Beschäftigung 2005: 3.

Städte-Konferenz im Dezember 2003 zum ersten Mal in einer Erklärung formuliert („Erklärung von Straßburg“), in einer zweiten Erklärung am 9. Juni 2005 („Erklärung von Saarbrücken“) präzisiert und von weiteren Netzwerken mitgezeichnet. Ziel dieser Erklärungen ist es, für die Verankerung des „Acquis URBAN“ in der zukünftigen Strukturpolitik zu werben. Der Begriff „Acquis“ lehnt sich an den „Acquis Communautaire“ an, unter dem die Grundprinzipien der Europäischen Union, ihre Regelwerke, Ziele etc. subsumiert werden. Zum „Acquis URBAN“ zählen die Unterzeichner der Erklärung vor allem den integrierten und sektorübergreifenden Ansatz, das Prinzip der partnerschaftlichen Verwaltung der Mittel und den gebietsbezogenen, konzentrierten Einsatz – Prinzipien, die untrennbar mit der Genese der GI als Instrument des EFRE verbunden sind. Allerdings, und hier schlägt die Orientierung an der Lissabon-Strategie durch, wird eine Fokussierung auf benachteiligte Quartiere aufgegeben. Die Begründung für den räumlich konzentrierten Ansatz wird auch weniger aus einer lokalen Problemdichte abgeleitet sondern in erster Linie „wegen der größeren Wirksamkeit und Sichtbarkeit“ gefordert (ebd.: 6).⁶⁷ In den schließlich verabschiedeten Förderrichtlinien für den EFRE 2007-2013 ist die Orientierung nicht eindeutig. Die Förderung von integrierten Stadtentwicklungsstrategien ist lediglich optional und damit Sache der nationalen Behörden. Der Bezug auf benachteiligte Quartiere wird jedoch in der Formel „to tackle the high concentration of economic, environmental and social problems affecting urban areas“ beibehalten (vgl. Europäische Union 2006: 6).

Mit der Weiterführung wesentlicher Prinzipien der GI URBAN, die sich hinter den Formeln „URBAN+“ und „Acquis URBAN“ verbirgt, setzt sich – unter Aufgabe der bisherigen Form einer Gemeinschaftsinitiative – die seit Mitte der 1980er Jahre schrittweise geformte Europäische Stadtpolitik fort. Es wird aber, die zukünftigen Konvergenz-Gebiete ausgenommen, im Ermessensbereich der Mitgliedstaaten liegen, den Gebietsbezug in der Formulierung ihrer Regionalentwicklungskonzepte zu interpretieren. Das Herzstück, das bleiben wird, ist der „integrierte Ansatz“, quasi als ein Vermächtnis der Städtischen Pilotprojekte und der Gemeinschaftsinitiative.⁶⁸ Mit anderen Worten: Bei allen zu er-

67 In der Presseerklärung zur Konferenz von Saarbrücken wird diese Begründung plakativ auf die wenige Tage vorher zu beobachtenden negativen Referenden zum Entwurf der Europäischen Verfassung in den Niederlanden und in Frankreich bezogen: „Vor dem Hintergrund der aktuellen Europa-Skepsis in vielen Mitgliedstaaten wird die Unterstützung einer nachhaltigen und integrieren Stadtentwicklung im Dienste der Bürger vor Ort immer bedeutender“ (Deutsch-Österreichisches URBAN-Netzwerk 2005).

68 „Integriert“ hat eine horizontale und vertikale Dimension (vgl. Europäische Kommission 1998: 9; Europäische Kommission Generaldirektion XI

wartenden Änderungen hat sich der „integrierte Ansatz“ als Policy-Institution etabliert, während andere Aspekte, insbesondere die Kriterien der Gebietsauswahl, zur Disposition stehen. Allerdings ist der „integrierte Ansatz“ in all den Jahren nicht aus der Strukturpolitik herausgekommen und Stadtpolitik wird nach wie vor in erster Linie mit der GD Regionalpolitik und dem EFRE verbunden. Den seit Jahren gemachten Ankündigungen, in der Kommission eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe einzurichten (vgl. Hübner 2005: 7, siehe auch schon Europäische Kommission 1998: 28), wurde erst 2006 mit der Einrichtung einer „Interservice-Group“ – nicht zuletzt auf beharrliches Einfordern der Städtenetze und des Europäischen Parlaments hin – Folge geleistet, ihre Federführung liegt bei der „Urban Unit“ der DG Regio. Institutionalisiert bzw. geradezu ritualisiert hat sich auch die „im Verlauf der 1990er Jahre unzählige Male wiederholte Begründungsfigur“ für ein stadtpolitisches Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene, die im Zuge von Lissabon noch bekräftigt wurde (Frank 2005: 310f). Die amtierende Kommissarin für Regionalpolitik, Danuta Hübner, brachte die bekannte Formel im Herbst 2005 auf den Punkt:

„[...] our aim is to mainstream urban actions. We intend to put them in the core of cohesion policy and there is good reason to do so: cities are the engines of growth and centres of employment. At the same time, many cities are confronted with severe problems of social exclusion [...]“ (Hübner 2005: 4).⁶⁹

Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf europäischer Ebene

Seit Mitte der 1980er Jahre hat sich die Europäischen Gemeinschaft mit einer europäischen Städtepolitik beschäftigt. Seit den ersten Studien zieht sich die Anpassung der Städte an den wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel und ihre dabei benötigte Unterstützung als wesentliches Motiv durch diese Diskussionen. Eine „soziale“ Stadtpolitik im Sinne

1996: 9). In den aktuellen Verhandlungen wird vor allem die vertikale Dimension, die intensivere Einbeziehung der Städte in den Europäischen Politikprozess, betont - das spricht deutlich aus der „Erklärung von Wien“, die EUROCITIES im November 2004 verabschiedet hat (vgl. EURO-CITIES 2004b).

69 Im Sommer 2006 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung über die zukünftige Rolle der Städte in der Europäischen Kohäsionspolitik veröffentlicht. Dort wird diese Argumentation unter dem Titel „Warum Städte wichtig sind“ ausführlich referiert (vgl. Europäische Kommission 2006: 4f).

einer Politik für benachteiligte Stadtteile wurde erstmals mit den städtischen Pilotprojekten 1989 und im Rahmen von POVERTY III ermöglicht, während in den frühen Gutachten noch die Stadtteilebene als nicht relevant für Gemeinschaftspolitiken angesehen wurde. In den zugleich – mit Unterstützung der Europäischen Kommission – geschaffenen Städtetzwerken formierte sich ein Diskurs, der eine kleinräumige Interpretation der Kohäsionspolitik legitimierte, die ihre Entsprechung in der Gemeinschaftsinitiative URBAN fand. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre fasste die Europäische Kommission unter Einbeziehung der Städtetze ihre stadtpolitischen Überlegungen in einem Aktionsrahmen zusammen: Der „Konzentration von sozialen Problemen, Umweltschäden, Kriminalität, und wirtschaftlichem Niedergang in bestimmten Stadtgebieten“ sollte mit Hilfe „gebietsbezogener, sektorübergreifender Maßnahmen“ entgegengewirkt werden (vgl. Europäische Kommission 1998: 16). In der Förderperiode 2000-2006 wurde die GI URBAN fortgesetzt und zudem die Finanzierung entsprechender Maßnahmen im Rahmen der Ziel-1 und Ziel-2 Förderung ermöglicht.

Die auf diese Weise im Laufe der vergangenen zwei Dekaden entstandene europäische Städtepolitik lässt sich somit fassen als ein Zusammenhang von Förderpolitik und Diskurspolitik: Die Gestaltung eines förderpolitischen Instrumentariums ist – da die Europäische Gemeinschaft in ihren Verträgen keine explizite stadtpolitische Kompetenz festgelegt hat – abhängig von einer symbolischen Legitimierung, die über Politikdiskurse hergestellt wird. Diese Diskurse werden getragen von einer „urban coalition“ (Le Galès 2002: 101) aus Vertretern von Politik und Verwaltungen auf allen Ebenen, von Experten und von dem übergreifenden Leitbild eines wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Zusammenhalts der Europäischen Union. Die Festigung und Weiterentwicklung dieser Diskurskoalition wird intensiv durch die Europäische Kommission unterstützt, indem sie verschiedene Anreizmechanismen bedient: finanzielle Unterstützung von Austausch sowie Beteiligung und Gehör in der Politikgestaltung.

So hat sich auf europäischer Ebene ein stadtpolitisches Feld formiert, das nach einer ersten Strukturierung verschiedenen Dynamiken ausgesetzt war und ist, die sich sowohl auf die Akteurskonstellationen wie auf die feldstrukturierenden Diskurse beziehen. Akteure sind in diesem Prozess gegründet worden (v.a. die Städtetze), neu hinzugekommen, haben neue Rollen eingenommen oder sich zurückgezogen. Die Problemdeutungen, die politischen Konzepte und die Thematisierung von Stadtpolitik wandelten sich im Laufe der Jahre. Bedeutend waren insbesondere die Verständigung über soziale Exklusion und Kohäsion Ende der 1980er Jahre und die Rahmung von Städten als Motoren der

wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Europas, immer aber auch der Demonstrationseffekt von in den Städten sichtbaren konkreten Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft. Die „European Integration Laboratories“ (Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993) dienten somit auch, um in diesem Vokabular zu bleiben, als „European Policy Laboratories“. Spätestens mit der Lissabon-Strategie ist eine neoliberale Umdeutung des Europäischen Sozialmodells dominant, die sich auch auf stadtpolitische Diskurse niederschlägt (vgl. Frank 2005).

Soziale Stadtpolitik im Sinne einer integrierten Politik für benachteiligte Stadtquartiere stand in den 1990er Jahren im Mittelpunkt der europäischen Städtepolitik, da das wesentliche Instrument, die GI URBAN, entsprechend ausgerichtet war. Mit der Verlängerung von URBAN und mit der Intensivierung der Städtenetze im Rahmen des begleitenden Austauschprogramms URBACT in der Förderperiode 2000-2006 hält diese zentrale Stellung derzeit noch an. Mit den Änderungen in der zukünftigen Förderperiode steht sie allerdings zur Disposition. Zu erwarten ist, dass das Feld, die „lokal-europäische Form von Governance“ (Kern 2001: 112), sich dabei nicht auflösen wird, sondern der gewandelten Rahmung des „Städtethemas“ entsprechend Verschiebungen in den Diskursen und Akteurskonstellationen erleben wird. Der „Acquis URBAN“ ist dabei, bei aller Unschärfe, als geronnenes Substrat der vergangenen Diskurse für die Politiknetzwerke zu einer orientierenden Policy-Institution geworden.

Soziale Stadtpolitik in Deutschland

Der Weg zu einer sozialen Stadtpolitik auf nationaler Ebene verlief in den europäischen Staaten durchaus unterschiedlich. In einigen Ländern, am deutlichsten in Frankreich, lassen sich teils dramatische „disruptive events“ ausmachen, die eine politische Reaktion provozierten, in anderen Fällen war die Politikformulierung eher ein wenig spektakulärer, langwieriger, inkrementaler Prozess. Unterschiedlich sind auch die Policy Entrepreneurs, die sich für eine neue Politik einsetzten. Schließlich sind in den einzelnen Staaten jeweils besondere institutionelle Settings vorhanden, die den „Suchraum“ für eine soziale Stadtpolitik abstecken. In den Niederlanden etwa stand eine ethnisierte Rahmung von Problemen in den Städten im Zusammenhang mit ihrer Thematisierung im Kontext der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Ein solcher Raum war in Deutschland schon mangels einer Einwanderungspolitik nicht vorhanden. In Frankreich und Großbritannien stellten die nationalen Wohnungspolitiken wichtige institutionelle Rahmen für die Formulierung der sozialen Stadtpolitik dar (vgl. Froessler 1994a, 1994b, Oberti 2000). In Deutschland hingegen ist der Politikprozess eng mit der Weiterentwicklung der Städtebauförderung verbunden.

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland gibt es, im Unterschied etwa zu Frankreich oder Großbritannien, keine explizite nationale Stadtpolitik.¹ Stadtentwicklung und damit auch Stadtpolitik ist

1 Im November 2005 wurde das bisherige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen umbenannt in Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Dieser Schritt, verbunden mit der Ernennung von Wolfgang Tiefensee zum zuständigen Minister, deutet allerdings auf eine Dynamik in diesem Aspekt hin. Fragen der Stadtentwicklung sind für den ehemaligen Oberbürgermeister von Leipzig, Vizepräsident des Deutschen Städtetages und Präsidenten des Städtenetzes EUROCITIES von zentraler Bedeutung.

in erster Linie Sache der Länder und Kommunen.² Über den Rahmen der Städtebauförderung hat sich allerdings in „vertikaler Politikverflechtung“ auch eine „implizite“ Stadtpolitik auf Bundesebene entwickelt, in deren Gerüst eine soziale Stadtpolitik entstehen konnte. Diese wird im Wesentlichen getragen vom Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, einem Programmabschnitt der Städtebauförderung, der 1999 von der rot-grünen Bundesregierung eingeführt wurde als „Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten“ (Becker/Löhr 2000: 22, Walther 2002b).

Die Einführung der sozialen Stadtpolitik geht auf Initiativen verschiedener Landesministerien zurück, das Instrumentarium der Städtebauförderung an neue Herausforderungen der sozialräumlichen Entwicklung in den Städten anzupassen. Sie wurde gestützt von zwei Diskursen, die wechselseitig aufeinander Bezug nahmen. Zum einen ist dies der Diskurs über die „Krise der ‚sozialen Stadt‘“ (Häußermann 2000, Mirbach 1999, Heitmeyer et al. 1998, Hanesch 1997), der seit Ende der 1980er Jahre eine zunehmende sozialräumliche „Spaltung“ der Städte in Deutschland thematisierte. Zeitgleich wurde eine Debatte über die Reformbedürftigkeit des Sozialstaats – und damit auch des kommunalen Sozialstaats – geführt, die mit dem Regierungswechsel 1998 in den Leitbildern des „aktivierenden Staates“ und des „kooperativen Staates“ mündete (Mezger/West 2000, Deutscher Bundestag 2004: 101, Becker/Löhr 2000, Franke et al. 2000, Mirbach 1999, Hanesch 1997). Das Verhältnis zwischen der sozialen Stadtpolitik und diesen Leitbildern ist dabei reziprok: die Politik erfährt einerseits kognitiv-normative Legitimation und dient andererseits zugleich als sichtbares und erfolgreiches Instrument zur Demonstration des politischen Willens. Mit diesem Verständnis einer „sozialen Stadt“ eng verbunden waren Diskussionen über „lokale Partnerschaften“ und „Stadtteil- bzw. Quartier(s)management“, die sich mit der instrumentellen Ausgestaltung und Umsetzung neuer stadtpolitischer Ansätze vor Ort befassten (Froessler et al. 1994a, Staubach 1995, Alish 1998).

Zunächst stelle ich nun mit einem knappen Überblick über die Städtebauförderung als zentrale Policy-Institution der Stadterneuerung auf Bundesebene und die wesentlichen Akteure das Feld vor, in dem in den 1990er Jahren die soziale Stadtpolitik formuliert wurde. In einem zweiten Schritt wird der diskursive Rahmen der Politikgestaltung dargestellt. Darauf folgt eine Rekonstruktion des Politikprozesses, bei der wiederum

2 Zu Aufgabenverteilung und Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen in der Ausgestaltung einer „Stadtpolitik“ siehe vor allem die „Local State“ Debatte (vgl. die Beiträge in Heinelt/Wollmann 1991, in Blanke 1991, in Prokla 68/1987, in Fürst et al. 1984 und Hesse 1983).

die politiklegitimierenden Diskurse und die sie tragenden Akteure in den Blick kommen. Hier beschränke ich mich auf die Formulierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, das ich seinem Selbstverständnis als „Leitprogramm“ gemäß als zentrales Instrument der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene verstehe.³ Nach einer Betrachtung der aus diesem Prozess resultierenden Strukturmerkmale der schließlich „programmgewordenen“ Politik wird abschließend diskutiert, inwiefern die Politikgestaltung und ihr institutioneller Rahmen zu einer widersprüchlichen Programmkonstruktion, zu einer „programmatischen Überforderung“ führen mussten, die nach den ersten Jahren der Umsetzung verschiedentlich konstatiert wird (Walther/Güntner 2004; IfS 2004, Hanesch/Krüger-Conrad 2004b).

Städtebauförderung als Policy-Institution

Wie oben dargestellt, gehe ich davon aus, dass die institutionellen Arrangements und die historisch gewordenen Akteurskonstellationen in einem Politikfeld wesentlich bestimmen, welche Themen diskutiert werden, wie diese gerahmt werden und welche Handlungsansätze an sie gekoppelt werden (vgl. Heinelt 2003: 252). Den institutionellen Pfad, innerhalb dessen sich der Diskurs zu einer sozialen Stadtpolitik entfaltet, bildet das Politikfeld Stadterneuerung mit der Policy-Institution Städtebauförderung (vgl. Walther 2002b).⁴ Die Städtebauförderung ist ein in der Verfassung (Art. 104a GG) verankerter Finanzierungsverbund aus Bund, Ländern und Gemeinden zur „Schaffung eines urbanen Lebens mit einer gesunden Durchmischung von Wohnen, Arbeiten und Freizeitgestaltung“ (Eltges/Walter 2001: I). Das Städtebauförderungsgesetz bil-

-
- 3 Ein zweites Instrument auf Bundesebene ist die Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)“, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1999 ins Leben gerufen wurde. Mit E&C hat das Ministerium den „Appell“ des „Soziale Stadt“-Programms aufgenommen – so ist dieser Ansatz eher als Ergänzung zu verstehen. Er wird hier nur am Rande behandelt. Eine instruktive Diskussion von E&C als Policy-Institution findet sich bei Burchardt/Förster 2005.
- 4 Kurt Walter spricht ausgehend vom Städtebauförderungsgesetz von einem eigenständigen Politikfeld Städtebauförderung (Walter 1997: 187, 306). Ich folge hingegen der üblicheren Perspektive – die sicherlich wesentlich von den im Diskurs dominanten Disziplinen Soziologie und Stadtplanung beeinflusst ist – und verstehe den Finanzierungsverbund Städtebauförderung nicht als eigenes Politikfeld sondern als eine zentrale Institution im Politikfeld Stadterneuerung in Deutschland – im Unterschied zur institutionellen Struktur in anderen Staaten.

det die regulative Säule der Stadterneuerung. Der inhaltlich orientierende Aspekt der Städtebauförderung umfasst Leitbilder und Problemstellungen der Stadterneuerung.⁵

Die Städtebauförderung hat im Verlauf der Jahrzehnte einige Veränderungen erfahren, die ich hier kurz wiedergeben möchte, um diesen wichtigen Hintergrund für die soziale Stadtpolitik zu entfalten. In instrumenteller Hinsicht sind hier die Regelung der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes und die Entwicklung des Instruments der „Verwaltungsvereinbarung“ zu nennen, mittels derer Bund und Länder ihre stadtpolitischen Aktivitäten koordinieren. Inhaltliches Ziel der Städtebauförderung war zunächst die „Beseitigung städtebaulicher Missstände“. Traditionell ist dieses Ziel jedoch „offen“ und „flexibel“ interpretiert worden (Walter 2001: 523). In den 1990er Jahren wurde es dann auch im Gesetzestext um die Frage „sozialer Missstände“ ergänzt (vgl. Walther 2001, 2002b, Krummacher et al. 2003).

Nachdem die große Finanzverfassungsreform 1969 die Möglichkeit von Bundesfinanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden geschaffen hatte (Art. 104a GG), konnte der Bund seine damit verfassungsmäßig verankerte Mitfinanzierungskompetenz nutzen. 1971 wurde das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) verabschiedet, das seither die rechtliche Grundlage bildet „für eine systematische, organisatorisch und rechtlich geordnete, vor allem aber mit öffentlichen Mitteln finanziell unterstützte Erneuerung und Entwicklung der Städte und Gemeinden“ (Eltges/Walter 2001: II). 1975, nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungskonformität der §§ 72 StBauFG, einigten sich Bund und Länder auf eine Verwaltungsvereinbarung (VV) zur konkretisierenden Ergänzung des Gesetzes. In einer VV sind organisatorische Einzelheiten und der Schlüssel zur Verteilung der Mittel auf die Länder festgehalten.⁶ Als 1987 ein neues Baugesetzbuch geschaffen wurde, wurden jedoch weder die finanzierungs- und förderrechtlichen Bestimmungen des StBauFG noch die Regelung zur Mitfinanzierung des Bundes in das Kapitel „Besonderes Städtebaurecht“ übernommen (vgl. ebd.: III).⁷ Damit wurde zwar einer-

5 Eine umfassende Diskussion der historischen Entwicklung der Stadterneuerung und ihrer Ziele würde an dieser Stelle zu weit führen, hierzu siehe insbesondere die Beiträge in Selle/Karhoff/Froessler 1988, und – am Beispiel Berlins – Bodenschatz 1987.

6 Die Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern wurden bis einschließlich 1995 mehrjährig – bei jährlichem Haushaltsvorbehalt – abgeschlossen. Seit 1996 gelten die VV jeweils ein Jahr (vgl. Eltges/Walter 2001: III).

7 Hintergrund war, dass die „Ministerpräsidenten der Länder den einhelligen Wunsch geäußert hatten, die Mischfinanzierung auf diesem Gebiet zu

seits die Länderebene gestärkt, zum anderen stieg so auch die Bedeutung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern:

„Um einen wenigstens in Ansätzen einheitlichen Einsatz der Bundes- und Landesmittel zu gewährleisten, wuchsen die Verwaltungsvereinbarungen aus ihrer bis dahin gesetzergänzenden in eine gesetzersetzende Rolle und regelten – neben den rein administrativ-organisatorischen Notwendigkeiten der Bund-Länder-Kooperation – auch förderungspolitische Ziele sowie Gegenstände und Kostengruppen des Mitteleinsatzes, und zwar in einer – gewissermaßen von Verwaltungsvereinbarung zu Verwaltungsvereinbarung zunehmenden – inhaltlichen Feinkörnigkeit“ (ebd.: III).

1997 wurde das BauGB ein weiteres Mal geändert. Dabei wurde die Städtebauförderung über das Besondere Städtebaurecht (§§ 136-171 BauGB) wieder im Gesetz verankert (§ 164a BauGB). Im Jahr 2004 wurde das BauGB an Europäisches Recht angepasst (EAG Bau). In diesem Zuge wurden auch die zwischenzeitlich eingeführten Programme zum Stadtumbau (§§ 171a-d) und zur sozialen Stadtentwicklung (§ 171e) aufgenommen (vgl. Deutscher Bundestag 2004; Krummacher et al. 2003).

Inhaltlich hat sich im über dreißigjährigen Bestehen der Städtebauförderung insbesondere das Aufgabenverständnis vom Umgang mit dem Bestand gewandelt. Anfangs war die Sanierung technisch-baulich ausgerichtet und vom „flächenhaften Abriss von innerstädtischen Baublöcken bestimmt“, Ende der 1970er Jahre folgte ein „Korrekturwechsel zur behutsamen Stadterneuerung mit dem Ziel einer bestandserhaltenden und sozialverträglichen Erneuerung“ (Deutscher Bundestag 2004: 23). Auf neue Herausforderungen reagierten die jeweiligen Bundesregierungen auch mit einer Erweiterung um neue Programme. Der „Städtebauliche Denkmalschutz“ etwa war die Reaktion auf die städtebaulich dramatische Situation in den ostdeutschen Innenstädten nach dem Mauerfall. Die Erweiterungen der Städtebauförderung seit Ende der 1990er Jahre um die Programme „Soziale Stadt“ (1999), „Stadtumbau Ost“ (2001) und „Stadtumbau West“ (2004) sind jeweils Anpassungen des Förderinstrumentariums an soziale und demographische Entwicklungen in den Städten, die durch die jeweilige Regierung als Politikproblem wahrgenommen wurden. In all diesen Fällen spielten wissenschaftliche Politikberatung, Gutachten und Experimente zur Sondierung stadtpolitischer Handlungsbedarfe eine wesentliche Rolle. In Folge dieser Entwicklungen besteht die Städtebauförderung heute aus mehreren Förderpro-

beenden“ (vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1998: 20).

grammen, wobei städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach wie vor den Großteil der Förderung ausmachen. Insgesamt sind seit der Einführung der Städtebauförderung im Jahr 1971 4.900 Maßnahmen in 2.250 Gemeinden mit einem Gesamtvolumen von rund 10 Mrd. Euro Bundesbeteiligung finanziert worden (vgl. ebd.: 90).

Tabelle 3: Städtebauförderung als Policy-Institution

Regulierung	Orientierung
<p>Grundgesetz Art. 104 a 1971: Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) 1998: §§ 164a,b BauGB 2004: § 171 BauGB</p> <p>Förderprogramme:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, • städtebaulicher Denkmalschutz (1991), • Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt, • Stadtumbau Ost (2001), • Stadtumbau West (2004) <p>Konkretisierung in jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern (VV Städtebauförderung)</p> <p>Politikkoordinierung in der ARGEBAU</p>	<p>„Schaffung eines urbanen Lebens mit einer gesunden Durchmischung von Wohnen, Arbeiten und Freizeitgestaltung“ (Eltges/Walter 2001: I).</p> <p>„Ziel ist es, die Attraktivität der Städte und Gemeinden als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken, die Schaffung und Erhaltung neuer Arbeitsplätze zu fördern und die Zukunftsfähigkeit der Städte nachhaltig zu unterstützen“ (VV Städtebauförderung 2004)⁸</p> <p>„Beseitigung städtebaulicher Missstände“</p> <ul style="list-style-type: none"> • zunächst insbesondere Sanierung durch Abriss und Neubau („Lex Neue Heimat“) • seit Ende der 1970er Jahre: „Behutsame Stadterneuerung“ • seit 1998 zudem: „Beseitigung sozialer Missstände“

Quellen: Eltges/Walter 2001, VV Städtebauförderung 2004, ARGEBAU 1998a, Krummacher et al. 2003

Die soziale Entwicklung der Städte kam lange Zeit in der Städtebauförderung „nur als Randbedingung“ vor und war „ausdrücklich nicht Anlaß und Gegenstand der staatlichen Politik“ (Froessler 1994b: 29). Dies än-

⁸ In dieser Zielformulierung wird der strukturpolitische Anspruch der Städtebauförderung deutlich, hierzu ausführlich und aus Binnensicht die Arbeiten des Ministerialdirigenten a.D. Kurt Walter 2001 und 1997.

derte sich in den 1990er Jahren. § 164b BauGB führte „soziale Missstände“ als Begründung für städtebauliche Maßnahmen ein (1998). Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ ging dann noch einen Schritt weiter und zielte auf die Verknüpfung der „Städtebauförderung als Investitions- und Leitprogramm [...] mit anderen stadtentwicklungspolitisch relevanten Politikfeldern zu einem neuen integrativen Ansatz“ (VV 1999: Präambel, Abs. II):

„Die Probleme der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf sind mit einem integrierten Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik anzugehen“ (VV 1999, Art. 2 Abs. 4).

Im Rahmen der Städtebauförderung können zwar nach wie vor ausschließlich investive Maßnahmen finanziert werden, aber für die „Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf“ wurde der Einsatzbereich der Mittel ausgeweitet. Als „Maßnahmegruppen“ gelten: „Verbesserung der Wohnverhältnisse“, „Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten“, „Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene“, „Verbesserung der sozialen Infrastruktur, insbesondere für junge Menschen“, „Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten“, „Maßnahmen für eine sichere Stadt“, „Umweltentlastung“, „öffentlicher Personennahverkehr“, „Wohnumfeldverbesserung“, „Stadtteilkultur“, „Freizeit“ (vgl. VV 1999, Art. 2 Abs. 4). Während die Städtebauförderung über den § 104 a GG auf investive Maßnahmen beschränkt bleibt (d.h. nicht-investive Maßnahmen sind nicht förderfähig), hat sie sich also in der Problemstellung und in der Palette an finanzierbaren Maßnahmen erheblich erweitert, und ihr Ziel, damit explizit auch andere Fachpolitiken zu aktivieren, ist ein fördertechnisches Novum:

„Erstmals greift unseres Wissens ein bundesweites Förderprogramm über die eigenen Ressortgrenzen hinaus und fordert zur Kooperation mit bisher ‚fremden‘ Akteuren [...] auf“ (Becker/Löhr 2000, 25).

Die soziale Stadtpolitik, so soll vorläufig festgehalten werden, stellt eine Erweiterung des Pfades der Städtebauförderung dar. Ihre rechtliche Verankerung legt ihr dabei gewisse Fesseln an, zugleich zielt die Politik aber explizit auf eine Veränderung dieses Pfades. Sie ist, um einen pro-

grammatischen Beitrag zu zitieren, „Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung“ (Franke/Löhr/Sander 2000).⁹

Policy-Akteure in der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene

Stadtpolitik ist ein staatsnaher Politikbereich. Die zentralen Akteure in der Politikformulierung auf Bundesebene sind neben dem Bundestag mit dem Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, die „Arbeitsgemeinschaft des Bau-, Wohnungs- und Siedlungsbauwesens des Vereinigten Wirtschaftsgebiets“ (ARGEBAU), in der die für stadtpolitische Fragen zuständigen Landesministerien ihre Politiken koordinieren, und die kommunalen Spitzenverbände. Sie sind eingebunden in ein komplexes Netzwerk der Politikberatung, das dominiert wird von eigens geschaffenen Forschungseinrichtungen, dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR (früher Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung BfLR) und dem Deutschen Institut für Urbanistik (DIFU) sowie entsprechenden Einrichtungen auf Landesebene. Im Folgenden werden die am Politikprozess beteiligten Akteure kurz vorgestellt.

Bundestag/Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Legislative)

Im parlamentarischen Prozess werden Gesetzesentwürfe, Berichte der Bundesregierung, Anträge und auch Drucksachen der Europäischen Union üblicherweise in ständigen Ausschüssen formuliert und diskutiert, die auf diese Weise den Großteil der inhaltlichen Arbeit des Bundestags erbringen. Diese Fachausschüsse sind „vorbereitende Beschlussorgane“ des Bundestages (§ 62 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages GOBT), die jeweils für eine Legislaturperiode eingesetzt werden (vgl. § 54 Abs. 1 GOBT). Die Arbeitsbereiche der Ausschüsse orientieren sich an den Zuständigkeiten der Ministerien. Stadtpolitische Fragen wurden in den 1990er Jahren in der 12. (1990-

9 Im Zusammenhang mit dem Programm „Soziale Stadt“ wird auch verschiedentlich von „Stadtentwicklung“ anstelle von „Stadterneuerung“ gesprochen (beispielhaft Alich 2002). Ob beabsichtigt oder nicht, verweist die mit dieser begrifflichen Öffnung verbundene Unklarheit im Politikdiskurs auf den noch emergenten, unscharfen Charakter der Politik. Die Fallstudie zum Politikprozess in Berlin in Kapitel 5 wird sich näher mit dem Spannungsfeld von Stadterneuerung und Stadtentwicklung befassen.

1994) und 13. (1994-1998) Legislaturperiode im Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau behandelt. Mit der 14. Legislaturperiode (1998-2002) übernahm, der Neugliederung der Ministerien entsprechend, der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Zuständigkeiten. Mit der 15. Wahlperiode (2002-2005) kamen die Aufgaben des bisherigen Ausschusses für Angelegenheiten der neuen Länder hinzu (vgl. AVBW 2003: 7). In der 13. Wahlperiode nahm die Städtebauförderung einen wichtigen Platz in der Arbeit des Ausschusses ein. Als „Sechster Abschnitt Städtebauförderung“ wurde sie in das BauGB aufgenommen. Die SPD-Fraktion (DS 13/4761), die Koalitionsfraktionen (CDU/FDP, DS 13/5960) und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (DS 13/6491) brachten im Jahr 1996 Anträge zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung ein, die intensiv beraten wurden, unter anderem in Form einer öffentlichen Anhörung im Januar 1997 (Deutscher Bundestag 1996a, 1996b, 1996c). Der Ausschuss befasste sich auch mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN, so etwa im Rahmen einer Delegationsreise nach Italien 1997, wo die dortige Umsetzung der europäischen Städtepolitik thematisiert wurde (vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1998: 20). In der 14. Legislaturperiode wurde, nachdem das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ beschlossen war, dessen „Behauptungsphase“ unter anderem im Zusammenhang mit einer Großen Anfrage der Fraktion von CDU/CSU diskutiert (Deutscher Bundestag 2001a, 2001b). In der 15. Legislaturperiode stand die Novelle des BauGB als „Europäisches Anpassungsgesetz Bau“ an. In diesem Zuge wurde das „Soziale Stadt“-Programm in das BauGB aufgenommen (§ 171e BauGB). Der Bundestag beteiligte sich auch an der Begleitung der Zwischenevaluierung des Programms. Mit einer öffentlichen Anhörung am 13.4.2005 wurde über die Weiterführung und -entwicklung beraten und diese schließlich beschlossen (Deutscher Bundestag 2005a, 2005b).¹⁰

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und BfLR/BBR (Exekutive)

Auf Regierungsseite war bis 1998 das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für Fragen der Stadterneuerung zuständig. 1999 führte die rot-grüne Regierung die Bereiche Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zu einem Ministerium zusammen (BMVBW). 2005 wurde das Ministerium unter der großen Koalition in Bundesmi-

¹⁰ Im Abschnitt „Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene“ gehe ich hierauf detaillierter ein.

nisterium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung umbenannt (BMVBS). Innerhalb des Ministeriums liegt die Behandlung der hier betrachteten Politik bei der Abteilung SW – Städtebau und Wohnungswesen. Zur Weiterentwicklung seiner Politik und Klärung von Handlungsbedarf und -möglichkeiten bedient sich das Bundesministerium der wissenschaftlichen Politikberatung, dazu zählen Auftragsforschung, Modellvorhaben, Bauforschungsförderung und Wettbewerbe (vgl. BMBau 1987: 7). Die beauftragte Forschung orientiert sich eng am politischen Entscheidungsbedarf sowohl „im Vorfeld von Entscheidungen“ („Problemfrüherkennung“) wie auch „im Entscheidungsumfeld“ („Effizienzkontrolle“) und umfasst auch die „Erforschung der Verwaltungs- und Rechtswirklichkeit“ („Vollzugsbegleitung“) (ebd.: 8f). Das wesentliche Instrument der wissenschaftlichen Politikberatung ist die Ressortforschung, die im Auftrag des BMVBW vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) organisiert wird. Das BBR beerbt damit die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR).¹¹ Es erhebt einerseits analytische Daten über die Entwicklung der Städte und Gemeinden, zum anderen kann es Modellvorhaben und vertiefende Fallstudien fördern. Mit dem Programm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) etwa werden „Lernwerkstätten“ für städtebauliche Herausforderungen“ unterstützt (Deutscher Bundestag 2004: 73). Diese „angewandte Städtebauforschung“ nimmt in der Weiterentwicklung der Städtebauförderung eine wichtige Rolle ein und war auch für die Formulierung der sozialen Stadtpolitik maßgeblich (vgl. auch Deutscher Bundestag 2004: 73, Becker/Löhr 2000, Walther 2001). Daher möchte ich mit ein paar Ausführungen auf dieses Instrument eingehen.

Die Geschichte der Ressortforschung im Bauministerium geht bis in die späten 1950er Jahre zurück, als vom damaligen Wohnungsbauministerium erstmals „Versuchs- und Vergleichsbauten“ gefördert wurden. In den „Richtlinien über die Verwendung von Bundesmitteln zur Förderung von Vergleichsbauten“ von 1959 wurden zwei Ziele festgehalten: Den Bauten kam eine „auf Politikberatung und Entscheidungshilfe“ zielende „Erkenntnisfunktion“ ebenso zu wie eine „Pilot- und Vorbildfunktion“, indem sie mit „vorbildlichen“ Beispielen zur Nachahmung auffordern sollten (vgl. Wollmann 1990: 564). Diese doppelte Zielsetzung blieb bis in die späten 1980er Jahre prägend für die weitere Ausgestaltung der Ressortforschung. Seit 1962 wurden auch „Studien und Modellvorhaben zur Entwicklung und Erneuerung von Städten und

11 Die BfLR war gemäß einem Erlass von 1973 eine „wissenschaftlich unabhängige, nicht rechtsfähige Forschungseinrichtung des Bundes“ im Geschäftsbereich des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau“ (Krautzberger 1995: 146)

Dörfern“ gefördert, die einerseits „praktische Erfahrungen für die gesetzgeberischen Arbeiten an dem künftigen Städtebauförderungsgesetz“ aufarbeiten und zugleich „den Bundesländern und Kommunen Anstöße in dem zunehmend als dringlich erkannten Handlungsfeld der Stadtsanierung“ geben sollten (ebd.: 564). Das Förderkonzept sah investive Ausgaben für die Umsetzung der Projekte vor sowie „projektbegleitende Untersuchungen“, die dann fachöffentlich verbreitet wurden – in der hauseigenen Schriftenreihe „Stadtentwicklung“. Auch in der Grundkonzeption der ExWoSt-Richtlinien von 1980 blieb dieses Prinzip erhalten. In den 1980er Jahren allerdings wurde diese Praxis zunehmend – vor allem vom Bundesrechnungshof – kritisiert. Ihr wurde vorgehalten, mit der umfangreichen Finanzierung von Modellvorhaben die Finanzierungszuständigkeiten des Bundes nach Art. 104a GG zu überschreiten.¹² In der Neufassung der Richtlinien von 1987 wurde die Forschungskomponente – die „Erkenntnisfunktion“ – im ExWoSt dann in den Mittelpunkt gerückt und „klargestellt, daß es sich beim ExWoSt nicht um ein eigenes Förderungsprogramm, sondern um ein Forschungsprogramm handle“ (ebd.: 565).¹³ Dies äußerte sich auch in einer „Verwissenschaftlichung“ des ExWoSt-Programms. Einerseits richtete sich die Abwicklung fortan „an dem Zyklus eines konzeptionell reflektierten Forschungsprozesses“ aus, zum anderen wurden Wissenschaftler frühzeitig in die Beratung einbezogen (Wollmann 1990: 565, vgl. zum Formwandel der Politikberatung auch Walther 1998).¹⁴ Die Förderung beschränkte sich auf „forschungsbedingte Mehrkosten“ und bezog nur solche investiven Bestandteile ein, „die durch die jeweilige experimentelle

12 Ein zweiter Einwand war: Ressortforschung sei „zuständigkeitsrechtlich“ nur zulässig, „wenn sie eindeutig auf Entscheidungshilfen für das Ressort selbst gerichtet und der diesbezügliche Erkenntnisgewinn durch wissenschaftliche Methoden hinlänglich gesichert sei“ (Wollmann 1990: 565).

13 Auszug aus den Richtlinien des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen für Forschungsvorhaben zur Weiterentwicklung des Wohnungs- und Städtebaus vom 2.11.1987 (BMBAU 1987a): „Ressortforschung ist darauf gerichtet, Entscheidungshilfen zur sachgemäßen Erfüllung der Fachaufgaben des Bundesministers im Bereich des Wohnungswesens und des Städtebaus zu gewinnen. Sie bezieht sich dementsprechend auf die in diesen Sachbereichen dem Bundesminister zur Wahrnehmung zugewiesenen Aufgaben, insbesondere im Bereich der dem Bund obliegenden Gesetzgebung, der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz. Ihre angestrebten Ergebnisse müssen zur Umsetzung dieser Aufgaben geeignet sein“ (Abs. 1.2).

14 In den 1990er Jahren wurden 20 ExWoSt Forschungsfelder bearbeitet. Zu den behandelten Themen zählten unter anderem die Nachbesserung von Großsiedlungen (1983-1994), Nutzungsmischung im Städtebau (1995 – 2000) und die dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen (1995 – 2000), vgl. www.bbr.bund.de/exwost/, konsultiert am 02.9.2005.

Komponente des Modellvorhabens bedingt“ waren (Wollmann 1990: 565). Die Modellvorhaben wurden als Fallstudien, bzw. als „quasi-reale Feldexperimente“ konzipiert und wissenschaftlich begleitet (Fuhrich/Gatzweiler 1990: 523). Auf diese Weise sollten „Aussagen über Eignung und Praktikabilität von städtebaulichen Konzepten und Instrumenten, deren Wirkungen, Nebenwirkungen und Akzeptanz sowie Aufwand und Kosten gewonnen werden“ (ebd.: 523):

„Es geht darum, zu neuen, innovativen, durch die praktische Anwendung abgesicherten Erkenntnissen für die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet des Wohnungswesens und des Städtebaus zu gelangen“ (ebd.: 523).

Der Experimentelle Wohnungs- und Städtebau versteht sich als „Handlungsforschung“. Er nimmt, so die damals zuständigen wissenschaftliche Direktoren bei der BfLR, „die gesellschaftspolitische Forderung nach Vermittlung von Theorie und Praxis zum Synonym für den Prozeß der Veränderung des jeweiligen Untersuchungsfelds“ (ebd.: 524). Diese Prozessorientierung unterscheidet ExWoSt von klassischer, eher produktorientierter Ressortforschung (ebd.: 524). In der Praxis führte der ExWoSt-Ansatz allerdings zu verschiedenen Ambivalenzen, darauf weist Potter (2000) hin, da die methodischen Ansätze in der Ausführung nicht durchgehalten wurden:

„[...] the implicit position has been that ExWoSt uses classical hypothetical-deductive paradigms in its espoused evaluation methodologies, and at the same time classic qualitative, heuristic-inductive paradigms in its theories and methodologies ‚in use‘. This ambiguity has been responsible for much of the uncertainty in ExWoSt over the (external and internal) validity of the whole program“ (Potter 2000: 12f).

Eine zweite Ambivalenz lag in dem unausgesprochenen Widerspruch zwischen Produkt- und Prozessorientierung bzw. in dem Anspruch, beides zu verbinden. Tatsächlich wurden in der Regel Forschungsprojekte ausgewählt, die im Zusammenhang mit baulichen Projekten standen, deren Verlauf beobachtet wurde. Hier schlägt die Sichtweise von Ingenieuren durch, während die Wirkungen eines solchen Projekts auf das soziale Leben sich (zu großen Teilen) erst in der – oft kaum betrachteten – Folge entfalten können:

„In the discourse of the research program, projects were deemed to be ‚complete‘ when building works were finished. Indeed, the conception of pilot projects as having a completion date is indicative of the perspective of the physical planners, who see something as finished exactly at the point when, for the

end users benefiting from the measure, it is perceived as beginning“ (ebd.: 16).¹⁵

Auch zur Vorbereitung der sozialen Stadtpolitik wurde ein ExWoSt-Forschungsfeld eingerichtet. Die besondere Dynamik in diesem Fall – im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel im Herbst 1998 und der Entschließung der neuen Regierung für ein entsprechendes Förderprogramm – sorgte allerdings für einige Modifizierungen im Prozess, hierauf gehe ich unten ausführlicher ein.

Das BfLR/BBR ist im Politikprozess deshalb von gewichtiger Bedeutung, weil es mit dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau Themen „besetzt“, artikuliert und rahmt – sowohl innerhalb des Bundesministeriums und des politisch-administrativen Systems als auch in der weiteren Fachöffentlichkeit: Die Auswahl der Modellprojekte, der beteiligten Wissenschaftler, die Form der Präsentation, die Interaktion mit den Beteiligten im Forschungsprozess, etwa in der Diskussion über Zwischenergebnisse – all dies sind wichtige Strategien vor allem in der Strukturierung eines Policy-Diskurses.

Vertretung der Länder: Bundesrat und ARGEBAU

Im föderalen Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland ist die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern in Art. 70ff GG geregelt. Die allgemeine, fachübergreifende Mitwirkung der Länder findet über den Bundesrat statt. Für den Bereich der Stadtpolitik und damit der Städtebauförderung ist darüber hinaus die „Arbeitsgemeinschaft des Bau-, Wohnungs- und Siedlungsbauwesens des Vereinigten Wirtschaftsgebiets“ (ARGEBAU) als Instrument der horizontalen und vertikalen Politikkoordinierung geschaffen worden (vgl. ausführlich Walter 1997, 2001). Sie wurde am 15. November 1948 ins Leben gerufen, seit Juni 1999 ist ihre offizielle Bezeichnung „Bauministerkonferenz (BMK)“.¹⁶ Als Instrument des „kooperativen Föderalismus“ werden hier Fragen behandelt, die „für die Länder auf dem Fachgebiet des Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesens von gemeinsamer Bedeutung sind“ (Geschäftsordnung der ARGEBAU, zitiert nach Walter 2001:

15 Dieses Problem und das sich daraus ergebende „Dilemma von Begleitforschung“ schildert auch Wollmann (1990: 568).

16 Im selben Jahr wurden auch die Ministerpräsidentenkonferenz und die Kultusministerkonferenz gegründet. Alle drei Konferenzen hatten das Ziel, „gemeinsame Aufgaben der Länder abzustimmen und koordiniert zu lösen sowie Positionen und Interessen der Länder gegenüber dem sich bildenden und später vorhandenen Bund geltend zu machen“ (ARGEBAU 1998a: 38).

518). In der Ministerkonferenz selbst werden nur die wichtigsten Angelegenheiten beraten, die wesentliche Koordinierungsarbeit wird im fachlichen Unterbau – in den Ausschüssen, Fachkommissionen und ad hoc-Arbeitskreisen geleistet.¹⁷ Die Ausschüsse, in denen sich die jeweils zuständigen Abteilungsleiter der Ministerien treffen, tagen halbjährlich und werden von den Fachkommissionen, in denen die Referatsleiterbene zusammenkommt, vorbereitet. Neben dieser horizontalen Koordination wird in der ARGEBAU eine frühzeitige Abstimmung mit dem Bund realisiert, indem das Bundesbauministerium regelmäßig nicht nur an den Treffen auf Leistungsebene sondern ebenso an den vorbereitenden Runden teilnimmt (vgl. ebd.: 519). Auch der Städtetag ist ständiger Gast in den Ausschüssen und Fachkommissionen. Wenngleich Bund und Städtetag lediglich einen Gaststatus haben, ist die gemeinsame Diskussion aller drei Ebenen in den Ausschüssen und Fachkommissionen ein wichtiges Instrument, die besprochenen „Botschaften“ frühzeitig in alle drei Richtungen zu senden.¹⁸

Nach dem Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes 1971 wurde in der ARGEBAU ein „Arbeitskreis Städtebauförderung“ eingerichtet, um Fragen der „Interpretation und Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen“ zu erörtern (vgl. ARGEBAU 1998a: 27). Später wurde eine „Fachkommission Städtebauförderung“ gebildet, die zwischenzeitlich umbenannt wurde in „Fachkommission Städtebauliche Erneuerung“, heute heißt sie „Fachkommission Städtebau“. Die Abstimmung der Länder führte dabei keineswegs zu einer Vereinheitlichung, vielmehr „blieb vom Anfang bis in die Gegenwart die Vielfalt der Ausgestaltung von Stadterneuerungsmaßnahmen in den Ländern als festes Prinzip erhalten“ (ebd.: 27). Die Arbeit in der Fachkommission dreht sich um „Grundsatzfragen [...], deren Ergebnisse für die selbständige Arbeit in den Ländern gebraucht“ werden (vgl. ebd.: 27). Neben der Fachkommission Städtebau war für die Formulierung der sozialen Stadtpolitik eine zweite Fachkommission bedeutend, die Fachkommission „Stadtentwicklung“. Sie wurde auf Initiative des damaligen Vorsitzen-

17 Hierzu Kurt Walter: „In diesen fachlich qualifizierten Gremien vollzieht sich operativ die – zunächst horizontale – Koordinierungsaufgabe der BMK/ARGEBAU, einheitliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Länder im Bereich des Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesens für einen einheitlichen Vollzug sicherzustellen, Initiativen zur Bundesgesetzgebung in ihren Fachbereichen anzuregen oder zu Gesetzgebungsvorhaben des Bundes schon im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Deutschen Bundestag und im Bundesrat Stellung zu nehmen“ (Walter 2001: 519).

18 Diese Informationen und Einschätzungen beziehen sich auf ein Gespräch mit einem Mitarbeiter im Sekretariat der ARGEBAU vom 16.3.2004.

den der Ministerkonferenz, des Berliner Bausenators Nagel, im November 1996 eingesetzt. Die Aufgaben dieser Fachkommission standen im Zeichen der Diskussion um nachhaltige Stadtentwicklung, die im Zusammenhang mit der zweiten UN-Konferenz über menschliche Siedlungen (HABITAT II) im Juni 1996 geführt wurden. Zu den Arbeitsaufträgen zählte u.a. die Prüfung der Möglichkeit von „Finanzhilfen für sozial benachteiligte Haushalte und Vermeidung einseitiger Siedlungs- und Sozialstrukturen“ (ebd.: 29).

Kommunale Spitzenverbände und Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU)

Kommunale Spitzenverbände sind Vereinigungen von Kommunen zur Vertretung der kommunalen Selbstverwaltung im föderalen Bundesstaat. Hierzu zählen der Deutsche Städtetag (DST), der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) und der Deutsche Landkreistag (DLT), die sich wiederum in der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zusammengeschlossen haben. Neben ihrer Vertretungsfunktion gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und anderen Verbänden besteht ihre wesentliche Aufgabe in der Beratung und Information ihrer Mitglieder sowie in der Organisierung von Erfahrungsaustausch (vgl. Dieckmann 1995: 546). Die bedeutendste Einrichtung zur wissenschaftlichen und politischen Beratung der Spitzenverbände ist das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU). Es wurde 1973 „auf Initiative der deutschen Städte geschaffen, um Kommunalverwaltungen durch wissenschaftlich fundierte Forschung und Fortbildung die Lösung ihrer kommunalen Aufgaben zu erleichtern und darüber hinaus längerfristige Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten für die städtische Entwicklung aufzuzeigen“.¹⁹ Das DIFU ist eine „Gemeinschaftseinrichtung“ von etwa 120 Zuwendern, zu denen Städte, das Bundesland Berlin, das Bundesbauministerium, Kommunalverbände und Planungsgemeinschaften zählen.²⁰ Das Themenspektrum der Forschungsarbeit umfasst:

- Stadtentwicklung, Städtebau und Wohnungswesen,
- Wirtschaft, Technologie, Infrastruktur und Finanzen,
- Sozialpolitik und Kultur,

19 Zitat aus der Selbstdarstellung des DIFU „Kurzinformatio“: www.difu.de/leistungsprofil/kurzinformatio.shtml, konsultiert am 2.9.2005.

20 Das DIFU trägt sich zu etwa 45% über Eigenmittel (z.B. Projektförderungen, Einnahmen aus Seminaren und Veröffentlichungen, etwa 23% tragen die Zuwendungsstädte bei, 12% der Verein für Kommunalwissenschaften e.V., 10% das Land Berlin und 10% der Bund; vgl. DIFU Kurzinformatio, www.difu.de/leistungsprofil/kurzinformatio.shtml, konsultiert am 2.9.2005.

- Umwelt und
- Verkehr.²¹

In der Politikformulierung zur sozialen Stadtpolitik spielte das DIFU eine wesentliche Rolle: es erstellte eine vorbereitende Expertise für das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Einrichtung eines ExWoSt-Forschungsfelds „Stadtteile mit besonderer Entwicklungspriorität“ und wurde in der Folge mit der Projektsteuerung des Forschungsfeldes beauftragt (vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1998). Als wenige Wochen später von der neuen Bundesregierung das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ beschlossen wurde, bekam das DIFU den Auftrag zur Programmbegeleitung in Form einer „Vermittlungs-, Beratungs- und Informationsagentur“ (vgl. Becker/Löhr 2000). Für diese Aufgabe ist eine zehnköpfige „Projektgruppe Soziale Stadt“ eingesetzt worden (vgl. ebd.). Seit 2004 agiert das DIFU als „Bundestransferstelle“ zum Programm „Soziale Stadt“.²²

Weitere Verbände und Forschungsinstitute

Neben den verschiedenen Akteuren des politisch-administrativen Systems und den mit ihnen verbundenen Forschungseinrichtungen waren in den Politiknetzwerken weitere, private Forschungseinrichtungen und Verbände vertreten, die etwa über Forschungsaufträge, Gutachten oder Hearings einbezogen wurden. Hier sind insbesondere drei Akteure zu nennen, die in der Vorbereitung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ in Erscheinung getreten sind: das Forschungsinstitut Empirica, der Bundesverband der Wohnungswirtschaft (GdW) und das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IFS).²³

21 Vgl. DIFU Kurzinfo, www.difu.de/leistungsprofil/kurzinfo.shtml, konsultiert am 2.9.2005.

22 In anderen Programmen der Städtebauförderung ist die Verbindung zum DIFU weniger eng. So wird beispielsweise die Bundestransferstelle für das Programm Stadtumbau Ost vom Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS) betreut, als Forschungsagentur Stadtumbau West wurde die Forum GmbH, ein An-Institut der Carl-Ossietzky Universität Oldenburg, beauftragt.

23 Ich stelle diese drei Akteure heraus, da sie jeweils Gutachten erstellten, auf die in den Dokumenten der ARGEBAU und des Bundestagsausschusses explizit hingewiesen wird. Ihre Positionen sind eingebettet in einen umfassenderen Diskurs, den ich noch darstellen werde. Von zentraler Bedeutung, aber hier nicht eingehender thematisiert, sind die verschiedenen Einrichtungen zur wissenschaftlichen Politikberatung auf

EMPIRICA – Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH wurde 1988 von Ulrich Pfeiffer gegründet, der in den frühen 1980er Jahren (vor dem Regierungswechsel 1982) Leiter der Abteilung Wohnungswesen im damaligen Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gewesen war. Anfang der 1990er Jahre wurde Empirica die Koordinierung der Expertenkommission „Zukunft Stadt 2000“ übertragen, die von der damaligen Bundesbauministerin Irmgard Schwaetzer in Reaktion auf den Nachhaltigkeitsgipfel in Rio de Janeiro 1992 einberufen wurde (vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993). Ende der 1990er Jahre organisierte Pfeiffer im Auftrag der Bundesregierung den Kongress der Weltstädte „Urban 21“. 1996 erstellte Empirica im Auftrag des Bauministeriums ein Gutachten über Anstoßwirkungen der Städtebauförderung. 1998 legte Empirica gemeinsam mit dem GdW eine Studie über „Überforderte Nachbarschaften“ vor. Auf beide Arbeiten wurde im Politikprozess zum Programm „Soziale Stadt“ zurückgegriffen. Empirica wurde dann auch in die wissenschaftliche Begleitung des Programms einbezogen und hat in Kooperation mit dem DIFU in den ersten drei Jahren eine Reihe von Best-Practice-Analysen durchgeführt.

Der Bundesverband der Wohnungswirtschaft GdW e.V. wurde 1996 gegründet und ging aus dem ehemaligen „Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V.“ hervor. Als „Verband der Verbände“ vertritt er auf Bundesebene die Interessen der in 14 Mitgliedsverbänden organisierten ca. 3.200 landes- und bundeseigenen, genossenschaftlichen, privatwirtschaftlichen und kirchlichen Wohnungsunternehmen.²⁴ Der GdW hat die im Politikprozess wichtige Studie „Überforderte Nachbarschaften“ veröffentlicht (GdW 1998) und lobt – mit anderen – seit 2000 den Preis „Soziale Stadt“ aus.

Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) ist ein bundesweit tätiges privates sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut, das im Rahmen von ExWoSt in verschiedenen Funktionen tätig war. Zu seinen Geschäftsführern zählen Hartmut Häußermann, Professor für Stadt- und Regionalsoziologie an der Humboldt Universität zu Berlin sowie Hellmut Wollmann, Prof. em. für Verwaltungslehre, ebenfalls HU Berlin. Beide steuerten in der wissenschaftlichen Diskussion über Stadtpolitik und Politikberatung in den vergangenen Jahrzehnten wichtige

Landesebene, wie etwa die Servicestelle der Hessischen Gemeinschaftsinitiative HEGISS oder die Arbeit des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (vgl. Raabe 2005, Zimmer-Hegmann/Sucato 2005).

24 Vgl. www.gdw.de, konsultiert am 2.9.2005.

und zentrale Beiträge bei, sowohl Gutachten wie auch Monographien.²⁵ Das IfS wurde mit der Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ beauftragt.

Mit den Ausführungen über die Städtebauförderung und die Vorstellung der Akteure ist das Feld skizziert, in dem sich das Policy-Making der sozialen Stadtpolitik abspielte. Bevor ich diesen Prozess nachzeichne, soll noch der diskursive Rahmen vorgestellt werden, aus dem sich die Argumentationen in der Politikformulierung speisten.

Policy-Diskurs: Die „soziale Stadt“

Die soziale Stadtpolitik in Deutschland ist eng mit dem Emblem der „sozialen Stadt“ verbunden, das schließlich auch den Titel des zentralen Förderprogramms prägen sollte. Im Begriff der „sozialen Stadt“ kreuzen sich zwei Diskurse, die in den 1990er Jahren den Zustand der Städte thematisierten. Zum einen ist hier die stadtsoziologische Forschung zu Armut und sozialer Ausgrenzung zu nennen, die eine zunehmende „Spaltung der Städte“ beobachtete, zum anderen die politikwissenschaftliche Frage nach der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit des „lokalen Sozialstaats“ (vgl. Alisch/Dangschat 1993/1998, Hanesch 1997a, Mirbach 1999, Dangschat 1999, Heitmeyer et al. 1998a). Beide Perspektiven trafen sich in den Diskursbeiträgen und wurden zugleich mit Handlungsvorschlägen gekoppelt. So war schon der frühe, wegweisende Beitrag von Monika Alisch und Jens Dangschat aus dem Jahr 1993 „von dem Anspruch geleitet, Handlungsorientierung in der Phase eines gewissen Handlungs- und Lösungsnotstandes zu geben“, wie sich die beiden Autoren später erinnerten (Alisch/Dangschat 1998: 8). Die Reichweite dieser Diskurse ist rückblickend schwer einzuschätzen. Einerseits waren sie eingebettet in eine breite, unübersichtliche gesellschaftspolitische Diskussion, wie etwa Mirbach beobachtet:

„Tatsächlich findet – in unterschiedlichen sozialen Kontexten, auf unterschiedlichen politischen Ebenen, in unterschiedlichen Terminologien – eine so viel-

25 Helmut Wollmann war u.a. von 1975 bis 1996 Vorsitzender des Arbeitskreises Lokale Politikforschung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft und gilt als „Nestor der Implementations- und Evaluationsforschung in Deutschland“ (Schröter 2001: 10). Eine ähnliche Rolle kann sicherlich Hartmut Häußermann angesichts seiner zahlreichen Funktionen für die deutsche Stadt- und Regionalsoziologie auch zugesprochen werden. Beide waren und sind in zahlreichen politikberatenden Kommissionen tätig.

fältige Kommunikation über Ungleichheit und Ausgrenzung statt, dass ein externer Beobachter (gäbe es ihn denn) danach fragen könnte, was diese Kommunikation eigentlich zusammenhalte“ (Mirbach 1999: 5).

Zugleich kann aber nicht gelegnet werden, dass die explizit stadtbezogenen Diskurse in einem recht überschaubaren Rahmen stattfanden, der an den (inner)disziplinären Grenzen der *Stadtsoziologie* und der *lokalen Politikforschung* zu enden schien. So konstatieren etwa Alisch und Dangschat:

„[...] die zunehmende Konzentration von Armut in Großstädten und hier in bestimmten Teilgebieten, ist vom Mainstream der bundesdeutschen Armutsforschung nicht wahrgenommen worden“ (Alisch/Dangschat 1998: 9).

Dem Bezugsrahmen „Stadt“ entsprechend waren auch die Adressaten der Beiträge in erster Linie die Kommunen: Es ging um neue Formen kommunalpolitischen Handelns (vgl. ebd.: 8). Eine explizite Forderung einer nationalen Stadtpolitik fand sich nur vereinzelt, wie etwa die Forderung nach einem „Ministerium für städtische Integration“ bei Häußermann (vgl. Häußermann 2002: 83). Die in den Diskursbeiträgen entwickelten Ansätze für eine Politik zur Stabilisierung benachteiligter Stadtteile lassen sich unter dem Begriff der „lokalen Partnerschaften“ subsumieren, wie die Arbeitsgruppe Bestandserneuerung am Institut für Raumplanung der Universität Dortmund Anfang der 1990er Jahre die neuen Politikmodelle taufte (vgl. Froessler et al. 1994, Staubach 1995). In diesem Zusammenhang ist auch das Instrument Stadtteil- bzw. Quartier(s)management diskutiert worden (vgl. Alisch 1998).²⁶ Über diesen Ansatz wurden auch Überlegungen aus den Bereichen der Gemeinwesenarbeit und der Sozialarbeit anschlussfähig (vgl. pointiert hierzu: Altena 1999).²⁷

26 Für eine etwas überambitionierte Begriffsarbeit zur Unterscheidung von Quartier- und Quartiersmanagement siehe Grimm/Hinte/Litges 2003: 37ff.

27 Mit ihrer Problemlösungsperspektive waren die Diskursbeiträge eng verbunden mit den frühen experimentellen Ansätzen in der Praxis, insbesondere in Nordrhein-Westfalen und in Hamburg – oder, wie die Arbeiten der AG Bestandserneuerung, in verschiedenen europäischen Ländern (vgl. Froessler 1994b). Wenn man einen Beginn dieser Phase sozialer Stadtpolitik markieren möchte, lassen sich (sicherlich unvollständig) die jeweils im Herbst 1988 gegründeten „lokalen Partnerschaften“ in Duisburg-Bruckhausen (Stadtteilprojekt Bruckhausen) und im Berliner Stadtteil Wedding (Kommunales Forum Wedding) nennen, sowie weitere experimentelle Ansätze in verschiedenen Städten (Reiner Staubach nennt explizit Hamburg, Stuttgart, München, Düsseldorf und Essen, vgl. Staubach 1994). Typisch für diese Projekte war eine (Teil-) Finanzierung mit Mitteln des

Die beiden Diskurse zur „Sozialen Stadt“ – Spaltung der Städte sowie Krise und Perspektiven des kommunalen Sozialstaats – werde ich nun in gebotener Kürze vorstellen, da sie wichtige Argumente hervorbrachten, die im Politikprozess aufgegriffen wurden, den ich anschließend nachzeichne. Für beide Diskurse lässt sich jeweils ein „programmatischer“ Schlüsseltext markieren, der die wesentlichen Argumente der Debatte herausstellt und auf den Begriff der „Sozialen Stadt“ bringt. Das ist zum einen der Beitrag „Die Krise der ‚sozialen Stadt‘“ von Hartmut Häußermann (2000), zum anderen der Aufsatz „Krise und Perspektiven der sozialen Stadt“ von Walter Hanesch (1996). Beide Texte waren über die Veröffentlichung in der Reihe der Bundeszentrale für politische Bildung „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“) einem breiten Publikum zugänglich. Wenngleich ich versuche, die zentralen „Sprecher“ und Argumente in beiden Diskursen abzubilden, werde ich im Argumentationsgang regelmäßig auf diese beiden Beiträge zurückgreifen. Es könnte durch die Nennung dieser beiden Texte der Eindruck entstehen, dass die beiden Diskurse zeitlich aufeinander folgten, dies ist nicht der Fall. Sie wurden parallel und unter intensiver wechselseitiger Bezugnahme seit etwa Mitte der achtziger Jahre geführt.

Die „Spaltung der Städte“ und die „Abwärtsspirale“ der benachteiligten Quartiere

Im ersten der beiden Diskurse stand die „soziale Stadt“ für eine distinkte gesellschaftliche Ordnung – die „sozial gemischte“ europäische Stadt. Diese Ordnung war in eine „Krise“ geraten, und die stadtsoziologische Forschung suchte in den 1990er Jahren nach Begriffen, um den sozialen Wandel zu fassen. Dabei fiel der Blick vor allem in die USA, wo sich die gesellschaftliche Polarisierung schon drastischer abzeichnete. Importiert wurden nicht nur Szenarien möglicher Tendenzen sondern auch ein Fachvokabular, das die Debatte dann auch prägen sollte.²⁸ Begriffe wie

EFRE oder des ESF, insbesondere im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Poverty III (1989-1994). Ihnen folgten bald erste Landesprogramme in Hamburg (Revitalisierungsprogramm 1989, Soziale-Brennpunkte-Programm 1992, Armutsbekämpfungsprogramm 1994) und Nordrhein-Westfalen (ABM und Stadterneuerung 1988, Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf 1994) (vgl. Lang 1994, Staubach 1994).

28 An diesem Diskurs waren mit den beiden Stadtsoziologen Hartmut Häußermann und Jens Dangschat zwei Autoren maßgeblich beteiligt, die mit Gutachten und Konzepten die sozialen Stadtpolitiken in Hamburg (Dangschat zusammen mit Monika Alisch) und Berlin (Häußermann zusammen mit Andreas Kapphan und der Gesellschaft für Stadterneuerung

die „quartered city“ und insbesondere die „new urban underclass“ wurden sowohl in Theoriedebatten diskutiert und adaptiert als auch leitend für empirische Untersuchungen (vgl. u.a. Häußermann/Siebel 1987, Dangschat/Alisch 1993, Krätke 1995, Häußermann 1997, Kronauer 1997, Siebel 1997, Heitmeyer et al. 1998a, Kronauer 2002).

Ein wichtiger Referenzpunkt war die Arbeit von William Julius Wilson „The truly disadvantaged. The inner city, the underclass, and public policy“ aus dem Jahr 1987 und der damit verbundene Streit über die Frage einer „Kultur der Armut“ (Wilson 1987). Auch Beobachtungen aus Frankreich waren einflussreich, insbesondere die Studie „Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft“ von Francois Dubet und Didier Lapeyronnie aus dem Jahr 1992, die 1994 auf Deutsch erschien (Dubet/Lapeyronnie 1994). Aus der französischen Armutsforschung wurde der Begriff der „exclusion“, der „sozialen Ausgrenzung“, aufgegriffen. Ein wichtiger Unterschied zwischen den Beobachtungen aus den USA und aus Frankreich war, dass sich die „Hyperghettos“ in den US-amerikanischen Großstädten in den Innenstädten befanden, quasi zurückgeblieben in den Suburbanisierungswellen, während in Frankreich die Vorstädte, Großsiedlungen an der Peripherie, im Blickpunkt standen. Für die Entwicklung der deutschen Städte waren beide Dimensionen bedeutsam –für beide Siedlungstypen wurde ein „Abrutschen“ ins „soziale Abseits“ befürchtet. Die Bilder aus den USA und aus Frankreich dienten dabei in erster Linie als Szenarien drohender zukünftiger Entwicklungen, die es zu verhindern gelte.²⁹

Zentrale Schlagworte in diesem Diskurs waren neben dem Begriffspaar Ausgrenzung/Unterklasse die „Abwärtsspirale“ benachteiligter Quartiere und die „Quartiereffekte“ – zusätzlich benachteiligende Effekte, die durch das Leben in diesen Stadtteilen entstehen. Diese Überlegungen mündeten in der „Kontexttheorie“, mit der die soziale Stadtpolitik schließlich begründet wurde. Argumentatives Gewicht wurde den Beobachtungen zusätzlich über die Kontrastierung der – bedrohten – europäischen Stadt mit der – drohenden – amerikanischen Stadt verliehen. Eine Politik gegen die Abwärtsspirale benachteiligter Stadtteile war da-

S.T.E.R.N.) auch unmittelbar vorbereiteten (vgl. u.a. Alisch/Dangschat 1993, Alisch/Dangschat 1998, Dangschat 1995, 1998, 1999, Häußermann/Siebel 1987, Häußermann 1997, 1998, 2000). Ihre Positionen werde ich besonders hervorheben.

29 Mit diesen Begriffen („Abrutschen“ ins „soziale Abseits“) wurde in den Politikdokumenten der ARGEBAU das Policy-Problem gerahmt.

mit zugleich eine Politik für die Bewahrung der Tradition und Kultur der europäischen Stadt.³⁰

Ausgrenzung/Unterklasse

Ende der 1980er Jahre wurde in der deutschsprachigen Armutsforschung eine neue Qualität sozialer Ungleichheit beobachtet, die sich in Beschreibungen wie der „Zweidrittel-Gesellschaft“ und Buchtiteln wie „Armut im Reichtum“ (Breckner et al. 1989) bzw. „Armut durch Reichtum“ (Salz 1991), „Armut im Wohlstand“ (Döring et al. 1990) oder „Armut im modernen Wohlfahrtsstaat“ (Leibfried/Voges 1992) äußerte. Mit dem Begriff der „sozialen Ausgrenzung“ wurde auf eine mehrdimensionale Spaltung der Gesellschaft in „drinnen und draußen“ verwiesen. Aus stadtsoziologischer Perspektive stellte sich die Frage, inwiefern auch eine *räumliche* Dimension der Ausgrenzung erkennbar sei (Alisch/Dangschat 1993, Dangschat 1995, Häußermann 1998, Kronauer/Vogel 1998, Häußermann 2000). Jens Dangschat brachte dies auf die These der „Stadt‘ als Ort und als Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung“ (Dangschat 1995). Hier schlossen sich Beiträge an, die eine „innere Spaltung“ der Städte konstatierten und mit Begriffen wie „dual city“ oder „quartered city“ beschrieben (vgl. Häußermann/Siebel 1987, Alisch/Dangschat 1993, Froessler 1994b, Krätke 1995, Dangschat 1995, Heitmeyer et al. 1998a, Keller 1999). In den Städten, so der gemeinsame Tenor, bildeten sich inselartig sozialräumliche Milieus heraus, die sich zunehmend gegeneinander abgrenzen.³¹ Als „aufgegebene Stadt“ (Marcuse 1989) wurden diejenigen „Inseln“ beschrieben, in denen sich die auf die „Schattenseite des gesellschaftlichen Polarisierungsprozesses“ geratene Bevölkerungsgruppen „konzentrieren“:

„Die ‚aufgegebene Stadt‘ – diese städtische Raumzone ist das Quartier der Verarmten, der gesellschaftlich Ausgegrenzten, der dauerhaft Erwerbslosen, die keine Chance regulärer Beschäftigung erhalten. Die ‚aufgegebene Stadt‘ ist gewöhnlich auch der Ort, wo sich Angehörige sozial diskriminierter, außerhalb der ‚Mehrheitsgesellschaft‘ stehender ethnischer Gruppen konzentrieren. Gelegenheitsarbeit und ‚informelle‘ Wirtschaftsaktivitäten bestimmen die Existenzbedingungen in diesen Quartieren“ (Krätke 1995: 175f, in Anlehnung an Marcuse 1989).

30 Diese Rahmung lässt sich auch im Diskurs zur Europäischen Städtepolitik beobachten (s.o., vgl. auch Frank 2005).

31 Am deutlichsten sichtbar in Form von Gated Communities, die in den 1990er Jahren zunehmend auch in deutschen Großstädten entstanden – abgeschlossene und bewachte Wohnsiedlungen für wohlhabende Schichten.

Aus der US-amerikanischen Segregationsforschung wurde zeitgleich der Begriff der „urban underclass“ importiert, um die städtische Dimension der Armut zu kennzeichnen und das Leben in diesen Gebieten zu beschreiben. Der Begriff war ambivalent und umstritten, er wurde meist auch nicht übersetzt und in den Beiträgen mit einem Fragezeichen versehen, aber als Etikett für Marginalisierung, Armut und Ausgrenzung in der Stadt hatte er sich schnell ausgebreitet (vgl. Häußermann 1997, Siebel 1997, Kronauer 1997, Kronauer 2002, ausführlich zur Begriffsdiffusion Berking 2002, zur Kritik aus systemtheoretischer Perspektive Kuhm 1999). Beide Begriffe – Ausgrenzung und Unterklasse – dienten als „Metaphern“, um zu beschreiben, dass in der Gesellschaft eine „neue Qualität anhaltender Armut“ und eine neue „soziale Spaltungslinie“ entstanden war, die in bisherigen, am Erwerbssystem orientierten Schichten- und Klassensystem nicht mehr gefasst werden konnte (Kronauer 1997: 32f). Mit anderen Worten: die „Ausgeschlossenen [...] haben [...] an den die kapitalistischen Arbeitsgesellschaften bewegenden Konflikten keinen aktiven Anteil mehr“ (Kronauer/Vogel 1998: 334).³² Der Exklusionsbegriff stellte dabei auf „den Prozeß der Ausschließung und [...] die gesellschaftlichen Voraussetzungen der Ausgrenzung“ ab, während „underclass“ eher auf eine „bereits fixierte soziale Lage und Lebensweise“ verwies (Kronauer 1997: 32).

Diskursstrategisch eröffnete die Thematisierung der räumlichen Dimension sozialer Ungleichheit die Möglichkeit, neue Formen der Sozialpolitik, nämlich die Überwindung der Fokussierung auf das Individuum, einzufordern, wie in diesem Zitat von Jens Dangschat deutlich wird:

„Im Sinne der ‚sozialen Stadt‘ wird auch die Sozialpolitik andere Wege gehen müssen. Dies bezieht sich vor allem auf die Orientierung auf das Stadtquartier als Handlungsebene“ (Dangschat 2000: 155).³³

Die Ausgrenzungsdebatte war eng verwoben mit Fragen der Zuwanderung und Integration von Ausländern (Häußermann/Oswald 1997, Heitmeier et al. 1998a).³⁴ Häußermann sah beispielsweise Mitte der 1990er

32 In der Armutsforschung wurde in dieser Zeit auch über die „neuen Überflüssigen“ diskutiert (vgl. u.a. Offe 1994, Bude 1998).

33 Ähnlich auch die Argumentation in BMBau 1993: 198f. Für sozialpolitische Konsequenzen des Ausgrenzungskonzepts siehe auch Siebel 1997: 70f. Siehe auch den Ressourcen-Ansatz bei Keim/Neef (2000).

34 Die Debatte steht im engen Zusammenhang mit den Forderungen nach einer Einwanderungspolitik und den Diskussionen über die Verschärfung des Asylrechts 1993. Auch die rapide Zunahme rechtsradikaler Übergriffe in ostdeutschen Städten Anfang der 1990er Jahre dürfte einen wichtigen

Jahre verschiedene Anlässe für „die Kombination der Begriffe Zuwanderung, Stadtentwicklung und Unterklasse“ gegeben. Migranten konzentrierten sich in den großen Städten, stießen aber im Unterschied zur Situation der Gastarbeiter in den 1960er Jahren auf eine Arbeitsmarktkrise, in der gerade die Segmente wegbrachen, die „für Zuwanderer traditionell den Einstieg bildeten: Industriearbeitsplätze, die keine oder nur geringe Qualifikationen voraussetzen“ (Häußermann 1998: 146).³⁵

Zu einem zentralen Begriff wurde die „ethnische Segregation“, die räumliche Konzentration von Migranten. Die damit verbundene Frage nach dem rechten „Maß zwischen Integration und Segregation“ (Heitmeyer et al. 1998: 14, ähnlich: Dangschat 1996) wurde regelrecht zu einer stadtpolitischen Gretchenfrage. Krämer-Badoni skizziert in einem kritischen Rückblick den enormen „Konsensdruck“ in der damaligen Diskussion:

„Unter der Voraussetzung eines realen oder als real wahrgenommenen Problemdrucks ist es in der gesellschaftlichen wie wissenschaftlichen Auseinandersetzung zu einigen Verwerfungen gekommen, die zu einem erheblichen Konsensdruck hinsichtlich der Interpretation der Situation von Migranten geführt haben. Dies mag wohl vor allem daran liegen, dass hinter vom politisch korrekten Mainstream abweichenden Meinungen schnell politische rechte Positionen vermutet werden. Wer z.B. räumliche Segregation von Migrantinnen und Migranten oder die Bildung ethnischer Kolonien nicht von vornherein ablehnt, läuft Gefahr, in die rechte Ecke gestellt oder gar als politisch rechtsextrem denunziert zu werden“ (Krämer-Badoni 2002: 69).³⁶

Hintergrund für die Ethnisierung der Debatte gebildet haben und den oftmals normativen Duktus in den Beiträgen provoziert haben. Zwei wichtige Sammelbände waren Häußermann/Oswald 1997 und Heitmeyer et al. 1998a.

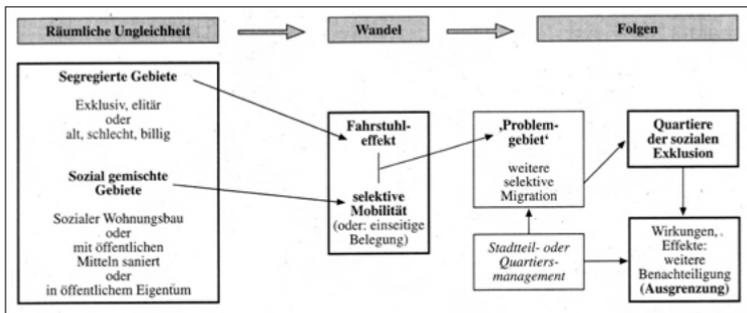
35 Häußermann zieht Parallelen zur Urbanisierung im 19. Jahrhundert: „Wie damals, als die bürgerlichen Städte sich gegen die Neuankömmlinge abzusichern versuchten, machen wir auch heute die Beobachtung, dass die großen Städte mit der Immigration wenig anzufangen wissen, obwohl die Zuwanderung sie nachweislich ökonomisch und kulturell immer bereichert hat“ (Häußermann 1998: 145). Für die Situation in den späten 1990er Jahren zeichnet er ein bedrohliches Bild: „Aus der Gleichzeitigkeit von Arbeitsmarktkrise und Zuwanderung entsteht in den Städten eine brisante Situation, die seit Ende der achtziger Jahre den Boden für ausländerfeindliche Ausschreitungen bereitet hat“ (Häußermann 1998: 146).

36 Krämer-Badoni spielt damit auf die Äußerungen von Wilhelm Heitmeyer gegenüber Walter Siebel an (vgl. Heitmeyer 1998: 454).

Die „Abwärtsspirale“ der benachteiligten Quartiere

Die Mechanismen, die zur Entstehung von benachteiligten Quartieren führen, hat Hartmut Häußermann in seinem im Kontext der sozialen Stadtpolitik häufig zitierten Beitrag über die „Krise der sozialen Stadt“ systematisiert (Häußermann 2000). Eine Variante sieht er in selektiven Zu- und Wegzügen in die Gebiete und aus ihnen heraus: Diejenigen, „die am ja immer noch vorhandenen Wohlstand in unserem Land teilhaben“, ziehen aus den dichten Großstädten ins Umland – getrieben von Hektik und Lärm, gelockt von grünem Garten und Eigenheimzulage. Als zweite Variante beschreibt er eine kollektive Verschlechterung der sozialen Lage der Bewohner in einem Gebiet: Der massive Abbau industrieller Arbeitsplätze führe in Wohngebieten, in denen hauptsächlich Arbeiter wohnen, zu einem regelrechten „Fahrstuhleffekt“. Plakativ gesprochen: „Aus einem Arbeiterquartier wird dann ein Arbeitslosenquartier“ (Häußermann 2000: 17).

Abbildung 1: Wirkungskette der sozialen Segregation
(nach Häußermann)



(Quelle: Häußermann 2000: 17)

Zusammengenommen, so Häußermanns These, bewirken diese Faktoren eine „kumulative Abwärtsentwicklung“:

„Mit jeder Stufe der Verschärfung der sozialen Probleme verlassen diejenigen Haushalte, die noch über Wahlmöglichkeiten verfügen, die Quartiere, womit dann die Konzentration und Dichte sozialer Problemlagen weiter zunimmt. Das ist ein Prozeß der ‚Abwärtsentwicklung‘, der sich selbst laufend verstärkt, wenn er nicht durch koordinierte Anstrengungen von Bewohnern, Eigentümern, Gewerbetreibenden und Stadtpolitikern unterbrochen wird“ (ebd.: 17).

Angesichts dieser Tendenzen städtischer Entwicklung, und konfrontiert mit Ausschreitungen nicht nur in den US-amerikanischen „Hyperghettos“ und in den Vorstädten Frankreichs, sondern auch mit rechts-extremistischen Übergriffen in ostdeutschen Städten, stellte sich die Frage, ob und inwiefern die so entstehenden „Räume der Verlierer“ (Heitmeyer et al. 1998b: 9) für ihre Bewohner eine zusätzliche Benachteiligung darstellen. Solche Mechanismen wurden als „Kontexteffekte“ bzw. „Quartierseffekte“ beschrieben (Kronauer 2002).³⁷ Häußermann stellte drei Dimensionen negativer Effekte heraus: Durch die alltägliche Erfahrung von deviantem Verhalten festigte sich in einem Quartier eine eigenständige, abweichende „Kultur“ (soziale Dimension: Quartier als Lernraum). Dieses „negative soziale Lernen“ werde noch verstärkt durch fehlende oder schlechte Infrastruktur in den Gebieten (materielle Dimension) sowie durch Stigmatisierung von außen (symbolische Dimension) (vgl. Häußermann 2000: 20, vgl. auch Alisch 2002: 47, Häußermann/Siebel 2004: 165).³⁸ In der Summe, so die These, führen diese Prozesse zu „Ghettos ohne Mauern“ (Häußermann 2000: 21, nach einem Begriff von Hess/Mechler 1973).

Verschiedene empirische Studien haben sich dann auch seit etwa der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mit „Quartierseffekten“ befasst und versucht, sie zu messen oder nachzuweisen (Friedrichs/Blasius 2000, Farwick 2001, Kronauer/Vogel 2004). Das Bild, das diese Arbeiten zeichnen, ist uneindeutig. Während Andreas Farwick in seiner Studie über Bremen und Bielefeld armutsverfestigende Effekte von Wohnquartieren konstatiert³⁹, kommen Martin Kronauer und Berthold Vogel in ihrer Studie über die Hamburger Quartiere Mümmelmannsberg und St. Pauli zu eher skeptischen Einschätzungen:

„Es bleibt dabei: Die Frage, wie Quartiere mit einem hohen Anteil von Arbeitslosen und Armen auf die Erfahrungen mit sozialer Ausgrenzung und Ausgrenzungsbedrohung wirken, lässt sich auch anhand unserer beiden Fallbeispiele nicht eindeutig beantworten. Selbst wenn man die Frage spezifiziert und unterschiedliche Quartierstypen unterscheidet, ergibt sich kein einheitliches Bild. Zwei Gründe haben sich als ausschlaggebend erwiesen: Unter-

37 In frühen Beiträgen war die Thematisierung von Quartierseffekten noch ausgeglichen, auch positive Quartierseffekte schienen denkbar (vgl. Herlyn et al. 1991). In den späten 1990er Jahren war der Begriff eindeutig negativ konnotiert.

38 Ähnliche Konzepte finden sich auch bei Werlen (1997: 259ff) und Keller (1999: 87ff) sowie bei Läßle (1991).

39 Allerdings schränkt er seine Befunde dahingehend ein, dass „bisher nicht endgültig gesagt werden kann, auf welche Weise negative Wohnumfeldeffekte von Armutsquartieren vermittelt sind“ (Farwick 2004: 305).

schiedliche Quartierstypen enthalten sozial unterschiedlich zusammengesetzte Armutspopulationen. Überdies wirken die Lebensbedingungen in jedem Quartier auf Teilpopulationen der Arbeitslosen und Armen in jeweils unterschiedlicher Weise. Soziale Merkmale und Quartiersmerkmale gehen also jeweils spezifische Verbindungen miteinander ein“ (Kronauer/Vogel 2004: 256).

Kontexttheorie als Politikbegründung

Trotz des empirisch unklaren – und nur von sehr wenigen Studien gezeichneten – Bildes hat sich die (Hypo-)These der Quartiereffekte als politikbegründendes Konzept (die sog. Kontexttheorie) der sozialen Stadtpolitik durchgesetzt. So findet sich in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Städtebauförderung in den Ausführungen zum Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ folgende Formulierung:

„In immer mehr Stadtteilen verschärfen sich soziale, wirtschaftliche und städtebauliche Probleme. Es sind Stadtteile, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen“ (VV Städtebauförderung 1999: Präambel Abs. II).

Deutlich scheint die Kontexttheorie auch in der Figur der „sozialen Missstände“ durch, wie sie in § 171 e Abs. 2 BauGB formuliert ist:

„Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden Menschen erheblich benachteiligt ist.“

Dieser Begründungszusammenhang wird auch in der Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ expliziert. Dort konstatiert das von Hartmut Häußermann geleitete Evaluatoren-Team:

„Die Kontext-Theorie [...] muß [...] einer Strategie für die Entwicklung derjenigen Quartiere zugrunde gelegt werden, die ins ‚soziale Abseits‘ zu geraten drohen. Auf diese Theorie muß eine ‚Politik der Sozialen Stadt‘ aufbauen“ (IFS 2004: 38).

Die Theorie wird in der Folge auch noch einmal umrissen:

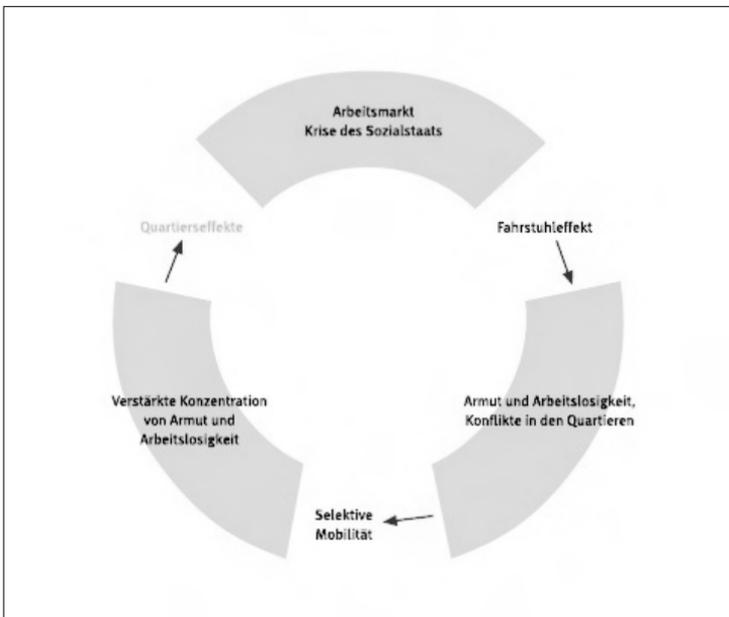
„Bei den ‚benachteiligten Quartieren‘, die die Zielgebiete des Programms Soziale Stadt sind, sind nicht (mehr) in jedem Fall bauliche Probleme der Ausgangspunkt für die ‚problematische Entwicklung‘, vielmehr besteht das Problem in einer verhängnisvollen Verschränkung von sozialen, baulichen und

räumlichen Entwicklungen, die eine ‚Abwärtsspirale‘ bewirken [...]. Das Ergebnis der ‚Abwärtsspirale‘ sind ‚Quartiereffekte‘, die die Lebenschancen der Bewohner beeinträchtigen und in der Folge auch ein Problem für die Stadtentwicklung insgesamt hervorbringen“ (ebd.: 39).

Ähnlich auch eine weitere Passage:

„Der Diagnose ‚Defizite der Sozialstruktur‘, wie es im Leitfaden [der ARGEBAU zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, S.G.] heißt, oder ‚Soziale Missstände‘, wie die neue gesetzliche Formulierung lautet, liegen Annahmen zu ‚Kontexteffekten‘ zugrunde. Damit sind Wirkungen auf die Lebenslagen und Lebenschancen gemeint, die sich aus der räumlichen Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen ergeben. Wenn ein Quartier eine einseitige Zusammensetzung solcher Haushalte aufweist, die mit vielen sozialen Problemen behaftet sind, wird von negativen Kontexteffekten ausgegangen“ (ebd.: 39).

Abbildung 2: Kontext-Theorie (nach IfS)



(Quelle: IfS 2004: 39)

Die „europäische Stadt“ als „soziale Stadt“

Die hier beschriebene Qualität der Ausgrenzung wurde als ein neues Problem für die europäischen Städte angesehen.⁴⁰ Die europäische Stadt im 20. Jahrhundert hatte sich durch das „Zusammenwirken von ökonomischem Wachstum und stadtpolitischer Regulierung“ als „Integrationsmaschine“ erweisen und die Herausbildung von solchen Armutinseln verhindern können (Häußermann 1998: 160).⁴¹ Dieses Modell wurde im stadtsoziologischen Diskurs auch als „soziale Stadt“ bezeichnet – der Begriff des „Sozialen“ verwies dabei auf das Vermeiden sozialer Segregation durch öffentliche Intervention:

„Die europäische Stadt ist – trotz aller augenfälligen sozialen Ungleichheit in der Wohnraumversorgung – eine ‚soziale Stadt‘ in dem Sinne, dass sie eine

40 Als Ursachen der „Integrationskrise der Städte“ (Heitmeyer et al. 1998b: 9) galten Faktoren wie die „sozio-ökonomische Polarisierung“, „sozio-demographische Entdifferenzierung“ („neue Haushaltstypen“), „sozio-kulturelle Heterogenisierung“ und „sozialräumliche Polarisierung“ (Dangschat 1996). Häußermann (1998) sah das Zusammenwirken von drei Prozessen – demographischem Wandel, Wandel auf dem Arbeitsmarkt und auf dem Wohnungsmarkt – als Ursache für sozialräumliche Polarisierung (Häußermann 1998).

41 Dieser Standpunkt wurde vor allem von Häußermann vertreten. Eine Kritik an diesem Bild findet sich bei Krämer-Badoni: „[...] die einzige im Sinne von Häußermann wirklich herausragende Phase sind die Jahre 1950 bis 1975 [...]“ (Krämer-Badoni 2002: 73). Bei Häußermann finden sich zwei Modelle der Integrationsmaschine. Während das hier erwähnte europäische Modell vor allem auf staatliche Intervention im Wohnungsbau abstellt, gilt grundsätzlich für die kapitalistische Stadt, also auch und insbesondere für die US-amerikanische, als wesentlicher Integrationsmodus die „Gleichgültigkeit“ (Häußermann 1995). Diese These leitet er ab aus einer Diskussion der Stadttheorien von Simmel und von Park, die sich bei aller Unterschiedlichkeit – Simmels Urbanitätstheorie bezeichnet Häußermann als eine „Stadt der Kälte“, während Park eine „Großstadt aus warmen Nestern“ beschrieben habe – in diesem Punkt treffen: „In beiden Entwürfen zu einer soziologischen Stadttheorie wird die Fremdheit und die Distanz der Individuen, die Unverträglichkeit, ja Feindschaft des Heterogenen und die dennoch gegebene Möglichkeit der Koexistenz zum zentralen Merkmal des Städtischen. Die Frage danach, wie Unterschiedliches und Gegensätzliches verbunden werden könne, wie Großstadt überhaupt möglich ist, wird beantwortet mit einem einheitlichen Denkmuster: durch Separierung, durch Segregation, durch Abtrennung. Die Großstadt, so lautet die soziologische Antwort, ist eine Kultur der Differenz und der Indifferenz. Der Modus der Integration ist der Verzicht auf soziale Anpassung, Toleranz beruht auf Gleichgültigkeit“ (Häußermann 1995: 94). Integration über Gleichgültigkeit setzt allerdings Wachstum voraus, dann können „Konkurrenzen zu Differenzen, nicht zu Gegensätzen“ werden (Häußermann 1998: 158).

hohe Integrationskraft dadurch entfalten konnte, dass die räumlichen Ungleichheiten durch stadtpolitische Eingriffe im Wohnungsbau gemildert werden konnten“ (ebd.: 162).

Das Ziel der wohnungspolitischen Intervention im 20. Jahrhundert war die Entkopplung der Position am Arbeitsmarkt von der Wohnraumversorgung gewesen. Das bedeutete zugleich, dass es um die Versorgung der Massen ging und nicht um Armen- oder Obdachlosenfürsorge:

„Der ‚soziale Wohnungsbau‘ war nie als ‚sozial‘ in dem Sinne konzipiert, dass er v.a. die Ärmsten und Bedürftigsten versorgen sollte; er war nie ‚sozial‘ im Sinne von residualer Fürsorge, sondern ‚sozial‘ im Sinne von Gesellschaftspolitik – wie es später in den Wohnungsbaugesetzen formuliert wurde: für die ‚breiten Schichten‘ des Volkes“ (ebd.: 162).

Über den sozialen Wohnungsbau konnten somit Gebiete mit „ausgeprägter sozialer Mischung“ entstehen (ebd.: 163).⁴² Der Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau – Ende 1996 wurde der soziale Mietwohnungsbau vom Bundesbauminister „ex officio“ für beendet erklärt (vgl. Häußermann 1997: 26) – führte nun zu einem „Funktionswandel [...] zum letzten Auffangnetz der Wohnungsfürsorge für Notfälle“ (Häußermann/Siebel 2002: 57). Er stellte den bisherigen wohnungspolitischen Ansatz geradezu auf den Kopf: Aus den Orten der Integration wurden Orte der Ausgrenzung. Die Spaltung der Städte kündete somit vom Ende des sozial- und wohnungspolitisch vermittelten Modells der „sozialen Stadt“. Insofern ist die Formulierung der sozialen Stadtpolitik in Deutschland als Suche nach einer neuen „Sozialen Stadt“ zu verstehen. Sie ist untrennbar mit dem Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau bzw. mit dessen De-Institutionalisierung verbunden und versucht, unter neuen Bedingungen das Ziel der Vermeidung sozialer Segregation mit neuen Instrumenten zu erreichen.

Die Krise des kommunalen Sozialstaats

Neben der Diskussion über die „Spaltung“ der Städte wurde in der Stadtforschung in den 1990er Jahren eine zweite Perspektive auf die „soziale Stadt“ gerichtet. Sie nahm das deutsche Modell „kommunaler Sozialstaatlichkeit“ in den Blick und setzte das Bild der „sozialen Stadt“

42 Die späte Phase des sozialen Wohnungsbaus jedoch, vor allem die Großsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre, nimmt Häußermann aus seinem Lob ausdrücklich aus, da sie als gigantische monofunktionale Schlafstätten das Prinzip der Kleinteiligkeit verließen (vgl. Häußermann 1998: 163f).

synonym zum „kommunalen Sozialstaat“ (vgl. insbesondere Hanesch 1996, 1997c, 1999, Bartelheimer 1997, 2001). Das Modell des „kommunalen Sozialstaats“ leitet sich zunächst aus dem Sozialstaatsgebot und der verfassungsmäßig verankerten „Allzuständigkeit der Gemeinden für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Kommunale Selbstverwaltung) ab (vgl. Hanesch 1997b: 7). Es umfasst traditionell zwei Handlungsdimensionen: die Gewährleistungen materieller Sozialhilfeleistungen sowie die Versorgung mit sozialer Infrastruktur.⁴³ Seit den späten 1970er Jahren hat sich das Spektrum angesichts einer zunehmenden „Kommunalisierung“ sozialpolitischer Probleme im Zusammenhang mit ökonomischem Strukturwandel und (beginnender) Massenarbeitslosigkeit sowie staatlichen „Konsolidierungs- und Umbaustrategien“ erweitert und die Kommunen sind regelrecht zum „Sozialstaat in Reserve“ geworden (Hanesch 1996, vgl. auch Heinelt/Wollmann 1991, Borst et al. 1990, Blanke/Evers/Wollmann 1986).

Die „Krise der sozialen Stadt“ (Hanesch 1996) bezieht sich in diesem Diskurs auf die „Überforderung“ der Kommunen mit dem gewachsenen sozialpolitischen Ausgabenspektrum bei zugleich dramatischer Haushaltssituation „im Zangengriff staatlicher Konsolidierungs- und Umbaustrategien“ (Hanesch 1996: 24 und Hanesch 1997c: 31, siehe auch die Beiträge in Blanke 1991, Heinelt/Wollmann 1991 und Borst et al. 1990). Wichtige Begriffe in diesem Diskurs waren „intermediäre Organisationen/Dritter Sektor“, „integrierte Politikansätze“ und „lokale Partnerschaften“ sowie – übergreifend – das Modell des „aktivierenden Staates“.

Die Positionen in der Debatte über Auswege aus der Krise waren kontrovers. Ein wesentlicher Streitpunkt war das Verhältnis zwischen lokaler Politik und zentralstaatlicher Steuerung: Einerseits wurde eine zunehmende Zentralisierung von Macht und Entscheidungskompetenz beobachtet, auf der anderen Seite eine Aufwertung der Kommune als „Gegenmacht“ (vgl. Blanke et al. 1986, Blanke/Benzler 1991, die De-

43 Krämer unterscheidet zwischen einer städtischen Sozialpolitik und einer sozialpolitischen Stadtpolitik. Während die städtische Sozialpolitik vornehmlich auf Hilfe in Notfällen und soziale Kontrolle gerichtet war und „der Gedanke der sozialen Integration keine zentrale Bedeutung“ hatte, ging es in der sozialpolitischen Stadtpolitik „sowohl um Versorgung als auch um soziale Integration tendenziell aller Stadtbewohner und in gewissem Maße auch aller in der Stadt Anwesenden“ (Krämer 2002: 198). Das Programm „soziale Stadt“ steht für Krämer eindeutig in der letzteren Traditionslinie. Dort gehe es nicht um den Einzelnen, vielmehr organisiere das Programm „die soziale Integration der ‚Entbehrlichen‘ [...] in kollektiver Form, d.h. als Angehörige einer real vorhandenen, alltäglich erfahrbaren, sozialräumlichen Einheit, nämlich des Stadtteils“ (ebd.: 202).

batte zwischen Häußermann 1991a, 1991b und Mayer 1990, 1991a, 1991b). Wenngleich die Spielräume lokaler Politik unterschiedlich eingeschätzt wurden, einte die Beiträge doch eine gemeinsame Perspektive, nämlich die Thematisierung der Interdependenz verschiedener Politikerebenen und die Ausdifferenzierung von Akteurskonstellationen (und somit von Koordinationsmodi) in lokalen Politikprozessen – also den Gegenständen, die seit den späten 1990er Jahren als „urban governance“ diskutiert werden.

So richtete sich auch ein wesentliches Augenmerk auf Akteure „zwischen Markt und Staat“, die zunächst in der lokalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, quasi „zwischen Arbeitsamt und Ehrenamt“ (Evers 1986: 15), aber auch in der Stadterneuerungspolitik und in der lokalen Gesundheitspolitik auftraten: „unkonventionelle“ Initiativgruppen und Sozialprojekte, die großteils aus den „neuen sozialen Bewegungen“ der 1970er und 1980er Jahre hervorgegangen waren (vgl. Evers 1986, 1990, Evers/Wintersberger 1988, Kaufmann 1987, Trojan/Hildebrandt 1990, Selle 1991, Anheier/Seibel 1990, Anheier et al. 1997). Mit dem Aufkommen dieser „intermediären Organisationen“ (vgl. Selle 1991), die auch als „Dritter Sektor“ (vgl. Anheier et al. 1997) bezeichnet werden, war „ein sozialpolitisch oft brisantes *Gemisch* zusammenwirkender Träger, Akteure, Institutionen, Begründungen und Vertragsformen“ entstanden, das neue Fragen der Handlungskoordination aufwarf (Blanke/Evers/Wollmann 1986b: 11, H.i.O.). Entsprechend zeichnete sich Ende der 1980er Jahre die Forderung nach angemessenen, problemorientierten Verhandlungssystemen und integrierten Politikansätzen zur Erhaltung von Steuerungsfähigkeit zumindest implizit schon ab (vgl. ausführlich hierzu: Heinelt 2004: 34). So stellten Blanke und Benzler in einem Überblicksartikel zur lokalen Politikforschung 1991 fest:

„Integrierte Lösungskonzepte sowohl zwischen *sektoralen* Politikbereichen als auch zwischen *gebietskörperschaftlichen* Politikebenen werden insgesamt in der wissenschaftlichen Literatur und der politischen Praxis als das Desiderat der nächsten Jahrzehnte genannt“ (Blanke/Benzler 1991: 25, H.i.O.).

In der Diskussion über die „soziale Stadt“ kam der Forderung nach einem integrierten Politikkonzept eine zentrale Bedeutung zu. Ein Gutachten von Monika Alisch und Jens Dangschat für die Stadtentwicklungsbehörde Hamburg (1993) stellte ein Konzept der „solidarischen Stadt“ vor, das immer wieder von anderen Autoren bekräftigt wurde (siehe die Beiträge in Hanesch 1997a, Mirbach 1999). Alisch und Dangschat fordern ein Umdenken in der lokalen Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik und Wohnungspolitik und eine „städtische Quali-

tätspolitik“ (Alisch/Dangschat 1998: 157). Während ihre frühen Überlegungen im „Programm zur Armutsbekämpfung“ der Stadt Hamburg aufgegriffen wurden, entwickelten die beiden Autoren ihr Konzept weiter und formulierten 1998 verschiedene Bausteine ihres Modells einer „quartiersbezogenen Politik des sozialen Ausgleichs“:

- „eine deutliche politisch-administrative Entscheidung für diese Zielsetzung“ (des sozialen Ausgleichs, S.G);
- eine „dem Ziel angemessene sachliche und personelle Ausstattung“,
- ein „grundlegender Umbau der Verwaltungsstrukturen“,
- „eine quartiersbezogene Arbeit, die quer zu den ‚klassischen‘ Ressorts aktiv wird“ und
- „eine Planungskultur, die Bewohneraktivierung als Qualitätsverbesserung anerkennt und einsetzt“ (ebd.: 182).

In dieselbe Richtung wiesen auch die programmatischen Ausführungen von Hanesch, der verschiedene Beiträge in der Debatte über den kommunalen Sozialstaat zusammenführte und drei „Ansatzpunkte für eine Zukunft der sozialen Stadt“ erkannte (Hanesch 1996: 28, 1997: 43, 1999: 94): Es gehe darum, den Stellenwert des „kommunalen Sozialsektors“ zu stärken, der im Vergleich zu anderen Politikfeldern eher durchsetzungsschwach sei; zudem müsse die „politische Segmentierung und administrative Fragmentierung der Wahrnehmung und Bearbeitung sozialer Probleme“ überwunden werden und schließlich sei das dürftige „Informationsverhalten innerhalb des kommunalen Sozialsektors“ zu verbessern (Hanesch 1996: 28 unter Bezug auf Krüger 1985).⁴⁴ Konkret schlägt Hanesch drei Bausteine für eine solche Strategie vor:

44 Diese Vorschläge sind an die Kommunen gerichtet, um ihre verbleibenden Handlungsspielräume zu nutzen. Grundsätzlich, darin waren sich die Beiträge einig, wären Steuerreformen notwendig, um die Finanzausstattung der Kommunen zu verbessern. Vorgeschlagen wurde auch die verfassungsrechtliche Festschreibung des „Konnexitätsprinzips“, nach dem eine Aufgabenverlagerung (vom Bund auf die Kommune) nur mit ausreichendem finanziellen Ausgleich rechtens wäre. Schließlich wäre den Kommunen auch schon geholfen, wenn der Bund seinen sozialstaatlichen Aufgaben nachkommen würde in Form einer konsequenten Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Arbeitszeitpolitik, einer Neuorientierung der staatlichen Wohnungspolitik und einer Weiterentwicklung der vorgelagerten Sicherungssysteme (z.B. über eine ergänzende, bedarfsorientierte Grundsicherung) (vgl. überblicksartig Hanesch 1996: 27). Die an die Kommunen gerichteten Vorschläge sind somit nur als zwischenzeitliches Pflaster gedacht, und nicht als langfristige Problemlösung. Hier wird Hanesch sehr deutlich: „[...] muß vor überzogenen Erwartungen und Hoffnungen gewarnt werden, durch einen Ausbau der kommunalen Sozialpolitik die bundespolitischen Fehlentwicklungen in vollem Umfang korrigieren und kompensieren zu können“ (ebd.: 28).

- „Ausbau von Sozialberichterstattung und Sozialplanung als Grundlage für eine bedarfsgerechte Prioritätensetzung und Aufgabenerfüllung“,
- „bürgerorientierte Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und Herstellung neuer Kooperationsformen zwischen öffentlichen und freien Trägern“,
- „Entwicklung eines öffentlichen Diskurses auf der Basis breiter Bündnisse zugunsten einer politischen Priorität für die soziale Stadt“ (Hanesch 1996: 28, 1997c: 43, 1999: 94).

Im Bereich der Stadtplanung und Stadterneuerung wurden ähnliche Ansätze diskutiert, die jedoch im Unterschied zu Hanesch in erster Linie auf der Stadtteilebene ansetzten. Instruktiv waren vor allem die Beiträge der Dortmunder Arbeitsgruppe Bestandsentwicklung um Klaus Selle, Rolf Froessler und Reiner Staubach. Sie thematisierten unter dem Begriff der „lokalen Partnerschaften“ in einer Vielzahl an empirischen Beispielen die Rolle von intermediären Organisationen in der Quartiersentwicklung und entwickelten lehrbuchartig Konzepte für kooperative Planungsansätze (vgl. Froessler et al. 1994a, 1994b, Selle 1994a, 1994b, 1996, Staubach 1995). So stellte etwa Selle heraus, dass „Quartierserneuerung als soziale Aufgabe zu begreifen“ sei und entsprechend im Unterschied zu traditioneller, baulich orientierter Stadterneuerung „veränderte Arbeitsweisen und Organisationsformen erforderlich“ mache:

„Dem komplexen Wirkungsgefüge der Ausgrenzung muß erstens ein ebenso vieldimensionales Handlungskonzept gegenübergestellt werden. Das bedingt die Integration verschiedener bislang getrennter Handlungsfelder sowie deren Ausrichtung auf die Ebene der städtischen Quartiere (‘Territorialisierung’). Verbunden ist damit zweitens intensives Bemühen um Kooperation: Staat, Gemeinden, gesellschaftliche Organisationen und freie Träger müssen gemeinsam handeln. Und drittens sollen die Menschen, um die es hier geht, bei der Suche nach Lösungsansätzen direkt beteiligt werden. Auf drei Schlagworte reduziert: Diese Strategien sind integriert, kooperativ und aktivierend zugleich“ (Selle 1994a: 36).⁴⁵

Diese Strategieansätze für eine soziale Stadt auf gesamtstädtischer Ebene wie auf Stadtteilebene, die mit Konzepten eines „Wohlfahrtspluralismus“ (Evers/Olk 1996) Hand in Hand gingen, kündigten Überle-

45 Die Bundesländer, aus denen sich Wissenschaftler mit Vorschlägen für eine soziale Stadtpolitik meldeten, waren auch die ersten, die entsprechende Landesprogramme auflegten: Hamburg (Alich/Dangschat), Nordrhein-Westfalen (Selle, Froessler, Staubach), Hessen (Hanesch) und Berlin (Häußermann/Kapphan).

gungen zu einer Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Markt und Gesellschaft an, die in den späten 1990er Jahren unter dem Stichwort „Aktivierender Staat“ das bislang die Ära Kohl dominierende Bild des „schlanken Staats“ ablösen sollten.⁴⁶ Diese Verschiebung bedeutete für die öffentliche Verwaltung die Ablösung der seit den späten 1980er dominierenden Managementorientierung durch eine Orientierung an „Governance“ – hier verstanden als Regieren „mit“ der Gesellschaft, den Blick nach „außen“ anstelle einer „Binnensicht“ des Managerialismus, die Entdeckung von kooperativen und netzwerkartigen Steuerungsformen als Alternative zwischen hierarchischer Steuerung und Privatisierung und der Möglichkeit der Kombination verschiedener Steuerungsmodi („mix of modes“) (vgl. Jann/Wegrich 2004: 203ff).

Das 1999 aufgelegte Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ greift diese Diskussionen auf und ist eng mit dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ verwoben: Zum einen ist der „aktivierende Staat“ ein wichtiges politikbegründendes Narrativ, zugleich bietet das Programm ein zentrales – und sichtbares – Testfeld für das übergreifende Reformprojekt. Diesen Zusammenhang stellten auch die programmbegleitenden Wissenschaftler des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) früh heraus (vgl. Franke/Löhr/Sander 2000, Becker/Löhr 2000):

„Das Programm *Soziale Stadt* enthält in seinen Kernaussagen viele Elemente dieses Ansatzes [des „aktivierenden Staates“, S.G.]. In ihm verbinden sich sowohl Vorstellungen eines veränderten Selbstverständnisses staatlicher Aufgabenwahrnehmung in Sozial-, Kommunal-, Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungspolitik als auch die Aufforderung an alle beteiligten Akteure und Betroffenen, Lernbereitschaft und ein neues Denken für veränderte Handlungs- und Verhaltensmuster zu entwickeln. Dies zu fördern und zu erreichen stellt eine der wichtigsten Aufgaben des neuen Politikansatzes dar“ (Franke/Löhr/Sander 2000: 256, H.i.O.).⁴⁷

46 Vgl. zum Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder und Modernisierungsdiskurse Jann/Wegrich 2004, Jann 2001, Bandemer/Hilbert 2001, Braun 2001, Wollmann 2004, Wollmann 1996. Eine frühe Diskussion über den aktivierenden Staat mit einem Beitrag des damaligen Ministerpräsidenten von Niedersachsen, Gerhard Schröder, findet sich bei Behrens et al. 1995 (Schröder 1995). Auf lokaler Ebene entspricht dem der Wandel von der Dienstleistungskommune zur Bürgerkommune (vgl. Banner 1998, zitiert bei Jann/Wegrich 2004: 202, vgl. auch Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003).

47 An anderer Stelle heißt es: „Mit dem ‚Rückenwind‘ durch den aktivierenden Staat kann das Programm Soziale Stadt Initialzündung für Veränderungs- und Aktivierungsprozesse in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf sein“ (Franke/Löhr/Sander 2000: 266).

„Soziale Stadt“: Problemdeutung und Lösungsansatz

Die Politikgestaltung der sozialen Stadtpolitik und die wissenschaftlichen Diskurse über die „soziale Stadt“ sind eng miteinander verbunden. Die zentralen Autoren, die Diskurseliten, brachten ihre Argumente und Problemdeutungen über Gutachten und Anhörungen in den Politikprozess ein, und ihre Argumente und ihr Vokabular wurden auch in den Medien aufgegriffen (vgl. Schmidtke 2001). So spricht Walther auch von einem „sozialwissenschaftlich vermittelten Lernprozess der Politik“ (Walther 2001: 533). In dieser Interaktion wurden die „Spaltung der Stadt“ und die „Abwärtsspirale“ benachteiligter Quartiere zur Story-Line für die Desintegration in den Städten. Mit „lokalen Partnerschaften“ standen Ansätze bereit, dem entgegenzutreten – sie wurden noch gestärkt durch ihre Verankerung in europäischen Best-Practice-Beispielen und erfolgreich anlaufenden Landesprogrammen. Die Verbindung der beiden Diskursstränge zu einer Diskursformation bildet die (implizite) „Theorie“ und Handlungsorientierung der sozialen Stadtpolitik. Auf den Punkt gebracht wird dies im Titel einer großen Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung aus dem Jahr 1999: „Modernisieren ohne auszuschließen – Quartiersentwicklung zur Verhinderung einer städtischen Unterschicht“ (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 1999). An den Politikprozess richtet sich nun die Frage nach der instrumentellen bzw. regulativen Ausgestaltung dieses Ansatzes.

Tabelle 4: Zentrale Konzepte in der Diskussion über die „soziale Stadt“ in den 1990er Jahren

Spaltung der Städte	Lokale Sozialstaatlichkeit
<ul style="list-style-type: none"> • Soziale Exklusion/urban underclass • Ethnische und soziale Segregation • Quartiereffekte <p>Literatur (Auswahl): Häußermann/Siebel 1987, Alisch/Dangschat 1993, Krätke 1995, die Beiträge in Leviathan 25/1997 und in Heitmeyer et al. 1998, Alisch/Dangschat 1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integrierte Politikansätze • Intermediäre Organisationen • Lokale Partnerschaften • Stadtteil-/Quartier(s)-management • Wohlfahrtspluralismus • Zivilgesellschaft, Sozialkapital • Aktivierender Staat <p>Literatur (Auswahl): Heinelt/Wollmann 1991, Alisch/Dangschat 1993, die Beiträge in Froessler et al. 1994a, in Evers/Olk 1996, in Hanesch 1997a, in Alisch 1998 und in Mirbach 1999</p>

Die Gemeinschaftsinitiative und das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“

Die bislang skizzierte Diskussion bildete den sozialwissenschaftlichen Hintergrund für eine Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre einsetzende politische Dynamik im Bereich der sozialen Stadtpolitik. Die ersten Initiativen fanden auf kommunaler Ebene und auf Landesebene – teilweise mit Unterstützung von Fördermitteln und -programmen im Rahmen der europäischen Strukturfonds (Städtische Pilotprojekte, POVERTY III) – statt, bundespolitisch setzte der konkrete Politikprozess mit ein paar Jahren Verzögerung Mitte der 1990er Jahre ein. Im Folgenden zeichne ich diesen Weg in vier Schritten nach. Zunächst geht es um die Formulierung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ durch die Vertreter der Länder in der ARGEBAU. Im zweiten Schritt geht es um die daran anschließende Formulierung des Programms „Soziale Stadt“ seitens der Bundesregierung im Winter 1998/1999. Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ bildet seither als Investitions- und Leitprogramm die zentrale Säule der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene. Den dritten Schritt stellt die Umsetzung und Programmbegleitung in den ersten Jahren dar. Sie mündete in eine Phase der Verstetigung (vierter Schritt), zu der neben der Verankerung des Ansatzes im BauGB im Sommer 2004 die Zwischenevaluierung und der auf ihren Ergebnissen aufbauende Antrag der GRÜNEN und der SPD im Februar 2005 zur Weiterentwicklung des Programms als „lernendes Programm“ zu zählen sind (Deutscher Bundestag 2005a, 2005b). Diese jüngsten Entwicklungen, insbesondere die Interpretation der Zwischenevaluation durch die Akteure des politisch-administrativen Systems, führen mich zu einer Einschätzung über die Pfadabhängigkeit der Policy und des Politikprozesses, die ich abschließend vorstellen und diskutieren werde.

Der Weg zur Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ (1995-1998)

Die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ ist eine Initiative der ARGEBAU. Die Diskussion der Landesvertreter über dieses Vorhaben begann Mitte der 1990er Jahre. Als Anstoß lassen sich zwei Diskussionspapiere ausmachen, die 1995 auf der Tagesordnung standen. Zum einen war das der Abschlussbericht der Kommission „Zukunft Stadt 2000“, die vom damaligen Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Auftrag gegeben worden war, um „die Zukunft

von Wohnen, Leben und Arbeiten in der Stadt zum Thema einer öffentlichen Diskussion mit hohem intellektuellen Anspruch zu machen“ (vgl. Schwaetzer 1993: o.S.). Der Bericht der von Ulrich Pfeiffer koordinierten Kommission enthielt einen Abschnitt „Armut und Ausgrenzung verhindern – die soziale Stadt“, in dem „Tendenzen zur räumlichen und sozialen Ausgrenzung großer Minderheiten“ beobachtet und daran anschließend gefordert wurde:

„Dieses Auseinanderdriften zu vermindern, wird ein Leitthema der zukünftigen Stadtentwicklung sein müssen“ (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993: 10).

Die Vorstellungen von einer „sozialen Stadt“ waren dabei recht umfassend, wie die folgende Passage illustriert:

„Eine soziale Stadt ist mehr als eine Stadt mit hohen Sozialleistungen. Eine soziale Stadt nimmt in ihrer Gestalt und Gestaltung Rücksicht auf die schwachen Nutzer und ihre Bedürfnisse. Kinderwagen sind hier nicht weniger wichtig als die Autos. Eine soziale Stadt erlaubt auch schwächeren Gruppen entspannte und sichere Teilnahme am öffentlichen Leben. Eine soziale Stadt ist auch eine angstfreie Stadt, in der Schwächere sich nicht bedroht fühlen“ (ebd.: 140).

Im Abschnitt „Strategien für eine soziale Stadt“ wurden drei Ansatzpunkte für eine soziale Stadtpolitik formuliert:

- „Ansätze einer katalytischen Sozialpolitik“ in Form einer Verknüpfung von bislang funktional spezialisierten Maßnahmen auf Quartiersebene unter Einbeziehung von nachbarschaftlicher Selbsthilfe („Nachbarschaftsorganisation“),
- eine wohnungspolitische „Strategie der räumlichen Mischung“ und schließlich
- Maßnahmen zur „Förderung eines guten Zusammenlebens von Ausländern und Einheimischen“ (ebd.: 198f).

Ein zweites Diskussionspapier brachte das Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen über Ministerialdirigent Wolfgang Roters im Allgemeinen Ausschuss der ARGEBAU ein. Das Papier war überschrieben mit dem Titel „Soziale Polarisierung in den Städten“ und thematisierte, u.a. bezugnehmend auf Ausführungen der Europäischen Kommission zur GI URBAN, die Entstehung von „benachteiligten Stadtteilen“ als internationales Phänomen, das auch in deutschen Städten ein zunehmendes Problem darstelle und politischen Handlungsbedarf evoziere:

„Durch die räumliche Konzentration von Armutproblemen auf bestimmte Stadtteile kommt es zu einem neuen Überschneidungsfeld von Stadtentwicklungs- und Sozialpolitik. Nötig ist eine integrative, stadtteil- oder quartiersbezogene Politik, die der ‚Negativspirale‘ und Ghettobildung entgegenwirkt“ (Roters 1995: 2).

Seine Einschätzung der Ursachenkonstellation war dabei äußerst umfassend:

„Es muß konstatiert werden, dass die Benachteiligung von Stadtvierteln das Resultat in sich unstimmiger Systeme der Alterssicherung, der sozialen Sicherung und der Arbeitsförderung ist“ (ebd.: 2).

Als politische Antwort auf diesen Handlungsbedarf forderte Roters eine „Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“, stellte aber zugleich heraus, dass Stadtpolitik das „Problem der sozialen Polarisierung“ nicht lösen, sondern „nur nachträglich Symptome“ bekämpfen könne (ebd.: 2). Auch wenn eine Ursachenbekämpfung im Rahmen einer Stadtpolitik nicht möglich sei, sei es aber dennoch wichtig, „durch kurz- und mittelfristig wirkende sichtbare Signale ein Abrutschen zu vermeiden“ (ebd.: 2). Dabei sei Unterstützung durch die Länder erforderlich, und auch der Bund sei aufgrund seiner Verpflichtung auf die Gleichheit von Lebenschancen in die Verantwortung zu nehmen. Als Vertreter des Landes NRW forderte Roters die ARGEBAU daher auf:

„Von der ARGEBAU sollte eine Initiative sowohl in Richtung Bund, Sozial- und Arbeitsministerkonferenz und kommunaler Spitzenverbände mit dem Ziel einer gemeinschaftlich verantwortlichen mittelfristig angelegten Aktion zur Vermeidung/Milderung sozialer Disparitäten in den Städten ausgehen (Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘)“ (ebd.: 3).

Eine solche Initiative sollte – der umfassenden Problemdiagnose entsprechend – weitreichende sozial-, beschäftigungs- und stadtpolitische Änderungen und Abstimmungen beinhalten. Gefordert wurde demnach nichts Geringeres als eine umfassende Reform des kommunalen Sozialstaats, wie folgende Auflistung deutlich macht:

„Zu dieser Initiative sollten gehören:

- die Verpflichtung der Kommunen zu einer Verstärkung des Quartiersbezugs kommunaler Sozialpolitik,
- die Verpflichtung der Kommunen zu einer Lebensphasen übergreifenden Bündelung von Sozialpolitik zur Stärkung von Bindungskräften im Stadtteil,

- die Verpflichtung der Kommunen zu einer Lebenslagenorientierung zur Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten (u.a. bessere Nutzung der Infrastruktur, Öffnung der Schulen usw.),
- die Verpflichtung von Bund und Ländern zu mehr Flexibilität der kommunalen Sozialpolitik und der Öffnung von Gestaltungsspielräumen vor Ort,
- die Verpflichtung von Bund und Ländern für eine prioritäre Behandlung von Investitionsvorhaben zugunsten von mehr Beschäftigung,
- die Verpflichtung von Bund, Ländern und Gemeinden, die Übergänge zwischen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, informellen Tätigkeiten, ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen, Existenzgründungen und Normalarbeit zu erleichtern,
- die Verpflichtung des Bundes, die Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung beträchtlich aufzustocken, da die Städtebauförderung in ihrer Anwendungsbreite ein wichtiges Scharnier zu anderen Investitionsbereichen (Struktur-, Arbeitsbeschaffungs-, Qualifizierungs-, Verkehrs-, Jugend- und Altenpolitik usw.) bildet und häufig eine pragmatische, anwendungsfreundliche und vollzugsorientierte Lösung komplexer Stadtteilprobleme ermöglicht“ (ebd.: 4).

Bei der 89. Ministerkonferenz am 30.11./01.12. 1995 wurden diese beiden Papiere zusammenhängend beraten (Tagesordnungspunkte 10 und 11). Es wurde beschlossen, den Allgemeinen Ausschuss zu bitten, „das vorhandene Material zu sichten und eine Beratung der nächsten oder übernächsten Ministerkonferenz vorzubereiten“ (ARGEBAU 1995: 20). Hierbei ist zu betonen, dass in beiden Dokumenten die Weiterentwicklung der Städtebauförderung zwar als ein wichtiger Aspekt Erwähnung fand, aber keinesfalls im Mittelpunkt der „Strategien für eine soziale Stadt“ bzw. der ersten Skizze einer „Gemeinschaftsinitiative“ stand.

Im Juni 1996 beschloß die Ministerkonferenz dann auf ihrer 92. Sitzung, den Allgemeinen Ausschuss um einen „Erfahrungsbericht über integrierte Handlungsansätze von Kommunen und Ländern zur wirtschaftlichen und sozialen *Stabilisierung gefährdeter Stadtteile*“ zu bitten (ARGEBAU 1996a:1, H.i.O.). Auf der 93. Ministerkonferenz der ARGEBAU am 28./29. November 1996 in Potsdam wurde einstimmig die Empfehlung einer Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ verabschiedet und der Bund gebeten, „unter der Federführung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau an einem nationalen Aktionsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf mitzuwirken“ (ARGEBAU 1996b:1). Mit dieser Initiative sollte eine bessere Koordinierung bislang unabgestimmter Förderprogramme auf Quartiersebene erreicht werden, wie folgende Passage zeigt:

„Die Zersplitterung von Zweckzuwendungsbereichen erschwert häufig komplexe quartiersbezogene Handlungsansätze. Die staatlichen Finanzhilfen verschiedener Ressorts, die jeweils für die bauliche, wirtschaftliche oder soziale Verbesserung in städtebaulichen Problemzonen geeignet sind, sind daher auf Bundes- und Landesebene ressortübergreifend zu koordinieren und in ihrem Einsatz aufeinander abzustimmen. Die städtebauliche Erneuerung hat sich als handlungsorientiertes und finanzpolitisches Instrument zur Bündelung öffentlicher Aktivitäten auf kommunaler Ebene bewährt. Finanzierungscontinuität ist hier mittelfristig zu gewährleisten“ (ebd.: 4).

Als konkreten Folgeschritt wurde an Bund und Länder appelliert, ein entsprechendes Programm durch Forschung und erste inhaltliche Formulierung vorzubereiten:

„Bund und Länder werden gebeten, den integrierten städtebaulichen und sozialen Erneuerungsprozeß mit erweitertem Aufgabenspektrum anhand charakteristischer Beispiel-Stadtteile im Rahmen des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus zu fördern, wissenschaftlich zu untersuchen und zu evaluieren. Parallel zu diesen Untersuchungen ist die Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘ inhaltlich auszugestalten. Sie soll den Rahmen bilden für eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten“ (ebd.: 5).

Mit diesem Appell löste sich die Politikformulierung von einem bis dahin noch impliziten Fokus auf eine Weiterentwicklung der kommunalen Sozialpolitik (Stichwort „katalytische Sozialpolitik“) hin zu einem städtebaulichen Fokus.⁴⁸ Etwa ein Jahr später, am 6.10.1997, legte der Allgemeine Ausschuss einen „Bericht an die Ministerkonferenz der ARGEBAU zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ im Entwurf vor. Dort wurde festgestellt, dass die Länder in unterschiedlichem Maße mit der Umsetzung der Initiative begonnen hatten und empfahlen, das Städtebauförderungsprogramm als Investitionsprogramm und auch als Leitprogramm einzusetzen. In diesem Entwurf wurde nicht mehr von „Stadtteilen mit Erneuerungsbedarf“ gesprochen, wie es bis dahin in Analogie zum Landesprogramm NRW der Fall gewesen war, sondern von „Quartieren mit Entwicklungspriorität (QEP)“ (ARGEBAU 1997: 2). Es wurde vorgeschlagen, fünf Ziele „im Sinne der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ zu formulieren:

48 Diese Verengung erinnert an die Entscheidung auf europäischer Ebene, Quartierspolitik nicht im sozialpolitischen Pfad weiterzuführen (POVERTY III), sondern sie als in erster Linie strukturpolitisches Instrument weiterzuentwickeln (vgl. Kap. 3).

- „Die Aktivierung der örtlichen Potentiale sowie die Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen und sozialer Netze im Quartier“,
- „die Stärkung der örtlichen Wirtschaft und in diesem Rahmen die zielgerichtete Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privater Unternehmerschaft“,
- „die Förderung aller Möglichkeiten, die örtliche Beschäftigungssituation zu verbessern“,
- „die Wiederherstellung bzw. Absicherung gemischter Bewohnerstrukturen und die Vermeidung der Konzentration einseitiger Bevölkerungsstrukturen“,
- „die Verbesserung der lokalen Infrastrukturen im Interesse des sozialen Ausgleichs“ (ebd.: 2).

Der Bericht umfasste eine Kurzcharakteristik der „Stadtteile und Gebiete mit Entwicklungspriorität“, die Konkretisierung der einzelnen Ziele der Gemeinschaftsinitiative sowie ihre Untersetzung mit beispielhaften Maßnahmen, Hinweise über die Funktion der Städtebauförderung im Rahmen der Politik für die Quartiere, Vorschläge für die fachübergreifende Umsetzung auf kommunaler, Landes- und Bundesebene sowie Forschungsergebnisse der DIFU-Expertise zur Vorbereitung von Modellvorhaben des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus. Als Gebietskulisse wurden Stadtteile genannt, „die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits abzurutschen“ (ebd.: 6). Diese Gefahr gelte vor allem für „innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Stadtteile und Gebiete in benachteiligten Regionen mit nicht modernisierter Bausubstanz und deutlich unterdurchschnittlicher Umweltqualität“ sowie für „große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte mit weniger individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender Infrastruktur“ (ebd.: 7f). In diesen „QEP-Quartieren“ seien mittels einer Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ „Quartiersentwicklungsprozesse in Gang zu setzen, welche die sozialen Problemgebiete zu selbständig lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive machen sollen“ (ebd.: 10). Eine solche Initiative müsse verschiedene Handlungsfelder integrieren, genannt wurden die Stärkung der lokalen Ökonomie, die Erneuerung der Quartierszentren, die Verbesserung und Ergänzung der sozialen Infrastruktur und die Sicherung von preiswertem Wohnraum bei gleichzeitiger Aufwertung des Wohnumfelds. Grundsätzlich seien entsprechende Maßnahmen unter „Bürgermitwirkung“ zu entwickeln und umzusetzen. Als Konsequenz

aus der Integration verschiedener Handlungsfelder wurde die Notwendigkeit der Bündelung der entsprechenden Ressourcen angesehen:

„Zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative bedarf es der Bündelung aller für eine Verbesserung der QEP-Quartiere vorhandenen Ressourcen und Programme insbesondere in den Bereichen Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung“ (ebd.: 19).

In diesem integrierten Ansatz wurde der Städtebauförderung eine Doppelrolle als wichtiges Investitionsprogramm und zugleich als koordinierendes Leitprogramm zugeschrieben:

„Als Investitionsprogramm kommt der Städtebauförderung [...] eine wichtige aber subsidiäre Bedeutung zu, die neben einem originären Aufgabenfeld auch Spitzenfinanzierungen im Bereich anderer Programme ermöglicht. Darüber hinaus ist sie als Leitprogramm für die Gesamtkoordination hervorragend gerüstet; sie kann eine Steuerungs- und Scharnierfunktion für die gesamte Quartiers-Entwicklung übernehmen“ (ebd.: 19).

Betont wurde in dieser Empfehlung somit vor allem der letzte Punkt der oben aufgezählten Forderungen von Roters („die Städtebauförderung beträchtlich aufzustocken“); die dort genannten verschiedenen „Verpflichtungen“ von Kommunen, Bund und Ländern in Sozial-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik wurden hingegen nicht aufgegriffen. Für die gemeinsame Anstrengung von Kommunen, Ländern und Bund wurde folgende Aufgabenteilung vorgeschlagen: Den Kommunen sollte die Aufgabe zukommen, „die Kooperation der betroffenen Fachressorts organisatorisch sicherzustellen und Koordinationsgremien einzurichten“, die Gebietsauswahl vorzunehmen, integrierte Handlungskonzepte aufzustellen und ein „leistungsfähiges Stadtteilmanagement“ sowie „umfassende Bürgermitwirkung“ zu organisieren (ebd.: 20f). Auf Landesebene seien die Abstimmung von Ressortprogrammen zu organisieren und ein Vorrang für die „QEP“ einzuräumen (ebd.: 21). Auf Bundesebene wurde die Federführung beim BMBau gesehen. Auch hier sei die Zusammenarbeit der Ministerien zu verbessern, explizit wurden das Wirtschaftsministerium, das Sozialministerium und die Bundesanstalt für Arbeit genannt. Es wurde aber nicht darauf eingegangen, wie diese Zusammenarbeit aussehen sollte.

Am 2.4.1998 legte der Allgemeine Ausschuss der ARGEBAU dann einen Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ vor, der im Wesentlichen auf dem Entwurf vom Oktober 1997 beruhte (ARGEBAU 1998b). Unterschiede bestanden zwischen einzelnen Formulierungen. Im Leitfaden war beispielsweise nicht mehr von

„Quartieren“ die Rede sondern von „Stadt- und Ortsteilen“. Während im ersten Entwurf von „Armutsgebieten“ gesprochen worden war, waren es nunmehr „sozial benachteiligte Gebiete“. Es ging auch nicht mehr um eine „Strategie gegen die soziale Polarisierung in bestimmten Gebieten“, sondern um eine „Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten“. Die Stellung der Städtebauförderung wurde gestärkt, indem der Beisatz „aber subsidiär“ in der Beschreibung ihrer Bedeutung gestrichen wurde. Ebenso gestrichen wurde die Forderung nach der Einrichtung von Koordinationsgremien auf kommunaler Ebene.

Am 25. Juni 1998 präsentierte der Allgemeine Ausschuss der 96. Ministerkonferenz dann einen Zwischenbericht. Bei diesem Treffen beschloss die Ministerkonferenz die Gemeinschaftsinitiative. Auf der 98. Ministerkonferenz (1999) wurden dann die Ausschüsse für Bauwesen und Städtebau und für Wohnungswesen beauftragt, eine gemeinsame Projektgruppe einzusetzen. Diese sollte „einen ersten Bericht zu Grundsätzen, Instrumenten und Organisationshilfen für die Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ erarbeiten. Dieser wurde zusammen mit dem überarbeiteten Leitfaden vorgelegt und zustimmend zur Kenntnis genommen (vgl. ARGEBAU 1999). In die Überarbeitung des Leitfadens wurden die Ergebnisse und damit auch die Problemdeutungen des Gutachtens des GdW zu „Überforderten Nachbarschaften“ einbezogen (vgl. Leitfaden, zweite Fassung vom 1.3.2000, in DIFU 2003: 297ff). Hierauf gehe ich im folgenden Abschnitt näher ein.

Mit dem Regierungswechsel im Herbst 1998 und der Erklärung der neuen rot-grünen Bundesregierung, ein Programm „soziale Stadt“ aufzulegen, bekam der Politikprozess eine neue Dynamik. Der bislang avisierte Schritt, über Modellvorhaben im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) weitere Erkenntnisse zu sammeln und ein Programm schrittweise vorzubereiten, wurde gewissermaßen übersprungen. In der Überarbeitung des Leitfadens wurden so auch Ausführungen über das Bund-Länder-Programm aufgenommen und jeweils ein Kapitel über vorhandene Rechtsinstrumente im Bereich des Städtebau- und Wohnungsrechts sowie über Förderprinzipien beim Einsatz öffentlicher Mittel ergänzt.⁴⁹ In dieser Fassung wurde zudem ausdrücklich auf die Ver-

49 Auch in dieser Neufassung haben die Fördergebiete einen neuen Namen bekommen. Sie werden hier, dem Titel des Bund-Länder-Programms entsprechend, als „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ genannt. Der Einfluss des GdW-Gutachtens äußert sich in einer gründlichen Umformulierung des Abschnitts zum Bereich „Wohnen“, in dem eine Reihe wohnungswirtschaftlicher Maßnahmen aufgenommen wurden, und auch im Maßnahmenbereich „Wohnumfeld“. Bei der Auflistung einzubeziehender Bundesministerien wurden die Bereiche Inneres sowie Bildung und Forschung ergänzt, was auf eine Verschiebung der Problemdeutung und

knüpfungsmöglichkeit der sozialen Stadtpolitik mit Mitteln der EU-Strukturpolitik hingewiesen.

Die Verhandlungen in den Gremien der ARGEBAU über die Forderung und Formulierung einer sozialen Stadtpolitik liefen der Einschätzung von Beteiligten zufolge relativ konfliktfrei, aber auch nicht gänzlich reibungslos. Ein Streitpunkt war der Vorschlag eines geänderten Verteilungsschlüssels, der die Länder mit hohen Arbeitslosenzahlen „begünstigte“. Die inhaltliche Ausgestaltung war weniger umstritten, da einerseits der Ansatz, baulich-physische Erneuerung mit sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen zu flankieren, seit den Erfahrungen mit der behutsamen Stadterneuerung in den 1980er Jahren schon etabliert und akzeptiert war und zugleich den Ländern ein großer Spielraum in der Auslegung des Leitfadens belassen wurde.⁵⁰ Skeptisch positionierten sich in den Debatten die Vertreter aus Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern, „Kämpfer“ für die Sache waren vor allem die Vertreter der Stadtstaaten, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Neben Vorerfahrungen mit eigenen Landesprogrammen war ein wichtiger Faktor für die jeweiligen Haltungen sicher die wahrgenommene Problembetroffenheit und der empfundene Handlungsdruck – Verstärkung, Schärfe des wirtschaftlichen Strukturwandels, Arbeitslosenquote etc. Auch die politische Kultur im Land spielte eine Rolle, also parteipolitische Konstellationen und die von der Regierung vertretene Einstellung zum kooperativen Föderalismus, der Zuschnitt und die Zusammenarbeit der Ministerien und schließlich auch die persönlichen „Steckenpferde“ der beteiligten (Bau-)Minister.⁵¹

Problemanalyse im Politiknetzwerk

Die Politikformulierung in der ARGEBAU war eingebettet in ein komplexes System der Politikberatung, das im Wesentlichen auf drei Säulen aufbaute: Kommissionen und Gutachten, Ressortforschung sowie Anhö-

eine zunehmende Gewichtung der Bereiche Kriminalität und Schule schließen lässt.

50 So haben sich dann auch beispielsweise Bayern und Baden-Württemberg zunächst sehr stark an Verfahren der „klassischen“ Sanierung orientiert – im Unterschied zu Ländern, die schon eigene Landesprogramme der sozialen Stadtpolitik erprobt hatten (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Hamburg, Berlin).

51 Diese Einschätzung wurde in Interviews mit einem Mitarbeiter im Sekretariat der ARGEBAU (16.3.2004) und mit Franziska Eichstätt-Bohlig, MdB (12.2.2004) sowie in verschiedenen informellen Gesprächen mit Mitarbeitern von Landesverwaltungen und des DIFU bestätigt.

rungen.⁵² Nach der Initiativfunktion des Roters-Papiers und der Fachkommission Zukunft Stadt 2000 – die sich in eine allgemeine Stimmung einfügten, die auch in dem oben gezeigten sozialwissenschaftlichen Diskurs zu erkennen ist – waren vor allem das Gutachten „Überforderte Nachbarschaften“ des GdW für die Problemdeutung und die DIFU-Expertise „Städtebauförderung und Ressourcenbündelung“ zur Vorbereitung eines ExWoSt-Forschungsfelds für die Instrumentierung bedeutsam (GdW 1998, DIFU 1998).⁵³

Die Politikberatung spielte eine zentrale Rolle sowohl für die Problemdeutung als auch für die Frage der Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative. Über die Politikberatung konstitutierte sich eine „politikfeld-interne Öffentlichkeit“ (Nullmeier 2001: 297), in welcher sich seit Mitte der 1990er Jahre der Policy-Diskurs über die „soziale Stadt“ entfaltete. Die an diesem Diskurs teilnehmenden, beratenden Akteure stellten mit ihren Beiträgen Argumente und Frames bereit, die von der Arbeitsgruppe der ARGEBAU zu einem Politikkonzept zusammengefügt wurden. In Anlehnung an Hecló lässt sich dieses Vorgehen als „collective puzzling“ bezeichnen (Hecló 1974: 305). Über die Gutachter und Experten wurde dieses „puzzling“ an den übergreifenden Diskurs gekoppelt. Auf diese Weise verdichteten sich die Beiträge nach einem zunächst sehr umfassenden Bild von der „sozialen Stadt“ zu einer Diskussion über „Quartiere mit Entwicklungspriorität“ und es ergab sich eine enge Verknüpfung einer bestimmten Problemdeutung („überforderte Nachbarschaften“) mit einem Lösungsangebot, das im Möglichkeitsrahmen – sprich: Zuständigkeitsbereich – der beteiligten Vertreter des politisch-administrativen Systems lag, nämlich die „Weiterentwicklung der Städtebauförderung“. Dieser argumentative Komplex wurde zur dominanten Diskursformation und fand seinen Ausdruck in dem Leitfaden,

52 Für einen knappen Überblick über Formen der Politikberatung in Deutschland siehe den Beitrag von Helmut Wollmann „Politikberatung“ im Heidelberger Online Lexikon der Politik (www.politikwissen.de, konsultiert am 17.08.2005, weiterführend v.a. auch der Aufsatz von Braun 1998 sowie Wagner et al. 1991, Murswieck 1994 und Falk et al. 2006).

53 Schon im Mai 1996 hatte Empirica ein Gutachten zur „Neuorientierung der Städtebauförderung“ verfasst, in dem ein „Programm zur Nachbarschaftsentwicklung“ vorgeschlagen wurde (vgl. hierzu IfS 2004: 20). Diese Ergebnisse werden im DIFU-Gutachten (1998) ausführlich referiert und aufgegriffen. Im Zusammenhang mit dem DIFU-Gutachten wurde im März 1998 ein Expertenworkshop durchgeführt, bei dem mit den eingeladenen Wissenschaftlern und Vertretern von Verbänden und Kommunen Forschungsfragen für das einzurichtende Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ erörtert wurden (vgl. DIFU 1998: 4). Auf diese Weise fand eine Kopplung zwischen der auftragsgebundenen Ressortforschung und der weiteren Scientific Community statt.

den die ARGEBAU als Orientierungsrahmen für die Gemeinschaftsinitiative beschloss.

Die Überlegungen zu einer „katalytischen Sozialpolitik“, wie sie in den Papieren von Roters und von der „Kommission Zukunft Stadt 2000“ noch ausgearbeitet und gefordert wurden, konnten sich in diesem Prozess nicht durchsetzen. Sie wurden zwar als Zielstellung nicht aufgegeben, lagen aber außerhalb des Handlungsrahmens der ARGEBAU und des Bauministeriums. Im Leitfaden der ARGEBAU wird daher „die Unterstützung des Wirtschaftsministeriums, des Sozialministeriums und der Bundesanstalt für Arbeit“ eingefordert. Weitere Schritte erschienen der ARGEBAU nicht möglich. Aufbauend auf dem in dem Leitfaden formulierten Politik-Konzept hat später auch die Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ festgestellt, dass ausdrücklich nicht die soziale Lage der einzelnen Quartiersbewohner im Mittelpunkt steht, sondern das Quartier als „soziales und kulturelles Milieu“ (IfS 2004: 36).⁵⁴

Um diese Phase der Diskursstrukturierung noch etwas zu beleuchten, stelle ich in den folgenden Abschnitten die Argumente der beiden zentralen Studien vor, auf die im Leitfaden der ARGEBAU explizit hingewiesen wird: die DIFU-Expertise und das Gutachten des GdW.

DIFU-Expertise

„Städtebauförderung und Ressourcenbündelung“

Im Zusammenhang mit der Formulierung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ wandte sich die Ministerkonferenz der ARGEBAU im November 1996 an Bund und Länder mit der Aufforderung, „den integrierten städtebaulichen und sozialen Erneuerungsprozess mit erweitertem Aufgabenspektrum anhand charakteristischer Beispiel-Stadtteile im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) zu fördern, wissenschaftlich zu untersuchen und zu evaluieren“ (ARGEBAU 1996: 5). Das damalige Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) nahm als federführende „Instanz der Städtebauförderung auf Bundesebene und damit auch als Koordinierungsstelle für neue Programmkomponenten“ diese Anregung auf und

54 Dort heißt es: „Der Gebietsansatz des Programms ist zu begründen mit der Grundannahme, dass die Summe der Probleme in einem Stadtteil mehr ist als die Addition der individuellen Problemlagen. Es geht als bei dem Programm Soziale Stadt nicht um die Bearbeitung individueller Probleme, sondern um die Entwicklung des Quartiers als Ganzem, das einen spezifischen Kontext darstellt, der aus der Überlagerung von sozialen, baulichen und infrastrukturellen Problemen gebildet wird“ (IfS 2004: 35).

beauftragte 1997 das DIFU mit einer Expertise „Städtebauförderung und Ressourcenbündelung“ (DIFU 1998: 4).⁵⁵ Die Studie wurde im Rahmen des Förderprogramms zum Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) zur Vorbereitung eines Forschungsfelds „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ finanziert. Zunächst ging es bei diesem Auftrag in erster Linie um die monetäre Frage der Anstoßwirkung: Wie viele DM werden mit einer DM aus Städtebaumitteln mobilisiert? Diese Frage wurde im Zuge der Untersuchung jedoch recht weit ausgelegt und der Fokus erweitert auf auch nicht-monetäre Formen der Mobilisierung.

Die Expertise zog eingangs eine positive Bilanz der Städtebauförderung „für die Stabilisierung und Erneuerung von Stadtteilen“ (ebd.: 5). Positiv bilanziert wurden insbesondere Erfolge in Bestandssicherung und „Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse“, „Anstoßwirkungen für private und öffentliche Folgeinvestitionen“ und „längerfristige Beschäftigungswirkungen sowie die Existenzsicherung und Förderung kleiner und mittlerer Betriebe“ (ebd.: 5). Aufgrund eines „wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels, der sich mit den Stichworten wie Globalisierung, Tertiärisierung, Regionalisierung, Entsolidarisierung und Polarisierung beschreiben lässt“ bei gleichzeitiger „Finanzmisere der öffentlichen Haushalte“ verbunden mit Privatisierung der Wohnungsversuch und Abbau von sozialstaatlichen Leistungen bestehe allerdings ein „Neuorientierungsbedarf“ hin zu einer noch stärker integrierten Stadtteilentwicklung, die sich nicht mehr primär um „städtebauliche Missstände“ kümmere (ebd.: 10f):

„Erforderlich ist vielmehr die Verknüpfung physischer Erneuerungsmaßnahmen mit sozialen, wirtschaftlichen, arbeitsmarkt- und umweltpolitischen sowie kulturellen Interventionen. Als zentrale Aufgabe einer integrativen Stadt(teil)entwicklung gilt es, das Entstehen von Belastungen und Benachteiligungen zu verhindern, die aus einer spezifischen Stadtstruktur resultieren, aus einem gebietlichen Substandard, der mit Verwahrlosung, Stigmatisierung und Unsicherheit gekoppelt ist“ (ebd.: 12).

In der Folge wurde eine Reihe von integrierten Stadtteilpolitiken vorgestellt: Landesprogramme in NRW („Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“) und Hamburg („Armutsbekämpfungsprogramm“) sowie Programme aus Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden, die

55 Diese Entscheidung stand auch im Zusammenhang mit einer Anhörung des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zum Thema Städtebauförderung am 27.1.1997. Einen wichtigen Hintergrund für die Bemühungen um eine Weiterentwicklung der Städtebauförderung stellte neben den inhaltlichen Fragen auch ein faktischer Rückgang der Städtebauförderungsmittel Mitte der 1990er Jahre dar.

im Rahmen des Quartiers en Crise-Netzwerks zusammengestellt worden waren und die EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN.⁵⁶ In drei vertiefenden Fallstudien (Duisburg-Marxloh, Leipzig-Grünau und Hannover-Linden) wurde die Umsetzung dieser Programme untersucht, um weiterführende Fragen für ein Forschungsfeld abzuleiten. Die vorgestellten Referenzprogramme und -projekte wurden als Schritte in die richtige Richtung präsentiert, die bei ihrem experimentellen Charakter allerdings jeweils noch „Geburtsfehler“ aufwiesen, welche tiefgreifenden Erfolgen noch entgegenstünden. Dies seien insbesondere fortbestehende „Resortegoismen“ (NRW, Hamburg), zu geringe Anteile an nicht-investiven Mitteln (Hamburg) und „unflexible Mittelvergabeverfahren“ (URBAN) (vgl. DIFU 1998: 20ff). Diese Einschätzung wird durch die vertiefenden Fallstudien noch verstärkt:

„Gegenwärtig zeigen sich Widersprüche zwischen integrierten Programmen und relativ starrer Mittelvergabe ebenso wie zwischen Fördertatbeständen oder Maßnahmengebundenheit und Fördererfordernissen (beispielsweise für nicht-investive Maßnahmenbereiche)“ (ebd.: 41).

In den abschließenden Empfehlungen für ein einzurichtendes Forschungsfeld wurden einzelne Ziele und Forschungsfragen formuliert.⁵⁷ Dabei orientierten sich die Autoren ihrer Aufgabenstellung gemäß explizit an der Städtebauförderung, was in Bezug auf Instrumentierung und Problemdeutung bzw. -rahmung auf eine Pfaderweiterung hinauslaufen musste. Alternative Überlegungen, die sich etwa auf andere Handlungsebenen (z.B. Gesamtstadt) oder Instrumente (katalytische Sozialpolitik) richten, wurden ausgeblendet. Dieser Zusammenhang zwischen Auftragszusammenhang und Empfehlungen wird in folgender Ausführung deutlich:

„Das Forschungsfeld richtet sich auf strategische Programme der integrierten Stadtteilentwicklung [...]. Entsprechend der Städtebauförderungsbedingungen stellen dabei Quartiere die Ausgangs- und Bezugspunkte dar“ (ebd.: 40).

56 In kurzen Absätzen wurden darüber hinaus die „Strategien für Kreuzberg“ erwähnt, das Konzept „Ausnahme und Regel“ des Sozialpädagogischen Instituts SPI in Berlin und das Konzept „Stadterneuerung und soziale Arbeit“ in Hamburg (DIFU 1998: 19f).

57 Die Ergebnisse wurden in fünf Themenkomplexen zusammengefasst, die jeweils eine Reihe von Forschungsfragen enthielten. Dazu zählen die „Identifizierung von Stadtteilen mit Entwicklungspriorität“, das Zusammenspiel von „Leitprogramme(n) und Handlungsstrategien“, „Verfahren integrierter Förderung und Mitteleinsatz“, „Management und Organisationsstrukturen“ sowie die Frage, wie „Erfolge integrierter Stadtteilentwicklung“ abgebildet werden können (DIFU 1998: 41f).

Die Städtebauförderung im Blick, formulierten die Gutachter über die einzelnen Forschungsfragen hinaus ein Prinzip, das der Suche nach einer quartiersbezogenen Politik und der Weiterentwicklung dieses Instruments zugrunde liegen sollte: Die „präventive Dimension der Aufgabe“, so stellten sie heraus, müsse „besondere Beachtung finden“ (ebd.: 40). Gefordert wurde eine Abkehr von einer bislang eher reaktiven, kompensierenden Logik der Städtebauförderung hin zu einem vorausschauenden „Verständnis von Stadterneuerung und Stadtteilentwicklung als integrative [...] Daueraufgabe“ (ebd.: 40):

„Damit geht es nicht wie bei der traditionellen Sanierung defensiv und reaktiv um Vermeidung von nachteiligen Auswirkungen planerischer Interventionen, sondern offensiv und präventiv um Stabilisierung und Weiterentwicklung der lokalen Lebensverhältnisse“ (ebd.: 12).⁵⁸

Aufbauend auf dem Gutachten rief das BMBau im September 1998 das Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im Rahmen des ExWoSt-Programms ins Leben und übertrug dem DIFU die Projektsteuerung. Dem ExWoSt-Ansatz entsprechend wurden Kommunen und Länder aufgefordert, „Beispielquartiere“ zu benennen, „in denen innovative Maßnahmen zur integrierten Förderung von Stadtteilen mit Entwicklungspriorität geplant und umgesetzt werden“ (vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1998).

GdW-Studie „Überforderte Nachbarschaften“

Parallel zu dem Vorstoß der ARGEBAU bewegte sich der Verband der Wohnungswirtschaft in eine ähnliche Richtung. 1997 gab auch der damalige Präsident des GdW, Jürgen Steinert, ein Gutachten in Auftrag, in dem die Situation in den Großwohnsiedlungen in Deutschland betrachtet werden sollte.⁵⁹ Beauftragt wurde Ulrich Pfeiffer mit seinem Institut Empirica, der für die Untersuchung der ostdeutschen Siedlungen das Stadtbüro Hunger hinzuzog. Hintergrund für die Studie, so erinnert sich einer der Autoren, waren neben dem persönlichen Engagement des Präsidenten und einzelner Mitarbeiter die „allgemeine Stimmung“ und die taktische Überlegung, mit dem Thema „Überforderte Nachbarschaften“

58 Die präventive Ausrichtung und der umfassende Gestaltungsanspruch der Städtebauförderung bergen ein Meßbarkeits- und ein Legitimationsproblem, das in der Folge in Begleitforschung und Evaluation immer wieder betont wird.

59 Altbauquartiere wurden nicht untersucht, da sie nicht zum typischen Bestand der vom GdW und seinen Verbänden vertretenen Unternehmen zählen.

politisches Gehör zu finden.⁶⁰ Untersucht wurde „erstmal flächendeckend für die gesamte Bundesrepublik Deutschland die Situation in insgesamt 29 ausgewählten Wohnquartieren“ (GdW 1998: 3). Die Situation in den Gebieten wurde in dem Gutachten dramatisch dargestellt, im Westen mehr als im Osten. In den Siedlungen im Westen sei ein regelrechtes „Milieu der Ärmlichkeit“ entstanden, während zwar im Osten abgesehen von Ausnahmen „noch nicht von sozialer Erosion gesprochen werden“ könne, aber auch dort „schon erste Anzeichen sozialer Überforderung“ zu erkennen seien (ebd.: 3ff). Für die Beschreibung der Situation wurde mit der Vokabel der „Überforderung“ auch ein Deutungsrahmen gefunden, der implizierte, dass Hilfe von „außen“ nötig war, weil die eigenen Kraftanstrengungen nicht ausreichen, um das die Überforderung verursachende Problem zu lösen. Zunächst ging es in den Untersuchungen allerdings um „Problemgebiete“ und „soziale Erosion der Großsiedlungen“. Der Begriff der „Überforderung“ wurde erst nach Abschluss der empirischen Erhebungen gewählt als ein „griffigerer Begriff“, um die Ergebnisse „besser vermarkten zu können“.⁶¹ Mit der „Überforderung“ ließen sich vielfältigste Beobachtungen auf eine Formel bringen. So wurden etwa für die Siedlungen in Westdeutschland sämtliche Akteursgruppen als „überfordert“ beschrieben – einheimische und zuziehende Bewohner, Wohnungsunternehmen, Kommunen, ja das ganze „Sozialstaatsystem“:

„Überfordert sind viele einheimische Bewohner, denen im Zusammenleben mit Ausländern und Aussiedlern zuviel an Integrationsleistung und Konfliktbewältigung abverlangt wird. Überfordert sind die Wohnungsunternehmen, weil sie als Verwalter der ungelösten Sozialstaatsprobleme deren Ursachen nicht bekämpfen können. Überfordert sind aber auch die Kommunen, die durch ihre auf einen zu kleinen Bestand begrenzte Belegungspolitik – bei schematischer Erhebung der Fehlbelegungsabgabe – zahlreiche Schwierigkeiten selber hervorrufen oder verschärfen. Überfordert sind schließlich neu

60 Gespräch mit einem Verfasser der Studie am 20.01.2005. Im Vorwort zu dem Gutachten äußert sich Steinert dahingehend, dass die „gesellschaftliche und ökonomische Situation in der Bundesrepublik [...] den Hintergrund für die vorliegenden sozialwissenschaftlichen Studien bildet“ (Steinert 1998: 3). Im Jahr 1996 hatte der GdW-Verbandstag die Schrift „Bündnis für Wohnen, Arbeit und sozialen Frieden in Deutschland: Überlegungen und Vorschläge zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft im Rahmen der Diskussion zum Wirtschafts- und Wohnstandort Deutschland“ verabschiedet (GdW 1996).

61 Gespräch mit einem der Verfasser der Studie am 20.01.2005. Den Begriff der „überforderten Nachbarschaften“ versteht dieser als „verständlichere Übersetzung“ des in der Stadtsoziologie verwendeten Terminus „sozialräumliche Segregationsprozesse“.

zugezogene Minderheiten, deren (anfängliche) Desorientierung fast automatisch als Böswilligkeit und Arroganz interpretiert wird. Überfordert sind erst recht jugendliche Aussiedler und Ausländer, die aus oft ländlichen Regionen übergangslos in deutsche Großstadtsiedlungen verpflanzt werden, ohne dass sie genügend Unterstützung oder auch Strenge erfahren, die ihnen hilft, die Spielregeln des Zusammenlebens einzuhalten. Überfordert ist nicht zuletzt das Sozialstaatssystem, das neue, nachhaltige wirksame Ungleichheiten hervorbringt“ (ebd.: 24).

Die „Überforderung“ in Ostdeutschland habe hingegen eine andere Dimension. Sie stehe weniger im Zusammenhang mit dem Zusammenleben unterschiedlicher Gruppen auf engem Raum als mit einer in manchen Regionen sich konzentrierenden Massenarbeitslosigkeit:

„[...] kann man auch in Ostdeutschland von einer Überforderung sprechen. Sie trifft in sehr viel stärkerem Maße große Bevölkerungsgruppen. So sind alle, deren Arbeitsplätze ‚weggebrochen‘ sind, sowie alle, die etwa aus Altersgründen nicht mehr rasch genug umlernen konnten, überfordert, weil die Veränderungen ihre Gestaltungsmöglichkeiten überschreiten“ (ebd.: 25).

Wie in der DIFU-Expertise – dort über den Rahmen der Städtebauförderung – war auch in diesem Gutachten der Gebietsbezug schon in der Konzeption der Studie angelegt. Bei all den gezeichneten Überforderungen ging es weder um den einzelnen Bewohner noch um die Gesellschaft und auch nicht um Städte, sondern um die Siedlung und die Nachbarschaft – also um den Bestand der Wohnungsunternehmen. Dies zieht sich quer durch alle Schilderungen, die für die Siedlungen im Westen auf rein qualitativen Erhebungen beruhen und aus einer Collage aus Zitaten und Beschreibungen des Zusammenlebens bestehen, während für die Siedlungen im Osten Sozialstrukturdaten erhoben und ausgewertet wurden. Im Mittelpunkt der Darstellungen steht immer die Besorgnis des Verbandes um seine Bestände und deren Vermietbarkeit. Deutlich wird dies in einer Passage über verschiedene Ursachen der „Überforderung“ – „Arbeitslosigkeit, unbewältigte Einwanderung und neue Ungleichheit“ (ebd.: 146). Hier wurde zunächst die gestiegene Arbeitslosigkeit als ein Problem dargestellt:

„Die hohe, immer länger anhaltende Arbeitslosigkeit trifft die Siedlungen mit voller Wucht“ (ebd.: 146).

In den darauf folgenden Sätzen wird allerdings klar, welcher Aspekt an dieser Entwicklung für den GdW problematisch war – weniger die Arbeitslosigkeit an sich, sondern die Arbeitslosen und ihr Verhalten:

„Allein das enge Nebeneinander von Mietern, die morgens ‚um 6 raus müssen und abends müde nach hause kommen‘ und anderen, ‚die den ganzen Tag nichts zu tun haben und dafür abends wach werden‘ führt zu ständigen Reibereien und Ärgernissen. Noch gravierender sind die Schwierigkeiten mit den Sozialhilfeempfängern“ (ebd.: 146).

Die Position, die die Gutachter in diesen Absätzen einnahmen, ist die „vieler Erwerbstätiger und Rentner, die ihren Lebensunterhalt selbst erarbeiten bzw. erarbeitet haben“ (ebd.: 146). Diese Gruppe, so die Ausführungen über das Zusammenleben mit Migranten, empfinde es als „unfair, dass man bei ihnen alle Integrationslasten ablädt, und dass man sie mit den Integrationsaufgaben allein lässt“ (ebd.: 146). Eine solche Sicht auf die Situation in den Quartieren kommt in zahlreichen Zitaten in der Studie über westdeutsche Großsiedlungen zum Ausdruck, die zu einem Bild der „sozialen Erosion“ zusammengesetzt wurden. Das reicht vom „Rentner, der mit Kissen am Fenster sitzt und die Nachbarschaft beobachtet“ und sich über laute Skateboardfahrer ärgert, obwohl er „aber gleichzeitig etwas sehen“ will (ebd.: 138), bis zu „Anpassungs-sorgen der Ausländer“ (ebd.: 110) und einem „Überlegenheitsgefühl der Türken“: „Die Deutschen sind die Asozialen“ (ebd.: 111). Es wurde festgehalten, dass mit „gewisser Regelmäßigkeit [...] Sexualdelikte beklagt“ werden (ebd.: 135), und in „allen Siedlungen begegnet man unterschiedlichen Formen der Isolation und Vereinsamung“ (ebd.: 134): „Die überforderten Nachbarschaften richten nicht auf. Sie drücken nieder“ (ebd.: 133). Den Verfassern der Studie war durchaus bewusst, dass mit einer solchen Ansammlung von Ressentiments und Pauschalierungen „u.U. ‚falsches‘ Bewusstsein der Bewohner reproduziert und nicht kritisch hinterfragt“ wurde. Ihnen ging es darum, „dass die Wertungen und die subjektiven Erfahrungen der Bewohner als eine Realität akzeptiert werden“, denn:

„Die Studie soll zeigen, auf welche Konstellation eine Verbesserungsstrategie trifft [...]. Ziel aller Verbesserungsstrategien sollte es sein, die Wirklichkeit so zu verändern, dass die veränderten Erfahrungen auch veränderte Wertungen und eine Bereitschaft zu einem kooperativen Zusammenleben erzeugen“ (ebd.: 29).

Trotz dieser Klarstellung der Autoren fällt eine markige, aggressive Sprache auf, die sich keineswegs auf Aussagen der Bewohner beschränkt, sondern sich in die eigenen Beschreibungen mischt und bis in die For-

mulierung von Verbesserungsvorschlägen durchzieht.⁶² Die Beschreibung der ostdeutschen Siedlungen arbeitete hingegen stärker mit Sozialstatistiken und stützte sich weniger auf plakative Originaltöne. Dabei kam sie zu einem anderen, ambivalenten, aber ebenso alarmierenden Befund:

„Ungeachtet des in den Medien dominierenden Bildes sind die Gebiete zumindest bislang nicht zu besonderen sozialen Problemzonen geworden. Sie beherbergen eher den durchschnittlichen ostdeutschen Problemhaushalt. Von sozialer Erosion kann in den meisten Siedlungen (noch) nicht ernstlich gesprochen werden, es sei denn, man will sie aus (wohnungs-)politischen Gründen oder (wohnungs-)wirtschaftlichen Interessen herbeireden. Allerdings bilden sich inzwischen kleinräumige Erosionspunkte heraus, die nicht nur die Nachbarschaften belasten, sondern auch als Ansatzpunkte für Negativimages funktionieren“ (ebd.: 190).

Die Darstellung des – noch – vergleichsweise ruhigen Lebens in den Siedlungen beinhaltete mit dem „durchschnittlichen Problemhaushalt“ und mit „kleinräumigen Erosionspunkten“ eine bedrohliche Komponente, die unterstrich, dass hier schnell gehandelt werden müsse, bevor die Situation umkippe. Im folgenden Absatz heißt es dann auch noch einmal bekräftigend:

„Sollte es zu einer Verkopplung von öffentlicher Entwertung und städtebaulicher Vernachlässigung kommen, dürften sich die Siedlungen schnell und irreversibel in soziale Problemdepots und Konfliktzentren verwandeln, und zwar jeweils in Größenordnungen, wie sie die alten Bundesländer nicht kennen“ (ebd.: 190).

Während in den Siedlungen im Westen also dringender Handlungsbedarf gesehen wurde, das „Milieu der Ärmlichkeit“ (ebd.: 23) und die „Kultur der überforderten Nachbarschaften“ (ebd.: 122) aufzubrechen, ging es im Osten um präventive Maßnahmen, ein solches erst gar nicht

62 Die Rede ist z.B. von einem „Milieu der Lethargie und Lähmung“ (GdW 1998: 23), einer „Subkultur der Halblegalität, des Abbaus von Solidarität und Verpflichtungsbereitschaft gegenüber der ‚Normalgesellschaft‘, geprägt durch Aggression, Zynismus und auch Gewalt“ (ebd.: 38), von „arbeitslosen Eltern, die ihre Unzufriedenheit in tyrannischem Verhalten äußern, oder [...] streitenden Paaren, die sich keine Scheidung leisten können und über Jahre in einer Atmosphäre der Aggression leben“ (ebd.: 34): „Aus diesen kaum zu bewältigenden Alltagserfahrungen erwächst eine Mischung aus Ohnmacht, Überforderung, verletztem Stolz, Verlassenheit und Zorn. Von Feindseligkeiten und Aggressionen geprägte Erklärungs- und Handlungsmuster greifen um sich“ (ebd.: 33).

entstehen zu lassen. Ein wesentlicher Bestandteil des Gutachtens beschäftigte sich dann auch mit Maßnahmen zur „Stabilisierung“ der Siedlungen und formulierte einen breiten Katalog an Handlungsvorschlägen für Politik und Wohnungswirtschaft.

Für die westdeutschen Großwohnsiedlungen mündeten die Empfehlungen – neben grundsätzlichen Vorschlägen zur Neuausrichtung der Sozialpolitik („motivieren“ statt „alimentieren“, „empowerment“ statt „entitlement“) und für eine „realistische Einwanderungspolitik“ sowie Forderungen nach einer Flexibilisierung der Belegungsrechte – in einem Konzept zur „Nachbarschaftsentwicklung“. ⁶³ Dieses sitzt auf sechs Säulen:

- „Die übliche bauliche Aufwertung und Verbesserung der Nutzbarkeit der Außenräume“,
- „Verbesserung der Sozialschichtung der Bewohner durch Auflockerung der starren Belegung“,
- „Verbesserung der Dienstleistungen durch Stärkung der Nachbarschaftshilfe“,
- „Aufbau von Dienstleistungsorganisationen der Bewohner für gemeinnützige und kommerzielle Arbeit“,
- „Stärkung der Kompetenz der Bewohner als Folge eines learning by doing, in einem Prozeß der Aktivierung, Kooperation und Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung“, sowie
- „Befreiung der Bewohner aus der Abhängigkeit reiner Versorgungssysteme“ (ebd.: 79). ⁶⁴

Mit der Strategie der Nachbarschaftsentwicklung sollte „Wohnen als reines Konsumdasein [...] ergänzt werden durch produktive Tätigkeiten zugunsten von Nachbarn, zur Selbstversorgung und zur Verbesserung des Siedlungslebens“ (ebd.: 79). Dem beklagten Konsumismus, der „Lethargie“, sollte eine neue Orientierung an „Wertschöpfung“ entgegengesetzt werden, „Selbsthilfe und Eigenarbeit seien „überragende Prinzipien, weil verlorene soziale und wirtschaftliche Kompetenzen nur so zurückgewonnen werden können“ (ebd.: 81). Gesteuert werden sollte die Nachbarschaftsentwicklung von „Nachbarschaftsagenturen“, die als

63 Die Überlegungen zu einem gebietsbezogenen Sozialmanagement in dem Gutachten waren nicht neu, sondern wurden vom GdW und einzelnen Wohnungsunternehmen schon in den Jahren zuvor verschiedentlich formuliert, so etwa im Konzept „Wohnen plus“ (vgl. GdW 1997).

64 Mit diesen Punkten griff Pfeiffer das Konzept der „katalytischen Sozialpolitik“ auf, das schon in der von ihm koordinierten Expertenkommission „Zukunft Stadt 2000“ empfohlen wurde (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993).

„Animateure“ gemeinsam mit den Bewohnern Maßnahmen und Projekte zur Verbesserung der Siedlung entwickeln.⁶⁵ Diese Agenturen sollten von Kommune und Wohnungsunternehmen gemeinsam, unter Einbezug weiterer Akteure wie Mietergruppen, ansässiges Gewerbe, Kirche, getragen werden (ebd.: 78ff).

Für die Quartiere im Osten ging es dem GdW darum, Gebietserneuerung als „kooperative Daueraufgabe“ zu begreifen und den Weg „von ‚reinen‘ Wohngebieten zu urbanen Stadtteilen zu unterstützen“ (ebd.: 230). Empfohlen wurde eine integrierte Strategie der „städtebaulichen Erneuerung, der wohnungswirtschaftlichen Vermarktung sowie der Gemeinwesenarbeit und des Sozialmanagements“ (ebd.: 227). Mit differenzierten Sanierungsstrategien sollte „die soziale Durchmischung“ gefördert werden, das heißt ein breite Produktpalette und eine „Verbindung von öffentlicher Förderung und Markt“ (ebd.: 230). Als „integrierte Querschnittsaufgabe im technischen und kaufmännischen Bereich“ sollte ein „soziales Management“ im „Dialog mit den Bewohnern [...] wirtschaftliche und soziale Stabilisierungseffekte“ erreichen (ebd.: 229). In der Summe markierten diese Ansätze, wie auch die Empfehlungen für die Siedlungen im Westen, einen „perspektivischen Strukturwandel der Wohnungswirtschaft vom Dienstleister zum nachhaltigen Gestalter und Bewirtschafter komplexer Lebensumwelten“ (ebd.: 5).

Mit diesen Analysen und Vorschlägen betrieb der GdW in der Folge eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, zu der beispielsweise ein großer Kongress mit dem Titel „Überforderte Nachbarschaften“ im Mai 1999 zählte, der vom damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog eröffnet wurde.⁶⁶ Darüber hinaus thematisierte der Verband die Ergebnisse und Erkenntnisse in informellen und formellen Gesprächen und Arbeitstreffen mit Vertretern aus Parteien und weiteren Verbänden und Interessensgruppen, wie etwa in der „Arbeitsgruppe Kooperation“, in der Vertreter vom Deutschen Städtetag (DSW), Bund der Architekten (BDA) und GdW zusammenkommen. Im Rahmen informeller Verständigung und Konsenssuche sind die Ergebnisse auch in den in der ARGEBAU formulierten Leitfadern zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“

65 Als Handlungsfelder wurden genannt: „Erhöhung der lokalen formellen und informellen Beschäftigung“, „mehr gegenseitige Unterstützung der Bewohner im Alltagsleben – bessere lokale Versorgung mit Dienstleistungen“, „preiswertere Sozialleistungen, intensivere soziale Beziehungen, höhere Sicherheit“, intensivere Kontakte aus der Nachbarschaft in die übrige Stadt – Kooperation zwischen Bürgern und Institutionen“, „bessere Freizeitmöglichkeiten – Aktivierung nachbarschaftlicher Kontakte“ (GdW 1998: 80f).

66 Roman Herzog hatte schon mit seiner „Ruck-Rede“ im April 1997 in eine ähnliche Richtung gewiesen wie der GdW.

eingeflossen (vgl. ARGEBAU 2000: Abs. 1 und 3.5).⁶⁷ Die „überforderten Nachbarschaften“ sind auf diese Weise zu einer Story-Line im „Soziale Stadt“-Diskurs geworden.⁶⁸ Der GdW und seine Gutachter blieben in der Folge eng in die weitere Entwicklung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ und des gleichnamigen Bund-Länder-Programms eingebunden.

Von der Gemeinschaftsinitiative zum Bund-Länder-Programm (1998-1999)

Nachdem im September 1998 vom Bundesbauministerium das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ eingerichtet worden war, stellte sich nur wenige Wochen später mit dem Regierungswechsel eine neue politische Situation dar. Die rot-grüne Regierung nahm die Gemeinschaftsinitiative in ihrem Koalitionsvertrag vom 21. 10.1998 auf und legte ein eigenes Programm auf. Im Abschnitt VI: „Soziale Sicherheit und Modernisierung des Sozialstaates“ heißt es unter Punkt 8 „Bezahlbare Wohnungen und lebenswerte Städte“:

„Die Städtebauförderung wird verstärkt. Sie verknüpft verschiedene Politikfelder mit einem neuen integrativen Ansatz. Sie wird ergänzt durch ein Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt‘ für Innenstädte, Großsiedlungen und Stadtteilzentren [...]“ (Bundesregierung 1998: o.S.).

Der schnelle Vorstoß der neuen Regierung erklärt sich neben den Vorarbeiten im Bauministerium auch aus der engen Zusammenarbeit von Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit der ARGEBAU. Wenngleich die ARGEBAU ein Koordinierungsgremium der Exekutive ist – in den Sitzungen treffen sich Vertreter der jeweiligen Landesregierungen und Ministerien – hatten sich in

67 Diese Informationen beziehen sich auf ein Gespräch mit einem Autoren der Studie am 20.01.2005. Vergleicht man die erste und die zweite Fassung des Leitfadens miteinander, wird ersichtlich, dass sich der Einfluss in erster Linie auf den Absatz „Wohnen“ bezieht, in dem die Problembeschreibung und die Auflistung beispielhafter wohnungswirtschaftlicher Maßnahmen des GdW übernommen wurden.

68 Nicht nur dort: In der von Hartmut Häußermann und Walter Siebel verfassten „Einführung in die Stadtsoziologie“ finden sich die „Überforderten Nachbarschaften“ als einer von 52 stadtsoziologischen Schlüsselbegriffen im Glossar mit folgender Definition: „Quartiere, in denen vielfältige Problemlagen konzentriert auftreten und dadurch Konflikte entstehen, die nicht mehr im Wege der Selbstverständigung geregelt werden können“ (Häußermann/Siebel 2004: 232).

ihrem Umfeld über Jahrzehnte hinweg informelle Beratungsrunden entwickelt, in denen sich die Baupolitiker der Parteien unabhängig von einer Regierungsbeteiligung austauschten und informierten. Bei den Treffen der sog. A-Länder, der Bundesländer unter SPD-Regierung, an denen die wohnungs- und baupolitischen Sprecher der Grünen und der SPD traditionell (seit Mitte der 1980er Jahre) teilgenommen hatten, war die Sinnhaftigkeit einer Ergänzung der Städtebauförderung schon lange diskutiert worden.⁶⁹ So war eine entsprechende Formulierung nach der Bundestagswahl 1998 auch schnell gefunden. Der parlamentarische Staatssekretär (SPD), Achim Großmann, und die wohnungspolitische Sprecherin der Grünen, Franziska Eichstätt-Bohlig, einigten sich auf die Begriffe „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ – in Anlehnung und leichter Modifizierung des Pate stehenden NRW-Landesprogramms, sowie „die soziale Stadt“ – um die gesamtstädtische Perspektive programmatisch festzuhalten. Der entsprechende Satz war einer der ersten in der Koalitionsvereinbarung. Achim Grossmann machte sich mit Hilfe dieses „Türöffners“ bei den unmittelbar folgenden Diskussionen über den Haushalt 1999 dafür stark, Mittel in Höhe von 100 Mio DM aus dem Bereich des Sozialen Wohnungsbaus zu transferieren. Während ihm dies zunächst auch Beschwerden seitens verschiedener Stadt- und Wohnungspolitiker einbrachte, war es zugleich angesichts der kurz später vorgenommenen drastischen Kürzungen im Bereich des Wohnungsbaus (im Haushalt für 2000) im Nachhinein eine „glückliche“ Situation, „überhaupt noch“ Geld umschichten zu können.⁷⁰

Innerhalb der Regierung wurden zu diesem Zeitpunkt verschiedene Wege der Umsetzung einer sozialen Stadtpolitik diskutiert. Auch „ein eigenes Gesetz mit eigenem Haushaltstitel wäre möglich gewesen“, dies hätte allerdings einen „längeren Vorlauf und ein höheres Finanzvolumen“ mit sich gebracht und wurde „wohl auch aus Durchsetzbarkeitserwägungen gegenüber den Ländern“ nicht verfolgt (Walther 2001: 529). So wurde der Weg über einen Programmabschnitt im Rahmen der Städtebauförderung – mit eigenem Haushaltstitel – gewählt. Im Frühjahr 1999 wurde die Verwaltungsvereinbarung erarbeitet und mit den Län-

69 Die Diskussion stand im engen Zusammenhang mit dem Konzept der Lokalen Agenda 21, das im Anschluß an die die HABITAT Konferenz in Rio de Janeiro im Bundestag behandelt wurde (vgl. Deutscher Bundestag 1996d, 1997, 1998a, 1998b). Im Sommer 1998, am 23.6. waren Anträge der SPD zur Förderung der Stadtökologie und einer nachhaltigen Stadtentwicklung (DS 13/6564 und 13/8476) und der Grünen zu einer ökologischen und sozialen Stadtentwicklungspolitik im Bundestag abgelehnt worden (DS 13/11088) (vgl. Deutscher Bundestag 1998b).

70 Diese Informationen beziehen sich auf ein Gespräch mit Franziska Eichstätt-Bohlig, MdB, am 12.02.2004.

dem abgestimmt und am 5. Juli des Jahres eine Auftaktveranstaltung zum Programm durchgeführt, zu der etwa 600 Teilnehmer kamen. Im Sommer 1999 wurde die entsprechende Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern unterzeichnet und trat dann schließlich am 17.9.1999 in Kraft (vgl. Becker/Löhr 2000: 23f).⁷¹

Mit diesem Schritt wurde die Experimentierphase im Rahmen von ExWoSt quasi übersprungen. Für das Programmjahr 1999 wurden 161 Programmgebiete angemeldet.⁷² 16 dieser Gebiete (pro Bundesland ein Gebiet) wurden als „Modellgebiete“ ausgewählt, denen eine „Programmbegleitung vor Ort“ (PvO) in Form einer begleitenden Untersuchung und Beratung („Aktivierung und Unterstützung“) zur Seite gestellt wurde (vgl. ebd.).⁷³ Dem DIFU wurde „für die erste Phase der Programmumsetzung“ (Ende 1999 bis Frühjahr 2003) ausgehend von seiner ursprünglichen Funktion der ExWoSt-Projektsteuerung die Funktion einer „Vermittlungs- Beratungs- und Informationsagentur“ übertragen (vgl. Becker/Franke/Löhr/Rösner 2002: 12). Insofern trägt das Programm noch einige Elemente einer „experimentellen Politik“ (Hellstern/Wollmann 1983). Das findet auch darin seinen Niederschlag, dass angesichts des hohen Stellenwerts von wissenschaftlicher Begleitung, Beratung und Evaluation später von einem „lernenden Programm“ gesprochen wurde (vgl. Experten-/Steuerungsgruppe 2005, Deutscher Bundestag 2004: 88).

Der gewählte Weg: Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ als Investitions- und Leitprogramm

Zur Umsetzung der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene wurde der Weg eines Investitions- und Leitprogramms im Rahmen der Städtebauförderung gewählt. Mit dieser Entscheidung wurden die Prinzipien des Art. 104 a GG übernommen, die eine Beteiligung des Bundes mittels „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und

71 Becker/Löhr weisen darauf hin, dass es bei der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung Verzögerungen durch „Schwierigkeiten bei der Konsensbildung“ gab (Becker/Löhr 2000: 22). Diese bezogen sich in erster Linie auf den Schlüssel für die Verteilung der Fördermittel zwischen den Ländern.

72 In den ersten Jahren der Umsetzung (1999-2003) wurden von der Bundesregierung Finanzhilfen in Höhe von 335,646 Mio Euro für das Programm „Soziale Stadt“ in insgesamt 335 Fördergebieten bereitgestellt, was 14,3% der Bundesmittel für Städtebauförderung entspricht (vgl. IfS 2004: 28f).

73 Zu den 16 Modellgebieten zählten auch sieben Gebiete, die im Rahmen der ExWoSt-Ausschreibung in die engere Wahl gekommen waren (vgl. Becker/Böhme 2003: 31).

Gemeinden (Gemeindeverbände) [...] zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesstaat oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ ermöglichen und zugleich auf investive Maßnahmen beschränken (vgl. hierzu ausführlich: Walther/Güntner 2005).

Innerhalb des Rahmens der Städtebauförderung zeichnet sich das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ durch einen besonderen Finanzierungsschlüssel und durch seine umfassende Zielstellung aus. Die Mittel werden nach einem „problemorientierten“ Schlüssel vergeben, der nicht nur die „Bevölkerungs- und Wohnungsanteile der Länder am Gesamtwert aller am Programm beteiligten Länder“ berücksichtigt, wie dies etwa bei den Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen der Fall ist, sondern zudem einen „Sozial- und Integrationsindikator“, der von 1999 bis 2001 die Arbeitslosenquoten der Länder berücksichtigte und seit 2002 um den Ausländeranteil ergänzt wurde (Deutscher Bundestag 2004: 92). Eine zweite Besonderheit liegt in seinem Zuschnitt als „Anreizprogramm, das eine umfassende Kooperation und Vernetzung unterschiedlicher Akteure auf allen Ebenen und den Einbezug nicht-öffentlicher Akteure vorsieht“ (ebd.: 101). Damit gilt das Programm in den Augen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen als „politische Pionierleistung“ (ebd.: 101). Mit ihm möchte die Bundesregierung „Beschäftigungsimpulse“, „soziale Impulse“, „ökologische Impulse“, „partizipatorische Impulse“ und „politische Impulse“ setzen (Deutscher Bundestag 2004: 81, ebenso: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 1999). Im Mittelpunkt des Programms steht folgende Aufgabe:

„Die Probleme der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf sind mit einem integrierten Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik anzugehen“ (Art. 2 VV Städtebauförderung 2001).

In der Problemdiagnose folgt die Verwaltungsvereinbarung den Formulierungen der ARGEBAU. Leitend ist die Story-Line der Krise der „sozialen Stadt“ mit der „kumulative Abwärtsspirale“ städtischer Quartiere, die von der Wohnungswirtschaft mit dem Bild der „überforderten Nachbarschaften“ illustriert worden war. In der VV heißt es entsprechend:

„In immer mehr Stadtteilen verschärfen sich soziale, wirtschaftliche und städtebauliche Probleme. Es sind Stadtteile, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen“ (VV Städtebauförderung, 1999: Präambel Abs. II; fast wortgleich im Leitfaden der ARGEBAU).

Mit der „Bedrohung“ und dem „sozialen Abseits“ werden in dieser Figur der Präventions-Ansatz der Politik und der Ausgrenzungs-Diskurs verbunden. Diese Problemsicht korrespondiert mit dem Eingestehen der Grenzen sektoraler Politik und der Hoffnung, über Politik- bzw. Ressort-integration handlungsfähiger zu werden:

„Ziel eines Programms mit einem umfassenden Förderungsansatz ist es, investive und nichtinvestive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung ‚aus einer Hand‘ zu kombinieren und zu integrieren“ (VV Städtebauförderung, 1999: Präambel Abs. II).

Um dieses Ziel zu erreichen, verabredeten sich Bund und Länder unter Verweis auf den Leitfaden der ARGEBAU in der Verwaltungsvereinbarung, „alle für die Entwicklung dieser Gebiete erforderlichen und bereitstehenden Mittel und Maßnahmen des Bundes und der Länder“ zu koordinieren. Explizit erwähnt werden die folgenden Politikfelder:

- Wohnungswesen,
- Verkehr,
- Arbeits- und Ausbildungsförderung,
- Sicherheit,
- Frauen,
- Familien- und Jugendhilfe,
- Wirtschaft,
- Umwelt,
- Kultur und Freizeit (VV Städtebauförderung, 1999: Präambel Abs. II).

Im Leitfaden zur Ausgestaltung des Programms (Zweite Fassung) ist jedoch ausdrücklich einschränkend erwähnt, dass die Städtebauförderung „kein rechtliches Instrumentarium zur Korrektur möglicher Fehlentwicklungen der involvierten Politikbereiche“ biete (Abschn. 5.1). Diese Selbstbeschränkung setzte dem zugleich formulierten Ziel der horizontalen Politikkoordination enge Grenzen. Der eingeschlagene Weg eines Programms im Rahmen der Städtebauförderung brachte daher zwei „folgenreiche Ambivalenzen“ mit sich (Walther 2002b: 36):

„*Rechtlich* steht es im Spannungsfeld zwischen den Ambitionen einer direkten Beeinflussung der sozialen Verhältnisse und den begrenzten Möglichkeiten, die das Instrumentarium lediglich durch indirekte Einflussnahme erlaubt. *Politisch* schwankt es zwischen hoheitlich-hierarchischer und kooperativ-egalitärer Steuerung“ (ebd.: 36, H.i.O.).

Die uneindeutigen Handlungsvorgaben eröffneten den Akteuren in der Umsetzung Interpretationsspielräume, die unterschiedlich gefüllt werden, „Veränderungskonkordien“ waren ebenso denkbar wie „Verhandlungskongordien“ (ebd.: 39):

„Institutionelle Veränderungen werden gerade mit dem Programm Soziale Stadt nur ermöglicht, aber nicht erzwungen: es kann auch beim Alten bleiben“ (ebd.: 39).

Zwei zentrale Instrumente zur Umsetzung des Programms in den Gebieten sind integrierte Handlungskonzepte als „Steuerungs- und Koordinierungsinstrument“ (Becker/Böhme/Meyer 2003) und das „Schlüsselinstrument“ Quartiersmanagement (Franke 2003).⁷⁴ Integrierte Handlungskonzepte sind gemäß Art.2 Abs. 6 der VV Städtebauförderung Förder Voraussetzung. In ihnen soll eine „ganzheitliche Aufwertungsstrategie“ formuliert werden, zudem sollen sie „alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger – erfassen“ und abbilden. Konkreter sind die Angaben nicht. In den ersten Jahren beobachtete das DIFU so auch noch eine große Unsicherheit im Umgang mit integrierten Konzepten, weil die Verwaltungsvereinbarung große Interpretationsspielräume zuließ, ihr Stellenwert noch weitgehend unklar war und zwischen „zugeschriebener und tatsächlicher Bedeutung [...] noch Lücken klaffen“ (Becker/Böhme/Meyer 2003: 95). Im Zuge der Programmbegeleitung widmete sich das DIFU unter anderem mit einem „Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung“ diesem Thema und stellte aufbauend auf Befragungen und Diskussionen mit den Akteuren in den Programmgebieten zur Orientierung einen Katalog mit typischen Bausteinen von integrierten Handlungskonzepten zusammen. Dazu zählen:

- Analyse der Ausgangssituation: Identifizierung von Problemen und Potenzialen, Klärung von Handlungsbedarfen, Begründung der Gebietsauswahl
- Formulierung von Leitbildern, Zielen, Maßnahmen und Projekten
- „Umsetzungsprogrammatische“ und Überlegungen zur „Bündelung möglicher Finanzierungsquellen“: Organisationsstrukturen, Zeitplan, Übersicht über Kosten und Finanzierungsmodelle, Konzepte zu Aktivierung und Beteiligung
- Umsetzungs- und Qualitätskontrolle: Evaluierung (vgl. ebd.: 79ff).

74 Auf beide Instrumente gehe ich detailliert in Kapitel 6 am Beispiel von Berlin ein.

Mit dieser Arbeit des DIFU wurde die in der VV ausgelassene Konkretisierung einer Definition des „Integrierten Handlungskonzepts“ über den Dialog mit der Praxis im Rahmen der Programmbegleitung nachgeholt und auf diese Weise eine Orientierung für die Akteure in der Umsetzung geschaffen.

Wie die integrierten Handlungskonzepte stellt auch das Stadtteil- bzw. Quartier(s)management ein neues Instrument dar, das erheblichen Interpretationsspielraum zuließ. Entsprechend wurde es auch von den verschiedenen Professionen, die am Prozess der Quartiersentwicklung beteiligt waren, jeweils unterschiedlich eingeschätzt. Aus Perspektive der Stadtplanung stand es in der Tradition der „behutsamen Stadterneuerung“, Sozialarbeiter sahen darin eine Weiterentwicklung der Gemeinwesenarbeit (vgl. Grimm 2004, Franke 2003, Alisch 1998b). Auf einem „Impulskongress Quartiermanagement“ im Oktober 2000 wurden die unterschiedlichen Interpretationen diskutiert und in der Folge von einer Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern des DIFU und des Instituts für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung (ISSAB) ein „Anforderungsprofil für Quartiermanagement“ erarbeitet (vgl. Franke 2003, Franke/Grimm 2002). In diese Arbeit flossen auch die Überlegungen des „Netzwerknoten Quartiermanagement“ des Städtenetzwerks „Kommunen der Zukunft“ ein, das von der Bertelsmann-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der Kommunalen Geschäftsstelle für Verwaltungsvereinfachung getragen wurde (vgl. Franke 2003: 176). Aufbauend auf diesen Arbeiten formulierte das DIFU einen Quartiermanagement-Begriff, der wiederum den Kommunen in der Entwicklung ihrer Strategien Orientierung bieten sollte:

„[...] kann Quartiermanagement generell als strategischer Ansatz zum systematischen Aufbau von selbsttragenden sowie nachhaltig wirksamen personellen und materiellen Strukturen im Quartier bezeichnet werden, der folgende Elemente umfasst:

- gezielter Einsatz der kommunalen Ressourcen,
- Einbettung des gebietsbezogenen Quartiermanagement-Prozesses in eine gesamtstädtische Entwicklungspolitik,
- handlungsfeld- und ebenenübergreifende Arbeitsweisen,
- Aktivierung und Befähigung (Empowerment) der Quartiersbevölkerung unter intensiver Mitwirkung der lokalen Wirtschaft, ortsansässiger Institutionen (Schulen, Kindertageseinrichtungen, Kirchen, Polizei) sowie lokaler Vereine, Initiativen und Verbände“ (ebd.: 176f).

Untrennbar verbunden mit der Umsetzung des Programms ist das Bemühen um Ressortintegration und Mittelbündelung, der „Appell“ (Becker/Löhr 2000: 25) zur Kooperation über Ressortgrenzen hinweg. Auf Bun-

desebene lassen sich nach den ersten Jahren vier Ansätze einer fachübergreifenden Zusammenarbeit und Mittelbündelung erkennen (vgl. Löhr/Rösner 2003). Zunächst innerhalb des BMVBW: Der integrierte Ansatz wurde in den Programmen Stadtumbau Ost und West aufgenommen und im Wohnraumförderungsgesetz 2001 finden sich Voraussetzungen für eine bessere Ergänzung von Stadterneuerung und Wohnungspolitik. Darüber hinaus hat das BMVBW eine Bestandsaufnahme aller für die Quartiersentwicklung relevanten Fördermöglichkeiten auf Bundesebene erstellt und sich darum bemüht, dass laufende Programme auf die Programmgebiete konzentriert werden. Das Innenministerium konnte so bewegt werden, sein Programm zur Aussiedlerintegration auf die „Soziale Stadt“ Gebiete zu fokussieren. Auch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend richtete seine Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)“ auf diese Gebiete aus (ebd.: 150ff). Weitergehende Bündelungseffekte sind allerdings in den ersten Jahren kaum erreicht worden (vgl. auch IfS 2004: 210).

Der nächste Schritt der Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik als „Soziale Stadt“ fand im Sommer 2004 statt, als im Zuge einer Novelle des BauGB die Politik mit den Begründungsfiguren „Soziale Missstände“ und „besonderer Entwicklungsbedarf“ mit einem eigenen Abschnitt gesetzlich verankert. Dort ist unter § 171 e ausgeführt:

„Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt sind Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist. Ein besonderer Entwicklungsbedarf liegt insbesondere vor, wenn es sich um benachteiligte innerstädtische oder innenstadtnah gelegene Gebiete oder verdichtete Wohn- und Mischgebiete handelt, in denen es einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen bedarf“ (BauGB § 171 e Maßnahmen der Sozialen Stadt, Abs. 2)

In diesem Absatz wird die Verwischung der Problemdeutungen deutlich, die sich durch den Politikprozess zieht: „Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt“ sowohl als Reaktion auf „soziale Missstände“ als auch auf einen „besonderen Erneuerungsbedarf“. Während die Figur der „sozialen Missstände“ den städtebaulichen Charakter der Politik klarstellt – nämlich dass „Gebiete“ und nicht soziale Gruppen unterstützt werden und letztere in ihrer „Zusammensetzung“ und „wirtschaftlichen Situation“ lediglich den Indikator für die Förderfähigkeit darstellen –

mutet die Begründung für einen „besonderen Entwicklungsbedarf“ tautologisch an: Als „besonderer Entwicklungsbedarf“ gilt ein Bedarf an „einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen“. Die Entscheidung darüber, wann eine solche Bündelung erforderlich ist, bleibt ausgeklammert und ist im Einzelfall auszuhandeln.⁷⁵

Soziale Stadtpolitik als Diskurspolitik: Die Programmbegleitung

Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ versteht sich als „experimentelles Programm“ und als „lernendes Programm“ (vgl. IfS 2004: 29). Von Beginn an wurde einer wissenschaftlichen Programmbegleitung sowie einem Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer zwischen den an der Umsetzung beteiligten Akteuren erhebliche Bedeutung beigemessen. Die Programmbegleitung durch das DIFU setzte sich aus vier Bausteinen zusammen: Aufbau eines bundesweites Netzwerks zum Programm, Programmbegleitung vor Ort („PvO“) in 16 Modellgebieten, Best-Practice-Analysen und Vorbereitung der Programmevaluierung (vgl. Becker/Böhme 2003: 31).⁷⁶ Zudem wurden zwei bundesweite Befragungen durchgeführt. Diese intensive Programmbegleitung ergab sich aus der ursprünglichen Konzeption des ExWoSt-Forschungsfelds. Einerseits wurde diese Sondierungsphase mit der Einführung des Programms übersprungen, zugleich wurde auf diese Weise der experimentelle Ansatz des ExWoSt in die Programmgestaltung überführt und verstetigt.⁷⁷

Koordiniert über die Arbeit des DIFU, und vor allem über die regelmäßigen Netzwerktreffen, ist in den ersten drei Jahren eine bundesweite Policy-Community aus Praktikern und Wissenschaftlern entstanden.⁷⁸

75 Ambivalent ist zudem das Ziel „Stabilisierung und Aufwertung“, das erheblichen Interpretationsspielraum und Spannungspotenzial impliziert. Die Auflösung dieser Spannung wird auf die Umsetzung in den Gebieten verschoben.

76 In einer Darstellung des DIFU von 1999 wurde darüber hinaus die Einrichtung einer „Strategiekommision Soziale Stadt“ und eines „Kuratoriums Soziale Stadt“ erwähnt. Dies wurde jedoch nicht umgesetzt (vgl. DIFU 1999).

77 In der ersten Befragung wurde die Ausgangssituation in den Gebieten erfasst, in der zweiten Befragung ging es um „Fragen zur Handhabbarkeit und zu Umsetzungsstrategien des Programms“ sowie um „Fragen zur Einschätzung von Wirkungen des Programms für den Stadtteil“ (Becker/Böhme 2003: 53).

78 Die Veranstaltungen fanden in unterschiedlichen Formen – Impulskongresse, Tagungen, regionale Veranstaltungen teilweise fast monatlich statt. An der bundesweiten Auftaktveranstaltung im Juli 1999 nahmen etwa 700

Die Dimension dieser „Programm-Koalition“ lässt sich schwer quantifizieren.⁷⁹ Einige Annäherungen bietet die Bilanz der Programmbegeleitung: Das vom DIFU eingerichtete und betreute Internet-Portal verzeichnete einen Anstieg von 7.040 Zugriffen im Januar 2000 auf 95.560 im April 2003 (ebd.: 41). Der Newsletter „Soziale Stadt *info*“ wurde von 1.300 Personen abonniert (Stand 2003), und die „Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt“, die in Auflagen zwischen 1.000 und 2.000 Stück veröffentlicht wurden, sind inzwischen großteils vergriffen (vgl. ebd.: 38f). Die Veröffentlichungen und Veranstaltungen des DIFU geben in erster Linie Handlungsorientierungen für die Praxis, basierend auf „Best Practice“-Beispielen und daraus abgeleiteten modellhaften Vorschlägen für Fragen der Organisation, Instrumentierung und inhaltlichen Ausgestaltung der Programmumsetzung vor Ort.

Ein prägnantes Beispiel für die entstandene Koalition von Programmfreunden ist der „Preis Soziale Stadt“, der 2000, 2002 und 2004 ausgelobt wurde. Zu den Organisatoren des Preises zählen der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW), der Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. (VHW), der Deutsche Städtetag, der AWO Bundesverband e.V. sowie einzelne Wohnungsbaugesellschaften. Initiator war der Geschäftsführer einer Bielefelder Wohnungsbaugesellschaft, der anlässlich eines Jubiläums mit einem symbolischen Betrag eine Geste machen wollte und bald organisatorische Unterstützung von dem Präsidenten des GdW und dann auch der anderen Verbände bekam.⁸⁰ Eine Besonderheit des Preises ist, dass es kein Preisgeld zu gewinnen gibt, sondern alleinig die symbolische Gratifikation Ansporn genug ist, im Jahr 2004 beispielsweise 207 Projektträger zur Teilnahme zu bewegen. Jeweils zehn Projekte werden mit Urkunden ausgezeichnet, Bewertungskriterien sind „Ganzheitlichkeit und Kooperation“, „Beteiligung der Betroffenen“, „Nachhaltigkeit“, „tragbare Kosten“, „Innovation“. Die Jury setzt sich aus Vertretern der auslobenden Verbände, einzelnen Ministerien, Stadtverwaltungen, Stiftungen und Instituten zusammen. Zum Wettbewerb gibt es eine feierliche Preisverleihung und eine ausführliche Beschreibungen der Beiträge in einer kostenlosen Broschüre.⁸¹

Personen teil, an einem Zwischenbilanz-Kongress im Mai 2002 etwa 1200 (vgl. Becker/Böhme 2003: 34).

79 Ich ziehe an dieser Stelle den Begriff der „Programm-Koalition“ dem der „Diskurs-Koalition“ vor, da sich die Diskussionen in erster Linie um den schon zum Programm institutionalisierten Diskurs ranken – vermittelt und koordiniert über die Veranstaltungen und Veröffentlichungen des DIFU.

80 Die Informationen beziehen sich auf ein Gespräch mit einem Mitarbeiter des GdW am 20.01.2005.

81 Die Auflage der Wettbewerbsdokumentation betrug 8.000.

Neben der über das Programm finanzierten Programmbegleitung ist im Zusammenhang mit dem Programm auch eine Vielzahl an weiteren Veröffentlichungen entstanden, die auf eine sich verfestigende Diskurskoalition deuten (vgl. die Sammelbände von Holl 2002, Walther 2002a, Walther/Mensch 2004, Greiffenhagen/Neller 2005, Hanesch/Krüger-Conrad 2004, die sich jeweils schon im Titel auf das Programm beziehen, darüber hinaus Alisch 2002, Krummacher et al. 2003, Grimm 2004, sowie BBR 2003, 2005).⁸² Die Beiträge umspannen Programmevaluierungen und Begleitforschung auf unterschiedlichen Ebenen, Rezepte und Konzepte für Stadtteilmanagement (Alisch 2002, Grimm 2004, Grimm/Hinte/Litges 2004), Gebietsstudien (die Beiträge in Walther/Mensch 2004 sowie kommunale Armuts- und Sozialberichte), Politikanalysen (Schader-Stiftung 2001, Schridde 2001, verschiedene Beiträge in Greiffenhagen/Neller 2005) und internationale Vergleichsstudien (Schmals/Kemper 2000, Sander 2002, Herrle/Walther 2005). Bald wurden auch Forderungen nach einer Professionalisierung der Stadtteilmanager vor Ort geäußert (Walther 2000, Schubert 2001) und entsprechende Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote entwickelt.⁸³

Sowohl die Texte des DIFU als auch die weiteren Veröffentlichungen fügen sich in die oben dargestellten Diskursstränge zur „sozialen Stadt“ ein, die in den 1990er Jahren gelegt wurden. Auffällig ist dabei, dass in der Auseinandersetzung mit dem Programm die umfassenderen Konzipierungen einer „sozialen Stadt“ kaum weiterverfolgt wurden und die „soziale Stadt“ nicht nur im Politikprozess, sondern auch im politikbezogenen Diskurs zum Begriff für eine quartiersbezogene Politik geworden ist. Die Etikettierung der Gemeinschaftsinitiative und des Bündler-Programms als „Soziale Stadt“ bedeutete auch für den sozialwissenschaftlichen Diskurs eine – sprachlich unausweichliche – Kopplung an die Frage der Weiterentwicklung der Städtebauförderung: Mit diesem Label war und ist es kaum möglich, über eine soziale Stadtpolitik zu sprechen ohne die Städtebauförderung in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen.⁸⁴

82 Unter den Beiträgen dominieren Arbeiten, die im Zusammenhang mit Begleitforschung und Evaluierung der Programme auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene entstanden sind.

83 Beispiele sind der Masterstudiengang Gemeinwesenökonomie/Stadtteilmanagement an der Evangelischen Fachhochschule für Sozialpädagogik Hamburg oder der von der Fachhochschule München koordinierte europäische Studiengang Master für Gemeinwesenentwicklung, Quartiersmanagement und Lokale Ökonomie.

84 Beispielhaft die Sammelbände Walther 2002a, Walther/Mensch 2004, Hanesch/Krüger-Conrad 2004, Greiffenhagen/Neller 2005.

In der Summe fügen sich die vielfältigen Aktivitäten und Veröffentlichungen zur sozialen Stadtpolitik zu einem politikstützenden Diskurs, der neben dem Programm eine zweite – normativ-kognitive – Säule der sozialen Stadtpolitik darstellt. Beide Standbeine bedingen sich gegenseitig. Das BMVBW hat mit der Finanzierung der Programmbegleitung einen wesentlichen Beitrag zu Aufbau und Pflege des Akteursnetzwerks und vor allem mit den Veröffentlichungen und Schwerpunktsetzungen des DIFU (etwa bei der Auswahl von Tagungsthemen und Teilnehmern) zur Diskursstrukturierung beigetragen. Die Gewinnung von Erfahrung und Expertise in diesen Netzwerken war nötig, um das Know How für die Umsetzung der Politik zu entwickeln. Diese Strategie der normativ-kognitiven Legitimierung von Politik möchte ich als Diskurspolitik bezeichnen, getragen von einer breiten Koalition aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik (vgl. Tab. 5).

Tabelle 5: Zwei Säulen der sozialen Stadtpolitik in Deutschland

	Förderpolitik (Regulierung)	Diskurspolitik (Orientierung)
Träger	Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“	Diskurskoalition „Soziale Stadt“
Grundlage	Art. 104a GG, § 171e BauGB	Programmnetzwerk, Fachtagungen, Publikationen, Ausbildungsgänge, Preis „Soziale Stadt“
Mittel	Fördermittel	Informationen und Definitionen, Austausch und Know How-Transfer, Anerkennung, Lob

Es ist auffällig, dass ein vom finanziellen Volumen her äußerst gering ausgestattetes Programm wie die „soziale Stadt“ eine derart hohe Aufmerksamkeit erfährt und ein Begriff eine solchermaßen rasante Karriere erlebt.⁸⁵

85 In den ersten beiden Jahren lagen die Finanzhilfen des Bundes bei 100 Mio DM, was einem Siebtel der Gesamtaufwendungen des Bundes für die Städtebauförderung entspricht, 2001 wurden die Mittel auf 150 Mio € erhöht. In den folgenden Jahren bewegte sich die Ausstattung etwa auf diesem Niveau (vgl. Eltges/Walter 2001: IV).

Die Verankerung in den Diskursen, das Selbstverständlich-Werden der Politik ist neben der nunmehr gesetzlichen Verankerung eine wichtige kognitiv-normative Säule ihrer Legitimation geworden.⁸⁶ So stellt auch die 2004 durchgeführte Zwischenevaluierung fest, dass „das Programm ‚Soziale Stadt‘ erhebliche Legitimation aus der ideellen Wirkung, die von ihm ausgeht“, bezieht (Aehnel 2005: 73):

„Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt hat ohne Zweifel hohe Aufmerksamkeit und Akzeptanz in der Fachöffentlichkeit und in der Politik gefunden [...] Offenbar erfüllt der Ansatz dieser politischen Initiative durchaus die Erwartung, nicht mit dem ‚großen Geld‘ Mitwirkung erzeugen zu wollen (bzw. zu können), sondern eher mit persuasiven Strategien Verständnis für bestimmte Problemlagen und Interesse an neuen Politikformen zu verbreiten [...] Die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt kann damit, was die Etablierung eines wichtigen Themas auf der politischen Agenda und die Wahrnehmung der Probleme benachteiligter Stadtteile anbelangt, bislang als Positivbeispiel für den heute zumeist gescholtenen kooperativen Föderalismus gelten“ (IFS 2004: 202f).

Es gibt allerdings einige Anzeichen dafür, dass die bisherige Art der „Werbung“ für die Programmphilosophie inzwischen an ihre Grenzen stößt. Auf Bundesebene ist es dem BMVBW bisher kaum gelungen, weitere relevante Ressorts von dem Gebietsansatz zu überzeugen. In gesellschaftspolitischen Diskursen, etwa im Zusammenhang mit dem Umbau des Sozialstaates unter den Stichworten Agenda 2010 und Hartz IV, spielt die Quartiersebene so gut wie keine Rolle. Und in der Umsetzung auf Länderebene sind Abstimmungsgespräche teilweise „versiegt oder gar nicht erst zustande gekommen“ (Aehnel 2005: 65f). In einzelnen Programmgebieten ist eine anfängliche „Aufbruchstimmung“ inzwischen einer „Ernüchterung angesichts der geringen Durchschlagskraft des Programms hinsichtlich sozialer und wirtschaftlicher Probleme“ gewichen (ebd.: 73). Diese Tendenzen, das „Versiegen“ der Mobilisierungskraft innerhalb des Feldes und die „Diffusionshürden“ an den Grenzen zu für die Zielerreichung der Politik bedeutenden Bereichen, sind Anzeichen für ein akutes „Lock-in“ Problem der sozialen Stadtpolitik in der bislang gewählten Form (vgl. Walther/Güntner 2005). Im Politikprozess äußert sich dies in der Einschätzung der Akteure in den Netzwerken der Regelungsstruktur über die bisherige Wirkung der Politik sowie insbesondere in den Konsequenzen, die sie daraus ziehen –

86 Diese diskurspolitische Strategie der Programmakteure erinnert an das Vorgehen der Europäischen Kommission im Falle der europäischen Städtepolitik (s.o.).

wenn etwa der Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen fordert, das Programm solle trotz der bisherigen Implementationsdefizite „als wichtiges eigenständiges Investitionsprogramm, welches fortgeführt werden sollte, befürwortet werden“ (Deutscher Bundestag 2005b). Diesen bislang letzten Schritt im Politikprozess – die Zwischenevaluierung und die daraus abgeleiteten Empfehlungen des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im Frühjahr 2005 – stelle ich nun vor, bevor dann abschließend der bisherige Prozess der Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene zusammenfassend eingeschätzt wird.

Verstetigung als „lernendes Programm“

Nach drei Jahren Laufzeit wurde auf Grundlage der Programmbegleitung des DIFU vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung eine Zwischenevaluierung in Auftrag gegeben, in der die Umsetzung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene betrachtet und bewertet werden sollte. Die Zwischenevaluierung wurde vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) als „Strategie-, Prozess- und Ergebnisanalyse“ durchgeführt und von einer Experten-/Steuerungsgruppe begleitet (vgl. Becker 2003b: 223).⁸⁷ Wenngleich die Ergebnisse im Detail hier nicht von zentraler Bedeutung sind, möchte ich einige Aspekte der Analyse vorstellen, um einen Eindruck über Wirkungsgrad und Reichweite der Politik zu vermitteln. Dabei greife ich zwei Punkte heraus, die mit Blick auf das institutionelle Design der Politik und für die Einschätzung ihrer Entwicklung als Pfadabhängigkeit, -erweiterung oder Pfadkreation bedeutend sind:

- Werden die im Politikprozess dominanten Problemdeutungen („Krise der sozialen Stadt“, „überforderte Nachbarschaften“) mit dem Programm entschärft?
- Wird das Programm seinem Anspruch als „Leitprogramm“ gerecht, indem es Kooperationen anstößt und weitere Ressourcen mobilisiert?

Beide Fragen wurden angesichts des komplexen Programmgefüges nicht präzise beantwortet. Die Zwischenevaluierung kam jeweils zu einer ambivalenten Einschätzung. Zu den Wirkungen des Programms auf Gebietsebene äußerten sich die Evaluatoren zurückhaltend, da der „frühe

⁸⁷ Die Experten-/Steuerungsgruppe für die Zwischenevaluierung wurde 2002 einberufen, die Zwischenevaluierung wurde 2003-2004 durchgeführt und im Herbst 2004 vorgestellt. Sie wurde begleitet von zwei „Fachpolitischen Dialogen“ (vgl. Haack 2005: 58).

Umsetzungsstand“ und – trotz der umfangreichen Programmbegleitung – auch ein „Mangel an validen Daten über die Entwicklung in den Gebieten“ eine präzise Bewertung nicht zuliessen. Dennoch treffen sie vier Aussagen über den bisherigen Wirkungsgrad:

- „Die wirtschaftliche Lage in den Programmen und die Chancen der Bewohner auf dem Arbeitsmarkt sind durch das Programm Soziale Stadt in der Regel kaum zu beeinflussen.“
- „Durchaus kann das Programm Soziale Stadt dagegen die bauliche und städtebauliche Situation in den Quartieren positiv beeinflussen.“
- „Die allgemeine Stimmungslage im Gebiet kann durch das Programm Soziale Stadt ebenfalls positiv beeinflusst werden.“
- „Das Programm Soziale Stadt scheint auch Aspekte wie die Qualität des Zusammenlebens im Gebiet und das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum positiv beeinflussen zu können“ (vgl. IfS 2004: 221f).

Bezieht man diese Beobachtungen auf die politikbegründende Kontext-Theorie, ergibt sich ein durchaus positives Zeugnis. Nimmt man hingegen typische Indikatoren der Gebietsauswahl (Armut, Anteil an Migranten) zum Ausgangspunkt, so scheint das Programm weitgehend wirkungslos.

Um den Wirkungsgrad der Politik „für das Abbremsen der ‚Abwärtsentwicklung‘“ zukünftig zu erhöhen, stellte die Zwischenevaluierung drei Themenbereiche heraus, die zu stärken seien: „Bildung“, „Integration von Migranten“ und „lokale Ökonomie (ebd.: 223). Während diese drei Themen als zentrale Handlungsfelder der Quartiersentwicklung angesehen wurden, wie auch die Umfragen des DIFU zeigten (Böhme et al. 2003), waren hier jeweils die strukturellen Voraussetzungen für eine bessere Nutzung und Koordination der Förderinstrumente noch nicht geschaffen: „Verlässliche Kooperationsbeziehungen zwischen den Schulämtern und der Kommunalpolitik“ galt etwa als „ein Desiderat, das bisher wohl nirgends verwirklicht wurde“. Ebenso fehlten den Quartiersmanagern „die Instrumente und die Mittel dafür, eine wirk-same Integrationsarbeit zu organisieren“ (IfS 2004: 224f). In Fragen der Integration von Minderheiten sahen die Evaluatoren zudem noch gravierende konzeptuelle Unsicherheiten in den bisherigen Ansätzen:

„So ist auch die Haltung gegenüber der Bildung von ‚Ausländervierteln‘ vollkommen unklar [...]. Ob eher ein kooperativer Umgang mit ethnisch segregierten Gebieten oder eher die Auflösung dieser Segregation angestrebt werden soll, wäre aber eine grundlegende Weichenstellung für die Stadtpolitik als Ganze“ (ebd.: 225).

Als unklar galt auch das Handlungsfeld der „lokalen Ökonomie“, wo sich ein breites Spektrum an Maßnahmen zwischen Standortentwicklung und Beschäftigungsmaßnahmen zeigte, die Quartiersmanager aber beim Versuch, die lokale Arbeitslosigkeit zu reduzieren, in eine „Instrumentenfalle“, eine „unüberwindbare Distanz zwischen Handlungsmöglichkeiten und Handlungszielen“, liefen (ebd.: 226). Bei diesem Handlungsfeld sahen die Gutachter auch im Unterschied zum Thema Bildung ein Manko in dem Gebietsbezug der Politik, weil Beschäftigungsprobleme kaum im Quartier gelöst werden könnten (ebd.: 226f).

Mit den Wirkungsgrenzen war zugleich ein Kernproblem der sozialen Stadtpolitik angesprochen, die Frage der Mittelbündelung – die „Achillesferse“ des Programms (Becker/Löhr 2003: 229, IfS 2004: 212). Die Zwischenevaluierung untersuchte Mittelbündelung und Anstoßwirkung auf allen Handlungsebenen und traf auch hier recht nüchterne Einschätzungen. Auf Bundesebene sei in den ersten Jahren zwar eine Kooperation mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zustande gekommen, mit den anderen Ressorts sei die Zusammenarbeit allerdings „über bescheidene Ansätze nicht hinausgekommen“ (Aehnelt 2005: 65, basierend auf IfS 2004: 210). Auf Länderebene wurde „ein differenziertes Bild“ gezeichnet. In einigen Ländern, die schon vor der Verabschiedung ähnliche Länderprogramme aufgelegt hatten, sei die „Bereitschaft, das Programm entsprechend seiner ‚Philosophie‘ umzusetzen“, gegeben, in anderen war diese von Anfang an begrenzt oder sei zwischenzeitlich „der anfängliche innovative Schwung nicht zuletzt aufgrund der schwindenden finanziellen Spielräume der relevanten Ressorts abhanden gekommen“ (Aehnelt 2005: 66, siehe auch IfS 2004: 211). Auf kommunaler Ebene stünden der Mittelbündelung kaum kompatible sektorale Fördertöpfe entgegen.⁸⁸ Allerdings wurde auch beobachtet, dass trotz des hohen bürokratischen Aufwandes in fast allen Programmgebieten Mittel gebündelt eingesetzt wurden (IfS 2004: 212).

Bei aller Kritik im Detail sahen die Gutachter in dem Programm einen wichtigen Schritt in einem langfristigen Prozess. Ihr positives Gesamtfazit lautete:

„Das Programm ‚Soziale Stadt‘ ist ein geeignetes Instrument, um die Verfestigung von sozialräumlichen Ausgrenzungen in den Städten zu bekämpfen, um benachteiligte Quartiere zu stabilisieren, um das Zusammenleben verschiedener ethnischer Gruppen in einem Quartier sozial verträglich zu organisieren

⁸⁸ Vergleichsweise günstig sind die Möglichkeiten der Mittelbündelung mit Programmen der Europäischen Strukturfonds (IfS 2004: 213), wie beispielsweise in Berlin praktiziert, siehe Kap. 5 und 6.

und die Potenziale kultureller Vielfalt zu ermöglichen, um die negativen Kontexteffekte auf die Lebenschancen von Bewohnerinnen und Bewohnern zu verringern oder zu neutralisieren“ (ebd.: 236f).

Die Zwischenevaluierung schloss mit zwei Empfehlungskatalogen an Bund und Länder sowie an die Kommunen. Hervorheben möchte ich die ersten drei Empfehlungen, die sich an die weitere Politikgestaltung auf Bundesebene richten. Sie zeigen, dass die bisherigen Leistungen durchaus gewürdigt wurden, das Programm aber in der bestehenden Form seine Wirkungsgrenzen erreicht hat:

- „Das Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt‘ ist ein geeignetes Instrument, um den Folgen der wachsenden Segregationstendenzen in vielen Quartieren entgegenzuwirken. Mit dem Programm werden die komplexen Probleme stärker ins Blickfeld der Akteure gerückt und es bietet eine gute Grundlage für gemeinsame Anstrengungen zu ihrer Lösung. Es soll daher als eigenständiger Teil der Städtebauförderung mit eigenem Budget fortgeführt werden.“
- „Trotz des Programms Soziale Stadt sind die Kommunen mit einer durch Bund und Länder stark sektoral zersplitterten Förderlandschaft konfrontiert. Es ist daher erforderlich, dass Bund und Länder die Voraussetzungen für die Förderung der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf weiter verbessern. Einen wesentlichen Beitrag hierzu könnte die Weiterentwicklung des Programms zu einem integrierten Stadtentwicklungsprogramm leisten, das in den Handlungsfeldern wie in den förderfähigen Projektarten breiter angelegt ist als die derzeitige Soziale Stadt (‚deutsches URBAN‘). Bund und Länder sollten daher eine solche Weichenstellung prüfen.“
- „Unabhängig hiervon sollte die Bundesregierung eine neue Initiative zur Koordination und Kooperation der Ressorts für eine Stadtteilpolitik unternehmen, die der drohenden Segregation und Polarisierung wirksam entgegenzutreten kann. Insbesondere die wichtigen Bereiche Bildung, Jugend und Soziales, Inneres und Wirtschaft/Arbeit sollten dafür gewonnen werden, parallele Programme aufzulegen – dem Beispiel von E&C folgend. Auch auf Länderebene sollten die Koordinierungsanstrengungen zwischen den Ressorts wieder verstärkt werden. Für nicht-investive Maßnahmen sollten die Länder parallele Länderprogramme auflegen“ (ebd.: 237f).

Auch aus diesen Empfehlungen spricht die ambivalente Einschätzung: Das Programm ist zur Verfolgung seiner Ziele „geeignet“, aber nicht ausreichend. Die Regierung wurde aufgefordert, das Programm weiterzuführen und zu ergänzen, langfristige Perspektive ist ein „integriertes

Stadtentwicklungsprogramm“, kurz- und mittelfristig neue Kooperationsanstrengungen zwischen Ressorts (horizontal) und Regierungsebenen (vertikal). Es ist Aufgabe der Bundesregierung – und daran wird ihre Handlungsfähigkeit zu messen sein – diesen Prozess zu organisieren. Die zentrale Frage an den Politikprozess ist dabei, wie die Regierung diese Empfehlung aufnimmt, interpretiert, und welche Schritte sie daraus ableitet. Und insbesondere: welche Teile bzw. Ressorts der Bundesregierung sich mit dieser Aufgabe befassen.

Die Zwischenevaluierung war an den politischen Prozess über eine Experten-/Steuerungsgruppe gekoppelt. Die Experten-/Steuerungsgruppe war 2002 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingesetzt worden und begleitete die Zwischenevaluierung vor allem methodisch. Sie setzte sich aus Vertretern der beteiligten Fachressorts auf Bundes- und Landesebene, des Deutschen Städtetags, des DIFU und weiteren Experten aus Praxis und Wissenschaft zusammen.⁸⁹

In ihrer Stellungnahme zu den Ergebnissen unterstützte die Gruppe die Empfehlungen der Gutachter einhellig und formulierte anschließend acht „Feststellungen“:

- „Das Programm weist in die richtige Richtung. Es muß konsequent fortgeführt und weiterentwickelt werden.“
- „Die ‚vertikale‘ Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen sollte durch eine klarere Aufgabenteilung verbessert werden.“
- „Die ‚horizontale‘ Ressortkoordination und –kooperation ist zu vertiefen.“
- „Die Kohärenz zwischen Zielen und Mitteln des Programms sollte erhöht werden.“
- „Bestehende Handlungskonzepte sollten gezielt fortentwickelt, eine qualifizierte Gebietsauswahl sollte gesichert werden.“
- „Partnerschaftliche Ansätze und Zusammenarbeit müssen gestärkt werden.“
- „Das Programm ist als lernendes System auszubauen.“
- „Zeichen der Verstetigung sollten gesetzt werden“ (vgl. Experten-/Steuerungsgruppe 2005).

Wie die Folgerungen des IfS, lassen sich auch diese Empfehlungen als Doppelstrategie deuten: Weiterentwicklung des Programms („lernendes System“) und Verbesserung der horizontalen und vertikalen Koopera-

89 Zu den beteiligten Wissenschaftlern zählten Uwe-Jens Walther, Professor für Stadt- und Regionalsoziologie an der Technischen Universität Berlin, und Jürgen Friedrichs, Professor für Soziologie an der Universität zu Köln sowie Helmut Kromrey, Prof. em. für empirische Sozialforschung an der Freien Universität Berlin.

tion. In der Lesart der Experten-/Steuerungsgruppe galten die Punkte 2-8, und insbesondere die Verbesserung der vertikalen und horizontalen Politikkoordination als leitende Prinzipien – das entspricht dem Punkt 3 der Empfehlungen der Zwischenevaluation. Die dort unter Punkt 2 erwähnte Figur eines „integrierten Stadtentwicklungsprogramms“ wurde nicht aufgegriffen, stattdessen wurde in dem Papier die zentrale Bedeutung des Leitfadens der ARGEBAU betont und gestärkt (Punkt 4) – und damit einer eher normativ-kognitiven Orientierung gegenüber einem regulativen Instrument der Vorzug gegeben. Unter Punkt 4 der Empfehlungen hieß es entsprechend:

„Die Stärke des Leitfadens liegt darin, den Experimentiercharakter und den Ansatz des Programms als lernendes System zu unterstützen“ (ebd.: 196).

Die Zwischenevaluierung und die Stellungnahme der Experten-/Steuerungsgruppe wurde von der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN aufgegriffen, die im Januar 2005 im Bundestag einen Antrag „Das Programm ‚Soziale Stadt‘ weiterentwickeln und ausweiten“ stellten (Deutscher Bundestag 2005a). Der Antrag betonte die gesamtpolitische Aufgabe des Programms und plädiert für eine Weiterführung sowie verstärkte Anstrengungen zur ressortübergreifenden Kooperation und Mittelbündelung. Im Einzelnen umfasste der Antrag folgende Forderungen:

- Fortführung des Programms Soziale Stadt „als wichtiges eigenständiges Investitionsprogramm“,
- Aufnahme der Aufgabe „Integration von Migrantinnen und Migranten“ in der Verwaltungsvereinbarung als Schwerpunkt bei den Maßnahmen der „Sozialen Stadt“,
- Verstärkung der Kooperation der relevanten Ressorts auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen,
- im Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ soll „ein Schwerpunkt in den Programmgebieten gesetzt werden“,
- Schaffung von „Möglichkeiten für gezielte Maßnahmen der Beschäftigung und Qualifizierung in den ‚Soziale Stadt‘-Gebieten“ bei arbeitsmarktpolitischen Programmen,
- „bei der Bundesagentur für Arbeit soll darauf hingewirkt werden, dass diese Gebiete beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ein besonderes Augenmerk bekommen“,
- Fortsetzung der bislang im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierten „lokalen Mikroprojekte“,
- Verbesserung der „vertikalen“ Kooperation,

- Aufforderung der Länder zu „neuen Anstrengungen bei der Ressortkooperation“,
- Weiterentwicklung von „Kooperationen mit privaten und nichtstaatlichen Einrichtungen“ auf kommunaler Ebene und „Bildung strategischer Partnerschaften“ unter „Mitwirkung der Träger der kommunalen Wirtschaftsförderung“,
- Prüfung von „Anreizen für Kommunen zur zusätzlichen Akquise von Fördermitteln aus anderen Ressorts“,
- Ausbau des Erfahrungsaustauschs durch die Arbeit der „Bundestransferstelle“,
- Überführung der Evaluation in ein „kontinuierliches Monitoring“,
- „Erarbeitung von Kriterien für eine begründete Auswahl der Programmgebiete, eine Präzisierung der Problembeschreibung und der Zielbestimmung sowie von Indikatoren für das Monitoring durch Erfassung sozioökonomischer Kontextdaten im Gebiet“ gemeinsam mit den Ländern,
- regelmäßige Vorlage (alle vier Jahre) eines Berichts über die Stadtentwicklung in Deutschland (vgl. Deutscher Bundestag 2005b).

Der Antrag wurde im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen diskutiert, unter anderem im Rahmen einer öffentlichen Anhörung am 13.4.2005. Bei dieser Anhörung wurden acht Experten angehört, unter anderem Hartmut Häußermann, der als einer der Gutachter die Ergebnisse der Zwischenevaluierung vorstellte. In seinen Ausführungen stellte er zunächst fest, dass das Programm sehr erfolgreich angelaufen sei. Er hob allerdings auch hervor, dass die bisherigen Ansätze der Ressortkooperation nicht ausreichen und unterstrich: „Stadtentwicklung für ein fachpolitisches Thema zu halten, ist aber ein grobes Missverständnis“ (Häußermann 2005b: 3).⁹⁰ Mit Blick auf eine mögliche Verstärkung des Programms führte er zurückhaltend aus:

„Ob das Programm Soziale Stadt [...] das geeignete Leitprogramm ist, um Ressourcen aus unterschiedlichen Bereichen zu bündeln, ist eher skeptisch einzuschätzen. Allerdings liegt es in den Händen von Bund- und Landesregierungen, dem Programm das Gewicht zu geben, das es eigentlich haben müsste“ (ebd.: 4).

90 Deutlich wurden die bestehenden Schwierigkeiten der Bemühungen um ressortübergreifende Kooperation bei der Anhörung auch dadurch, dass die Bundesagentur für Arbeit trotz Einladung per Fax mitteilte, eine Teilnahme halte sie „für nicht erforderlich“, denn das Prinzip der Einzelfallprüfung nach §7 SGB II und § 3 SGB II schließe „eine Projektförderung wie das Programm ‚Soziale Stadt‘ grundsätzlich aus“ (Bundesagentur für Arbeit 2005, o.S.).

In Folge der öffentlichen Anhörung brachten die Fraktionen von CDU/CSU und FDP einen Entschließungsantrag ein, der auf eine stärkere Ausrichtung des Programms auf den Bereich der lokalen Ökonomie abstellt (DS 15(14)1670). Diese Fokussierung wurde von den Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN wiederum als zu einseitig kritisiert. Der Entschließungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP wurde in der abschließenden Beratung abgelehnt und der Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN bei Stimmenthaltung der FDP am 15.6.2005 angenommen. Auch die mitberatenden Ausschüsse nahmen den Antrag an (vgl. Deutscher Bundestag 2005b).

Das Programm fand, wie diese Einschätzungen zeigen, breite Unterstützung und wird fortgeführt. Mit anderen Worten: Der angelegte Pfad wird weiter beschritten. In der Betonung von „verstärkten Anstrengungen zu ressortübergreifender Kooperation und Mittelbündelung“ klingt dabei die Möglichkeit einer Pfaderweiterung an, die jedoch nicht weiter spezifiziert wird. Ein zentraler Aspekt bei dieser Form der Fortführung und Weiterentwicklung liegt in dem „lernenden“ Element der Politik. Das Programm soll dauerhaft unter Beobachtung gestellt werden und „im Lichte der bisherigen Erfahrungen immer wieder überprüft werden“ (Deutscher Bundestag 2004: 88). Dieser Schritt steht im Zusammenhang mit Forderungen der Experten-/Steuerungskommission:

„Die Soziale Stadt ist kein ‚fertiges‘ Programm, sondern ein neuer Politikansatz. Er muss in ständiger Weiterentwicklung begriffen sein, wenn er angemessene Antworten auf die Probleme finden soll. Dieser Charakter des Programms als lernendes System muss noch bewusster genutzt und institutionell gesichert werden“ (Experten-/Steuerungsgruppe 2005: 197).

Als Bausteine eines „lernenden, selbstkorrigierenden Systems“ empfahl die Gruppe die „Verbesserung der Informationsgrundlagen [...] durch die Bereitstellung von Fördermitteln und Beratung“, eine „Einbindung von wissenschaftlicher Expertise“ in Form einer „umfassenden kleinräumigen Stadtbeobachtung“, sowie „Ausbau und Verknüpfung von Transferstellen und Begleitsystemen in Bund und Ländern“ (ebd.: 197). Dieses Programmverständnis steht in der Tradition der Städtebauförderung, die der wissenschaftlichen Politikberatung schon lange einen hohen Stellenwert beigemessen hat und führt diese mit neuen Instrumenten weiter.⁹¹ Es wurde als Prinzip auch für weitere Abschnitte der Städte-

91 Sowohl in der Experten-/Steuerungsgruppe wie auch im Evaluationsteam waren Wissenschaftler vertreten, die seit Jahrzehnten maßgeblich an der Politikberatung – insbesondere im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus – beteiligt waren.

bauförderung, insbesondere für das Programm Stadttumbau Ost, übernommen. Ein erster Schritt zur Verstetigung des „lernenden“ Politikan-satzes wurde nach Auslaufen der dreijährigen Programmbegleitung mit der Einrichtung einer Bundestransferstelle im Dezember 2003 gemacht. Mit der Installierung von Bundestransferstellen unterstützte das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen den Informations- und Erfahrungsaustausch von an der Umsetzung der Programme beteiligten und interessierten Akteuren (vgl. Deutscher Bundestag 2004: 87). Mit der Betreuung der Transferstelle wurde das DIFU beauftragt, das zentrale Element für den Austausch ist das schon während der Programmbegleitung aufgebaute Internetportal www.sozialestadt.de.

Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene

Nachdem nun der Weg zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ als Leitprogramm der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene rekonstruiert ist, möchte ich abschließend das Zusammenspiel der drei Analysebereiche Policy-Netzwerke, Policy-Institutionen und Policy-Diskurse in diesem Politikprozess diskutieren.

Der Titel der zum Programm gewordenen Politik bietet sich als Einstieg in diese Betrachtung an. Die zwei Bestandteile „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ sowie „die soziale Stadt“ resultieren aus einem Policy-Diskurs, in dem eine spezifische Problemdeutung mit einem Lösungsangebot gekoppelt wurde. Der Politikansatz besteht in einer auf integrierten Handlungskonzepten aufbauenden und in Form eines Quartiersmanagement umzusetzenden Strategie der Stadtteilentwicklung, wie sie einige Bundesländer, insbesondere Nordrhein-Westfalen und Hamburg – und immer wieder findet sich auch der Hinweis auf Erfahrungen im europäischen Ausland – Anfang der 1990er Jahre formulierten. Das Land NRW ist hier besonders hervorzuheben, weil es mit dem Begriff der „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ Stichwortgeber war und mit seinen Ansätzen der Ressortkooperation auf Landesebene demonstriert hat, dass das Überwinden von Ressortegoismen möglich sein kann. Auch die Problemdeutung ist aus diesem Teil des Titels zu entnehmen – der Blick richtet sich auf Stadtteile, der „besondere Entwicklungsbedarf“ verweist auf ihr Abweichen von einem Durchschnitt und begründet damit einen politischen Handlungsbedarf. Er richtet sich nicht auf Individuen, auf die von Armut betroffenen Menschen, wie es in der Sozial- und Beschäftigungspolitik der Fall ist.

Diese Problemdeutung ist auch Teil eines Diskurses über „die soziale Stadt“, der seit Anfang der 1990er Jahre in verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen geführt wurde. Ich habe zwei zentrale Diskursstränge identifiziert: die soziale Entwicklung der Städte (Stichwörter „Ausgrenzung“, „Segregation“, „überforderte Nachbarschaften“) und die Debatte über den „kommunalen Sozialstaat“ (Stichwörter „integrierte Politikansätze“, „intermediäre Organisationen“, „lokale Partnerschaften“). In beiden Teildiskursen setzten sich bestimmte Diskursformationen durch, die in der Politikgestaltung aufgegriffen wurden. Der Segregationsdiskurs lieferte die Kontexttheorie („Quartiereffekte“) und Policy-Vokabeln bzw. Story-Lines wie die „Abwärtsspirale“ oder die „überforderten Nachbarschaften“ – die Aufmerksamkeit richtet sich also nicht auf individuelle Armutserfahrungen sondern auf ein Gebiet. Mit diesem Blickwinkel ist in der Frage der politischen Reaktion das Handlungrepertoire der Stadterneuerung eher angesprochen als etwa das der Armenfürsorge. Die Wohlfahrtspluralismusdebatte befasste sich hingegen in erster Linie mit sozial- und beschäftigungspolitischen Fragen und brachte den „aktivierenden Staat“ und „lokale Partnerschaften“ hervor – einen integrierten, auf Kooperation und Eigeninitiative setzenden Steuerungsansatz und damit die Ablehnung sowohl rein marktbasierter als auch rein staatlicher Lösungsangebote.

Im Politikprozess wurden diese beiden Diskursstränge zu einem politischen Konzept gekoppelt. Das Arrangement, das zur Umsetzung gefunden wurde, erklärt sich in erster Linie aus dem Politikfeld, in dem das Policy-Making stattfand: der Stadterneuerung. Im Politikfeld Stadterneuerung hatte sich über Jahrzehnte hinweg ein spezifisches institutionelles Arrangement herausgebildet, das für den Politikprozess prägend sein sollte. Dazu zählen:

- Der rechtliche Rahmen des Art. 170 a GG, der die Interventionen des Bundes auf investive Maßnahmen beschränkt,
- der kooperative Förderalismus mit der ARGEBAU als zentralem Abstimmungsgremium und der Verwaltungsvereinbarung als vertikalem Steuerungsinstrument,
- der Gebietsbezug der Programme (im Unterschied zum typischen Individuenbezug der Sozialpolitik),
- die Praktiken der Politikformulierung über Policy-Experimente (im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus) und wissenschaftliche Politikberatung.

Die Fachdiskussion über die „soziale Stadt“ wurde Mitte der 1990er Jahre von den Städtebauministerien aufgegriffen und im Rahmen der Weiterentwicklung der Städtebauförderung (die zu dem Zeitpunkt an

Bedeutung zu verlieren schien) diskutiert. Dabei wurde – eine wohl unbeabsichtigte aber weitreichende Nebenfolge in der Institutionalisierung der Politik – die Thematisierung der „sozialen Stadt“ an Politikfeldnetzwerke der Stadterneuerung und deren Handlungsorientierungen gebunden. Nachdem frühe Beiträge, wie die Vorschläge der Kommission „Zukunft Stadt 2000“, für eine Ausweitung des sozialpolitischen Instrumentariums plädierten, wurde mit dem Gebietsbezug und der Diskussion in der ARGEBAU der sozial- und beschäftigungspolitische Aspekt des Diskurses zwar nicht fallengelassen, aber in den Kontext der Städtebauförderung gestellt – das Instrumentarium der Sozial- und Wirtschaftsministerien oder der damaligen Bundesanstalt für Arbeit standen dort nicht zur Debatte. Zugleich setzte sich die Diskursformation „Soziale Stadt“ in sozial- und wirtschaftspolitischen Diskursen und in den Policy-Netzen dieser Politikfelder nicht durch. Das Gutachten zur Vorbereitung eines ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtteile mit besonderer Entwicklungspriorität“ hatte auch nicht in erster Linie die umfassende Suche nach erfolgversprechenden Ansätzen zur Bekämpfung von kleinräumiger Armutskonzentration zum Gegenstand, sondern thematisierte die Anstoßwirkung der Städtebauförderung. Mit der Thematisierung in der ARGEBAU, so meine Interpretation, war im Policy-Diskurs eine Doppelperspektive angelegt: die Suche nach einer Politik für benachteiligte Stadtteile und die Erweiterung der Städtebauförderung bzw. die „Erneuerung der Stadterneuerung“ (in Anlehnung an Franke/Löhr/Sanders 2000). Damit erscheint im Rückblick der weitere Pfad weitgehend vorgezeichnet: die Erweiterung der Problemkulisse (und damit auch der Gebietskulisse) der Städtebauförderung um „soziale Missstände“ (§ 164 BauGB in der Fassung von 1998, schließlich 2004 in § 171e BauGB). Als Pfaderweiterung interpretiere ich auch den „Appellcharakter“ des Programms sowie die Einführung neuer Instrumente – Integrierte Handlungskonzepte und Quartiersmanagement – die der doppelten Zielstellung des Programms (materielle Ziele und Governance-Ziele) Rechnung tragen und schließlich die von der Experten-/Steuerungsgruppe bestätigte Zentralstellung des ARGEBAU-Leitfadens. Aus dieser Koppelung der Problemdeutung an die Städtebauförderung entstanden die von Walther beschriebenen rechtlichen („indirekte vs. direkte Steuerung“) und politischen Ambivalenzen („zwischen hoheitlich-hierarchischer und kooperativ-egalitärer Steuerung“) (vgl. Walther 2002b: 36, siehe auch Walther 2005). Dieses spezifische Verhältnis zur Tradition der Stadterneuerung stellt auch die Zwischenevaluierung heraus:

„Das Programm Soziale Stadt stellt zwar [...] keinen vollkommen neuen Ansatz in der bundesdeutschen Städtebauförderung dar, als einerseits während

der ersten 40 Jahre Stadterneuerung ein stetiger, wenn auch zunächst nur langsamer Bedeutungszuwachs die investiven Maßnahmen ergänzender Strategien in der Stadterneuerung zu verzeichnen war. Andererseits hatten sich der Stadtteilbezug und wesentliche Instrumente wie die Einbeziehung externer Akteure, Mittelbündelung und Bürgerbeteiligung bereits während der 70er- und 80er-Jahre in der Praxis herausgebildet. Jedoch ist insofern von einem Paradigmenwechsel zu sprechen, als mit dem neuen Programm die Verbesserung der Situation in den Quartieren in allen ihren Dimensionen gleichzeitig zum Gegenstand von Stadtpolitik werden soll“ (IFS 2004: 21).

Aus dem Verhältnis zwischen regulativem Rahmen – der „städtebaulichen ‚Handschrift‘ des Programms“ (ebd.: 25) – und den darüber hinaus weisenden Zielen der Politik erwachsen Spannungen, die zu bewältigen wiederum zur expliziten Handlungsorientierung, zur „Philosophie“ (ebd.: 1) des Programms geworden ist. Mit anderen Worten: Die „soziale Stadt“ ist eine Policy-Institution von begrenzter Reichweite, die zur Erreichung ihrer Ziele auf die Mitwirkung von Akteuren angewiesen ist, die bislang jedoch nicht erreicht worden sind. So spricht die Zwischenevaluierung von „Governance-Zielen“ der Politik und meint damit die „Überwindung von drei Grenzen“: „die Grenzen zwischen den Fachressorts und Dezernaten, die Grenzen zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren, die Grenzen zwischen Verwaltung und Bürgern bzw. Bewohnern“ (ebd.: 46).⁹² Das zentrale Problem ist hierbei, dass „der jeweilige binnen- und interorganisatorische Kontext der sektoralen Policies mit ihren Handlungslogiken den primären Bezugsrahmen der Akteure bildet und deren Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Handlungsorientierungen beeinflusst“ (Schridde 2005: 149, ähnlich auch Schridde 2002).⁹³

Diese ambivalente Kopplung von Regulierung und Orientierung entspricht der von Brunsson als „Organisierung von Heuchelei“ bezeichneten Strategie der Bewältigung widersprüchlicher Anforderungen (Brunsson 1989): Während eine „integrierte Politik“ schon verfassungsrechtlich nicht durchsetzbar ist, wird dennoch ein solcher Ansatz gefordert und kommuniziert. Die Ausbalancierung der damit verbundenen

92 Mit der Rede von „Bürgern bzw. Bewohnern“ wird eine Unklarheit der Politik übernommen, die durchaus diskussionswürdig wäre: In welcher Funktion sind die Leute in den Quartieren angesprochen? Sind alle Leute gemeint oder nur ein Teil? Wer trifft diese Entscheidungen?

93 In den Worten von Schridde: „Die sektorübergreifenden Beziehungen zwischen den potentiellen Akteuren einer sozialen Stadterneuerung sind daher überwiegend durch rationale Indifferenz und Gleichgültigkeit, wenn nicht gar kompetitive oder feindselige Orientierungen im Fall von Verteilungs- und Domänenkonflikten gekennzeichnet“ (Schridde 2005: 149).

Widersprüche wird von der Regelungsstruktur auf die Leistungsstruktur übergewälzt und in der Politikbewertung durch die Evaluierung aufgefangen, indem etwa „Governance-Ziele“ erfasst, gewürdigt und in den Mittelpunkt gestellt werden. Mit der langen Tradition der wissenschaftlichen Politikberatung im Bereich der Städtebauförderung steht auch die Möglichkeit im Raum, unter dem Begriff des „lernenden Programms“ eine solche Strategie zu legitimieren und als „auf Dauer gestellte Irritation“ (Walther 2002b: 38) zu etablieren – war doch die Geschichte der Städtebauförderung über den hohen Stellenwert (und Anspruch) der Ressortforschung im Bundesbauministerium schon seit Jahren mit der Organisation von „Lernprozessen“ verbunden (vgl. Walther 1998).⁹⁴

An dieser Stelle muss allerdings festgehalten werden, dass mit dem Regierungswechsel 1998 ein „externes Ereignis“ (Sabatier 1993) bzw. ein „disruptive event“ (Hoffmann 1999) ein Gelegenheitsfenster öffnete, das von Befürwortern der Politik, von der Programm- und Diskurskoalition „Soziale Stadt“, genutzt wurde, um den Weg zu einem eigenständigen Programm zu beschleunigen. Dieser Schritt legte schließlich die Formalstruktur fest und war beispielsweise mit dem „Trade-Off“ der geringen Mittelausstattung verbunden (vgl. Walther 2002b: 30). Die Bemühungen, die soziale Stadtpolitik über das Programm hinaus in ressortübergreifenden Maßnahmen zu verankern, waren auf Bundesebene bislang jedoch nur ansatzweise erfolgreich (E&C-Programm) (vgl. IfS 2004, Löhr 2003).

Mit der intensiven und inzwischen auf Langfristigkeit angelegten Programmbegleitung und -beobachtung (insbesondere über die Bundestransferstelle) wird die Offenheit bzw. die dauerhafte Suche nach einer Verbesserung der Instrumentierung demonstriert. Die Begleitung des Programms durch Wissenschaft, Verbände und die weitere Fachöffentlichkeit bewegte sich jedoch bislang zwischen einer normativ anmutenden Diskurspolitik im engeren Umfeld (z.B. der Preis „Soziale Stadt“) und weitgehender Nichtbeachtung bei sozial- und beschäftigungspolitischen Diskursen. Auch die Zwischenevaluierung macht sowohl auf die unterschiedliche Wahrnehmung von „Kernteams“ in den Verwaltungen und anderen Akteuren wie auf ein Abflauen der Anfangseuphorie aufmerksam. Besonders deutlich wird diese Disparität in Umfragen, die zeigen, dass in den ersten Jahren zwischen den als wichtig angesehenen

94 Indem weitere Programme (v.a. Stadtumbau Ost) auch als „lernende Programme“ ausgestaltet werden, scheint sich dieser Ansatz auszuweiten und durchzusetzen. Den Begriff des „Lernens“ möchte ich hier nicht diskutieren (vgl. hierzu v.a. Maier/Hurrelmann et al. 2003). Er wird von Uwe-Jens Walther, der ihn in diesem Feld maßgeblich prägt, auf eine „dialogische, moderierende Politikberatung“ bezogen (Walther 1998: 41).

Handlungsfeldern und den tatsächlich in diesen Themen erreichten Kooperationen und Maßnahmen eine große Kluft bestand (Böhme et al. 2003, IfS 2004). Der Umgang mit den Ergebnissen der Zwischenevaluierung verdeutlicht dieses Lock-In-Problem: Die Forderung nach einer Weiterführung des Programms ist konkret, der Appell zur intensivierten Ressortkooperation bleibt vergleichsweise diffus bzw. droht an konträren Handlungslogiken zu scheitern – Arbeitsmarktpolitik orientiert sich beispielsweise weiterhin an Individuen und nicht an Gebieten.

Dieser in Deutschland eingeschlagene Pfad der sozialen Stadtpolitik als „Erneuerung der Stadterneuerung“ ist ein historisch-konkretes – vor dem Hintergrund eines spezifischen institutionellen Settings und einer bestimmten Akteurskonstellation im Politikprozess verstehbares – Phänomen und im europäischen Vergleich nicht alternativlos. Hinweisen möchte ich etwa auf den Weg in Großbritannien, wo – unter gänzlich anderen institutionellen Bedingungen – die Koordinierung der sozialen Stadtpolitik bei der Zentralregierung von einer Stabsstelle organisiert wird. Über jährlich vereinbarte Ziele und Mindeststandards („floor targets“) wird dort die Performance aller relevanten staatlichen Einrichtungen kleinräumig gemessen und das Abschneiden jeweils belohnt oder sanktioniert. Dies ist, mit dem Begriff des „Mainstreaming“ etikettiert, ein anderes Verständnis von einem „integrierten Ansatz“ bzw. einer „integrierten Politik“ (vgl. Walther/Güntner 2005). Wenn es darum geht, das Lock-In-Problem der sozialen Stadtpolitik in Deutschland zu überwinden, erscheint vor dem Hintergrund des bisherigen Politikprozesses eine Diskursstrategie als sinnvoll, die solch alternative institutionelle Arrangements prüft und auf eine Entkopplung der inzwischen im Emblem der „sozialen Stadt“ festgeschriebenen Vermengung von Problemdeutung und Ressortprogramm zielt. Eine solche Strategie hätte sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf die Diskursteilnehmer und -praktiken an den Schnittmengen zu Sozial- und Beschäftigungspolitik, Wohnungspolitik, Integrationspolitik und Bildungspolitik anzusetzen und den engen, städtebaulich angeleiteten, Blick auf Quartierseffekte zu überwinden.⁹⁵

95 In der seit November 2005 regierenden Großen Koalition stehen die Zeichen zumindest personell nicht schlecht für eine solche Annäherung der Ressorts. Mit Wolfgang Tiefensee steht ein ausgewiesener Stadtpolitiker dem BMVBS vor, und Franz Müntefering, der amtierende Bundesminister für Arbeit und Soziales, sollte einem solchen Schritt aufgeschlossen gegenüber stehen. In seiner Zeit als Bauminister brachte er das Programm „Soziale Stadt“ mit auf den Weg. Damals war ihm bewusst, dass umfassendere Anstrengungen nötig sind, wie in seinem Grußwort zur Auftaktveranstaltung im Juli 1999 deutlich wird: „Dieses Programm ist ein Zeichen, noch nicht die Lösung. Aber Handeln ist angesagt. Das ist klar.“ (Müntefering 1999: o.S.).

Diese Perspektiven waren vor allem in den frühen Beiträgen des sozialwissenschaftlichen Diskurses zur „sozialen Stadt“ angelegt und sollten wieder aufgegriffen werden.

Soziale Stadtpolitik in Berlin

Der Berliner Senat fasste am 30. März 1999 den Beschluss zur „Sozialorientierten Stadtentwicklung: Einrichtung von integrierten Stadtteilverfahren – Quartiersmanagement – in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“ (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c). Mit dieser Politik wird seither das Ziel verfolgt, „eine nachhaltige, soziale, wirtschaftliche, städtebauliche und ökologische Entwicklung durch integriertes Handeln und vernetzte Maßnahmen im Quartier zu bewirken“ (vgl. ebd.: 2). Im Folgenden rekonstruiere ich den vorhergehenden Politikprozess und beschreibe, wie der Berliner Senat zu dieser Entscheidung kam. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die beteiligten Akteure, ihre Handlungsorientierungen und die zur Begründung der Politik eingesetzten Diskurse. Die politische Entscheidung stellt sich dabei als Ergebnis eines Aushandlungsprozesses dar, in dem sich die Argumente aus der Konstatierung einer „Krise“ der bestehenden politischen Ansätze, einer sozialräumlichen „Spaltung“ der Stadt und daraus abgeleiteten Handlungserfordernissen speisten.¹

Zur Genese der Politik der „Sozialorientierten Stadtentwicklung“ und des Quartiersmanagement-Ansatzes in Berlin existieren mindestens zwei Erzählungen, in denen sich die unterschiedlichen Verwaltungskulturen der Stadtentwicklungsplanung und der Stadterneuerung widerspie-

1 Die Problemsicht wird besonders anschaulich im Titel des Buches „Berlin: von der geteilten zur gespaltenen Stadt“ des Autorenduos Hartmut Häußermann und Andreas Kapphan, das sich wesentlich auf Ergebnisse der u.a. auch von den beiden verfassten Studie „Sozialorientierte Stadtentwicklung“ für die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr stützt (vgl. Häußermann/Kapphan 2000, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998b).

geln.² Beide zeigen verschiedene Berührungspunkte mit den Politikprozessen auf europäischer und nationaler Ebene, durch die Mitarbeit der Landesvertreter in Gremien auf diesen Ebenen (insbesondere in der ARGEBAU) ebenso wie durch den Einsatz von Fördermitteln.

Die längere der beiden Erzählungen, die Geschichte der „behut-samen Stadterneuerung“, greift in die 1970er Jahre zurück und sieht in der Sanierung des Blocks 118 in Charlottenburg, den Strategien für Kreuzberg und dann in der Internationalen Bau-Ausstellung (IBA) die Geburt eines „Berliner Modells“ der Stadterneuerung, als deren jüngste Ausprägung das Quartiersmanagement anzusehen sei. Dies ist die Geschichte eines bestimmten Aufgabenverständnisses der Stadterneuerung und eines Arbeitsstils der beteiligten Bezirks- und der Landesverwaltungen, weitere Stationen sind das sog. „25 Millionen Programm“, das Programm der „Sozialen Stadterneuerung“ und die (nie formalisierte) Strategie für Großsiedlungen in West und Ost. Der Ansatz der „behut-samen Stadterneuerung“ gilt in dieser Erzählung als richtungsweisend und die mit den Jahren erfolgten Modifizierungen – letztlich auch der Quartiersmanagementansatz – als notwendige Anpassungen des Modells an veränderte Problemstellungen und Rahmenbedingungen.³

Die zweite Erzählung ist vergleichsweise kurz und beginnt Anfang der 1990er Jahre. Ausgangspunkt waren hier explizit nicht Förderkulisse und Instrumentarium der Stadterneuerung. Vielmehr ging es um die Sondierung von Handlungsbedarf durch die Stadtentwicklungsplanung, um die Suche nach Indikatoren, mit denen die sozialräumliche Entwicklung der Stadt, Sozialstruktur und Wanderungen abgebildet werden können.⁴ Es ging um eine Erweiterung der Berichterstattung zur Stadtentwicklung (Stadtentwicklungspläne) und um die Formulierung von Strategien zur Bearbeitung der beobachteten Problemlagen durch die Stadtplanungsverwaltung. Über die Vergabe von Gutachten wurde diese Son-

-
- 2 Es ist durchaus möglich, dass sich noch weitere Erzählungen und Traditionslinien finden, je nach Perspektive des Betrachters. Diese beiden Versionen sind lediglich das Ergebnis meiner Recherche, die sich auf die unmittelbar an der Programmformulierung und –umsetzung beteiligten Politiknetzwerke bezieht.
 - 3 Auf Senatsebene ist diese Geschichte eng mit Wolfgang Nagel (SPD) verbunden, der in den 1970er Jahren in der BVV Charlottenburg saß, später ins Berliner Abgeordnetenhaus wechselte und von 1989 – 1995 Bau-senator war.
 - 4 Dies deutete sich schon bei einem 1990 vom damaligen Stadtentwicklungs-senator Hassemer veranstalteten Symposium „Metropole Berlin: mehr als Markt!“ an, bei dem u.a. Hartmut Häußermann und Walter Siebel einen viel beachteten und diskutierten Grundsatzbeitrag „Bausteine zu einem Szenario der Entwicklung von Berlin“ hielten (vgl. Häußermann/Siebel 1990).

dierung vorgenommen, ein Berichtssystem wurde entwickelt und Handlungsvorschläge formuliert, bei denen Beispiele aus anderen Bundesländern und Städten zur Stärkung und Legitimierung der eigenen Argumente herangezogen wurden.⁵

Um Stadterneuerung und Stadtentwicklungsplanung hatten sich indes über die Jahrzehnte hinweg zwei distinkte Politikfeldnetzwerke mit jeweils spezifischen Handlungsorientierungen formiert, die miteinander in einem gewissen Konkurrenzverhältnis standen, das in der Phase der Politikformulierung zu einer sozialen Stadtentwicklungspolitik durch die politische Leitung des jeweiligen Hauses noch verstärkt wurde.⁶ In den Jahren 1997 und 1998 trafen die beiden Erzählungen in einer politischen Auseinandersetzung der beiden „Häuser“ – der nach einem Tausch nun CDU-geführten Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (Stadterneuerung) und der SPD-geführten Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umwelt und Technologie (Stadtentwicklungsplanung) – und ihrer jeweiligen Policy Communities aufeinander.⁷ Im Sommer 1998 verabredeten die beiden Senatoren Klemann (CDU) und Strieder (SPD) die Formulierung einer gemeinsamen Senatsvorlage, in der diese beiden Diskurse zusammengeführt wurden. Dieses Dokument bildete die Grundlage für einen Beschluss zur Einsetzung integrierter Stadtteilverfahren (Quartiersmanagement), den der Senat am 30. März 1999 fasste und damit den Weg ebnete für die Installation von zunächst 15 Pilotvorhaben.⁸

Den Weg zum Programm zeichne ich im Folgenden in zwei Schritten nach. Zunächst rekonstruiere ich den „Vorlauf“, die Mitte der 1990er

-
- 5 Auf Senatsebene ist diese Geschichte mit Volker Hassemer (CDU) und später Peter Strieder (SPD) verbunden. Dieser Zusammenhang wird in den folgenden Abschnitten erläutert.
 - 6 Das „Konkurrenzverhältnis“ wurde mir von den Referatsleitern des Referats IA („Strategen“; Interview am 21.9.2004) und des Referats 4B („Erneuerer“; Interview am 25.8.2004) der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sowie in zahlreichen informellen Gesprächen mit Akteuren aus beiden „Communities“ bestätigt. Ein wichtiges Datum ist die Senatsumbildung 1984, bei der es Volker Hassemer (CDU) gelang, die „entwickelnden“ und die „schützenden“ Kompetenzen aus der Bauverwaltung herauszulösen und in ein eigenes Ressort zu überführen (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (vgl. hierzu Altrock 2001: 112)). Hassemer wechselte dann in das Kulturressort, kam jedoch 1990 in der Großen Koalition aus CDU und SPD unter Eberhard Diepgen wieder als Stadtentwicklungssenator zurück. Zu dieser Zeit war Wolfgang Nagel (SPD) Bausenator.
 - 7 In der Großen Koalition 1990-1995 war das Bauressort von der SPD geführt (Nagel) und das Stadtentwicklungsressort von der CDU (Hassemer).
 - 8 Die ersten Verfahren waren allerdings schon vorab in Erwartung des entsprechenden Beschlusses, Ende 1998, eingesetzt worden.

Jahre existierenden beiden Pfade, auf denen die soziale Stadtpolitik aufsetzen konnte. Im zweiten Schritt geht es dann um das konkrete Agenda-Setting, das zum Beschluss des Abgeordnetenhauses führte.

Pfade der sozialen Stadtpolitik in Berlin

Stadterneuerung: Von der „behutsamen Stadterneuerung“ zum Quartiersmanagement

Aus Perspektive der Stadterneuerung stehen die integrierten Stadtteilverfahren in der Tradition der „behutsamen Stadterneuerung“. Die „behutsame Stadterneuerung“ entstand ab Mitte der 1970er Jahre als Gegenmodell zur bislang praktizierten Abrissanierung. Erste Orientierungspunkte des kleinteiligen, an der Bestandsbewahrung orientierten Ansatzes waren die „erhaltende Erneuerung“ des Blocks 118 im Sanierungsgebiet Charlottenburg-Klausener Platz, die auf Betreiben einer Mieterinitiative unter Leitung von Hardt-Waltherr Hämer, Professor für Entwerfen an der damaligen Hochschule für Bildende Künste Berlin (heute: Universität der Künste) zunächst in Auseinandersetzung mit und später mit Unterstützung der SPD-Fraktion und deren baupolitischen Sprecher Wolfgang Nagel in der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) durchgeführt wurde, sowie der Wettbewerb „Strategien für Kreuzberg“ im Osten des Bezirks Kreuzberg, für den der Pfarrer Klaus Duntze die Unterstützung von Bundesbauminister Ravens und Bausenator Ristock gewinnen konnte. In diesem Verfahren sollten die Bürger vor Ort ihren Lebensraum bewerten und Maßnahmen zur Verbesserung formulieren und vorschlagen. Das Einvernehmen, Planungen grundsätzlich gemeinsam mit Bürgern, Verwaltung und Architekten zu diskutieren, wurde „zur Geschäftsgrundlage des Wettbewerbs und führte zur Institutionalisierung der Mitbestimmung in einer ganzen Reihe von weiteren Gremien“ (Bernt 2001: 41). Ein dritter Ausgangspunkt der „behutsamen Stadterneuerung“ in Berlin war die Internationale Bauausstellung Berlin (IBA), die 1978 vom Berliner Senat für das Jahr 1984 beschlossen wurde als „Ort geistiger Auseinandersetzung um Urbanität und menschengemäßes Bauen aus der Reflexion gesellschaftlicher Veränderungen“ (Abgeordnetenhaus von Berlin, DS 7/1352: 4; zitiert in Bernt 2001: 41f). Die Senatsvorlage zur IBA wurde später als Paradigmenwechsel in der Berliner Planungspolitik bezeichnet:

„Mit der Senatsvorlage wurde das Leitbild der Funktionstrennung von Arbeit, Wohnen und Freizeit aufgegeben und der Flächennutzungsplan als Leitbild der

Berliner Stadtentwicklung für untauglich erklärt. Zugleich bedeutete die Senatsvorlage tendenziell das Ende einer Verkehrsplanung, die als Autobahnplanung betrieben wurde [...] [und schließlich, S.G.] „das Ende der technokratischen Stadtplanung“ (Schlusche 1997, zitiert in Schilling 2003: 194).

Zur Durchführung der Bauausstellung wurde eine eigenständige GmbH gegründet, in die Senator Ristock seinen Planungsreferenten Günter Fuderholz sandte.⁹ Mit ihr wurde, wie der Politikwissenschaftler Matthias Bernt beobachtet, „außerhalb des bestehenden Interessenblocks von Bauverwaltung und Sanierungsträgern ein neues Machtzentrum geschaffen, das die blockierte Interessenkoalition aufbrechen und den ‚gordischen‘ Problemknoten der Sanierung zerschlagen sollte“ (Bernt 2001: 42f). Schließlich führten 1980/81 die sogenannten Instandbesetzungen zu politischen Erschütterungen und der Durchsetzung der „behutsamen Stadterneuerung“ (vgl. Dieser 1983: 124ff, Bodenschatz 1987: 199ff). Mit der „Elitenschmiede IBA“ (Bernt 2001: 74) und den in erster Linie von Fuderholz formulierten sogenannten „12 Grundsätzen“ stellte die „behutsame Stadterneuerung“ die Akteure sowie eine wichtige Handlungsorientierung und wurde somit als Leitbild zur zentralen Policy-Institution der Stadterneuerung in Berlin. Ein Großteil der Akteure der Berliner Stadterneuerungsszene lernte sein Handwerk im Umfeld der IBA, so einerseits die in den 1990er Jahren für Bauen und Stadtplanung zuständigen Senatoren und Staatssekretäre, und zum anderen die späteren Geschäftsführer der Sanierungsträger, Mieterberatungen und die Vertreter von lokalen Initiativgruppen:

„Ehemalige ‚Macher‘ der behutsamen Stadterneuerung sind heute in Positionen, die von Mieterberatung über Grundstücksentwicklung bis Gesetzgebung wohl das ganze Spektrum der zur Stadterneuerung gehörenden Tätigkeiten abdeckt“ (ebd.: 77).

Die „Rettung Kreuzbergs“ wurde für die Policy Community zum „gemeinsamen generationenbildenden Erlebnis“ (ebd.: 75). Die „Grundsätze“ stellten den gemeinsamen normativen Bezugspunkt dar, ein Prinzipiengefüge, das man im politischen Kampf gegen die „Kahlschlag-sanierer“ durchgesetzt hatte. Kern der „Grundsätze“ und der „Behutsamkeit“ sind das Prinzip der Erhaltung des baulichen Bestands sowie die Orientierung an den Bedürfnissen der Bewohner und ein inkrementelles, kleinteiliges Vorgehen (vgl. Bernt 2001: 48ff; Häußermann et al.

9 Günter Fuderholz war in der IBA Koordinator für die Arbeitsgruppe Kottbusser Tor und wurde später Abteilungsleiter in der Senatsverwaltung für Bauen und Wohnen (vgl. Bodenschatz 1987: 209, Bernt 2001: 77).

2002: 23ff).¹⁰ In einem Gespräch mit dem „Erfinder der behutsamen Stadterneuerung“, wie Hardt-Walther Hämer sich dort selbst bezeichnet, und weiteren Protagonisten der Stadterneuerungsszene, hat Rudolf Schilling versucht, den Begriff der „Behutsamkeit“ zu bestimmen:

„Das Zentrale ist die ‚Methode Symposition‘. Aus verschiedenen Köpfen etwas Drittes, Viertes zusammentragen [...]. Das nächste Merkmal: Wer an die Aufgaben herangeht, hört erst mal geduldig zu; nur von den Leuten, die es betrifft, ist wirklich zu erfahren, worum es geht. Bringen wir es auf einen ersten Punkt: ‚Behutsame Stadterneuerung‘ ist das Gegenteil von ‚Gottvaterplanung‘ [...] Der Architekt soll nicht Welten neu erschaffen, eher das gemeinsame Erschaffen von Lebenswelten moderieren [...] Und schließlich: ‚Behutsam, das heißt Verzögerung des Tempos beim Wandel‘“ (Schilling 2003: 180f).

„In einem engen Kreis“, so Hämer selbst, sei der Begriff der „Behutsamkeit“ gewählt worden, weil „in dem Stolpern von ‚be-hut-sam‘ die allfällig erwarteten Schwierigkeiten und Störungen mitklangen“ (Hämer, zitiert in Schilling 2003: 208).

10 Als Politik der kleinen Schritte erinnert die „Behutsamkeit“ an das „Muddling Through“, wie es Lindblom (1959) beschrieben hat. Dieses Prinzip sickerte seit den 1970er Jahren auch in die deutschsprachige Planungstheorie und wurde später von Karl Ganser für die Internationale Bauausstellung IBA Emscherpark zum „perspektivischen Inkrementalismus“ weiterentwickelt (vgl. Albers 2004).

Abbildung 3: Die 12 Grundsätze der „behutsamen Stadterneuerung“

Der Senator für Bau- und Wohnungswesen	12 Grundsätze für die Stadterneuerung	BERLIN
<p>1.</p> <p>Die Erneuerung muß an den Bedürfnissen der jetzigen Bewohner orientiert und mit ihnen geplant und realisiert werden. Gleiches gilt für die gewerblichen Nutzer. Die Bausubstanz soll im Grundsatze erhalten bleiben.</p> <p>Für dieses Konzept gibt es aus politischen und sozialen, aus demographischen und ökonomischen Gründen mittelfristig keine Alternative. Dieses Konzept gibt auch langfristigen Entwicklungen Raum.</p>	<p>stand angelegten Möglichkeiten, neue Wohnformen zu entwickeln, behutsam ausgeschöpft werden.</p>	<p>8.</p> <p>Die Stadterneuerung im Gebiet Luisenstadt und SO 36 setzt die Veranschlagung von Grundsätzen für die Sozialplanung durch die politischen Gremien voraus. Diese Grundsätze müssen die Beteiligungsrechte und die materiellen Rechte der Betroffenen regeln.</p>
<p>2.</p> <p>Grundlage von Stadterneuerung muß die weitestgehende Übereinstimmung über Ziele und Maßnahmen zwischen Bewohnern und Gewerbetreibenden und denjenigen sein, die die Maßnahmen durchführen; technische und soziale Planung sowie die Durchführung müssen Hand in Hand gehen.</p>	<p>5.</p> <p>Die Erneuerung der Wohnungen und Häuser soll in zeitlichen Stufen verlaufen können. Ein technischer Grundstandard der 1. Stufe – ausreichende Steigeleistungen, Innenteltele, meistens auch Einbau von Bad oder Dusche – soll später durch weitere Maßnahmen ergänzt werden können.</p>	<p>9.</p> <p>Für den Ablauf und die Steuerung der Erneuerung ist eine offene Form der Entscheidungsfindung und Diskussion mit Stärkung der Betroffenenvertretung und Einwirkung vor Ort tagender Entscheidungsgremien notwendig.</p>
<p>3.</p> <p>Die eigenständige Kraft Kreuzbergs als typisch innerstädtisches Miteinander von „arbeiten und Wohnen (Kreuzberger Mischung)“ ist durch die Entwicklung der letzten Jahrzehnte stark gefährdet. Verunsicherung und Angst bestimmen das Quartier. Vertrauen und Zuversicht müssen wieder hergestellt werden. Diesem Grundsatz muß insbesondere in allen Miet- und Nutzungsverträgen rasch Geltung verschafft werden. Die substanzbedrohenden Schäden – Dach, Fassade, Keller – müssen durch ein Sofort-Programm des Senats schnellstmöglich beseitigt werden.</p>	<p>6.</p> <p>Die städtebauliche Situation ist durch wenige Abrisse, Begrünung im Blockinneren sowie die Gestaltung von Fassaden und Brandwänden kleinteilig zu verbessern.</p>	<p>10.</p> <p>Stadterneuerung, die Vertrauen erzeugt, braucht feste Finanzzusagen für den Bereich Luisenstadt und SO 36 für mehrere Jahre. Dieses Geld muß schnell und fallbezogen ausgegeben werden können (Programmflexibilität).</p>
<p>4.</p> <p>Durch Umorganisation von Grundrissen sollen die im Wohngebiet</p>	<p>7.</p> <p>In bedarfsgerechter Weise müssen die öffentlichen Einrichtungen erneuert und ergänzt werden. Die öffentlichen Räume – Straßen, Plätze, Grünbereiche – sollen durch Instandsetzung und behutsame Veränderung die Benutzbarkeit und den Erlebnisgehalt des Gebietes verbessern.</p>	<p>11.</p> <p>Alle Chancen, neue Trägerformen zu entwickeln, sollen genutzt werden. Die Trennung von trauhanderischen Sanierungsträger (Dienstleistungsträger) und baubezogene Maßnahmen (Maßnahmenträger) ist anzustreben. Den Beteiligten müssen ihre Aufgaben und Funktionen klar zugewiesen werden. Neue Verträge sowie bestehende Verträge müssen diesem Grundsatz entsprechen bzw. angepaßt werden.</p>
		
<p>Internationale Bauausstellung Berlin 1984</p>		
<p>12.</p> <p>Alle Maßnahmen, die getroffen werden, müssen die Verwirklichung der Stadterneuerung nach diesem Konzept über 1984 hinaus sichern.</p>		

(Quelle: Bodenschatz 1987: 207)

Mit dem Mauerfall stellten sich der Stadterneuerung dann neue Aufgaben: „Zentrumsumbau“ und „Entwicklungsmaßnahmen am Innenstadtrand und in der städtischen Peripherie“ (AGSEB 1994: 11). Zugleich traten neue Akteure auf – private Investoren und Bundesbehörden nahmen eine offensive Rolle ein, die öffentliche Hand agierte eher „passiv, nachtrabend“ und Bürgerinitiativen waren auf dem „Rückzug“ (ebd.: 11). Diese neue Situation spiegelte sich in der Anpassung der „Grundsätze“ wider. Öffentliche Mittel, so wurde angesichts des dramatischen Sanierungsbedarfs entschieden, sollten nur noch für öffentliches Eigentum eingesetzt werden (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2003: 4). Die im August 1993 vom Senat beschlossenen „Leitsätze zur Stadterneuerung“ markierten das Ende der „staatlichen Veranstaltung“ und erklärten die „Privatisierung der Stadterneuerung [...] zum ‚unabwendbaren‘ Kern der neuen Sanierungsstrategie“ (Bernt 2001: 137): Die „Leitsätze“ waren widersprüchlich, indem sie einerseits wesentliche Ziele der „Grundsätze“ beibehielten – Schutz vor Verdrängung, Beteiligung – zugleich aber in zentralen Punkten wie der Rolle privater Investoren klar

mit dem alten Modell brachen (Bernt 2001: 136, vgl. auch Häußermann et al. 2002: 23ff). Die Rede von der „Behutsamkeit“ wurde angesichts dieser Verschiebung schon im Laufe der 1980er Jahre, aber deutlich mit den neuen Leitsätzen 1993, zu einem „leeren Signifikanten“ (Laclau/Mouffe 1991), einem Leitbild, das „für alles und nichts“ herangezogen werden konnte (Bernt 2001: 74). Dieser Wandel ging mit einer begrifflichen Verschiebung einher: Das Kernprogramm der Stadterneuerung in den förmlich festgesetzten Sanierungsgebieten in den 1990er Jahren wurde nicht mehr als „behutsame Stadterneuerung“, sondern als „soziale Stadterneuerung“ bezeichnet (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2003).

Abbildung 4: Leitsätze zur Stadterneuerung in Berlin 1993

<p>Städtebauliche und wohnungspolitische Ziele</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Der umfassende Handlungsbedarf in den Gründerzeitquartieren des Ostteils der Stadt erfordert eine flächenhafte und eine auf Schwerpunkte (Sanierungsgebiete) bezogene Strategie der Stadterneuerung. Die verbreiteten infrastrukturellen Defizite zwingen, die Sanierungsgebiete groß zu dimensionieren. 2. Ziel der Erneuerung ist der Erhalt der bestehenden baulichen und städtebaulichen Struktur. Die neue, veränderte städtebauliche Funktion der Gebiete ist behutsam aus dem Bestand zu entwickeln. 3. Die Erneuerung ist an den Bedürfnissen der Betroffenen zu orientieren. Die Erneuerungsmaßnahmen und -verfahren werden sozialverträglich gestaltet. 4. Bei der Erneuerung der Gebiete ist die vorhandene Struktur des Gewerbes zu sichern und zu entwickeln; Arbeitsplätze sind im Grundsatz zu erhalten bzw. neu zu schaffen. 5. Die Sanierung ist nach förmlicher Festlegung zügig, d.h. innerhalb von ca. 15 Jahren durchzuführen. Bei der Größe der Sanierungsgebiete ist dieses nur erreichbar, wenn die Erneuerung auf die notwendigen Maßnahmen und Standards begrenzt wird. <p style="text-align: center;">Sicherung der Sanierungsziele</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Die rechtlichen Möglichkeiten der planungs-, bauordnungs-, wohnungsaufsichts- und vermögensrechtlichen Instrumente für die Sicherung der Sanierungsziele sind auszuschöpfen. 7. Öffentliche Standorte werden durch vorhaltenden Grunderwerb und durch Planungsrecht (Bebauungspläne) frühzeitig gesichert. <p style="text-align: center;">Finanzierung der Stadterneuerung</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Der Finanzierung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen und der notwendigen technischen Infrastruktur in den Sanierungsgebieten wird Priorität gegenüber anderen Bestandsgebieten in der Finanz- und Haushaltsplanung des Landes Berlin eingeräumt. 9. Die erforderliche Erneuerung der Altbausubstanz kann nur durchgeführt werden, wenn Eigentümerinvestitionen aktiviert und die Maßnahmen verstärkt durch privates Kapital finanziert werden. 10. Die Erneuerung der Gebäude und Wohnungen muss mittelfristig jedoch durch öffentliche Förderung unterstützt werden, soweit die notwendigen Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen aus den Mieterträgen nicht zu finanzieren sind. <p style="text-align: center;">Organisation der Stadterneuerung</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. In den Sanierungsgebieten sind Betroffenenvertretungen zu bilden. Durch Sozialplanverfahren und offene Beratung sind die Belange der Bewohner und Nutzer einzubringen. 12. Zur Erfüllung von Aufgaben Berlins bei der Vorbereitung und Durchführung der Sanierung werden Sanierungsbeauftragte bzw. treuhänderische Sanierungsträger nach § 157 BauGB eingesetzt. Der Zwischenerwerb von Grundstücken zur Sicherung öffentlicher Standorte wird einem bezirksübergreifend tätigen treuhänderischen Sanierungsträger übertragen.
--

(Quelle: AGSEB 1994: 148ff)

Der „Deep Core“ (Sabatier 1993) bzw. die zentrale „Story Line“ (Hajer 1995) der „behutsamen Stadterneuerung“, die Überzeugung bzw. die Rede davon, dass Stadterneuerung über die bauliche Dimension hinausgehen muss, blieb allerdings bei allen Verschiebungen beibehalten und wurde zudem auf die „Neubau-Erneuerung“ übertragen, auf die Großsiedlungsstrategie West und die Großsiedlungsstrategie Ost. Wohnumfeldverbesserungen und Beiratsverfahren wurden hier zu Standards, in den Ostgebieten mit massiver Unterstützung durch das Programm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) des Bundesbauministeriums (vier Modellprojekte).¹¹ Der integrierte Ansatz der Großsiedlungsstrategie lässt sich an einem Statement des damaligen Bausenators Klemann ablesen, der 1997 formulierte:

„Ein wichtiger Pfeiler der Berliner Großsiedlungsstrategie ist der Versuch, Strukturen für ein kommunales Stadtteilmanagement aufzubauen, das die vielfältigen Ressourcen der konkurrierenden Verwaltungen und der sogenannten ‚flächennutzenden Akteure‘ zusammenbringt [...]. Die Senatsbauverwaltung hat zur Erarbeitung von Rahmenplänen für die einzelnen Großsiedlungen integrierte Steuerungsverfahren organisiert. Sie führen von Beginn an die betroffene Öffentlichkeit, die kommunalen Ämter und die Senatsverwaltungen sowie die Eigentümergesellschaften, Verbände, Institutionen und Initiativen mit ihren jeweiligen Experten zusammen“ (Klemann 1997: 8).

Organisatorisch war die Steuerung der Stadterneuerung auf gesamtstädtischer Ebene in der Senatsverwaltung für Bauen und Wohnen, Referat IVC („Stadterneuerung und Modernisierung“) angesiedelt. Mit der Neubauerneuerung wurden innerhalb der Senatsverwaltung für Bauen und Wohnen zwei Arbeitsgruppen beauftragt: die Arbeitsgruppe „Modernisierung und Instandsetzung der in Montagebauweise errichteten

11 Im Bericht des Senats über die Einrichtung integrierter Stadtteilverfahren (Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c) werden folgende Handlungsansätze in Großsiedlungsgebieten des sozialen Wohnungsbaus (West) genannt: Maßnahmenprogramm zur Sicherung und Verbesserung des Sozialgefüges im Sozialwohnungsbestand der Großsiedlungen (1998), Aufhebung der Fehlbelegungsabgabe und der Belegungsbindung, Fördermittel für Wohnumfeldverbesserung, Aussetzen von förderungsbedingten Mieterhöhungen (1999). In den Großsiedlungsgebieten des komplexen Wohnungsbaus (Ost) wurden vor allem Fördermittel zur baulichen Erneuerung sowie zur Wohnumfeldverbesserung eingesetzt. Diese Mittel kamen nur im Rahmen von integrierten Stadtteilverfahren zum Einsatz, die „mit intensiver Bürgerbeteiligung ressortübergreifende Probleme aufgreifen und Lösungsmöglichkeiten erarbeiten“ sollten (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c: 30). Typisch war die Verbindung mit Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen für Jugendliche.

Großplattensiedlungen“ (IV C 55) und die Arbeitsgruppe „Städtebauliche Weiterentwicklung der Großsiedlungen“ (IV E 3) im Referat „Wohnungsbau in der Stadtplanung“. Nach dem Beschluss zu den integrierten Stadtteilverfahren/Quartiersmanagement wurde die Arbeitsgruppe IV E 3 im Jahr 2000 auch mit der Koordinierung der Quartiersmanagementverfahren und -gebiete betraut und als eigenständiges Referat „Soziale Stadt“ (IV B) ausgegliedert. Leiterin des Referats wurde Monica Schümer-Strucksberg, die seit Anfang der 1990er Jahre für die Strategieentwicklung für die Großsiedlungen in Ostberlin zuständig gewesen war.¹²

Aus dieser Linie der Stadterneuerung heraus hat der „integrierte Ansatz“ wie er der Quartiersmanagement-Politik zugrunde liegt, mit dem Prinzip der „Behutsamkeit“ eine über zwei Jahrzehnte zurückreichende Tradition. Der Bezugspunkt der Stadterneuerung hat sich im Laufe der Jahre von Wohnung und Haus auf das Umfeld (Wohnumfeldmaßnahmen) und schließlich auf das „Quartier“ ausgeweitet, und auch die Sanierungskulisse hat sich auf Altbau – und Neubaugebiete ausgedehnt. War die „behutsame Stadterneuerung“ eine „im Prinzip auf das einzelne Grundstück und Gebäude bezogene Konzeption“ (Frick 1993, zitiert in Schilling 2003: 211), erscheinen somit Quartiersmanagement und „integrierte Stadtteilverfahren“ als eine konsequente Weiterentwicklung und Erweiterung dieses etablierten Pfades in das „Quartier“ als neue Bezugsgröße. Diese Linie zeigt sich nicht nur konzeptionell, sondern auch personell und in den Selbstbeschreibungen der beteiligten Akteure.¹³

Stadtentwicklungsplanung: Von der „Stadtentwicklung sozial“ zur „Sozialorientierten Stadtentwicklung“

Während sich der Handlungsbereich der Stadterneuerung auf die Stabilisierung und/oder Aufwertung einzelner Quartiere mit dem Instrumentarium der Städtebauförderung bezieht, geht es in der Stadtentwicklungsplanung um strategische Überlegungen für die Entwicklung der Gesamtstadt (vgl. Albers 1995: 882). Wo im Bereich der Stadterneuerung das zentrale Instrument der Einsatz vor allem investiver Fördermittel ist, sind die wesentlichen Instrumente der Stadtentwicklungsplanung der

12 Während der IBA-Zeit hatte Monica Schümer-Strucksberg in der Geschäftsstelle der Arbeitsgruppe Erneuerungskommission Kottbusser Tor gearbeitet. Nach dem Rücktritt von Senator Strieder im Sommer 2004 wurde ihr Nachfolger als Referatsleiter „Soziale Stadt“ dessen ehemaliger Büroleiter, Philip Mühlberg, der Anfang der 1990er Jahre an Vorbereitenden Untersuchungen zur Sanierung in den östlichen Altbaugebieten beteiligt war.

13 Auf diesen Zusammenhang gehe ich in Kapitel 6 ausführlich ein.

Flächennutzungsplan (FNP) sowie Stadtentwicklungspläne (StEP), informelle, den FNP thematisch konkretisierende Instrumente gemäß § 4 Abs. 1 des Berliner Ausführungsgesetzes zum Baugesetzbuch (AG-BauGB). Die Stadtentwicklungspläne bestimmen räumliche und zeitliche Prioritäten der Flächennutzung. Ihnen kommt auch die Aufgabe zu, „gesellschaftlich problematische Entwicklungen und Tendenzen sowie deren räumliche Auswirkungen frühzeitig zu erkennen und entsprechende Strategien zu deren Bewältigung zu entwickeln“.¹⁴ In der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung war das Referat II C „Sektorale Stadtentwicklungskonzepte, Entwicklungsstrategien“ für die Erstellung der Stadtentwicklungspläne zuständig, seit der Zusammenlegung mit der Bauverwaltung im Dezember 1999 ist es das Referat I A „Stadtentwicklungsplanung und Bodenwirtschaft“.¹⁵

In den frühen 1990er Jahren führten Kontakte zur Integrationsbeauftragten des Landes Berlin und vor allem ein gemeinsames Forschungsprojekt (ECOS)¹⁶ bei Mitarbeitern der Abteilung für Stadtent-

14 Vgl. die Selbstdarstellung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/einfuehrung/index.shtml>; konsultiert am 10.7.2005.

15 Zwei weitere informelle Instrumente der Berliner Stadtentwicklungsplanung, die im Kontext der sozialen Stadtpolitik von Bedeutung sind, sind das Stadtforum und die Planwerke. Das Stadtforum wurde 1991 von Senator Volker Hassemer (CDU) als ein Beratungsgremium der Stadtentwicklungsverwaltung ins Leben gerufen. Hier werden in unregelmäßigen Abständen für die Berliner Stadtentwicklung bedeutsame Themen fachöffentlich diskutiert. Mit der Übernahme des Stadtforums durch Senator Peter Strieder im Januar 1996 wurde die „städtische Gesellschaftspolitik“ zu einem wichtigen Schwerpunkt des Stadtforums (vgl. die Darstellung der Geschichte des Stadtforums unter www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/forum2020/index.shtml; konsultiert am 10.7.2005; vgl. auch Schmals/Jahn 1997). Die Planwerke sind ein weiteres, das System der gesamtstädtischen Flächennutzungsplanung ergänzendes informelles Planungsinstrument und verstehen sich als „Angebot zu Information und Diskussion an alle [...], die an der städtebaulichen und landschaftlichen Entwicklung des entsprechenden Teilraumes in Berlin interessiert oder verantwortlich an Planung und Entwicklung beteiligt sind“ (vgl. die Selbstdarstellung auf www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/planwerke/de/einleitung/index.shtml, konsultiert am 7.7.2005). 1996 wurde das Planwerk Innenstadt begonnen und am 18. Mai 1999 vom Berliner Senat als städtebauliches Leitbild beschlossen (DS 13/3776), seither sind weitere Planwerke zum Südostraum, Nordostraum und Westraum erarbeitet worden. Stadtforum und Planwerke waren in der Öffentlichkeit sehr umstritten, hierzu siehe insbesondere Lenhart 2001: 98ff.

16 ECOS ist das Akronym für „Comparative Studies for metropolitan areas in central and western Europe concerning the topics transport and migration“. Der Abschlussbericht des Projekts ist in der Reihe „Sektorale Entwicklungskonzepte“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umwelt-

wicklungsplanung zu Überlegungen, inwiefern sich die Stadtentwicklungsplanung um das Thema Zuwanderung „kümmern“ könne. Aus diesen Gedanken heraus, und gestützt durch Hassemers generelles Interesse an einer kontinuierlichen Verbesserung und Stärkung der Stadtentwicklungsplanung, entstand – zu einer Zeit, als nach Fertigstellung des Flächennutzungsplans 1994 auch Kapazitäten vorhanden waren – die Idee für einen „Stadtentwicklungsplan sozial“.¹⁷ 1994 beauftragte das Referat IIC Hartmut Häußermann, der auch an dem Migrationsprojekt beteiligt gewesen war, mit einer Expertise über soziale Aspekte der Stadtentwicklung (Häußermann/Kapphan 1995). In diesem Gutachten wurde der sozialräumliche Wandel Berlins beschrieben und ein Blick auf „sozial orientierte Stadtentwicklungsprogramme, Armuts- und Sozialberichte“ in anderen Städten geworfen. Auf dieser Basis wurde ein System zur Stadtbeobachtung skizziert und ein Arbeitsprogramm zur Erarbeitung eines Programms „Stadtentwicklung sozial“ vorgelegt. Im Mittelpunkt des Beobachtungssystems stand die Identifizierung von „Problemgebieten“. Als solche bezeichneten die Verfasser „Teilräume, in denen ein hoher Anteil der Bevölkerung in individuell problematischen Lebenssituationen lebt oder die in besonderem Maße von negativen Auswirkungen des Stadtentwicklungsprozesses betroffen sind“ (Häußermann/Kapphan 1995: 44). „Bei der Definition von Problemgebieten, inclusive der Gebiete, die einen problematischen Wandel erfahren“, so wurde ergänzt, „spielen die sozio-ökonomische Situation der Bevölkerung, die demografische Entwicklung, das Niveau der Wohnungsversorgung und die Nutzungs- wie Baustruktur eine zentrale Rolle“ (ebd.: 44).

In der Folge wurde ein zweites Gutachten, eine „Pilotstudie Lichtenberg“ erarbeitet, in der das vorgeschlagene Indikatorenset auf seine Aussagekraft hin überprüft wurde (Häußermann/Kapphan 1996). Aufbauend auf einer Analyse der sozialräumlichen Entwicklung des Gebietes wurden in diesem Bericht zwei Gebietstypen identifiziert, die als problematisch eingestuft wurden und „in vergleichbarer Form wahrscheinlich in allen Ost-Berliner Bezirken auftreten“ (ebd.: 64): „Plattenbaugebiete, in denen eine selektive Mobilität eingesetzt hat“ sowie „Altbaugebiete, in denen zwar planungsrechtliche Instrumentarien zum ‚Schutz‘ der Bewohner angewendet werden, wo aber der Mangel an öffentlicher Förderung und zögerliche Privatinvestitionen die zukünftige Entwicklung als

schutz und Technologie Berlin, Referat II C, „Sektorale Entwicklungsplanung, Entwicklungsstrategien“ erschienen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1995).

17 Diese Informationen beziehen sich auf ein Gespräch mit einem ehemaligen Mitarbeiter in diesem Referat am 08.12.2003

ausgesprochen ‚offen‘ erscheinen lassen, die sozusagen, ‚auf der Kippe‘ stehen“ (ebd.: 5).

Der nächste Schritt in diesen Bemühungen der Stadtentwicklungsplaner um ein neues Beobachtungs- und Handlungsfeld war ein drittes Gutachten zur „Sozialorientierten Stadtentwicklung“, das die sozialräumlichen Entwicklungen in der Gesamtstadt erfassen sollte. Die Höhe des Auftragsvolumens verlangte diesmal sowohl eine Ausschreibung sowie die Beachtung der Interessen auch anderer Abteilungen innerhalb der Senatsverwaltung. Den Zuschlag bekam ein gemeinsames Angebot des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik IfS und der Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung S.T.E.R.N., wiederum unter Leitung von Hartmut Häußermann. Es wurde in 14 Monaten erarbeitet, im April 1998 fertiggestellt und im Oktober 1998 veröffentlicht. Die Studie basiert auf zwei Säulen – auf einer Analyse des sozialräumlichen Wandels von Berlin und auf Handlungsempfehlungen für eine integrierte Quartiersentwicklungspolitik. Dieses Gutachten, das im Sprachgebrauch der Berliner Stadtplaner und Stadterneuerer auch als „Häußermann-Gutachten“ bezeichnet wird, gilt als die unmittelbare Grundlage für die sozialorientierte Stadtpolitik in Berlin und soll daher etwas detaillierter vorgestellt werden.¹⁸

Sozialorientierte Stadtentwicklung – das „Häußermann-Gutachten“

Anlass und Ziel des Gutachtens

Im Vorwort des Gutachtens skizzierte der 1996 in das Amt gewechselte Senator für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Peter Strieder, als Auftraggeber der Studie die Konturen des Strukturwandels in Berlin. Er beobachtete eine Gleichzeitigkeit von Wachstum vor allem im Dienstleistungsbereich mit einem Abbau von Arbeitsplätzen, Arbeitslosigkeit und wachsender Armut (Strieder 1998: 6). Daher müsse die Stadt „sich dringend mit den typischen Großstadtphänomenen befassen“ (ebd.: 6). Die stadtpolitischen Herausforderungen waren für ihn klar:

¹⁸ Im Folgenden werde ich mich an dieser informellen Bezeichnung orientieren. Dies geschieht nicht in der Absicht, den Beitrag der Mitverfasser zu schmälern. Vielmehr geht es darum, das Gutachten in seiner Gesamtheit, einschließlich seiner Entstehungsgeschichte und auch seiner Rezeption im Politikprozess, die eng an diesen Namen und die mit ihm verbundene Reputation geknüpft ist, zu verstehen.

„Die Fehler einer Gießkannenpolitik der Vergangenheit sollen durch quartiersorientierte Problemlösungen vermieden werden“ (ebd.: 7).¹⁹

Julian Wékel, damaliger Abteilungsleiter für Stadtplanung, Stadtentwicklung und Gestaltung, stellte in seinen einleitenden Worten zu dem Gutachten den Zusammenhang zur wachstumsorientierten Stadtentwicklungspolitik Berlins in den Jahren nach der Wende her. Zur Abfederung negativer Begleiterscheinungen beispielsweise von Großprojekten, müssten „planungsrechtliche Schutzinstrumente“ entwickelt werden (Wékel 1998: 8). Vor diesem Hintergrund nannte er drei zentrale Fragestellungen des Gutachtens:

- „Welche sozialen/sozialräumlichen Auswirkungen hat der rasante Strukturwandel in Berlin, welche sozialräumlichen Prozesse werden durch die in der Stadt durchgeführten Großvorhaben ausgelöst und welche Auswirkungen haben diese Entwicklungen auf benachbarte Wohngebiete im Sinne von Aufwertungsdruck?“
- „Im Sinne eines Frühwarnsystems ist die kontinuierliche Beobachtung sozialer/sozialräumlicher Prozesse auf kleinräumiger Ebene notwendig. Welche stadtplanerischen, demografischen und sozialen Indikatoren sind hierfür einsetzbar?“
- „Welche Instrumente und Handlungsstrategien sind notwendig, um sozial negativen Entwicklungen entgegenzuwirken?“ (ebd.: 8).

Die Ausführungen von Strieder und Wékel schildern die unklare Situationsdeutung in den Jahren 1996-98: Hinter den „typischen Großstadtproblemen“ stand die Befürchtung einer Verdrängung durch Wachstum neben einer allgemeinen Verarmung. Sie sind Ausdruck der Schwierigkeit, die sich allmählich abzeichnende Krise, das Ende der Wachstumsträume einzuschätzen, die noch zur Zeit der Beauftragung des Gutachtens die Stadtpolitik und ihre Rhetorik bestimmten. In einem Vortrag bei der Friedrich-Ebert-Stiftung blickte Strieder 1999 auf diese Zeit zurück:

„Ich möchte meine Ausführungen mit einem Zitat aus dem Wahlprogramm der SPD aus dem Jahr 1995 beginnen. Dort hieß es: ‚Wir werden nicht zulassen, daß im Zentrum der Stadt nur noch gehobene Dienstleistungen und Luxuswohnungen angesiedelt werden. Es darf keine Verdrängung der dort

19 Vgl. den Kontrast dieser Einschätzung zu den oben zitierten Ausführungen von Klemann aus dem Jahr 1997 über die integrierten Steuerungsverfahren in den Großsiedlungen (s.o.). Hier wird einmal mehr deutlich, dass die einen (Stadterneuerer) das Gefühl haben mussten, das schon zu tun, was die anderen (Strategen) erst forderten.

eingesessenen Bevölkerung geben.⁴ Das war eine Aussage, die viele Menschen in der Stadt teilen konnten. Allein die Tatsache, dass dieses Zitat gerade einmal drei Jahre alt ist und heute schon überholt ist und wir heute mit ganz anderen Ausgangsbedingungen zu rechnen haben, belegt die Dramatik und die Dynamik der Entwicklung.“ (Strieder 1999: 40).

Und weiter:

„Es ist also im Ergebnis nicht die noch vor wenigen Jahren befürchtete Yuppiesierung, nicht die Verdrängung der einfachen Leute, sondern vielmehr der soziale Abwärtstrend, die Entmischung, die uns besorgt macht“ (ebd.: 40).

Mit der „Entmischung“ sprach Strieder eine Befürchtung aus, die die Grundfesten der Berliner Stadtpolitik in Gefahr sah, die sich – von „behaltsamer Stadterneuerung“ bis zum „Planwerk Innenstadt“ – an „Urbanität“ und sozialer Mischung orientiert hatte.²⁰ Die aus den Sozialdaten der Jahre 1994-96 abgeleitete Tendenz zu einer sozialräumlichen Segregation stellte eine Bedrohung für dieses Modell dar, das in die Tradition der „europäischen Stadt“ gesetzt wurde. Entsprechend formulierten die Gutachter im einleitenden Teil ihrer Arbeit:

„Ob die Differenz der europäischen zur amerikanischen Stadt aufrechterhalten werden soll und kann, ist eine der wichtigsten stadtpolitischen Fragen des 21. Jahrhunderts“ (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998b: 27).

Wie das Zitat zugleich zeigt, reihte sich das Gutachten mit Fragestellung und Begrifflichkeit in den sozialwissenschaftlichen Ausgrenzungsdiskurs ein, der zu dieser Zeit auch auf nationaler und internationaler Ebene geführt wurde. Der wesentliche Verfasser der Studie, Hartmut Häußermann, nahm auch dort eine zentrale Sprecherposition ein (vgl. Kap. 4).

Methodik und wesentliche Ergebnisse

Die Studie wurde in einer Mischung aus quantitativen und qualitativen Analysen erstellt. Die quantitativen Daten wurden im Rahmen einer Sonderauswertung vom Statistischen Landesamt Berlin zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der qualitativen Erhebung wurden in jedem der damals 23 Bezirke bis zu fünf Experteninterviews mit den relevanten Fachverwaltungen geführt. Begleitend wurde von der damaligen Senats-

20 Den Zusammenhang zwischen (seinem Verständnis von) Urbanität und der Politik der „sozialen Stadt“ stellte Strieder später selbst her: „Soziale Stadt‘ ist das Markenzeichen moderner Urbanität“ (Strieder 2000: 6).

verwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe auf Senatsebene einberufen, an der die Senatsverwaltungen für Gesundheit und Soziales, für Bauen, Wohnen und Verkehr, für Schule, Jugend und Sport, Arbeit, Berufsbildung und Frauen, für Wirtschaft und Betriebe sowie für Wissenschaft, Forschung und Kultur beteiligt waren. Im November 1997 wurde ein Workshop unter Einbeziehung der Bezirke veranstaltet, im Juni 1997 gab es ein Arbeitsgespräch speziell zu den Innenstadtbezirken (Wékel 1998: 9). Die wesentlichen Bestandteile des Gutachtens waren die Beschreibung sozialräumlicher Entwicklungsprozesse, die Identifizierung von „Quartieren mit problematischer Entwicklung“ und die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für den Senat. Der analytische Teil der Studie belegte, dass Berlins sozialräumliche Struktur nach der Wiedervereinigung zunehmende Segregationstendenzen aufwies:

„Insgesamt zeichnet sich im Stadtgebiet ein stärkerer Sortierungsprozeß nach Einkommen, Nationalität und Familienstand ab als vor 1990 im West- und Ostteil der Stadt“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998b: 15).

Die Ergebnisse der sozialräumlichen Untersuchung wurden in 6 Thesen zusammengefasst:

- Zunehmende Dynamik von Wanderungen
- Soziale Entmischung durch Selektivität der Wanderungen
- Verstärkung bestehender Sozialprofile in den westlichen Bezirken
- Zunahme des Entmischungsprozesses in der östlichen Innenstadt
- Zuzug und Konzentration von transferabhängigen Haushalten im sozialen Wohnungsbau
- Entmischungsprozess in abgeschwächter Form in den östlichen Plattenbaugebieten (ebd.: 14).

Aus dieser Problembeschreibung leitete das Gutachten zwei Handlungsvorschläge:

- die Entwicklung von „Strategien einer urbanen Integration“²¹ sowie
- die Einrichtung eines „Stadt-Monitoring“ (ebd.: 17).

21 Der Begriff „Urbane Integration“ wurde von Hartmut Häußermann eingeführt und in dem Gutachten zum ersten Mal benutzt. Die gleichnamige ressortübergreifende Arbeitsgruppe verschiedener Senatsverwaltungen bediente sich in erster Linie des Begriffs, arbeitete aber nicht in der im Gutachten formulierten strategischen Perspektive. Im Wesentlichen wurde in der AG eine Übersicht über bestehende stadtpolitische Steuerungsinstrumente zusammengestellt. Der Begriff „Integration“ bezog sich sogleich auf die Integration der Instrumente der öffentlichen Hand.

Die stadtpolitische Intervention sollte dabei, so die Gutachter, als „Qualitätspolitik“ verstanden werden und sich durch „Querschnittsorientierung und Partnerschaftlichkeit, Gebietsbezug“, einen konkreten Projektbezug und einen mehrdimensionalen Zuschnitt von Maßnahmen auszeichnen (ebd.: 16). Eine solche „Qualitätspolitik“, so das Gutachten, sei „in der internationalen Diskussion“ als Forderung Allgemeingut geworden. In der Formulierung von Handlungsempfehlungen bezogen sich die Gutachter dabei explizit auf Ansätze aus dem europäischen Ausland sowie aus Hamburg und aus Nordrhein-Westfalen. Dieser Vergleich war ihnen möglich, da sie die sozialen Entmischungstendenzen in Berlin als typische Großstadtprobleme definierten und im Kontext „Europäischer Entwicklungstendenzen“ diskutierten (ebd.: 74). Die Vorstellung der europäischen Beispiele bediente sich insbesondere bei den Arbeiten des Netzwerks „Quartiers en Crise“ (vgl. Froessler et al. 1994a, Froessler 1994b).

Die Vorschläge für stadtpolitische Interventionen speisten sich somit sowohl aus der Betrachtung der konkreten lokalen Handlungsnotwendigkeiten sowie aus einer Orientierung an Beispielen in anderen, als ähnlich angesehenen, Städten und Zusammenhängen. Die bestehenden Berliner Beispiele wurden dahingegen jedoch weitgehend ausgeblendet. Die Vorschläge wurden als „Strategien urbaner Integration“ zusammengefasst. Als Elemente einer solchen Strategie für Berlin wurden in dem Gutachten genannt:

- „Bremsen des Rückgangs von Belegungsbindungen bei Wohnungen und Kauf zusätzlicher Bindungen, um weitere Entmischungsprozesse zu vermeiden; Einführung unternehmensbezogener und räumlich differenzierter Belegungsbindungen, um die fatale räumliche Konzentration in einzelnen Quartieren oder Gebäuden zu vermeiden“;
- „Umstellung der Städtebauförderung von einer Dominanz baulich-investiver Maßnahmen auf eine Verknüpfung mit Maßnahmen zur Qualifizierung, Arbeitsplatzbeschaffung und quartiersbezogenen Wirtschaftsförderung“;
- „Aufbau lokaler Kooperationsrunden unter Beteiligung von Arbeitsamt, Hochschulen, Privatwirtschaft, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Schulen: „Lokale Partnerschaften““;
- „Initiierung von Stadtteilmanagement unter Einsatz intermediärer Organisationen zur Erarbeitung von gebietsbezogenen Konzepten, zur Bewohnerbeteiligung und -aktivierung, Vernetzung und Kooperation lokaler Akteure“;

- „Einbindung der Privatwirtschaft z.B. in Form des ‚Corporate Community Involvement‘“ (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998b: 17).

Kernstück dieser Strategie war sicherlich das Quartiers- bzw. Stadtteilmanagement, das jedoch nicht losgelöst von den begleitenden Maßnahmen, sondern nur als ein Baustein dieser Strategie gedacht war. Als konkrete Aufgaben eines Stadtteilmanagements wurden genannt:

- „Erarbeitung eines gebietsbezogenen Konzepts in Zusammenarbeit mit den lokalen Projekten, der Kooperationsrunde und dem Beirat; Organisation der Kooperationsrunden“;
- „Unterstützung bei der Konzeptionierung von Projekten, mit Antrags-hilfen; Vorbereiten der Projektanträge für den Beirat und die ressortübergreifende Arbeitsgruppe, Organisation der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches unter Projekten vor Ort“;
- „Aufbau eines quartiersbezogenen Informationssystems; Akquise von zusätzlichen Fördermöglichkeiten (z.B. EU-Mittel)“;
- „Initiierung von ‚Community Corporate Involvement‘“;
- „Bewohneraktivierung“ (vgl. ebd.: 82).

Als Vorgehensweise wurden Modellprojekte vorgeschlagen, die auf den Prinzipien Partnerschaftlichkeit, Vernetzung und Selbstorganisation beruhen (ebd.: 80). Dabei wurde explizit auch auf vorhandene, ähnlich gelagerte Erfahrungen in Berlin verwiesen, die reaktiviert werden könnten:

„Gerade in Berlin gibt es aus den strategischen Diskussionen der 70er und 80er Jahre über den Umgang mit sanierungsbedürftigen Altbaugebieten einen Erfahrungsfundus, der jetzt – neben neuen Ansätzen – wieder genutzt werden kann“ (ebd.: 80).

Diese Einschätzung unterstreicht den irritierenden Eindruck, den das Gutachten in seinem Empfehlungsteil auf Akteure der Stadterneuerungsszene machen musste, indem es eine Diskontinuität suggeriert und auf die 70er und 80er Jahre, also eine abgeschlossene Vergangenheit verweist, die „reaktiviert“ werden könne. Dahingegen waren die genannten Punkte in den 1990er Jahren in den Großsiedlungs-Beiratsverfahren und in den Sanierungsverfahren in der Praxis durchaus schon üblich.

Für ein Organisationsmodell machte das Gutachten folgende Vorschläge:

- Auf Senatsebene sollte eine „ressortübergreifende Arbeitsgruppe“ eingerichtet werden, dazu wurde

- die „gemeinschaftliche Förderung“ durch „Bündelung, Regionalisierung und Flexibilisierung“ der Förderung empfohlen sowie
- der „Aufbau eines zentralen Stadtbeobachtungssystems zur Früherkennung von problematischen Entwicklungen“ (vgl. ebd.: 82).

Für die Gebietsebene wurde vorgeschlagen,

- vor allem Mehrzielprojekte
- in kleinteiligen lokal verankerten Trägerstrukturen zu unterstützen,
- lokale Kooperationsrunden einzurichten, an denen sich auch Bewohner, Verbände und Unternehmen beteiligen,
- einen Beirat (Vertreter der lokalen Kooperationsrunden, Bezirksverwaltung und Bezirksverordneten) zu etablieren und
- ein Stadteilmanagement einzusetzen (vgl. ebd.: 82).

Dieses komplexe Arrangement verdeutlicht ein weiteres Mal, dass das Stadteilmanagement nur als ein Baustein in einem komplexen Organisationsmodell gedacht war (vgl. ebd.: 82).

Das Gutachten verwies darauf, dass für unterschiedliche Gebietstypen je unterschiedliche Entwicklungen zu verzeichnen und die Empfehlungen für jeden Typ gesondert zu formulieren waren (ebd.: 84). Für die innerstädtischen Altbaugebiete im Ostteil wurde ein „zweiseitiger Steuerungsbedarf“ ausgemacht, der sowohl die „Verbesserung von Wohnqualität, Infrastruktur und Wohnumfeld“ einschloss, um weitere Fortzüge zu bremsen, gleichzeitig aber auch Verdrängung vorbeugen sollte, beispielsweise durch §172 BauGB (Milieuschutz) (ebd.: 84). Für die Wohnkomplexe im Westteil wurde auf die Steuerungswirkung von Belegungsbindungen verwiesen, die dort verstärkt zum Tragen kommt, für die Großwohnsiedlungen im Ostteil wurden weitere Wohnumfeldverbesserungen, Teilprivatisierungen und vor allem das Organisieren des Zusammenlebens verschiedener Kulturen empfohlen.

Mit dieser Darstellung der Empfehlungen möchte ich die Stoßrichtung der Studie illustrieren: Auf die unterschiedlichen Entwicklungen in den verschiedenen Teilgebieten Berlins muss mit jeweils unterschiedlichen, sensibel aus den konkreten Bedarfen abgeleiteten Instrumenten reagiert werden, die jedoch in jedem Falle ressortübergreifend zu organisieren sind. Zudem war den Gutachtern die gesamtstädtische Perspektive sehr wichtig.²² An verschiedenen Stellen wurde darauf verwiesen, dass die Ursachen der lokalen Problemkumulationen nicht auf der lokalen Ebene liegen und damit Ansätze in den Quartieren selbst nur einer von

22 Gespräch mit einem der Verfasser des Gutachtens „Sozialorientierte Stadtentwicklung“ am 25.7.2003.

mehreren Bausteinen einer Strategie urbaner Integration sein können, die in ein breiteres Konzept zur Bekämpfung städtischer Armut und Exklusion eingebettet sein müsse (vgl. ebd.: 72, 73, 79, 80). Die Gutachter verwiesen auch auf die Langfristigkeit der Problemstellungen und schlugen eine Ausrichtung auf etwa zehn Jahre vor (ebd.: 17).

Reaktionen

Die Ergebnisse des Gutachtens wurden vom damaligen Senator für Stadtentwicklung, Peter Strieder, im März 1998 in Form einer Pressekonferenz (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998a) und im November 1998 im Berliner Stadtforum der Öffentlichkeit vorgestellt, nachdem sie schon Monate vorher in die Presse gelangt waren und das Jahr durch eine „bisher nicht gekannte medienöffentliche Debatte über Armut, Kriminalität und so genannte soziale Brennpunkte“ geprägt war (Fritsche 2003: 22, vgl. auch Schmidtke 2001). Das Gutachten war in der Fachöffentlichkeit viel Lob aber auch heftiger Kritik ausgesetzt, die sich insbesondere an den methodischen Ansatz und an die Problemdeutung richtete. Dem analytischen Teil der Studie wurde insbesondere vorgeworfen, methodisch unsauber zu sein und den Aspekt der Wanderung zu stark zu betonen.²³ Zum einen sei die Wanderung aus der spezifischen Nachwendesituation zu erklären und kein anhaltender Trend (nachholende Suburbanisierung), zum anderen öffne diese Betonung einer verdrängenden Gentrifizierung Tür und Tor. Für diese Methodenkritik seien hier zwei Beispiele genannt:

„Die Überinterpretation von selektiven Wanderungen kann leider auch politisch missbraucht werden: Die Stadtregierung kann die Ergebnisse dieser Studie dahingehend interpretieren, dass eine Politik zur Vermeidung von Bewohnerverdrängung in den citynahen Innenstadtbezirken Ostberlins nicht angebracht sei [...]. In diesem Kontext mehren sich die Zeichen, dass in Berlin die Instrumentarien, welche Bewohnerverdrängung verhindern bzw. verzögern sollten, zunehmend widerwillig eingesetzt oder aufgeweicht werden“ (Kratke/Borst 2000, 280).

„[...] werden in der Beschreibung der Probleme die eigentlichen Zusammenhänge zwischen Kapital, Markt und Stadtraum systematisch ausgeblendet, die Rolle der Politik nicht einmal thematisiert“ (Baumert 1998: o.S.).

23 So etwa auf einem „Stadtforum von unten“ im September 1998.

Zwischenresümee

Mit der Stadterneuerung und der Stadtentwicklungsplanung bestehen in Berlin zwei Policy Communities, die mit ihrer jeweiligen Lesart der Vorgeschichte zur Formulierung der sozialorientierten Stadtentwicklung Ende der 1990er Jahre eigene Diskurskoalitionen ausbildeten: Der Interpretation als eine Weiterentwicklung der „behutsamen Stadterneuerung“ stand die Deutung als eine neue Politik, die auf neue Handlungserfordernisse reagiert, entgegen. Während sich die Stadterneuerung innerhalb von Förderkulissen, die im Wesentlichen auf baulichen Kriterien beruhen, um einen integrierten Ansatz bemühte, ging es der Stadtentwicklungsplanung bei der Beauftragung der drei Gutachten in erster Linie um die Suche nach neuen Kulissen, die sich auf andere Indikatoren, nämlich Tendenzen einer sozialräumlichen Entwicklung, stützen sollten. In der Forderung nach einem integrierten und partizipativen Verfahren in der Quartiersentwicklung waren sich beide Perspektiven einig. Dissens bestand darin, dass die einen (Stadterneuerer) dies aus ihrer bisherigen Praxis heraus begründeten, während die anderen (Stadtentwicklungsplaner) den Ansatz aus einer neuen Aufgabenstellung ableiteten und sich gegen die „Übernahme“ eines neuen Handlungsfeldes durch die bestehende Praxis verwehrten. Die Balancierung dieser Positionen war Gegenstand der politischen Auseinandersetzungen im Sommer 1998, in der die taktischen Manöver des damaligen Senators für Stadtentwicklung, Peter Strieder – mit seiner langjährigen Erfahrung in der Kreuzberger Stadterneuerung – geradezu den Charakter eines „Vatermords“ annahm: ein Kreuzzug gegen die Stadterneuerung, um deren wesentliche Handlungsprinzipien neu zu legitimieren.

Bedeutend erscheint mir vor allem der Zusammenhang zwischen den beiden konkurrierenden Sichtweisen und der Parteienlandschaft bzw. der Aufteilung der Fachressorts auf Senatsebene. Die Abspaltung der Stadtentwicklungsplanung vom Ressort Bauen, Wohnen und Stadterneuerung (1985) war ein Koalitionsdeal aufgrund der Mehrheiten im Abgeordnetenhaus. Daraus ergab sich einerseits die (wieder) wachsende Bedeutung der Stadterneuerung innerhalb des Bauressorts. Zugleich führte diese Trennung zu einer Nichtberücksichtigung der inhaltlichen Weiterentwicklung der Stadterneuerung seitens der Stadtentwicklungsplanung und zu einer Informationsblockade zwischen den Ressorts, die von unterschiedlichen Parteien geführt wurden.²⁴ In der großen Koalition 1990-

24 Auf die schwarz-gelbe Regierung in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre (Bauressort: Georg Wittwer, parteilos, später CDU; Stadtentwicklung: Jürgen Starnick, parteilos), folgte ein kurzes rot-grünes Zwischenspiel 1989-1990 (Bauressort: Wolfgang Nagel, SPD; Stadtentwicklung: Michael

1995 stand Volker Hassemer (CDU) der Stadtentwicklungsverwaltung vor und Wolfgang Nagel (SPD) der Bauverwaltung. Zu dieser Zeit vertrat Nagel das Land Berlin in der ARGEBAU und machte sich dort gemeinsam mit seinen in den entsprechenden Ausschüssen und Arbeitsgruppen vertretenen Mitarbeitern für den „behutsamen“ bzw. „sozialen“ Ansatz in der Stadterneuerung stark. Als in den Koalitionsverhandlungen 1995/96 die beiden Ressorts zwischen den Parteien getauscht wurden und Peter Strieder (SPD) Hassemer beerbte, während Jürgen Klemann (CDU) das Ressort von Nagel übernahm, machte Strieder die aus der Tradition der „behutsamen Stadterneuerung“ heraus in der sozialdemokratisch geführten Bauverwaltung entstandenen Handlungsansätze zu „seiner“ Erfindung. Dazu waren ihm das Häußermann-Gutachten mit seinen Verweisen auf gute Ansätze außerhalb Berlins sowie eine Neu-Etikettierung („Quartiersmanagement“) wichtige Hilfsmittel.²⁵ Er verband den Ansatz mit einem strategischen Instrument, dem Stadt-Monitoring, und brachte so Elemente der Stadterneuerung und der Stadtentwicklungsplanung zusammen (hierzu im Folgenden mehr). Über das Gutachten wurde dann auch eine Diskussion über neue Gebietsausweisungen möglich, da mit der sozialräumlichen Segregation ein neues Problem im Raum stand, auf das politisch reagiert werden musste.

Agenda Setting

Zusätzlicher Druck durch weitere Studien und „Ghettodiskurse“

Parallel zum Erscheinen des Häußermann-Gutachtens veröffentlichte die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales den Sozialstrukturatlas 1997, der erstmals auch die kleinräumige Verteilung von Armut thematisierte und die „Identifikation sozialer Brennpunkte in der Stadt sowie in den jeweiligen Bezirken“ ermöglichte (vgl. Hermann et al. 1998: 5).²⁶

Schreyer, AL) und eine nur wenige Monate währende Übergangsregierung 1990, bevor im Dezember 1990 die Wahlen zum Abgeordnetenhaus zu einer Großen Koalition führten.

- 25 Die Personalisierung der „neuen“ Politik mit Strieder wird im weiteren Verlauf noch deutlicher, wenn etwa vom „Strieder-Papier“ die Rede ist.
- 26 Im Unterschied zum Sozialraum-Monitoring bildet die Sozialberichterstattung in erster Linie die Verteilung der Sozialstruktur im Stadtraum ab mit dem Ziel, „wertneutrale Planungsgrundlagen“ für Akteure im Gesundheits- und Sozialwesen und andere Fachverwaltungen zu liefern (vgl. Hermann et al. 1998: 5). Während mit dem Sozialraum-Monitoring die Einführung des Quartiersmanagement verbunden war, führten die Ergeb-

Die Studie wurde am 30.1.1998 von der damaligen Sozialsenatorin Beate Hübner (CDU) der Öffentlichkeit präsentiert mit dem Befund: „Berlin driftet auseinander“ (vgl. taz vom 31.1.1998). Damit lagen zwei unabhängige Studien vor, die eine zunehmende „Spaltung der Stadt“ feststellten. Schon im Sommer 1997 war zudem in Neukölln der erste Kinder- und Jugendhilfiebericht veröffentlicht worden, der ein alarmierendes Bild der Situation in den Kiezen lieferte, die im gesamtstädtischen Vergleich die hinteren Plätze belegten: In einzelnen Straßen lebten bis zu 40% der Bewohner unterhalb des Existenzminimums, jeder achte Jugendliche im Bezirk war schon einmal straffällig geworden, es gebe Kinder, so wird der damalige Jugendstadtrat Buschkowsky (SPD) zitiert, „die laufen hungernd durch die Straße“ (vgl. Rada 1997).²⁷

Die Medien griffen diese Beobachtungen auf und untermauerten mit ihnen ihre „Ghettodiskurse“ (Schmidtke 2001): „Der Staat hat sich hier und anderswo zurückgezogen. Besonders abends“, beschrieb etwa ein Beitrag in der Wochenzeitung „Der Spiegel“ im Oktober 1997 unter dem Titel „Endstation Neukölln“ die Lage (Wensierski 1997).²⁸ Einen

nisse des Sozialstrukturatlases zu einer Debatte über einen Finanzausgleich zwischen den Berliner Bezirken.

- 27 Der Vergleich der Quartiere wurde im Sozialstrukturatlas auf Basis eines Sozialstrukturindex auf Ebene der statistischen Gebiete und Verkehrszellen vorgenommen. Der Index setzt sich aus folgenden Variablen zusammen: a) positive Korrelation: Anteil der Männer an der Bevölkerung, Anteil der Personen im Alter von 18 bis unter 35 Jahren an der Bevölkerung, Anteil der ausländischen Personen an der Bevölkerung, Anteil der 1-Personen-Haushalte im Alter bis unter 65 Jahren an allen Haushalten, Anteil der Personen ohne beruflichen Ausbildungsabschluß an der Bevölkerung, Arbeitslosenquote, Anteil der Arbeiter an der Bevölkerung, Anteil der Sozialhilfeempfänger (Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) an der Bevölkerung, Anteil der Personen mit Einkommen unter 1000 DM an der Bevölkerung, vorzeitige Sterblichkeit, gemeldete Tbc-Fälle je 100 000 der Bevölkerung; b) negative Korrelation: Anteil der Angestellten an der Bevölkerung, mittleres Haushaltsnettoeinkommen, Lebenserwartung (vgl. Hermann et al. 1998: 8).
- 28 Auf Grundlage einer Medienanalyse beobachtet Schmidtke eine Deklassierung und Stigmatisierung Berliner Innenstadtbezirke sowie eine Ethnisierung der Beschreibungskategorien in der lokalen und überregionalen Berichterstattung über Berlin und Migranten im Zeitraum 1997-1999. Bemerkenswert ist insbesondere seine Feststellung einer wechselseitigen „Verschränkung von öffentlichem und wissenschaftlichem Diskurs“: Während stadtsoziologische Begriffe wie „Gentrifizierung“ in der politisch-öffentlichen Debatte aufgegriffen wurden, brachte seiner Beobachtung zufolge die „für die mediale Inszenierung typische Dramatisierung der Ereignisse [...] die wissenschaftliche Auseinandersetzung“ zur Übernahme des Underclass- und des Ghettobegriffs (vgl. Schmidtke 2001: 159).

Höhepunkt erreichte die öffentliche Debatte, als der damalige Fraktionsvorsitzende der CDU, Klaus Landowsky, und der Staatssekretär der Stadtentwicklungsverwaltung, Hans Stimmann (SPD), in den lokalen Medien über die Notwendigkeit einer Sprengung von Sozialwohnungsbauten plauderten: „Man muß den Mut haben, Gebäude wie das Neue Kreuzberger Zentrum oder den Sozialpalast [zwei innerstädtische Großwohnanlagen in Kreuzberg und Schöneberg, S.G.] zu sprengen“, gab Landowsky im Gespräch mit dem Tagesspiegel zum Besten, und Stimmann zog nach: „Sie haben recht. Das ist ein Tabuthema, aber vielleicht sollte man das NKZ in der Tat abreißen, das versaut die Stadt. Das ist ein sozialer Brennpunkt“ (Tagesspiegel vom 9.3.1998).

Spätestens hier war klar: Die Politik musste und wollte auf die „Spaltung der Stadt“ reagieren, Probleme und Lösungsangebote lagen – vor- und aufbereitet in den Verwaltungen – auf dem Tisch, und zudem bereiteten sich die Parteien allmählich auf den Wahlkampf 1999 vor.²⁹ Mit der Thematisierung der sozialräumlichen Probleme war ein „Perspektivenwechsel“ vollzogen, „weg von den Urbaniten, hin zur sozialen Realität der ‚Problembezirke‘“ (vgl. Rada 1999).³⁰

Thematisierung und Inszenierung (1998): Die Innenstadt-Konferenzen

Veranlasst durch die Ergebnisse des Häußermann-Gutachtens und des Sozialstrukturatlases sowie durch die alarmierende Berichterstattung in den Medien fanden im Frühjahr 1998 zwei Arbeitstreffen des Berliner Senats statt, bei denen ausgehend von der vielschichtigen bestehenden Förderlandschaft „ressortübergreifend praktische Ansätze für Problemlösungen“ diskutiert wurden. Auf Initiative von Eberhard Diepgen (CDU), der sich als Regierender Bürgermeister auch des Themas annehmen wollte, wurde daraufhin vom Senat eine Reihe von sog. Innenstadtkonferenzen angeregt, bei denen es darum ging, „anstelle abstrakt-theoretischer Erörterungen anhand konkreter örtlicher und sachlicher

29 So heißt es beispielsweise in einer Veröffentlichung der Berliner Jusos vom Februar 1998: „Aus der Kombination Momper/Strieder folgt auch personell, dass Adlershof (Momper) und soziale Stadtentwicklung (Strieder) zentrale Themen des Wahlkampfes sein werden“ (vgl. Jusos Berlin 1998: 28).

30 Die „Neuen Urbaniten“, ein Begriff, der vor allem von Hans Stimmann geprägt wurde, standen im Stadtentwicklungsdiskurs für eine gehobene Mittelschicht, die, möglichst als Eigentümer, die Qualitäten des innerstädtischen Wohnens schätzt – und waren als solche Ziel der später im Planwerk Innenstadt konkretisierten Zentrumsplanung. Sie stehen hier für die Wachstums- und Metropoleneuphorie der Nachwendjahre.

Beispiele vorhandene Ideen und bestehende [...] Initiativen [...] aufzugreifen“ und „im Sinne eines integrierten Handlungskonzepts“ zusammenzuführen (Abgeordnetenhaus von Berlin 1998b: 1).³¹ Diese Innenstadtkonferenzen fanden im Frühjahr und Sommer 1998 statt. Im April gab es ein Gespräch zum Thema „Schulische Bildung in Stadtquartieren mit hohem Anteil von Kindern nichtdeutscher Herkunftssprache“, im Mai gab es ein Gespräch zum Thema „Wirtschaft und Arbeit“ am Beispiel nördliches Neukölln und Kreuzberg, und im August wurde über „Sicheres Wohnen – Wohlfühlen im Kiez“ am Beispiel Koloniestraße/Soldiner Straße im Bezirk Wedding gesprochen. Diese Treffen waren zu Teilen wahltaktische Manöver und wurden in der Öffentlichkeit als „plakative Show-Aktivitäten“ kritisiert (so der Kreuzberger Stadtrat Schulz, Grüne, in der taz vom 27.2.1998, vgl. Naumann 1998). In diesen Stadtteil-Konferenzen kamen jeweils verantwortliche Vertreter aus Politik, Verwaltung und Verbänden zusammen, und die angesprochenen Senatoren zogen – wenn auch in Maßen – konkrete Konsequenzen: Im Schulbereich stellte die damalige Senatorin Ingrid Stahmer (SPD) nach der ersten Konferenz für das Schuljahr 98/99 50 zusätzliche Lehrerstellen für Förderunterricht bereit und im Herbst 1998 wurde eine Sprachstandsmessung von Erstklässlern im Wedding durchgeführt. Im Juli 1998 beschloß der Senat das Programm „Arbeit für SozialhilfeempfängerInnen“. Ebenso verabschiedet wurde ein Konzept zum Abbau von Mietungerechtigkeiten im Bestand des Sozialen Wohnungsbaus und ein Programm zur Sicherung und Verbesserung des Sozialgefüges im Sozialwohnungsbestand der Großsiedlungen, wozu im Wesentlichen die Aufhebung der Fehlbelegungsabgabe und zusätzliche Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen zählten. Auf der dritten Konferenz wurden die laufenden Überlegungen für die Einrichtung von Quartiersmanagement unterstützt, das schließlich 1999 beschlossen wurde (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1998b). In den beteiligten Senatsverwaltungen wurde die angestoßene Debatte in einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe auch konzeptionell weitergeführt.³²

31 Geplant waren vier Gespräche, durchgeführt wurden drei: am 27.4.1998, am 29.5.1998 und am 26.8.1998.

32 Hierzu heißt es im Bericht des Abgeordnetenhauses über die Innenstadtkonferenzen: „Der Senat hat [...] als eine Konsequenz aus den [...] Erkenntnissen der Innenstadtkonferenzen die Senatsverwaltungen für Bauen, Wohnen und Verkehr, für Gesundheit und Soziales sowie für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie gemeinsam beauftragt, bis Ende März 1999 eine nachhaltig wirkende, langfristig orientierte gesamtstädtische Strategie zur Entschärfung sozialer Konflikte besonders belasteter Stadtquartiere zu entwickeln und dem Senat ein entsprechendes – mit

Programmformulierung in der Verwaltung (1998-1999)

Die einberufene verwaltungsübergreifende Arbeitsgruppe Urbane Integration ging ihren Auftrag, die Entwicklung eines Aktionsprogramms, mehrstufig an. In der ersten Stufe wurden die Förderinstrumente der beteiligten Senatsverwaltungen zusammengetragen. In der zweiten Stufe wurden die als relevant erachteten Instrumente detaillierter vorgestellt und auf ihre Integrationsmöglichkeiten hin untersucht. In einer dritten Stufe sollte diesen strategischen Überlegungen ein Konzept für ein Programm in Form eines „sozialstrukturellen Interventionsfonds“ folgen. Hierzu wurde jedoch nach Abschluss der zweiten Stufe kein Auftrag erteilt. Stattdessen wurde das zeitgleich entwickelte Modell Quartiersmanagement weiterverfolgt.

In der ersten Stufe (1998-1999) identifizierte die AG 27 Problempunkte, benannte die Ursachen und formulierte strategische und operative Ziele. Schon bestehende bzw. zu diesem Zeitpunkt beabsichtigte Maßnahmen und Programme in den beteiligten Fachverwaltungen wurden zusammengestellt und diesen Bereichen zugeordnet. Die einzelnen Punkte wurden sieben Themenfeldern zugeordnet:

- Soziale und ethnische Integration – Zusammenleben in der Nachbarschaft;
- Öffentlicher Raum und Sicherheit;
- Wohnen und Wohnumfeld;
- Soziale Infrastruktur, Schule, Kinder, Jugendliche und Familienförderung;
- Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung;
- Besondere soziale Lebenslagen, Gesundheitsförderung;
- Steuerungsinstrumente und Ressourceneinsatz.

Mit dieser Zusammenstellung wurde dem Senatsbeschluss vom 17.11.1998 Rechnung getragen. Die so entstandene Matrix wurde am 2.8.1999 dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme vorgelegt (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c). In ihrem Bericht stellte die Arbeitsgruppe über ihren Maßnahmenkatalog hinaus zwei Aspekte in den Vordergrund: Partizipation bzw. Bürgerbeteiligung als Verfahrensprinzip und Ziel von Fördermaßnahmen sowie die große Bedeutung von Sozialberichterstattung, Stadtmonitoring, Stadterneuerungsberichten und Wohnungskatasterberichten für eine gesamtstädtische Strategie „Urbane Integration“. Die in der Folge in der zweiten Stufe (1999-2001) erstellte

konkreten Maßnahmenvorschlägen versehenes – Aktionsprogramm ‚Urbane Integration‘ vorzulegen“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1998b: 2).

vertiefende Analyse der existierenden Förderlandschaft dokumentierte die Vielfalt und die unterschiedliche Reichweite der vorhandenen Ansätze „im Hinblick auf ihre mögliche gebietspezifische Wirkung im Sinne einer gesamtstädtischen Strategie zur Entschärfung sozialer Konflikte in sozialbelasteten Gebieten“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen Berlin/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2001: 5). In dem Bericht wurde gezeigt, „dass die bestehenden unterschiedlichsten flächen- und zielgruppenspezifischen Maßnahmenprogramme und Projekte bei optimalerer Verknüpfung und gezielter Bündelung in lokalen Brennpunkten oder besonders benachteiligten Gebieten durchaus verstärkte Stabilisierungs-, Integrations- und Aufwertungseffekte auslösen können“ (ebd.: 6). Es wurde betont, dass die Maßnahmenprogramme auf Senatsebene rahmengebend von Bedeutung seien, während die zentrale Rolle bei der Entschärfung sozialer Konflikte bei den Bezirken liegen müsse:

„[...] der Senat betont [...] die Bedeutung der Bezirke sowie der Einrichtungen, Initiativen und anderen Akteure vor Ort, insbesondere die der dort lebenden Menschen bei der Lösung der jeweiligen Stadtteilprobleme“ (ebd.: 7).

Als Ergebnis wurde in dem Bericht für eine gesamtstädtische Strategie „Urbane Integration“ folgende Empfehlung ausgesprochen:

„Im Sinne einer gesamtstädtischen Strategie zur Entschärfung sozialer Konflikte besonders belasteter Stadtquartiere sind die einzelnen Programme und Maßnahmen mit ihren jeweils unterschiedlichen Reichweiten so zu verknüpfen, dass sie für den Einsatz in lokalen, besonders benachteiligten Stadtquartieren ganz oder zumindest teilweise nutzbar gemacht werden können“ (ebd.: 7).

Hierzu sollten sowohl auf Bezirks- wie auf Landesebene die sektoral organisierten Fachverwaltungen um „integrative, ressortübergreifende Verfahrensregelungen“ und „kooperative Handlungsansätze mit einem ganzheitlichen Blick auf komplexe Problemkonstellationen“ ergänzt werden. Auf bezirklicher Ebene wurde eine engere ämterübergreifende Zusammenarbeit gefordert, auf gesamtstädtischer Ebene wurden ebenfalls prozessbegleitende Strukturen vorgeschlagen. Hier wurde die Verstärkung der Lenkungsgruppe „Soziale Stadt/Soziale Stadtentwicklung“ ebenso empfohlen wie die Fortführung der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe „Urbane Integration“. Zusammenfassend wurde folgendes Plädoyer formuliert:

„Im Übrigen gilt es namentlich für die Verwaltung, diesen neuen Kooperationsstil weiter zu entwickeln [...]. Es geht dabei letztlich auch um das Prinzip einer ‚lernenden Verwaltung‘ als Grundlage zur Lösung hochkomplexer Problemlagen“ (ebd.: 8).

Ein zusätzlicher konsumtiver sozialstruktureller Interventionsfonds wurde auch im Abschlussbericht genannt. Gleichzeitig wurde jedoch auf Erörterungen der Lenkungsgruppe „Soziale Stadt/Soziale Stadtentwicklung“ auf Staatssekretärscherebene am 20.03.01 verwiesen, wo dieser zwar als „zielführend“, jedoch als „finanziell und haushaltsmäßig nicht realisierbar“ beurteilt worden war.

Mit diesem Bericht war die Arbeitsgrundlage der AG „Urbane Integration“ zunächst beendet. Im Fortlauf gab es noch zwei Arbeitstreffen, auf denen eine Reihe von Themen ermittelt wurde, zu denen ämterübergreifende Workshops hätten durchgeführt werden können. Gleichzeitig war die Arbeitsgruppe jedoch faktisch identisch mit einer sog. „Vorbereitungsrunde“ für die Lenkungsgruppe Soziale Stadt/Soziale Stadtentwicklung auf Staatssekretärscherebene, die im März 2000 zur Begleitung der zwischenzeitlich eingerichteten Quartiersverfahren ins Leben gerufen worden war. Der einzige Unterschied der ansonsten in Personalunion existierenden Gruppen bestand darin, dass in der Vorbereitungsrunde die Federführung bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung lag, da die damalige Staatssekretärin für Stadtentwicklung auch die Lenkungsgruppe einberief, während der Vorsitz der AG Urbane Integration bislang bei der Sozialverwaltung für Soziales gelegen hatte.³³ Da man sich in der Vorbereitungsrunde „ohnehin traf“ und für die AG „ohne Programm keine Geschäftsgrundlage mehr bestand“, ist ihre Arbeit seit 2002 faktisch eingestellt, durch den regelmäßigen Austausch als Vorbereitungsrunde jedoch prinzipiell „reaktivierbar“.³⁴ Im Frühjahr 2003 hat allerdings die Senatsverwaltung für Soziales ihre regelmäßige Teilnahme an dieser Vorbereitungsrunde bis auf Weiteres unter Verweis auf personelle Engpässe beendet.

Das zentrale Merkmal des Aktionsprogramms „Urbane Integration“ bestand in seinem gesamtstädtischen und ganzheitlichen Ansatz. Auf-

33 Zu diesem Zeitpunkt waren die Ressorts für Bauen und für Stadtentwicklung wieder zusammengelegt worden. Innerhalb des Hauses setzte sich die Trennung in Form von unterschiedlichen Abteilungen und auch räumlich durch die Verteilung auf unterschiedliche Dienstgebäude fort. Die vorbereitenden Arbeiten für die AG lagen beim zwischenzeitlich eingerichteten Referat „Soziale Stadt“, das aus dem vormaligen Bauressort heraus gebildet worden war (s.o.).

34 Gespräch mit einem ehemaligen Mitglied der AG Urbane Integration am 02.7.2003.

bauend auf einer Zusammenstellung existierender Maßnahmen und Programme ging es in diesem Konzept weniger um die Schaffung eines neuen Programms als vielmehr um die Integration bisheriger Handlungsansätze. Die Interventionskulisse wäre entsprechend lediglich ein Teil eines gesamtstädtisch wirkenden integrierten Ansatzes gewesen.³⁵

Im Herbst 1998 wurde ebenfalls innerhalb der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung – in der „strategischen“ Abteilung, Referat IA – an den Empfehlungen des Häußermann-Gutachtens weitergearbeitet und eine Senatsvorlage erstellt zur „Einrichtung von integrierten Stadtteilverfahren“. Dabei orientierte sich die vorbereitende Abteilung eng an den Erfahrungen des Hamburger Armutsbekämpfungsprogramms.³⁶ Zusammen mit den Ergebnissen der ersten Stufe der AG Urbane Integration wurde dieser Bericht am 2. August 1999 dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis gegeben. In diesem Bericht wurden 15 Gebiete benannt, in denen als Pilotvorhaben seit dem Winter 1998/99 schrittweise ein Quartiersmanagement eingeführt wurde, und die Organisationsstruktur und Verfahrensgrundsätze der integrierten Stadtteilverfahren beschrieben. Als Zielstellung von Quartiersmanagement wurde „eine nachhaltige, soziale, wirtschaftliche, städtebauliche und ökologische Entwicklung durch integriertes Handeln und vernetzte Maßnahmen im Quartier“ formuliert. Aufgaben des Quartiersmanagement sind Stadtteilkoordination, Bewohneraktivierung, Projektinitiierung und Mitwirkung an der Erfolgskontrolle (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c).

35 Das Konzept der „Urbanen Integration“ erinnert an Überlegungen zu einer integrierten Planung, wie sie schon in den 1970er Jahren diskutiert wurden, jedoch nicht zur Umsetzung kamen („Rahmenprogramm für benachteiligte Bezirke zur Verbesserung der Lebensverhältnisse“, vgl. Schridde 2001: 122).

36 Angaben eines Mitarbeiters in einem Gespräch am 06.8.2003 sowie des damaligen Referatsleiters (Gespräch am 21.9.2004), vgl. auch die Ausführungen von Strieder 1999. Auf einer Veranstaltung des Instituts für Städtebau zur sozialen Stadtpolitik in Berlin äußerte sich die in der Politikformulierung konsultierte Hamburger Wissenschaftlerin eindeutig: „Obwohl ich davor gewarnt habe, haben die Berliner das Hamburger Projekt einfach abgeschrieben und das Konzept von uns kopiert. So einfach kann das aber nicht laufen“ (Monika Alisch zitiert in Eick 2000: o.S.).

Programmformulierung in den politischen Parteien (1998-1999)

Die unterschiedlichen Gutachten und die öffentliche Diskussion über sozialräumliche Polarisierung in Berlin veranlassten alle politischen Parteien im Sommer und Herbst 1998 zur Formulierung von stadtpolitischen Ansätzen und Anträgen. Die SPD beschloss beispielsweise am 7.11.1998 auf einem Landesparteitag das auch als „Strieder-Papier“ bezeichnete Konzept „In Nachbarschaft leben, wohnen und arbeiten“ und die CDU veranlasste die Innenstadtkonferenzen.

Das „Strieder-Papier“ basierte im Wesentlichen auf den Ergebnissen des „Häußermann-Gutachtens“. Gefordert wurde eine „neue Qualität der Stadtplanung und Stadtentwicklung“, d.h. ressortübergreifende Zusammenarbeit im Verwaltungshandeln und die Einrichtung von Quartiersmanagement in „Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“ (SPD Berlin 1998: 4). Das Papier verwies auch auf die zeitgleich entwickelte soziale Stadtpolitik auf Bundesebene:

„Finanzieller und organisatorischer Bestandteil ist auch das im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung vorgesehene Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf‘. Die Fachbehörden sind zu verpflichten, sämtliche Maßnahmen zur Quartiersentwicklung besonders zu berücksichtigen, Mittel sind verstärkt in den Gebieten mit besonderem Handlungsbedarf einzusetzen und die Bündelung und Koordinierung aller Maßnahmen ist zu gewährleisten“ (ebd.: 4).

Unter dem Titel „Auf gute Nachbarschaft – Quartiersmanagement als lokale Aufgabe“ wurde ein Ziel der Quartierspolitik – soziale Integration – besonders betont:

„Das Ziel der sozialen Stadtentwicklung ist soziale Integration. Wir wollen weder soziale noch ethnische Ausgrenzung [...], auch keine Ghettoisierung von Altenwohnungen [...]“ (ebd.: 5).

Um dieses Ziel zu erreichen, müsse vor allem das Verwaltungshandeln geändert werden und stärker auf Kooperation setzen:

„Die Entwicklung der Quartiere zeigt, dass allein Verwaltungshandeln nicht mehr in der Lage ist, soziale Ausgrenzung von Gebieten zu verhindern. Im Gegensatz zur Stellvertreterpolitik der 80iger Jahre wollen wir die Menschen selbst für ihr Gebiet interessieren und sie befähigen ihre Interessen selbst in die Hand zu nehmen“ (ebd.: 6).

Bemerkenswert an dieser Forderung ist die Ausblendung der stadtpolitischen Entwicklungen in den 1990er Jahren, wie sie Strieder auch in seiner Funktion als Senator zu verantworten hatte.

Auch die Opposition reagierte: Die GRÜNEN formulierten „Handlungsstrategien für eine solidarische und soziale Stadt“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1998a), die PDS stellte einen Antrag „Soziale und zukunftsfähige Metropole“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1999a) und einen weiteren Antrag „Soziale Stadtentwicklung – statt Quartiersmanagement von oben Stadtteilkoordination in lokaler Verantwortung“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1999b). Die verschiedenen Strategien waren sich in der Situationsdeutung durchaus ähnlich; sie unterschieden sich vor allem in den stadtpolitischen Rezepturen.³⁷ Den GRÜNEN und der PDS gingen dabei die SPD-Überlegungen nicht weit genug, sie forderten einen gesamtstädtischen Ansatz, der über eine Politik für einzelne Stadtteile hinauszugehen hätte. Beide teilten grundsätzlich die Erkenntnisse des Häußermann-Gutachtens, forderten aber eine konsequentere Umsetzung.

So hieß es etwa bei den GRÜNEN:

„Die bisherigen Bemühungen des Berliner Senats, den problemhaften Entwicklungen einiger Stadtbezirke und Quartiere mit einem nachhaltigen Konzept zu begegnen, reichen nicht aus. Sie greifen auch nur sehr beschränkt die konzeptionellen Empfehlungen der von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Auftrag gegebenen ‚Studie zur sozialen Stadtentwicklung‘ auf. Um höchstmögliche Synergieeffekte bei Fördermaßnahmen zu erzielen, müssten alle Senatsverwaltungen verbindlich miteinander kooperieren“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1998a: 2).

Das Konzept der GRÜNEN umfasste sechs Bausteine:

- Regionalkonferenzen,
- unabhängige Stadtteilmanagementagenturen,
- eine Steuerungsgruppe auf Senatsebene (Fachressorts, Bürgermeister und externe Experten),
- Förderpriorität des Programms,
- Verfügungsfonds, über die die Regionalkonferenzen entscheiden, und den
- Aufbau eines sozialräumlichen Berichtswesens (ebd.: 2).

37 Die parteiübergreifende Einigkeit wird deutlich im Protokoll zur 49. Sitzung des Abgeordnetenhaus von Berlin, 13. Wahlperiode, vom 17.9.1998.

Der Unterschied zur Regierungslinie lag vor allem im hartnäckigen Einfordern einer verbindlichen Kooperation der verschiedenen Fachverwaltungen:

„Wenn Nägel mit Köpfen gemacht werden sollen, muß damit begonnen werden, ein integriertes Handlungskonzept aus der Kleinteiligkeit der Stadtteile über das verantwortliche Bezirksamt bis hin zur gesamtstädtischen Verantwortung des Senats zu spannen, anstatt wie der Senat halbherzig und unkoordiniert vor sich hin zu wursteln“ (ebd.: 2).

In einer im März 1999 veröffentlichten Broschüre illustrierten die GRÜNEN ihr Modell mit zwei Beispielen: dem „System ‚Pfefferwerk‘“ als ein erfolgreiches gemeinwirtschaftliches Projekt und der Lokalen Partnerschaft Wedding als einem erfolgreichen „Bündnis für Beschäftigung, Lebensqualität und sozialen Zusammenhalt“ (vgl. Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN im Abgeordnetenhaus von Berlin 1999).

Die PDS formulierte ähnlich:

„Um sozialräumliche Konflikte in der Stadt abzubauen, reichen lokale Strategien für Problemquartiere nicht aus. Notwendig ist eine soziale Ausrichtung der Stadtpolitik insgesamt mit dem Ziel einer stadtweiten sozialen Stabilisierung“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1999a: 1).

In einem solchen flächendeckenden Konzept sollten nach Ansicht der PDS die Bezirke eine wesentlich stärkere Position einnehmen:

„Voraussetzung ist die Organisation eines demokratischen Diskussions- und Beteiligungsprozesses, in dem die Bezirke deutlich höhere Kompetenzen erhalten und verbindliche Vereinbarungen, z.B. über lokale Partnerschaften getroffen werden“ (ebd.: 2).

In einem Diskussionspapier zur Strategie der Landesregierung brachte die damalige stadtentwicklungspolitische Sprecherin der PDS, Katrin Lompscher, das Unbehagen ihrer Partei mit der Umsetzung des Häußermann-Gutachtens und seiner Vorschläge auf den Punkt:

„Interessant ist, dass die selbst geschaffenen Zwänge innerhalb der Koalition – Sparkommissariat und ideologiefreie Modernisierung – die SPD daran hindern, diejenigen Ansätze aus dem Gutachten aufzugreifen, die auf eine *Umorientierung* der Stadtpolitik gerichtet sind. Stattdessen begnügt sich Stadtentwicklungssenator und SPD-Landessvorsitzender Strieder mit der *Einpassung* eines Ergebnisses aus dem Gutachten in die althergebrachte Koalitionspolitik – Einführung eines ‚Quartiersmanagements‘“ (Lompscher 1999: 4, H.i.O.).

„Der Senat“, so Lompscher weiter, „setzt [...] auf ein ‚Think Positive‘-Programm und schert sich nicht um Problemursachen“ (ebd.: 5). Auch das Aktionsprogramm Urbane Integration wurde von Lompscher als Fortführung bisheriger Politik eingeschätzt:

„Mittelfristig plant der Senat, im Rahmen des Aktionsprogramms die Fördermittel des Bundes und der EU auf die identifizierten Problemgebiete zu konzentrieren. Es gibt keinerlei Anzeichen, dass eine weitergehende stadtpolitische Veränderung vorgesehen ist. Letztlich schafft sich der Senat mit dem Aktionsprogramm lediglich einen Handlungsrahmen, mit dessen Hilfe zusätzliche Gelder von außen in sozial benachteiligte Gebiete gelenkt werden sollen“ (ebd.: 5).

Die in diesem Papier neben der Kritik formulierten Ansätze für ein PDS-Konzept forderten im Unterschied zur Senatspolitik einen grundsätzlichen stadtpolitischen Richtungswechsel auf Basis einer qualifizierten und fortzuschreibenden Sozialberichterstattung, verbindlicher Sozialplanung und insbesondere einer „bedarfsgerechten Finanzausstattung der Bezirke“ (ebd.: 6). Eckpunkte waren unter anderem eine stadtweite Stadterneuerung, eine Ausweitung demokratischer Mitbestimmungsmöglichkeiten sowie die „Erhaltung kommunaler Wohnungsbestände und der Ausbau und die gezielte Nutzung von Steuerungspotentialen“ (ebd.: 6f). Im Rahmen einer solch umfassenden Umorientierung der Stadtpolitik wurden ergänzend „sofortige punktuelle Interventionskonzepte“ vorgeschlagen. Unter dem Begriff „Quartiersbegleitung“ etwa wurde hier ein alternatives Modell zum Quartiersmanagement formuliert, das lokal spezifisch auszugestalten sei, die konkreten Problemlagen kontinuierlich ermittele, und „Ressourcen real bei den aus Armut resultierenden Problemen und den davon Betroffenen zu konzentrieren“ habe (ebd.: 12).³⁸

38 Vor dem Hintergrund dieser Kritik wird deutlich, warum sich die PDS in ihrem Wahlprogramm 2001 zunächst gegen die Fortführung des Quartiersmanagement ausspricht. Im Unterpunkt „Soziale Stadterneuerung“ des Abschnitts „Soziale Stadt Berlin: Stadt für Alle“ wird stattdessen eine Stärkung der Bezirke vorgeschlagen: „Die PDS schlägt vor: Das Quartiersmanagement wird nicht in der bisherigen Form fortgesetzt: Die Bezirksverordnetenversammlungen müssen über die Verwendung der Fördermittel mitentscheiden. Gewachsene lokale Initiativen und Strukturen wie etwa die Stadtteilzentren unterschiedlicher Ausprägung bilden das Rückgrat der sozial orientierten Stadtentwicklung“ (PDS 2001: 23). Nichtsdestoweniger wurde in der Koalitionsvereinbarung des rot-roten Senats (2002) am Quartiersmanagement festgehalten (SPD Berlin/PDS Berlin 2002).

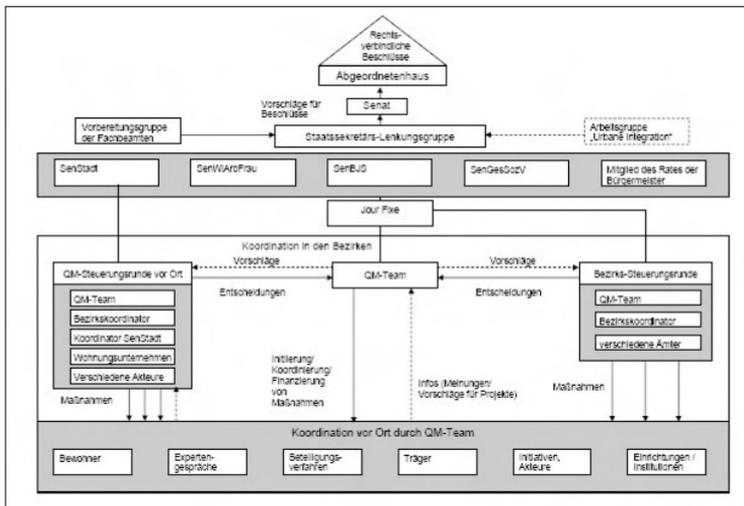
Bei aller Einigkeit in der Kritik an der zu kurz greifenden Herangehensweise der Regierung unterschieden sich die Alternativkonzepte vor allem hinsichtlich der Rolle der Bezirke, in Bezug auf die Abschaffung von Erhaltungssatzungen und Belegungsbindungen sowie hinsichtlich der Privatisierung von städtischen Unternehmen. Mit Blick auf die geforderte Stärkung der Bezirke ist anzumerken, dass beide genannten Oppositionsparteien, die GRÜNEN und die PDS, in verschiedenen Bezirken in der Verantwortung standen und in den eingesetzten Verfahren wesentliche Mitspieler waren. Die GRÜNEN etwa hatten in Kreuzberg bzw. später im Doppelbezirk Friedrichshain-Kreuzberg des Ressort für Bauen und Stadterneuerung inne (Schulz), die PDS stellte in Lichtenberg den Bürgermeister. In beiden Fällen gestaltete sich verschiedenen Beobachtern zufolge in der Umsetzung (integrierte Stadtteilverfahren Kottbusser Tor und Wrangelkiez in Kreuzberg, integrierte Steuerungsverfahren in den Großsiedlungen) nicht nur die Zusammenarbeit mit der Senatsebene sondern gerade auch die Ämterkoordination auf bezirklicher Ebene sowie die Zusammenarbeit mit den Bewohnern in den Gremien in den ersten Jahren äußerst zäh.³⁹

Soziale Stadtentwicklung als Teil der Berliner Stadtpolitik im Jahr 1999

Das Ergebnis all dieser Diskussionen und Formulierungen in den Fachverwaltungen, in der Politik und in der Öffentlichkeit war das vom Berliner Senat im März 1999 beschlossene Programm zur Sozialorientierten Stadtentwicklung, das auf drei Säulen aufbaute: auf einem „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“, dem in zunächst 15, ab 2002 dann in 17 Gebieten eingerichteten Quartiersmanagement und einer ressortübergreifenden Steuerungsrunde der Staatssekretäre. Das Programm wurde zunächst in Form von dreijährigen Pilotvorhaben umgesetzt, die begleitend evaluiert wurden. In dieser Kombination eines strategischen und eines operativen Arms mit einer kooperativen Steuerungsstruktur (auf Ebene der Senatsverwaltung ist Abteilung I – Stadtentwicklungsplanung – zuständig für das Monitoring, Abteilung IV – Stadterneuerung – für das Quartiersmanagement) äußerte sich der Einfluß der beiden Policy Communities der „Erneuerer“ und der „Strategen“ auf die Politikgestaltung.

39 Diese Einschätzung geht aus mehreren Gesprächen mit Monica Schümer-Strucksberg hervor (29.5.2003, 25.08.2004, 27.5.2005). Sie wird gestützt durch die Programmbegleitung vor Ort am Kottbusser Tor (s.u.) sowie informelle Gespräche mit verschiedenen Quartiersmanagern und Mitarbeitern des Referats Soziale Stadt im Zuge einer internen Zwischenevaluation der Verfahren (vgl. Kap. 6).

Abbildung 5: Organisationsstruktur zur Umsetzung des „Soziale Stadt“-Programms in Berlin



(Quelle: Empirica 2003a: 38)

In Bestätigung der verabschiedeten Politik widmete die im Herbst 1999 gewählte Große Koalition der „Sozialen Stadtentwicklung“ zwei Überschriften (SPD Berlin/CDU Berlin 1999: 53, 54). Dabei ging sie in ihrer Interpretation weit über das Programm hinaus. Im ersten Abschnitt zur „Sozialen Stadtentwicklung“ wird folgendes Ziel formuliert:

„Durch klare Entscheidungen zur Bekämpfung der Probleme in unseren Stadtquartieren wollen wir den Wegzug der angestammten Bevölkerung bremsen. Dazu gehört auch, dass mittelständiges Gewerbe und Handel mit ihren Arbeitsplätzen in den Quartieren erhalten bleiben und gesichert werden. Die bauliche Sanierung und Erneuerung belasteter Innenstadtquartiere ist für ihre soziale und wirtschaftliche Entwicklung unabdingbar notwendig und muss auch stets mit sozialer Stabilisierung verbunden werden. Die Herstellung oder Wiederherstellung einer ausgewogenen sozialen Struktur wird die entsprechenden Stadtbereiche auch wirtschaftlich stabilisieren.“

Im zweiten Abschnitt zur „Sozialen Stadtentwicklung“ wurde ein Maßnahmenkatalog vorgestellt, dessen Ziel es war, „die problematischen Entwicklungen in den Innenstadtbezirken und anderen Stadtquartieren Berlins aufzuhalten oder umzukehren“. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zählten die Priorisierung von Stadterneuerung und Stadtsanierung, die Anwendung des Programms „Soziale Stadt“, die Schaffung

quartiersnaher Arbeitsplätze, die Nutzung des IdA-Programms (Integration durch Arbeit), Einsatz von ABM-Ressourcen, die Ansiedlung von „zukunftsfähigem Gewerbe“ in „Stadtbereichen mit besonderem Handlungsbedarf“, verstärkte Aktivitäten zur Wohnumfeldverbesserung und Aufwertung des öffentlichen Raums und Effektivitätscontrolling. Neben der prominenten Nennung im Kapitel zur Stadtentwicklung wurde dem Leitbild „Soziale Stadt Berlin“ zudem ein eigener Paragraph (17) gewidmet, in dem ein System zur Beobachtung und Steuerung der Berliner Sozialstruktur konturiert wurde. Hier wurde unter anderem auf das Aktionsprogramm „Urbane Integration“ hingewiesen, das zu diesem Zeitpunkt noch in Arbeit war:

„Zur Entwicklung einer gesamtstädtischen Strategie zur Entschärfung sozialer Konflikte in besonders belasteten Stadtquartieren – Aktionsprogramm ‚Urbane Integration‘ – wird die dafür eingesetzte Arbeitsgruppe ihre konzeptionellen Überlegungen weiterentwickeln und ressortübergreifende Konzepte vorlegen [...]. Für die Realisierung der Strategie zur sozialen Stadtentwicklung und des Aktionsprogramms ist ein struktureller Interventionsfonds aus den vorhandenen Projektmitteln erforderlich“ (ebd.: 73).

Die Ausführungen im Koalitionsvertrag vom Herbst 1999 zeigen, dass zu diesem Zeitpunkt das Programm „Sozialorientierte Stadtentwicklung“ das Herzstück eines umfassenderen Diskurses über die „soziale Stadt Berlin“ bildete. In den folgenden Jahren sollte die „Strategie einer sozialen Stadtentwicklung“ weiterentwickelt werden, indem sowohl der operative Teil, das Quartiersmanagement, als auch das Stadtraum-Monitoring zunächst als „Piloten“ getestet und ihr Wirkungsgrad ausgewertet wurde. Der Politikprozess bekam auf diese Weise mit neuen Akteuren, Instrumenten und aus dem „Praxistest“ gewonnenen Erkenntnissen, eine neue Dynamik, die später zu einer „strategischen Neuausrichtung“ des Ansatzes führen sollte. Mit dieser Phase beschäftige ich mich in Kapitel 6. Zuvor möchte ich noch einmal resümierend auf den bis hier dargestellten Weg zum Senatsbeschluss im Sommer 1999 zurückblicken.

Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik in Berlin

Der Programmwurf der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie und der Beschluss des Berliner Senats vom 30.3.1999 waren die Reaktion auf eine Krisensituation, wie sie Gutachten und Medien in den Jahren 1997-1999 insbesondere für die Berliner Innenstadtgebiete gezeichnet hatten. Die verschiedenen Veröffentlichungen stellten einerseits „disruptive events“ dar, die eine Positionierung der Akteure in den Politikfeldern Stadterneuerung und Stadtentwicklung provozierten, zugleich öffneten der durch sie markierte Handlungsdruck und die parallelen politischen Bewegungen auf Bundesebene (Regierungswechsel im Herbst 1998, Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“) ein „policy window“, das politisches Handeln legitimierte. Als breit über Notwendigkeit und Konturen einer sozialen Stadtpolitik diskutiert und gestritten wurde, war die Politikgestaltung in den Senatsverwaltungen von den „Erneuerern“ und den „Strategen“ schon vorbereitet. Mit der „Behutsamkeit“ lag ein Leitbild vor, das sich als Handlungsorientierung für die Politikgestaltung anbot. Da allerdings geboten war, sich von der bisherigen Praxis abzugrenzen, wie Senator Strieder schon im Vorwort zum Häußermann-Gutachten erläuterte, wurde mit dem Quartiersmanagement eine noch unbesetzte Vokabel eingeführt, in der Bewährtes und Neues zu einem neuen Ansatz zusammengebunden werden konnten.

Das politische und öffentliche Agenda-Setting in dieser Phase zeichnete sich aus durch eine besondere Betonung der selektiven Migration („Abstimmung mit dem Umzugswagen“) in Verbindung mit einer Ethnisierung der Beobachtungen. Dies lässt sich nachvollziehen, wenn man den breiteren stadtpolitischen Diskurs in den Jahren davor einbezieht, in dem die Metropolenträume Berlins noch nicht enttäuscht waren und große Hoffnungen auf „neue Urbaniten“ (kaufkräftige Schichten mit urbanem Lebensstil) gesetzt worden waren, die nun nicht oder nicht in dem gewünschten Maße dem Ruf der Politik folgten (vgl. hierzu die Beiträge in Scharenberg 2000). Diese „Krise“ musste erklärt werden, und dazu lieferte vor allem das Häußermann-Gutachten die Argumente: Die demographische Entwicklung, der Wandel auf dem Arbeitsmarkt, die zunehmende Privatisierung und Eigentumsorientierung in der Wohnungspolitik und vor allem die nachholende Suburbanisierung führten, so das Gutachten, zu „einer Verstärkung der sozialen Segregation“ und im „Extremfall“ zur „Herausbildung von Gebieten, in denen sich die sozial, kulturell und ökonomisch diskriminierten bzw. marginalisierten Bevölkerungsgruppen konzentrieren“ (Senatsverwaltung für Stadtent-

wicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998b: 23ff). Diese „segregierten Gebiete“ wirkten sich, so die Argumentation, nicht nur negativ auf die verbleibende Bevölkerung aus⁴⁰, sondern ebenso auf Hauseigentümer und Investoren, die sich aus diesen Gebieten zurückzögen.⁴¹ Aus dieser Begründung heraus verstand der damalige Stadtentwicklungssenator Strieder „Soziale Stadt als Standortfaktor“, als „Markenzeichen moderner Urbanität“ (Strieder 2000: 4). Die Situation erforderte in seinen Augen ein politisches Umdenken. Deutlich grenzte er daher den gewählten Weg von bisheriger Politik ab, wie folgende Passage illustriert:

„Dem Begriff der ‚Sozialen Stadt‘ haftet bei flüchtiger Betrachtung etwas scheinbar Altertümliches an. Mancher vermutet staatliche Betreuungsapparate, eine ‚Rundum-Versorgung‘ der Bürger, denkt hierzulande an die vielen Investitionsprogramme, die im alten (West-)Berlin Beschäftigung sichern und die Lebensqualität verbessern sollten. Wer heute von ‚sozialer Stadt‘ spricht, dem verbietet sich allein wegen der angespannten Finanzlage ein Anknüpfen an die Tradition der fast grenzenlosen Subventionierung vergangener Jahrzehnte“ (ebd.: 5).⁴²

-
- 40 Die „segregierten Gebiete“ wirken „objektiv und subjektiv“ auf die Bewohner ein, so die im Häußermann-Gutachten ausformulierte Kontexttheorie: „Wenn sich die soziale Umgebung weitgehend ebenfalls aus Menschen zusammensetzt, die am Rande der Gesellschaft leben, werden Selbstzweifel und negative Selbstbilder verstärkt, was – zusammen mit der objektiven Knappheit materieller Mittel – die ‚innere Kündigung‘ gegenüber der Gesellschaft wahrscheinlich macht. Alkoholabhängigkeit ist eine häufige Konsequenz. Diese Entwicklung kann zum Verlust von Maßstäben für ein sozial verträgliches Verhalten und damit zu dauerhaften Konflikte mit den Nachbarn führen, in denen die Betroffenen – wenn es sich um Migranten handelt – oft noch die Ursache ihres eigenen Elends sehen [...] Objektiv werden die Möglichkeiten zu einem abwechslungsreichen Alltag, der auch kleine Chancen einer informellen Erwerbstätigkeit bietet, geringer, je homogener die Bewohnerschaft des Wohnquartiers ist und je einseitiger die Funktionen in einem Quartier sind“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998b: 25).
- 41 In den Worten der Gutachter: „Die soziale Mischung der Gebietsbevölkerung ist auch deshalb ein relevanter Entwicklungsfaktor für die Stadt, weil davon das Investitionsverhalten der Privateigentümer beeinflusst wird.“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998b: 25).
- 42 Das Zitat geht weiter: „Ohne Geld wird es auch künftig keine sozial verantwortete Gebietsentwicklung geben. Und Berlin hat gerade hier wesentliche Vorleistungen erbracht. Die Milliardeninvestitionen in die Modernisierung der Infrastruktur und in die Sanierung der Wohnungen im Ostteil der Stadt sind einerseits Beispiele für zukunftsorientierte Investitionen. Andererseits werden sie auf lange Sicht die letzten staatlich finanzierten Großprojekte der Stadtentwicklung gewesen sein“ (Strieder 2000: 5).

Ein solcher Politikwechsel, das notwendige „Umdenken“, zeigt sich als Story-Line sowohl im politischen Diskurs, wie etwa im „Strieder-Papier“, als auch in den Äußerungen der Policy Community „Stadtentwicklung“, wenn etwa der damalige Abteilungsleiter Julian Wékel die Aufgabe sah, „Rahmenbedingungen für eine sozial ausgeglichene, zukunftsfähige, eine ‚sozialorientierte‘ Stadtentwicklung *neu* zu formulieren“ (Wékel 1998: 9).⁴³ Aus dieser Perspektive war die „Sozialorientierte Stadtpolitik“ der Versuch einer bewussten Pfadkreation, einer neuen Form der Stadtentwicklungsplanung.

Dass sich bei aller Abkehr die Tradition der „behutsamen Stadterneuerung“ in der Politik niederschlägt, zeigt sich jedoch nicht nur in der Auswahl der Verfahrensträger (siehe Kap. 6), sondern ebenso im Selbstverständnis des zuständigen Referats IVB. So wird beispielsweise schon im ersten Satz des Web-Auftritts des Referats auf die Verankerung der Politik in der Programmatik der Stadterneuerung hingewiesen. Dort heißt es:

„Soziale Stadt“, das bedeutet eine Fortführung der Stadterneuerungsprogrammatik mit den Schwerpunkten

- einer integrierten Vorgehensweise,
- der Bündelung von städtebaulichen, wohnungspolitischen, sozialen und wirtschaftspolitischen Instrumenten und
- der Vernetzung von öffentlichen, wirtschaftlichen und privaten Akteuren“ (vgl. www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/de/einleitung.shtml, konsultiert am 11.11.2005).

In dieser Darstellung wird das Programm „Soziale Stadt“ in die Tradition der „behutsamen“ bzw. „sozialen“ Stadterneuerung und der Großsiedlungspolitik gestellt. Diese Perspektive legt damit eher eine Einschätzung der Politik als Pfaderweiterung nahe. Die Gleichzeitigkeit beider Sichtweisen und deren Vereinbarkeit in der Praxis verweisen auf das Geschick der Policy Entrepreneurs als „boundary spanners“: Soziale Stadtpolitik ist ein „shared space“ (Garud/Karnoe 2001b: 16 unter Verweis auf Callon 1986 und Callon 1992), ein interorganisationales Feld (Scott 2001), in dem sich Stadterneuerung und Stadtentwicklungsplanung treffen und jeweils die Urheberschaft für sich beanspruchen können. Dies bestätigt auch theoretische Überlegungen, wie sie etwa Kingdon angestellt hat – dass im Politikprozess eine neue Kombination

43 Wékel fährt fort: „Es wird nachzuweisen sein, in welchem Ausmaß sich der bisherige Handlungsrahmen vor allem baulich orientierter Stadterneuerung und räumlich nicht differenzierter Fachpolitiken hierdurch erweitern lässt“ (Wékel 1998: 9).

bestehender Elemente oftmals erfolgreicher ist als die Einführung gänzlich neuer Ideen:

„In the process of policy development, recombination (the coupling of already-familiar elements) is more important than mutation (the appearance of wholly new forms). Thus entrepreneurs, who broker people and ideas, are more important than inventors [...] Because recombination is more important than invention, there may be ‚no new things under the sun‘ at the same time that there may be dramatic change and innovation. There is change, but it involves the recombination of already-familiar elements“ (Kingdon 1995: 201).

Mit der Etikettierung als „Quartiersmanagement“ gelang es Strieder zudem, die Policy „schön einzukleiden“ (vgl. Windhoff-Heritier 1987: 72) und sie gegen andere Modelle durchzusetzen.⁴⁴ Das vorläufige Scheitern der Vorschläge der Arbeitsgruppe Urbane Integration zeigt, dass weiterreichende Konzepte noch nicht die ausreichende Mobilisierungskraft hatten, auch andere Fachpolitiken für eine integrierte Quartierspolitik zu gewinnen.⁴⁵ Die Arbeit der AG Urbane Integration lässt sich als „alternative specification“ (Kingdon 1995) lesen, als Hintergrundarbeit im Policy-Stream, auf die im weiteren Politikprozess zurückgegriffen werden kann, die aber zugleich zur Abgrenzung der letztlich durchgesetzten Policy dient. Die signifikante Ausweitung der Gebietskulisse nach der Pilotphase und die zugleich vorgenommene Differenzierung der Interventionsintensität aufgrund der Ergebnisse des fortgeschriebenen Stadt-Monitoring kann als ein Indiz dafür angesehen werden, dass mittelfristig eine Durchsetzung des dort schon diskutierten stadtweiten Ansatzes durchaus möglich ist (siehe Kap. 6).

Die Umsetzung des Senatsbeschlusses in 17 Pilotprojekten steht im Mittelpunkt des folgenden Kapitels. Dabei geht es in erster Linie darum, wie die beteiligten Akteure im „shared space“ der sozialen Stadtpolitik ihren jeweiligen Interpretationsspielraum in der Konkretisierung der Programmvorgaben ausfüllen. Es lassen sich unterschiedliche handlungsleitenden Orientierungen der „Strategen“ und der „Erneuerer“ identifizieren, die in diesem Prozess aufeinandertreffen. Dies wird deutlich in den drei zentralen Konstruktionen zur Umsetzung der Politik: den

44 Allerdings konnte Strieder „sein“ Programm auch nicht vollständig durchsetzen – die ressortübergreifende Kooperation auf Landesebene und die Mittelbündelung unterschiedlicher Ressorts gelang ihm nicht. Der Beiname „Strieder-Programm“ gefährdete zudem die langfristige (vor allem die parteiübergreifende) Akzeptanz des Ansatzes.

45 Hier liegt eine Parallelität zur Bundesebene, wo sich die Beteiligung der Ressorts für Bildung, Wirtschaft, Beschäftigung etc. nicht oder nur ansatzweise einstellte (vgl. Kap. 4).

„Quartieren“, den „Quartiersmanagern“ und den „integrierten Handlungskonzepten“. Um die in diesen Konstruktionen wirksamen Handlungsorientierungen herauszuarbeiten, beschränke ich mich in der folgenden Darstellung jedoch nicht auf das über Mittel der Städtebauförderung (Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“) und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kofinanzierte Landesprogramm „Sozialorientierte Stadtentwicklung“. Betrachtet werden auch die Implementations-Systeme für die EU-Gemeinschaftsinitiativen URBAN I (1994-1999) und URBAN II (2000-2006) in Berlin – mit dieser programmübergreifenden Perspektive ist es möglich, zu Einschätzungen über die institutionellen Orientierungen der lokalen Akteure in der Ausgestaltung der bisherigen Varianten der sozialen Stadtpolitik zu kommen.

Strukturmerkmale der sozialen Stadtpolitik: Quartiere, Quartiersmanager und integrierte Handlungskonzepte

Das Policy-Making auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene, so haben die bisherigen Betrachtungen gezeigt, ist gekennzeichnet durch jeweils spezifische „Suchverfahren“ wie Experimentierparagrafen oder Ressortforschung, distinkte Policy Communities, Politikfelder und Policy-Institutionen. Bei allen Unterschieden in den einzelnen Politikprozessen zeichnen sich die „transnationale Urban-Policy-Bewegung“ (Alisch 2002: 62) und ihre Manifestation in der Programmfamilie der „Sozialen Stadtpolitik“ durch ein gemeinsames Politikproblem aus sowie durch programmatische Grundsätze, die allen Ansätzen zugrunde liegen: Sie zielen darauf, „die komplexen Probleme benachteiligter Stadtquartiere durch die Förderung integrierter Handlungsansätze zu bekämpfen“ (Froessler 1994a: 25). Mit diesem Zielhorizont werden in allen Variationen der sozialen Stadtpolitik drei Konstruktionen vorgenommen, die ich als ihre Strukturmerkmale bezeichnen möchte:

Das „Quartier“: Die Handlungslogik der sozialen Stadtpolitik ist gebietsbezogen. Sie richtet sich an die Entwicklung der „benachteiligten Quartiere“. Diese Quartiere waren zuvor noch nicht administrativ verfasst, vielmehr stellen die mit der Politik installierten Formen der „Stadtteilkoordination“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c: 32) räumliche und institutionelle Experimente post-keynesianischer Regulierung dar (vgl. Brenner 2004: 272): Indem die Politik auf eine eigenständige Entwicklung der Gebiete setzt, werden diese gleichermaßen als Steuerungsobjekte sowie als zu „befähigende“ kollektive Akteure konstruiert, die intern zu koordinieren bzw. zu „managen“ sind.

Das „Quartiersmanagement“: Um der als problematisch analysierten Entwicklung der Quartiere entgegenzuarbeiten, werden verschiedene Steuerungs- und Koordinationsformen eingeführt, die vielfältige Formen von horizontalen und vertikalen Partnerschaften und Absprachen zwischen Regierungsebenen, Fachpolitiken und unterschiedlichsten, auch nichtstaatlichen Akteuren mit einem Interesse an der Quartiersentwicklung umfassen. Typischerweise werden die Aktivitäten im Rahmen der Umsetzung der Programme vor Ort von so genannten „Stadtteil-“ oder „Quartiersmanagern“ koordiniert, denen eine Doppelrolle zukommt: als Aufspürer und Koordinator bzw. „Netzwerker“ vorhandener Ressourcen und Akteure sowie als institutioneller Entrepreneur und Wegbereiter für neue Initiativen (vgl. etwa Alisch 1998b, Schubert/Spieckermann 2002). Ihr Aufgabenprofil umfasst die „Stadtteilkoordination“, Organisation der Bewohnerbeteiligung und Projektbegleitung (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c: 32). Für die Arbeit dieser „Manager“ gibt es verschiedene Vorbilder. Sie verstehen sich sowohl als Gemeinwesen- und Sozialarbeiter wie auch als Projektentwickler, als Planer, Moderator oder Stadterneuerer. Ihre Selbstbeschreibung steht jeweils in Zusammenhang mit ihrem bisherigem Tätigkeitsbereich (Sanierung oder Sozialarbeit), ihrem Verhältnis zur auftraggebenden Verwaltung und dem vor Ort vorgefundenen bzw. wahrgenommenen Problemprofil.

Das „integrierte Handlungskonzept“: Alle Modelle der sozialen Stadtpolitik sind sich darin einig, dass die Krise der Quartiere ein umfassendes, Fachpolitiken übergreifendes Handlungskonzept erfordert, das auf den sozialen, ökonomischen, baulichen, kulturellen und institutionellen Besonderheiten des jeweiligen Gebiets aufbauen muss. Dementsprechend steht zu Beginn der Verfahren die Formulierung „integrierter Handlungskonzepte“ als Instrument zur Steuerung und Koordinierung der Politik (vgl. Becker/Böhme/Meyer 2003). Die eingesetzten Teams gehen verschiedene Wege, um vor Ort die Situation einzuschätzen, die konkreten Probleme und Akteure in den Quartieren zu finden und mit ihnen Strategien zur Gebietsentwicklung zu formulieren. Einerseits stammen ihre Verfahren aus dem Methodenkoffer der partizipativen, informellen Stadtplanung - Planungszellen und Bürgergutachten, Quartierskonferenzen, Planning for Real, Open Space etc. Zum anderen wird auf vorliegende Daten und Analysen, die in verwandten Kontexten (z.B. bisherige Programme der Stadterneuerung) erstellt worden sind, zurückgegriffen (vgl. für Berlin: Abgeordnetenhaus von Berlin 2001). Diese Analysen und die Einschätzungen der von den „Managern“ angesprochenen Stadtteilakteure geben eine Interpretation der Ausgangssituation

vor, die in den „integrierten Handlungskonzepten“ festgeschrieben werden und die Umsetzung der sozialen Stadtpolitik anleiten.¹

Mit diesen drei Konstruktionen schreibt sich die soziale Stadtpolitik in den sozialen, ökonomischen, politischen, kulturellen und institutionellen städtischen Zusammenhang ein.² Auf diese Weise werden (temporäre) Handlungssysteme geschaffen, mit denen nachhaltige Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt werden sollen. Im Folgenden zeichne ich am Beispiel der hier behandelten Programme und ihrer Fördergebiete in Berlin (URBAN I, URBAN II, „Soziale Stadt“) diesen Prozess der Konstruktion neuer Räume, Akteure und Instrumente politischer Regulierung nach.³ Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die Zielformulierungen und Problemdeutungen der Autoren der sozialen Stadtpolitik behandelt wurden, hilft diese Betrachtung dabei, die Übersetzung der abstrakten und vagen Programmformulierungen in konkrete Umsetzungsstrategien vor Ort nachzuvollziehen. Mit anderen Worten: Hier wechselt die Perspektive von der Programmformulierung an die Schnittstelle von Regelungs- und Leistungsstruktur. Die soziale Stadtpolitik ist ab diesem Punkt in Folge der bislang geschilderten Prozesse als Policy-Institution formiert, die nun vor Ort ausgedeutet und in konkrete Handlungsprogramme und Maßnahmen übersetzt wird.⁴ Es soll an dieser Stelle nicht darum gehen, Inhalte und Qualität dieser Konzepte zu evaluieren, vielmehr möchte ich diese Übersetzung der Politik in Räume („Quartiere“), Akteure („Quartiersmanager“) und Instrumente („integrierte Handlungskonzepte“) nachzeichnen und auf diese Weise – im

-
- 1 Diese These gilt insbesondere für die „erste Generation“ der Verfahren. Mit Programmbegeleitung und Evaluationen setzt sich zunehmend ein gewisser Standard durch, in Berlin etwa in Form eines Zielbaums und Strukturvorgaben für die Handlungskonzepte.
 - 2 Eine ähnliche Systematisierung nimmt auch Brenner vor, der „scalar selectivity“, „regulatory goals“ und „institutional configuration“ unterscheidet (Brenner 2004: 268). Er bleibt in seinen Äußerungen jedoch recht knapp und stellt keine vertiefende Analyse der Techniken an, mit denen diese Räume konstruiert und die Politikziele formuliert und durchgesetzt werden.
 - 3 „Soziale Stadt“ steht hier für die über das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ geförderten Verfahren, in die das Landesprogramm „Sozialorientierte Stadtentwicklung“ als Landesbeitrag eingegangen ist. Sie werden in Berlin zudem über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kofinanziert.
 - 4 Mit der Bedeutung der Übersetzung und Umsetzung von politischen Programmen beschäftigt sich die Implementationsforschung (vgl. Mayntz 1980). Der hier vertretene Ansatz lehnt sich an Überlegungen der interpretativen Implementationsforschung an, die über ihren konstruktivistischen Zugang eng mit der diskursanalytischen Policy-Forschung verbunden ist (vgl. Yanow 2000, Fischer 2003).

Weberschen Sinne – „deutend verstehen“ (Weber 1980: 1). Die dabei auftretenden Fragen lauten:

- Wie – anhand welcher Entscheidungsgrundlagen und Kriterien – werden die Gebiete ausgewählt?
- Wie werden die Verfahrensträger bzw. Quartiersmanager ausgewählt? Welchen Anforderungen müssen sie genügen, was ist ihre Aufgabe?
- Wie organisieren die Quartiersmanager ihr Feld? Welche inhaltlichen und strategischen Schwerpunkte werden auf der Grundlage welcher Problemdeutungen und Informationen gesetzt?

Die Quartiere

Die Definition und Auswahl von Programmgebieten ist ein politischer Prozess, in dem über die räumliche Verteilung von Fördermitteln entschieden wird, mit denen in die Entwicklung eines bestimmten Teils der Stadt interveniert wird. Dieser Prozess verläuft in der Regel in zwei Schritten: Zunächst werden die Förderkriterien bestimmt, auf dieser Grundlage werden dann die Gebiete ausgewählt. Beide Schritte stelle ich nun für die hier betrachteten Programme der sozialen Stadtpolitik vor.

Förderkriterien

Grundlage für die Festlegung der Förderkulisse waren bei der Gemeinschaftsinitiative URBAN neben einer Mindestgröße der Städte (100.000 Einwohner – vorzugsweise in Ziel-1-Regionen, Ausnahmen waren aber möglich) eine Reihe von Indikatoren, die für die geographisch einzugrenzenden Gebiete problematische, vom gesamtstädtischen Durchschnitt negativ abweichende Werte aufweisen mussten. Zu den Kriterien zählten Arbeitslosenquote, Bildungsniveau, Kriminalitätsrate, Wohnverhältnisse, Sozialhilfeempfängerquote, soziale und ethnische Zusammensetzung der Quartiersbevölkerung, Umweltschäden, Zustand des öffentlichen Verkehrs und Infrastrukturdefizite (vgl. Toepel et al. 2000: 7). Die Auswahl wurde den Strukturfonds-Prinzipien entsprechend in Partnerschaft zwischen den verschiedenen Regierungsebenen vorgenommen. In einigen Staaten organisierten die Regierungen eine offene Ausschreibung, auf die sich alle Städte bewerben konnten (Österreich, der wallonische Teil von Belgien, Finnland, Griechenland, Portugal, Spanien), in anderen gab es eine beschränkte Auswahl mit einem Wettbewerbselement, so in Deutschland, Dänemark, Belgien (Flandern, Brüssel), Frankreich, Irland, Italien und UK. Ein drittes Modell basierte auf einer

beschränkten Auswahl ohne Wettbewerb, wie in Luxemburg, den Niederlanden und Schweden (GHK 2003: 15f).

Bei der Gemeinschaftsinitiative URBAN II war das Verfahren ähnlich: dezentralisierte Entscheidungsfindung in den Mitgliedstaaten bei einheitlichem, durch Leitlinien geregelten Gemeinschaftsrahmen und objektiven Kriterien (drei von neun Defizitkriterien mussten erfüllt sein).⁵ Auf dieser Grundlage variierten die Auswahlverfahren zwischen den Mitgliedstaaten zwischen Wettbewerbsverfahren (z.B. Frankreich, Italien, Griechenland) oder analysegestützter Auswahl (Niederlande, Dänemark, Portugal) (vgl. Europäische Kommission 2002: 12). In Deutschland erfolgte die Auswahl der Programmgebiete in zwei Schritten. Zunächst legten die Länder dem Bund 30 Entwürfe für operationelle Programme vor. Diese wurden von einem unabhängigen Experten hinsichtlich der Förderungswürdigkeit der vorgeschlagenen Gebiete und Programminhalte bewertet. Nach dieser Analyse entsprachen noch immer zu viele Vorschläge den Kriterien als der Bund anmelden konnte, so wurden die wirtschaftliche Strukturschwäche der jeweiligen Stadt und ihre Finanzkraft als weitere, schließlich ausschlaggebende Indikatoren angelegt. Das Land Berlin erwies sich „sowohl im Hinblick auf die Strukturschwäche als auch bezogen auf seine Finanzkraft als eine der förderungswürdigsten der sich bewerbenden Städte“ (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 5f).

Im Fall des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ ist die Auswahl „auf kommunaler Ebene in einem transparenten Verfahren zu regeln und durch das zuständige Vertretungsorgan zu beschließen“. Die Gebiete müssen „hinsichtlich ihrer komplexen Defizite deutlich von den Durchschnittswerten abweichen“ (vgl. ARGEBAU 1998b und ARGEBAU 2000, jeweils Abschnitt 4.2.2., vgl. auch Becker 2003a: 57). Die Zwischenevaluation des Bund-Länder-Programms identifiziert vier typische Verfahren der Gebietsauswahl: Auswahl aufgrund vergleichender Sozialraumanalyse, Überleitung bisheriger Fördergebiete, „erfahrungsgestützte“ Auswahl sowie Anstoß durch externe Akteure (IfS 2004: 70ff). Bei der Ausweisung der ersten 222 Programmgebiete wurden einer Umfrage des DIFU zufolge in 193 Gebieten (87%) Untersuchungs-

5 Die Kriterien sind: hohe Langzeitarbeitslosigkeit, geringe Wirtschaftstätigkeit, hohes Armutsniveau und erhöhtes Maß an Ausgrenzung, besonderer Umstellungsbedarf aufgrund lokaler wirtschaftlicher und sozialer Schwierigkeiten, hoher Anteil an Einwanderern, ethnischen Minderheiten oder Flüchtlingen, niedriges Bildungsniveau, erhebliches Defizit an Qualifikationen in der Bevölkerung und hohe Schulaussteigerungen, hohe Kriminalitätsrate, problematische Bevölkerungsentwicklung, in besonderem Maße geschädigte Umwelt (vgl. Europäische Kommission 2002: 12f).

ergebnisse aus speziell angefertigten Gutachten und/oder schon vorhandenen Analysen (Vorbereitende Untersuchungen und Rahmenplanungen, kleinräumige gesamtstädtische Raumbewertung) der Auswahl zugrunde gelegt (Becker 2003a: 59). In den meisten Fällen aber, so resümiert die Zwischenevaluation, sei die Auswahl vor allem „erfahrungsgestützt erfolgt“: Die Gebiete weisen „Problemkarrieren“ auf, die den Akteuren in der Stadt bekannt und bewusst sind. Diese Auswahl, so die Evaluation weiter, wurde „in der Regel durch datengestützte Begründungen ergänzt, die sich aber auf Untersuchungen zum Gebiet beschränken“ (IfS 2004: 72). Mit diesen Verfahren konnte nach Einschätzung der Evaluatoren eine „plausible Gebietsauswahl“ getroffen werden (ebd.: 72). Dennoch wird kritisiert, dass die Auswahlkriterien nur schwer überprüfbar und kaum vergleichbar seien, und somit „der Verdacht weder bestätigt noch verworfen werden kann, es sei die Bandbreite der in das Programm aufgenommenen Gebiete breiter ausgefallen als es der ursprünglichen Intention des Programms entspricht“ (ebd.: 74).

Die verschiedenen zur Auswahl der Gebiete herangezogenen Indikatoren, so möchte ich verallgemeinern, beziehen sich vorwiegend auf sozialstrukturelle, ökonomische und bauliche Merkmale und schließen bei einer „Problemkumulation“ auf eine wechselseitige Verstärkung der einzelnen Faktoren. Die Größe eines Quartiers ergibt sich aus den statistischen Einheiten und aus baulichen Zusammenhängen. Mit diesen über Indikatoren und politische Entscheidungen konstruierten Quartieren schaffen die Programme eine neue problembegründete Handlungs- und Regulierungsebene. Die – aus förderrechtlichen Gründen immer sehr strikten – Gebietsabgrenzungen wirken gegenüber dem weiteren Stadt- raum als „positive Diskriminierung“ und markieren die „Förderkulissen“, innerhalb derer die Mittel den jeweiligen Programmzielen und Richtlinien entsprechend vergeben werden.

Tabelle 6: Kriterien für die Auswahl der Programmgebiete

	Kriterien
Gemeinschaftsinitiative URBAN	<ul style="list-style-type: none"> • „keine eindeutigen Kriterien“ (vgl. Europäischer Rechnungshof 2001:6), • städtische Gebiete „innerhalb von Städten und Ballungsgebieten mit mehr als 100 000 Einwohnern“ (Europäische Kommission 1994: 7, Abs. 9) • „Zielgebiete wären geographisch abgrenzbare städtische Gebiete, d.h. vorhandene Verwaltungseinheiten wie ein Stadtbezirk, eine Gemeinde oder auch kleinere Einheiten in einer dicht bevölkerten Zone, mit einer Mindestanzahl an Einwohnern, hoher Arbeitslosigkeit, einem heruntergekommenen städtischen Gefüge; schlechten Wohnverhältnissen und einem Mangel an sozialen Einrichtungen. In ordnungsgemäß begründeten Fällen können auch Aktionen in Mittel- und Kleinstädten unterstützt werden, die unter einem allgemeinen wirtschaftlichen Niedergang leiden“ (Europäische Kommission 1994: 7, Abs. 10).
Gemeinschaftsinitiative URBAN II	<ul style="list-style-type: none"> • Mindestens 20.000 Einwohner (in Ausnahmen 10.000), • Lage in Ziel-1- oder Ziel-2-Gebiet, • hohe Langzeitarbeitslosenquote, • geringe Wirtschaftstätigkeit, • hohes Armutsniveau und erhöhtes Maß an Ausgrenzungen, • besonderer Umstellungsbedarf aufgrund lokaler wirtschaftlicher und sozialer Schwierigkeiten, • hoher Anteil an Einwanderern, ethnischen Minderheiten oder Flüchtlingen, niedriges Bildungsniveau, • erhebliches Defizit an Qualifikationen in der Bevölkerung, und hohen Schulaussteigerraten, • hohe Kriminalitätsrate, • problematische Bevölkerungsentwicklung, • in besonderem Maße geschädigte Umwelt (vgl. Europäische Kommission 2000: 5)

<p>Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Schlüssel für die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder: Gebietsbevölkerung, Zahl der Wohnungen, landesbezogene Arbeitslosenquote (jeweils 3/9 in der Zusammenrechnung), ab 2001: statt der Arbeitslosenquote „Sozial- und Integrationsfaktor“, der sich nach Arbeitslosenquote (2/9) und „Integrationsaufgaben“ (1/9) bemisst; • Gebietsauswahl im Ermessen der Städte und Gemeinden (vgl. Becker 2003a)
--	---

Gebietsauswahl in Berlin

Die Förderkriterien stellten eine wichtige Grundlage für die Auswahl der Fördergebiete in Berlin. Sie ließen jedoch den lokalen Akteuren einen gewissen Ermessensspielraum in ihrer Entscheidung. Wie die Quartiere letztlich ausgewählt wurden, stelle ich in den folgenden Abschnitten dar.

URBAN I

Über die damalige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe (SenWi) hatte sich Berlin schon 1993 in den Konsultationsprozess über die Ausgestaltung der Strukturfonds eingebracht (vgl. Paulus 2000: 165). Mit der Entscheidung für eine Gemeinschaftsinitiative URBAN und die prioritäre Beachtung von Städten in Ziel-1-Gebieten war eine Berücksichtigung von Berlin als größter Stadt im deutschen Ziel-1-Gebiet naheliegend und der Berliner Senat konnte sich in Verhandlungen mit dem Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) einen großen Teil des deutschen URBAN-Budgets sichern (vgl. ebd.: 165f). Die Auswahl des URBAN I-Gebiets in der Stadt wurde in Beratung zwischen der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe und anderen Fachverwaltungen vorgenommen. Verschiedene mögliche Gebietsausweisungen wurden diskutiert, so etwa der Bezirk Buch am Stadtrand und der innerstädtische Bezirk Prenzlauer Berg. In der Suche nach einem Kompromiss wurde auf Vorschlag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (SenStadtUmwelt) die Beratungsgesellschaft B.&S.U. eingeschaltet und beauftragt, einen Kompromissvorschlag zu entwerfen. Schließlich fiel die Wahl auf den Bezirk Prenzlauer Berg, da hier die Auswahlkriterien der Europäischen Kommission erfüllt waren. Um bestimmte Projekte in der Förderung berücksichtigen zu können und damit auch die politische Akzeptanz zu erhöhen, wurde das Gebiet nach Weißensee hin und später auch in Richtung Friedrichshain ausgedehnt. Dabei wurden einzelne Teile aus dem Prenzlauer

Berg wieder ausgegliedert, um eine vorgegebene Größe (BMWi und Europäische Kommission hatten maximal 65.000 Einwohner festgelegt) nicht zu überschreiten. Der letztendliche Zuschnitt stellt einen politischen Kompromiss dar, der aufgrund seiner aus räumlicher und verwaltungstechnischer Perspektive unglücklichen und irrationalen Begrenzung von Beginn an viel Kritik ausgesetzt war (vgl. Paulus 2000: 177; ähnlich: Halpern 2002).

Abbildung 6: Das URBAN I-Fördergebiet in Berlin



(Quelle: B.&S.U./Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe Berlin 1995: 9)

URBAN II

Ebenso wie das URBAN I-Programmgebiet, ist auch das Berliner Fördergebiet für die Gemeinschaftsinitiative URBAN II Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen den Vorgaben der Europäischen Kommission und Interessen einzelner Senatsverwaltungen sowie bezirklicher Akteure. Die Festlegung erfolgte in einer Auswahlkommission aus Mitarbeitern der damaligen Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Technologie, für Arbeit, Soziales und Gesundheit sowie für Stadtentwicklung. Die Bezirke waren aufgefordert, sich mit Gebieten und Strategieskizzen zu bewerben (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie

Berlin 2000: 91f und Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 129, siehe auch Abgeordnetenhaus von Berlin 2000). Wichtige Auswahlkriterien waren, dass das Gebiet zur Prioritätskategorie des Sozialraum-Monitorings zählen musste, dass dort kein Quartiersmanagement-Verfahren installiert war, und dass die Einwohnerzahl den URBAN II-Leitlinien der Europäischen Kommission (Punkt 10) entsprach (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 15). Innerhalb der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung gab es zunächst unterschiedliche Vorstellungen über ein mögliches Fördergebiet: Einerseits kursierte die Idee einer „planerischen Klammer“ für die Großsiedlungsgebiete im Osten der Stadt, eine andere Überlegung ging stärker von dem Häußermann-Gutachten aus und orientierte sich daran, in welchen Stadtgebieten ein Handlungsdruck absehbar schien. Mitarbeiter des zu diesem Zeitpunkt schon eingerichteten Referats „Soziale Stadt“ fassten das Gebiet rund um das Ostkreuz ins Auge, wo zwischen Sanierungsgebieten und Großsiedlungen „unbearbeitete“ Lücken lagen. Auch das politische Kalkül, in der Zusammenarbeit mit dem Bezirk Lichtenberg Ressentiments zwischen Bezirk und Hauptverwaltung auflösen zu können, spielte eine Rolle. Schließlich gab es erste Anzeichen für einsetzende und möglicherweise konfliktträchtige Migrationsbewegungen in dieses Gebiet.⁶ Der damalige Bürgermeister von Lichtenberg Wolfgang Friedersdorff (PDS) war auch an einer Teilnahme interessiert und bereitete Berlins Bewerbung dann intensiv zusammen mit der Referatsleiterin des Referats „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Monica Schümer-Strucksberg, vor. Auch das Bezirksamt Friedrichshain, das schon an URBAN I partizipiert hatte, äußerte Interesse an einer Teilnahme, und so wurde ein „passendes“ Gebiet aus diesem Bezirk dazugewählt. Die Gebietsauswahl stellt sich also als eine Kombination aus politischer Überlegung, Verhandlung und Analyse dar. Die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Indikatoren mussten mit dem avisierten Gebiet abgeglichen werden. Die aus lokaler Sicht als passend erscheinenden Flächen wiesen zunächst eine zu geringe Einwohnerzahl auf und die Überlegung, „unbearbeitete“ Flächen auszuwählen, stand der Forderung nach nationaler Ko-Finanzierung entgegen.⁷ Zur Unterstützung im Entscheidungsprozess und zur Konkretisie-

6 Diese Angaben basieren auf einem Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 27.5.2005.

7 Laufende Verfahren stellten eine vergleichsweise sichere, zugängliche und abrechenbare Kofinanzierungsquelle dar. Die Informationen beziehen sich auf ein Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 27.5.2005.

rung des Antrags wurde das Beratungsunternehmen Troje hinzugezogen, das über Erfahrungen mit Europäischer Strukturpolitik und Antragstellung verfügte. Schließlich wurde eine 425ha große Fläche rund um das Ostkreuz ausgewählt und von der Europäischen Kommission als Programmgebiet bewilligt (vgl. ebd.: 15ff).⁸ Im Programmdokument wird das Gebiet folgendermaßen charakterisiert:

„Das Programmgebiet bildet einen Stadtraum, der mit seinen Defiziten sich eindeutig negativ von angrenzenden Stadtbereichen abhebt und als solcher ‚negativer Raum‘ auch wahrgenommen wird. Das aus seiner Geschichte entstandene Konglomerat aus Brachflächen und diversifizierten Substrukturen weist zwar auch homogene Merkmale auf, dessen unterentwickelte Qualitäten derzeit jedoch weder räumlich noch strukturell erfahrbar sind. In der Wahrnehmung dominiert vielmehr die in allen städtebaulichen Dimensionen bestehende Zerrissenheit des Gebietes, die Beziehungslosigkeit seiner Fragmente und der Konflikt unvermittelter Strukturen“ (ebd.: 25).

Diese Gebietsauswahl erwies sich für die beteiligten Akteure aus strukturpolitischer und stadtplanerischer Sicht als richtig und sie entsprach den Zielsetzungen der Gemeinschaftsinitiative. Mit der Betonung der Heterogenität und Fragmentierung des Raums und dem Leitbild „Barrieren überwinden“ wurde bewusst ein strukturbrechender Eingriff gewählt, der aus einer anderen Perspektive, etwa aus dem Blickwinkel eines „Fragments“ heraus auch durchaus unerwünscht, ja bedrohlich wirken konnte. Zwei der vier „Teilkieze“ etwa, die in den 1980er Jahren fertiggestellte Großsiedlung Frankfurter Allee Süd und das benachbarte Gründerzeitviertel (Victoriastadt), erwiesen sich als grundsätzlich unterschiedliche Milieus, und einzelne Akteure betrachteten die trennenden Barrieren weniger als Problem sondern eher als Schutz und waren an einer „Überwindung“ keinesfalls interessiert (vgl. ISR 2002). Die Vermittlung zwischen diesen Teilräumen wurde in den ersten Jahren so auch zu einer Kernaufgabe des Verfahrensträgers. Dieser Aufgabe wurde einerseits mit der Einbindung der beiden Bezirke und der verschiedenen Initiativen in die thematischen Arbeitsteams, zugleich aber mit einer klaren Akzentuierung der Aktivitäten zur Unterstützung der jeweiligen teilräumlichen Identitäten begegnet.

⁸ Die Mittelausstattung für das Berliner Programm umfasst für den Zeitraum 2000-2006 19,8 Mio €, von denen 14,87 Mio € (75%) aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) stammen. Das entspricht etwa 660€ je Gebietsbewohner (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie 2001: 3). Die Ko-Finanzierung erfolgt im Unterschied zu anderen Städten projektbezogen.

Abbildung 7: Das URBAN II-Fördergebiet in Berlin



(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B)

Soziale Stadt

Die Festlegung der Fördergebiete für das Landesprogramm „Sozialorientierte Stadtentwicklung“, das später durch das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ und durch EFRE-Mittel kofinanziert wurde, wurde im Sommer 1998 vorgenommen, sie werden als „Quartiersmanagement-Gebiete“ bezeichnet. Das Auswahlverfahren war zweistufig und bestand aus einer Sozialraumanalyse und einer präzisierenden Einschätzung durch Vertreter aus Politik und Verwaltung auf Landes- und Bezirksebene.

Grundlage für die Auswahl der zunächst 15 Quartiersmanagementgebiete waren die Ergebnisse des oben vorgestellten Gutachtens „Sozialorientierte Stadtentwicklung“ („Häußermann-Gutachten“). Auf einer Karte, die aufgrund der eingezeichneten Umrisse von Gebieten auch „Kartoffelplan“ genannt wurde, wurden auf der Basis der sozialräumlichen Analyse 24 Gebiete mit problematischer Entwicklung umrissen: vier Großwohnsiedlungen am östlichen Stadtrand, zehn Siedlungen und Wohnkomplexe des sozialen Wohnungsbaus im Westen, sechs innerstädtische „problembehaftete“ Gebiete im ehemaligen Westteil und vier „Verdachtsgebiete“ im ehemaligen Ostteil der Stadt (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998b: 70). Diese Karte war Grundlage für ein Gespräch zwischen Vertretern der damaligen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Um-

welt sowie für Bauen und Wohnen, den Bezirksbürgermeistern und den Gutachtern. Bei diesem Termin wurden die Ergebnisse der Sozialraum-analyse präsentiert und gemeinsam die Fördergebiete konkretisiert. So wurden 15 „Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf“ festgelegt, in denen „als Pilotvorhaben schrittweise ein integriertes Stadtteilverfahren – Quartiersmanagement – eingeführt“ werden sollte (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c: 31).⁹ Die Teilnahme an diesem Termin war nicht verpflichtend, nicht alle Bezirke nahmen diese Gelegenheit wahr. Nicht vertreten war zum Beispiel der Bezirk Hellersdorf, in dem auch kein QM-Gebiet ausgewiesen wurde.

Abbildung 8: Auswahl der „Soziale Stadt“-Quartiere in Berlin: der „Kartoffelplan“



(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998b: 70)

Die Verfahren der Gebietsauswahl, so möchte ich hier festhalten, waren in allen Fällen ein Prozess, in dem verschiedene Abteilungen der Senatsverwaltungen für Wirtschaft (URBAN I) bzw. für Stadtentwicklung

⁹ Vier Gebiete waren zudem förmlich festgelegte Sanierungsgebiete. 2001 wurden zwei weitere Gebiete aufgenommen, so dass in der Pilotphase insgesamt 17 Quartiere gefördert wurden.

(URBAN II, Soziale Stadt) in Absprache mit weiteren Verwaltungsteilen auf Landes- und Bezirksebene, an den Förderkriterien von Bund und Europäischer Kommission zu orientieren hatten. Diese Vorgaben ließen einen Ermessensspielraum, den die Planer mit einer eigenen Problemanalyse füllten. Mit dem „Kartoffelplan“ und in der Folge mit dem Stadtraum-Monitoring hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ein Instrument geschaffen, das in einer Kombination aus quantitativen und qualitativen Informationen für dieses Verfahren eine wesentliche Entscheidungsgrundlage darstellt.

Die Quartiersmanager

Die Umsetzung der sozialen Stadtpolitik erfordert einen Akteur, der zwischen dem „Quartier“ und der „Politik“, zwischen dem „gelebten Raum“ der im Quartier lebenden und arbeitenden Menschen und dem „abstrakten“ Raum der Verwaltung (vgl. Lefebvre 2001, Gottdiener 1997), zwischen „Lebenswelt“ und „Systemwelt“ (vgl. Habermas 1997, Healey 1997) vermittelt. Ihm kommt die Rolle eines „Intermediären“ zu, einer „Brückeninstanz“, die „zwischen verschiedenen Welten Verbindungen herstellen“ soll (Grimm 2004: 48, auch: Selle 1991, Evers 1990). Er steht für die Verkopplung der für die Politik typischen Kombination einer „top-down“- und einer „bottom-up“-Perspektive. Die Konkretisierung dieser Funktion fällt je nach Programm und Gebiet sehr unterschiedlich aus. Die Sozialwissenschaftlerin Gaby Grimm hat für die Politik in Deutschland verschiedene Formen festgestellt, wie etwa die Beauftragung eines externen Planungs- oder Beratungsbüros durch die Kommune, die Einrichtung einer speziellen Einheit innerhalb der Verwaltung (z.B. das „Essener Modell“), die Auslagerung dieser Aufgabe aus der Verwaltung und Gründung einer „Entwicklungsagentur“ (z.B. in Duisburg), die Übertragung dieser Aufgabe auf einen Stadtteilverein oder eine arbeitsteilige Organisation der Vermittlung bei verschiedenen Einrichtungen (vgl. Grimm 2004: 132f).

In Berlin wurden im Falle von URBAN I und II sowie für die Quartiersmanagement-Gebiete von der jeweils zuständigen Senatsverwaltung in Absprache mit den Bezirken private Dienstleister mit der Wahrnehmung dieser Funktion beauftragt. Als Bezeichnung hat sich der Begriff des „Quartiersmanagers“ durchgesetzt. Den Quartiersmanagern wurde innerhalb der Verwaltung eine Steuerungsstruktur zur horizontalen wie vertikalen Koordination der Abteilungen und Ämter an die Seite gestellt. Im Folgenden zeige ich, wie die Funktion des „Quartiersmanagers“ in

Berlin interpretiert wird und auf welchem Wege die Quartiere zu ihren Managern gekommen sind.

URBAN I

Mit der Umsetzung des Programms URBAN I wurde die „Beratungs- und Servicegesellschaft Umwelt“ (B.&S.U.) beauftragt, die schon an der Erstellung des operationellen Programms beteiligt gewesen war. Das Unternehmen genoss bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft und bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Vertrauen, da es schon seit 1988 für sie die Abwicklung der Umweltprogramme im Rahmen der Strukturfonds übernommen hatte. Die zentralen Akteure der Stadterneuerung, die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (SenBWV) und die im Programmgebiet tätige Gesellschaft für behutsame Stadterneuerung S.T.E.R.N. konnten sich in den Verhandlungen hingegen nicht durchsetzen (vgl. Halpern/Güntner 2006). Sie waren auch nicht an der Programmsteuerung beteiligt. Mitglieder des eingesetzten Koordinierungsgremiums waren die Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Betriebe (SenWi), für Arbeit (SenArbeit), für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (SenSUT), für Gesundheit (SenGesundheit), für Inneres (SenInneres), für Schule, Jugend und Sport (SenSchule), die Ausländerbeauftragten auf Senats- und bezirklicher Ebene, Vertreter der involvierten Bezirksämter sowie die B&SU (vgl. Paulus 2000: 206).¹⁰ SenBWV und S.T.E.R.N. waren aber mit der Durchführung einiger Projekte betraut.

URBAN II

Zwischen der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und URBAN II bestehen einige Unterschiede, die sowohl in einer veränderten Struktur der GI selbst als auch in einer veränderten Situation in Berlin begründet sind. Die für das organisatorische Arrangement der Implementation zentrale Änderung liegt in der Zusammenlegung der Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (SenSUT) sowie für Bauen, Wohnen und Verkehr (SenBWV) zur Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Dezember 1999, innerhalb derer die inhaltliche Gestaltung der Gemeinschaftsinitiative beim neu eingerichteten Referat IV B „Soziale Stadt“ angesiedelt wurde.¹¹

10 Zur Beratung bei der Abwicklung der ESF-Projekte wurde von SenArbeit die European Consulting Group (ECG) eingesetzt.

11 Als Verwaltungsbehörde fungiert die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (SenWiArbFrau). Sie ist Kontaktstelle zum Bund und

Auch für die Umsetzung der GI URBAN II vor Ort wurde ein intermediärer Träger eingesetzt. Bei der Auswahl entschied sich das Referat für die Arbeitsgemeinschaft Wohnstatt & Machleidt, die schon für die Koordination der Sanierungsgebiete im Programmgebiet zuständig gewesen war und somit über ausgewiesene und gefestigte Kenntnisse der sozialen, baulichen und Akteursstruktur im Gebiet verfügte. War im Falle von URBAN I die Wahl also gegen Vor-Ort-Kenntnis und Erfahrung in der Stadterneuerung zugunsten von Kenntnisse in der Europäischen Strukturpolitik gefallen, lag hier die Priorität anders. Diese Entscheidung ist in einem engen Zusammenhang mit einer veränderten Interpretation der GI seitens der Senatsverwaltung zu sehen: Über die Angliederung im Referat „Soziale Stadt“ wurde URBAN II trotz aller fördertechnischer Unterschiede informell auch als „unser 18. QM-Gebiet“ bezeichnet und die konzeptionelle Nähe zu diesen integrierten Stadtteilverfahren unterstrichen. Nicht zu unterschätzen sind auch die zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen mit der Implementationsstruktur der ersten GI, bei der sich der Kompetenzstreit zwischen dem lokalen Stadterneuerungsregime (S.T.E.R.N., Bezirk, SenBWW) und dem Programm-Management als ein ernsthaftes Hindernis für eine sinnvolle Programmstrategie erwiesen hatte (vgl. Halpern/Güntner 2006). Ähnlich wie die Quartiersmanagement-Teams im Programm „Soziale Stadt“ und auch schon die B.&S.U. im URBAN I-Gebiet ist das von Wohnstatt & Machleidt geleitete Vor-Ort-Büro Ansprechpartner für alle Akteure – insbesondere auch für alle Bürger – und versucht, zwischen den verschiedenen Beteiligten zu vermitteln. Es ist eingebettet in eine komplexe Steuerungsstruktur verschiedener Vorbereitungs-, Prüf-, Entscheidungs- und Kontrollgremien (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2002):

- Die *Koordinierungsrunde* ermöglicht die Abstimmung zwischen den Koordinatoren der vier wichtigsten Verwaltungen (Bezirksamt Lichtenberg, Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie) und dem externen Management.
- Für jeden der drei Handlungsschwerpunkte (arbeitsmarktliche und wirtschaftliche Barrieren überwinden; stadträumliche und ökologische Barrieren überwinden; soziale, ethnische, kulturelle und kommunikative Barrieren überwinden) wurde ein *Arbeitsteam* eingesetzt. Diese Teams bereiten Projektentscheidungen inhaltlich vor und begleiten die Projektrealisierung. Je nach Schwerpunkt nehmen daran

zur EU, entscheidet über die Förderfähigkeit von Ausgaben und kontrolliert die ordnungsgemäße Abwicklung des Programms.

Vertreter der Senatsverwaltungen und Bezirksämter, Projektträger und Bürgervertreter teil.

- Der *Lenkungsausschuss* ist das eigentliche Entscheidungsgremium. Hier sind die relevanten Senatsverwaltungen (Wirtschaft, Arbeit, Bildung, Stadtentwicklung), die beiden Bezirke, Bürgervertreter aus den vier Teilräumen des Programmgebiets, Wirtschafts- und Sozialpartner (u.a. Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Arbeitsamt bzw. später das Job-Center, lokale Gewerbetreibende, Servicegesellschaften) sowie Vertreter lokaler Initiativen, Kultur- und Umweltverbände vertreten. In diesem Gremium wird darüber entschieden, welche Projekte im Rahmen von URBAN II gefördert werden, der Programmfortschritt wird überwacht und Fragen zur Durchführung des Gesamtprogramms werden erörtert und entschieden.¹²
- Der *Begleitausschuss* kontrolliert und beobachtet die Programmdurchführung. Hier sind neben den Bezirks- und Senatsverwaltungen das zuständige Bundesministerium, die Europäische Kommission und die für Chancengleichheit und Umweltschutz zuständigen Behörden vertreten.

Abbildung 9: Organisationsstruktur zur Umsetzung von URBAN II in Berlin



(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B)

12 Um einen zügigen Beginn der Umsetzung zu gewährleisten, trat der Lenkungsausschuss schon am 30.5.2001, also bereits vor der Programmgenehmigung, zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen.

Soziale Stadt

Die Steuerungsstruktur des Berliner Landesprogramms zur „Sozialorientierten Stadtentwicklung“ sieht auf gesamtstädtischer Ebene eine ressortübergreifende Steuerungsrunde auf Staatssekretärschicht vor. Die vertikale Koordination zwischen Senat und Bezirken wird über Verwaltungsvereinbarungen sichergestellt. Die inhaltliche Zuständigkeit für die Durchführung der integrierten Stadtteilverfahren wurde zunächst zwischen den zwei Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung, Umwelt und Technik (SenSUT) und für Bauen, Wohnen und Verkehr (SenBWV) aufgeteilt. Die Bauverwaltung, die für Maßnahmen der Stadterneuerung zuständig war, erhielt die Zuständigkeit für die Gebiete, in denen schon städtebauliche Maßnahmen durchgeführt wurden (10 Gebiete). Dort wurde Quartiersmanagement als Ergänzung zu den laufenden Maßnahmen der Stadterneuerung angesehen. In den anderen fünf Quartieren, die zunächst von SenSUT betreut wurden, sollte das neu einzurichtende Quartiersmanagement eine „Initialzündung“ bewirken (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c: 31). Für die Durchführung wurden „Quartiersbeauftragte/Quartiersmanager“ eingesetzt. Bei der Auftragsvergabe galt folgender Grundsatz:

„Bei der Auswahl der Beauftragten sind die im Quartier im inhaltlichen Zusammenhang bereits tätigen Initiativen, Gesellschaften oder Vereinigungen besonders zu berücksichtigen, soweit sie ihre Eignung zur Steuerung und Durchführung integrierter Stadtteilverfahren – Quartiersmanagement – nachweisen können“ (ebd.: 33).

Für die fünf Gebiete, in denen noch kein Verfahren bestand, wurde zudem darauf Wert gelegt, dass sich mehrere Träger in Arbeitsgemeinschaften zusammenschlossen, um ein gegenseitiges Blockieren zu verhindern und eine produktive Konkurrenzsituation zu schaffen. Allgemein galten Fähigkeiten und Kenntnisse in folgenden Bereichen als relevant:

- „Management, Moderation und Vernetzung“;
- „Ausbildungs- Qualifizierungs- und arbeitsmarktpolitische Programme“;
- „Fundraising, neue Finanzierungsprogramme, Antragserstellung“;
- „soziale Kompetenzen bezüglich besonderer Klientele (Jugend, Ausländer, Initiativen und Projektlandschaft)“;
- „kleinteilige Gewerbe- und Wirtschaftsberatung“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 2001: 3).

In der öffentlichen Ausschreibung wurden drei Arbeitsbereiche für das Quartiersmanagement angeführt: Stadtteilkoordination, Organisation der Bewohneraktivierung und Projektinitiierung. Diese drei Leistungsbereiche wurden jeweils noch präzisiert, wie die folgende Übersicht zeigt:

Abbildung 10: Leistungskatalog Quartiersmanagement gemäß Ausschreibung für die Gebiete Sparrplatz und Wrangelkiez vom 4.11.1998

Stadtteilkoordination:

- Aufbau einer örtlichen Öffentlichkeitsarbeit;
- Bereitstellen und Verbreiten von Informationen über die zukünftige Arbeit im Gebiet;
- Sammeln der Informationen über alle geplanten Vorhaben, die zur Entwicklung im Gebiet beitragen können;
- Vernetzen der unterschiedlichen Interessengruppen vor Ort unter der Zielstellung eines gemeinsam zu entwickelnden Quartierskonzeptes;
- Initiierung und Aufbau von projektbezogenen oder dauerhaften Kooperationen zwischen Institutionen, Initiativen, Unternehmen und anderen lokalen Akteuren/Experten;
- Beteiligung aller im Stadtteil tätigen bezirklichen und fachbehördlichen Dienststellen sowie der beteiligten Träger öffentlicher Belange und Mitwirkung bei stadtteilbezogenen Aktivitäten dieser Stellen (kontinuierliche Zusammenarbeit);
- Einrichtung bzw. Nutzung einer vorhandenen Kontaktstelle im Gebiet, in der der Auftragnehmer für Bewohner erreichbar und ansprechbar ist.

Organisation der Bewohneraktivierung:

- Erarbeiten einer geeigneten Form der Bewohneraktivierung;
- Entwickeln einer gebietsspezifischen angemessenen Organisationsform für die Trägerschaft der Bewohnerbeteiligung;
- Unterstützung für Bewohnerververtretungen, -aktivitäten und -initiativen;
- Anleitung und Unterstützung von Projektträgern (Bewohnerinitiativen u.ä.) beim Aufbau projektbezogener kooperativer Beteiligung;
- Aktivierung und Einbindung der kleingewerblichen Potentiale.

Projektinitiierung:

- Bündeln der vor Ort geäußerten Projekt-Ideen;
- Befähigung der Projektinitiatoren zur Konzeptformulierung;
- Moderation des Projektentwicklungsprozesses;
- Hilfestellung bei der Entwicklung von Projekten zur sozialen, ökonomischen und baulichen Stabilisierung des Quartiers unter zwingender Berücksichtigung der Kriterien mehrdimensional/ ressortübergreifend, quartiersbezogen, beschäftigungswirksam;
- Akquisition von Mitteln aus dem öffentlichen und privaten Sektor;
- Unterstützung bei der Umsetzung (Begleitung) der Projekte;
- Bereitstellen von Informationen, die Kommunikation zwischen den Aktiven

(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998c)

Die Ausschreibung und Auftragsvergabe erfolgte nach Festlegung der Gebiete ab Herbst 1998. Die Bewerber sollten mit ihren Unterlagen „Leitvorstellungen für das Gebiet“, eine „Strategie der Quartiersentwicklung“ und ein „Konzept für ein prozesshaftes Quartiersmanagement“ einreichen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998c). Im Durchschnitt bewarben sich etwa 10 Unternehmen pro Gebiet, zu den Bewerbern zählten Architektur- und Planungsbüros ebenso wie Stadtteilvereine und -initiativen, Wohnungsbauunternehmen und Anbieter aus dem Bereich sozialer Dienstleistungen.¹³ Die Auswahl wurde von einem Gremium aus Vertretern der beiden beteiligten Senatsverwaltungen und des jeweiligen Bezirks gemeinsam vorgenommen, die nicht nur die Unternehmensprofile sondern auch die für die Aufgabe vorgesehenen Mitarbeiter in Vorstellungsgesprächen bewerteten.¹⁴

Die Einsetzung der Quartiersmanager begann dann schrittweise ab Januar 1999 (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2001). Die Teams setzten sich jeweils aus einem bezirklichen Koordinator, einem Gebietsbetreuer der Senatsverwaltung und Mitarbeitern des jeweils beauftragten Unternehmens zusammen. Den Auftakt machten die Rollbergsiedlung in Neukölln und das Gebiet Kottbusser Tor (Zentrum Kreuzberg und Wassertorplatz) in Kreuzberg. In beiden Fällen war eine frühe Finanzierung schon vor dem Senatsbeschluss durch vorhandene Landesmittel aus dem Programm für Wohnumfeldmaßnahmen (Großsiedlungen West) möglich.

13 Mit Ausnahme der Stiftung SPI, die in vier Gebieten einen Teil des Quartiersmanagements stellt, sind alle ausgewählten Büros privatrechtlich organisiert (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2002).

14 Grundlage für diese Ausführungen ist ein Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

Tabelle 7: Übersicht über die QM betreuenden Organisationen bis zum Ende der Pilotphase (Stand November 2003)

Bezirk¹⁵	Gebiet	Organisation	Zuständige Senatsverwaltung (bis 2001)	Form der Beauftragung
Köpenick	Oberschöne-weide	Arbeitsgemeinschaft Oberschöne-weide (Stattbau – Stadtentwicklungsgesellschaft mbH (Sanierungsträger) und Argus – Arbeitsgruppe Gemeinwesenarbeit und Stadtteilplanung GmbH (Sozialplanungsbüro)	SenBWV	Erweiterung eines bestehenden Vertrags
Wedding	Sparrplatz	Stiftung SPI – Sozialpädagogisches Institut (Sanierungsträger), Mutscheller und Partner MPR (Unternehmensberatung) und Kommunales Forum Wedding e.V. (Nachbarschafts- und Stadtteilverein)	SenSUT	Öffentliche Ausschreibung
Kreuzberg	Zentrum Kreuzberg/ Wassertorplatz	Stiftung SPI und MPR	SenBWV	Öffentliche Ausschreibung, zunächst im Rahmen des Großsiedlungsprogramms
Kreuzberg	Wrangelkiez	1999: Kirchbauhof gGmbH (Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger) und Urbanistica (Planungsbüro); 2000: Kirchbauhof; 10/2000 – 09/2001: Knieper + Partner – Büro für Stadtplanung und Projektsteuerung (Pla-	SenSUT	zweimal öffentliche Ausschreibung, dann direkte Vergabe

15 Hier beziehe ich mich auf die alte Bezirksenteilung vor der Bezirksreform 2001.

		nungsbüro); ab 2002: ASUM – Arbeitsgruppe für Sozialplanung und Mieterberatung GmbH (Sozialplanungsbüro)		
Friedrichshain	Boxhagener Platz	Arbeitsgemeinschaft aus ASUM GmbH, Kairos (Organisationsberatung) und BWP – Büro für Wirtschafts- und Projektberatung (Wirtschaftsberatung); im Laufe des Verfahrens Zusammenschluss der Partner zur BIS Stadtteilmanagement GmbH	SenSUT	Öffentliche Ausschreibung
Marzahn	Marzahn Nord-West	UrbanPlan – Gesellschaft für Projektsteuerung, Städtebau, Strukturplanung und Forschung mbH (Stadt- und Sozialplanungsbüro)	SenBWV	Erweiterung eines bestehenden Vertrags im Rahmen der Großsiedlungserneuerung
Neukölln	Reuterplatz	2002: Humanistischer Verband e.V., seit 2003: BSG – Brandenburgische Stadterneuerungsgesellschaft GmbH	SenStadt (Ausschreibung 2002)	Öffentliche Ausschreibung
Neukölln	Rollbergsiedlung	1999- 2001: Weeber + Partner – Institut für Stadtplanung und Sozialforschung; ab 2002: Humanistischer Verband e.V.	SenBWV	Öffentliche Ausschreibung, zunächst im Rahmen des Großsiedlungsprogramms
Neukölln	Schillerpromenade	BSG – Brandenburgische Stadterneuerungsgesellschaft GmbH (Sanierungsbeauftragter)	SenSUT	Öffentliche Ausschreibung

Neukölln	Sonnenallee	Weeber & Partner	SenBWV	Öffentliche Ausschreibung, zunächst im Rahmen des Großsiedlungsprogramms
Prenzlauer Berg	Falkplatz	S.T.E.R.N. – Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung mbH (Sanierungsträger)	SenBWV	Erweiterung eines bestehenden Vertrags
Prenzlauer Berg	Helmholtzplatz	S.T.E.R.N. GmbH	SenBWV	Erweiterung eines bestehenden Vertrags
Tiergarten	Beusselkiez	S.T.E.R.N. GmbH	SenBWV	Erweiterung eines bestehenden Vertrags
Tiergarten	Magdeburger Platz	Stadtteilverein Tiergarten e.V. (Nachbarschafts- und Stadtteilverein)	SenSUT	Öffentliche Ausschreibung
Wedding	Soldiner Str./Wollankstr.	L.I.S.T. – Lösungen im Stadtteil GmbH (Sanierungsträger)	SenBWV	öffentliche Ausschreibung
Wedding	Reinickendorfer Str./Pankstr.	L.I.S.T. GmbH	SenStadt (Ausschreibung 2002)	Öffentliche Ausschreibung
Schöneberg	Bülowstr./Schöneberger Norden	Arbeitsgemeinschaft AG SPAS – Arbeitsgemeinschaft Sozialplanung und angewandte Stadtforschung e.V. (Mieterberatung), Stiftung SPI, MPR	SenBWV	öffentliche Ausschreibung, zunächst im Rahmen des Großsiedlungsprogramms

(Quellen: Abgeordnetenhaus Berlin 2002; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin Referat II C 1998, Fritsche 2003: 39, eigene Erhebung)

Organisationsstruktur der Quartiersmanagement-Teams

Die mit dem Quartiersmanagement (QM) beauftragten Büros nahmen ihre Aufgaben nicht gänzlich eigenständig wahr, sondern sie wurden in – von Quartier zu Quartier unterschiedliche – Steuerungsstrukturen eingebunden. Jeweils ein Mitarbeiter der zuständigen Senatsverwaltung und des Bezirksamts zählte zum QM-Team und auf Bezirksebene wurde in der Regel eine Lenkungsgruppe eingerichtet, in der entscheidungsbefugte Vertreter der Fachabteilungen zusammenkamen (vgl. Empirica 2001: 13). Die Mitarbeiter der QM-Teams teilten formal die Verantwortung für die einzelnen vertraglich festgelegten Tätigkeitsbereiche Stadtteilkoordination, Bewohnerbeteiligung und Projektinitiierung unter sich auf, wengleich in der täglichen Arbeit Überschneidungen üblich waren. In den Gebieten, in denen schon Verfahren der Stadterneuerung installiert waren, wurde das Quartiersmanagement in die vorhandenen Strukturen eingebunden. Einige Beispiele mögen die Breite der möglichen organisatorischen Arrangements andeuten.

Im Bezirk Marzahn etwa existierte bereits seit 1991 die im Rahmen des Bundesprogramms für Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) geförderte „Plattform Marzahn“ – ein Modellprojekt bestehend aus einem Diskussionsforum, planungsvorbereitenden Beteiligungsmaßnahmen und Begleitforschung (Sandner 1998: 21). Mit dem Quartiersmanagement Marzahn NordWest wurde dasselbe Büro (UrbanPlan) beauftragt, das auch die Geschäftsstelle für die „Plattform Marzahn“ unterhielt. Das QM wurde von der Geschäftsführerin als „Tochterunternehmen“ der Plattform wahrgenommen und auch so bezeichnet (Cremer 2000: o.S.). Dieser Zusammenhang wurde seitens der Senatsverwaltung ähnlich kommuniziert. Auf der bundesweiten „Starterkonferenz“ zum Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ etwa wurde von der zuständigen Referatsleiterin die Organisationsstruktur als beispielhaft für den Berliner Quartiersmanagement-Ansatz vorgestellt (vgl. Schümer-Strucksberg 2000: 163f). Die Referatsleiterin war in den 1990er Jahren für die integrierte Entwicklung von Großwohnsiedlungen zuständig und hatte nach Marzahn einen „besonders guten Draht“ – sie hatte die dortige Kooperationsstruktur mit aufgebaut.¹⁶ In den Steuerungs- und Lenkungs-

16 Der Begriff wurde sowohl von einer ehemaligen Quartiersmanagerin in Marzahn in einem Interview benutzt (am 5.11.2004) sowie von der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung selbst, in einem Gespräch am 25.8.2004.

runden der beiden Verfahren waren auch im Wesentlichen dieselben Personen vertreten.¹⁷

Im Bezirk Wedding wurden die Quartiersmanagement-Teams in die Lokale Partnerschaft Wedding eingebunden. Der Wedding ist der (West) Berliner Bezirk mit den „reichsten und ältesten Erfahrungen mit der Stadterneuerung“ (vgl. Bodenschatz 1992: 2). Über die Jahrzehnte ist in den verschiedenen Vierteln des Bezirks aus zahlreichen Selbsthilfegruppen, Forschungsprojekten, Bürgerinitiativen, Beratungsstellen etc. eine Kultur der „Planung von unten“ entstanden, die 1988/89 in der Gründung des „Kommunalen Forums Wedding“ mündete (vgl. Rennert 1992, 1990).¹⁸ 1997 wurde als Zusammenschluss der im Bezirk tätigen Organisationen die Lokale Partnerschaft Wedding ins Leben gerufen. Die Quartiersmanagement-Teams im Bezirk wurden in dieses Forum über die Teilnahme in der Lenkungsgruppe oder über die teilweise Personalunion in den Organisationen eingebunden. Das Kommunale Forum Wedding übernahm im Fördergebiet Sparrplatz gemeinsam mit der Stiftung SPI die Trägerschaft des QM. Mit dem Quartiersmanagement für die Soldiner Straße wurde der Träger „Lösungen im Stadtteil“ L.I.S.T. beauftragt, der – über seinen Mutterverein Zukunft Bauen e.V. – ebenfalls seine Wurzeln in der lokalen alternativen Szene hat (vgl. Eick/Grell 1996).

In Schöneberg existierte seit Januar 1998 der Präventionsrat Schöneberger Norden, ein von der Bezirksbürgermeisterin ins Leben gerufenes Gremium aus verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren mit dem Ziel, den Schöneberger Norden durch intensivere Zusammenarbeit „attraktiver zu machen“ (vgl. Quartiersmanagement Schöneberger Norden 1999: 1). Das Quartiersmanagement-Team sieht sich als Ergebnis und Teil der Arbeit des Präventionsrates und ist, unter anderem über das Engagement der Bezirksbürgermeisterin, eng in dessen Arbeit eingebunden – und vice versa.

In der Rollbergsiedlung in Neukölln war die Wohnungsgesellschaft Stadt und Land wesentlich an der Konzipierung des Verfahrens beteiligt und stellte in den ersten Jahren auch das Quartiersmanagement. Sie gab die Trägerschaft allerdings auf, weil sie den breiten strategischen Ansatz nicht mit den Unternehmensinteressen in Übereinstimmung bringen konnte.¹⁹

17 Gespräch mit einer ehemaligen Quartiersmanagerin in Marzahn am 5.11.2004.

18 Vorbild für das Kommunale Forum Wedding war der Anfang der 1980er Jahre in London erprobte „Popular Planning“-Ansatz (vgl. Rennert 1992).

19 Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

Im Bezirk Friedrichshain war das Quartiersmanagement am Boxhagener Platz hingegen in keine derartige lokale Struktur eingebunden. Beauftragt wurde eine Arbeitsgemeinschaft, die sich aus dem Büro für Wirtschafts- und Projektberatung (BWP), der Organisationsberatung KAIROS und dem Sozialplanungsbüro ASUM GmbH zusammensetzte. Zwar verfügten alle drei Unternehmen über Erfahrung im Gebiet, so war etwa der Geschäftsführer der BWP zuvor im Bezirk Stadtrat für Wirtschaft gewesen, dennoch wurde ihnen von vielen der rund 60 lokalen Initiativen in der Anfangsphase mit großem Misstrauen und Missmut begegnet, die sich entweder auch um das QM beworben, aber den Zuschlag nicht erhalten hatten, oder von der Sparpolitik des Senats betroffen waren (vgl. u.a. Born 2001, Sustr 2001).²⁰ Zwei entschiedene Gegner des QM waren der Erwerbslosenverein „Hängematten“ und der Mieterladen (vgl. Sethmann 2000). Der Konflikt kulminierte am 14. Mai 2001 in einer symbolischen Besetzung der Räume des QM durch Aktivistinnen und Freunde der „Hängematten“ unter dem Motto „Rettet das Quartier vor seinen Managern“, bei der sie in dem Büro Müllsäcke mit am Platz gesammeltem Abfall entleerten (vgl. Hängematten e.V. 2001).²¹

Als konfliktvoll zeigte sich auch der Beginn des Quartiersmanagement – Verfahrens im Wrangelkiez in Kreuzberg. Vor dem Hintergrund der Vielzahl der hier etablierten organisierten oder spontanen Interessensgruppen, die sich medienwirksam bekämpften, desavouierten oder strategisch stützten, wurde hier mehrere Male in den ersten Jahren der Träger gewechselt. Nachdem sich die Träger urbanistica und Kirchbauhof in der Ausschreibung durchgesetzt hatten, wurde urbanistica schon nach einem halben Jahr der Vertrag wegen „Reibereien“ gekündigt. Im Frühjahr 2000 wurde dann der Vertrag mit dem verbleibenden Träger Kirchbauhof beendet unter dem mediengeleiteten Vorwurf, Vorschläge aus der Bevölkerung, die im Rahmen eines Bürgergutachtens geäußert worden waren, zu ignorieren (vgl. Kopietz 2000). Das in der Folge beauftragte Büro „Knieper + Partner“ hielt sich nur ein Jahr, seit 2002 ist die ASUM GmbH Trägerin des Verfahrens, die auch am Boxhagener

20 Verschiedene Initiativen taten sich zu einer „AG Kiezentwicklung“ zusammen (vgl. den Hinweis bei Speidel 2002: 146).

21 Die Kritik der lokalen Gruppen bezog sich insbesondere auf ein intransparentes Vorgehen bei Beteiligungsverfahren und Mittelvergabe: „Die von den Managern angestrebten Veränderungen haben das Ziel, unter dem Vorwand Bürgerinnen in Entscheidungs- und Planungsprozesse einzubinden, vor allem Bürgerinnen zu entmündigen. Die Definitionsmacht, was dreckig, sozial abweichend, aggressiv ist, bleibt allein bei den Managerinnen“ (vgl. Hängematten e.V. 2001: o.S.).

Platz tätig ist. Dabei wurden einige der Mitarbeiter von Knieper + Partner übernommen.

Die verschiedenen Formen der Einbettung und Verankerung der Quartiersmanagement-Systeme unterstreichen einen prekären Aspekt der sozialen Stadtpolitik: Ihre Ausgestaltung, die Austarierung zwischen „bottom-up“ und „top down“ ist nicht zuletzt entscheidend abhängig von den kommunikativen Fähigkeiten und vor allem der politischen Haltung der ausführenden Akteure, sowohl der beauftragenden Verwaltungen wie auch (und insbesondere) der beauftragten intermediären Organisationen. Diesen Akteuren und ihren Interpretationsleistungen kommt eine zentrale Rolle im Policy-Making der sozialen Stadtpolitik zu. Dabei macht es einen gehörigen Unterschied, ob das Quartiersmanagement mit einem (ehemaligen) Geschäftsführer einer Grundstücksentwicklungsgesellschaft besetzt ist, wie am Boxhagener Platz (vgl. Sustr 2001), mit gestandenen Gemeinwesenarbeitern oder mit gerade frisch diplomierten Studienabgängern.

Die oben zitierte Maßgabe, „die im Quartier im inhaltlichen Zusammenhang bereits tätigen Initiativen, Gesellschaften oder Vereinigungen besonders zu berücksichtigen“ ist bei den Auftraggebern somit unterschiedlich beantwortet worden. Angesichts des Spielraums der Quartiersmanager war entscheidend für die Ausrichtung der Entwicklungsstrategie und für die Setzung von Prioritäten das „Ankommen“ der Manager in den Quartieren, ihre ersten Schritte auf dem Weg zu einem integrierten Handlungskonzept. Wie dieser Weg in einzelnen Quartieren beschritten worden ist, wird im Folgenden im Zusammenhang mit der Formulierung der integrierten Handlungskonzepte behandelt.

Die integrierten Handlungskonzepte

Das Herzstück der sozialen Stadtpolitik bildet ihr „integrierter Ansatz“, der Versuch, angesichts der Mehrdimensionalität der Problemlagen umfassend öffentliche (Gemeinschaftsmittel, staatliche und kommunale Förderung) und private Ressourcen zu einer „joined up action“ zusammenzubringen. So fordert die Europäische Kommission in ihren Leitlinien für die Erstellung der Operationellen Programme im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN I:

„Städtische Probleme sollten mit einem integrierten Konzept angegangen werden: Förderung von Unternehmensgründungen, Verbesserung von Infrastrukturen und physischer Umgebung, Angebot von bedarfsgerechten Fortbildungs-

möglichkeiten, Maßnahmen zur Gewährleistung der Chancengleichheit und soziale Einrichtungen“ (Europäische Kommission 1994: 6).

In der darauf folgenden Förderperiode wird für die GI URBAN II ein „kreatives Konzept für Stadtmanagement und nachhaltigen Wandel“ gefordert, eine „lokale Partnerschaft“ sowie die „Entwicklung eines integrierten Ansatzes, gegebenenfalls einschließlich der Förderung interinstitutioneller Partnerschaften“ (Europäische Kommission 2000: 4ff). Ähnlich liest sich auch die Formulierung in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. In der Präambel wird das Ziel fixiert, „investive und nichtinvestive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung ‚aus einer Hand‘ zu kombinieren und zu integrieren“ (VV Städtebauförderung 1999: Präambel Abs. II). Im Leitfaden der ARGEBAU wird explizit die Erstellung von „integrierten Handlungskonzepten“ gefordert. Dort heißt es:

„Die integrierten Handlungskonzepte sollen eine offene Rahmenplanung beinhalten, die in erster Linie von den örtlichen Akteuren – den Bewohnern, den Gewerbetreibenden, den Grundeigentümern, den örtlichen Institutionen – während des Stadtentwicklungsprozesses mit möglichst viel Eigeninitiative auszufüllen ist“ (ARGEBAU 2000: 304).

Grundlage für die Zusammenführung von Maßnahmebereichen, Akteuren und Ressourcen sind somit in allen hier betrachteten Programmen der sozialen Stadtpolitik integrierte Handlungskonzepte. In diesen Konzepten werden die wesentlichen Handlungsfelder für die Quartiersentwicklung festgelegt und mit Maßnahmen unteretzt. Wenngleich diese Konzepte für alle Varianten der Politik zentral sind, so unterscheiden sich ihr Stellenwert, ihre konkrete Gestalt und vor allem das Verfahren ihrer Formulierung doch erheblich. Im Fall der GI URBAN I und URBAN II sind dies die „Operationellen Programme“, die vor Beginn der Verfahren erstellt wurden und – dem Prinzip der Programmierung gemäß – indikativ die zu bearbeitenden Handlungsschwerpunkte und Maßnahmen festlegen. Sie beziehen sich explizit und ausschließlich auf den Einsatz der Fördermittel. In den Berliner „Soziale Stadt“-Gebieten hingegen wurden die Konzepte erst im laufenden Verfahren formuliert und ihr Stellenwert wird von den einzelnen Quartiersmanagern sehr unterschiedlich eingeschätzt. In einem bundesweiten Überblick wurde beobachtet, dass nach drei Jahren Laufzeit „zwischen zugeschriebener und tatsächlicher Bedeutung von Integrierten Handlungskonzepten für die

Umsetzungspraxis der Sozialen Stadt durchaus noch Lücken klaffen“ (Becker/Böhme/Meyer 2003: 95).²²

Wie aber gingen die Autoren der Konzepte deren Formulierung im einzelnen Fall an? Der folgende ausschnittthafte Blick auf verschiedene Verfahren, wie sie in verschiedenen Berliner Quartieren zum Einsatz kamen, soll die Bandbreite, aber auch typische Muster auf dem Weg zu diesen Konzepten illustrieren.

URBAN I

Das Operationelle Programm zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN I wurde zunächst unter Federführung der Senatsverwaltung für Wirtschaft unter Einbeziehung weiterer Verwaltungen entworfen. Dabei herrschte Uneinigkeit über Ziele, Verfahrensformen und vor allem über das zu fördernde Gebiet (s.o.). Auf Vorschlag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt wurde die Beratungs- und Servicegesellschaft B.&S.U. beauftragt, zwischen den Parteien zu vermitteln. In diesem Zuge übernahm das Unternehmen die wesentliche Autorenschaft in der Formulierung des Programmdokuments, das im Juli 1994 im ersten Entwurf vorlag. Nach Einwänden der zuständigen Generaldirektion in der Europäischen Kommission (DG Regio) wurden Gebiet und Projektneinungen mehrmals geändert und schließlich mehr als ein Jahr später, im November 1995, von der Kommission angenommen. Das Programmdokument gilt als eine kaum strategische, eher additive Sammlung vor allem der Interessen der verschiedenen Senatsverwaltungen. Bezirke wie auch Bewohner fanden in der Programmierungsphase kaum Gehör, sie wurden erst später bei der Gestaltung einzelner Projekte beteiligt (vgl. Paulus 2000: 142ff). Es ist ein projektbasiertes Programm, bei dem die jeweils zuständigen Fachverwaltungen die Ko-Finanzierung eines Projekts sicherstellen. Die vier Förderungsschwerpunkte folgen auch einer fachpolitischen sektoralen Logik:

22 Alle Programme fordern somit zwei parallele, aber grundsätzlich verschiedene Ansätze, die vor Ort zusammengebracht werden: ein integriertes Handlungskonzept als Grundlage allen Handelns und Mitteleinsatzes sowie das Ziel des „Empowerments“ der Bewohner und der gemeinsamen Strategie- und Maßnahmenentwicklung. Dieser Widerspruch wird im Folgenden ausführlich diskutiert. Als weiteres Problem kommt hinzu, dass die Integration der Fördermittel von Politik und Verwaltung kaum erreicht worden war, wie die bisherigen Kapitel gezeigt haben (die EU schließt beispielsweise eine direkte Kombination von Mitteln des Sozialfonds und des Regionalfonds in der Förderperiode 2000-2006 strikt aus), und damit auch diese Integrationsleistung auf die Verfahrensträger vor Ort abgewälzt wurde.

- Schaffung und Sicherung lokaler Arbeitsplätze,
- soziale und wirtschaftliche Integration von benachteiligten Gruppen,
- Verbesserung von Einrichtungen des Bildungsbereichs,
- „Modellwerkstatt ökosoziale Infrastruktur“ (vgl. Toepel et al. 2000: 152).

Die späte Programmbeurteilung führte allerdings dazu, dass einige der zunächst genannten Projekte wegen zwischenzeitlich weggefallener Ko-Finanzierung-Möglichkeiten ersetzt werden mussten. Diese schon problematische Situation wurde durch äußerst komplizierte Förderrichtlinien, insbesondere bei den ESF-Maßnahmen, sowie später durch eine Verwaltungsreform noch zusätzlich erschwert (vgl. Paulus 2000: 218ff).

URBAN II

Auch bei der GI URBAN II war ein Operationelles Programm Voraussetzung für eine Förderzusage seitens der EU. Der erste Entwurf, mit dem sich Berlin über das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bei der Europäischen Kommission beworben hatte, wurde Anfang November 2000 fertiggestellt. Die Programmgenehmigung erfolgte knapp ein Jahr später, am 16. Oktober 2001. Das Operationelle Programm wurde im Wesentlichen von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Referat IV B) und der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie formuliert. Beratend wurde das Büro Troje hinzugezogen.

Nach Festlegung des Fördergebiets wurde der Konsultationsprozess im Sommer 2000 mit einer öffentlichen Informationsveranstaltung in der Zwingli-Kirche in Friedrichshain eingeleitet. In der Folge fanden verschiedene Planungs- und Abstimmungsgespräche statt, die in die Erarbeitung des Entwurfs einfließen (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 129ff).²³ Insgesamt waren am Abstimmungsprozess folgende Organisationen beteiligt:

23 Eine AG URBAN II zur Vorbereitung der Umsetzung konstituierte sich am 7.2.2001 unter Federführung des Referats IV B der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B 2001). Dort wurden unter anderem auch die Organisationsstruktur und die Federführung bei den Arbeitsteams verabredet.

Tabelle 8: Beteiligte Akteure bei der Programmierung von URBAN II in Berlin

Landes- und Bezirksverwaltungen:	<ul style="list-style-type: none"> • Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie • Senatsverwaltung für Stadtentwicklung • Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport • Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen • Senatsverwaltung für Inneres • Bezirksamt Lichtenberg • Bezirksamt Friedrichsain-Kreuzberg • Ausländerbeauftragte des Landes Berlin • Landesschulamt
Wirtschafts- und Sozialpartner:	<ul style="list-style-type: none"> • Sanierungsbeauftragter des Bezirks Lichtenberg • Servicegesellschaften (zuständig für die bezirklichen Beschäftigungsbündnisse) • Arbeitsamt • Berlin-Brandenburger Bildungswerk • Deutscher Gewerkschaftsbund • Interessenvertretung der lokalen Händler und des Kleingewerbes • Diverse eingetragene Vereine • Industrie- und Handelskammer • Handwerkskammer • Wohnungsbaugesellschaften • Stralauer Kiezladen • Projektentwicklungsgesellschaft im Auftrag der Deutschen Bundesbahn (Gop&Klingsöhr)
Externer Dienstleister:	<ul style="list-style-type: none"> • Troje Beratung GmbH

(vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 131).

Die Auswahl des Projektträgers erfolgte erst nach dem Programmplanungsprozess im Sommer 2001. Entsprechend war das Büro Wohnstatt & Machleidt, das mit der Betreuung des Vor-Ort-Büros beauftragt wurde, in dieser Programmierungsphase nur in seiner Funktion als schon in einem Teilgebiet tätiger Sanierungsträger beteiligt. Inhaltlich wurde in diesem Prozess das Leitbild „Barrieren überwinden“ entwickelt und mit Förderschwerpunkten und indikativen Maßnahmen untersetzt:

Abbildung 11: Förderschwerpunkte der Gemeinschaftsinitiative URBAN II in Berlin

Arbeitsmarktliche Barrieren überwinden

- Verbesserung der Standortattraktivität und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU)
- Entwicklung von Humanressourcen und Förderung der Chancengleichheit durch Bildung, Qualifizierung und Beschäftigung

Stadträumliche und ökologische Barrieren überwinden

- Re-Urbanisierung und Neugestaltung öffentlicher Plätze und Räume
- Netzwerk „Grünes Band“
- Verbesserung der Umwelt- und Verkehrssituation durch neue, bedarfsgerechte Verkehrswege und -lösungen

Soziale, ethnische, kulturelle und kommunikative Barrieren überwinden

- Ausbau der soziokulturellen Infrastruktur
- Schaffung von Angeboten der sozialen Betreuung und Selbsthilfe

(Quelle: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 128).

Trotz des Beteiligungsverfahrens wurde bei verschiedenen Veranstaltungen zum Programmstart im Herbst 2001 Unmut von Bewohnern über die Intransparenz der gefallenen Entscheidungen geäußert. Angaben von Mitarbeitern der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, das Programm sei „im Prinzip schon überzeichnet“, konnten diese Kritik nicht entkräftigen sondern unterstrichen nur die Exklusivität und Selektivität der Konsultation in der Programmierungsphase und die Privilegierung verwaltungsnaher Akteure.²⁴ Außer der Veranstaltung im Sommer 2000 war von nicht als „Wirtschafts- und Sozialpartner“ organisierten Gruppen, Initiativen und einzelnen Bewohnern keine Kommunikation – mit Ausnahme einer Passantenbefragung im Rahmen eines Studienprojekts an der Technischen Universität Berlin und der informellen Einbeziehung des Stadtteilvereins Rudis Kiezladen – wahrgenommen worden. Die Verzögerung durch die Abstimmung der Planungen mit der Kommission spielen hier sicher – ähnlich wie schon in der Programmierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN I – eine wichtige Rolle. Allerdings hinderte diese lange Zwischenphase die Verwaltungen nicht, intern schon ihre Vorbereitungen voranzutreiben: Auf einem ersten Treffen des Len-

²⁴ So etwa bei einer öffentlichen Informationsveranstaltung über URBAN II in dem Stadtteilladen „Kiezspinn“ am 24.1.2002.

kungsausschusses, das am 30.5.2001 stattfand, also noch vor der endgültigen Bewilligung durch Kommissar Michel Barnier, wurden vier so genannte „Starterprojekte“ festgelegt, die einen raschen Beginn ermöglichen sollten. Der zügige Beginn war notwendig, um die Inanspruchnahme der ersten Jahresrate der Fördermittel sicherzustellen.

Im Anschluss an die Bewilligung erfolgte die Erstellung der „Ergänzung zur Programmplanung“, bei der die Schwerpunkte inhaltlich weiter differenziert wurden, ein Indikatorenset entwickelt und administrative Regelungen zur Umsetzung bzw. Abwicklung formuliert wurden. Diese Ergänzung wurde im Winter 2001/02 entworfen, im März 2002 eingereicht und im April 2002 von der Europäischen Kommission zur Kenntnis genommen. In dieser Phase wurden auch die oben genannten Steuerungsgremien – die sich informell schon vor dem offiziellen Start getroffen hatten – etabliert. Sie ermöglichten eine stärkere Öffnung des Planungsprozesses und führten auch dazu, dass trotz der von der Europäischen Kommission erwarteten frühen Konkretisierung der Planungen ein Spielraum ausgelotet wurde und mit neuen, im Prozess entstandenen Projekten gefüllt werden konnte. Mit diesem Prozess der Projektformulierung wird sich Kapitel 7 ausführlich befassen.

Soziale Stadt

Der Weg zu einem integrierten Handlungskonzept unterschied sich in den Verfahren der „Sozialen Stadt“ deutlich von den Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und URBAN II. Von der Verwaltung wurden zunächst nur die Fördergebiete ausgewählt. Dann wurden Verfahrensträger – per Ausschreibung oder Vergabe – gesucht, die sich mit einer Einschätzung der Situation vor Ort und einem inhaltlichen Konzept bewarben. Die Verträge zwischen diesen Unternehmen, der Senatsverwaltung und dem jeweiligen Bezirksamt galten nach Unterzeichnung als erstes Handlungskonzept der Teams vor Ort. Sie stellen die Arbeitsgrundlage für den Dienstleister dar, der den beiden Auftraggebern gegenüber rechenschaftspflichtig ist. Dem partizipativen Prinzip des Quartiersmanagements entsprechend umfassen diese Konzepte keine Konkretisierung von einzelnen Projekten sondern eher strategische Festlegungen von Prioritäten und Maßnahmebereichen. Als Vertragsbestandteil ist der Anspruch auf „Integration“ in den Konzepten in erster Linie inhaltlich zu verstehen, indem verschiedene Handlungsfelder abgedeckt werden sollen. Dieses Verständnis von einem „Integrierten Handlungskonzept“ ist nicht alternativlos, ebenso ließe sich die Integrationsleistung des Konzepts auch organisationell interpretieren. Dann wäre das Konzept

bindend oder zumindest orientierend für mehrere Stadtteilakteure und nicht ausschließlich handlungsorientierend für die Arbeit der Quartiersmanager (vgl. Güntner 2004).

Auf Grundlage dieser Verträge nahmen die Auftragnehmer zwischen Herbst 1998 und Sommer 1999 ihre Arbeit auf. Ihre ersten Schritte vor Ort im Quartier folgten keinem vorgegebenen Plan sondern lassen sich rückblickend als eine Mischung aus strategischer Arbeit (Gebietsanalyse, Vorstellen des Teams, Umfragen etc.), ersten Ad-hoc-Maßnahmen (kleinteilige, schnell realisierbare Projekte mit Öffentlichkeitswirkung, die der Öffentlichkeit signalisieren sollten, dass etwas für das Quartier getan wird) und Selbstfindung (Einrichtung eines Vor-Ort-Büros und Steuerungs- und Lenkungsgruppen, interne Aufgabenverteilung, Suche nach geeigneten Kommunikationsstrukturen, etc.) skizzieren. Es war ein Prozess, in dem es gerade angesichts der recht vage formulierten Programmziele in erster Linie darum ging, „die anderen mit auf den Weg zu nehmen“ und „Vertrauen zu gewinnen“, und weniger um die Abwicklung eines festgelegten Verfahrens.²⁵ Diesem inkrementellen Vorgehen entsprechend war der jeweils beschrittene Weg von vielfältigen Einflüssen abhängig. Neben kommunikativen Fähigkeiten der Quartiersmanager spielten hier personale, politische und verwaltungsstrukturelle Konstellationen in den Bezirken und in der Senatsverwaltung eine Rolle („wer kann mit wem?“), ebenso die Existenz und Struktur der lokalen „Initiativenlandschaft“, die – unterstützende oder skeptische – Berichterstattung in den lokalen Medien etc.

Die Kontrolle durch die Senatsverwaltung war in der Anfangsphase sehr hoch, um eine rasche Implementation zu sichern. Sie beschränkte sich jedoch im Wesentlichen auf das Verfahren und die Sicherstellung, „dass etwas läuft“, und richtete sich weniger auf inhaltliche Aspekte.²⁶ Schon früh wurde auch ein so genanntes „Jour Fixe“ für die Teams aus allen Quartieren eingerichtet. Bei diesen zunächst zweiwöchigen, bald monatlichen, meist halbtägigen Treffen ging es um einen Erfahrungsaustausch und die Diskussion gemeinsamer Probleme. Gerade in der Anfangsphase mit all ihren Unklarheiten und Unsicherheiten, als für alle Beteiligten das „Quartiersmanagement“ neu war, wurde die Bedeutung dieser Veranstaltungen vom koordinierenden Referat „Soziale Stadt“ in

25 Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

26 Diese Einschätzung stützt sich auf Gespräche mit einem ehemaligen Quartiersmanager am Boxhagener Platz, am 18.7.2005 und mit einer ehemaligen Quartiersmanagerin in Marzahn, am 5.11.2004, sowie mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als sehr hoch eingeschätzt. Stellten die Verträge eine regulative Grundlage für die Arbeit der Dienstleister dar, so sicherten derartige Formen des Austauschs in der normativ-kognitiven Dimension zu einem gewissen Grad die Entstehung einer „Steuerungskultur“ (Schmals 2001: 57), eines gemeinsamen Verständnisses der Arbeit.²⁷ Die damalige Leiterin des Referats IV B in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung beschreibt diesen Aspekt der Koordinierung wie folgt:

„Es ist problematisch, die theoretische Frage zu beantworten, was genau ein Quartiersmanagement leistet und leisten muss. Das ist ein ganzer Katalog von Aufgaben, und Verhaltensweisen sind da auch wichtig, und die beziehen sich auf die konkrete örtliche Situation und deshalb machen nicht alle immer alles, sondern da gibt es bestimmte Schwerpunktsetzungen. Deshalb war es völlig normal, dass sie unterschiedliche Schattierungen in ihrer Arbeitsweise haben. Das wurde mehr und mehr nachrangig je stärker wir die Teams zusammengeführt haben im Jour Fixe, wo die sich ausgetauscht haben und wo die Forderung von uns dann auch kam, das müsst ihr doch auch leisten und habt ihr dies oder jenes bedacht und so. Das war dann eben der Prozess des Lernens, Weiterlernens, solche Verfahren und strukturellen Dinge weiterzubringen.“²⁸

Typische „Aktivierungs- und Beteiligungsverfahren“ waren in allen Gebieten Sprechstunden im Vor-Ort-Büro, die Einrichtung von Arbeitsgruppen mit Bewohnern, Gewerbetreibenden und lokalen Initiativen, gemeinsame Kiezspaziergänge mit Mitarbeitern der Verwaltung und Anwohnern, Stammtische, Interviews und Umfragen, Werkstattgespräche und Workshops zu Themen der Quartiersentwicklung und Bewohnerversammlungen (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2001). Darüber hinaus wurden auch aufwendigere Planungs- und Beteiligungsverfahren durchgeführt wie etwa Planungszellen-Verfahren und Bürgergutachten, Quartierskonferenzen und weitere diskursive Verfahren wie „Planning for Real“ oder Open-Space-Workshops (vgl. ebd.). Die Ergebnisse all dieser Verfahren wurden von den Quartiersmanagern in ihre Planungen

27 In den Begriffen von DiMaggio/Powell lässt sich die Funktion solcher Veranstaltungen interpretieren als die Produktion von Isomorphie über die Ermöglichung und Beförderung von Nachahmung und normativem Druck (DiMaggio/Powell 1991).

28 Zitat aus einem Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

aufgenommen und zur Handlungsgrundlage der weiteren Arbeit gemacht.²⁹

In dieser ersten Phase der Umsetzung stand die Frage nach einem integrierten Handlungskonzept wieder im Raum, allerdings mit einer gänzlich anderen Bedeutung als in der Bewerbungsphase. Es gab zwar von den Auftraggebern im ersten Jahr nicht die Vorgabe, ein umfassendes integriertes Handlungskonzept vorzulegen, sondern zunächst ein Jahresprogramm für die eigene Arbeit. Dennoch sollten die Konsultationsprozesse drängende Problem- und Handlungsfelder identifizieren und zur Formulierung von sinnfälligen Projekten führen. In dieser Frage gab es zwei grundsätzlich unterschiedliche (und selbstverständlich einige dazwischen liegende) Positionen: auf der einen Seite gab es die Haltung, möglichst früh die Bürger zu Wort kommen zu lassen und rasch beispielsweise über Bürgergutachten ein Maßnahmenkonzept aufzustellen. Dies schien insbesondere in Gebieten geboten, in denen zuvor noch kein Stadterneuerungsverfahren gelaufen war. Auf der anderen Seite stand die Position, zunächst schrittweise vorzugehen und über einzelne Projekte zu einem „Empowerment“ zu kommen, aus dem heraus dann ein Konzept erarbeitet werden könnte. Hier steht also das Konzept nicht am Beginn sondern eher am Ende eines Beteiligungsprozesses. Diese unterschiedlichen Positionen über den Weg zu einem integrierten Handlungskonzept schildert die ehemalige Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ so:

„Das [der Weg zum integrierten Handlungskonzept, S.G.] ist die Geschichte von der Henne und dem Ei. Es war ja nicht so, dass da ein Masterplan gemacht werden sollte, sondern es sollte ja mehreres gleichzeitig passieren: Ein integriertes Handlungskonzept sollte erstellt werden, indem die Akteure vor Ort einem massiven Empowerment unterzogen wurden und dazu gebracht werden sollten, zu verstehen und sich zu äußern und mit zu entscheiden. Also konnte man nach unserem Verständnis nicht erst ein integriertes Handlungskonzept schreiben mit irgendjemandem, denn da hatte man die Akteure ja gar

29 In einer vergleichenden Untersuchung von zwei Beteiligungsverfahren hat Schönberg herausgearbeitet, wie unterschiedlich, selektiv und kontingent ihre Wirkungen und Ergebnisse ausfallen können. Am Beispiel der Open-Space-Konferenz am Boxhagener Platz und des Planungszellensverfahrens im Wrangelkiez zeigt er, dass sowohl die Zusammensetzung der Teilnehmerschaft – in Abhängigkeit vom jeweiligen Auswahl- und Einladungsverfahren – wie auch die Strukturen des Verfahrens selbst wesentlich die Ergebnisse und den Erfolg in punkto Aktivierung mitbestimmen (Schönberg 2000: 97). Während nach der Veranstaltung der Planungszelle so gut wie kein weitergehendes Engagement der Beteiligten zu verzeichnen war, waren aus der Open-Space-Konferenz verschiedene Arbeitsgruppen entstanden (Schönberg 2000: 45ff).

nicht zu, also konnten wir nur nach den Arbeitsfeldern, die sich aus dem Gebiet als erste ganz wichtige Arbeitsfelder ergaben, anfangen zu arbeiten, Projekte zu machen, für die Projekte Beteiligte und Akteure zu finden, die auch mitbestimmen, wie soll denn das Projekt wirklich aussehen, und beim Aufbau dann dieser Projekte zu versuchen, sie jeweils dann auch über die Ressortgrenzen hinauszubringen, und damit auch eine Struktur zu schaffen, die es erst möglich machen konnte, in gezielterer Weise ein integriertes und integrierendes Handlungskonzept überhaupt erst zu diskutieren und zu erarbeiten [...]. Wir haben deshalb in den Gebieten, die wir von SenBauWohn betreut haben, auch nicht mit der Planungszelle angefangen oder einer Planungswerkstatt oder so etwas, sondern das war immer erst Teil eines Prozesses wenn man Leute schon erreichen konnte. Ich glaube auch, dass die Planungszelle ein massives Defizit hat. SenStadt hat ja sehr stark die Planungszelle benutzt um dann so ein integriertes Handlungskonzept zu haben und danach eventuell etwas auszurichten. Wenn man sich den Ablauf einer solchen Planungszelle anschaut, dann ist der ja immer massiv beeinflusst worden von dem Moderator oder Moderatorenteam und den teilnehmenden Verwaltungen, schon ganz einfach durch diese Strukturierungsarbeit, die – natürlich – im Planungssinne passiert und gar nicht so sehr nach dem Lebensgefühl und der Lebensvorstellung von irgendwelchen Betroffenen. Das heißt, meistens ist das dabei rausgekommen, was reingefüttert worden ist, das ist jetzt extrem ausgedrückt, es sind natürlich auch neue Erkenntnisse immer dabei gekommen, aber von der Struktur her kann man das glaube ich nachweisen. Es ist ein gutes Instrument in einem Empowerment-Prozess und in einem Prozess der Partizipation, aber es ist selten ein Instrument, das man an einen Anfang stellen kann und dann denkt, man hat wirklich ein von den Menschen selbst erarbeitetes und beschlossenes Konzept [...]. Wir haben auch versucht, Leute durch ein öffentliches Plenum zusammen zu bekommen, da haben sich dann Gespräche entwickelt, und daraus ergaben sich dann auch organisierte Planungsschritte, um dann zu einer Planungswerkstatt und ähnlichem zu kommen; aus diesen Prozessen und Projekten und den Strukturen, die sich dabei aufgebaut haben, ist dann ein integriertes Handlungskonzept vom Quartiersmanagement-Team zusammengeschrieben worden; und dann in unterschiedlicher Qualität ist das einem Plenum vorgestellt worden oder durch Arbeitsgruppen gejagt worden oder ähnliches; also es hat auch wieder diesen Abstimmungs- und Ergänzungsprozess gegeben, aber es gibt keinen isolierten Planungsschritt, der zu einem integrierten Handlungskonzept führt, sondern das ist der Prozess aus dem heraus sich dieses bildet [...].³⁰

Mit diesen vielfältigen Aktivitäten der Informierung, Konsultation und Beratung, Aktivierung und Beteiligung organisierten die neu geschaffe-

30 Zitat aus einem Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

nen Quartiersmanager ihr Feld. Es kristallisierten sich sowohl inhaltliche wie räumliche Schwerpunkte heraus und zudem zeichnete sich ein Bild einer Akteurslandschaft ab mit potentiellen Partnern und Ressourcen, Interessensstrukturen und Konfliktlinien. Nach einer vor allem indikatorengestützten Konstruktion und Abbildung des Quartiers als „problembehaftet“, „gefährdet“ oder als „Verdachtsgebiet“ gewann auf diese Weise das Quartier (für seine Manager) auch als – zu „managender“ – sozialer und organisationaler Zusammenhang an Konturen.

Im Folgenden sollen verschiedene Beispiele illustrieren, wie die Manager in den ersten Monaten ihrer Arbeit versucht haben, ihr Feld und ihre Arbeit mit der Formulierung von integrierten Handlungskonzepten und der Festlegung von Handlungsfeldern zu strukturieren und mit der Einrichtung von Steuerungsrunden, Arbeitsgemeinschaften etc. zu organisieren. Die Auswahl der Beispiele kann und will nicht repräsentativ sein, da in jedem Gebiet die Kombination aus sozialen, ökonomischen, institutionellen Besonderheiten eine eigene „Ortslogik“ produziert. Vielmehr habe ich versucht, über die Betrachtung von Gebieten mit und ohne vorhergehendem Stadterneuerungsverfahren und mit der Berücksichtigung von Altbaugebieten und Großwohnsiedlungen, sowie schließlich ausgehend von einem Überblick über die verschiedenen eingesetzten Verfahren, möglichst ein breites Spektrum an vorfindbaren Strategien zwischen den Polen „das integrierte Handlungskonzept steht im Mittelpunkt der Arbeit“ und „im Mittelpunkt stehen eher einzelne Projekte“ abzudecken. Da mich in erster Linie die Konstruktionsleistungen bei der Einschreibung der Managementsysteme in das Quartiersleben interessieren, beziehe mich im Wesentlichen auf die ersten Monate der Arbeitsaufnahme im Sommer 1999 und nicht auf die in den folgenden Jahren einsetzende Dynamik.³¹ In zwei der von mir ausgewählten Quartieren, in Marzahn NordWest und am Boxhagener Platz, maßen die Quartiersmanager der Formulierung eines integrierten Konzepts zu Beginn ihrer Arbeit einen sehr hohen Stellenwert bei, während die Beispiele aus der Soldiner Straße und vom Kottbusser Tor zwei Ansätze beschreiben, in denen die Konzepte im Vergleich zu ersten konkreten Projekten eine eher nachrangige Bedeutung hatten.

31 Eine hervorragende Arbeit, die sich mit den Veränderungen von Sichtweisen und Schwerpunktsetzungen in einem mehrjährigen Quartiersentwicklungsprozess befasst, hat Jürgen Schmitt (2004) für das Gebiet Brühl-Nord in Chemnitz vorgelegt.

Marzahn NordWest

In Marzahn NordWest konnten die QuartiersmanagerInnen bei ihren Konsultationen auf die Erfahrungen der „Plattform Marzahn“ zurückgreifen, was sich in so konkreten Dingen wie Teilnehmerlisten von Informationsveranstaltungen und Ansprechpartner von Arbeitsgruppen äußerte. Die „Plattform Marzahn“ war 1991 als Modellprojekt im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) ins Leben gerufen worden mit der Kernaufgabe, „Transparenz und Öffentlichkeit zu unterschiedlichen Planungsansätzen“ herzustellen (Cremer 2000: o.S.). Sie besteht seither aus einem Diskussionsforum, planungsvorbereitenden Beteiligungsmaßnahmen und einer Begleitforschung (Sandner 1998: 21). Über die Plattform wurden ein „Integriertes Entwicklungskonzept Berlin-Marzahn“ erstellt sowie verschiedene, miteinander verzahnte Beteiligungsangebote entwickelt wie ein öffentliches Forum, Bewohnerworkshops, Bewohnerbefragungen und Stadtpaziergänge, eine interne Steuerungsrunde, ein Gestaltungsbeirat und ein Vor-Ort-Büro (vgl. Cremer 2000: o.S.). Den Aufgabenbereich des QM definiert die Geschäftsführerin etwas enger als den der Plattform:

„Kernaufgabe des Quartiersmanagement Marzahn NordWest ist die Entwicklung und Umsetzung von Präventionsmaßnahmen, um auf sich verändernde Wohnwünsche und neue Anforderungen an die Alltagsorganisation zu reagieren und ein mögliches Absinken dieses Stadtteils zu verhindern“ (ebd.: o.S.).

Zur Kommunikation und Koordination der Aktivitäten wurden vier „Bausteine“ eingesetzt: Quartierskonferenzen (zweimal im Jahr, die erste wurde im September 1999 abgehalten), eine Lenkungsgruppe (tagt alle sechs Wochen), Bewohnerarbeitskreise (etwa alle zwei Monate), und projektbezogene Arbeitsgruppen (ebd.: o.S.).

Die Quartiersmanager nahmen ihre Arbeit schon im Frühjahr 1999, vor ihrer formalen Beauftragung, auf und begannen einen Konsultationsprozess, in dem Verwaltungen, Träger und Wohnungsbaugesellschaften aufgesucht und gemeinsam „entwicklungspolitische Leitlinien“ und ein Strategiekonzept formuliert wurden.³² Dieses Vorgehen der gemeinsamen Festlegung von Handlungsprinzipien wurde von der Agentur UrbanPlan als wesentliche Grundlage für Kooperationen im Prozess in den Mittelpunkt gestellt und konsequent verfolgt. Es orientierte sich an den Erfahrungen mit dem leitbildorientierten Plattform-Verfahren. Al-

32 Im ersten Zwischenbericht der Quartiersagentur werden diese Gespräche als „Explorationsgespräche“ bezeichnet (vgl. Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 16).

lerdings wurde die Entwicklung eines Leitbilds in der ersten Phase des Prozesses von den Stadtteilakteuren, insbesondere von Wohnungsunternehmen und Bezirksamt, abgelehnt:

„Die Vorbehalte zahlreicher Teilnehmer in der Lenkungsgruppe des QM sowie auf der Quartierskonferenz machten sich daran fest, dass eine Leitbildentwicklung auf bestehende Defizite verweist und eher das Image schädigen als verbessern würde. Zunächst konnte sich auf das allgemeine Entwicklungsziel ‚Stabilisierung der Bevölkerungsstruktur‘ verständigt werden. Der Vorschlag des QM, ein differenzierteres Leitbild zu entwickeln und in den Mittelpunkt die Verbesserung der Lebenssituation der jungen Bevölkerung zu stellen, wird zu diesem Zeitpunkt noch nicht geteilt“ (Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 5).

Im Zuge des Konsultationsprozesses wurde ein „Stadtteilarbeitskreis Marzahn-Nord“ wieder ins Leben gerufen, der von 1992-1996 existiert hatte, und auch der Förderverein Seelgraben wurde reanimiert, der sich die Gestaltung einer Brachfläche zur Aufgabe gesetzt hatte. Neu geschaffen wurde in diesem Prozess ein „Freies Forum für Aussiedler“, da sich die Integration von Aussiedlern in den vorliegenden Studien und in den Konsultationsgesprächen als wichtiges Handlungsfeld angedeutet hatte.

Neben den explorativen Gesprächen war eine zweite wesentliche Handlungs- und Gesprächsgrundlage für die Quartiersmanager eine von ihnen in Auftrag gegebene Sozialstudie (AG SPAS 1999), in der Handlungsfelder empfohlen werden, die für das Handlungskonzept des QM in Abstimmung mit Bezirksamt und Wohnungsunternehmen weitgehend übernommen wurden.³³ Im ersten Zwischenbericht der Quartiersagentur (September 1999) werden die Befunde dieser Situationsanalyse wie folgt zusammengefasst:

„Ein Ergebnis der Untersuchung ist, dass die Bevölkerungsstruktur stabilisiert und einem weiteren übermäßigen Fortzug vorgebeugt werden muss. Daraus leitet sich ein besonderer Entwicklungsbedarf ab. Zum jetzigen Zeitpunkt kann der Stadtteil jedoch nicht als sozialer Brennpunkt charakterisiert werden. Als dringlich werden umfangreiche präventive Maßnahmen bewertet, um mit unterschiedlichen sozialen und kulturellen Angeboten auf die sich verändernden Wohnwünsche und Anforderungen für die Alltagsorganisation zu reagieren und den Status Quo nicht zu gefährden“ (Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 4).

33 Während die identifizierten Handlungsfelder breite Zustimmung fanden, wurden die vorgeschlagenen Handlungsansätze nur teilweise übernommen (vgl. Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 5).

Mit der Eröffnung des Vor-Ort-Büros Ende Juli 1999 wurde das QM dann auch für die Bevölkerung sichtbarer und zugänglicher im Gebiet verankert. Ab September wurden regelmäßige „Quartiersstammtische“ zu einem jeweils aktuellen „Reizthema“ eingerichtet (vgl. ebd.: 14).³⁴ Am 2.9.1999 wurde unter dem Titel „Neue Entwicklungsimpulse für Marzahn Nord-West“ eine Quartierskonferenz veranstaltet, an der Vertreter des Bezirksamts und der Fachverwaltungen, der im Gebiet tätigen freien und kommunalen Träger, der Wohnungsunternehmen, ansässige Wirtschaftsunternehmen und ausgewählte Bewohner, z.B. aus der Gruppe der Spätaussiedler teilnahmen (vgl. ebd.: 15). Hier wurden „Anstöße zur Identifizierung von gemeinsamen Aktionsfeldern sowie gemeinsamen Aktionsbündnissen (Aufbau lokaler Partnerschaften) vermittelt und Arbeitsaufträge für das QM gegeben“ (vgl. ebd.: 15). Neben der Lenkungsgruppe des QM sollte die Quartierskonferenz als „Arbeits-, Erörterungs- und Abstimmungsinstrument aller Akteure im Gebiet“ zum zweiten Standbein der Stadtteilkoordination werden (vgl. ebd.: 15).

In Marzahn NordWest, so möchte ich festhalten, war die Erarbeitung eines Handlungskonzepts von der direkten Ansprache als relevant erachteter Akteure und dem Aufbau einer themenbezogenen und auch themengenerierenden Stadtteilöffentlichkeit geprägt. Die „Quartiersagentur“ war in diesem Prozess eindeutig die zentrale, Informationen bündelnde und selektierende Instanz. Das Team stützte sich in diesem kommunikativen Prozess auf Gutachten und auf ihre Erfahrungen mit der Strategie der „Plattform Marzahn“, mit der man sich in der Selbstbeschreibung als „operativer Arm“ (Cremer 2000: o.S.) verbunden sah.

Boxhagener Platz

Das Team des Quartiersmanagements am Boxhagener Platz räumte einem integrierten Handlungskonzept einen hohen Stellenwert in seiner Arbeit ein. Im Oktober 1999 erarbeitete es einen ersten „Diskussionsentwurf“, in den die Ergebnisse einer aktivierenden Befragung auf dem Wochenmarkt, Fachgespräche mit Verwaltungen, Initiativen und Vereinen sowie das „Vor-Ort-Wissen der drei Gesellschaften, die das QM stellen“ einfließen (Empirica 2003a: 59).³⁵ Dieser Entwurf wurde allen Fachverwaltungen des Bezirksamts zur Kenntnisnahme und Kommentierung vorgelegt, um „dem ressortübergreifenden Anspruch gerecht zu

34 Das erste dieser Treffen am 22.9.1999 widmete sich dem Thema Vandalismus, das zweite Treffen am 3.11.1999 beschäftigte sich mit der Ortsumfahrung Ahrensfelde (vgl. Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 14).

35 Vgl. auch die Selbstdarstellung „Die Konzepterarbeitung“ auf www.boxhagenerplatz.de, konsultiert am 12.5.2005.

werden“. Er wurde ebenso an Initiativen, Projekte und freie Träger im Quartier verteilt, um Akteuren, die bei der Formulierung des Entwurfs nicht beteiligt gewesen waren, „die Möglichkeit zu geben, bei der Formulierung des Handlungskonzeptes mitzuwirken oder auf Probleme hinzuweisen, die bisher unberücksichtigt geblieben sind“. Mit dem Ziel, „die Alltagserfahrungen der Bewohnerschaft ebenfalls ausreichend bei der Aufstellung des Handlungskonzeptes zu berücksichtigen“, wurde schließlich neben Informationsgesprächen auf dem Wochenmarkt und bei verschiedenen Straßenfesten und ähnlichen Gelegenheiten im November 1999 ein Bürgerforum veranstaltet. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser drei Konsultationsverfahren wurde im Februar 2000 ein abschließender Entwurf des Konzepts fertiggestellt, im Quartiersbüro im Rahmen einer Ausstellung präsentiert und im März 2000 vom Bezirksamt Friedrichshain und von den Fachausschüssen der Bezirksverordnetenversammlung bestätigt.³⁶

Das Bürgerforum wurde in einem „Open Space“-Verfahren durchgeführt. Diese Methode hatte einer der Quartiersmanager vorgeschlagen, dessen beruflicher Hintergrund in der Organisationsberatung liegt. Zunächst reagierten seine Kollegen und die Ansprechpartner in der Verwaltung mit Skepsis, bewilligten die Veranstaltung aber schließlich, auch weil kurzfristig Mittel verfügbar waren und noch vor Jahresende ausgegeben werden sollten (vgl. Schönberg 2000: 65). Die „Open Space Technology“ ist ein Instrument, das für die Organisationsentwicklung entwickelt wurde. Es baut auf der Erkenntnis auf, dass bei Konferenzen oft die entscheidenden Gespräche in Kaffeepausen geführt werden, und setzt daher Selbstorganisation, Offenheit und freie Themenwahl als Verfahrensprinzipien ein (Schönberg 2000: 27, vgl. auch Petri 1998, Bronsen 1998). Eine Anwendung der Methode auf einen Quartierszusammenhang sah der Initiator selbst von Beginn an als schwierig an, weil das in einer Organisation vorhandene „Grundsetting an gemeinsamen Überzeugungen“ (Stiefel, zitiert in Schönberg 2000: 29) in einem Quartier nicht vorausgesetzt werden konnte und die „Wahrscheinlichkeit, dass die Kommunikation aus der Veranstaltung für den Kiez anschlussfähig gemacht werden kann, [...] erheblich kleiner“ erschien (Schönberg 2000: 29). Die teilnehmenden Bewohner wurden in einem „Briefkastenverfahren“ angesprochen, bei dem „jeder xte Briefkasten“ eine Einladung erhielt. Aufgrund des geringen Rücklaufs wurden zusätzlich „Engagierte“, die den Quartiersmanagern schon bekannt waren, direkt angesprochen (ebd.: 47). Die Organisation und Moderation der

36 Alle Zitate in diesem Absatz sind der Darstellung des QM „Die Konzeptarbeit“ auf www.boxhagenerplatz.de entnommen, konsultiert am 12.5.2005.

Veranstaltung wurde an zwei Unternehmen vergeben, die Gesamtleitung lag bei dem Mitarbeiter des QM-Teams, der das Verfahren auch initiiert hatte. Bei der Veranstaltung selbst traten die Quartiersmanager nach der Begrüßung nicht auf, und auch die Einbettung in den Quartiersmanagement-Zusammenhang wurde nicht angesprochen. Dieser Umstand lässt sich als ein bewusstes Vermeiden einer Diskussion über den Sinn von Quartiersmanagement lesen, die in der Stadtteilöffentlichkeit von ansässigen Initiativen zu diesem Zeitpunkt intensiv geführt wurde (s.o.). So urteilt etwa Schönberg, der im Rahmen einer teilnehmenden Beobachtung an dem Verfahren mitgewirkt hat:

„Dem Ziel, kritische Stellungnahmen der Bürger zu unterbinden, dient auch die Organisation der Aufgaben in den Verfahren. Dadurch dass die Quartiersmanager nicht auftreten, haben die Teilnehmer keinen richtigen Ansprechpartner. Die Organisatoren haben mit dem Kiez nichts zu tun und sind nicht befugt, über ihre Aufgabe hinaus Stellung zu nehmen. Das komplexe Gefüge der Ausgangsakteure muß ohne Erläuterung unverständlich und verwirrend bleiben: Die Senatsverwaltung setzt das Quartiersmanagement ein. Und das Quartiersmanagement setzt zusammen mit der Verwaltung ein Bürgerbeteiligungsverfahren an, das von einer Firma übernommen wird, die wiederum Teilaufgaben an andere Akteure, an Subunternehmen vergibt“ (ebd.: 92f).

Die Rückbindung der Ergebnisse an das integrierte Handlungskonzept lag bei den Quartiersmanagern selbst, eine gewisse Kontrollmöglichkeit war bei der öffentlichen Veranstaltung im März 2000 sowie durch die Diskussion in der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) und in den Fachausschüssen gegeben. Die Bedeutung des Bürgerforums lag aber, so blickt ein Quartiersmanager zurück, weniger in den produzierten Ergebnissen als Planungsrundlage als in dem damit angeschobenen Kommunikationsprozess – etwa über Arbeitsgruppen, die sich noch weiterhin trafen, indem mit den Beteiligten diskutiert werden konnte, warum bestimmte Wünsche an Verwaltungsvorschriften scheitern müssen (oftmals an der Nichtfinanzierbarkeit konsumtiver Bestandteile) oder wie sie „verwaltungskompatibel“ gemacht werden könnten.³⁷ Dass mit diesem Verfahren die Kritik der lokalen Initiativen, die sich ja gegen das QM-System als solches richtete, trotz allem nicht behoben werden konnte, zeigte der noch über etwa zwei Jahre anhaltende Protest.

Im Vergleich zum Beispiel aus Marzahn fällt hier auf, dass eine Orientierung bietende Einrichtung wie die „Plattform Marzahn“ nicht vorhanden war und sich die Quartiersmanager mit einer ganz anderen Situa-

37 Gespräch mit einem ehemaligen Mitarbeiter des QM Boxhagener Platz am 18.7.2005.

tion konfrontiert sahen. Da sie von einem Teil der lokalen Initiativen nicht akzeptiert wurden, konnten sie nicht auf bestehende Kontakte, Telefonnummern, „eingeschlafene“ Arbeitskreise etc. zurückgreifen, um zu einem Konzept zu kommen. Dennoch erscheint ihr Vorgehen sehr ähnlich, indem eine deutliche Unterscheidung zwischen Verwaltungen, sonstigen organisierten Akteuren und einzelnen Bewohnern getroffen und jeweils spezifische Verfahren der Ansprache gewählt wurden. Ebenso wurden auch am Boxhagener Platz parallel zur Strategieentwicklung erste Projekte entwickelt und durchgeführt. Gleichwohl scheint einem Strategiekonzept hier ein stärkeres Gewicht zuzukommen, um den „Fremdkörper“ QM abzustützen und im Bezirk zu verankern. Es hat überdies den Anschein, als ob die Zusammensetzung des Teams, in Marzahn vorwiegend Politik- und Sozialwissenschaftler, hier u.a. Organisationsberater und Stadtplaner, sich auf die Verfahren zur Beteiligung der Bewohner auswirkt, wenngleich gerade angesichts der großen Unterschiede zwischen den beiden Quartieren dieser Aspekt nicht überbetont werden soll.

Soldiner Straße

Ähnlich wie in Marzahn, so existierte auch im Gebiet Soldiner Straße mit der „Lokalen Partnerschaft Wedding“ ein Gremium, in dem sich verschiedene Stadtteilinitiativen zum Austausch und zur Abstimmung ihrer Arbeit zusammengeschlossen hatten.³⁸ Zudem waren Teile des Gebiets 1985 (Koloniestraße) bzw. 1995 (Soldiner Straße) als Sanierungsgebiet festgelegt worden. Die Quartiersmanager, die zuvor vor allem im Bereich der Jugendhilfe tätig waren, suchten nach Aufnahme ihrer Arbeit schnell den Kontakt zu lokalen Akteuren, zu den Verwaltungen, Initiativen und Vereinen, Schulen, Moscheen und Kirchen.³⁹ Sie verstanden sich als „Gemeinwesenarbeiter“ mit der Aufgabe, „bestehende Angebote zu unterstützen und weiter zu entwickeln“ und widmeten – ihrem

38 Während die „Plattform Marzahn“ als ExWoSt-Projekt eher „von oben“ durch die Planungsverwaltung eingesetzt worden war, kam der Impuls zur Lokalen Partnerschaft Wedding aus dem Kommunalen Forum Wedding e.V., also eher „von unten“. Relativierend ist anzumerken, daß viele Beteiligte Auftragnehmer im Sanierungsgeschehen waren (vgl. Sandner 1998; zur „oben-unten-Diskussion“ in der Stadterneuerung siehe auch Schmitt 2004).

39 Die Informationen beziehen sich auf ein Gespräch mit einem Mitarbeiter des QM Soldiner Straße am 6.8.2004.

Unternehmensprofil entsprechend – den Problemen von Jugendlichen im Kiez besondere Beachtung (L.I.S.T. 1999: o.S.).⁴⁰

Nachdem das Verfahren im April 1999 begonnen hatte, wurde am 19.5.1999 ein „Quartiersladen“ als Sitz des QM im Gebiet eröffnet, wo nach wenigen Wochen verschiedene Beratungsangebote in Zusammenarbeit mit lokalen Initiativen und Vereinen angeboten wurden: Jugendberatung durch Streetworker, Sprechstunde der Jobagentur, Hausaufgabenhilfe, offene Mieterberatung und Sozialhilfeberatung (durch Mitarbeiter von L.I.S.T.) und Gewerbeberatung (durch den Verein für Gegenseitigkeit e.V.) (vgl. ebd.: o.S.).⁴¹ Mit der örtlichen Volkshochschule wurde ein Deutschkurs veranstaltet, und in Absprache mit dem Bezirksamt wurden erste bauliche Projekte wie die Umgestaltung eines Spielplatzes und eines Schulhofs entwickelt, in Zusammenarbeit mit den sozialen Trägern im Gebiet wurden Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen konzipiert. Gemeinsam mit dem Nachbarschaftshaus Prinzenstr. 58 wurde im Sommer 1999 eine aktivierende Befragung durchgeführt, bei der verschiedene Bewohner des Gebiets als Interviewer agierten. Die Ergebnisse wurden im September öffentlich vorgestellt und diskutiert. Im Herbst erschien auch die erste Ausgabe einer vom QM herausgegebenen Kiezzeitung. In den ersten Monaten waren allerdings, so blickt das QM-Team selbstkritisch zurück, die Träger und Initiativen schneller eingebunden als die Bewohner und Gewerbetreibenden im Gebiet, deren Haltung eher „skeptisch bis abwartend positiv“ war (vgl. ebd.: o.S.).

Ein formalisiertes integriertes Handlungskonzept oder ein Leitbild wurde in den ersten Monaten nicht erstellt. Vielmehr wollte das QM-Team zunächst gute Projekte und über diese auch tragfähige Partnerschaften entwickeln, ein Handlungskonzept sollte eher anschließend das, was gemacht wurde, dokumentieren.⁴² Nach einem knappen halben Jahr zogen die Quartiersmanager über ihre ersten Schritte und den von ihnen gewählten projektbetonten Weg folgende Bilanz:

„Die Strategie der Entwicklung von beispielhaften Projekten, einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit und der persönlichen Ansprache von Bürgern, zu denen bereits Kontakt besteht, erscheint uns für die Erreichung der angestrebten

40 Allerdings wurde in der Öffentlichkeit auch kritisiert, dass der Anspruch, keine Parallelangebote zu entwickeln, sondern auf vorhandenen Strukturen aufzubauen, nicht ganz eingelöst wurde und gerade in der Beratung von Jugendlichen eine „unnötige Doppelung“ und Konkurrenz zu von Kürzungen bedrohten Vereinen hergestellt wurde (vgl. Müller 2000).

41 Der Quartiersladen wurde mietfrei von der Wohnungsbaugesellschaft DEGEWO zur Verfügung gestellt.

42 Gespräch mit einem Mitarbeiter des QM Soldiner Straße am 6.8.2004.

Ziele richtig. Projekte und Aktionen schaffen Anlässe für konkrete Beteiligung. Dabei ist die Anzahl der Bürger, die zu einer kontinuierlichen Mitarbeit bereit sind, noch zu erhöhen“ (vgl. ebd.: o.S.).

Kottbusser Tor

Auch am Kottbusser Tor in Kreuzberg stützte sich das QM in seiner Arbeit auf die bestehenden Gremien, die im Rahmen der bisherigen Stadterneuerungsverfahren etabliert waren. Mit „Straßenschlachtung“ und „behutsamer Stadterneuerung“ gilt seine bewegte Sanierungskarriere als besonders symbolträchtig, eine typische Darstellung lautet etwa so:

„Am Kottbusser Tor wurde alles ausprobiert, was irgendwann einmal als Sanierung galt – man hat abgerissen und neu gebaut, zerstört und repariert, modernisiert und verschönert, mal brachial, mal behutsam. Nirgendwo sonst in Deutschland lassen sich die verschiedenen Phasen, Philosophien und Strategien von Stadtsanierung mitsamt allen Irrwegen und in Beton verewigten Paradigmenwechseln auf so engem Raum erleben“ (Molitor 2003: o.S.).

Bei einem solchen Hintergrund stellte sich die Positionierung innerhalb der bestehenden Stadterneuerungskulisse und Initiativenlandschaft als eine besondere Herausforderung für das Quartiersmanagement dar. Die Aufnahme des Quartiers als „Modellgebiet“ in die intensive so genannte „Programmbegleitung-vor-Ort“ (PvO) durch das DIFU erhöhte die fachöffentliche Aufmerksamkeit noch zusätzlich.

Träger des Verfahrens wurde das Sozialpädagogische Institut Berlin (SPI), das als treuhänderischer Sanierungsträger des Landes anerkannt und schon projektbezogen im Gebiet im Rahmen der Wohnumfeldmaßnahmen für Großwohnanlagen tätig war.⁴³

Schon in der „Vorlaufphase bis zur Beauftragung“ führten die Manager in spe Gespräche mit Initiativen, Einrichtungen und Eigentümern im Gebiet, um sich ein Bild der Situation zu verschaffen und sich über das kommende Verfahren zu verständigen (vgl. SPI 1999: o.S.). Neben zahlreichen Gutachten, die zum Kottbusser Tor über bisherige Stadterneuerungsprogramme vorlagen, war eine zentrale Arbeitsgrundlage für das Team ein vom SPI selbst im Vorlauf zum QM-Verfahren erstelltes Handlungskonzept:⁴⁴

43 Die langjährige Erfahrung des Trägers im Gebiet zeigt sich auch in den einzelnen Mitarbeitern. Eine Quartiersmanagerin hat mit Unterbrechungen seit 1965 in dem Gebiet gearbeitet (vgl. Sonnenberg 1999).

44 Dieses Konzept ist jedoch nie veröffentlicht worden.

„Nicht zuletzt hat das SPI eine Konzeption für das QM am Kottbusser Tor vorgelegt. Aufgrund eigener Gebietskenntnisse, die aus der Zeit der IBA, den Diskussionen um die ‚Strategien für Kreuzberg‘, Wohn- und Arbeitserfahrungen von QM-Mitarbeiterinnen sowie der Analyse neuerer Untersuchungen und Veröffentlichungen sind Ziele und Handlungsfelder [...] für ein QM formuliert worden. Dieses Konzept diente zunächst als Planungs- und Handlungsgrundlage. Ziel ist es jedoch, mit den Bewohnern/innen und anderen lokalen Akteuren zu einem gemeinsam erarbeiteten und vereinbarten Handlungs- und Maßnahmenkatalog zu gelangen“ (vgl. ebd.: o.S.).

Die vier Mitarbeiter des QM-Teams teilten sich von Beginn an vier Aufgabenschwerpunkte, die sie mit ihrem Auftraggeber als wesentliche Handlungsfelder festgelegt hatten:

- Koordination der QM-Tätigkeit und Vernetzung der lokalen Akteure;
- Organisation von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, vor allem im Zusammenhang mit wohnumfeldverbessernden Maßnahmen;
- „Akquisition“ von Ausbildungsplätzen und
- Unterstützung der lokalen Ökonomie (mit diesem Bereich wurde die Unternehmensberatung mpr beauftragt) (vgl. ebd.: o.S.).

Die deutliche Schwerpunktsetzung im ökonomischen Bereich erklärt sich daraus, dass mit dem Verfahren auf die bestehenden und vom Träger ebenfalls betreuten baulichen Maßnahmen aufgesetzt werden konnte und mit dem Auftraggeber angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im Quartier eine bewusste Akzentuierung vereinbart wurde.⁴⁵

Nach dem offiziellen Beginn des Verfahrens wurden als Auftaktveranstaltungen unter Federführung des Bezirksbürgermeisters zwei Bürgerforen veranstaltet, eines für das nördliche (16.2.1999) und eines für das südliche Teilgebiet (17.2.1999). Allerdings war die Beteiligung eher mäßig, da nach vielen unerfüllt gebliebenen Versprechen in den 1990er Jahren der „Frust und die Unlust“ an Bürgerveranstaltungen groß waren

45 In einem Überblick über den „Stand der Maßnahmen, Projekte und Aktionen in den verschiedenen Aufgabenfeldern“ im selben Dokument wird die Aufteilung der Handlungsfelder etwas anders nuanciert: 1) Bewohneraktivierung und -beteiligung, 2) Öffentlichkeitsarbeit, 3) Einbindung der lokalen Initiativen, Aufbau von Netzwerken bzw. lokalen Kooperationen, 4) Einbindung des lokalen Gewerbes, Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Wirtschaft, 5) Maßnahmen der Arbeitsförderung: Ausbildungsplätze, Maßnahmen zur Beschäftigung und Qualifizierung, 6) Leitbildentwicklung, Entwicklungskonzepte, Handlungs- und Maßnahmenkatalog, Mittelakquirierung, konkrete Projekte (vgl. SPI 1999: o.S.).

(vgl. ebd.: o.S.). Daher wurden in der Folge verstärkt Verfahren der projektbezogenen Beteiligung in Kooperation mit den örtlichen Vereinen gesucht, insbesondere mit dem Nachbarschafts- und Gemeinwesenverein am Kottbusser Tor, Kotti e.V., einem 1986 im Zuge der Behutsamen Stadterneuerung entstandenen Verein, der mit etwa 75 Beschäftigten ein wichtiger Träger der lokalen sozialen Infrastruktur war (vgl. Fritsche 2003: 57). Als Schlüsselprojekte galten die Umgestaltung des Platzes Kottbusser Tor, ein Schularbeitenzirkel, ein gemeinsames Projekt mit dem Stadtteilmuseum, die Einrichtung eines Sicherheitsdienstes für das Wohngebäude des Neuen Kreuzberger Zentrums sowie die Veranstaltung „QuartiersRap Kotti“ (vgl. Beer/Musch 2002: 65).

Dieses Vorgehen über öffentlichkeitswirksame, symbolische Projekte vor allem im Wohnumfeld steht in deutlichem Kontrast zur klaren Prioritätensetzung in der Aufstellung des QM-Teams, so dass im Zwischenbericht der offiziellen Evaluation eine fehlende Zielorientierung bemängelt wird (vgl. Empirica 2001: 116ff). Kritisch fällt auch die Einschätzung von Fritsche aus. Für sie ist es „deutlich, dass die Quartiersmanager am Kottbusser Tor ihre Arbeit weder auf konkrete Leitbilder, noch auf konkrete Ziele oder Handlungsfelder beziehen, sondern ihr Augenmerk auf einzelne Projekte richten.“ „Von einer strategisch-programmatischen Ausrichtung der QM-Arbeit“, so fährt die Politologin fort, „kann aus diesem Grund keine Rede sein“ (Fritsche 2003: 60).⁴⁶ Die Quartiersmanager selbst mussten in ihrem ersten Zwischenbericht feststellen:

„dass in der Öffentlichkeit durch das enorm große Interesse der Medien am QM der Eindruck erweckt wurde, dass die Quartiersteams ‚alle Probleme‘ beheben könnten. Damit wurde anfangs eine scheinbare Konkurrenzsituation aufgebaut. Die bisherigen Akteure verstanden nicht selten das QM-Team als inhaltliche Konkurrenz zu ihrer laufenden Arbeit. Dieses ‚Grummeln‘ aufzulösen – und noch ist es nicht ganz vorbei – kostete viel Energie“ (vgl. SPI 1999: o.S.).

Eine Erklärung für dieses Dilemma findet sich in der Selbsteinschätzung des QM-Teams:

46 Man könnte dieser Bewertung entgegenhalten, dass die spezifische Situation am Kottbusser Tor, so wie sie von den Quartiersmanagern wahrgenommen wurde, nämlich „veranstaltungsmüde“ Bewohner einerseits und eine deutliche Unterrepräsentanz der türkischen Anwohner bei strategie-orientierten Veranstaltungen andererseits, ein aus Sicht der Planer zwar aktivistisch anmutendes, aber dafür viele Leute vor Ort erreichendes Handeln in dieser frühen Phase nahe legten.

„Einerseits waren die gebietsbezogenen Ziele noch nicht differenziert und mit stadtentwicklungspolitischen Zielen und Leitlinien kritisch betrachtet und abgeglichen worden, noch mit den örtlichen Trägern, Initiativen und Vereinen über die Aufgabenfelder tiefergehend gesprochen und Projekte abgestimmt worden, da begannen bereits die ersten Maßnahmen, weitere Förderanträge mussten aufgrund von Verwaltungssachzwängen beantragt werden. So vorzugehen war einerseits notwendig, um relativ schnell Vertrauen im Quartier in unsere Arbeit aufzubauen und um mit ersten Maßnahmen Präsenz zu zeigen. Andererseits gerieten die QM-Akteure schnell in zeitliche und sachliche Zwänge“ (vgl. ebd.: o.S.).

Die Ausweitung und Aufweichung der Handlungsfelder wurde schließlich auch befördert durch die Aufnahme des Gebiets in das Förderprogramm „Stadtweite Maßnahmen“ im April 1999. Damit war eine gut zugängliche und vor allem auch abrechenbare Mitfinanzierungsmöglichkeit für einzelne Projekte geschaffen, die sich auch in der Schwerpunktsetzung niederschlug. Im strategischen Handlungskonzept vom April 2000 wurde dann auch entsprechend ein erweitertes Tätigkeitspektrum präsentiert:

- „Koordination und Vernetzung“,
- „Stärkung der lokalen Ökonomie“,
- „Verbesserung von Beschäftigung und Qualifizierung“,
- „Erhöhung der Ausbildungschancen“,
- „Aktivierung und Beteiligung der Bewohner“,
- „Öffentlichkeitsarbeit und Imageaufwertung“,
- „Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldqualität, Rückgewinnung des öffentlichen Raums“,
- „bedürfnisgerechte Weiterentwicklung der Infrastruktur unter besonderer Berücksichtigung der Jugendlichen“ (vgl. Beer 2002: 81).

Zusammenfassend lässt sich der Stellenwert eines integrierten Handlungskonzepts in den ersten Jahren des QM am Kottbusser Tor als ungeklärt und nachrangig beschreiben, so auch die Beobachtung der Projektbegleitung vor Ort (ebd.: 74ff). Der erste Zwischenbericht im August 1999 lese sich als ein „Resümé bisheriger Tätigkeiten“, und das integrierte Handlungskonzept vom Frühjahr 2000 sowie seine Fortschreibung hätten den „Charakter eines Rechenschaftsberichts gegenüber der Verwaltung“ (ebd.: 83). Der „Dokumentationsaspekt und die projektorientierte Erfolgskontrolle“, so heißt es weiter, seien entgegen der von der Senatsverwaltung formulierten Absicht vor allem aufgrund des „damit verbundenen Arbeitsaufwandes“ reduziert worden und der „Dialogansprache in den Hintergrund“ getreten (ebd.: 83). Die Akteure im Gebiet

wie Wohnungsbaugesellschaften, Bewohner und selbst die lokale Politik waren nicht oder nur marginal an der Erstellung beteiligt:

„Zwar finden seit Jahren Gespräche und Diskussionen zu bestimmten Problemen statt (Drogen etc.), doch im Rahmen des Integrierten Handlungskonzepts fand keine breite Diskussion zu den Zielen und den Strategien der Umsetzung (Welche Strategien der Integration, im Umgang mit Drogen, Armut?) oder eine Zusammenführung schon bestehender Konzepte statt. So entwickelte die GSW [Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft Berlin mbH, S.G] eine eigenes ‚Quartierskonzept‘ für das Gebiet (bauliche Maßnahmen, verstärkter Mieterservice); auch für das Zentrum Kreuzberg liegt ein solches vor. Der GSW und anderen Akteuren ist das Handlungskonzept ‚Soziale Stadt‘ und seine Fortschreibung nicht bekannt [...]. Auch wurden im Rahmen des Strategischen Handlungskonzepts Gespräche mit Vertreter/innen der politischen Gremien und Parteien des Bezirks geführt, doch gab es auch auf dieser Ebene keine gemeinsamen Bewertungen und Diskussionen über die lokale Gebietsperspektive, Ziele und Maßnahmen sowie deren bezirkliche und gesamtstädtische Einbindung [...]. Ein politischer Beschluss des Bezirks und eine Selbstbindung liegen zum Integrierten Handlungskonzept nicht vor [...]. Auch die Ressorts und Planer der Bezirksverwaltung spielten bei der Entwicklung und Fortschreibung des Strategischen Handlungskonzepts keine aktive Rolle“ (ebd.: 83).

Eine Erklärung dafür, dass „der Zielfindungsprozess am Kottbusser Tor auf das Quartiersmanagement und einige Vor-Ort-Akteure begrenzt“ (ebd.: 84) war, sehen die Beobachter der Programmbegleitung-vor-Ort in verschiedenen Faktoren, die nicht nur seitens der Quartiersmanager sondern auch bei der Verwaltung, im politischen Prozess und in der Natur der zu behandelnden Probleme liegen. Sie nennen vier „strukturelle Hemmnisse“, die einem weniger exklusiven Formulierungsverfahren entgegenstanden:

- „Vorgegebene Berichts- und Konzeptstruktur“: Die Vorgaben von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ließen nur geringen Spielraum und wurden kontrovers diskutiert. Eine Vereinheitlichung kam später mit den Empfehlungen der Programm-Evaluation;
- „Umbrüche in Politik und Verwaltung“: Der Beginn der QM-Verfahren fiel in die Zeit einer Verwaltungsreform, in der die bisherigen 23 Bezirke in Berlin zu 12 neuen Bezirken fusioniert wurden, was personelle Änderungen, Stellenstreichungen, Umzüge etc. mit sich brachte. Dazu kommen Veränderungen in den politischen Gremien, wie etwa der Wechsel von Stadträten;
- „verschiedene Entscheidungs- und Zuständigkeitsebenen“: Die Zuständigkeiten in den Handlungsfeldern liegen auf unterschiedlichen

Ebenen und lassen sich vor Ort nur schwer koordinieren. Als besonders schwer zu koordinierende Felder werden „Drogen, Verkehr und Schule“ genannt;

- „praktische Schwierigkeiten in der Durchführung“: Das Interesse an der Entwicklung eines „Quartiers“ bzw. eine „Quartierssicht“ kann nicht von allen angesprochenen Akteuren und schon gar nicht von allen Bewohnern vorausgesetzt werden: „Wie beteiligt man 6.000 Menschen an der Entwicklung des Leitbildes, des Handlungs- und Maßnahmenkatalogs?“ (vgl. ebd.: 86).

Diese Aspekte lassen sich auch auf die anderen Quartiere übertragen. Sie belegen, dass nicht nur der Stellenwert der integrierten Handlungskonzepte, sondern auch die Bedeutung und Einschätzung der gesamten QM-Verfahren zu Beginn völlig unklar waren. Am Kottbusser Tor hat sich diese Unklarheit in den ersten Jahren zu deutlichen Zielkonflikten ausgewachsen: Nach drei Jahren gab es noch keinen Konsens über die Richtung oder das Ziel der Gebietsentwicklung, vielmehr entzündeten sich Konflikte an Einzelfragen und -projekten wie einem Moscheebau oder einem Gewerbekonzept. Diese Zielkonflikte werden noch überlagert mit Umsetzungsproblemen durch fehlende oder nicht passfähige Ko-Finanzierung vor allem für die Pflege und Wartung von realisierten Projekten (vgl. ebd.: 98f). Inwiefern lokale Akteure für die Beteiligung an dem neuen System „Quartiersmanagement“ zu gewinnen waren, war in erheblichem Maße von der schon bestehenden Einbindung und Akzeptanz der Manager abhängig, die mit ihren Analyse-, Konsultations- und sonstigen Beteiligungsmethoden und insbesondere mit ihren Interpretationen der so erhobenen Daten und Impressionen die Leerstellen in den zugleich vagen und überladenen Zielvorgaben ausfüllten. Insofern ist es nicht überraschend, dass die integrierten Handlungskonzepte – als Ergebnis dieser recht kontingenten Prozesse – von eher additiven Maßnahmenaufreihungen bis zu komplexen integrierten Strategieentwürfen reichen (vgl. für eine bundesweite Einschätzung mit ähnlichem Befund Sauter 2002).

Formulierung und Stellenwert von integrierten Handlungskonzepten: Varianz und Ähnlichkeiten

Der Weg zu einem integrierten Handlungskonzept und die Bedeutung, die Quartiersmanager und Verwaltungen ihnen beimessen, fallen sehr unterschiedlich aus. Die (Stadterneuerungs-) Geschichte und die soziale, ökonomische und bauliche Charakteristik des Gebiets spielen dabei gewiss eine wesentliche Rolle. Neben den Besonderheiten jedes Quartiers

schlägt ebenso die Auswahl der Verfahrensträger auf den jeweiligen Prozess durch. Ihre Kompetenzen und ihr Aufgabenverständnis beeinflussen den Formulierungsprozess und die Schwerpunktsetzungen. Ein Organisationsberater wird einer formalen Strategieformulierung einen höheren Stellenwert einräumen als ein Sozialarbeiter, und das Instrument der „Open Space Technology“ ist ihm eher geläufig als die „aktivierende Befragung“, wie sie seit Jahrzehnten zum Repertoire der Gemeinwesenarbeit zählt. Wenn der Träger schon über bisherige Arbeiten mit dem Quartier und seinen Akteuren vertraut ist, geht es in den ersten Monaten weniger um ein „Beschnuppern“ als um ein Setzen von Zeichen, um sich im „Initiativendschungel“ sichtbar zu machen. Der geringste Spielraum kam den Verfahrensträger der Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und URBAN II zu. Im einen Fall ging es im Wesentlichen darum, die Interessen und Projekte der verschiedenen Verwaltungen additiv zusammenzustellen (URBAN I), bei URBAN II war der Träger an der Formulierung des Operationellen Programm nur am Rande beteiligt, er wurde erst im Anschluss eingesetzt.

Trotz ihrer Unterschiedlichkeit im Detail lässt sich doch für alle Verfahren in Berlin eine Parallelstrategie von Selbstfindung, Projektinitiation und Strategieentwicklung feststellen (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2001: 4f).⁴⁷ Mit der Konsultation von Bewohnern und Vereinen, mit Gebietsanalysen und unter Berücksichtigung von Förderrichtlinien steckten die Quartiersmanager ihren Handlungsraum ab und konkretisierten die vertraglich festgelegten Aufgabenbereiche. Mit anderen Worten: Sie konstruierten und organisierten auf diese Weise ihr Feld. Dabei stießen sie in unterschiedlichem Maße auf Zustimmung und Konsens, auf Skepsis oder Ablehnung der von ihnen angesprochen und „beteiligten“ Akteure im Quartier. Diese Form der Feldkonstitution erinnert an die Politikformulierung auf nationaler und insbesondere auf europäischer Ebene, wo parallel zur Beauftragung von Gutachten Pilotprojekte

47 Im Sommer 2004 gewährten mir zwei Mitarbeiter der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Akteneinsicht in sämtliche vorliegenden Zwischenberichte der Stadtteilverfahren, bei der sich diese Einschätzung festigte. Beispielfhaft etwa ein Zitat aus dem ersten Zwischenbericht des QM am Magdeburger Platz: „Der bereits bekannte Widerspruch zwischen einem grundlegenden ‚Empowerment‘ der Quartiersbevölkerung und den Erfordernissen der QM-Arbeit, die zumindest in Teilen auch ‚von oben‘ erfolgen muß (Jahresprogramm, Fördermittelanträge, erste schnelle Maßnahmen und Konzepte etc.), legt ein paralleles Vorgehen und ein ‚aufeinander zuarbeiten‘ in den beiden Ansätzen nahe“ (Quartiersmanagement Magdeburger Platz 1999: 13). Da hier aber keine umfassende Evaluation der Verfahren sondern eine illustrierende Darstellung verschiedener Konstruktionstechniken von „Quartier“ vorgenommen werden soll, sehe ich von einer breiteren Darstellung ab.

mit Demonstrationscharakter finanziert wurden und zugleich mit der Förderung von Netzwerken zukünftige Partner in der Städtepolitik etabliert wurden.

Vertreter aus Politik, Verwaltung und Politikberatung bezeichneten das Ergebnis dieser ersten Schritte schnell als erfolgreiche Schaffung einer „Aufbruchstimmung“ (vgl. ebd.: 12). Damit konnten gewiß nicht alle Gebiete gemeint sein. Gerade in den Reibungen und Konflikten lag aber auch ein Potenzial, eingefahrene, verkrustete Strukturen zu hinterfragen und aufzubrechen. Die vertragliche Einbettung der Quartiersmanager bot ihnen in diesem Setting jedoch nur geringen Spielraum. Hier stellt sich die Frage, inwiefern die geforderte Integrationsleistung, die Koordinierung von Handlungsfeldern, Akteuren und Ressourcen, die „Stadtteilkoordination“, von einem Träger, einem personalisierten und erkennbaren „Institutional Entrepreneur“ zu leisten ist, oder ob nicht alternative Formen der Netzwerksteuerung hier erfolgversprechender erscheinen (vgl. Güntner 2004, Kickert/Koppenjan 1999). Die bisherigen Formen der Programmbegleitung und Evaluation stellen diese Frage nur bedingt, sie hatten im Wesentlichen eine Prozessoptimierung zum Ziel und qua Auftrag nicht die Distanz zu ihrem Untersuchungsgegenstand, um nach alternativen Strukturen zu suchen. Diese Restriktion machte sich im weiteren Politikprozess bemerkbar, der zwar in einer Modifikation, aber nicht in einer grundsätzlichen Überarbeitung der Verfahren mündete – auch wenn dieser Schritt von der Senatsverwaltung als „grundsätzliche Neuausrichtung“ kommuniziert wurde. Die Änderungen bezogen sich zudem im Wesentlichen auf neu einzurichtende und weniger auf die bestehenden Verfahren (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2005a).

Weiterentwicklung der integrierten Stadtteilverfahren (2000–2005)

Die integrierten Stadtteilverfahren waren als Pilotvorhaben für eine Dauer von zunächst drei Jahren angelegt, die auf fünf Jahre ausgedehnt wurde. Im Verlauf dieser Phase hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mehrere Instrumente eingeführt, die für die weitere Entwicklung des Quartiersmanagements von hoher Bedeutung waren. Mit dem Aktionsfonds und dem Quartiersfonds wurde ein Teil der Fördermittel und damit auch die Festsetzung von Prioritäten und Handlungsschwerpunkten in die Verantwortung von Quartiersbewohnern und lokalen Initiativen übergeben. Neben dieser Erweiterung wurden die laufenden Verfahren von einer Evaluation begleitet, die insbesondere zu einer Sys-

tematisierung der Ziele und Aufgaben von Quartiersmanagement führte. Schließlich wurde das Stadtraum-Monitoring zur Beobachtung sozial-räumlicher Entwicklungen in der Stadt verstetigt und zweijährlich fortgeschrieben. Auf Grundlage der ersten Fortschreibung wurden zwei neue Gebiete aufgenommen und einzelne in ihrem Zuschnitt leicht modifiziert. Im Ergebnis führten vor allem die Befunde der Fortschreibung 2004 in Verbindung mit den Handlungsvorschlägen der Evaluation zu einer strategischen Neuausrichtung des gesamten Verfahrens im Frühjahr 2005. Die wesentlichen Weiterentwicklungen des Quartiersmanagement-Ansatzes – Aktions- und Quartiersfonds, die Strukturierung der Handlungskonzepte im Zusammenhang mit der Evaluation und die strategische Neuausrichtung – stelle ich nun vor.

Aktionsfonds und Quartiersfonds

Ein bedeutendes Instrument zur Beteiligung und Aktivierung stellte in allen Gebieten die Einrichtung eines Aktionsfonds in Höhe von DM 30.000 dar, über dessen Verwendung ein „bewohnernahes Gremium“ entscheiden konnte (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2001). Nach etwa einem Jahr beschloss der Senator für Stadtentwicklung, diesen Topf für die Jahre 2001/2002 um einen weit umfangreicheren „Quartiersfonds“ (1 Million DM) zu ergänzen, für den eine Quartiersjury ins Leben gerufen wurde, die sich zu mehr als 50% aus Bewohnern rekrutierte, die per Zufallsverfahren über das Einwohnerregister ermittelt wurden (vgl. Kast 2005). Vertreter lokaler Organisationen und Initiativgruppen komplettierten das Gremium. Mit diesen Instrumenten wurde die Einbindung der lokalen Bewohnerschaft, lokaler Gruppen und Initiativen in das QM-System auf neue Füße gestellt und eine wichtige Vertrauensbasis bei den Quartiersbewohnern geschaffen. In diesen Juries mussten die etablierten, organisierten Akteure hinter den neuen Beteiligten zurückstehen. Zugleich äußerte sich jedoch auch und gerade in diesen Gremien der Bruch zwischen lokalen Bedürfnissen und sektoraler Verwaltungslogik. Immer wieder wurden die bürokratischen Probleme mit der Abwicklung der in diesen Zusammenhängen entstandenen Projekte bemängelt.⁴⁸ Mit Blick auf die Zusammensetzung und das mit diesen Gremien verbundene Ziel des „Empowerments“, der „Befähigung“ marginalisierter Gruppen und ihre Einbindung in die Quartiersentwicklung, kommt die Soziologin Alexandra Kast in ihrer Analyse zu einem ambivalenten Ergebnis:

48 Dieses Thema wurde durchgängig bei Gesprächen, die ich mit Quartiersmanagern zur Bewertung ihrer Handlungskonzepte im Sommer 2004 geführt habe, angesprochen.

„Die Bürgerjury hat zwar wieder nur die Bürger erreicht, die traditionell zu den Engagierten gehören, bei denen ein Minimum an Artikulations- und Handlungsfähigkeit vorausgesetzt werden kann. Sie hat ihnen mit dem Quartiersfonds jedoch ein innovatives Instrument mit real verbesserten Einflussmöglichkeiten an die Hand gegeben. Besonders die Entscheidungsgewalt über finanzielle Ressourcen erweitert den Handlungsspielraum der Beteiligten“ (ebd.: 83).⁴⁹

Ein wichtiges Element dieser Bürgerjurs war das Budget, über das sie entscheiden konnten. Nach Auslaufen dieser Möglichkeit verebbten die Ansätze der weiteren Vernetzung der ehemaligen Jurymitglieder in einigen Quartieren (vgl. ebd.). Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Quartiersmanagements wurde dieser Aspekt intensiv diskutiert. Ein für die gesamten Verfahren typisches Problem zeigte sich auch bei der Einführung des Quartiersfonds: Aktionismus, Zeitdruck und Unsicherheit bei den Akteuren äußerten sich in verschiedenen Widersprüchen, wie sie insbesondere in den Auswahlverfahren zutage traten. Einer auffällig starken Betonung der Repräsentativität des Auswahlverfahrens, die für die Legitimierung der in den Jurs getroffenen Entscheidungen von hoher Bedeutung schien, stand die in einigen Quartieren zu beobachtende Praxis entgegen, beim „Auffüllen“ der Jurs – wenn sich entweder nicht genügend Interessierte gemeldet hatten oder sich ein von den Quartiersmanagern als nicht ausreichend repräsentativ angesehenes Bild abzeichnete – die Berücksichtigung einzelner Bewohnergruppen, insbesondere der Migranten, besonders zu forcieren (vgl. ebd.: 62).⁵⁰ Form und Mittel der Ansprache (schriftlich oder mündlich, in deutscher oder einer anderen Sprache, formell oder informell, gewählte Inhalte) stellen neben bei den Bewohnern liegende Motivationen ein Selektionsmerkmal dar. Die Legitimation der Jurs durch Repräsentation ist somit nicht gänzlich abgesichert. Das muss für die Arbeit der Gremien und die Qualität ihrer Entscheidungen nicht unbedingt problematisch sein. Die Stärkung der „Kiez-Elite“, wie Kast die Vertreter in den Jurs nennt, kann ein effektives Mittel sein, um gerade diese – latent mit Wegzug

49 Mit den traditionell Engagierten meint Kast einen Personenkreis, den ein Quartiersmanager beschreibt als: „die Gebildeten, das sind Leute, die da auch einen Spaß dran haben, sich zu treffen und irgendwie über irgendwas zu reden“ (zitiert nach Kast 2005: 68).

50 Die Ausführungen von Kast beziehen sich insbesondere auf das Gebiet Soldiner Straße. Dort hatte sich beispielsweise kein einziger Bewohner mit migrantischem Hintergrund auf das erste Anschreiben der Quartiersmanager hin gemeldet (vgl. Kast 2005: 62). Informelle Gespräche mit Quartiersmanagern aus fast allen Gebieten im Rahmen der Auswertung der Handlungskonzepte stützen die These, dass dieses Problem durchaus typisch – auch für alle anderen Beteiligungsverfahren – ist.

drohende – Bewohnergruppe und somit die „soziale Mischung“ in den Quartieren zu erhalten. Allerdings wäre dann die Legitimation der Gremienteilnehmer gerade nicht über Repräsentativität zu begründen.

Evaluation und Angleichung der Handlungskonzepte

Begleitend zur Umsetzung des Quartiersmanagements wurde das Forschungsinstitut Empirica mit der Evaluation der Verfahren beauftragt. Die Evaluation bezog sich auf den Zeitraum zwischen 1999 und 2002. Sie verfolgte zwei Ziele: die Optimierung der laufenden Prozesse und die Erarbeitung einer Grundlage für die Entscheidung über eine Fortführung nach der Pilotphase (vgl. Empirica 2001: 1). Methodisch wurden drei Analyseebenen miteinander verbunden:

- Die Zielanalyse betrachtete den Zusammenhang zwischen Zielstellungen und Problemkonstellationen,
- in der Verfahrensanalyse („Prozessevaluation“) wurde geprüft, inwieweit „die sich etablierenden Umsetzungsstrukturen zur Erreichung der formulierten Ziele beitragen“,
- in der Wirkungsanalyse („Ex-Post-Evaluation“) ging es darum, „inwieweit aufgrund des Verfahrens Quartiersmanagement Veränderungen in den Gebieten wahrnehmbar werden“ (ebd.: 1).

Die Beurteilung des Quartiersmanagements durch die Evaluation war in erster Linie positiv:

„Das Programm Quartiersmanagement ist grundsätzlich dazu geeignet, in einem zentralen und zunehmend bedeutenden Politikfeld (Soziale Stadtentwicklung) effizient und wirkungsvoll bestehenden Defiziten zu begegnen [...]. Gemessen an der Laufzeit des Programms und den zur Verfügung stehenden Ressourcen sind die bislang erzielten Erfolge beachtlich, was neben dem zusätzlichen Mitteleinsatz nicht zuletzt auf die neue Organisationsstruktur – insbesondere auf die intensive Arbeit der Quartiersmanager selbst – zurückzuführen ist“ (Empirica 2003a: 2).

Zur Optimierung des Ansatzes wurden zwei „Grundsatzempfehlungen“ formuliert: die Stärkung des integrativen Ansatzes und die Stärkung des lokalen Ansatzes. Dem Ziel des integrierten Handelns, so die Gutachter, stünden „vor allem fehlende politische Entscheidungen über die Rolle des Quartiersmanagements im Zusammenhang mit insgesamt in der Stadt vorhandenen Problemen wie Arbeitslosigkeit, Integration, Bildung und Sozialhilfeabhängigkeit“ entgegen (Empirica 2003a: 22). Das neue System war in seiner Pilotphase noch nicht umfassend in die politischen und administrativen Strukturen der Stadt und in den „Mainstream“ der

öffentlichen Leistungen integriert.⁵¹ Empfohlen wurden daher eine stärkere Beteiligung der relevanten Fachressorts auf Landes- und bezirklicher Ebene in der Verfahrenssteuerung und insbesondere eine intensive Einbindung der Bezirke in die Erstellung der integrierten Handlungskonzepte. In einem Modellprojekt mit dem Bezirk Mitte wurde im Sommer 2004 ein erster Schritt in diese Richtung getan.

Eine wichtige Konsequenz für die bestehenden Quartiersmangements brachte der von empirica mit den Quartiersmanagement-Teams erarbeitete „Zielbaum“ (siehe Abb. 12). Mit der Festlegung eines „obersten Ziels“ – „soziale und ethnische Integration und mehr Gleichwertigkeit in den Lebensbedingungen“ – und der Zuordnung von Handlungsfeldern zu neun „strategischen Zielen“ wurde ab der Fortschreibung der Handlungskonzepte im Frühjahr 2002 eine neue, einheitliche Struktur vorgegeben.

Abbildung 12: Zielbaum für das Quartiersmanagement in Berlin



(Quelle: Empirica 2003a: 78)

Strategische Neuausrichtung im Sommer 2005

Im Frühjahr 2005 beschloss der Senat dann eine „grundlegende strategische Neuausrichtung des Berliner Quartiersmanagements“. Drei Eckpunkte dieser Modifizierung sind:

51 Neben diesen grundsätzlichen Empfehlungen enthält der Evaluationsbericht für jede der Analyseebenen einen Katalog an Maßnahmen zur Optimierung.

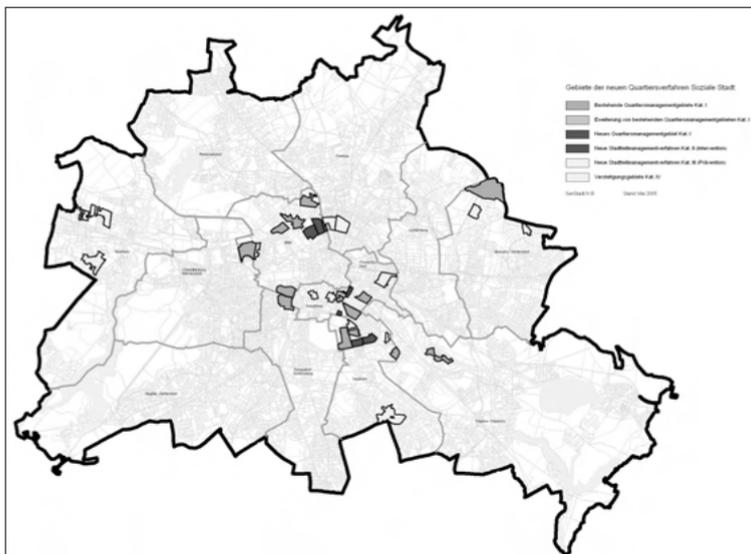
- eine wesentliche Erweiterung der Gebietskulisse auf 30 Quartiere mit der Neuaufnahme von 16 und dem Auslaufen bzw. der Übergabe in „bewohnergetragene Verfahren“ von drei der bisher 17 Gebiete;
- eine inhaltliche Fokussierung auf die Handlungsfelder Integration, Bildung und Arbeit; sowie
- eine enge Zusammenarbeit der Quartiersmanager mit so genannten „starken Partnern“ im Gebiet, wie etwa Wohnungsbaugesellschaften oder Schulen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2005a).

Für die Neuausrichtung wurden acht Grundsätze formuliert. Ihre Formulierung fand in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung statt, die Quartiersmanager oder die breitere Öffentlichkeit waren daran nicht beteiligt. Im Einzelnen sehen sie folgendes vor (alle kursiv gesetzten Zitate aus Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2005a):

- *„Quartiersbeauftragter mit zentraler Managementrolle im Gebiet“*: Als Ergebnis der bisherigen Pilotphase wird festgestellt, dass „effektiv und sinnvoll ist, einen externen beauftragten mit einem Vor-Ort-Büro im Gebiet zu etablieren“. Damit bleiben Quartiersmanager auch in den neuen Verfahren die zentrale Instanz der *„Stadtteilkoordination“*.
- Zielhorizont und Zielbestimmung zur integrierten Gebietsaufwertung: Auch hier wird der bisherige Ansatz bestätigt, dass nur *„mit einem breiten, ressortübergreifenden Zielhorizont auf die komplexen Problemlagen in den Gebieten reagiert werden“* könne.
- Aufstellung integrierter Handlungs- und Entwicklungskonzepte: Der zentrale Stellenwert der integrierten Handlungskonzepte für die *„Stadtteilkoordination“* wird bestätigt und gestärkt: *„In ihre Erarbeitung und Aufstellung werden die bezirklichen Fachämter, die lokalen Projekte, Initiativen und Vereine sowie die Bewohnerinnen und Bewohner des Quartiers eng einbezogen“*.
- Bewohneraktivierung und Befähigung zur Selbsthilfe (*„Empowerment“*): Auch in diesem Punkt liest sich die *„grundsätzliche Neuorientierung“* eher wie eine Bestätigung der laufenden Verfahren. *„Empowerment“* bedeutet im Quartiersmanagement-Zusammenhang: *„Es gilt jene zu erreichen und deren Mitwirkungsbereitschaft zu wecken, für die sich die Lebensverhältnisse im Quartier durch den Stabilisierungs- und Aufwertungsprozess nachhaltig verbessern sollen. Sie sollen befähigt werden, ihr lokales Gemeinwesen mitzugestalten“*.
- Einrichtung eines Bewohnerfonds: Das bisherige Modell der Bürgerjury soll weitergeführt werden.

- Ressortübergreifendes Handeln und Vernetzen der beteiligten Verwaltungsebenen: Die Forderung, *„die unterschiedlich ressortierten Politik- und Verwaltungsbereiche untereinander zu vernetzen und auf ressortübergreifendes Handeln zu verpflichten“*, bekräftigt die entsprechenden Appelle, die zu Beginn der Pilotverfahren ausgesprochen wurden.
- Zusammenarbeit mit den Bezirken: *„Von Beginn der Quartiersverfahren an werden die betroffenen Bezirke (in Zusammenarbeit mit den Quartiersbeauftragten) die Durchführung der Quartiersverfahren übernehmen. Dazu gehören u.a. die Steuerung der Quartiersbeauftragten, die Durchführung der Bürgerbeteiligung und -aktivierung, die Aufstellung von integrierten Handlungskonzepten, Projektentwicklung und Projektabrechnung sowie die Einrichtung ressortübergreifender Arbeitsgruppen und Steuerungs- bzw. Lenkungsgruppen auf Bezirksebene“*. Mit diesem Schritt zur Dezentralisierung ist eine wesentliche Verfahrensänderung eingeleitet, die auf die Kritik reagiert, mit den QM-Verfahren werde die Kompetenz der Bezirke beschnitten.
- *„Starke Partner“* als strategische Verbündete: In dieser Entscheidung kann eine weitere wesentliche Modifizierung des Ansatzes gesehen werden. Das wird in folgender Passage deutlich: *„Sollen die Stabilisierungs- und Aufwertungsprozesse langfristige und nachhaltige Wirkung erzielen, so sind bereits frühzeitig die in den einzelnen Gebieten präsenten Institutionen oder Unternehmen in den Quartiersentwicklungsprozess einzubinden. Dabei gilt es, vor dem Hintergrund des gemeinsamen Interesses an der Gebietsaufwertung die jeweils vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen in bezug auf die Quartiersentwicklung zu mobilisieren und entsprechende Maßnahmen und Projekte in enger Kooperation gemeinsam zu entwickeln und umzusetzen“*. Als mögliche Partner werden Wohnungsunternehmen, Stadtteilzentren, Schulen sowie Gewerbe- und Einzelhandelsunternehmen genannt. Wie aber die Einbindung dieser Partner ausgestaltet werden soll, bleibt in den Vorgaben der Senatsverwaltung offen. Insofern wird mit diesem Aspekt die Tradition der *„Unschärfe in der Zielvorgabe“* fortgeschrieben, die immer auch Gefahr läuft, *„in der Zieldefinition vor Ort nicht aufgebrochen, sondern eher reproduziert“* zu werden (vgl. Bernt/Fritsche 2005: 206).

Abbildung 13: Förderkulisse „Soziale Stadt“ in Berlin 2005



(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B)

Aufbauend auf diesen Grundsätzen kommen in den nunmehr 29 Gebieten vier unterschiedliche Verfahren zum Einsatz. Sie richten sich nach einer Kategorisierung der Quartiere, wie sie in der Fortschreibung 2004 des Stadtraum-Monitorings vorgenommen wurde.

Verfahren der *Kategorie I* werden weiterhin als „Quartiersmanagementverfahren“ bezeichnet. Dies bezieht sich auf vierzehn der bestehenden Verfahren, dazu wird ein Gebiet neu ausgewiesen (Richardplatz-Süd in Neukölln) und zwei Gebiete werden in ihrer geographischen Ausdehnung erweitert. Als „fünf Strukturmerkmale des Quartiersmanagements“ werden 1) ein Team vor Ort, 2) Steuerungsrunden, 3) Empowerment/Bürgerbeteiligung, 4) integriertes Handlungskonzept und 5) Beteiligungs-/Aktivierungsfonds festgehalten (vgl. Vernes 2005: 22).

Unter *Kategorie II* werden so genannte „Stadtteilmanagementverfahren Intervention“ gefasst, die in fünf neu ausgewiesenen Gebieten zum Einsatz kommen werden. In diesen Verfahren sollen die fünf Strukturmerkmale des QM gelten, dabei aber „starken Partner“ eine zentrale Funktion zukommen. Zudem werden für jedes Quartier ein „Integrationsfonds“ mit einem jährlichen Budget von 100 000 Euro und ein mit 150 000 Euro ausgestatteter Interventionsfonds eingerichtet.

Als *Kategorie III* gelten neu einzurichtende „Stadtteilmanagementverfahren Prävention“. In zehn Quartieren, die im Stadtraum-Monitoring

als „problematische Gebiete“ ausgewiesen werden, werden diese Verfahren installiert. Auch hier gelten die fünf Strukturmerkmale des QM, und auch hier kommt den „starken Partnern“ eine wichtige Rolle zu. Sie sollen den Interventionsfonds verwalten, einen Integrationsfonds gibt es für diese Quartiere nicht.

Kategorie IV bezieht sich auf „Bewohnergetragene Verfahren“. Damit wird ein schrittweiser Rückzug aus drei bestehenden Verfahren (Boxhagener Platz, Falkplatz, Helmholtzplatz) vorgenommen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2005a, Vernes 2005).

Eine Einschätzung dieser Neuausrichtung muss ambivalent ausfallen. Einerseits wird an den wesentlichen Prinzipien des Quartiersmanagements festgehalten, zugleich wird andererseits mit der Strategie der Stärkung der Bezirke, der Einbeziehung „starker Partner“, einer inhaltlichen Fokussierung und einer Verstetigung der Beteiligungsfonds ein wesentlicher Schritt zu einer besseren Integration und Verankerung der zunächst artifiziellen, temporären Systeme im Quartiersleben vorgenommen. Mit diesem Schritt geht jedoch eine entsprechend geringere finanzielle und personelle Ausstattung der Verfahren einher. Neben den Beteiligungsfonds sind keine investiven Mittel mit den Verfahren verbunden. Die Auswahl und Legitimation dieser Jurys stellt zudem einen wichtigen Test für die Frage dar, wie ernst es dem Senat mit der Dezentralisierung ist – die handwerklichen Fehler, die unter hohem Zeitdruck bei der ersten Generation der Verfahren gemacht wurden und der Gestaltungsspielraum der Quartiersmanager (bzw. fehlende Kontrollmechanismen der lokalen Bevölkerung über ihre Entscheidungen) hatten diesen Verfahren heftige Kritik eingebracht (vgl. u.a. Kast 2005, Vernes 2005).

Zwei weitere Dilemmata, die den Quartiersmanagement-Ansatz von Beginn an begleitet hatten, werden mit der Neuausrichtung fortgeschrieben und bleiben ungelöst: Auch wenn nunmehr 29 Quartiere in der Stadt in die Förderkulisse fallen, kann von einem gesamtstädtischen Ansatz noch keine Rede sein. Und die grundlegenden Mechanismen sozialer Ungleichheit und Ausgrenzung werden mit einer Strategie, die sich auf die soziale Integration, auf Fragen des Zusammenlebens und der Wohnumfeldgestaltung beschränkt, ausgeblendet. So sinnvoll einzelne Aspekte der Kursänderung, insbesondere die Dezentralisierung, erscheinen, so sehr ist die neu gestaltete Politik angewiesen auf ein gesellschaftspolitisches Konzept zur Bekämpfung von Armut – das sie nicht ersetzen kann, das aber angesichts der jährlich zunehmenden sozialen Polarisierung in der Stadt dringend geboten ist.

Quartiersmanagement als dreifache Konstruktion

Mit diesen Ausführungen habe ich den Dreischritt der lokalen Ausgestaltung der sozialen Stadtpolitik nachvollzogen: die Auswahl der Gebiete, die Definition von Quartiersmanagement durch die entsprechenden Dienstleistungsverträge und schließlich die Ausgestaltung der Vorgaben in der Praxis mit dem Ergebnis eines Handlungskonzepts. Mit diesen Verfahren wurden Quartiere und Manager als temporäre Instanzen geschaffen und quasi in den Raum geschrieben, deren weitere Existenz mit der Betonung des Prozesscharakters der Verfahren und ihrer Kontrolle durch ein begleitendes Monitoring- und Evaluationssystem offen gehalten wurde. Mit diesen Elementen – Quartier, Management, Konzept – stellt das „installierte“ Quartiersmanagement selbst eine – temporäre – Institution im Sinne der oben gegebenen Definition dar: als konstruierter, „de facto integrierter“ Erwartungszusammenhang (Berger/Luckmann 2000: 69). In der Begründung der Neuorientierung und Fortschreibung durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und in der Formulierung der „Grundsätze“ wird dies bestätigt. Zugleich verdeutlicht aber das Auslaufen von drei Management-Systemen, dass diese Institution auf Zeit angelegt und durch ihre einseitige Ressourcenausstattung auch einseitig kündbar ist.

Im einleitenden Teil dieser Arbeit habe ich auf den zentralen Stellenwert dieser Übersetzung der Politik in einen Handlungszusammenhang und in integrierte Handlungskonzepte vor Ort im Prozess des Policy-Making hingewiesen. Nach dem kursorischen Blick auf diesen Prozess, wie er in Berlin stattgefunden hat, sollen hier noch einmal die wesentlichen Aspekte der drei Konstruktionen festgehalten werden, um schließlich herauszuarbeiten, inwiefern der im Vorfeld gelaufene Politikprozess und die Policy Institutionen die Entscheidungen der beteiligten Akteure geprägt haben, wo Entscheidungsspielräume lagen und wie diese genutzt wurden.

Quartier

Die Auswahl der Gebiete dient der Verwaltung zur Organisation ihrer Tätigkeit. Sie konstruiert einen „abstrakten Raum“, eine zweidimensionale Repräsentation des Raums, um auf dieser Grundlage Entscheidungen zu treffen (vgl. Gottdiener 1997: xiv, Lefebvre 2001). Die Ausweisung von Gebieten und ihre scharfe Abgrenzung vom umgebenden Stadtraum ist ein grundlegendes, unverzichtbares Prinzip der sozialen Stadtpolitik. Bei der Frage, wie und auf welcher Grundlage die Kontu-

rierung vorgenommen wird, besteht allerdings ein Gestaltungsspielraum. In allen Fällen wurden die Kriterien von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung festgelegt. Selbst beim rigiden System der Gemeinschaftsinitiative URBAN II bestand Spielraum, indem aus einem vorgegebenen Katalog einzelne Indikatoren gewählt und zudem um eigene ergänzt werden konnten. Die Verwaltung hat in einer Kombination von quantitativen und qualitativen Daten ein Beobachtungssystem aufgebaut, das zweijährlich fortgeschrieben wird und die wesentliche Entscheidungsgrundlage für den Einsatz von Fördermitteln für „Quartiersverfahren“ darstellt. Dieses System wurde nicht nur bei den Quartiersmanagementgebieten, sondern auch bei der Suche nach einem passenden Gebiet für die GI URBAN II eingesetzt. Es ist davon auszugehen, dass auch in der Ausgestaltung zukünftiger Programme (URBAN+) dieses Instrument zum Einsatz kommen wird.

Mit dieser Grundlage bezieht sich die soziale Stadtpolitik in ihrer bisherigen Form explizit nicht auf die Gesamtstadt sondern auf einzelne Quartiere. Diese Quartiere entsprechen typischerweise nicht bestehenden administrativen oder statistischen Grenzen. Sie werden mit diesen Verfahren neu (temporär) gefasst als „Programmgebiet“ oder „QM-Gebiet“. Die verschiedenen Methoden der Gebietsauswahl, darauf habe ich oben hingewiesen, sehen sich der Kritik gegenüber, dass die Modellierung des Politikproblems („Benachteiligung“) über die eingesetzten sozialstrukturellen und sozioökonomischen Indikatoren nicht möglich sei und eine fahrlässige Komplexitätsreduzierung darstelle (vgl. etwa IfS 2004: 83f): Ein „Quartierseffekt“, eine zusätzliche Benachteiligung durch die Überlagerung verschiedener Probleme, kann nicht gemessen, sondern nur unterstellt werden. Ein zweiter Kritikpunkt bezieht sich nicht auf die Indikatoren, sondern auf das Bewertungsverfahren. Wenngleich das Stadtmonitoring einen qualitativen, auf Expertengespräche gestützten Teil enthält, so beschränkt sich der Teilnehmerkreis an der Entscheidung über die Konturen der Kulisse doch auf Vertreter der Stadtplanungsverwaltung auf Landes- und Bezirksebene, Bürgermeister und einzelne Gutachter. Eine öffentliche, übergreifende Diskussion über die Gebietsauswahl findet bislang nicht statt. Eine stärkere Möglichkeit der Mitsprache verwaltungsferner Akteure würde sicherlich die Transparenz und damit die Akzeptanz der Politik erhöhen und schließlich (in Bezug auf die Handlungsräume der lokalen Initiativen, Vereine und Bewohner) auch zu „besseren“ bzw. „passenderen“ Zuschnitten führen. Für die Programmgebiete der Gemeinschaftsinitiative URBAN I und II etwa erwies sich die Gebietsabgrenzung und damit ihre Zielsetzung („Barrieren überwinden“) aus Sicht verschiedener lokaler Gruppen als „künstlich“ und problematisch, da sie gerade nicht bestehende sozioöko-

nomische Verflechtungen zum Ausgangspunkt nahm. Aus Perspektive der Stadtentwicklungspolitik und ihrer Zielstellung erschien hingegen genau der defizitorientierte Zuschnitt als erfolgversprechend, um eine bislang ausbleibende Entwicklung zu stimulieren. Eine Aushandlung zwischen diesen Positionen im Vorfeld hätte auch sicherstellen können, dass nach Auslaufen der Förderung und De-Institutionalisierung der Verfahren Strukturen – Organisationen, Vereine etc. – vorhanden sind, die als lokale Partnerschaft eine Fortführung der „Stadtteilkoordination“ gewährleisten können.

Quartiersmanagement

Der Festlegung der Förderkulisse folgte die Definition der Aufgaben der Quartiersmanager und ihre Einsetzung. Auch bei diesem Schritt waren die Vertreter des politisch-administrativen Systems unter sich. Mit der Entscheidung, externe Verfahrensträger zu beauftragen, machten sie sich allerdings abhängig vom Angebot an geeigneten Dienstleistern. Diese Entscheidung steht in engem Zusammenhang mit der Berliner Tradition der „Behutsamen Stadterneuerung“, in der „intermediäre“ Verfahrensträger zwischen Verwaltung und „Betroffenen“ vermittelten. Diese Form der Verfahrensorganisation ist inzwischen in Deutschland üblich, im europäischen Vergleich allerdings keineswegs selbstverständlich. Seit den 1980er Jahren hat sich in Berlin im Rahmen der „Behutsamen Stadterneuerung“ und auch der lokalen Arbeitsmarktpolitik eine breite Szene solcher Organisationen entwickelt, die als Sanierungsträger, Sozialplaner, Beschäftigungsträger, Servicegesellschaften etc. Erfahrungen im intermediären Bereich gesammelt und entsprechende Kompetenzen aufgebaut hatten (vgl. Eick/Grell 1996). Sie passten auf das in der Senatsverwaltung erarbeitete Anforderungsprofil und stellen heute einen Großteil der Quartiersmanager. Mit ihrem jeweiligen Hintergrund füllten sie zugleich die in der vagen Zielformulierung angelegten Ermessens- und Interpretationsräume.

Die Festlegung des Tätigkeitsprofils wurde von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vorgenommen. Mit den Aufgaben Stadtteilkoordination, Bewohneraktivierung und Projektinitiierung wurde entschieden, die Verfahrenssteuerung vor Ort in die Hände der Träger zu legen – kontrolliert durch jeweils einen Koordinator des Bezirksamts und der Senatsverwaltung.

Die Auswahl der Träger im „Soziale Stadt“-Programm fiel bei den damals noch getrennten Senatsverwaltungen unterschiedlich aus. In der jeweiligen Handhabung der Auswahl äußern sich die spezifischen Traditionen und Aufgabenverständnisse der „Strategen“ (SenSUT) und der

„Erneuerer“ (SenBWV). Dies zog sich durch die ersten Monate der Verfahren, wo die „Strategen“ großen Wert auf umfassende Handlungskonzepte und Leitbild- bzw. Strategieüberlegungen legten, während die „Erneuerer“ für schnell sichtbare Projekte mit „Signalwirkung“ plädierten. In der Konsequenz wurden beide Ansätze parallel verfolgt, wobei den Verfahrensträgern selbst ein Ermessensspielraum, beispielsweise bei der Wahl der Beteiligungsverfahren, blieb. Die Schwierigkeiten, beides gleichzeitig zu organisieren und zu kommunizieren, schildern die Mitarbeiter der Quartiersagentur Marzahn NordWest beispielhaft:

„Jeder Entwicklungsansatz braucht Auftaktvorhaben, um Zeichen zu setzen, Vertrauen zu bilden und ein Vorbild zu geben. Die daraus folgende schnelle Initiierung von Projekten geht zumindest in der Anfangsphase teilweise auf Lasten des Bottom-Up-Prinzips. Denn die Beteiligung der Bewohner an Planung und Durchführung von Maßnahmen und Projekten bedarf in der Regel einer längeren Vorbereitungszeit“ (vgl. Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 24).

Um ihr Feld kennenzulernen und zu organisieren, arbeiteten die Verfahrensträger mit vielen verschiedenen Techniken. Das zentrale Medium war neben der Sichtung von Gutachten vor allem sprachliche Kommunikation – bilaterale Gespräche und Verhandlungen mit Vertretern von kollektiven Akteuren wie Trägern, Vereinen und Fachverwaltungen zählen hierzu ebenso wie Umfragen, Bürgerversammlungen und allgemeine Öffentlichkeitsarbeit. In diesen Konsultationsprozessen haben sie Erwartungen geweckt, erfüllt oder enttäuscht, Informationen gegeben und erhalten usw. In ihrem selektiven Vorgehen war die Gefahr angelegt, die bestehenden Macht- und Ungleichheitsstrukturen im Gebiet, die es ja zu verändern galt, zu verstärken (vgl. Groeger 2002). Zugleich war dieser Prozess mit einer hohen Unsicherheit behaftet, da es sich um Pilotvorhaben handelte, die in ihrer Bedeutung unterschiedlich eingeschätzt wurden. Verbunden damit war für die Quartiersmanager die Prekarität, dass sie lediglich über Jahresverträge verfügten und somit unter einem enormen Erfolgsdruck standen.

Der in Berlin gewählte Weg der Übertragung der QM-Aufgaben auf einen intermediären Akteur ist nicht alternativlos. Andere Modelle sehen hier eine stärkere Rolle der lokalen Verwaltungsebene oder eine deutlichere Arbeitsteilung (vgl. Grimm 2004). Ebenso vorstellbar sind Modelle, bei denen die Koordination der Aktivitäten als ein Gemeinschaftsprojekt, ein Joint Venture, aller lokalen Gruppen organisiert wird (vgl. Kickert/Koppenjan 1999, Güntner 2004). Die Einbindung solcher lokaler Partnerschaften, wie etwa im Wedding, weist zwar in diese Richtung.

Die aktionistische Fixierung auf förderfähige Projekte steht dem jedoch ebenso entgegen wie die hektischen Auswahlverfahren der Bürgerjurs und Bürgerforen. Während es aus Perspektive der Senatsverwaltung plausibel ist, schnell sichtbare Ergebnisse vorweisen zu können, ob das ein neuer Spielplatz ist oder die Ergebnisbroschüre eines Workshops, braucht die Entwicklung eines partnerschaftlichen Verhältnisses doch einen längeren Atem und weitergehende Signale. Dass zeitgleich zur Installation der Verfahren Kürzungen bei den Fördermitteln für lokale Initiativen vorgenommen wurden, war dem ebenso wenig dienlich wie die plötzliche und ohne öffentliche Diskussion vorgenommene Änderung der Leitlinien zur Stadterneuerung im Winter 2004/5.

Integriertes Handlungskonzept

Wir haben gesehen, dass der integrierte Ansatz ein Herzstück der Politik darstellt. Er sollte in einem integrierten Handlungskonzept seinen Ausdruck finden. Wie ein solches Konzept aussieht, wer es schreibt, auf welcher Grundlage Prioritäten gesetzt werden, darüber gab es aber keinen Konsens. Für die Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und URBAN II ist eine frühe Festlegung eines Operationalen Programms Fördergrundlage, beim Programm „Soziale Stadt“ nicht. Dort ist ein Konzept erst im laufenden Verfahren zu erstellen. Entsprechend unterschiedlich liefen dann auch die Prozesse in den Quartieren. Den Quartiersmanagern blieb, sich an ihrem Können und Gutdünken (das von bisherigen Aufträgen, Ausbildung etc beeinflusst ist) zu orientieren und das Vorgehen von ihren Auftraggebern bewilligt zu bekommen. Eine Vereinheitlichung kam dann mit der begleitenden Evaluierung und einem „Zielbaum“, an dem sich die Konzepte fortan orientierten. Auf diesem Weg ist das integrierte Handlungskonzept zu einem Konzept in erster Linie für das Quartiersmanagement geworden – und nicht für das weitere Quartier mit seinen vielfältigen Organisationen, Initiativen etc. In dieser Verengung der Konzepte auf Rechenschaftsberichte der QM-Verfahren sehe ich eine vergebene Chance. Über ein gemeinschaftlich produziertes Konzept könnte die Quartiersentwicklung tatsächlich auf mehrere Schultern gestellt werden und eine Stadtteilkoordination auf Augenhöhe erreicht werden. Die in Berlin gewählte Alternative, Manager – nicht demokratisch legitimiert und vertraglich einzig an eine Fachverwaltung gebunden – in den Mittelpunkt zu stellen, leidet an einem regulativen – und vielleicht noch bedeutender: normativ-kognitiven – Legitimationsdefizit, das ein solcher partnerschaftlicher Ansatz auflösen könnte.

Prekäre Institutionalisierung

Resümierend möchte ich den Prozess der Einschreibung der sozialen Stadtpolitik in den städtischen Zusammenhang als „prekäre Institutionalisierung“ bezeichnen. Als institutionalisiert sehe ich die Politik, da über den Begriff des „Quartiersmanagements“ ein Erwartungszusammenhang entstanden ist, der bei den beteiligten Akteuren und in der Öffentlichkeit inzwischen als „selbsterklärend“ gilt und durch das neuerliche Bekenntnis des Senats auch mittelfristig etabliert ist. Die Beibehaltung der Grundzüge der Politik trotz der Etikettierung als „strategische Neuausrichtung“, die an die Diskurspolitik Strieders 1996-1998 erinnert, ist hierfür ein weiteres Indiz.⁵² Prekär ist die Institutionalisierung allerdings, da sich das Bekenntnis nur auf Teilbereiche von Politik und Verwaltung (die indes deutlich von der Berliner Sozialdemokratie beherrscht werden) bezieht und ihm insbesondere – zumindest bislang – keine Einbindung gesellschaftlicher Gruppen auf Augenhöhe gegenübersteht, wie sie für ein partnerschaftliches Projekt nötig wäre. Mit dieser Einseitigkeit ist die Nachhaltigkeit der Politik gefährdet, wenn sie nämlich ihren sich selbst auferlegten Anspruch der „Integration“, der Verteilung der Verantwortung auf mehreren Schultern, nicht einlösen kann.

Alle drei Strukturmerkmale – Quartiere, Manager, Konzepte – beruhen auf von Politik und Verwaltung dominierten Konstruktionsleistungen: Die Ausweisung der Quartiere ist ein technisches, verwaltungsinternes Verfahren, die Manager sind vertraglich lediglich an die Verwaltungen gebunden. In der Erstellung der Handlungskonzepte werden Bewohner und lokale Gruppen zwar konsultiert, sie verfügen aber (außer in den Jurys für Aktions- und Quartiersfonds) über keinerlei Vetoposition. Deutlich wird diese Prekarität in dem bislang ungelösten und jeweils von den Verfahrensträgern auszubalancierenden Widerspruch zwischen Verwaltungsrationalität und Bewohneraktivierung, der immer wieder zugunsten der Ansprüche der Verwaltung aufzulösen sein muss, da ja nur diese (letztlich über den Rechnungshof) über Sanktionsgewalt verfügt. Die Sanktionierung durch die Bewohner qua Akzeptanz oder

52 Die Betonung des „Neuen“ ist auch im Zusammenhang mit der Profilierung neuer Akteure in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu sehen. Inzwischen hatte Junge-Reiher (SPD) Strieder als Senatorin abgelöst, und Philipp Mühlberg, der als Büroleiter Strieders mit dieser Art der Diskurspolitik und Neueinkleidung von Handlungsansätzen betraut war, löste Monica Schümer-Strucksberg in der Leitung des Referats IV B „Soziale Stadt“ ab, die bislang immer die Kontinuität der Politik unterstrichen hatte.

Nicht-Akzeptanz der Maßnahmen oder öffentlichen Protest ist ein vergleichsweise schwaches Druckmittel. Die mit Aktions- und Quartiersfonds verbundenen Gremien und insbesondere die Einbeziehung „starker Partner“ in die Weiterentwicklung der Verfahren sind ein wichtiger und großer Schritt, diese „Schieflage“ zu überwinden, der allerdings ob der vagen Vorgaben stark von den Interpretationen der Verfahrensträger abhängig sein wird.⁵³

Das Bemühen, breitere gesellschaftliche Akzeptanz zu erreichen, zeigt sich auch in einer neuen Sprachregelung. Die „Betroffenenbeteiligung“, die in der „Behutsamen Stadterneuerung“ im Mittelpunkt stand, ist von der „Bewohneraktivierung“ abgelöst worden. Aber auch nach fünf Jahren Quartiersmanagement bleibt undeutlich, wie sich dieses neue Verständnis konkretisiert – an der Neuausrichtung der Verfahren waren Bewohner oder gesellschaftliche Initiativen, wie etwa die lokalen Agenda 21-Gruppen, nicht beteiligt.

Diese Prekarität ist indes ein grundsätzliches Problem des „aktivierenden Staates“ und der mit diesem Leitbild verbundenen Politiken, die auf eine „koproduktive Bewirkung [...] sozialpolitischer Ergebnisse“ setzen (Blanke 2001: 160). Kooperative und koproduktive Prozesse sind, hier schließe ich mich den Ausführungen von Blanke an, „derart zu institutionalisieren, daß sie vom *Eigeninteresse* der Akteure nachhaltig getragen werden“ (ebd.: 161, H.i.O). Noch ist allerdings in den dargestellten Verfahren kein kollektiver Akteur „Quartiersbewohnerschaft“ ersichtlich, der ein solches „Interesse“ entwickeln könnte. Dem stehen die bisherigen Konstruktionstechniken, so nachvollziehbar sie aus Sicht der Verwaltung auch sind, entgegen. Aus den Quartiersjürs heraus sind zwar in einzelnen Fällen Stadtteilvereine gegründet worden, die langfristig ein funktionales Äquivalent darstellen könnten, sie hätten aber mit erheblichen Legitimationsproblemen zu kämpfen. In der Konsequenz bedeutet dies m.E., dass eine wirklich nachhaltige Institutionalisierung auf eine Demokratisierung der Quartiersverfahren hinauslaufen muss. Das müsste Veränderungen nicht nur in der regulativen Dimension beinhalten, um eine breitere Legitimationsbasis zu schaffen, sondern auch mit Änderungen in der normativ-kognitiven Dimension einhergehen. Anzuregen wäre beispielsweise ein Abrücken vom verwaltungslastigen „Management“-Begriff oder zumindest eine Ergänzung um ei-

53 Hier schließt sich auch dahingehend ein Kreis, dass sich in Bezug auf die Auswahl der „zweiten Generation QM“ die bisherigen Träger über ihre Erfahrungen in der Pilotphase einen Wettbewerbsvorteil aufgebaut hatten und sich eine starke Berücksichtigung dieser Unternehmen abzeichnet – so setzt sich also in der Akteurskonstellation der Pfad der behutsamen Stadterneuerung fort.

nen Begriff und ein Konzept, das das Ziel der partnerschaftlichen Quartiersentwicklung besser vermitteln kann und das nicht in erster Linie mit dem Verwalten bestimmter Haushaltstitel in Verbindung gebracht wird.

Förderprogramme als Gelegenheitsstruktur: Projekte in der sozialen Stadtpolitik – das Beispiel URBAN II

Neben dem „Quartier“ und seinem „Management“ sowie den „integrierten Handlungskonzepten“ ist ein wesentliches Merkmal der sozialen Stadtpolitik ihre projektförmige Umsetzung. Während sich die bisherigen Teile dieser Arbeit damit befassten, wie die Programme formuliert und in ein (temporäres) Managementsystem übersetzt wurden, ist im Folgenden von Interesse, wie die Projekte, mit denen die soziale Stadtpolitik in den Quartieren implementiert wird, zustande kommen.¹

Die projektbasierte Implementierung der sozialen Stadtpolitik reiht sich ein in eine generelle Projektorientierung von Stadtpolitik und Stadtplanung (vgl. Ibert 2003a, 2003b, Siebel et al. 1999), in neue, kooperative Formen von Staatlichkeit (Mezger/West 2000, Felder 2001) bzw. grundlegender in eine zunehmende „Projektifizierung“ gesellschaftlicher Zusammenhänge (Engwall 2002, Lundin/Söderholm 1998). Als „temporäre Systeme“ (Goodman/Goodman 1976, Goodman 1981) sind Projekte zeitlich und thematisch begrenzt und außergewöhnlich (vgl. Lundin/Söderholm 1998, Grabher 2002).² Als Instrumente der Stadtpolitik implizieren sie „Risiken und Nebenwirkungen“, die sich aus diesen Merkmalen ergeben (Mayer 2004, Ibert 2003b). Die Arbeiten der Oldenburger Arbeitsgruppe Stadtforschung um Walter Siebel haben typische

1 Hier greife ich erneut den Gedanken der Implementationsforschung auf, dass die Wirkung politischer Programme „wesentlich von der Art ihrer Durchführung abhängt“ (Mayntz 1980b: 236).

2 Mit diesen Eigenschaften ist deutlich, dass eine präzise, starre Definition des Projekts als empirische Kategorie unangebracht ist (vgl. Lundin/Söderholm 1998: 14f).

Ambivalenzen identifiziert, die in projektförmigen Planungsstrategien auszubalancieren sind: Projekte bergen etwa durch die selektive Beteiligung von Akteuren ein Demokratiedefizit und bewirken zugleich ein „konfliktträchtiges Spannungsverhältnis“ zwischen den Projektmitarbeitern und ihren Kollegen, die mit dem „grauen Alltag“ der Verwaltung zu kämpfen haben. Die Konsenssuche in Projektzusammenhängen führt weiterhin zu einer Umgehung von Konflikten durch inhaltliche Selektivität (vgl. Ibert 2003b: 9ff, Mayer 2004, Siebel et al. 1999). Allerdings gelten Projekte gerade aufgrund ihres außeralltäglichen Moments als geeigneter Rahmen, um Innovationen anzustoßen, Ressourcen zu mobilisieren und zugleich die „Umsetzungsorientierung von Planung“ zu stärken und somit Planung auch greifbar zu machen (Ibert 2003b: 9). Mit diesen ambivalenten Zügen sind Projekte die organisatorische Konsequenz des Politikziels der Aktivierung, Kooperation und Koproduktion, wie es der sozialen Stadtpolitik zugrundeliegt.

Wie für die Programmformulierung zu sehen war, dass der Weg von Problemdefinition zur Agenda äußerst verschlungen ist, ist auch die Genese von Projekten ein sehr komplexer Vorgang. Die von den Programmen geförderten Projekte sollen einerseits konkrete Defizite beheben, zugleich sollen sie auch der Vermittlung der Politik mit ihrem breiten Zielhorizont und ihrem integrierten Ansatz und Steuerungsverständnis („Aktivierung“) dienen. Häufig ist auch von „Mehrzielprojekten“ die Rede. Die Projekte schlagen also eine Brücke zwischen Programm und Quartier – bzw. zwischen Verwaltung und Gesellschaft – und stellen somit neben dem Quartiersmanagement eine zweite Vermittlungsebene dar. Dem umfassenden Anspruch der Politik entsprechend decken sie dabei ein breites inhaltliches Spektrum ab und entstehen in vielgestaltigen Akteurskonstellationen. In den folgenden Betrachtungen sind Projekte ihrer Vermittlungsfunktion gemäß als Träger der Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik von Interesse. Da sie sich nicht einseitig aus den Zielen der Politik ableiten sondern zugleich Ziele verschiedener Projektteilnehmer integrieren, stellt sich die Frage, wie diese „Projekte mit Stadtteilbezug“, wie sie auch genannt werden, zustande kommen bzw. auf welche Ideen und Konzepte sie zurückgehen.

Um einen Eindruck möglicher „Projektbiographien“ zu erhalten, befasste ich mich im Folgenden beispielhaft mit den im Rahmen des Förderprogramms URBAN II in Berlin umgesetzten Projekten. Die Darstellung nimmt insbesondere den Beitrag von Programm und Verfahrensträger zur Formulierung der Projekte in den Blick.³

3 Ausgangspunkt ist eine Evaluation aller Projekte, die in den ersten drei Jahren der Programmlaufzeit (2000 – 2003) beantragt und bewilligt wurden. Sie wurde im Herbst 2004 im Rahmen der Aktualisierung der Halb-

Der Kontext: Ziele und Handlungsfelder der Gemeinschaftsinitiative URBAN II in Berlin

Der Titel des Berliner URBAN II Programms lautet „Barrieren überwinden“. Die Grundlage für die Strategiebstimmung bilden „die übergeordneten Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung in Berlin sowie [...] die fondsspezifischen Ziele der Ziel-1-Förderkulisse“ (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 53). Die Intervention wird im Programmdokument als „Stadterneuerung“ definiert und mit folgendem Ziel versehen:

„Übergeordnetes Ziel der Stadterneuerung ist die Herstellung der Konkurrenzfähigkeit der innerstädtischen Quartiere. Dabei soll auf den besonderen Qualitäten dieser Stadträume aufgebaut werden, die aus den kompakten und von Nutzungsmischung geprägten städtebaulichen Strukturen erwachsen („Tradition der europäischen Stadt: Stadt der kurzen Wege und Funktionenmischung“)⁴ (ebd.: 62).

Dieses Programmziel wird in strategische Ziele übersetzt, die sich aus der Beurteilung des Programmgebietes ableiten:

Tabelle 9: Ableitung der strategischen Ziele aus der Gebietsbeurteilung für das URBAN II Programm in Berlin

Beobachtetes Problem im Gebiet	Strategisches Ziel
Geringe Wirtschaftlichkeit (arbeitsmarktliche und wirtschaftliche Barrieren)	Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung
Schwierige soziale Lage/defizitäre soziale Infrastruktur (soziale, ethnische und kulturelle Barrieren)	Förderung von Chancengleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung, Stärkung der Identifikation mit dem Gebiet
Geschädigte Umwelt (ökologische Barrieren)	Schutz und Verbesserung der Umwelt hin zur Nachhaltigkeit
Problematische Stadtteilentwicklung (städtebauliche Barrieren)	Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, Funktionalität und Attraktivität des Gebietes
Gefährdung des kulturellen Erbes	Wiederbelebung historisch wertvoller Funktionen und Infrastruktur, Erhalt denkmalgeschützter Bausubstanz

(Quelle: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 63)

zeitbewertung der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN II in Berlin in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Referat IV B „Soziale Stadt“ durchgeführt (vgl. Güntner 2005).

Zur Verfolgung dieser Ziele wurden neben der technischen Hilfe (auf die 6,9% der Mittel entfallen) drei inhaltliche Schwerpunkte formuliert, auf die die Fördermittel verteilt wurden:

- arbeitsmarktliche und wirtschaftliche Barrieren überwinden: 4,572 Mio € (23%);
- stadträumliche und ökologische Barrieren überwinden: 4,676 Mio € (23,6%);
- soziale, ethnische, kulturelle und kommunikative Barrieren überwinden: 9,226 Mio € (46,5%).

Im Operationellen Programm (PGI) und in den Ergänzungen zur Programmplanung wurden diese Schwerpunkte mit Maßnahmen und konkreten Aktionen untersetzt.⁴ Sie bilden den Rahmen, der in der Folge mit konkreten Projekten anzufüllen war, und damit für alle Beteiligten eine unausweichliche Orientierung. Diese inhaltlichen und finanziellen Vorgaben wurden veröffentlicht, sie sind beispielsweise über die Homepage des Programms (www.urban2-berlin.de) einsehbar, und somit allen Akteuren grundsätzlich zugänglich. Die „Ergänzung zur Programmplanung“, ein weiteres Planungsdokument, enthält vor allem zur Konkretisierung der strategischen Ziele einige Änderungen, die mit Programmstart von der „Steuerungsrunde“ vorgenommen wurden. Zur Umsetzung dieser Ziele wurde eine partnerschaftliche Steuerungsstruktur mit verschiedenen Vorbereitungs-, Prüf-, Entscheidungs- und Kontrollgremien aufgebaut, wie ich sie oben beschrieben habe. Die Entscheidung über die Förderung eines Projekts wird in thematischen Arbeitsteams inhaltlich vorbereitet und schließlich im Lenkungsausschuss getroffen.

Projektbasierte Umsetzung von Urban II

Ein Bestandteil der Programmdokumente ist die Untersetzung der Förderziele mit konkreten Maßnahmen. Die Funktion dieser Konkretisierung zu Beginn der Programmumsetzung lag darin, „am Beispiel einer repräsentativen Aktion die Inhalte der Maßnahme zu schildern“ (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2002: 8). In der „Ergänzung zur Programmplanung“ wird hervorgehoben, dass die geschilderten Aktionen eine Platzhalterfunktion haben und im Prozess auf „Flexibilität für ähnliche oder neue Aktionen“ geachtet werde:

4 PGI ist die verwaltungstechnisch gebräuchliche Abkürzung für „Programm im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative“.

„[...] das Festhalten an Planungsgrundlagen des Jahres 2000/2001 kann nicht im Sinne eines auf Lernprozesse angelegten Politikverständnisses und Verwaltungshandeln sein“ (ebd.: 8).

Eine Besonderheit der Berliner Strategie ist die Festlegung auf ein Flaggschiffprojekt, den Umbau der Aula der Max-Taut-Schule, „um einen wahrnehmbaren und wichtigen Impuls für die Entwicklung vielfältiger endogener Potentiale zu setzen“ (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 70). Diese Entscheidung schlägt sich deutlich in der indikativen Mittelaufteilung nieder, der Umbau der Aula bindet etwa ein Viertel des gesamten Fördervolumens. Als sich in der Programmierungsphase der Startschuss immer weiter verzögerte und damit auch die zugesicherten Ko-Finanzierungen fraglich wurden (drohende Haushaltssperren im Landeshaushalt), beschlossen die beteiligten Akteure zudem, schon vor dem offiziellen Beginn der Förderung verschiedene Projekte festzulegen (siehe Kap. 6). Auf seiner ersten Sitzung am 30.5.2001 genehmigte der Lenkungsausschuss vier sogenannte „Starterprojekte“: den Umbau der Aula der Max-Taut-Schule, das Stadthaus Türschmidtstraße, den Umbau der Laskersportanlage und den Bau des Fahrradwegs Corinthstraße als Teil der Gesamtmaßnahme „Grünes Band“. Ebenfalls vorgezogen wurde die Entscheidung über das Kunstprojekt „1/4 auf 5 Wegen“.

Nach diesen „Starterprojekten“ wurden elf Projekte im Jahr 2002 und zehn in 2003 bewilligt (vgl. PLS Ramboll 2004: 33).⁵ In der Halbeitevaluation zur Durchführung der Gemeinschaftsinitiative wird angemerkt, dass zum Zeitpunkt Oktober 2003 mit diesen Bewilligungen die Mittelausgabe deutlich hinter den Planzahlen zurückblieb (ebd.: 33). Zurückgeführt wird der zu diesem Zeitpunkt „unzureichende Mittelabfluss [...] v.a. auf die späte Genehmigung des Programms sowie die mit seinem bottom-up-Ansatz verbundene relativ lange „Anlaufphase““ (ebd.: 34). Unterteilt nach den Förderschwerpunkten zeigt die Halbeitevaluation, dass vor allem im Schwerpunkt 1 („arbeitsmarktliche und wirtschaftliche Barrieren überwinden“) die Bewilligungen erst sehr spät, nämlich erst im Jahr 2003, erfolgten. Als Ursache für diese Verzögerung werden Probleme in der Ko-Finanzierung und die Reorganisation der

5 In den Ergänzungen zur Programmplanung wird verfahrenstechnisch zwischen drei Projekttypen unterschieden: 1) „Zuwendungen durch die kofinanzierenden Stellen an private Fördernehmer, 2) „Verwaltungsvereinbarungen und Auftragsvergaben für Infrastrukturmaßnahmen und sonstige vorwiegend bauliche Projekte bei öffentlichen Fördernehmern (z.B. bezirkliche Fachämter)“, sowie 3) „Zuwendungen für arbeitsmarktliche Projekte (in Verbindung mit Maßnahmen der Arbeitsämter und Sozialbehörden)“ (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2002: 34).

Bundesanstalt für Arbeit genannt, die es schwer gemacht habe, „Nischen“ für innovative Ansätze im Rahmen von URBAN II zu identifizieren“ (ebd.: 39). Im Schwerpunkt 2 („stadträumliche und ökologische Barrieren überwinden“) überwiegen Baumaßnahmen. Bei diesen Maßnahmen können lange Vorbereitungsphasen (Planungsleistungen, Gutachterverfahren etc.), verkehrliche und rechtliche Probleme und Verhandlungen mit Eigentümern zu Verzögerungen führen, wie es bei dem Projekt „Grünverbindung Hauffstraße“ der Fall war. Im Schwerpunkt 3 („soziale, ethnische, kulturelle und kommunikative Barrieren überwinden“) waren zum Zeitpunkt der Halbzeitevaluation die meisten Mittel bewilligt.

Diese Verzögerungen der Projektbewilligungen und -durchführungen in einigen Maßnahmebereichen führen in der Halbzeitevaluation zu einem gemischten Bild: Die Ist-Werte, so die Einschätzung der Gutachter, ließen nach knapp zweijähriger Programmlaufzeit noch keine Aussage zur Zielerreichung zu, aber die Soll-Werte für die bis dahin bewilligten Projekte übertrafen teilweise deutlich die Zielzahlen. Das Verfahren der Projektauswahl wurde als „offen und zielgerichtet“ bewertet:

„Im Ergebnis ist aber davon auszugehen, dass das Auswahlverfahren offen und zielgerichtet verläuft. Durch die umfassende Besetzung der Arbeitsteams ist dabei auch eine gegenseitige Kontrolle der verschiedenen Akteure und eine ausgewogene Gesamteinschätzung gewährleistet. Insgesamt überwiegt bei den Beteiligten die Orientierung an den Programmzielen. Mit dem Bewertungsrasster steht zudem ein sinnvolles Instrument der Projektauswahl zur Verfügung, das hilft, den Entscheidungsfindungsprozess zu strukturieren, und eine entscheidungsorientierte Diskussion befördert“ (ebd.: 70).

Das hier angesprochene Verfahren der Projektvorbereitung und -auswahl in den Arbeitsteams ist der entscheidende Filter zwischen Projektformulierung und -durchführung. Deshalb stelle ich diesen Prozess im folgenden Abschnitt vor, bevor ich mich der Genese der Projektidee widme.

Projektvorbereitung in Arbeitsteams

Projektanträge können prinzipiell von allen Akteuren im URBAN II-Gebiet gestellt werden. Dazu zählen entsprechend der Selbstdarstellung des Programms Bewohner, Anwohner- und Stadtteilinitiativen, sportliche, kulturelle oder gesellschaftliche Gruppen, Hauseigentümer und Hausverwaltungen, Gewerbetreibende und kommunale Stellen (vgl. Se-

natsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2002: 34). Formal gilt dann für das Projektbewertungsverfahren ein dreistufiges Vorgehen: Vorprüfung – Präzisierung und Qualifizierung – Entscheidung (vgl. ebd.: 16f). Anträge sind beim Projektträger zu stellen, der gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Ideen prüft und den Handlungsschwerpunkten zuordnet sowie die Antragsteller auch berät. In den Arbeitsteams werden dann auf der Basis der vorhandenen Mittelkontingente die eingegangenen Anträge gesichtet und mit einem eigens erstellten Kriterienkatalog bewertet, der in den Ergänzungen zur Programmplanung beschrieben ist und vom Lenkungsausschuss im Januar 2002 beschlossen wurde. Dieser beinhaltet neben einer Prüfung der Förderfähigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie einer abschließenden Gesamteinschätzung folgende Aspekte (siehe Abbildung 14):

Abbildung 14: Kriterienkatalog zur Bewertung von Projektanträgen im Rahmen von URBAN II (Stand: 2003)

<p>Abbau struktureller Defizite (Barrieren) im Gebiet</p> <p>Partizipation <i>(Während der Konzeptentwicklung, Realisierung und Nutzung)</i></p> <p>Lokale Beschäftigungsimpulse <i>(Erhöhung Wettbewerbsfähigkeit KMU, Ausrichtung auf ersten Arbeitsmarkt, Förderung von Qualifikation)</i></p> <p>Ökologischer Nutzen <i>Bestandsorientierung Ressourcenschonung / Aufwertung Freiraumentwicklung</i></p> <p>Verbesserung Wohnumfeld <i>Stadtbild / Denkmalschutz</i></p> <p>Chancengleichheit <i>Beitrag zur Gleichstellung; bei Verkehrsprojekten: Förderung Umweltverbund</i></p> <p>Innovationsfaktor <i>Mehrwert zu Regelförderung, Vernetzung (strukturell, Urban-Projekte), Anstoßwirkung</i></p> <p>Tragfähigkeit <i>Nachhaltiger Nutzen, Weiterbestand nach Förderungsende, Stärkung der Eigeninitiative im Gebiet</i></p>
--

(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B 2003, vgl. auch Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2002: 19)

Dieses Raster gilt für alle Förderschwerpunkte. Nach Angaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wird auf eine Differenzierung für einzelne Schwerpunkte einerseits aus inhaltlichen Gründen verzichtet, um dem Querschnittsansatz des Programms Rechnung zu tragen; zum anderen, weil ein zu stark ausgefeiltes Raster methodische Probleme

me aufwerfen und die Transparenz der Entscheidung insgesamt verringern würde.⁶

In den Arbeitsteams sollte die eigentliche inhaltliche Auseinandersetzung mit den Projekten stattfinden. Dies gelang allerdings oft nicht: Bei vielen Projekten stellten sich nach der Zustimmung durch den Lenkungsausschuss Probleme heraus, die eigentlich bereits im Vorfeld hätten geklärt werden können.⁷

- Bei manchen Beteiligten bestand Sorge, dass kritische Aussagen nicht mit der nötigen Vertraulichkeit behandelt werden. Durch den großen Kreis der Beteiligten (je Arbeitsteam zwischen zehn und 15 Personen) und die persönlichen Kontakte einzelner Teilnehmer mit Antragstellern gerieten Inhalte der Arbeitsteam-Diskussionen unabsichtlich an die Öffentlichkeit. In Reaktion auf solche Vorfälle wurde von einigen Teilnehmern der Sitzungen Kritik an Anträgen nicht mehr innerhalb der Arbeitsteamsitzungen, sondern in informellen Gesprächen im Nachgang oder erst nach Bewilligung von Projekten geäußert. Dies führte insbesondere in den Fällen zu Beeinträchtigungen, in denen die Fördermittel im Wettbewerbsverfahren vergeben wurden.
- Die bei den Treffen der Arbeitsteams anwesenden Mitarbeiter waren oft nicht entscheidungsbefugt. Sie verstanden sich als Mittler zwischen Organisation und Arbeitsteam und agierten im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000: 323). Daher hatten im Arbeitsteam gemachte Zusagen kaum Verbindlichkeit.
- Durch die inhaltliche Breite der Projekte waren die Arbeitsteams selten fachlich optimal zusammengesetzt, zugleich war eine hohe Fluktuation der Teilnehmer zu verzeichnen.
- Die Bereitschaft, sich mit Projekten intensiv auseinanderzusetzen, sank nach Abschluss der Bewilligungen in den meisten Fällen, wenn es um die Begleitung der Umsetzung ging.

Nach den Beratungen in den Arbeitsteams wurde im Lenkungsausschuss abschließend über die Projektförderung entschieden. Aufgrund der Vielzahl von Beteiligten und Entscheidungen fand hier allerdings kaum eine intensive Auseinandersetzung mit Einzelprojekten statt. Durch die Ein-

6 Die Angaben zur Projektvorbereitung stützen sich auf Angaben von dem zuständigen Sachbearbeiter in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Referat IV B. An den Sitzungen zur Formulierung und zum Test des Rasters habe ich beobachtend teilgenommen.

7 Die folgenden Einschätzungen basieren auf den Ergebnissen der Berliner Fallstudie zum EU-geförderten Forschungsprojekt ENTRUST, vgl. www.ensure.org/entrust.

bindung vieler Akteure und den Versuch, Entscheidungen möglichst einvernehmlich zu fällen, wurde erreicht, dass die Projekte grundsätzlich unterstützt wurden. Durch die über den Lenkungsausschuss bestehenden Kontakte hatte sich auch zwischen den teilnehmenden Akteuren ein „kurzer Draht“ entwickelt, der beim Auftauchen von Problemen pragmatische Lösungen erleichterte.⁸ Allerdings, darauf weist die Halbzeitevaluation hin, wurden die schlussendlichen Genehmigungsverfahren in den Verwaltungen – die Bewilligung der EFRE-Mittel erfolgt durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Baugenehmigungen erteilen die Bezirke – durch den Lenkungsausschuss nicht ersetzt, sondern wiederum nur vorbereitet (PLS Ramboll 2004: 79). Aus diesem Grund ist es in einigen Fällen zu Verzögerungen gekommen. Auf den notwendigen Koordinationsbedarf reagierten die involvierten Bezirksverwaltungen mit unterschiedlichen organisatorischen Lösungen wie z.B. ressortübergreifenden Arbeitsgruppen und projektbezogenen Steuerungsgruppen, so kommt die Halbzeitevaluation zu folgendem Befund: „Insofern hat die Umsetzung von URBAN II tendenziell zur Entwicklung flexiblerer Strukturen beigetragen“ (ebd.: 79).

Projektgeschichten: Von Ideen zu Projekten

Nach diesem Überblick über die Ziele und das Antragsverfahren im Berliner URBAN II-Programm geht es nun darum, wie sich das Bekenntnis zu einem „auf Lernprozesse angelegten Politikverständnis und Verwaltungshandeln“ (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2002: 8) in der Praxis auf der Ebene einzelner Projekte niederschlägt: Wenn die Konkretisierung der strategischen Ziele in den Programmdokumenten zunächst nur „indikativ“ war, wie sind dann die tatsächlich realisierten Projekte zustande gekommen? Sind sie Ergebnisse einer aktiven Suche der Programmverantwortlichen nach Trägern für ihre Ideen? Oder sind die Projektideen außerhalb des Programm-Managements und unabhängig von dessen Zielen entstanden und einfach zufällig passfähig? Wie sah die Vermittlung von Programmzielen einerseits und Interessen und Motivationen von späteren Projektträgern andererseits aus? Wer sind die Projektträger?

Angesichts des Selbstverständnisses der Politik – „bottom-up-Ansatz“ und „Hilfe zur Selbsthilfe“ (vgl. ebd.: 9f) muss eine Analyse der

8 Diese Einschätzung basiert auf einem Fokusgruppengespräch, das ich im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung der GI URBAN II mit Mitarbeitern der Bezirks- und Senatsverwaltung, Verfahrens- und Projektträgern am 7.12.2004 durchgeführt habe.

Politikgestaltung diese Aspekte in ihre Betrachtungen einbeziehen, um die Bestimmungsfaktoren für die Gestaltung der sozialen Stadtpolitik wirklich umfassend zu berücksichtigen. Es ist selbstverständlich und es ergibt sich aus den Politikzielen (Unterstützung lokaler Sonderwege), dass diese Ausgestaltung in jedem Quartier neben programmspezifischen Aspekten abhängig ist von den sozialräumlichen und baulichen Strukturen, den lokal engagierten Organisationen und sozialen Gruppen, der Geschichte des Quartiers und seiner Einbettung in den gesamtstädtischen Zusammenhang. Insofern kann die folgende Betrachtung der „Entstehungsgeschichten“ der URBAN II-Projekte nur illustrierenden Charakter für solche Sonderwege haben. Allerdings erscheint die aus den individuellen Fällen induktiv gewonnene Systematik gleichsam typisch für den Politikansatz.

In der Halbzeitbewertung wird darauf hingewiesen, dass die Auswahl der Projekte einige Probleme barg. Genannt werden „Egoismen auf Bezirksebene“ und „Weichenstellungen, die schon vor Beginn des Auswahlverfahrens vorgenommen wurden“:

„So mussten bereits bei der Bewerbung Berlins um URBAN II erste Projektansätze formuliert werden, mit denen neue Projektideen bei der konkreten Umsetzung dann zu konkurrieren hatten. Dabei bestanden in den verschiedenen Schwerpunkten deutlich variierte Voraussetzungen. So existierten insbesondere im kulturellen Bereich schon vor Programmbeginn Kontakte zwischen Kulturschaffenden und der öffentlichen Hand, was die Projektgenerierung erleichterte. Hingegen gab es insbesondere in Schwerpunkt 1 zunächst nur vergleichsweise wenig Berührungspunkte zwischen den Behörden und Unternehmern aus dem Quartier“ (PLS Ramboll 2004: 65).

Zugleich kommentieren die Evaluatoren allerdings, dass mit dem „engen Rahmen“ der Vorgaben der Europäischen Kommission und des Landes Berlin „pragmatisch verfahren“ wurde, „so dass es in der Praxis zu einer wechselseitigen Annäherung von inhaltlichen Vorgaben und bewilligten Projekten kam“ (ebd.: 65). Diese „wechselseitige Anpassung“ wurde in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung näher beleuchtet.⁹

9 Die folgenden Angaben stützen sich auf eine im November 2004 im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführte Analyse aller bis zu diesem Zeitpunkt geförderten Projekte. Grundlage für diese Untersuchung war eine Durchsicht der Projektanträge sowie eine schriftliche Befragung. Auf Basis der so erhobenen Daten wurde eine Klassifizierung der „Projektgeschichten“ vorgenommen. Diese wurde im Dezember 2004 in einem Fokusgruppengespräch mit elf Vertretern der Programmsteuerung (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Wohnstatt & Machleidt, Bezirksamt Lichtenberg, Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg), ausgewählten Projektträgern (Sozialdiakonische Jugendarbeit Lichtenberg e.V.,

Keines der Projekte wäre nach den Angaben der Träger ohne die Förderung durch URBAN II in der Form oder in dem Umfang realisiert worden, wie sie schließlich umgesetzt wurden. Die geförderten Projekte haben aber sehr unterschiedliche „Ideengeschichten“. In Bezug auf die Ideenfindung lassen sich drei Typen unterscheiden: In einigen Fällen diente das Förderprogramm den Trägern als willkommene Gelegenheit, um eine Idee, die schon länger existierte, aber bislang noch nicht umgesetzt werden konnte, voranzubringen. Bei anderen Projekten kam der wesentliche Antrieb aus den Reihen der Programmsteuerung und nicht unmittelbar von den späteren Projektträgern selbst: Akteure aus der Senatsverwaltung, dem Vor-Ort-Büro oder zuständige Mitarbeiter in den Bezirksämtern entwickelten, beispielsweise im Rahmen der Arbeitsteams, eine Idee speziell zur Umsetzung der Programmziele und suchten dann per Ausschreibung oder Wettbewerbsverfahren nach möglichen Trägern. Ein dritter Typus liegt gewissermaßen zwischen diesen beiden Modellen. Hier war den Projektträgern URBAN II als „anzapfbares“ Förderprogramm bekannt und man entwickelte ein Projekt, das speziell zu den Fördervorgaben passte. Setzt man diese unterschiedlichen „Projektbiographien“ in Beziehung zu dem jeweiligen inhaltlichen Schwerpunkt, zeigt sich ein Muster, das einen gewissen Zusammenhang nahelegt, wie folgende Übersicht illustriert (siehe Tabelle 14):

Berliner Sportjugend e.V., Kiezspinne e.V.) und mit für einzelne Projekte beauftragten Dienstleistern (BIS Stadtteilmanagement GmbH, Stadtbildagentur Lichtenberg) vorgestellt, kommentiert und berichtet.

Tabelle 14: Zusammenhang zwischen Förderprogramm und Projektentstehung

Schwerpunkt	Projekt	Projektträger	Projektentstehung: Programm als ...		
			Gelegenheit	Inspiration	Motor
Wirtschaft und Beschäftigung	RAW	RAW Tempel e.V.		X	
	Arbeitsplätze in KMU	FHTW Fachhochschule für Technik und Wirtschaft			X
	Ladenleben Lichtenberg	Bezirksamt (BA) Lichtenberg			X
	Stralauer Stadtteilmarketing	BA Friedrichshain-Kreuzberg		X	
	Blo Ateliers	Lockkunst e.V.			X
	Lasker Höfe	Stattbauhof GmbH		X	
	Stadtbildpflege	SenStadt			X
	SBE: Kooperationsverbund schulbegleitender Berufseinstieg	Max-Taut-Schule OSZ			X
	Schulradio	Mildred-Harnack-Oberschule		X	
	Architektur und Schule	Bau-Kultur und Schule e.V.		X	
Stadt- raum und Umwelt	Rudolfplatz	Bürgerverein Obelisk e.V.		X	
	Lasker Sportanlage	BA Friedrichshain-Kreuzberg	X		
	Persiusplatz	BA Friedrichshain-Kreuzberg		X	
	Grünzug FAS	Baufachfrau Berlin e.V.	X		
	Spielplatz Hauffstraße	BA Lichtenberg		X	
	Grünverbindung Hauffstraße	BA Lichtenberg	X		
	Radweg Corinthstraße	BA Friedrichshain-Kreuzberg	X		

Kultur und Soziales	Max-Taut-Aula	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport	X		
	¼ auf 5 Wegen	Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur	X		
	RuDi – Stadtteilzentrum	Berlin-Brandenburger Bildungsverein e.V.		X	
	Kiezspinne	Kiezspinne e.V.		X	
	Kultur im Stadthaus	BA Lichtenberg	X		
	"Alte Schmiede"	Sozialdiakonische Jugendarbeit Lichtenberg e.V.	X		
	L.E.h.G.O.: Lebensführung lernen, handlungs- und geschäftsfähig werden, Optionen entwickeln	Berliner Sportjugend e.V.		X	
	Der „kleine Urbanfonds“ KUF	Je nach Projekt			X
	Sozialmedizinisches Kriseninterventions-Zentrum MUT	Gemeinnützige Gesellschaft für Gesundheit mbH MUT		X	

(Quelle: Güntner 2005: 20)

URBAN II als Gelegenheit

Einige Projektideen existierten schon seit längerer Zeit in den Köpfen der Träger oder auch der Bewohner, waren aber mangels Ressourcen bislang noch nicht umgesetzt worden. Das Programm URBAN II diente hier als eine Ermöglichungsstruktur für Vorhaben, die im Regelhaushalt nicht finanzierbar waren.

Das prominenteste Beispiel für diesen Typ ist die Aula der Max-Taut-Schule, ein im Zweiten Weltkrieg zerstörtes kulturhistorisch wertvolles Gebäude der 1920er Reformbewegung, deren denkmalgerechte Wiederherstellung schon in den 1970er Jahren und verstärkt dann in der

Nachwendezeit mit Einzug der Oberstufenzentren (OSZ) Versorgungstechnik und Bürowirtschaft diskutiert wurde. Die Restauration der Aula war dem Bezirksbürgermeister Friedersdorf (PDS) ein wichtiges Anliegen, für das er bald auch Vertreter der Schulverwaltung – als Eigentümerin des Gebäudes – gewinnen konnte. Dabei ging es in erster Linie um die bauliche Sanierung, inhaltliche Konzepte waren nur vage. Insbesondere die Finanzierung wurde zu einem hartnäckigen Problem, das die Umsetzung des Projekts einige Jahre blockieren sollte. Schließlich wurde die Erstellung eines Nutzungskonzepts von dem URBAN II-Koordinationssteam übernommen, das über ein Dutzend verschiedener Verwaltungseinheiten in die Suche nach einem tragfähigen Konzept einbezog.

Ein anderes Projekt, dessen Geschichte schon einige Jahre zurückreicht, ist die Jugend- und Begegnungsstätte „Alte Schmiede“ im Kaskelkiez. Schon bald nach Öffnung des Jugendtreffs „Zwergenhöhle“ 1997 erschien dem Träger, dem Verein Sozialdiakonische Jugendarbeit Lichtenberg e.V., eine Öffnung und Ausweitung des Angebots für Familien im Sinne einer Sozialraumorientierung als sinnvoll. Ausgehend von der Arbeit mit den Kindern und Jugendlichen „wurde es selbstverständlich, dass zum Beispiel die Eltern der Jugendlichen an den kommunikativen Prozessen der Arbeit unseres Vereins beteiligt sind“, wie die zuständige Sozialarbeiterin berichtet.¹⁰ Dieser „enge, fast dörfliche Kiezbezug“ äußerte sich dann in einem – inzwischen jährlich organisierten – Straßenfest „Viva Victoria“ und veranlasste den Verein, „die Jugendarbeit zunehmend im Kontext der Familien und des Sozialraums mit seinen Bewohnern verschiedener Generationen und Zugehörigkeiten zu begreifen“. Über Jahre hinweg wurde das Konzept für die „Alte Schmiede“ entworfen, und im Zuge einer Bürgerbefragung 2001 fanden die Sozialarbeiter ihre Überlegungen bestätigt. Schließlich wurde nach einer Finanzierung gesucht.¹¹ Zunächst wurde allerdings im Sommer 2000 der

10 Die Zitate beziehen sich auf ihre schriftliche Antwort im Rahmen der Projektträgerbefragung im Herbst 2004.

11 Die zuständige Sozialarbeiterin sieht diesen Prozess als typisch für die Arbeitsweise des Vereins, die sie wie folgt zusammenfassend: „1) Eine problematische Situation/Lebenslage etc. wird artikuliert (Auffälligkeit oder Hilfebedarf oder Symptomatik oder ähnlich), 2) Interpretation der Lebenssituation der Betroffenen unter besonderer Berücksichtigung des konstruktiven und erschließbaren Aktivitätspotentials, 3) Ideenfindung für geeignete Hilfen/Projekte, 4) Aushandlung mit den Betroffenen, Vereinbarung gemeinsamer Ziele/Projekte, 5) Akquise der notwendigen Ressourcen (unter anderem Finanzierung), 6) Umsetzung in konkreten Handlungsschritten – hierbei: Anpassung der Ziele an sich verändernde Situationen, 7) Beendigung der gemeinsamen Phase – Entlassung“ (schriftliche Antwort im Rahmen der Projektträger-Befragung für die Aktualisierung der URBAN II-Halbzeitbewertung, 25.10. 2004).

Vorschlag, den Aufbau eines Nachbarschaftsheimes in der Victoriastadt in die URBAN II Förderung aufzunehmen, von Bezirkspolitikern abgelehnt. In der Folge überarbeitete der Verein seinen Antrag, diskutierte das Vorhaben mit verschiedenen Akteuren wie beispielsweise der Betroffenenvertretung der Victoriastadt, und präsentierte die Idee bei mehreren Gelegenheiten in der Öffentlichkeit.¹² Nachdem die Gebäuderuine für den zukünftigen Treff dem Verein vom Eigentümer geschenkt worden war und die Projektskizze mit den relevanten Organisationen und Gremien abgestimmt wurde – Betroffenenvertretung, regionale Arbeitsgruppen der Jugendprojekte nach § 78 SGB VIII, weitere Träger, Fachleute, Vertreter von Bezirksämtern und Senatsverwaltung, Nachbarschaftstreff im angrenzenden Wohngebiet Frankfurter Allee Süd („Kiezspinne“) – wurde die Konzeption für eine „Sozialräumliche Jugend- und Begegnungsstätte“ im Herbst 2001 fertiggestellt. Auf dieser Basis wurde ein Förderantrag für die Finanzierung eines Teils des Umbaus formuliert und schließlich im Mai 2002 vom Lenkungsausschuss des URBAN II-Programms positiv beschieden.

Zu den Projekten, in denen die Förderung durch URBAN II eine willkommene Gelegenheit, nicht aber den ersten wesentlichen Impuls für die Formulierung darstellte, zählen auch verschiedene Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raums, die bislang nicht hatten realisiert werden können, weil sie über die Regelaufgaben der zuständigen Ämter hinausgingen. Die Idee zum Grünzug Hauffstraße beispielsweise war schon im Rahmenplan für die Sanierung der Kaskelstraße festgehalten und im Kontext regelmäßiger „Infrastrukturunden“ in den 1990er Jahren, in denen auf Einladung des Sanierungsbeauftragten verschiedene Sanierungsprojekte von betroffenen Trägern diskutiert wurden, erörtert worden. Die Idee eines Grünzugs für die Wohnsiedlung Frankfurter Allee Süd war ebenfalls schon seit einigen Jahren immer wieder diskutiert worden. Der räumliche Zuschnitt des URBAN II-Gebiets und das Konzept „Barrieren überwinden“ führten dann zu der – schließlich realisierten – Überlegung, den Grünzug in ein umfassenderes „Grünes Band“ zu integrieren, das die Siedlung mit den umliegenden Quartieren verbindet.

Das Kunstprojekt „¼ auf 5 Wegen“ entstammt einer Idee, die ein Bewohner der Victoriastadt schon im Frühjahr 1997, zunächst unter dem Titel „Quartierstücke“, entwickelte und dafür auch bei weiteren Anwohnern wie auch beim Bezirk Zuspruch, aber keine finanziellen Mittel für die Realisierung fand. Seine Idee war, mit Kunstinstallationen an den

12 Betroffenenvertretungen sind Verfahren nach § 137 BauGB zur Mitwirkung der Betroffenen in städtebaulichen Sanierungsverfahren (§§ 136-171 BauGB).

fünf „Eingängen“ zur Victoriastadt, vor allem sind dies Brücken, auf das Quartier aufmerksam zu machen und diese „Barrieren“ zu thematisieren:

„Ortsbezogen sensualisiert zum Einen, einem international modernen Kunstanspruch angeschlossen zum Anderen, reifte das Konzept, die allgegenwärtig absonderlichen Übergänge von ‚Draußen nach Drinnen‘ zum Thema zu machen“.¹³

URBAN II stellte mit seinem Leitbild „Barrieren überwinden“ eine Fördermöglichkeit dar, und der „symbolische Gehalt“ der Projektidee sowie die Tatsache, dass sie „von unten“, von Bewohnern entwickelt wurde, veranlasste die Senats- und Bezirksverwaltungen und schließlich den Lenkungsausschuss, das Projekt schon vor Programmstart zu „setzen“ (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2002: 13).

URBAN II als Inspiration

Ein zweiter Projekt-Typus bezieht sich auf Maßnahmen, die von Trägern entwickelt wurden, nachdem URBAN II als Förderoption schon bekannt war. Diese Ideen sind im Unterschied zum Typ „Gelegenheit“ erst durch die Aufmerksamkeit für das Programm entstanden und durch dieses inspiriert, im Unterschied zum Typ „Motor“ (s.u.) dienen sie aber nicht in erster Linie zur Operationalisierung der Programmphilosophie.

Ein Beispiel ist das Projekt „Kulturgewerbliches Gründer- und Projektzentrum“ des Vereins RAW Tempel e.V. Die Möglichkeit, EU-Fördermittel zu erhalten, war für den Verein als Zwischennutzer auf dem Gelände und für die Eigentümerin (Vivico Real Estate GmbH) gleichermaßen interessant. Über die Förderzusage konnte auch der Verbleib der Zwischennutzer, der immer wieder bedroht war, mittelfristig sichergestellt werden. Die Vivico beauftragte einen Architekten mit der Fördermittelrecherche und Konzeptentwicklung. Er fand mit einer zu diesem Zeitpunkt von RAW Tempel e.V. durchgeführten Ideenwerkstatt („Ideenaufwurf“) für die Nutzung des Geländes eine Plattform, von der ausgehend gemeinsam ein Antrag ausgearbeitet wurde. Bei dessen Formulierung stand die Förderfähigkeit im Vordergrund – es wurde gemeinsam nach einem Projekt gesucht, das sowohl für den Verein sinnvoll war, das aber auch dem Kriterienkatalog für die Projektbewertung entsprach (s.o.). Beantragt wurde schließlich die infrastrukturelle Sicherung eines Gebäudes, mit der der Verein ein kulturgewerbliches Gründerzentrum aufbauen kann.

13 Das Zitat bezieht sich auf die mit der Antragstellung eingereichte Projektbeschreibung.

Ein zweites Beispiel ist die Einrichtung eines deutsch-russischen Schülerradios an der Mildred-Harnack-Oberschule, einer Europaschule mit deutsch-russischsprachigem Unterricht. Eine Arbeitsgruppe aus Lehrern, Eltern und Schülern suchte nach finanzieller Unterstützung für ein Projekt zur Förderung der Kommunikation zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen und wurde bei der Recherche auf URBAN II aufmerksam – unter anderem, weil das Vor-Ort-Büro anfangs in leerstehenden Räumen im Schulgebäude untergebracht war. Die Idee, ein Radioprojekt zu initiieren, kam von der Mutter eines Schülers, die mit einem ähnlichen Projekt an einer Schule in Kasachstan gute Erfahrungen gemacht hatte (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2003: 15). Als „Coaching-Partner“ wurde ein Berliner Lokalradiosender (Radio Fritz) gefunden. Mit Unterstützung der Mitarbeiter im Vor-Ort-Büro wurde dann ein Förderantrag für das Schulradio formuliert.

Das Projekt L.e.h.g.o. („Lebensführung lernen, handlungs- und geschäftsfähig werden, Optionen entwickeln“) wurde im Dialog zwischen Vertretern des Projekts „Kick“ der Deutschen Sportjugend und dem Arbeitsteam für den Schwerpunkt 3 formuliert. Gemeinsam wurde die Idee für ein schulbezogenes Projekt entwickelt, bei dem bewusst die Grenzen zwischen Jugendarbeit und Schule überschritten werden („Barrieren überwinden“).

Die Projektidee für das „wirtschaftsorientierte Stadtteilmarketing Stralauer Kiez“ geht auf Wünsche lokaler Wirtschaftsbetriebe zurück. Der Friedrichshain-Kreuzberger Wirtschaftsstadtrat Lorenz Postler hatte im Jahr 2002 die ansässigen Gewerbetreibenden zu einer Gesprächsrunde („Stralauer Wirtschaftsgespräch“) eingeladen, in der Möglichkeiten des Einsatzes der Fördermittel gemeinsam erörtert wurden. Zur selben Zeit wurde von Schülern der Emmanuel Lasker Oberschule eine Befragung der im Gebiet ansässigen KMU zu Problemen und Perspektiven des Wirtschaftsstandortes durchgeführt, die ähnliche Vorschläge hervorbrachte. Das Projekt wurde dann vom Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, Abteilung Wirtschaft, Finanzen und Bürgerdienste, formuliert und ausgeschrieben. Das mit der Durchführung beauftragte Unternehmen BIS Stadtteilmanagement GmbH, war im benachbarten Gebiet „Boxhagener Platz“ für das Quartiersmanagement zuständig und hatte über diese Arbeit, und hier insbesondere über Maßnahmen im Bereich der Förderung der lokalen Ökonomie (wie die Einrichtung einer Gewerberaumbörse, den Aufbau eines Gründerzentrums etc.), inhaltliche Kompetenz und Ortskenntnis entwickelt.

URBAN II als Motor

Eine ganze Reihe von Projektideen wurde nicht von den späteren Trägern entwickelt, um ihren Aktivitätsradius zu erweitern oder eine Angebotslücke zu schließen, sondern wurde von Akteuren aus dem Kreis der Programmsteuerung zur Umsetzung der Programmziele („Barrieren überwinden“) „angedacht“. Bei diesen Maßnahmen war im Unterschied zum Typ „Gelegenheit“ nicht URBAN II der notwendige Katalysator einer schon bestehenden Idee, sondern umgekehrt, die „Idee URBAN II“ wurde dort in Projekte übersetzt und mit diesen operationalisiert.

Ein Maßnahmenbereich, in dem nur wenige Projektideen „von außen“ an das Programm-Management herangetragen wurden, ist der Bereich „Entwicklung von Humanressourcen und Förderung der Chancengleichheit durch Bildung, Qualifizierung und Beschäftigung“. Im zuständigen Arbeitsteam 1 wurde darüber nachgedacht, wie dieser Bereich gefüllt werden könnte. Das Projekt „Stadtbildpflege – Stadtteilarbeit mit lokalen Beschäftigungsimpulsen“ beispielsweise geht auf das für URBAN II zuständige Referat der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zurück. In der Formulierung wurde auf Beispiele aus verschiedenen Quartiersmanagement-Gebieten zurückgegriffen. Auch das Projekt „BLO Ateliers“ ist ein Beispiel für diesen Typus. Der Anstoß zur Belebung einer Brachfläche durch eine kunstgewerbliche Zwischennutzung kam von Mitarbeitern des Vor-Ort-Büros. Im Rahmen der Verhandlungen mit RAW Tempel e.V. wurde dieser Verein um Unterstützung bei der Suche nach Partnern und bei der Entwicklung eines Konzept gebeten. Das Projekt „Ladenleben“ geht ebenfalls auf die Initiative des Programm-Managements zurück. Inspiriert einerseits durch die Erfahrungen mit dem „Victoriasommer“, bei dem im Rahmen der Sanierungsmaßnahme Kaskelstraße leerstehende Gewerbeeinheiten temporär geöffnet worden waren, sowie durch gute Beispiele aus verschiedenen Quartiersmanagement-Gebieten (u.a. Kolonie Wedding im Gebiet Soldiner Straße, BoxIon am Boxhagener Platz) wurde vom Verfahrensträger vorgeschlagen und vom Arbeitsteam beschlossen, „durch die Entwicklung quartiersspezifischer Leitbilder und entsprechender Vermarktungskonzepte zur Akquisition von Gewerbetreibenden, Existenzgründern und Zwischennutzern für leer stehende Ladeneinheiten beizutragen und dem Imageverlusts des Gebiets entgegenzuwirken“ (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2003: 10). Das im Arbeitsteam vorbereitete Projekt wurde nach der Genehmigung durch den Lenkungsausschuss öffentlich ausgeschrieben.

Politikgestaltung und Projektentwicklung: Ermöglichung und Beschränkung

Ermöglichende Aspekte¹⁴

Die Entstehungsgeschichten der im Rahmen von URBAN II in Berlin geförderten Projekte sind sehr verschieden – jedes einzelne Projekt hat seine individuelle „Biographie“, in der Zufälle und Einzelpersonen ebenso bedeutend sein können wie institutionelle und strukturelle Zusammenhänge der jeweiligen Handlungsfelder. Bei all ihrer Unterschiedlichkeit zeigen die einzelnen Projektgeschichten allerdings eine Überschneidung darin, dass das Förderprogramm einen wesentlichen Katalysator für ihre Entstehung darstellt.

Zunächst mag diese Beobachtung tautologisch erscheinen, wurden ja ausschließlich „URBAN II-Projekte“ in die Betrachtung einbezogen. Das Förderprogramm bewirkte jedoch nicht nur die Entstehung neuer Projekte oder Projektteile, sondern mit seinen Fördervorgaben einen bestimmten Projekt-Typus, der nicht nur einen eindeutigen Bezug zu den Förderzielen sondern ebenso zu den Querschnittszielen der EFRE-Förderung aufweisen muss, was über die Projektauswahlverfahren gewährleistet wurde. Das heißt, auch Projektideen, die schon länger „in der Schublade“ lagen, wurden in der Konkretisierung an die Leitlinien des Förderprogramms angepasst. Das konnte sich auf Verfahren der Umsetzung beziehen, auf die Zielgruppe des Projekts oder auch auf zu beteiligende Partner.

Im Fall von URBAN II gingen die Projektträger somit eine Verpflichtung ein, die über Programmvorgaben gewöhnlicher sektoraler Programme hinausgeht. Das Programm entfaltet so gewisse organisationale „Nebenwirkungen“, wenn etwa berichtet wird, dass über einzelne Projekte Kooperationen entstanden sind, die weitere Initiativen anstoßen oder sich gegen administrative Hürden durchsetzen mussten. Dies verdeutlichen einige Antworten von Projektträgern auf die Frage, ob und inwiefern die über URBAN II geförderten Projekte Umstellungen in der Organisation mit sich brachten. Die Mehrzahl der Träger (15 von 25) beobachten in ihrer Organisation Veränderungen im Zusammenhang mit den Projekten, die sie mehrheitlich als „Lernprozesse“ klassifizieren, im Wesentlichen sind dies das Erschließen neuer Aufgabefelder oder die Neuordnung von Zuständigkeiten. Die organisatorischen Veränderungen

14 Alle Zitate in diesem Abschnitt beziehen sich, wenn nicht anders ausgewiesen, auf die schriftlichen Antworten der Projektträger im Rahmen der Projektträgerbefragung im Herbst 2004.

beziehen sich auf den ungewohnten Umgang und ein „Sich-zurecht-Finden“ mit neuen Rollen, wie das Beispiel „Kultur im Stadthaus“ zeigt:

„In der Regel war das Kulturamt keine Bauherrin. Die damit verbundenen Aufgaben und Querschnittsfunktionen gehören deshalb zu außergewöhnlichen Handlungen und vermitteln dadurch weitere und praktische Einblicke in Stadtgeschichte, Stadtplanung und die Kultur des Bauens“.

Die ungewohnte Rolle für das Kulturamt bezieht sich allerdings nur auf eine überschaubare Phase des Projekts und deutet nicht auf eine längerfristige Veränderung in der Organisation hin. Als tiefgreifender ist die Auswirkung auf Träger einzuschätzen, für die der Umgang mit komplexen Förderprogrammen neu ist, wie vor allem das Beispiel RAW Tempel e.V. verdeutlicht:

„[...] über die nationale Kofinanzierung ist eine Selbstverwaltungsstruktur eingeführt worden, die auch nach dem 1. Förderjahr beibehalten wurde und planmäßig in eine sich selbsttragende Eigenerwirtschaftung überführt werden soll. Angestrebt wird, die kollektive, noch ehrenamtliche (und daher überlastete) Geschäftsführung in eine bezahlte Geschäftsführung zu überführen.“

„Lernprozesse“ beobachten auch und vor allem die Vertreter der Schul-, Qualifizierungs- und Ausbildungsprojekte.¹⁵ Sowohl das Projekt SBE als auch die Angebote in den Lasker Höfen stellen eine Verbindung von Jugendbetreuungs- und Qualifizierungsangeboten dar, die in dieser Art innovativ sind und mit traditionellen Zuständigkeitsgrenzen brechen. Hier ist es ein explizites Ziel der Träger, die über die URBAN II-Förderung mögliche innovative Ausrichtung der Angebote künftig auch für andere Finanzierungen einzusetzen. So beobachtet der Vertreter der Max-Taut-Schule, Träger des Projekts „Schulbegleitender Berufseinstieg“ (SBE):

„Schon das Antrags- und Genehmigungsverfahren für SBE hat an die Projektleitung und die beteiligten Mitarbeiter der Landesschulverwaltung neue Anforderungen gestellt, da die üblichen Verwaltungs- und Entscheidungsabläufe nicht einfach zugrundegelegt werden konnten. In der Zusammenarbeit zwischen Schulen verschiedener Schulformen und mit externen Partnern (Träger

15 In der Befragung habe ich den Begriff des „Lernens“ vermieden, um die Antworten nicht zu beeinflussen. Stattdessen habe ich dort von „Veränderungen“ gesprochen. Der Lernbegriff wurde jedoch wiederholt von den Projektträgern benutzt, um die Veränderungen in ihren Organisationen zu beschreiben – auf diesen von den Befragten benutzten Begriff beziehe ich mich hier.

+ Betriebe) war das Projektteam und die zuständigen Schulaufsichtsbeamten gezwungen, sich auf neue Handlungslogiken und Entscheidungskriterien einzulassen. Dies hat – sicherlich nur punktuell – eine gewisse Öffnung der Institution Schule erreicht, die ähnliche Kooperationsstrukturen in Zukunft einfacher machen wird [...], unmittelbar wirksam ist die curriculare Debatte innerhalb des Projektteams zur engen Verbindung von berufspraktischen und berufstheoretischen Unterrichtsinhalten und -formen im Rahmen sog. Qualifizierungsbausteine, da sie über die Lehrkräfte des Projektteams SBE in die Unterrichtsgestaltung in der Max-Taut-Schule aber auch an den beteiligten OSZ hineinwirken (werden).“

Ähnlich äußert sich der Träger der „Lasker Höfe“:

„Die Zusammenführung eines Projektes der offenen Jugendarbeit mit Berufsvorbereitung und Berufsausbildung in Kombination mit der Regionalen Verbundausbildung (in Kooperation mit KMU der Region) ist für Berlin, und – soweit bekannt – auch im Bundesgebiet insgesamt einmalig und hat damit eine Vorbild- und Pilotfunktion“.

Die Gestaltung der Angebote für Jugendliche wurde intensiv im Arbeitsteam 1 „Wirtschaft und Beschäftigung“ vorbereitet. Die Frage, inwiefern URBAN II einen „Mehrwert“ produziert – der „Innovationsfaktor“ der Projekte und ihr Beitrag zum „Barrieren überwinden“ – stand dabei im Vordergrund. Der Ansatz der „arbeitsweltbezogenen Jugendarbeit“, der mit diesen Projekten entwickelt wurde, zielt auf die Überwindung der traditionellen Zuständigkeitsgrenzen zwischen offener Jugendarbeit und Berufsausbildung und fügt sich somit in das integrierte Programmkonzept.

Betrachtet man die Art der Projektträger, entsteht der Eindruck, dass die Beantragung von Fördermitteln vor allem von Verwaltungen und verwaltungsnahen Akteuren beherrscht wird.¹⁶ Das ist ihr „Geschäft“, und vor allem verfügen sie über Möglichkeiten der Ko-Finanzierung. Alle Projekte stellen dabei für die Träger ein „Extra“ dar, das genutzt wird, um neue Verfahren auszuprobieren (Stadtraumprojekte) oder neue Handlungsfelder zu erschließen (z.B. „Alte Schmiede“, Stadtteilmarketing).

In der Halbzeitbewertung des Programms wird auf „Lotsen“ hingewiesen, die „zwischen den Beteiligten, insbesondere den Endbegünstigten und institutionellen Akteuren, vermitteln“ (PLS Ramboll: 76). Dazu zählen die Mitarbeiter des Vor-Ort-Büros, BürgervertreterInnen und

16 Eine Ausnahme stellen die kleinteiligen, im Rahmen des Kleinen URBAN-Fonds finanzierten Projekte dar.

einzelne Mitarbeiter des Arbeitsamtes (ebd.: 76). Die hohe Zahl an Projekten, die erst im Laufe der Programmumsetzung formuliert wurden (Typ „Inspiration“, Typ „Motor“) unterstreicht die Bedeutung dieser „Lotsen“. So ist es nicht erstaunlich, dass von den Projektträgern das Programm-Management und das Vor-Ort-Büro als eine wichtige Anlaufstelle angesehen werden. In den meisten Fällen wurden besonders die Beratungsleistungen bei der Antragstellung, räumliche Nähe und unbürokratische Unterstützung geschätzt, unabhängig von der inhaltlichen Ausrichtung oder dem zugeordneten Handlungsfeld des jeweiligen Projekts.

Beschränkende Aspekte

Der Rahmen der verwaltungsseitig gesetzten Programmziele kann auf Ebene der einzelnen Projekte nicht verlassen werden. Das wirft Fragen bezüglich des proklamierten „bottom-up-Ansatzes“ auf. So sehr die Kopplung von Programmzielen und Konzepten lokaler Initiativen das Programm im Quartier „verankert“, so „entpolitisiert“ sich die Politik über die projektbasierte Implementierung. Mit anderen Worten: Raum für eine lokale Erörterung der Programmziele (z.B. der „Wettbewerbsfähigkeit“) besteht im Rahmen der Implementierung nicht, der Spielraum bezieht sich lediglich auf die Übersetzung und „Kleinarbeitung“ mit und in den Projekten. In einem Fokusgruppengespräch mit zentralen Akteuren des Programm-Managements über die verschiedenen „Projektbiographien“ wurde darauf hingewiesen, dass Beteiligung faktisch erst sehr spät und nur auf Projektebene möglich war.¹⁷ Das heißt, die Richtung der Stadtteilentwicklung ist in der programmformigen Ausgestaltung der Politik keine Verhandlungssache, sondern in erster Linie eine Ableitung von im Rahmen der Politikdiskussion auf europäischer, nationaler und Landesebene festgelegten Entwicklungsziele. Der Lissabon-Prozess war hier maßgebend und markiert quasi hinter dem Rücken der lokalen Akteure auch die Eckpunkte der Quartiersentwicklung. Insofern ist die „wechselseitige“ Anpassung auf lokaler Ebene, was die generelle Richtung angeht, eher einseitig als wechselseitig.¹⁸ Nicht alle Stadtteilakteure bestimmen den Fahrplan und das Ziel der Quartiersentwicklung, sondern die in der Programmierung festgelegten Stadtteilakteure (erste Einschränkung) bestimmen den Fahrplan im Rahmen der förderpolitischen Vorgaben (zweite Einschränkung).

17 Fokusgruppengespräch im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitevaluation am 7.12.2004.

18 Zum „mutual adjustment“ in lokalen Partnerschaften siehe die Arbeiten von Hastings (1999) und Geddes (2000).

Das Instrument, welches am weitesten über diesen Rahmen hinausweist, ist der „Kleine URBAN-Fonds“ (KUF). Ihm diente der Quartiersfonds als Vorbild, wie er in den Quartiersmanagementgebieten eingesetzt wurde (siehe Kap. 6). Mit dieser Adaption eines lokalen Modells in den Förderkontext einer Europäischen Gemeinschaftsinitiative ist der KUF ein Hybrid, mit dem das zunächst rigide Förderkorsett gelockert werden konnte. Ein „Bürgerbeirat“ entscheidet hier über ein fixes Budget von jährlich 50 000 Euro, ohne sich dabei an den Handlungsfeldern orientieren zu müssen: „gefördert wird „alles, was das Miteinander verbessert und die Lebendigkeit des Quartiers fördert“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2003: 46). Mit diesem Verfahren wird das Akteursspektrum wesentlich erweitert und der „Verwaltungs-Bias“ etwas entschärft. Diese Öffnung ist ein explizites Ziel des Projektes, und eine Zwischenbilanz des Projektträgers nach etwa eineinhalb Jahren im Sommer 2004 fiel diesbezüglich überwiegend positiv aus, ohne die auftretenden Probleme – hohe Fluktuation in der Jury, „Interessenverquicklungen“ bei einzelnen Bürgervertretern – zu verschweigen.¹⁹

Mit Blick auf die Öffnung der Verwaltung und eine Demokratisierung der Quartiersentwicklung stellen solche fondsbasierten Ansätze (KUF, Aktionsfonds, Quartiersfonds) die weitestgehende Neuerung der sozialen Stadtentwicklungspolitik in Berlin dar. Die Verfahren zur Zusammensetzung der Jurys sowie die Sprache, in der ihre Zielsetzung formuliert ist, weisen jedoch in der Praxis wieder auf das zentrale Dilemma der Politik – ihre Verwaltungszentriertheit. Aus Perspektive der Verwaltung stellt das Zufallsprinzip, die Auswahl über das Einwohnermelderegister, die Repräsentativität sicher und das konsensorientierte Abstimmungsverfahren bringt eine weitere Legitimität der Entscheidungen. Wie ich in Kapitel 6 gezeigt habe, war aber das Nachjustieren, die Nachbesetzung der Jurys, in einigen Verfahren „notwendig“ geworden und ließ den Quartiersmanagern und der Verwaltung einen Spielraum, den sie bewusst genutzt haben, um ihrer Einschätzung nach unterrepräsentierte Gruppen gezielt einzubeziehen (vgl. Kast 2005). Die Jury ist zudem in ihren Entscheidungen auf einen Fördertopf fixiert, dessen Umfang und „Spielregeln“ wesentlich von der Verwaltung bestimmt werden.²⁰

19 Hier beziehe ich mich auf die schriftliche Antwort im Rahmen der Projektträger-Befragung, Oktober 2004. Betont wird dort auch, dass mit „dem Kleinen Urbanfonds [...] auch kleine und private Initiativen, die sonst gegenüber professionellen Trägern einen erschwerten Zugang zur Förderung haben, erreicht“ werden.

20 Im Bezirk Lichtenberg wird zusätzlich auch die Einführung eines Bürgerhaushalts getestet (vgl. www.buergerhaushalt-lichtenberg.de, konsultiert

Verallgemeinerbarkeit? Ergänzende Beobachtungen

Die verschiedenen Wege der Projektformulierung sind nicht verallgemeinerbar, und auch die hier vorgenommene Systematisierung erhebt nicht den Anspruch auf Übertragbarkeit. Im Vergleich mit den anderen Berliner Gebieten steht schon die unterschiedliche Förderlogik der Programme einer Verallgemeinerung entgegen. Die frühe Vorgabe eines klaren Ziel- und Maßnahmenkatalogs im Falle von URBAN II diene als wesentliche Handlungsorientierung in der Formulierung der Projekte, das trifft auf alle drei Typen der Projektentstehung zu. Der Förderkontext ermöglichte ebenso den Entwurf eines orientierenden Kriterienkatalogs, in dem vor allem die Querschnittsziele der EU-Strukturpolitik operationalisiert sind. Bei den Quartiersmanagement-Verfahren im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ hingegen lagen diese Instrumente nicht in solcher Konkretion vor. Den Verfahrensträgern kam dort eine wesentlich zentralere Funktion zu als dem Träger von URBAN II am Ostkreuz.

In ihrer Betrachtung der Projekte des Quartiersmanagements am Kottbusser Tor hat die Politologin Miriam Fritsche allerdings eine Einschätzung getroffen, die meinen Beobachtungen sehr nahe kommt (vgl. Fritsche 2003). Zwei ihrer Feststellungen sollen hier hervorgehoben werden – die Rolle der Verfahrensträger in der Auswahl und Ausrichtung der Projekte und die Dominanz verwaltungsnaher Projektträger:

„Das QM-Team sucht den strategischen Kontakt zu geeigneten Akteuren [...], um sie zur Durchführung einzelner Maßnahmen aus ihrem jeweiligen Kompetenzgebiet zu veranlassen bzw. um auf die jeweiligen Ressourcen dieser Akteure zurückgreifen zu können. Auf diese Art entstanden alle Maßnahmen der Bewohnerbeteiligung, die Ausbildungsplatzvermittlung für Jugendliche, einzelne Beschäftigungsprojekte sowie die Projekte zur Existenzgründungsförderung. In seltenen Fällen reagiert das QM-Team [...] auf die Initiative einzelner Träger und geht mit ihnen eine Kooperation ein [...]. Auffällig ist, dass es sich bei den durch das Quartiersmanagement entstandenen Bündnissen durchweg um Zusammenarbeiten mit bestimmten Typen von Trägern handelt. Entweder sind sie ressourcenstark und können sich aufgrund ihrer Organisationsgröße eine Projektkonzipierung ohne klar definierten Auftrag leisten, oder sie arbeiten lokal konkurrenzlos auf einzelnen Teilfeldern. Gemeinsam ist ihnen ein hoher Grad von Professionalisierung, der sie zu Dienstleistern für das Quartiersmanagement werden lässt. Im Beispiel des Kottbusser Tors kristallisiert sich zudem heraus, dass vor der Zusammenarbeit in großen Projekten ihre Er-

am 25.02.2006). Hier werden die Bürger über verschiedene Verfahren in die Diskussion und Entscheidung über die steuerbaren Ausgaben des Bezirks einbezogen.

probung in kleinen, aus dem Quartiersfonds finanzierten Projekten steht. Haben sich die Kooperanden auf diese Art von Professionalität und Verlässlichkeit der anderen Seite überzeugt, erfolgt in der nächsten Phase der Zusammenarbeit eine enge Kooperation in konkreten Projekten bzw. Maßnahmen“ (ebd.: 78f).

In einer Studie über die Interaktion von Quartiersmanagern und Bewohnern im Bezirk Tiergarten Süd thematisiert auch Speidel (2002) die zentrale Rolle der Verfahrensträger bei der Entwicklung von Projekten. Seiner Beobachtung zufolge haben die dortigen Quartiersmanager „angefangen, selbst Projekte zu entwickeln“, da sie zu der Einschätzung gekommen waren, „daß aus der Bevölkerung keine Ideen für Projekte kommen“ (Speidel 2002: 150). Dabei griffen sie auf zwei Inspirationsquellen zurück: die Ergebnisse der zu Beginn des Verfahrens durchgeführten Planungszelle sowie die „Erfahrung“ des mit dem QM beauftragten Stadtteilvereins. In diesem Vorgang – die Quartiersmanager greifen Anregungen auf und formulieren daraus selbst Projekte – verlassen die Quartiersmanager ihre (in der Einschätzung von Speidel „eigentliche“) vermittelnde Rolle, agieren als Stellvertreter und beeinflussen so die Richtung der Entwicklung wesentlich:

„Die Mitarbeiter wollen den Bewohnern auf die Beine helfen, doch ihr eigener professioneller Blick verstellt die Sicht auf die Menschen und deren Bedürfnisse [...]. Hier werden die Gefahren einer fehlenden Bürgernähe deutlich; die Stadtentwickler legen Konzepte für den Kiez an, von denen sie denken, daß sie im Sinne der Bevölkerung sind. Dabei spielen eigene Vorstellungen von einer Idealgesellschaft oder einem perfekten Wohnumfeld eine tragende Rolle“ (ebd.: 151).

Die Quartiersmanager agieren, wie die Beobachtungen von Fritsche und Speidel nahe legen, als „Gatekeeper“ – an ihnen führt kein Weg vorbei. Sie ermöglichen für lokale Organisationen und Bewohner im Quartier den Weg zu Fördermitteln und zugleich öffnen sie der Verwaltung den Weg zu möglichen Projektträgern. Die Ausgestaltung dieser „Gatekeeper“-Funktion wird damit m.E. zur Schlüsselfrage im Policy-Prozess. Hier entscheidet sich, ob die Stadtteilverfahren eine Demokratisierung der Quartierspolitik oder eine Bürokratisierung des Quartierslebens bewirken. Grundsätzlich gilt außerdem, dass Quartiersmanagement als Raum, der das Nachdenken über Projekte zur Verbesserung der Lebensqualität im Quartier ermöglicht, bestehende Ungleichheitsstrukturen nicht nur aufbrechen sondern eben auch festigen kann (vgl. Groeger 2002). Diesen Prozess in die Hände von Verfahrensträgern zu legen, die nur der Verwaltung gegenüber rechenschaftspflichtig sind, muss den

selbstgestellten Anspruch des „Empowerments“ als paternalistisch und auch kurzatmig (weil auf klar begrenzte Fördermittel bezogen) erscheinen lassen. Die Einrichtung von Gremien wie den Arbeitsteams im Falle von URBAN II (ähnliche Konstrukte finden sich auch in anderen Verfahren) und die weitergehende Öffnung, wie mit den Fondsverfahren begonnen, sind daher ein wichtiger Puffer zur Kontrolle und auch zur Unterstützung der Quartiersmanager.

Institutionalisierung durch Projekte?

Die Auseinandersetzung mit Projekten zur Umsetzung der sozialen Stadtpolitik wurde mit der Frage nach der „Herkunft“ der jeweiligen Konzepte eröffnet. Am Beispiel des URBAN II-Verfahrens in Berlin habe ich drei verschiedene Modelle von „Projektbiographien“ vorgestellt, die die Vielfalt an Entstehungsgeschichten sicherlich nur sehr grob systematisieren können. Das Förderprogramm kann die Funktion einer willkommenen „Gelegenheit“, einer „Inspiration“ oder eines „Motors“ für Projekte ausüben. Es zeigt sich dabei in allen Fällen ein Aushandlungsprozess zwischen den Programmzielen und den Zielen der Projektträger: Die Projektträger müssen sich also an der sozialen Stadtpolitik orientieren und zugleich kommt eine Umsetzung der sozialen Stadtpolitik nur in der jeweils spezifischen Kopplung mit dem Konzept des Projektträgers zustande.²¹ Anders formuliert: Soziale Stadtpolitik ist arbeitsweltbezogene Jugendarbeit und arbeitsweltbezogene Jugendarbeit ist soziale Stadtpolitik; soziale Stadtpolitik ist die temporäre Vermietung von leerstehenden Gewerbeeinheiten („Ladenleben“) und die Vermietung von leerstehenden Gewerbeeinheiten ist soziale Stadtpolitik etc. Die Programme der sozialen Stadtpolitik transportieren überdies, wie im Falle der GI URBAN II besonders deutlich wird, einige aus dem institutionellen Kontext des Policy-Making entstandene „Querschnittsziele“ (wie z.B. Gender Mainstreaming), die ebenfalls berücksichtigt werden müssen und Rückwirkungen auf die Projektträger haben. Die geförderten Projekte sind somit neben dem Quartiersmanagement-System (Quartier, Management, Konzept) ein weiterer Träger der Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik. Aus der regulativen (z.B. Verfahren der Antragstellung und Bewilligung, Zwang zur Kofinanzierung) und aus der

21 Auch wenn in diesem Prozess eine gewisse Flexibilität besteht – man vergleiche die indikative Projektliste mit den schließlich geförderten Projekten – bleibt dieses System jedoch vollkommen abhängig von der Förderstruktur, die explizit nicht auf Dauer angelegt ist und zudem über die EFRE-Finanzierung dem Prinzip der Additionalität unterliegt.

normativ-kognitiven Dimension der Politik (Förderziele) ergibt sich dabei eine Selektivität der Teilnehmer und Projekte, die das jeweilige lokale Profil der Politik bestimmt. Der Umgang mit dieser Selektivität ist ein Kernproblem der weiteren Politikgestaltung. Um ihren „Verwaltungs-Bias“ zu überwinden und eine langfristige Verankerung im Quartier zu erreichen, muss eine auf Aktivierung, Koproduktion und Kooperation setzende Institutionenpolitik hier eine Lösung finden, die sich von der Fokussierung auf einen einzelnen, begrenzten Fördertopf löst und zugleich die bislang von den Verfahrensträgern ausgeübte Schlüssel- bzw. „Gatekeeper“-Funktion auf eine demokratische Basis stellt.

Schlussbetrachtung: Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik

Das Policy-Making der sozialen Stadtpolitik habe ich beschrieben als einen Prozess der Initiierung, Strukturierung und Institutionalisierung von Diskursen („Abwärtsspirale benachteiligter Stadtteile“, „soziale Stadt“), in Form von Förderprogrammen, Implementationssystemen („Quartiersmanagement“) und Projekten. Am Beispiel der europäischen Städtepolitik, des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ und des Berliner Landesprogramms „Sozialorientierte Stadtentwicklung/Quartiersmanagement“ wurde der Einfluss bestehender Policy-Institutionen auf die Politikgestaltung deutlich. Bei allen Unterschieden zeigen sich auch gemeinsame Konturen einer sozialen Stadtpolitik als Resultat einer Institutionenpolitik, einer absichtsvollen Beeinflussung der Institutionalisierung einer Leitidee (vgl. Lepsius 1995: 400). Im konzeptuellen Teil dieser Arbeit habe ich Netzwerke, Institutionen und Diskurse als Analyse-Einheiten einer diskursanalytisch informierten neo-institutionellen Policyforschung vorgestellt, mit der dieser Zusammenhang herausgearbeitet werden kann. In der Schlussbetrachtung möchte ich nun mit Hilfe dieser Konzepte die betrachteten Politikprozesse vergleichend diskutieren. Dabei gehe ich, dem Gesamtaufbau der Arbeit folgend, in zwei Schritten vor: Zunächst wird der Prozess der Institutionalisierung der Policy-Diskurse in den politischen Programmen nachgezeichnet. Dann wird die Ausdeutung der Programme in Berlin in ein System aus Fördergebieten, Verfahrensträgern, integrierten Handlungskonzepten und auch die Umsetzung in Form von konkreten Projekten verhandelt. Die Zusammenschau ermöglicht eine programmübergreifende Einschätzung der Politik. Gerade durch diesen

umfassenden Blick wird es möglich, auch den Prozess des Policy-Making selbst als Bestimmungsfaktor für die gegenwärtige Form der Politik zu berücksichtigen. Nach diesem Überblick verlasse ich die Retrospektive und widme mich der aktuellen Diskussion über die zukünftige Gestalt der sozialen Stadtpolitik. Dabei thematisiere ich auch die Rolle der Wissenschaft im Politikprozess, die sich m.E. einer kritischen Selbstreflexion unterziehen muss, um eine Neugestaltung des Policy-Making zu unterstützen. Auch für diese Selbstbetrachtung bietet die neo-institutionelle und diskursanalytische Perspektive hilfreiche Konzepte und Argumente. Abschließend skizziere ich den Beitrag des hier entwickelten Analysekonzepts zur soziologischen Politikforschung.

Vom Diskurs zum Programm

In allen Politikprozessen stellt die soziale Stadtpolitik eine Reaktion auf eine drohende Zunahme sozialer Ausgrenzung in den Städten dar. Der Begriff der sozialen Ausgrenzung hatte Ende der 1980er Jahre Konjunktur, um neue Formen sozialer Ungleichheit und Fragen der gesellschaftlichen Teilhabe zu thematisieren und löste immer mehr den Begriff der Armut ab.¹ Die Neudefinition der sozialen Frage implizierte eine räumliche Dimension („Spaltung der Stadt“) und ermöglichte eine sozialpolitische (Sozialraumorientierung der Sozialplanung) und eine städtebauliche Lesart (*Sozialraumorientierung* der Stadtplanung). In der Phase der Deutungskämpfe und der Diskursstrukturierung Anfang der 1990er Jahre schien entsprechend auch eine Interpretation der sozialen Stadtpolitik als Weiterentwicklung einer Sozialpolitik ebenso möglich wie die sich letztlich durchsetzende Lesart als Strukturpolitik und als Stadterneuerungspolitik. Auf europäischer Ebene fiel 1993/94 die Entscheidung für eine Beendigung des *sozialpolitischen* Armutsbekämpfungsprogramms (POVERTY III) und eine Übernahme des Ansatzes in einem neugeschaffenen *strukturpolitischen* Programm für städtische Gebiete (URBAN) im Zusammenhang mit einer allgemeinen Eindämmung und Neuorientierung der europäischen Sozialpolitik und einer Stärkung der Strukturpolitik. Auch auf Bundesebene waren die ersten Appelle noch sehr umfassend und beinhalteten auch sozialpolitische Konzepte, wie etwa der Vorschlag für eine „katalytische Sozialpolitik“ der Kommission Zukunft Stadt 2000. Hier führte die Thematisierung in der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) und die Einbeziehung ressortnaher

1 Insofern kann bei den hier behandelten Programmen auch nicht von „Anti-Urban-Poverty“-Strategien gesprochen werden (vgl. Mayer 2003). Nicht Armut, sondern Ausgrenzung gilt ihnen als politikbegründendes Problem.

Politikberatung zu einer Betonung der städtebaulichen Aspekte und schließlich zu einer Einbindung in die Städtebauförderung. In der Berliner Landespolitik spielte sich die Politikformulierung zwischen der Bauverwaltung und der Stadtentwicklungsverwaltung ab, sozialpolitische Argumente und Akteure kamen darin kaum vor.

Die politischen Programme richteten sich dabei nicht auf eine Vermeidung der sozialen Ausgrenzung durch gesamtstädtische Wohnungs- oder Beschäftigungspolitik, sondern auf eine Verhinderung weiterer, selbstverstärkender Effekte in den benachteiligten und benachteiligenden Quartieren. Ihnen liegt, wie insbesondere am Beispiel des Bündler-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ gezeigt, eine „Kontexttheorie“ zugrunde, die von einem „negativen sozialen Lernen“ in den Gebieten ausgeht. Zentrale Sprecher im entsprechenden Diskurs waren Stadtforscher, die mit Szenarien argumentierten, die sie aus Entwicklungen insbesondere in den USA und in Frankreich ableiteten. Das Bild der – schützenswerten – europäischen Stadt (gleichgesetzt mit einer „sozial gemischten“ Stadt) wurde der als segregiert dargestellten amerikanischen Stadt entgegengesetzt. Dieses Spannungsverhältnis rahmte nicht nur den Diskurs, sondern es suggerierte zugleich eine Entscheidungssituation, die *politisch* zu lösen sei. Diese Fokussierung zieht sich vom Grünbuch zur städtischen Umwelt der Europäischen Kommission (Europäische Kommission 1990) bis zum Häußermann-Gutachten für die Berliner Senatsverwaltung (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998) durch.² In dieser Argumentation lag auch der präventive Ansatz der Politik begründet – es ging nicht um die nachträgliche Behebung eines Problems, sondern um die Vermeidung des Eintretens eines bestimmten Szenarios. Damit war zugleich schon im Diskurs eine Perspektive verankert, die nicht die einzelnen „Marginalisierten“ in den Blick nimmt, sondern sozialräumliche Zusammenhänge: „Quartiere“ und „Städte“. Die Programme der sozialen Stadtpolitik sind somit die politische Reaktion auf eine spezifische Problemdeutung, die den räumlichen Aspekt sozialer Ausgrenzung betont und als Gefährdung des europäischen Stadtmodells versteht. Aufgegriffen wurde das Deutungsmuster von Verwaltungen, die für die Planung und Gestaltung von Räumen zuständig sind – von der Generaldirektion für Regionalpolitik (DG Regio) in der Europäischen Kommission und von den Bau- und

2 Die enge Verschränkung der Diskurse auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene wird nicht nur durch diese Rahmung hergestellt, sondern ebenso über die Aktivitäten der Diskurseliten, die auf allen Politikebenen beratend tätig sind und zudem über Forschungsprojekte und Konferenzen in einem regen Austausch stehen.

Stadtentwicklungsministern bzw. -senatoren auf nationaler und auf Landesebene.³

Indem sich die Programmformulierung jeweils in ihren politikfeldbezogenen Beratungsnetzwerken abspielte (Strukturpolitik, Stadterneuerungspolitik), griffen auch deren Policy-Institutionen und gaben der Politik schließlich ihr Gesicht. So ist zu erklären, warum etwa im Fall der EU-Programme wohnungspolitische Aspekte ausgeklammert sind, oder warum im „Soziale Stadt“-Programm nur Investitionen oder investitionsvorbereitende Maßnahmen förderfähig sind (Art. 104 a GG). Der experimentelle Charakter der sozialen Stadtpolitik, der sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene betont wird, steht in einem engen Zusammenhang mit politikbezogener Forschung, die auf den jeweiligen Politikebenen unterschiedlich institutionalisiert war: Mit Art. 10 EFRE stand der Europäischen Kommission ein „Experimentierparagraph“ zur Verfügung, über den sie ihre stadtpolitischen Überlegungen verwirklichen konnte. Sie förderte auf diese Weise sowohl erste „Städtische Pilotprojekte“ als auch europäische Städtenetze und schuf damit neben inhaltlichen Begründungen zwei weitere wichtige Träger für die europäische Stadtpolitik. Das war zum einen das Argument des Demonstrationseffekts städtischer Maßnahmen, die für die europäischen Bürger und Wähler besonders sichtbar sind. Zum anderen entwickelten sich die Städtenetze zu einer aktiven Lobbygruppe, die sich bei den Beratungen über die Förderperioden 1994-1999, 2000-2006 und auch aktuell in den Verhandlungen über 2007-2013 für eine Stärkung der städtischen Dimension der Strukturpolitik einsetzen. Die Bedeutung des Art. 10 hält bis heute an: Nach der späten Entscheidung 1999, die Gemeinschaftsinitiative URBAN doch zu verlängern, konnte nur über Art. 10 eine Finanzierung gesichert werden. Entsprechend wurden die Forschungsanteile erhöht, die wiederum in erster Linie zur Unterstützung von Städtenetzen (über das Teilprogramm URBACT) verwendet werden.

Auf Bundesebene kam der Ressortforschung des Bundesbauministeriums, insbesondere dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt), eine Schlüsselfunktion zu. Auf Anregung der ARGEBAU wurde in diesem Programm ein Forschungsfeld eingerichtet, mit dem eine soziale Stadtpolitik vorbereitet werden sollte („Stadtteile mit besonderer Entwicklungspriorität“). Entscheidend ist, dass dieser Schritt die sich schon in den Diskussionen in der ARGEBAU andeutende enge Bindung des Diskurses an das wesentliche stadtpolitische Instrument des Bauministeriums, die Städtebauförderung, quasi zementierte: Der Dis-

3 Auch bei den Verwaltungen ist eine Verschränkung der Ebenen über Personen gegeben, etwa über die Vertreter der Landesebene in der ARGEBAU oder die Arbeit in Städtenetzen wie EURO CITIES.

kurs um eine soziale Dimension der Stadtpolitik und die Städtebauförderung waren nun verkoppelt. Mit dem Regierungswechsel 1998 öffnete sich den Policy-Akteuren ein Gelegenheitsfenster, mit dem die Experimentierphase dann gewissermaßen übersprungen werden konnte.⁴ Die rot-grüne Bundesregierung schrieb die Erweiterung der Städtebauförderung in den Koalitionsvertrag, und zwar als „soziale Stadt“. Deutlich sichtbar ist der Zusammenhang zu dem Diskurs, der über diesen Begriff geführt wurde: Das Programm ist die Institutionalisierung dieses Diskurses.

Wie auf europäischer und nationaler Ebene, war auch in Berlin wissenschaftliche Politikberatung maßgeblich an der Formulierung der sozialen Stadtpolitik beteiligt. Mit einem Gutachten zur „Sozialorientierten Stadtentwicklung“, das u.a. von einem der wesentlichen Sprecher im Policy-Diskurs auch auf nationaler Ebene, Hartmut Häußermann, verfasst wurde, initiierte der damalige Senator für Stadtentwicklung Peter Strieder eine Debatte, die in dem Senatsbeschluss zu integrierten Stadtteilverfahren/Quartiersmanagement mündete. Dabei gelang es, zwei konkurrierende Policy Communities gleichermaßen einzubeziehen – die „Erneuerer“ und die „Strategen“: In der Politik treffen sich die Argumente und Handlungslogiken der „behutsamen Stadterneuerung“ und der strategischen Stadtentwicklungsplanung. Diese Zusammenführung zeigt sich seither in den beiden neu geschaffenen Instrumenten, dem operativen Quartiersmanagement und dem strategischen Stadtraum-Monitoring.

Kennzeichnend für die Programme ist, dass sie erheblichen inhaltlichen Gestaltungsspielraum lassen und in erster Linie über rahmensetzende Orientierungen wie Leitfäden und Mitteilungen operieren. Im Laufe der Zeit sind diese Orientierungen gereift und präziser geworden, unterstützt durch eine intensive Programmbegleitung (URBACT, Deutsch-Österreichisches URBAN-Netzwerk, DIFU-Programmbegleitung des Soziale-Stadt-Programms, Jour Fixe der Quartiersmanager in Berlin, Evaluationen). Diese Austauschprogramme und Veranstaltungen sowie die beauftragten Studien funktionierten dabei als Diskurspolitik: Sie bewirkten absichtsvoll bestimmte Sprachregelungen, indem neue Begriffe und Instrumente (z.B. „Quartiersmanagement“, „integrierter Ansatz“, „lokale Ökonomie“, „Empowerment“, „Sozialkapital“ etc.) aus der Praxis heraus, z.B. über Good Practice-Beispiele, konsensfähigen Definitionen zugeführt wurden. Diese gemeinschaftliche Definitionsar-

4 Die Verstetigung als „lernendes Programm“ lässt auch eine alternative Interpretation zu: Die Experimentierphase wurde nicht übersprungen, sondern der experimentelle Charakter wird, zumindest in der politischen Rhetorik, auf Dauer gestellt.

beit in der Pilotphase der Programme war elementarer Bestandteil der Diskursinstitutionalisierung. Das Verstetigen dieser Aktivitäten zielt darauf ab, die inhaltliche, orientierende Dimension der Policy-Institution auch unabhängig von Änderungen in der regulierenden Dimension, wie dem Mainstreaming des URBAN-Ansatzes als „Acquis URBAN“, am Leben zu halten.⁵

Umsetzung als Quartiersmanagement

Die administrative Einbettung der sozialen Stadtpolitik in räumlich planende Verwaltungen festigte das im Policy-Diskurs angelegte Prinzip der *Gebietsbezogenheit*.⁶ Um diese Räume zu *koordinieren* ist neben der territorialen Abgrenzung die Installierung von *Management*-Systemen üblich, in denen ein „integriertes Handlungskonzept“ erarbeitet wird, auf dessen Grundlage das Quartier „entwickelt“ werden soll. Mit diesen drei Konstruktionen, so wurde in Kapitel 6 gezeigt, schreiben sich die Programme der sozialen Stadtpolitik in den Stadtraum. Mit Blick auf die Gebietsauswahl möchte ich zwei Aspekte betonen: Der operative Teil der sozialen Stadtpolitik bezieht sich, zumindest in den hier betrachteten Fällen, nicht auf die Gesamtstadt, sondern auf *Quartiere*, auf Teilräume, die von Verwaltung und Politik auf Grundlage bestimmter Kriterien festgelegt wurden. Dieses Verfahren, das ist der zweite Punkt, erinnert an die Festlegung von Sanierungsgebieten. Verändert hat sich in erster Linie das Datenset: maßgeblich sind nun aggregierte Sozialstrukturdaten. Eine Beteiligung von Akteuren außerhalb des politisch-administrativen Systems fand bei der Gebietsauswahl nicht statt. Auch die Festlegung der Aufgabenprofile der Quartiersmanager und die Auswahl der Verfahrensträger war Sache von Politik und Verwaltung. Wie gezeigt, sind vor allem Träger ausgewählt worden, die schon im Rahmen der „Behutsamen Stadterneuerung“ aktiv waren. Diese Erfahrungen brachten sie in ihre Arbeit ein, als Orientierungen bei ihrer Interpretation der Aufgabenbeschreibung, der Wahl ihrer Planungsinstrumente und schließlich auch bei der Formulierung der Handlungskonzepte. So äußert sich das institutionelle Erbe der Stadterneuerung in allen drei hier dargestellten Dimensionen der sozialen Stadtpolitik.

5 In den Begriffen von Jepperson beginnt damit nach der „institutional formation“ eine Phase des „institutional development“ (Jepperson 1991: 152).

6 Zwar ist in den 1990er Jahren auch die sozialräumliche Orientierung der Sozialpolitik im Aufschwung, dort geht es allerdings in erster Linie um ein fachpolitisches Organisationsprinzip (vgl. Riege/Schubert 2002: 31ff).

Die Dominanz der Verwaltung in der Ausdeutung der sozialen Stadtpolitik führte dazu, dass die Quartiersmanager bei Aufnahme ihrer Tätigkeit in einigen Quartieren auf Vorbehalte in der Bewohnerschaft stießen und als verlängerter Arm der Verwaltung wahrgenommen wurden. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass sie über ihren Dienstleistungsvertrag lediglich der Verwaltung gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Hier besteht ein Widerspruch zu dem Anspruch an diese Akteure, als intermediäre Instanzen zwischen Systemwelt und Lebenswelt vermittelnd zu wirken. Mit anderen Worten: Es besteht eine Diskrepanz zwischen der regulierenden und der normativ-kognitiven Dimension der als Quartiersmanagement institutionalisierten sozialen Stadtpolitik. Ein weiteres Problem, das sich aus der verwaltungsdominierten Auslegung der Politik ergibt, liegt in der Ausrichtung der integrierten Handlungskonzepte: Sie ist auf die Verteilung der – zeitlich, räumlich und inhaltlich begrenzten – Fördermittel reduziert. Die Handlungskonzepte stellen die Quartiersmanager in den Mittelpunkt der Strategien und sind nicht als Koordinationsinstrument einer programmunabhängigen lokalen Partnerschaft aus lokal agierenden Organisationen und Akteuren angelegt. Mit dieser Engführung schwächt sich die Politik selbst.

Die Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte erfolgt in erster Linie durch Projekte. Über Projekte werden Partner bzw. Koproduzenten mit ihren Ressourcen (Ko-Finanzierung) und ihren eigenen Problemdeutungen eingebunden. Projekte sind somit Orte der Kopplung und der wechselseitigen Anpassung der beteiligten Partner. Am Beispiel der Gemeinschaftsinitiative URBAN II wurde gezeigt, dass das Förderprogramm dabei die Rolle eines „Motors“ einnehmen kann, indem die Quartiersmanager selbst Projektideen entwickeln und, etwa über Ausschreibungen, nach Projektträgern suchen. Es gibt aber auch Fälle, in denen sich Projektträger von den Zielen und den Fördermitteln der Programme zu Projektvorschlägen inspirieren lassen. Schließlich besteht noch die Möglichkeit, dass das Förderprogramm gerade mit seiner breiten Ausrichtung eine Gelegenheit bietet, ein Projekt umzusetzen, dessen Realisierung bislang an der versäulten Förderlandschaft gescheitert war. Der Zusammenhang zwischen Projekten und Programmen lässt sich verallgemeinernd festhalten als eine rekursive Verschränkung: Die Projekte sind Träger der Leitidee der sozialen Stadtpolitik, zugleich wird die soziale Stadtpolitik erst über die einzelnen Projekte konkret. Wie schon in der Erstellung der integrierten Handlungskonzepte, nehmen auch in den projektbezogenen Aushandlungsprozessen die Verfahrensträger vor Ort, die Quartiersmanager, eine zentrale Vermittlungs- und Gatekeeper-Funktion ein. Ein Ansatz, diese Zentralstellung der Quartiersmanager

aufzuheben, liegt in den Quartiers- und Verfügungsfonds, mit denen in Berlin die Verfahren ergänzt wurden. Dabei handelt es sich um begrenzte Fördertöpfe, über deren Vergabe Jurys entscheiden, die mehrheitlich von Quartiersbewohnern besetzt sein sollen. Allerdings sind die Quartiersmanager faktisch auch hier wesentlich an der Auswahl der Teilnehmer beteiligt. Zudem sind diese Fonds nicht dauerhaft angelegt, sondern lediglich als ein experimentelles Instrument im Rahmen der zeitlich begrenzten Stadtteilverfahren. Daher – und wegen ihrer klaren Entkopplung von den Bezirkshaushalten bzw. den Budgets der Fachverwaltungen – haftet ihnen bislang noch der Charakter von Spielgeld an. Trotz dieser Kritik zeugen diese Ansätze immerhin von dem Versuch, die Stadtteilverfahren zu öffnen und auch die lokale Regelungsstruktur auszuweiten.

Soziale Stadtpolitik als Institution? Perspektiven der weiteren Entwicklung

Mit den hier beschriebenen Strukturmerkmalen ist die soziale Stadtpolitik am Ende der bisherigen Pilotphasen für die beteiligten Akteure in den Netzwerken der Regelungs- und der Leistungsstruktur als generalisierter Erwartungszusammenhang institutionalisiert. Ihre Form ist jedoch nicht auf Dauer angelegt, sondern sie bleibt Gegenstand der politischen Diskussion: Auf nationaler Ebene wurde auf die Zwischenevaluierung mit dem Konzept des „lernenden Programms“ geantwortet, und auf europäischer Ebene steht mit dem Ende der EFRE-Förderperiode 2000-2006 ein konzeptioneller Wechsel an. Beide Entwicklungen wirken sich auch maßgeblich auf die Weiterentwicklung des Berliner Ansatzes aus. Gegenwärtig, im Sommer 2006, sind drei Fluchtpunkte der weiteren Entwicklung der sozialen Stadtpolitik erkennbar, die hier noch einmal kurz genannt werden sollen: das Mainstreaming der europäischen Stadtpolitik, die Verstetigung des „Soziale Stadt“-Programms auf Bundesebene als „lernendes Programm“ und eine strategische Neuausrichtung der Quartiersmanagement-Verfahren in Berlin.

In der EU-Strukturpolitik wird es in der Förderperiode 2007-2013 keine weitere Auflage einer stadtpolitischen Gemeinschaftsinitiative geben, sondern der „Acquis URBAN“ – die von der Europäischen Kommission und den europäischen Städtenetzen als bewährt eingeschätzten Handlungsprinzipien der Gemeinschaftsinitiative URBAN – wird künftig als „städtische Dimension“ in die regionalen Entwicklungsprogramme integriert. Auf Bundesebene hat der Bundestag im Frühsommer 2005 mit seiner positiven Interpretation der Zwischeneva-

luation ein Zeichen für eine Verstetigung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ gesetzt. Die stärkere Betonung von drei Handlungsfeldern (Integration von Migranten, Bildung und lokale Ökonomie) stellt dabei eine inhaltliche Weiterentwicklung dar, ohne dass am regulativen Gerüst wesentliche Änderungen vorgenommen wurden („Weiterführung des Programms“). In Berlin wurde ebenfalls im Sommer 2005 eine „strategische Neuausrichtung“ der Stadtteilverfahren beschlossen, die vier Neuerungen bewirkte: die inhaltliche Fokussierung auf die Handlungsfelder Integration, Bildung und Arbeit (in Anlehnung an die Diskussion auf Bundesebene), die Differenzierung der Verfahren (Quartiersmanagement, Stadtteilmanagement Intervention, Stadtteilmanagement Prävention, bewohnergetragene Verfahren), die intensivere Einbindung „starker Partner“ sowie die Stärkung der Rolle der Bewohner durch Bewohnerfonds und Quartiersbeiräte.

Die Diskussionen zu allen drei Formen der Weiterentwicklung (Mainstreaming, Verstetigung, Neuausrichtung) fanden 2004/2005 statt und stützten sich auf Ergebnisse von Evaluationen und programmbegleitender Forschung. Bei allen Änderungen standen die zentralen Merkmale der Politik – die Problemdeutung („Abwärtsspirale“) und der gewählte Handlungsansatz (Quartiere und Quartiersmanagement, integriertes Handlungskonzept, projektförmige Implementierung) – nicht zur Disposition. Die inhaltliche Weiterentwicklung der Politik auf nationaler und lokaler Ebene bringt jedoch mit der Betonung von drei Handlungsfeldern eine deutlichere Linie in die Programme und bindet sie auch wieder stärker an den Ausgrenzungsdiskurs, indem – mit den Themen Bildung und Arbeit – die Systemintegration mehr Gewicht bekommt. Insofern ist diese Entwicklung nur konsequent; sie wird auch im Rahmen der Formulierung der regionalen Entwicklungsprogramme zum Einsatz der EFRE-Mittel 2007-2013 aufgegriffen.⁷ Allerdings sind diese Handlungsfelder hoch institutionalisiert, von komplexen mehrebigigen Steuerungsstrukturen bestimmt und einem eigenen Zielsystem verpflichtet. Hier eine Koordination herzustellen, das haben alle Evaluationen gezeigt, ist mit dem bisherigen Instrumentarium nicht zu leisten. Insofern müssen

7 Spätestens seit der Verständigung der europäischen Staats- und Regierungschefs auf die Ziele von Lissabon dominiert dabei allerdings die Integration über Beschäftigung. Das hat, wie von verschiedenen Seiten in informellen Gesprächen berichtet, auch Konsequenzen für die Stadtpolitiken, indem die Finanzierung von Projekten über den EFRE von ihrer Beschäftigungswirksamkeit abhängig gemacht wurde und in diesem Zuge Projekte, die etwa auf den vorschulischen Bereich zielen, kaum noch Bewilligungschancen haben.

der inhaltlichen Weiterentwicklung auch auf der regulativen Achse Anpassungen folgen. Es wäre, pointiert gesprochen, absurd, wenn Bauminister für die Elternarbeit an Schulen oder die Qualifizierung von arbeitslosen Jugendlichen zuständig wären. Einerseits sind städtebauliche und wohnraumbezogene Defizite nach wie vor auch ein wesentliches Problem in vielen benachteiligten Quartieren, andererseits könnte es aus Sicht der zuständigen Fachpolitiker und Verwaltungsteile als Zumutung empfunden werden und Blockadehaltungen provozieren, wenn Stadtpolitiker in „ihrem“ jeweiligen Kompetenzbereich Ziele und Aufgabestellungen formulieren. Diese notwendige Kommunikations- und Koordinationsleistung kann nicht über ein Förderprogramm und schon gar nicht auf lokaler Ebene allein erbracht werden. Hier möchte ich ein Zitat von Walter Siebel aufgreifen, der 1985 auf einem Vortrag vor Stadtplanern formulierte: „Baugesetze können nicht das zentrale Instrument einer sozialen Stadtpolitik sein“ (Siebel 1985: 160). Es ist daher heute dringend geboten, den Politikprozess zu überdenken, und die Beziehung von Inhalt (Orientierung) der Politik und deren Struktur (Regulierung) – das Verhältnis von Policy und Polity – in den Mittelpunkt der weiteren Politikgestaltung zu stellen. In diesem Zuge ist auch über Formen der Demokratisierung und Wege der Ent-Technokratisierung der Politik nachzudenken. Damit meine ich konkret ein geändertes Verständnis von Quartiersentwicklung: weg von einem ein begrenztes Budget verwalten- den Management hin zu breit aufgestellten lokalen Partnerschaften.⁸ Wie in der Zusammenschau noch einmal deutlich wird, sehe ich in der Instrumentierung, in der Umsetzung der Politik durch ressortgebundene und verwaltungsdominierte Förderprogramme und in der Zentralstellung der Quartiersmanager, einen Widerspruch zum Leitbild der sozialen Stadt und den entsprechenden Zielformulierungen in den Programmdokumenten. Ansätze zur Überwindung des Demokratiedefizits des bisherigen Management-Ansatzes finden sich in aktuellen Diskussionen über ressortübergreifende „Raumhaushalte“ sowie „Bürgerhaushalte“ auf Quartiersebene (vgl. Zimmermann 2005: 173f; Haus 2005c: 31, Allegretti/Herzberg 2004).

Zumindest das Bürgerhaushalt-Modell wird in der Politikgestaltung in Berlin aufgegriffen.⁹ So begrüßenswert diese Überlegungen auch sind, schon der Stil der Formulierung und Präsentation der „strategi-

8 Es muss also, um mit dem Politikwissenschaftler Michael Haus zu sprechen, darum gehen, „Reflexivität und authentische Teilhabe zu befördern, statt zu symbolischer Politik und Verstärkung ohnehin einflussreicher Positionen zu degenerieren“ (Haus 2005c: 31).

9 So etwa in einem Modellprojekt im Bezirk Lichtenberg (vgl. www.buergerhaushalt-lichtenberg.de, konsultiert am 25.2.2006).

schen Neuausrichtung“ des Quartiersmanagements – verwaltungsintern, mit einem Anstrich des „Heimlichen“ versehen – verweist wieder auf das tiefer liegende Problem des bisherigen Policy-Making: Die neue, als partnerschaftlich gepriesene, Planungskultur kommt als einseitige Anordnung daher; wieder fand kaum eine öffentliche Auseinandersetzung über Sinn und Zweck der Verfahren statt. Wenngleich die intensive Politikberatung die Akteure in der Regelungsstruktur der sozialen Stadtpolitik zwar ein „Lernen“ beobachten lässt, so war und ist die Beratung doch auf ausgesuchte Wissenschaftler und Lobbygruppen begrenzt. Wenn es aber um eine „aktive Mitwirkungsbereitschaft“ (Evers 2005: 124) der Gesellschaft geht, muss diese auch eine Sprecherposition im Policy-Diskurs einnehmen können. Mit anderen Worten: Eine auf Koproduktion angewiesene und abzielende Politik muss als solche in ihrer regulativen und normativ-kognitiven Dimension gesellschaftlich ausgehandelt werden. Zu Fordern ist daher eine Repolitisierung der sozialen Stadtpolitik, und das auf allen politischen Ebenen.

Demokratisierung durch/der Stadtpolitikforschung?

Wissenschaftliche Politikberatung spielte im Policy-Making der sozialen Stadtpolitik eine zentrale Rolle. Die Rahmung der sozialen Frage im Ausgrenzungsdiskurs, die Etablierung der „territorialen Kohäsion“ und eben auch die Problemdeutung der *Abwärtsspirale* in den Quartieren als *Kontexteffekt* ist Ergebnis wissenschaftlicher Positionen und Situationsdeutungen. Der Stadtsoziologe Uwe-Jens Walther bezeichnet so auch den Politikprozess auf nationaler Ebene als einen „sozialwissenschaftlich vermittelten Lernprozess der Politik“ (Walther 2001: 533). Dies gilt ebenso für die europäische Ebene und für die Landespolitik.¹⁰ Die von der Stadtforschung bereitgestellten Wissensbestände waren dabei in erster Linie Sozialraumanalysen und Sozialberichterstattungen in Form von indikatoren gestützten, gegebenenfalls um qualitative Angaben ergänzten Beschreibungen sozialräumlicher Entwicklungen in den Städten und daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen. Das für Berlin erstellte Gutachten von Häußermann und anderen ist ein Beispiel für solche Arbeiten

¹⁰ Es ist also keineswegs so, dass die Stadt- und Stadtpolitikforschung nicht gehört würde. Zwar beobachtet Nuissl auf Seiten der Planungspraxis eine generelle „Skepsis gegenüber sozialwissenschaftlichem Wissen“ (Nuissl 2000: 11). Für den hier betrachteten Bereich der sozialen Stadtpolitik kann das jedoch angesichts der intensiven Einbindung gerade von Stadtsoziologen nicht gelten.

(siehe auch die Einschätzung bei Gestring/Janssen 2002, Bartelheimer 2001). Einen zweiten Bereich der Beratung stellen die verschiedenen Formen der Programmbegleitung und der, meist formativ verstandenen, Evaluationsforschung dar.

Bei aller wissenschaftlichen Begleitung der Programme sind gegenwärtig aber noch erhebliche Unklarheiten in der Umsetzung festzustellen. Die Zwischenevaluierung für das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ kam beispielsweise zu der Einschätzung, dass sowohl die Problemdiagnose als auch die Zielbeschreibung der Politik zu präzisieren seien (vgl. IfS 2004: 206). Aus der Forderung nach einer genaueren Problemdiagnose wurde die „Notwendigkeit einer umfassenden kleinräumigen Stadtbeobachtung“ abgeleitet (Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ 2005: 197).¹¹ Zwar ist grundsätzlich der Forderung zuzustimmen, mehr über die Gebiete zu erfahren, um die Politik mit diesem Wissen verbessern zu können. Im Zusammenhang mit dem Ruf nach einer „kleinräumigen Stadtbeobachtung“ stellen sich jedoch zwei Fragen: Welcher Art sollen diese Daten sein? Und: Wie sollen diese Informationen im Politikprozess verarbeitet werden? Mit anderen Worten: Es geht um die Wissensbestände der sozialen Stadtpolitik und um deren Verwendung.

Anstelle – oder zumindest in Ergänzung zu – einer Erhöhung der Datendichte muss es meines Erachtens in erster Linie um eine bessere Qualität der Daten und um die Erschließung weiterer Wissensbereiche gehen. Die bemängelten Lücken im bisherigen Wissensstand über die Situation in den Quartieren werde ich auch weniger als ein Problem zu grobkörniger Daten, sondern als ein Deutungsproblem – als „interpretative Flexibilität“, die auf durchaus unterschiedliche Weise geschlossen werden kann (vgl. Meyer/Schulz-Schaeffer 2005).¹² Damit meine ich,

11 Eine Forderung, die auch in der Sektion Stadtsoziologie bei der Deutschen Gesellschaft für Soziologie diskutiert wird. Beispielhaft der Diskussionsverlauf bei der Frühjahrssitzung am 20./21.5.2005 in Berlin, die eine Selbstbestimmung der Sektion zum Thema hatte; besonders deutlich ist die Position bei Friedrichs (vgl. Friedrichs 2005, zur Kritik siehe die Reaktion bei Dangschat 2005b).

12 Den Begriff der „interpretativen Flexibilität“ entlehne ich der sozialkonstruktivistischen Wissenschafts- und Technikforschung. Interpretative Flexibilität spielt dann eine Rolle, wenn die Bedeutung eines Sachverhaltes „auf einer selbst wieder begründungsbedürftigen Deutung“ beruht (Meyer/Schulz-Schaeffer 2005: 1). „Kontexteffekte“ verstehe ich als einen Sachverhalt, der sich über eine – wiederum begründungsbedürftige – Theorie (Kontext-Theorie) – begründet. Die Explizierung der „Kontext-Theorie“ in der Zwischenevaluierung des Bund-Länderprogramms „Stadtteile mit

dass über neue Formen der Wissensproduktion nachzudenken ist – und zwar über solche, die im Unterschied zu expertokratischen Formen der Politikberatung denjenigen, um deren Situation es geht, auch den Bewohnern der marginalisierten Stadtquartiere Gehör verschaffen. Aus den Reihen der sozialkonstruktivistischen, postpositivistischen Policy-Forschung, die ich in Kapitel 2 vorgestellt habe, wird in diesem Zusammenhang einem Empirismus, wie auch ich ihn hier kritisiere, das Prinzip der Deliberation entgegengehalten – ein „zeitgemäßes Reflektieren über Politik und Gesellschaft ohne Rekurs auf einen Telos oder letzte Begründungen“ und das „Akzeptieren des offenen Charakters von Problemlagen“ (Gottweis 2003: 136, vgl. auch Hajer/Wagenaar 2003a). Die These dabei ist, dass eindeutiges Wissen heute nicht möglich ist und jede Expertise mit einer Gegenexpertise gekontert werden kann. Daher muss in der Entscheidungsfindung mit Argumenten anstelle von vermeintlich eindeutigen Ableitungen gearbeitet werden (vgl. Fischer/Forrester 1993, Fischer 2000, Leggewie 2006). Gefordert wird beispielsweise eine Kontextualisierung von Expertenmeinungen in öffentlichen Erörterungen (vgl. Hajer 1997: 121).

Deliberative Ansätze der Politikberatung, die über traditionelle Formen hinausgehen, sind in der sozialen Stadtpolitik zwar durchaus schon verankert, werden in der Praxis jedoch von verwaltungsnahen Akteuren dominiert. Sie beziehen sich zudem gerade nicht auf die grundlegenden Fragen nach den Ursachen von sozialer Ausgrenzung und Armut, sondern konzentrieren sich lediglich auf die Umsetzung und Kleinarbeitung von in den Verwaltungsspitzen verabredeten Zielen und auf eine Optimierung der Quartiersverfahren, etwa durch Bürgergutachten, Stadtteilforen, Bewohnerbefragungen etc. (siehe Kapitel 6). Auf gesamtstädtischer Ebene könnte das von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin eingerichtete „Stadtforum“ eine deliberative Funktion wahrnehmen, es ist jedoch faktisch von relevanten Entscheidungsprozessen entkoppelt. Auf Bundesebene findet zwar ein *fachpolitischer* Erfahrungsaustausch statt, der von der Bundestransferstelle organisiert wird (s.o.). In den *gesellschaftspolitischen* Diskursen, etwa zum Umbau der Sozialsysteme oder zur Frage einer Einwanderungspolitik, werden Aspekte der räumlichen Segregation und der Quartiersentwicklung jedoch nur peripher thematisiert.¹³ Auf europäischer Ebene ist eine „lokal-europäische

besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nennt die Möglichkeit alternativer Interpretationen: die Container-Theorie und die Sozialgruppentheorie (IfS 2004: 35ff).

13 Überlegungen zu einer besseren Verbindung der sozialen Stadtpolitik mit umfassenden Strategien zur Armutsprävention finden sich bei Bertsch/Piorkowsky 2005.

Form von Governance“ (Kern 2001: 112) entstanden, die kommunale Belange im „territorialen Dialog“ zur Sprache bringt. Gerade die europäische Diskussion wird jedoch derzeit noch maßgeblich von politischen Eliten bestimmt (vgl. auch Bartik/Wolffhardt 2005: 36). Die folgende Karikatur, die im Zusammenhang mit den Ausschreitungen in Frankreich im Winter 2005 in der Satirezeitschrift *Le Canard Enchaîné* erschienen ist, bringt das Problem der gegenwärtigen Diskurspraxis auf den Punkt:

Abbildung 15: Diskurspraxis in der sozialen Stadtpolitik – eine Karikatur



(Quelle: Le Canard Enchaîné, Dezember 2005)

Aus dieser Kritik an einem von Eliten dominierten stadtpolitikbezogenen Diskurs ergeben sich für die Stadtforschung verschiedene Empfehlungen. Erstens sollte sie sich und ihre Thematisierungskompetenz aus der Klammer der auftraggebenden (Bau-)Verwaltungen befreien und ihre Rolle in der Politikgestaltung reflektieren. Das impliziert auch, dass sie sich stärker mit der Verwendung ihrer Erkenntnisse und mit den „Diffusionshürden“ in Verwaltungen und Parteien, aber insbesondere auch in der Öffentlichkeit, auseinandersetzen sollte, also mit den Techniken der Objektivierung ihres „Expertenwissens“ und dessen Verwen-

dung im Politikprozess (vgl. Hitzler et al. 1994, Beck/Bonß 1989, Nuissl 2000). An einem Punkt, an dem die Grenzen der bisherigen Erkenntnis und Vermittlungspraxis von den Politikberatern selbst thematisiert werden (deutlich: Häußermann 2002: 81ff), aber weiterhin fortbestehen – siehe die auf ein „Weiter so“ setzende Reaktion auf die Zwischenevaluierung des „Soziale Stadt“-Programms im Bundestag –, scheint eine solche Selbstreflexion notwendig.

Über ihren kleinräumigen Analysen darf die Stadtforschung zweitens den gesellschaftspolitischen Kontext nicht aus den Augen verlieren. Sie sollte vehement auf der „Unteilbarkeit der Stadt“ beharren und eine integrierte Thematisierung der komplexen Wirkungsgefüge räumlicher Ungleichheit anstreben (Häußermann 2002, ähnlich auch Dangschat 2005a und 2005b, Geiling 2001). Einen Ansatz hierzu bieten vor allem die Überlegungen von Dangschat über die „Produktion und Reproduktion von ‚ausgrenzenden Orten‘“ und das Wechselverhältnis von System-, Sozial- und Individualintegration (Dangschat 2005a). Insbesondere ist darüber nachzudenken, wie die soziale Stadtpolitik aus ihrer engen, fast ausschließlichen, Bindung an die Kontext-Theorie gelöst werden kann. Entsprechende Diskussionen lassen sich auf allen Ebenen zwar bereits beobachten, sie könnten seitens der Stadtforschung aber, beispielsweise durch eine intensivere Zusammenarbeit mit anderen Disziplinen, gestärkt werden. In erster Linie sollte eine stärkere Verbindung zur aktuellen Debatte über den Umbau des Sozialstaats hergestellt werden – ist die soziale Stadtpolitik mit ihrer Betonung von Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Integration doch ein beispielhaftes Projekt des „Dritten Weges“, des neuen Europäischen Sozialmodells und des aktivierenden Sozialstaats.¹⁴ Die Forderung nach einem umfassenderen Blick auf die Ursachen von sozialer Ungleichheit und Ausgrenzung in der Stadt bedingt damit auch eine kontextualisierende Perspektive auf die soziale Stadtpolitik, die die einzelnen Programme in den weiteren Politikteppich aus Förderinstrumenten und (De-)Regulierungen einbettet. Das bedeutet eine vertikale und horizontale Öffnung auch der Policy-Analyse: Stadtpolitik ist zum einen nicht nur eine lokale Angelegenheit, sondern ein komplexes multiskalares Politikfeld. Zum anderen ist sie nicht losgelöst

14 An dieser Stelle ist dann auch die Forschungsförderung gefragt. Das fünfte Rahmenprogramm zur Forschungsförderung der Europäischen Kommission (1998-2002) wies mit der Leitaktion „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe“ in diese Richtung: Es ermöglichte interdisziplinäre, stadtbezogene Forschung, die nicht den Restriktionen von Ressortforschung ausgesetzt war. Das siebte Rahmenprogramm (2007-2013) hält, vor allem mit der geplanten „Social Platform on Cities and Social Cohesion“ vielversprechende Möglichkeiten bereit.

von Fragen etwa der Arbeits- und Beschäftigungspolitik, Umweltpolitik etc. zu denken. Ebenso wäre, um die Politikgestaltung zu verbessern, eine vergleichende Arbeit zwischen kontrastierenden (impliziten und expliziten) nationalen Stadtpolitiken nötig. In den vergangenen Jahren sind verschiedene Studien entstanden, die hierfür eine hilfreiche Grundlage bieten (vgl. u.a. Froessler et al. 1994a, Madanipour et al. 1998, Moulaert 2000, Schmals/Kemper 2000, Andersen/van Kempen 2001, van den Berg et al. 2004, Antalovsky et al. 2005). Sie bleiben jedoch, von Ausnahmen abgesehen, oftmals auf der Ebene von Programmbeschreibungen und stellen sich nicht die Frage, wie es zu diesen Programmen gekommen ist. Wenn aber Erkenntnisse nicht nur darüber gewonnen werden sollen, *was* anderswo gemacht wird, sondern auch von Interesse ist, *wie* die jeweiligen Akteure ihre Handlungsansätze entwickelt haben, bietet sich der hier formulierte neo-institutionelle und diskursanalytische Ansatz an.

Netzwerke, Institutionen und Diskurse: Perspektiven für eine soziologische Politikforschung

Das in dieser Arbeit vorgestellte Analysekonzept wurde entwickelt, um Antworten auf die Frage, *wie* Politik *gemacht* wird, zu ermöglichen. Es ging mir darum, nicht bei der Gegenüberstellung von Form und Inhalt einer Politik stehenzubleiben, sondern die Kopplung von Problemdeutung und Instrumentierung herauszuarbeiten und historisch nachzuzeichnen, wie es zu dieser gekommen ist. Wie in der Arbeit gezeigt wird, wird eine Policy nicht innerhalb des politisch-administrativen Systems formuliert und ausgestaltet, sondern in einem komplexen Prozess, an dem – sowohl im Agenda-Setting wie in der Umsetzung – eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist. Um der Herausforderung, die sich damit für die Politikforschung stellt, zu begegnen, habe ich mit *Netzwerken*, *Institutionen* und *Diskursen* aktuelle Konzepte der Policy-Forschung sowie der Organisationssoziologie und der Diskursanalyse aufgegriffen. Die Beschreibung der Institutionalisierung von Diskursen in politischen Programmen und deren Umsetzung nimmt insbesondere die Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure in den Blick und vermag auf diese Weise zweierlei: Sie lässt sich erstens durch das sozialkonstruktivistische Paradigma nicht auf eine Sachzwanglogik ein und wirft zweitens ein Licht auf die Orte, an denen die Politik formuliert wurde, und auf die Techniken, mittels derer dies geschah. Die in den Fallstudien der sozialen Stadtpolitik beobachtete Verwaltungsdominanz in den lokalen Part-

nerschaften und Projektnetzwerken konnte ich somit als Resultat der Durchsetzung durchaus nicht alternativloser Diskursformationen, konkreter Entscheidungen im Politikprozess und des sich daraus ergebenden institutionellen Designs der Politik rekonstruieren. Durch die Analyse von Netzwerken, Policy-Institutionen und Diskursen wurde eine Identifizierung der Konstellationen und Situationen im Politikprozess möglich, die zu einem Misfit zwischen Form und Inhalt der Politik geführt haben. Dies ist eine Stärke der Verbindung von neo-institutioneller und diskursanalytischer Perspektive. Die Integration dieser beiden Zugänge bietet sich über die Stadtpolitik hinaus für weite Bereiche der Politikforschung an und ist auch in theoretischer Hinsicht vielfach anschließbar. Der Fokus auf *Netzwerke* ermöglicht es, die beteiligten Akteure, Akteurskonstellationen und Beziehungen in der Formulierung der Politik und in ihrer Umsetzung abzubilden. Während beispielsweise die Bedeutung von Beratern und Dienstleistern, ihre Positionen und Beziehungen in Issue Networks gezeigt werden können, wird ebenso ersichtlich, welche Akteure nicht an der Politikgestaltung beteiligt sind. Mit der Betrachtung der *Policy-Institutionen* kommen zudem die Handlungsorientierungen der Akteure in den Blick. So lässt sich beschreiben, wie mit der Einbindung eines Themas in ein Politikfeld eben auch dessen institutionelles Arrangement wirksam wird und schließlich die Gestalt der Politik mitbestimmt. Hier ist der soziologische Institutionenbegriff hilfreich, der sich nicht auf formale politische Institutionen und auch nicht auf Aspekte der Regulierung beschränkt, sondern gerade auch die Problemdeutungen und impliziten Theorien einer Policy aufgreift und sich für Fragen der Institutionalisierung und des Wandels von institutionellen Arrangements interessiert. Das Konzept der *Policy-Institution* verweist zudem auf die Grenzen und Diffusionshürden zu benachbarten Feldern. Die *diskursanalytische* Komponente nimmt schließlich die vielfältigen Diskurspraktiken in den Blick und ermöglicht die Rekonstruktion von Diskursstrategien. Dazu zählt neben Expertisen, Anhörungen, Tagungen und anderen Formen der Politikberatung auch, und dies ist in den hier vorgestellten Fallstudien besonders deutlich, experimentelle Politik und die Formulierung von Argumenten aus den Ergebnissen von Modell- und Pilotprojekten heraus.

Die Betrachtung von Netzwerken, Policy-Institutionen und Diskursen ist somit gerade für die Erfassung der Dynamik und des Wandels von Politiken hilfreich, etwa für die Analyse der Entstehung von Politikfeldern (aktuell z.B. Einwanderungspolitik), für die Transformation und die De-Institutionalisierung eines Feldes, die Neuverteilung von Kompetenzen oder die Neuausrichtung von Instrumenten (aktuell z.B. Wohnungspolitik, Bildungspolitik, Sozialpolitik). Mit der Anwendung dieser

Perspektive nicht nur auf das Agenda-Setting sondern auch auf die Phase der Implementierung der Politik ist es darüber hinaus möglich, auszuloten, wie Spielräume in der Ausdeutung und Umsetzung von Richtlinien und Programmen genutzt werden. Auch hier ist insbesondere der in Abgrenzung zu formalistischen Konzepten entwickelte weite Institutionenbegriff hilfreich. Er macht die Analyse sensibel für die Handlungsorientierungen der Dienstleister und betrachtet, wie diese die Interpretation ihrer neuen Aufgabe anleiten und so die Politik mit- bzw. ausgestalten. Dies muß, wie die Berliner Fallstudien zeigen, nicht zwangsläufig Innovation blockieren und zu Pfadabhängigkeit führen. Die Akteure können ebenso die Situation nutzen, um neue Techniken einzuführen.

Mit diesem hier formulierten Ansatz einer soziologischen Politikforschung lassen sich die (bislang politikwissenschaftlich dominierte) Forschung zum Wandel von Staatlichkeit und die Governance-Forschung bereichern, die sich mit der Koordination von Handlungen und insbesondere mit der Steuerungsfähigkeit von Netzwerken und Verhandlungssystemen beschäftigen. Er ermöglicht es, in Politiknetzwerken geteilte, konfligierende und widersprüchliche Handlungsorientierungen, Schnittstellen und „shared spaces“ zu identifizieren. Damit ist er insbesondere für die Analyse von Policies nützlich, die auf eine gemeinschaftliche Bewirkung in Partnerschaften und Projekten setzen. Konzeptionell sind zwei Aspekte zu nennen, deren Weiterentwicklung wünschenswert ist: Zum einen wird es ertragreich sein, die Verteilung von Macht in Politiknetzwerken stärker zu betonen und dabei die Rolle der Diskurseliten zu thematisieren. Zum anderen könnte das Verhältnis von Institution und Diskurs weiter ausgeführt und zu einem Modell der diskursiven Institutionalisierung ausgearbeitet werden, in dem der spezifische Beitrag von Diskursen und Diskurspraktiken zur Institutionalisierung von Handlungsorientierungen deutlich wird.

Literatur

- Abgeordnetenhaus von Berlin (1998a): Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen über „Handlungsstrategien für eine solidarische und soziale Stadt“, Drucksache 13/3026 vom 04.9.1998, Berlin
- Abgeordnetenhaus von Berlin (1998b): Vorlage – zur Kenntnisnahme – über „Innenstadtkonferenzen – Ergebnisse und Folgen“, Drucksache 13/3273 vom 17.11.1998, Berlin
- Abgeordnetenhaus von Berlin (1999a): Antrag der Fraktion der PDS über „soziale und zukunftsfähige Metropole“, Drucksache 13/3375 vom 06.01.1999, Berlin
- Abgeordnetenhaus von Berlin (1999b): Antrag der Fraktion der PDS über „Soziale Stadtentwicklung (1) – statt Quartiersmanagement von oben Stadtteilkoordination in lokaler Verantwortung“, Drucksache 13/3461 vom 03.3.1999, Berlin
- Abgeordnetenhaus von Berlin (1999c): Vorlage – zur Kenntnisnahme – über „Bericht zur Entwicklung einer gesamtstädtischen Strategie zur Entschärfung sozialer Konflikte besonders belasteter Stadtquartiere, Aktionsprogramm „Urbane Integration“ – 1. Stufe – und zur Sozialorientierten Stadtentwicklung: Einrichtung von integrierten Stadtteilverfahren – Quartiersmanagement – in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“, Drucksache 13/4001 vom 2.8.1999, Berlin
- Abgeordnetenhaus von Berlin (2000): Kleine Anfrage Nr. 14/35 der Abgeordneten Dr. Gesine Löttsch (PDS) über „Gemeinschaftsinitiative URBAN“ vom 2. Dezember 1999 und Antwort (Schlußbericht) auf die Kleine Anfrage Nr. 35 durch Senator für Wirtschaft und Technologie Branoner vom 31.01.2000, Berlin
- Abgeordnetenhaus von Berlin (2001): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über „Soziale Stadtentwicklung in Berlin – Erfahrungen mit dem

- Quartiersmanagement – DS 14/406 – 2. Zwischenbericht“, Drucksache Nr. 14/1045 vom 27.02.2001, Berlin
- Abgeordnetenhaus von Berlin (2002): Kleine Anfrage des Abgeordneten Klaus-Peter von Lüdeke (FDP) „Wer ‚managt‘ das Quartiersmanagement?“ vom 19.11.2002 und Antwort von Frau Staatssekretärin Ingeborg Junge-Reyer, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, vom 11.12.2002, Drucksache 15/10149, Berlin
- Abgeordnetenhaus von Berlin (2003): Bericht über Stadterneuerung 2000-2001, Drucksache 15/1290 vom 14.01.2003, Berlin
- Aehnel, Reinhard (2005): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – zentrale Ergebnisse, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Die soziale Stadt – ein Programm wird evaluiert, Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3.2005, Bonn, S. 63-73
- AG SPAS (1999): Marzahn-Nord und -West (Stadtteil 1) – Soziale Lage und Strategien für eine soziale Aufwertung, Sozialstudie Marzahn – Stadtteil 1, Berlin
- AGSEB Arbeitsgruppe Stadterneuerung Berlin (1994): Tendenzen der Stadterneuerung, Berlin: Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen
- Albers, Gerd (1995): Stadtentwicklungsplanung, in: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover: Verlag der ARL, S. 881-884
- Albers, Gerd (2004): Zur Rolle der Theorie in der Stadtplanung – Folgerungen aus fünf Jahrzehnten, in: Altrock, Uwe/Güntner, Simon/Huning, Sandra/Peters, Deike (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie, Berlin: Leue Verlag, S. 101-111
- Alisch, Monika (1998): Stadtteilmanagement – zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel, in: Alisch, Monika (Hg.): Stadtteilmanagement – Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen: Leske + Budrich, S. 7-22
- Alisch, Monika (2002): Soziale Stadtentwicklung – Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen, Opladen: Leske + Budrich
- Alisch, Monika (Hg.) (1998): Stadtteilmanagement – Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen: Leske + Budrich
- Alisch, Monika/Dangschat, Jens (1993): Die solidarische Stadt – Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich, Darmstadt: Verlag für wissenschaftliche Publikationen
- Alisch, Monika/Dangschat, Jens (1998): Armut und soziale Integration – Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Opladen: Leske + Budrich

- Allegretti, Giovanni/Herzberg, Carsten (2004): Participatory Budgets in Europe – between efficiency and growing local democracy, TNI Briefing Series No 2004/5. Amsterdam, Transnational Institute
- Altena, Heinz (1999): Welches Schweinderl hätten Sie gern? Sozialräumliche Konzepte haben Konjunktur, in: Rundbrief des Verbandes für sozialkulturelle Arbeit e.V. 35(2/99), S. 6-15
- Altrock, Uwe (2001): Büroflächenpolitik in Berlin 1981 – 1999, Akteure, Ziele, Entscheidungen, Dissertation am Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin, Berlin
- Andersen, Hans Thor/van Kempen, Ronald (Hg.) (2001): Governing European Cities – Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance, Aldershot: Ashgate
- Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (Hg.) (1997): Der Dritte Sektor in Deutschland – Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin: Edition Sigma
- Anheier, Helmut K./Seibel, Wolfgang (Hg.) (1990): The Third Sector – Comparative Studies of Nonprofit Organizations, Berlin/New York: de Gruyter
- Antalovsky, Eugen/Dangschat, Jens/Parkinson, Michael (2005): European Metropolitan Governance – Cities in Europe – Europe in the Cities, Wien: Europaforum Wien
- ARGEBAU (1995): Niederschrift über die 89. Ministerkonferenz der ARGEBAU am 30.11./01.12. 1995 in Berlin
- ARGEBAU (1996a): Niederschrift über die 92. Ministerkonferenz der ARGEBAU am 20./21.6. 1996 in Potsdam
- ARGEBAU (1996b): Niederschrift über die 93. Ministerkonferenz der ARGEBAU am 28./29.11. 1996 in Potsdam
- ARGEBAU (1997): Umsetzung der in der 93. Ministerkonferenz beschlossenen Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, Entwurf des Allgemeinen Ausschusses der ARGEBAU vom 6.10.1997
- ARGEBAU (1998a): Vom Wiederaufbau zur Stadtentwicklung – 50 Jahre ARGEBAU – ein Teil Deutscher Geschichte – ein Stück Föderalismus! Festschrift anlässlich der Jubiläumsveranstaltung am 4.12.1998 im Rathaus der Freien Hansestadt Bremen, Bremen
- ARGEBAU (1998b): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, veröffentlicht in DIFU (1999): Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ vom Juni 1999, Berlin
- ARGEBAU (1999): Niederschrift über die 99. Sitzung der Bauministerkonferenz am 02./03.12.1999 in Bremen

- ARGEBAU (2000): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ vom 1.3.2000, veröffentlicht in DIFU (2003): Strategien für die Soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Berlin, S. 297-309
- Arthur, W. Brian (1994): *Increasing Returns and Path Dependency in the Economy*, Michigan: University of Michigan Press
- Atkinson, Rob (1999): Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration, in: *Urban Studies* 36(1), S. 59-72
- Atkinson, Rob (2000): Combating Social Exclusion in Europe – the New Urban Policy Challenge, in: *Urban Studies* 37(5-6), S. 1037-1055
- Atkinson, Rob (2001): The Emerging ‚Urban Agenda‘ and the European Spatial Development Perspective – Towards an EU Urban Policy?, in: *European Planning Studies* 9(3), S. 385-406
- Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan (2002): Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells – ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43(2), S. 272-301
- Axt, Heinz-Jürgen (2000): *EU-Strukturpolitik*, Opladen: Leske + Budrich
- B.&S.U./Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe Berlin 1995: *Community Initiative for urban areas (URBAN) – „New Life for East Berlin’s Inner City“*, Operational Programme for the inner-city areas of the Prenzlauer Berg, Weissensee and Friedrichshain districts of Berlin, Berlin
- Bach, Maurizio (1999): *Die Bürokratisierung Europas – Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*, Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Bandelow, Nils C. (1999): *Lernende Politik – Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik*, Berlin: Edition Sigma
- Bandemer, Stefan von/Hilbert, Josef (2001): Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stefan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen: Leske + Budrich, S. 17-25
- Banner, Gerhard (1998): Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune – kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Staat und Markt, in: *Der Bürger im Staat* 48, S. 179-186

- Barnier, Michel (2002): Postface, in: Husson, Claude (Hg.): L'Europe sans territoire – Essay sur le concept de cohésion territoriale, Paris: éditions de l'aube, S. 201-203
- Barnier, Michel (2003): Vorwort, in: Europäische Kommission (Hg.): Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltige Entwicklung und Zusammenhalt in Europa – von Lissabon nach Göteborg, Luxemburg: Europäische Kommission, S. 5
- Barnier, Michel (2004): Vorwort, in: Europäische Kommission (Hg.): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion – Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation – Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg, S. III-IV
- Bartelheimer, Peter (1997): Risiken für die soziale Stadt, Erster Frankfurter Sozialbericht. Frankfurt/Main
- Bartelheimer, Peter (2001): Sozialberichterstattung für die „Soziale Stadt“ – Methodische Probleme und politische Möglichkeiten, Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Bartik, Herbert/Wolffhardt, Alexander (2005): Cities and services of general interest – a case study in deliberative European governance, in: Antalovsky, Eugen/Dangschat, Jens/Parkinson, Michael (Hg.): European Metropolitan Governance – Cities in Europe – Europe in the Cities, Wien: Europaforum Wien, S. 33-48
- Baumert, Karin (1998): Brauchen wir ein neues Kiezmanagement oder wer nimmt unser Leben in die Hand?, in: MieterEcho 270, Berlin,
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hg.) (1989): Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens, Frankfurt/Main: Suhrkamp
- Becker, Heidede (2003a): „Besonderer Entwicklungsbedarf“ – die Programmgebiete der Sozialen Stadt, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 56-73
- Becker, Heidede (2003b): Qualitätsmanagement und Politiksteuerung durch Evaluierung und Monitoring, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 208-225
- Becker, Heidede/Böhme, Christa/Meyer, Ulrike (2003): Integrierte Handlungskonzepte – Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt – Erfahrungen und Pers-

- pektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 74-97
- Becker, Heidede/Franke, Thomas/Löhr, Rolf-Peter/Rösner, Verena (2002): Drei Jahre Programm Soziale Stadt – eine ermutigende Zwischenbilanz, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Die Soziale Stadt – eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 12-51
- Becker, Heidede/Böhme, Christa (2003): Programmbegleitung – Aufgaben und Methoden, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 30-55
- Becker, Heidede/Löhr, Rolf-Peter (2000): „Soziale Stadt“ – ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B10-11/2000, S. 22-29
- Becker, Heidede/Löhr, Rolf-Peter (2003): Resümee – Umsetzungserfahrungen und Perspektiven für die Soziale Stadt, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 226-244
- Beer, Ingeborg (2002): Entwicklungsziele und integrierte Handlungskonzepte, in: Beer, Ingeborg/Musch, Reinfried (Hg.): „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Modellgebiet Kottbusser Tor, Berlin-Kreuzberg, Endbericht im Rahmen der Projektbegleitung vor Ort (PvO) im Auftrag des DIFU, Mai 2002, Berlin, S. 74-103
- Beer, Ingeborg/Musch, Reinfried (2002): Berlin Kreuzberg – Kottbusser Tor, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Die Soziale Stadt – eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 56-71
- Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G. et al. (Hg.) (1995): Den Staat neu denken – Reformperspektiven für die Landesverwaltung, Berlin: Edition Sigma
- Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hg.) (2005): Ausblicke auf den aktivierenden Staat – von der Idee zur Strategie, Berlin: Edition Sigma

- Benington, John/Harvey, Janet (1999): Networking in Europe, in: Stoker, Gerry (Hg.): The New Management of British Local Governance, Basingstoke: Macmillan
- Benz, Arthur (1997): Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden: Nomos, S. 303-323
- Berger, Peter B./Luckmann, Thomas (2000): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch Verlag
- Berking, Helmuth (2002): Local Frames and Global Images – Nation State and New Urban Underclass – Über die Globalisierung lokaler Wissensbestände, in: Löw, Martina (Hg.): Differenzierungen des Städtischen, Opladen: Leske + Budrich, S. 107-123
- Bernt, Matthias (2001): Von Kreuzberg nach Prenzlauer Berg – Politik und Macht in der „Behutsamen Stadterneuerung“, Dissertation am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, Berlin
- Bernt, Matthias/Fritsche, Miriam (2005): Von Programmen zu Projekten – Die ambivalenten Innovationen des Quartiersmanagements, in: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 202-218
- Bertsch, Frank/Piorkowsky, Michael-Burkhard (2005): Impulse für die neue Politik der Sozialen Stadt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 03/2005, S. 32-38
- Blanc, Maurice (2002): Strategies for the Social Regeneration of Disadvantaged Neighbourhoods in France (1977-2002), in: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen: Leske + Budrich, S. 211-227
- Blanke, Bernhard (2001): Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat – Steuerungsfragen der Modernisierung, in: Burth, Hans-Peter/Görlitz, Axel (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 147-166
- Blanke, Bernhard (Hg.) (1991): Staat und Stadt – Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik, PVS Sonderheft 22/1991, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Blanke, Bernhard/Evers, Adalbert/Wollmann, Hellmut (1986): Einleitung – Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, in: Blanke, Bernhard/Evers, Adalbert/Wollmann, Hellmut (Hg.): Die Zweite Stadt – Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag, S. 7-14

- Blanke, Bernhard/Evers, Adalbert/Wollmann, Hellmut (Hg.) (1986): Die Zweite Stadt – Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Leviathan Sonderheft 7/1986, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Blanke, Bernhard/Benzler, Susanne (1991): Horizonte der Lokalen Politikforschung . Einleitung, in: Blanke, Bernhard (Hg.): Staat und Stadt – Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik, PVS Sonderheft 22/1991, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-32
- Bodenschatz, Harald (1987): Platz frei für das neue Berlin! Geschichte der Stadterneuerung seit 1987, Berlin: Transit Buchverlag
- Bodenschatz, Harald (1992): Vorwort, in: Knorr-Siedow, Thomas (Hg.): Sanierung und Gesellschafts-Bau, Schriftenreihe Wedding Band 4, Berlin: Verlag der Buchhandlung Mackensen, S. 1-3
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview – Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung, Opladen: Leske+Budrich, S. 33-70
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen, Grenzen, Perspektiven, Berlin: Edition Sigma
- Böhme, Christa/Becker, Heidede et al. (2003): Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 98-147
- Born, Lukas (2001): Zwei Jahre Berliner Quartiersmanagement – eine kritische Auseinandersetzung auch mit der Kritik, in: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen und Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2001, Berlin: Universitätsbibliothek der Technischen Universität Berlin, S. 229-245
- Borst, Renate/Krätke, Stefan et al. (Hg.) (1990): Das neue Gesicht der Städte – theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag
- Börzel, Tanja (1998): Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks, in: Public Administration 76, S. 253-273
- Braun, Dietmar (1998): Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: Politische Vierteljahresschrift 39(4), S. 797-818

- Braun, Dietmar (2001): Diskurse zur staatlichen Steuerung – Übersicht und Bilanz, in: Burth, Hans-Peter/Görlitz, Axel (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos, S. 101-131
- Breckner, Ingrid/Heinelt, Hubert et al. (1989): Armut im Reichtum – Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik, Bochum: Germinal Verlag
- Brenner, Neil (2004): New State Spaces – Urban Governance and the Rescaling of Statehood, Oxford/New York: Oxford University Press
- Brodozc, André (2002): Institution als symbolische Form, in: Berliner Journal für Soziologie 2, S. 211-226
- Bronsen, Matthias zur (1998): Mit der Konferenzmethode Open Space zu neuen Ideen, in: Harvard Business Manager 3/98, S. 19-26
- Brunsson, Nils (1989): The Organization of Hypocrisy – Talk, Decisions and Actions in Organizations, Chichester: John Wiley & Sons Ltd
- Bude, Heinz (1998): Die Überflüssigen als transversale Kategorie, in: Berger, Peter A./Vester, Michael (Hg.): Alte Ungleichheiten – Neue Spaltungen, Opladen: Leske + Budrich, S. 363-382
- Bundesagentur für Arbeit (2005): Faxantwort zur Einladung zur Anhörung vor dem Ausschuß für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages zum Programm „Soziale Stadt“ am 13.4.2005, Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Ausschussdrucksache 15(14)1625, Berlin
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2003): Soziale Benachteiligung und Stadtentwicklung, Informationen zur Raumentwicklung Heft 3/4.2003, Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2005): Die Soziale Stadt – ein Programm wird evaluiert, Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3.2005, Bonn
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Kommission Zukunft Stadt 2000 – Abschlußbericht, Bonn
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1998): Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ruft zur Bewerbung auf: Beispielquartiere für das neue Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im Programm zum Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt), abgedruckt in: Die ZEIT vom 10.9.1998
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1987a): Richtlinien des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für Forschungsvorhaben zur Weiterentwicklung des Wohnungs- und Städtebaues (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau) vom 2.11.1987, MinBIFin 1988: 467, wiederveröffent-

- licht in BfLR 1990: Informationen zur Raumentwicklung 10/11. 1990, S. 646
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau BMBau (Hg.) (1987b): Forschungsaufgaben des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn-Bad Godesberg: Bonner Universitäts-Buchdruckerei
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (1999): Müntefering: Neues Bundesprogramm „Die soziale Stadt“ hilft gefährdeten Stadtteilen durch integrative Förderung, Pressemitteilung Nr. 98/99, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Auftaktveranstaltung zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ – Beiträge der Referenten, Berlin
- Bundesregierung (1998): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998, Bonn
- Burchardt, Susann/Förster, Heike (2005): Nachhaltigkeit lokaler Netzwerke und Modi kommunalpolitischer Steuerung – das Bundesprogramm „Entwicklung & Chancen“ als institutionelle Modernisierungspolitik, in: Haus, Michael (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland – zwischen Innovation und Beharrung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 178-205
- Burgers, Jack/Vranken, Jan/Friedrichs, Jürgen/Hommerich, Carola (Hg.) (2003): Anleitung für ein erfolgreiches Stadtentwicklungsprogramm – Beispiele aus neun europäischen Ländern, Opladen: Leske + Budrich
- Callon, Michel (1986): The Sociology of an Actor Network: The Case of the Electric Vehicle, in: Callon, Michel/Law, John/Rip, Arie (Hg.): Mapping the Dynamics of Science and Technology, London: Mac-Millan, S. 19-34
- Callon, Michel (1992): The Dynamics of Techno-Economic Networks, in: Coombs, Rod/Saviotti, Paolo/Walsh, Vivien (Hg.): Technological Change And Company Strategy: Economic and Social Perspectives, London/San Diego: Harcourt Brace Jovanovitch, S. 72-102
- Cheshire, Paul C./Hay, Dennis G. (1989): Urban Problems in Western Europe – an economic analysis, London: Unwin Hyman Ltd
- Chorianopoulos, Ioannis (2002): Urban Restructuring and Governance – North-South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative, in: Urban Studies 39(4), S. 705-726
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: Administrative Science Quarterly 17, S. 1-25

- Converse, Philip E. (1964): The nature of belief systems in mass publics, in: Apter, David (Hg.): *Ideology and Discontent*, New York: Free Press, S. 205-261
- Cremer, Cornelia (2000): Integriertes Stadtteilmanagement Plattform Marzahn – bisherige Erfahrungen und neue Elemente, in: *Rundbrief Bürgerbeteiligung 1/2000 der Stiftung Mitarbeit*
- Crouch, Colin (2003): Institutions within which real actors innovate, in: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie – Innovationen und Blockaden*, Frankfurt/M.: Campus Verlag, 71-98
- Crouch, Colin/Farrell, Henry (2002): *Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism*. MPIfG Discussion Paper 02/5, Köln
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1979): *Macht und Organisation – die Zwänge kollektiven Handelns*, Königstein/Ts.: Athenäum
- Dahl, Robert A. (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, CT: Yale University Press
- Dangschat, Jens (1995): „Stadt“ als Ort und als Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 31-32*, S. 50-62
- Dangschat, Jens (1996): Lokale Probleme globaler Herausforderungen in deutschen Städten, in: Schäfers, Bernhard/Wewer, Götrik (Hg.): *Die Stadt in Deutschland – soziale, politische und kulturelle Lebenswelt*, Opladen: Leske + Budrich, S. 31-60
- Dangschat, Jens (1998): Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehrebenen-Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum, in: Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hg.): *Die Krise der Städte*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 21-96
- Dangschat, Jens (1999): *Modernisierte Stadt – gespaltene Gesellschaft – Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung*, Opladen: Leske + Budrich
- Dangschat, Jens (2000): Sozial-räumliche Differenzierung in Städten Pro und Contra, in: Harth, Annette/Scheller, Gitta/Tessin, Wulf (Hg.): *Stadt und soziale Ungleichheit*, Opladen: Leske + Budrich, S. 141-159
- Dangschat, Jens (2005a): Integration oder Ablenkungsmanöver? Zielsetzungen und Beitrag des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ zur Integration sozialer Gruppen, in: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hg.): *Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungs-*

- bedarf – die Soziale Stadt“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 289-307
- Dangschat, Jens (2005b): Thesen zur Stadt- und Regionalsoziologie, in: Hannemann, Christine (Hg.): Nachrichtenblatt zur Stadt- und Regionalsoziologie, Juli 2005, Berlin, S. 27-39
- Davies, Jonathan S. (2004): Conjecture or Disjuncture? An Institutional Analysis of Local Regeneration Partnerships in the UK, in: International Journal of Urban and Regional Research 28(3), S. 570-85
- Delors, Jacques (1993): Das neue Europa, München/Wien: Carl Hanser Verlag
- Deutscher Bundestag (1989): Unterrichtung durch das Parlament – Entschließung zur Umwelt in städtischen Gebieten, Drucksache 11/3900, Bonn
- Deutscher Bundestag (1996a): Antrag der Abgeordneten Achim Großmann et al. und der Fraktion der SPD: Städtebauförderung als wichtiges Investitionsinstrument erhalten und ausbauen, DS 13/4761 vom 28.5.1996, Bonn
- Deutscher Bundestag (1996b): Antrag der Abgeordneten Dietmar Kansy et al. und der Fraktion der CDU/CSU und der Abgeordneten Hildebrecht Braun et al. und der Fraktion der FDP: Städtebauförderung – neue Schwerpunkte und Perspektiven, DS 13/5960 vom 5.11.1996, Bonn
- Deutscher Bundestag (1996c): Antrag der Abgeordneten Franziska Eichstätt-Bohlig und der Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN: Städtebauförderung als gemeinschaftliche Aufgabe erhalten und verstärken, DS 13/6491 vom 10.12.1996, Bonn
- Deutscher Bundestag (1996d): Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Angelica Schwall-Düren et al. und der Fraktion der SPD: Stadtökologie und nachhaltige Stadtentwicklung, DS 13/6564 vom 9.12.1996, Bonn
- Deutscher Bundestag (1997): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Angelica Schwall-Düren et al. und der Fraktion der SPD: Stadtökologie und nachhaltige Stadtentwicklung (DS 13/6564), DS 13/8476 vom 9.9.1997, Bonn
- Deutscher Bundestag (1998a): Antrag der Abgeordneten Helmut Wilhelm (Amberg), Franziska Eichstätt-Bohlig, Werner Schulz (Berlin) und der Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN: Für eine ökologische und soziale Stadtentwicklungspolitik, Drucksache 13/11088 vom 18.6.1998, Bonn
- Deutscher Bundestag (1998b): Protokoll der 243. Sitzung des Deutschen Bundestages am 23.6.1998, Bonn

- Deutscher Bundestag (2001a): Große Anfrage der Abgeordneten Peter Götz et al. und der Fraktion der CDU/CSU: Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Bewährungsphase und seine Zukunftsperspektive für die Städte und Gemeinden, DS 14/6085 vom 15.5.2001, Berlin
- Deutscher Bundestag (2001b): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Peter Götz et al. und der Fraktion der CDU/CSU (DS 14/6085): Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Bewährungsphase und seine Zukunftsperspektive für die Städte und Gemeinden, DS 14/7459 vom 14.11.2001, Berlin
- Deutscher Bundestag (2004): Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk (DS 15/4610), Berlin
- Deutscher Bundestag (2005a): Das Programm „Soziale Stadt“ weiterentwickeln und ausweiten, Antrag der Abgeordneten Sören Bartol, Sabine Bätzing, Uwe Beckmeyer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Franziska Eichstätt-Bohlig, Volker Beck (Köln), Peter Hettlich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN – Drucksache 15/4660 vom 19. Jan. 2005, Berlin
- Deutscher Bundestag (2005b): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (14. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Sören Bartol, Sabine Bätzing, Uwe Beckmeyer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Franziska Eichstätt-Bohlig, Volker Beck (Köln), Peter Hettlich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN – Drucksache 15/4660 – Das Programm „Soziale Stadt“ weiterentwickeln und ausweiten, Drucksache 15/5712 vom 15.6.2005, Berlin
- Deutscher Bundestag Ausschuß für Raumordnung Bauwesen und Städtebau (1998): Bericht über die Tätigkeit des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (18. Ausschuß) in der 13. Wahlperiode, Bonn
- Deutscher Bundestag Ausschuss für Verkehr Bau- und Wohnungswesen (AVBW) (2003): Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin
- Deutscher Städtetag (1979): Hinweise zur Arbeit in sozialen Brennpunkten, DST-Beiträge zur Sozialpolitik Heft 10, Köln
- Deutsch-Österreiches URBAN-Netzwerk/URBAN Netzwerk Frankreich et al. (2005): Der „Acquis URBAN“ – Städtische „best practice“ im Dienst der EU-Kohäsionspolitik, gemeinsame Erklärung der URBAN-Städte und Netzwerke zur Europäischen Konferenz

- „URBAN Future“ am 8. und 9. Juni 2005 in Saarbrücken, Saarbrücken
- Deutsch-Österreichisches URBAN-Netzwerk (2005): Pressemitteilung zur Konferenz „URBAN Future“ am 9.6.2005 in Saarbrücken
- Dieckmann, Jochen (1995): Kommune, in: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover: Verlag der ARL, S. 543-546
- Dieser, Hartwig (1983): Die „behutsame“ Stadterneuerung zwischen Kapitalverwertung und Mieterinteressen, Frankfurt/Main: R.G.Fischer Verlag
- DIFU Deutsches Institut für Urbanistik (1998): Städtebauförderung und Ressourcenbündelung – Expertise zur Vorbereitung eines Forschungsfelds „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, DIFU Materialien 3/98, Berlin
- DIFU Deutsches Institut für Urbanistik (1999): Programmbegleitung „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- DiGaetano, Alan/Strom, Elizabeth (2003): Comparative Urban Governance – an integrated approach, in: Urban Affairs Review 38(3), S. 356-396
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1991): The Iron Cage Revisited – Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago/London: University of Chicago Press, S. 63-82
- Donati, Paolo R. (2001): Die Rahmenanalyse politischer Diskurse, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse Band 1 – Theorien und Methoden, Opladen: Leske + Budrich, S. 145-175
- Döring, Dieter/Hanesch, Walter/Huster, Ernst-Ulrich (Hg.) (1990): Armut im Wohlstand, Frankfurt/Main: Suhrkamp
- Dubet, Francois/Lapeyronnie, Didier (1994): Im Aus der Vorstädte – der Zerfall der demokratischen Gesellschaft, Stuttgart: Klett-Cotta
- Easton, David (1969): The New Revolution in Political Science, in: American Political Science Review 63, S. 1051-1061
- EFILWC European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1987): Living Conditions in Urban Europe, Brüssel

- Eick, Volker (2000): Vom „Unternehmen Stadt“ zum „Quartiersmanagement“, in: MieterEcho 277, Berlin
- Eick, Volker/Grell, Britta (1996): Neue Kooperationsformen und Handlungsansätze in der Stadtentwicklungs- und Arbeitsmarktpolitik – das Beispiel Berlin, unveröff. Manuskript, FU Berlin
- Eltges, Markus/Walter, Kurt (2001): Einführung, in: Raumordnung, Bundesamt für Bauwesen und (Hg.): Städtebauförderung – historisch gewachsen und zukunftsfähig, Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.2001, Bonn, S. I-X
- Empirica (2001): Soziale Stadtentwicklung in Berlin – Evaluationszwischenbericht zum Quartiersmanagement, veröffentlicht als Anlage zu: Abgeordnetenhaus von Berlin (2001): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über „Soziale Stadtentwicklung in Berlin – Evaluationszwischenbericht zum Quartiersmanagement“, Drucksache 14/1526 vom 06.9.2001, Berlin
- Empirica (2003a): Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999-2002, Band 1: Zusammenfassung und Empfehlungen, Ergebnisse für das Verfahren insgesamt, Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin
- Empirica (2003b): Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999-2002, Band 2: Ergebnisse für die Gebiete, Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin
- Engwall, Mats (2002): No Project is an Island – Linking Projects to History and Context, Vortrag auf der European Academy of Management (EURAM) Conference am 11.5.2002 in Stockholm
- Eurocities (1998): Towards an expanded European Urban Policy – Document prepared by the EUROCITIES Policy Advisory Group, Lille
- Eurocities (2004a): About EUROCITIES, Brüssel
- Eurocities (2004b): EUROCITIES Vienna Declaration for an Integrated Approach towards Urban Issues and Reinforced Cooperation with Cities in the European Union, verabschiedet bei der Jahreshauptversammlung am 12. November 2004 in Wien
- Europäische Kommission (1990): Green Paper on the Urban Environment – Communication from the Commission to the Council and Parliament Com(90) 218 final vom 27. Juni 1990, Brüssel
- Europäische Kommission (1993): Social Europe – Towards a Europe of Solidarity – Combating Social Exclusion, Supplement 4/93, Brüssel/Luxemburg
- Europäische Kommission (1994): Mitteilung an die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Leitlinien für die von ihnen zu erstellenden Operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für

- städtische Gebiete (URBAN) (94/C 180/02). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 180 vom 1.7.1994
- Europäische Kommission (1996): Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg
- Europäische Kommission (1997): Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union – Mitteilung der Kommission COM(97)197, Luxemburg
- Europäische Kommission (1998): Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union – ein Aktionsrahmen, Mitteilung der Kommission, Luxemburg
- Europäische Kommission (1999a): Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 213, abgedruckt in: Leitfaden Strukturpolitische Maßnahmen 2000-2006, Luxemburg
- Europäische Kommission (1999b): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept – auf dem Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, Luxemburg
- Europäische Kommission (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtrandgebiete zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung, Kom (2000) 1100 vom 28.4.2000, Brüssel
- Europäische Kommission (2001a): Europäisches Regieren – ein Weissbuch, KOM(2001) 428 vom 25.7.2001, Brüssel
- Europäische Kommission (2001b): Die lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie stärken – Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Kom (2001) 629 vom 06.11.2001, Brüssel
- Europäische Kommission (2002): Die Programmplanung der Strukturfonds für den Zeitraum 2000-2006 – eine erste Bewertung der Gemeinschaftsinitiative URBAN – Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Kom (2002) 308 vom 14.6.2002, Brüssel
- Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion – Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation – Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg

- Europäische Kommission (2006): Die Kohäsionspolitik und die Städte – Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Kom (2006) 385 vom 13.7.2006, Brüssel
- Europäische Kommission Generaldirektion Regionalpolitik/Generaldirektion Beschäftigung (2005): Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs – Community Strategic Guidelines 2007-2013 – Non Paper of Directorates Generals Regional Policy and Employment May 2005, Brüssel
- Europäische Kommission Generaldirektion XI (1996): Zukunftsfähige Städte in Europa – Bericht der Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt, Brüssel
- Europäische Kommission Generaldirektion XVI (1993): Quartiers en Crise – Citizenship laboratories for Europe? Quartiers en Crise Programme 1991-'93 Final Report, Brüssel
- Europäische Union (2004): Eine Verfassung für Europa – von den Staats- oder Regierungschefs angenommene Verfassung, eine Darstellung für die Bürger, Luxemburg
- Europäische Union (2006): Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 210 vom 31.7.2006, Brüssel
- Europäischer Rat (2000): Presidency conclusions, Lisbon European Council 23 and 24 March, Pressemitteilung SN 100/00, Lissabon
- Europäischer Rechnungshof (2001): Sonderbericht Nr. 1/2001 über die Gemeinschaftsinitiative URBAN, zusammen mit den Antworten der Kommission 2001/C124/01, Brüssel
- Europäisches Parlament (2005): Bericht über die städtische Dimension im Zusammenhang mit der Erweiterung 2004/2258 INI vom 21.9.2005 (A6-0272/2005), Strasburg/Brüssel
- Evers, Adalbert (1986): Zwischen Arbeitsamt und Ehrenamt – Unkonventionelle lokale Initiativen im Schnittpunkt von Arbeit und sozialen Diensten, in: Blanke, Bernhard/Evers, Adalbert/Wollmann, Hellmut (Hg.): Die Zweite Stadt – Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 15-50
- Evers, Adalbert (1990): Im intermediären Bereich – Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Markt und Staat, in: Journal für Sozialforschung 35(2), S. 189-210
- Evers, Adalbert (2005): Verständnisse und Formen lokaler Partnerschaften, in: Haus, Michael (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in

- Deutschland – zwischen Innovation und Beharrung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111-131
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hg.) (1996): Wohlfahrtspluralismus, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Evers, Adalbert/Wintersberger, Helmut (Hg.) (1988): Shifts in the Welfare Mix, Wien: European Centre for Social Welfare Training and Research
- Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (2005): Stellungnahme der Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (kurz: „Soziale Stadt“) zu der Zwischenevaluierung des Programms durch das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3.2005, Bonn, S. 193-198
- Fairclough, Norman (1992): Discourse and Social Change, Cambridge: Polity Press
- Falk, Svenja/Römmele, Andrea/Rehfeld, Dieter/Thunert, Martin (Hg.) (2006): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Faludi, Andrea (2004): Territorial Cohesion – Old (French) Wine in New Bottles?, in: Urban Studies 41(7), S. 1349-1365
- Farwick, Andreas (2001): Segregierte Armut in der Stadt – Ursachen und soziale Folgen der räumlichen Konzentration von Sozialhilfempfängern, Opladen: Leske + Budrich
- Farwick, Andreas (2004): Segregierte Armut – zum Einfluß städtischer Wohnquartiere auf die Dauer von Armutslagen, in: Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hg.): An den Rändern der Städte, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 286-314
- Felder, Michael (2001): Die Transformation von Staatlichkeit – Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Fischer, Frank (2003): Reframing Public Policy – Discursive Politics and Deliberative Practices, Oxford: Oxford University Press
- Forester, John (1999): The deliberative practitioner – encouraging participative planning processes, Cambridge, MA: MIT Press
- Foucault, Michel (1981): Archäologie des Wissens, Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin (1999): Vom Metropolenwahn zur solidarischen und zukunftsfähigen Stadt, Berlin

- Frank, Susanne (2005): Eine kurze Geschichte der „Europäischen Stadtpolitik“ – erzählt in drei Sequenzen, in: Altröck, Uwe/Güntner, Simon/Huning, Sandra/Peters, Deike (Hg.): Zwischen Anpassung und Neuerfindung – Raumplanung und Stadtentwicklung in den Staaten der EU-Osterweiterung, Berlin: Uwe Altröck Verlag, S. 307-322
- Franke, Thomas (2003): Quartiermanagement – Schlüsselinstrument integrierter Stadtteilentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 170-207
- Franke, Thomas/Löhr, Rolf-Peter/Sander, Robert (2000): Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 2./2000, S. 243-268
- Franke, Thomas/Grimm, Gaby (2002): Quartiermanagement – Systematisierung und Begriffsbestimmung, in: Quartiermanagement), Bertelsmann-Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung/KGSt (Netzwerkknoten) (Hg.): Quartiermanagement – ein strategischer Stadt(teil)entwicklungsansatz – Organisationsmodell und Praxisbeispiele, Hannover, S. 5-12
- Frick, Dieter (1993): Anstoß zu Innovation und Reform – die Internationale Bauausstellung 1987 aus der Sicht der Handelnden und Beteiligten, in: Brech, Joachim (Hg.): Neue Wege der Planungskultur. Orientierungen in Zeiten des Umbruchs, Darmstadt: Verlag für wissenschaftliche Publikationen
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (1999): Modernisieren ohne auszuschließen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Friedrichs, Jürgen (2005): Thesen zur Stadtsoziologie, in: Hannemann, Christine (Hg.): Nachrichtenblatt zur Stadt- und Regionalsoziologie, Juli 2005, Berlin, S. 9-16
- Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg (2000): Leben in benachteiligten Wohngebieten, Opladen: Laske + Budrich
- Fritsche, Miriam (2003): Neues Regieren im Quartier? Das Beispiel Kottbusser Tor in Berlin-Kreuzberg, unveröff. Diplomarbeit am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, Berlin
- Froessler, Rolf (1994a): Integrierende Politik – Aufgaben, Inhalte und Formen staatlicher Programme zur Erneuerung benachteiligter Quartiere, in: Froessler, Rolf/Lang, Markus/Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hg.): Lokale Partnerschaften – die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag, S. 8-35

- Froessler, Rolf (1994b): *Stadtviertel in der Krise*, Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen
- Froessler, Rolf/Lang, Markus/Selle, Klaus/Staubach, Reiner (1994b): Vorwort, in: Froessler, Rolf/Lang, Markus/Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hg.): *Lokale Partnerschaften – die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten*, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag, S. 3-5
- Froessler, Rolf/Lang, Markus/Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hg.) (1994a): *Lokale Partnerschaften – Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten*, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag
- Füchtner, Nathalie (1997): *Netzwerke europäischer Räume – Transregionale Kooperation als wirtschaftliches und politisches Potential im Strukturwandel*, Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer
- Fuhrich, Manfred/Gatzweiler, Hans-Peter (1990): *Experimentelle Forschung im Wohnungs- und Städtebau als Methode der wissenschaftlichen Politikberatung*, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hg.): *Informationen zur Raumentwicklung* 10/11.1990, Bonn: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, S. 523-535
- Fürst, Dietrich/Hesse, Joachim Jens/Richter, Hartmut (Hg.) (1984): *Staat und Stadt – Verdichtungsräume im Prozeß der föderalstaatlichen Problemverarbeitung*, Baden-Baden: Nomos Verlag
- Fürst, Dietrich/Lahner, Marion/Zimmermann, Karsten (2004): *Neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung – Placemaking und Local Governance*, Erkner: IRS
- Gamson, William A./Lasch, Kathryn E. (1983): *The Political Culture of Social Welfare Policy*, in: Spiro, Shimon E./Yaar, Ephraim (Hg.): *Evaluating the Welfare State*, New York: Academic Press, S. 397-415
- Garud, Raghu/Karnoe, Peter (2001): *Path Creation as a Process of Mindful Deviation*, in: Garud, Raghu/Karnoe, Peter (Hg.): *Path Dependence and Creation*, Mahwah, NJ/London: Lawrence Erlbaum Associates, S. 1-38
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (1996): *Bündnis für Wohnen, Arbeit und sozialen Frieden in Deutschland – Überlegungen und Vorschläge zur sozialen Marktwirtschaft im Rahmen der Diskussion zum Wirtschafts- und Wohnstandort Deutschland*, Köln
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (1997): *Humanisierung der großen Siedlungen. Herausforderungen, Ansätze*

- und Leistungsbeiträge der gemeinnützig orientierten, unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern, GdW Information 50, Köln
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (1998): Überforderte Nachbarschaften – zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern, GdW Schriften 48, Köln/Berlin
- Geddes, Mike (2000): Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership, in: International Journal of Urban and Regional Research 24(4), S. 782-800
- Geiling, Heiko (2001): Die politische Soziologie der Stadt zwischen Globalisierung und Lokalisierung, in: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Geiling, Heiko (Hg.): Globalisierung – Partizipation – Protest, Opladen: Leske + Budrich, S. 233-254
- Gestring, Norbert/Janssen, Andrea (2002): Sozialraumanalysen aus stadtsoziologischer Sicht, in: Riege, Marlo/Schubert, Herbert (Hg.): Sozialraumanalyse. Grundlagen – Methoden – Praxis, Opladen: Leske + Budrich, S. 147-160
- Geyer, Robert R. (2000): Exploring European Social Policy, Cambridge: Polity Press
- GHK (2003): Ex-Post Evaluation Urban Community Initiative (1994-1999) – Final Report August 2003, Brüssel
- Giddens, Anthony (1997): Die Konstitution der Gesellschaft, 3. Auflage, Frankfurt/Main: Campus Verlag
- Goffmann, Erving (1974): Frame Analysis – an Essay on the Organization of Experience, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Göhler, Gerhard (1994): Politische Institutionen und ihr Kontext – begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Göhler, Gerhard (Hg.): Die Eigenart der Institutionen – zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 19-46
- Göhler, Gerhard (1997): Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel, in: Göhler, Gerhard (Hg.): Institutionenwandel, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 21-56
- Goodin, Robert E. (1996): Institutions and their Design, in: Goodin, Robert E. (Hg.): The Theory of Institutional Design, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-53
- Goodman, Richard Alan (1981): Temporary Systems – Professional Development, Manpower Utilization, Task Effectiveness, and Innovation, New York: Praeger Publishers

- Goodman, Richard Alan/Goodman, Lawrence Peter (1976): Some Management Issues in Temporary Systems: A Study of Professional Development and Manpower – the Theatre Case, in: *Administrative Science Quarterly* 21(September 1976), S. 494-501
- Gottdiener, Mark (1997): *The Social Production of Urban Space* (2. Paperback Auflage), Austin: University of Texas Press
- Gottweis, Herbert (2003): Post-positivistische Zugänge in der Policy-Forschung, in: Maier, Matthias Leonhard/Hurrelmann, Achim/Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja/Wiesner, Achim (Hg.): *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*, Opladen: Leske + Budrich, S. 122-138
- Grabher, Gernot (2002): Cool Projects, Boring Institutions: Temporary Collaboration in Social Context, in: *Regional Studies* 36(3), S. 205-214
- Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hg.) (2005): *Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Grimm, Gaby (2004): *Stadtentwicklung und Quartiermanagement – Entwicklung und Aufbau lokalspezifischer Organisations- und Steuerungsstrukturen*, Essen: Klartext Verlag
- Grimm, Gaby/Hinte, Wolfgang/Litges, Gerhard (2004): *Quartiermanagement – eine kommunale Strategie für benachteiligte Wohngebiete*, Berlin: Edition Sigma
- Groeger, Frederick (2002): Quartiersöffentlichkeit, Bewohnerbeteiligung und lokale Politik im „Problemviertel“ – eine Fallstudie, in: Walther, Uwe-Jens (Hg.): *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur sozialen Stadt?*, Opladen: Leske + Budrich, S. 165-178
- Grunow, Dieter (2003b): Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse, in: Grunow, Dieter (Hg.): *Verwaltungshandeln in Politikfeldern*, Opladen: Leske + Budrich, S. 15-59
- Grunow, Dieter (Hg.) (2003a): *Verwaltungshandeln in Politikfeldern*, Opladen: Leske + Budrich
- Guigou, J.-L. (2001): Europe and territorial planning, in: Bailly, A./Frémont, A. (Hg.): *Europe and its States – a Geography*, Paris: la Documentation Française, S. 3-4
- Güntner, Simon (2004): Quartiersmanagement als Netzwerkmanagement – über das organisieren von politischer Intervention in Armutsquartieren, in: Walther, Uwe-Jens/Mensch, Kirsten (Hg.): *Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“ – Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand*, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 169-187

- Güntner, Simon (2005): Analyse des Mehrwerts der Förderung, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hg.): URBAN II Berlin – Aktualisierung der Halbzeitbewertung, Berlin, S. 18-24
- Güntner, Simon/Helfen, Thomas et al. (2005a): Sozialorientierte Stadterneuerungspolitiken in Europa – Beispiele aus dem Forschungsverbund ENTRUST, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Die soziale Stadt – ein Programm wird evaluiert, Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3.2005, Bonn, S. 159-173
- Güntner, Simon/Helfen, Thomas et al. (2005b): Gemeinsam sind wir stark? Partnerschaften als Element der Quartiersentwicklung in Europa, in: Altrock, Uwe/Kunze, Ronald/von Petz, Ursula/Schubert, Dirk (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05, Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin, S. 267-282
- Haack, Silke (2005): Evaluierung des Programms „Soziale Stadt“ – Hintergründe, Vorgehensweise, Bausteine, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Die soziale Stadt – ein Programm wird evaluiert, Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3.2005, Bonn, S. 55-61
- Habermas, Jürgen (1997): Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bände, Frankfurt/Main: Suhrkamp
- Hajer, Maarten A. (1995): The Politics of Environmental Discourse – Ecological Modernization and the Policy Process, Oxford: Clarendon Press
- Hajer, Maarten A. (1997): Ökologische Modernisierung als Sprachspiel – eine institutionell-konstruktivistische Perspektive zum Umweltdiskurs und zum institutionellen Wandel, in: Soziale Welt 48, S. 107-132
- Hajer, Maarten A. (2003a): A Frame in the Fields – Policymaking and the Reinvention of Politics, in: Hajer, Maarten A./Wagenaar, Hendrik (Hg.): Deliberative Policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society, Cambridge: Cambridge University Press, S. 88-110
- Hajer, Maarten A. (2003b): Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void, in: Policy Sciences 36, S. 175-195
- Hajer, Maarten A. (2004): Argumentative Diskursanalyse – auf der Suche nach Koalitionen, Praktiken und Bedeutung, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse Band 2 – Forschungspraxis, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 271-298
- Hajer, Maarten A./Wagenaar, Hendrik (2003b): Introduction, in: Hajer, Maarten A./Wagenaar, Hendrik (Hg.): Deliberative Policy Analysis

- Understanding Governance in the Network Society, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-30
- Hajer, Maarten A./Wagenaar, Hendrik (Hg.) (2003a): Deliberative Policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society, Cambridge: Cambridge University Press
- Halpern, Charlotte (2002): What is so special about the European integration? The implementation of the Community Initiative URBAN in Berlin (1994-1999), Paper presented at the EURA Conference: Urban and Spatial European Policies: Levels of Territorial Government, Turin 18-20 April 2002
- Halpern, Charlotte/Güntner, Simon (2006): From Urban Regeneration to Neighbourhood Management – local policy change in Berlin and the role of the EU (1990-2004), in: Doria, Luigi/Fedeli, Valeria/Tedesco, Carla (Hg.): Rethinking European Spatial Policy as a Hologram – Actions, Institutions, Discourses, Aldershot: Ashgate
- Hanesch, Walter (1996): Krise und Perspektiven der sozialen Stadt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 50/96, S. 21-31
- Hanesch, Walter (1997b): Einleitung – Gibt es eine Zukunft für die soziale Stadt?, in: Hanesch, Walter (Hg.): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen: Leske + Budrich, S. 7-18
- Hanesch, Walter (1997c): Konzeption, Krise und Optionen der sozialen Stadt, in: Hanesch, Walter (Hg.): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen: Leske + Budrich, S. 21-56
- Hanesch, Walter (1999): Strategien für die soziale Stadt, in: Mirbach, Thomas (Hg.): Entwürfe für eine soziale Stadt, Amsterdam: Fakultas Verlag, S. 85-102
- Hanesch, Walter (Hg.) (1997a): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen: Leske + Budrich
- Hanesch, Walter/Krüger-Conrad, Kirsten (2004): Lokale Beschäftigung und Ökonomie als Herausforderung für die „Soziale Stadt“, in: Hanesch, Walter/Krüger-Conrad, Kirsten (Hg.): Lokale Beschäftigung und Ökonomie – Herausforderung für die „Soziale Stadt“, Wiesbaden: Leske + Budrich, S. 7-33
- Hanesch, Walter/Krüger-Conrad, Kirsten (Hg.) (2004): Lokale Beschäftigung und Ökonomie – Herausforderung für die „Soziale Stadt“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Hängematten e.V. (2001): Stunk im Kiez, in: Quer Arbeitslosenzeitung für Berlin, Juni 2001,

- Hantrais, Linda (1995): *Social Policy in the European Union*, London: Macmillan
- Harding, Alan (2000): *Regime Formation in Manchester and Edinburgh*, in: Gerry, Stoker (Hg.): *The New Politics of British Local Governance*, London: Macmillan, S. 54-71
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg (1999): *Neo-Institutionalismus*, Bielefeld: transcript Verlag
- Hastings, Annette (1999): *Analysing Power Relations in Partnerships – is there a Role for Discourse Analysis?*, in: *Urban Studies* 36(1), S. 91-106
- Haus, Michael (2005b): *Einleitung: Lokale Institutionenpolitik in Deutschland zwischen strategischen Entscheidungen und kulturellen Deutungsprozessen – Versuch einer konzeptionellen Annäherung*, in: Haus, Michael (Hg.): *Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland – zwischen Innovation und Beharrung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-54
- Haus, Michael (2005c): *Zivilgesellschaft und soziales Kapital im städtischen Raum*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 03/2005, S. 25-31
- Haus, Michael (Hg.) (2005a): *Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland – zwischen Innovation und Beharrung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Häußermann, Hartmut (1991a): *Die Bedeutung „lokaler Politik“ – neue Forschung zu einem alten Thema*, in: Blanke, Bernhard (Hg.): *Staat und Stadt – Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik*, PVS Sonderheft 22/1991, Opladen: Leske + Budrich, S. 35-50
- Häußermann, Hartmut (1991b): *Lokale Politik und Zentralstaat – Ist auf kommunaler Ebene „alternative Politik“ möglich?*, in: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hg.): *Brennpunkt Stadt – Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag, S. 52-92
- Häußermann, Hartmut (1995): *Die Stadt und die Stadtsoziologie – Urbane Lebensweise und die Integration des Fremden*, in: *Berliner Journal für Soziologie*(1/1995), S. 89-98
- Häußermann, Hartmut (1997): *Armut in den Großstädten – eine neue städtische Unterklasse?*, in: *Leviathan* 25(1/1997), S. 12-27
- Häußermann, Hartmut (1998): *Zuwanderung und die Zukunft der Stadt – neue ethnisch-kulturelle Konflikte durch die Entstehung einer neuen sozialen „underclass“?*, in: Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hg.): *Die Krise der Städte – Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 145-175

- Häußermann, Hartmut (2000): Die Krise der „sozialen Stadt“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10-11, S. 13-21
- Häußermann, Hartmut (2001): Die Privatisierung der Stadt, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung – Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich, S. 41-61
- Häußermann, Hartmut (2002): Global, lokal, sozial – von der Unteilbarkeit der Stadt, in: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur sozialen Stadt?, Opladen: Leske + Budrich, S. 71-84
- Häußermann, Hartmut (2005a): Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Gesamtbewertung und Empfehlungen der Zwischenevaluation 2003/2004, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Die soziale Stadt – ein Programm wird evaluiert, Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3.2005, Bonn, S. 75-85
- Häußermann, Hartmut (2005b): Antworten zum Fragenkatalog zur Anhörung des Antrags von SPD und Bündnis 90/Die Grünen „Das Programm „Soziale Stadt“ weiterentwickeln und ausweiten“ (BT-DS 15/4660) am 13.4.2005, Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Ausschussdrucksache 15(14)1617, Berlin
- Häußermann, Hartmut/Holm, Andrej/Zunzer, Daniela (2002): Stadterneuerung in der Berliner Republik – Modernisierung in Berlin-Prenzlauer Berg, Opladen: Leske + Budrich
- Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas (1995): „Stadtentwicklung sozial“ – Konzeption für ein Stadtentwicklungsprogramm „Berlin in Perspektive“, Gutachten im Auftrag des Senators für Stadtentwicklung und Umweltschutz, November 1995, Berlin
- Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas (1996): „Stadtentwicklung sozial“ – Stadtentwicklung und soziale Dynamik in Berlin – Pilotstudie Lichtenberg, Gutachten im Auftrag des Senators für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin, Oktober 1996, Berlin
- Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas (2000): Berlin – von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990, Opladen: Leske + Budrich
- Häußermann, Hartmut/Oswald, Ingrid (Hg.) (1997): Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan Sonderheft 17
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1987): Neue Urbanität, Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1990): Bausteine zu einem Szenario der Entwicklung von Berlin, in: Berlin, Senatsverwaltung

- für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hg.): Metropole Berlin – Mehr als Markt! Dokumentation des Symposiums 26./27. November 1990, Berlin: Kulturbuch Verlag, S. 23-58
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2002): Die Mühen der Differenzierung, in: Löw, Martina (Hg.): Differenzierungen des Städtischen, Opladen: Leske + Budrich, S. 29-67
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2004): Stadtsoziologie – eine Einführung, Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Healey, Patsy (1997): Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies, London: Macmillan
- Healey, Patsy/Cars, Göran/Madanipour, Ali/De Magalhães, Claudio (2002): Transforming Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity, in: Cars, Göran/Healey, Patsy (Hg.): Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux, Aldershot: Ashgate, S. 6-28
- Heclo, Hugh (1974): Modern Social Politics in Britain and Sweden – from Relief to Income Maintenance, New Haven: Yale University Press
- Heclo, Hugh (1978): Issue Networks and the Executive Establishment, in: King, Anthony (Hg.): The New American Political System, Washington: American Enterprise Institute, S. 87-124
- Heinelt, Hubert (1993): Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen, in: Heritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Heinelt, Hubert (1996): Die Struktur fondsförderung – Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union, in: Heinelt, Hubert (Hg.): Politiknetzwerke und europäische Struktur fondsförderung – ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen: Leske + Budrich, S. 17-32
- Heinelt, Hubert (2003): Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien: Oldenbourg, S. 239-256
- Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene, in: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 29-44
- Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hg.) (1991): Brennpunkt Stadt – Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag
- Heitmeyer, Wilhelm (1998): Versagt die „Integrationsmaschine“ Stadt? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihrer Kon-

- fliktfolgen, in: Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hg.): Die Krise der Städte, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 443-467
- Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (1998b): Einleitung – die städtische Dimension ethnischer und kultureller Konflikte, in: Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hg.): Die Krise der Städte, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 9-17
- Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hg.) (1998a): Die Krise der Städte – Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hg.) (1983): Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie. Bestandsaufnahme und Evaluierung, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Heritier, Adrienne (Hg.) (1993): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Herlyn, Ulfert/Lakemann, Ulrich/Lettko, Barbara (1991): Armut und Milieu – benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag
- Hermann, Sabine/Imme, Uwe/Meinlschmidt, Gerhard (1998): Sozialstrukturatlas Berlin 1997 – eine disaggregierte statistische Sozialraumanalyse, Berlin, Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin
- Herrle, Peter/Walther, Uwe-Jens (Hg.) (2005): Socially Inclusive Cities – Emerging Concepts and Practice, Münster: LIT Verlag
- Herrmann, Peter (1997): Sozialpolitik in der Europäischen Union, Rheinfelden/Berlin: Schäuble Verlag
- Hess, Henner/Mechler, Achim (1973): Ghetto ohne Mauern – ein Bericht aus der Unterschicht, Frankfurt/Main: Suhrkamp
- Hesse, Joachim Jens (Hg.) (1983): Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation, Baden-Baden: Nomos Verlag
- Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur (1988): Staatliche Institutionspolitik im internationalen Vergleich, in: Ellwein, Thomas (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 2, Baden-Baden: Nomos, S. 69-111
- Hitzler, Ronald (2002): Die Wiederentdeckung der Handlungspotentiale – Problemstellungen politischer Soziologie unter den Bedingungen reflexiver Modernisierung, in: Müller, Michael/Raufer, Thilo/Zifonun, Darius (Hg.): Der Sinn der Politik – Kulturwissenschaftliche Politikanalysen, Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft, S. 17-37
- Hitzler, Ronald/Honer, Anne/Maeder, Christoph (Hg.) (1994): Expertenwissen – Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Opladen: Westdeutscher Verlag

- Hoffmann, Andrew J. (1999): Institutional Evolution and Change – Environmentalism and the U.S. Chemical Industry, in: *Academy of Management Journal* 42(4), S. 351-371
- Hofmann, Jeanette (1993): *Implizite Theorien in der Politik – Integrationsprobleme regionaler Technologiepolitik*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Holl, Christian (Hg.) (2002): *Die soziale Stadt. Ein politisches Programm in der Diskussion*, Stuttgart/München: DVA
- Hooghe, Liesbet (1996): Building a Europe with the Regions – the Changing Role of the European Commission, in: Hooghe, Liesbet (Hg.): *Cohesion Policy and European Integration – Building Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, S. 89-126
- Hübner, Danuta (2005): *Regions and Cities – key players in regional policy and the Lisbon agenda*, Vortrag bei einer Veranstaltung des Ausschusses der Regionen am 12.10.2005 in Brüssel
- Huttenloher, Christian (1999): *Parlament erreichte Fortsetzung der Gemeinschaftsinitiative – URBAN wird verlängert*. *EUROPA kommunal*. 4/99: 159-163
- Ibert, Oliver (2003a): *Innovationsorientierte Planung – Verfahren und Strategien zur Organisation von Innovation*, Opladen: Leske + Budrich
- Ibert, Oliver (2003b): *Projekte und Innovation – Projektorientierung in der Entwicklungsplanung als Antwort auf das Problem der Organisation von Innovation*, in: *Raumforschung und Raumordnung* 61 (1-2/2003), S. 3-12
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (2004): *Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ – Endbericht*, Berlin
- ISR Institut für Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin (2002): *Endbericht des Hauptstudiumsprojektes „Hi-Lo Neighbourhood“ unter Leitung von Prof. Uwe-Jens Walther und Simon Güntner*, Berlin
- Jann, Werner (2001): *Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik – Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung*, in: Schröter, Eckhard (Hg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung – lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich, S. 321-344
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2003): *Phasenmodelle und Politikprozesse – der Policy-Cycle*, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien: Oldenbourg Verlag, S. 71-104

- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 193-214
- Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (1995b): Netzwerkanalyse, Netzwerkforschung und Politikproduktion – Ansätze zur „cross-fertilization“, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hg.): Netzwerke und Politikproduktion – Konzepte, Methoden und Perspektiven, Marburg: Schüren Presseverlag, S. 9-23
- Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hg.) (1995a): Netzwerke und Politikproduktion – Konzepte, Methoden und Perspektiven, Marburg: Schüren Presseverlag
- Jepperson, Ronald L. (1991): Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago/London: University of Chicago Press, S. 143-163
- John, Peter (2000): The Europeanisation of Sub-national Governance, in: *Urban Studies* 37(5-6), S. 877-894
- John, Peter/Cole, Alistair (2000): When do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparing networks of Local Policy Makers in Britain and France, in: *Comparative Political Studies* 33(2), S. 248-268
- Jusos Berlin (1998): „Wir sind die Roten“ – Diskussionsvorlage zum Wahlkampf der Berliner Jusos, in: Sojus – Rundbrief der Berliner Jusos Ausgabe 74 (Februar 1998), S. 28-29
- Kaplan, Thomas J. (1993): Reading Policy Narratives – Beginnings, Middles, and Ends, in: Fischer, Frank/Forester, John (Hg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham/London: Duke University Press, S. 167-185
- Kast, Alexandra (2005): Die Bürgerjury – ein Mittel zum Empowerment in benachteiligten Quartieren? Eine Fallstudie am Beispiel des Quartiersmanagements Soldiner Straße, unveröff. Diplomarbeit an der Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Berlin
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.) (1987): Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe, München: Oldenbourg Verlag
- Kazepov, Yuri (2005): Soziale Ausgrenzung in den Städten im europäischen Vergleich und die Bedeutung des Sozialstaates, in: Hanesch, Walter/Krüger-Conrad, Kirsten (Hg.): Lokale Beschäftigung und Ökonomie – Herausforderung für die „Soziale Stadt“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 58-91

- Keim, Rolf/Neef, Rainer (2000): Ressourcen für das Leben im Problemquartier, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 10-11/2000*, S. 30-39
- Keller, Carsten (1999): *Armut in der Stadt – zur Segregation benachteiligter Gruppen in Deutschland*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Keller, Reiner (1997): Diskursanalyse, in: Hitzler, Ronald/Honer, Anne (Hg.): *Sozialwissenschaftliche Hermeneutik*, Opladen: Leske + Budrich, S. 309-333
- Keller, Reiner (1998): Müll – die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Keller, Reiner (2001): Wissenssoziologische Diskursanalyse, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse Band 1 – Theorien und Methoden*, Opladen: Leske + Budrich, S. 113-143
- Keller, Reiner (2004): Der Müll der Gesellschaft – eine wissenssoziologische Diskursanalyse, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse Band 2 – Forschungspraxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 197-232
- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.) (2001): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse Band 1 – Theorien und Methoden*, Opladen: Leske + Budrich
- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.) (2004): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse Band 2 – Forschungspraxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Kern, Christine (2001): Transnationale Städtenetzwerke in Europa, in: Schröter, Eckhard (Hg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung – Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich, S. 95-116
- Kickert, Walter J.M./Koppenjan, Joop F.M. (1999): Public Management and Network Management – an Overview, in: Kickert, Walter J.M./Klijn, Erik-Hans/Koppenjan, Joop F.M. (Hg.): *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector* (2. Auflage), London: Sage Publications, S. 35-61
- Kingdon, John (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Harper Collins College Publishers
- Klemann, Jürgen (1997): Platte mit Zukunft, in: *Foyer, Magazin der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr Berlin Nr.4, 7. Jg., S. 4-8*
- Kopietz, Andreas (2000): Senat wirft Quartiersmanager raus, in: *Berliner Zeitung vom 9. Mai 2000*

- Krämer, Jürgen (2002): Integration der „Entbehrlichen“? Das Programm Soziale Stadt in der Tradition der sozialpolitischen Stadtpolitik – (k)eine Polemik, in: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen: Leske + Budrich, S. 195-207
- Krätke, Stefan (1995): Stadt – Raum – Ökonomie – Einführung in aktuelle Problemfelder der Stdtökonomie und Wirtschaftsgeographie, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag
- Krätke, Stefan/Borst, Renate (2000): Berlin – Metropole zwischen Boom und Krise, Opladen: Leske + Budrich
- Krautzberger, Michael (1995): Bundesraumordnung, in: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover: Verlag der ARL, S. 142-148
- Kronauer, Martin (1997): „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“ – über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung, in: Leviathan 25(1/1997), S. 28-49
- Kronauer, Martin (2002): Exklusion – die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Kronauer, Martin/Vogel, Berthold (1998): Spaltet Arbeitslosigkeit die Gesellschaft?, in: Berger, Peter A./Vester, Michael (Hg.): Alte Ungleichheiten – Neue Spaltungen, Opladen: Leske + Budrich, S. 333-350
- Kronauer, Martin/Vogel, Berthold (2004): Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt – was sind Quartiereffekte, was Lageeffekte?, in: Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hg.): An den Rändern der Städte, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 235-257
- Krüger, Jürgen (1985): Kommunale Sozialpolitik und die Krise des Wohlfahrtsstaats – zur Verortung der sozialpolitischen Dezentralisierungsdebatte, in: Krüger, Jürgen/Pankoke, Eckart (Hg.): Kommunale Sozialpolitik, München/Wien, S. 11-45
- Krueger, Richard A. (1994): Focus Groups: A practical guide for applied research, Thousand Oaks: Sage
- Krummacher, Michael/Kulbach, Roderich/Waltz, Viktoria/Wohlfahrt, Norbert (2003): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement – Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit, Opladen: Leske + Budrich
- Kuhm, Klaus (1999): Exklusionsprozesse und städtischer Raum – Plädoyer für einen Paradigmenwechsel der städtischen Armutsforschung. Arbeitspapier 34 in der Reihe Arbeitspapiere der ZWE „Arbeit und Region“ der Universität Bremen

- Kunzmann, Klaus (1989): Eine europäische Städtebaupolitik?, in: Informationen zur Raumentwicklung 8/9. 1989, S. 609-615
- Kunzmann, Klaus (1990): Durch Wiese und Wald in die europäische Stadtpolitik – zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaft über die städtische Umwelt, in: der städtetag 12/1990, S. 846-851
- Kunzmann, Klaus (2004): Braucht Europa eine Stadtpolitik von oben? Vortrag beim Stadt-Kolloquium an der Humboldt Universität zu Berlin am 17.5.2004
- L.I.S.T. Lösungen im Stadtteil (1999): Erster Zwischenbericht zum Quartiersmanagement Soldiner Straße vom 31.8.1999, unveröff. Manuskript, Berlin
- Laclau, Ernesto/Mouffe, Chantal (1991): Hegemonie und radikale Demokratie – zur Dekonstruktion des Marxismus, Wien: Passagen Verlag
- Lang, Markus (1994): Neue Handlungsansätze zur Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere in Deutschland, in: Froessler, Rolf/Lang, Markus/Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hg.): Lokale Partnerschaften – die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag, S. 161-175
- Läpple, Dieter (1991): Essay über den Raum, in: Häußermann, Hartmut (Hg.): Stadt und Raum – Soziologische Analysen, Pfaffenweiler: Centaurus, S. 157-207
- Le Galès, Patrick (2002): European Cities – Social Conflicts and Governance, Oxford: Oxford University Press
- Lefebvre, Henri (2001): The Production of Space (14. Auflage), Oxford: Blackwell Publishers
- Leggewie, Claus (2006): Deliberative Demokratie – von der Politik- zur Gesellschaftsberatung (und zurück), in: Falk, Svenja/Römmele, Andrea/Rehfeld, Dieter/Thunert, Martin (Hg.): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Leibfried, Stefan/Voges, Wolfgang (Hg.) (1992): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Sonderheft 32 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Lenhart, Karin (2001): Berliner Metropolis – Stadtentwicklungspolitik im Berliner Bezirk Mitte nach der Wende, Opladen: Leske + Budrich
- Lepsius, M. Rainer (1995): Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, in: Nedelmann, Birgitta (Hg.): Politische Institutionen im Wandel, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 392-403

- Lessenich, Stephan (2003): *Dynamischer Immobilismus – Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*, Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Lindblom, Charles E. (1959): *The Science of Muddling Through*, in: *Public Administration Review* 19(2), S. 79-88
- Löhr, Rolf-Peter (2005): Wortbeitrag im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN „Das Programm ‚Soziale Stadt‘ weiterentwickeln und ausweiten (BT-Drucksache 15/4660), 71. Sitzung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen am 13.4.2005, Protokoll Nr. 15/71, (Hg.), Berlin, S. 36-37
- Löhr, Rolf-Peter/Rösner, Verena (2003): *Kooperation und Koordination – Bündelung der Ressourcen*, in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 148-169
- Lompscher, Katrin (1999): *Soziale Stadtentwicklung – Erfahrungen und Konzepte aus Berlin*, Manuskript, Oktober 1999, Berlin
- Löw, Martina (Hg.) (2002): *Differenzierungen des Städtischen*, Opladen: Leske + Budrich
- Lowi, Theodore (1972): *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, in: *Public Administration Review* 33, S. 298-310
- Lowndes, Vivien (2001): *Rescuing Aunt Sally – Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics*, in: *Urban Studies* 38(11), S. 1953-1971
- Lowndes, Vivien/Skelcher, Chris (1998): *The dynamics of multi-organizational partnerships – an analysis of changing modes of governance*, in: *Public Administration* 76, S. 313-33
- Lowndes, Vivien/Wilson, David (2001): *Social Capital and Local Governance – Exploring the Institutional Design Variable*, in: *Political Studies* 49(4), S. 629-647
- Lundin, Rolf A./Söderholm, Anders (1998): *Conceptualizing a Projectified Society – Discussion of an Eco-Institutional Approach to a Theory on Temporary Organizations*, in: Lundin, Rolf A./Midler, Christophe (Hg.): *Projects as Arenas for Renewal and Learning Processes*, Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers, S. 13-23
- Madanipour, Ali/Cars, Göran/Allen, Judith (Hg.) (1998): *Social Exclusion in European Cities*, London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Maier, Matthias Leonhard/Hurrelmann, Achim et al. (Hg.) (2003): *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*, Opladen: Leske + Budrich

- Malek, Tanja (2002): Politikgestaltung auf europäischer Ebene, Baden-Baden: Nomos Verlag
- Marcuse, Peter (1989): „Dual City“ – a muddy metaphor for a quartered city, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 13(4), S. 697-708
- Marlow, David (1992): EUROCITIES – from urban networks to a European urban policy, in: *EKISTICS* 352/353, S. 28ff
- Mayer, Hans-Norbert (2004): Projekte in der Stadtentwicklung – Chancen und Risiken einer projektorientierten Planung, in: Gestring, Norbert/Glasauer, Herbert/Hannemann, Christine/Petrowsky, Werner/Pohlan, Jürgen (Hg.): *Jahrbuch StadtRegion 2003*, Opladen: Leske + Budrich, S. 133-143
- Mayer, Margit (1990): Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt, in: Borst, Renate/Krätke, Stefan/Mayer, Margit/Roth, Roland/Schmoll, Fritz (Hg.): *Das neue Gesicht der Städte – theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte*, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag, S. 190-208
- Mayer, Margit (1991a): Neue Trends in der Stadtpolitik – eine Herausforderung für die Lokale Politikforschung, in: Blanke, Bernhard (Hg.): *Staat und Stadt – Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik*, PVS Sonderheft 22/1991, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 51-71
- Mayer, Margit (1991b): „Postfordismus“ und „lokaler Staat“, in: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hg.): *Brennpunkt Stadt – Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag, S. 31-51
- Mayer, Margit (2003): Das Potenzial des Regulationsansatzes für die Analyse städtischer Entwicklungen am Beispiel territorialer Anti-Armutspolitik, in: Brand, Ulrich/Raza, Werner (Hg.): *Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes*, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 265-280
- Mayntz, Renate (1980a): Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: Mayntz, Renate (Hg.): *Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte*, Königstein, Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, S. 1-19
- Mayntz, Renate (1980b): Die Implementation politischer Programme – Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsansatz, in: Mayntz, Renate (Hg.): *Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte*, Königstein, Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, S. 236-249

- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.) (1995a): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995b): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York: Campus Verlag, S. 9-38
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995c): Der Ansatz des akteur-zentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York: Campus Verlag, S. 39-72
- Merton, Robert K. (1936): The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action, in: American Sociological Review 1, S. 894-904
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung – Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441-471
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1994): Expertenwissen und Experteninterview, in: Hitzler, Ronald/Honer, Anne/Maeder, Christoph (Hg.): Expertenwissen – die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 180-192
- Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M. (2005): Ontologie und Rationalisierung im Zurechnungssystem der westlichen Kultur, in: Meyer, John W. (Hg.): Weltkultur – Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 17-46
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1991): Institutionalized Organizations – Formal Structure as Myth and Ceremony, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago/London: University of Chicago Press, S. 41-62
- Meyer, Uli/Schulz-Schaeffer, Ingo (2005): Drei Formen interpretativer Flexibilität. Technical University Technology Studies Working Papers TUTS-WP-1-2005, Berlin
- Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hg.) (2000): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg: Schüren-Verlag
- Minsky, Marvin (1978): Frames – Artificial Intelligence Laboratory Memorandum, Cambridge, MA: MIT Press
- Mirbach, Thomas (1999): Einleitung, in: Mirbach, Thomas (Hg.): Entwürfe für eine soziale Stadt, Amsterdam: Fakultas Verlag, S. 5-27
- Mirbach, Thomas (Hg.) (1999): Entwürfe für eine soziale Stadt, Amsterdam: Fakultas Verlag

- Molitor, Andreas (2003): Der Kotti kommt vom Tropf, in: Die ZEIT vom 03.7.2003
- Moulaert, Frank (2000): *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*, Oxford: Oxford University Press
- Müller, Marion (2000): „Die arbeiten doch hinter verschlossenen Türen“ – Vereine kritisieren das Quartiersmanagement, in: Die Welt vom 18.02.2000
- Müntefering, Franz (1999): „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt – Ziele des Programms“, Rede anlässlich der Auftaktveranstaltung zum Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ am 5.7.1999 in Berlin, in: *Urbanistik*, Deutsches Institut für (Hg.): Auftaktveranstaltung zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ – Beiträge der Referenten, Berlin
- Murswieck, Axel (Hg.) (1994): *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich
- Musterd, Sako/Ostendorf, Wim (Hg.) (1998): *Urban Segregation and the Welfare State*, London: Routledge
- Naumann, Julia (1998): Plakative Show-Aktivität. die tageszeitung (taz), Berlin, S. 21
- North, Douglas C. (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press
- Nuissl, Henning (2000): *Erschließungsaufgaben – Die Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens in der räumlichen Planung*, Berlin: Edition Sigma
- Nullmeier, Frank (1993): Wissen und Policy-Forschung – Wissenspolitikologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Heritier, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 175-196
- Nullmeier, Frank (1997): Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 101-144
- Nullmeier, Frank (2001): Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse Band 1 – Theorien und Methoden*, Opladen: Leske + Budrich, S. 285-311
- Oberti, Marco (2000): Diversity and Complexity in Local Forms of Urban Anti-Poverty Strategies in Europe, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 24(3), S. 536-553

- Offe, Claus (1969): Politische Herrschaft und Klassenstrukturen – zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hg.): Politikwissenschaft, Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt, S. 155-189
- Offe, Claus (1972a): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Offe, Claus (1972b): Demokratische Legitimation der Planung, in: Offe, Claus (Hg.): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 123-151
- Offe, Claus (1973): Krisen des Krisenmanagements – Elemente einer politischen Krisentheorie, in: Jänicke, Martin (Hg.): Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 197-223
- Offe, Claus (1994): Moderne „Barbarei“ – Der Naturzustand im Kleinformat?, in: Journal für Sozialforschung 34, S. 229-247
- Pappi, Franz Urban (1993): Policy-Netze – Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Heritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 84-94
- Parkinson, Michael (1998): Zusammenfassung des Berichterstatters der Ergebnisse der Workshop-Session „Sozialer Zusammenhalt – Ausrichtung auf bestimmte Stadtgebiete“ beim Europäischen Städteforum in Wien am 27.11.1998. Wien
- Parkinson, Michael (2005): Urban Policy in Europe – where have we been and where are we going? Draft Report for the NODE Project, Liverpool
- Parkinson, Michael et al. (1992): Urbanisation and the Function of Cities in the European Community, Brüssel: Europäische Kommission
- Paugam, Serge (1996): A New Social Contract? Poverty and Social Exclusion: A Sociological View. EUI-RSCAS Working Papers 96/37, European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS), Florenz
- Paulus, Sabine Waltraud Christina (2000): ‚URBAN‘ – A Critical Case Study of the Formulation and Operationalisation of a Community Initiative, London: London School of Economics and Political Science
- PDS Berlin (2001): Miteinander für Berlin – Wahlprogramm der PDS 2001, Berlin
- Peace, Robin (2001): Social Exclusion – a concept in need of definition?, in: Social Policy Journal of New Zealand 16 (July 2001), S. 17-36

- Petri, Katrina (1998): „Open Space Technology“ oder: das Wunder der Kaffeepause, in: Apel, Heino/Dernbach, Dorothee/Ködelpeter, Thomas/Weinbrenner, Peter (Hg.): Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch, Bonn: Stiftung Mitarbeit, S. 94-104
- Phillips, Nelson/Lawrence, Thomas B./Hardy, Cynthia (2004): Discourse and Institutions, in: Academy of Management Review 29(4), S. 635-652
- Pierre, Jon (1999): Models of Urban Governance, in: Urban Affairs Review 34(3), S. 372-396
- Pierson, Paul (2000): Increasing returns, path dependence, and the study of politics, in: American Political Science Review 94(2), S. 251-267
- PLS Ramboll (2004): Endbericht über die Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative URBAN II im Land Berlin 2000-2006, Berlin
- Potter, Philip (2000): Learning through cluster evaluation in urban planning – the ‚Experimental housing and urban design‘ programs in Germany, Paper for presentation at the European Evaluation Society Conference „Taking evaluation to the people“ in Lausanne, October 2000
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hg.) (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago/London: University of Chicago Press
- Pressmann, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron (1973): Implementation, Berkeley: University of California Press
- PROKLA Probleme des Klassenkampfes – Zeitschrift für politische Ökonomie und sozialistische Politik (Hg.) (1987): PROKLA 68 – Lokaler Staat und Kommunalpolitik, Berlin: Rotbuch Verlag
- Quartiersagentur Marzahn NordWest (1999): 1. Zwischenbericht im September 1999, unveröff. Manuskript, Berlin
- Quartiersmanagement Magdeburger Platz (1999): 1. Zwischenebericht des Quartiersmanagements Magdeburger Platz für den Zeitraum 14.6.1999 - 31.8.1999, unveröff. Manuskript, Berlin
- Quartiersmanagement Schöneberg Nord Bülowstraße/Wohnen am Kleistpark (1999): 1. Zwischenbericht vom 15. September 1999, unveröff. Manuskript, Berlin
- Raabe, Rudolf (2005): Fünf Jahre „Soziale Stadt“ in Hessen – Zwischenbilanz, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3.2005, Bonn, S. 133-137
- Rada, Uwe (1997): Die latente Drohung des Bürgerkriegs, in: die tageszeitung (taz) vom 18.8.1997, Berlin, S. 19

- Rada, Uwe (1999): Hans Dampf in allen Debatten, in: die tageszeitung (taz) vom 25.1.1999, Berlin, S. 23
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1991): Council Resolution of 28 January 1991 on the Green Paper on the Urban Environment 91/C 33/02, in: Official Journal of the European Communities C33/4 vom 8.2.1991, Strasbourg/Brüssel
- Rein, Martin/Schön, Donald (1993): Reframing Policy Discourse, in: Fischer, Frank/Forester, John (Hg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham/London: Duke University Press, S. 145-166
- Rennert, Hans-Georg (1990): Das Kommunale Forum Wedding als Versuch einer Planung „von unten“, unveröff. Diplomarbeit an der TU Berlin, Berlin
- Rennert, Hans-Georg (1992): Das Kommunale Forum, in: Knorr-Siedow, Thomas (Hg.): Sanierung und Gesellschafts-Bau, Schriftenreihe Wedding Band 4, Berlin: Verlag der Buchhandlung Mackensen, S. 82-107
- Richardson, Tim/Jensen, Ole B. (2003): Linking Discourse and Space – Towards a Cultural Sociology of Space in Analysing Spatial Policy Discourses, in: Urban Studies 40(1), S. 7-22
- Riege, Marlo/Schubert, Herbert (2002): Einleitung: Zur Analyse sozialer Räume – ein interdisziplinärer Integrationsversuch, in: Riege, Marlo/Schubert, Herbert (Hg.): Sozialraumanalyse. Grundlagen – Methoden – Praxis, Opladen: Leske + Budrich, S. 7-58
- Rometsch, Dietrich (1999): Die Rolle und Funktionsweise der Europäischen Kommission in der Ära Delors, Frankfurt/M.: Peter Lang Verlag
- Room, Graham (1998): Armut und soziale Ausgrenzung – die neue europäische Agenda für Politik und Forschung, in: Voges, Wolfgang/Kazepov, Yuri (Hg.): Armut in Europa, Wiesbaden: Chmielorz, S. 268-277
- Roters, Wolfgang (1995): Soziale Polarisierung in den Städten, Positionspapier für die Arbeitsgruppe des Allgemeinen Ausschusses der ARGEBAU zur Neuorientierung der ARGEBAU-Gremien, vorgelegt beim Allgemeinen Ausschuss am 18./19.5.1995 in Saarbrücken
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen – eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Heritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-148
- Sabatier, Paul A. (Hg.) (1999): Theories of the Policy Process, Oxford: Westview Press

- Salz, Günther (1991): Armut durch Reichtum – Soziale Brennpunkte als Erbe der sozialen Frage – praktische Erfahrungen und theoretische Einsichten, Freiburg i. B.: Lambertus Verlag
- Sander, Robert (2002): Europäische und amerikanische Erfahrungen mit der sozialen Stadtteilentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Die Soziale Stadt – eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 298-321
- Sandner, Ralf (1998): Stadtteilforen in Berlin – ein Beitrag zur neuen Planungskultur?, in: DISP 134, S. 20-23
- Santangelo, Marco (2001): The Urban Pilot Projects Experience – a top-down integrated approach answering to local innovative strategies, Paper presented at the conference „Area-based initiatives in contemporary urban policy, Danish Building and Urban Research and European Urban Research Association, Copenhagen, 17.-19. Mai 2001
- Saretzki, Thomas (2003): Aufklärung, Beteiligung und Kritik – die „argumentative Wende“ in der Policy-Analyse, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien: Oldenbourg Verlag, S. 391-417
- Sauter, Matthias (2002): Qualitätsmerkmale Integrierter Handlungskonzepte für benachteiligte Stadtgebiete, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Impulskongress „Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung“ – Dokumentation, Arbeitspapiere zum Programm „Soziale Stadt“ 7, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 167-172
- Schader-Stiftung (Hg.) (2001): Politische Steuerung der Stadtentwicklung – das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt: Schader-Stiftung
- Scharenberg, Albert (Hg.) (2000): Berlin – Global City oder Konkursmasse?, Berlin: Dietz Verlag
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich
- Schetsche, Michael (1996): Die Karriere sozialer Probleme – Soziologische Einführung, München/Wien: Oldenbourg
- Schetsche, Michael (2000): Wissenssoziologie sozialer Probleme – Grundlegung einer relativistischen Problemtheorie, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Schilling, Rudolf (2003): Behutsame Stadterneuerung, in: Sack, Manfred (Hg.): Stadt im Kopf – Hardt-Waltherr Hämer, Berlin: Jovis Verlag, S. 179-215

- Schlusche, Günther (1997): Die Internationale Bauausstellung Berlin – eine Bilanz, Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin Heft 59, Berlin
- Schmals, Klaus M. (1984): Stadterneuerung, Verwaltungshandeln und die Interessen der Betroffenen, München
- Schmals, Klaus M. (1988): Stadterneuerung und Verwaltungshandeln, in: Selle, Klaus/Karhoff, Brigitte/Froessler, Rolf (Hg.): Stadt erneuern! Eine Ringvorlesung, Dortmund: Institut für Raumplanung an der Universität Dortmund, S. 167-178
- Schmals, Klaus M. (2001): Politische Steuerungsinstrumente sozial-integrativer Stadtentwicklung – ein Überblick, in: Mensch, Kirsten (Hg.): Politische Steuerung der Stadtentwicklung – das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt: Schader Stiftung, S. 52-69
- Schmals, Klaus M./Jahn, Walter (1997): Simultanpolitik durch Stadtforen? Das Beispiel Berlin, in: Heinelt, Hubert (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen: Leske + Budrich, S. 192-215
- Schmals, Klaus M./Kemper, Stephan (2000): Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung, Darmstadt: Schader-Stiftung
- Schmidt, Vivien A. (2002): The Future of European Capitalism, Oxford: Oxford University Press
- Schmidt, Vivien A./Radaelli, Claudio M. (2004): Policy Change and Discourse in Europe – Conceptual and methodological issues, in: West European Politics 27(2), S. 183-210
- Schmidtke, Oliver (2001): Symbolische Gewalt im öffentlichen Diskurs – Eine kommunikationstheoretische Deutung ethnisch-kultureller Ungleichheit, in: Weiß, Anja/Koppetsch, Cornelia/Scharenberg, Albert/Schmidtke, Oliver (Hg.): Klasse und Klassifikation – Die symbolische Dimension sozialer Ungleichheit, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 139-174
- Schmitt, Jürgen (2004): Wer plant hier für Wen...? Feldforschung in der Interaktionsgemeinde eines ostdeutschen Prozesses der Stadtteilarbeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schneider, Volker (2003): Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien: Oldenbourg, S. 107-146
- Schönberg, Martin (2000): Empowerment im Quartiersmanagement von Berlin – Ideologie und Wirklichkeit eines sozialpolitischen Konzeptes – Empirische Untersuchung am Beispiel der Bürgerbeteiligungsverfahren „Planungszelle“ und „Open Space Technology“, unveröffentlichte Diplomarbeit an der Freien Universität Berlin, Berlin

- Schridde, Henning (2001): Die Soziale Stadt in der Politikverflechtung, in: Zeitschrift für Sozialreform 47(2), S. 105-135
- Schridde, Henning (2002): Die „Soziale Stadt“ und „Vernetztes Regieren“, Diskussionspapiere und Materialien Nr. 14 der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy der Universität Hannover, Dezember 2002, Hannover
- Schridde, Henning (2005): Systemdenken und kollektive Wissensgenerierung – Die „Soziale Stadt“ als Testfall modernen staatlichen Regierens, in: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 141-164
- Schröder, Gerhard (1995): Der aktivierende Staat aus der Sicht der Politik – Perspektiven für die Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Politik, in: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe, Sybille/Walsken, Ernst M. (Hg.): Den Staat neu denken – Reformperspektiven für die Landesverwaltung, Berlin: Edition Sigma, S. 277-291
- Schröter, Eckhard (2001): Zu diesem Band, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung – lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich, S. 9-12
- Schubert, Herbert (2001): Qualifikationen und Kompetenzen des Quartiersmanagements, in: Wohnbund Informationen 2/2001, S. o.S.
- Schubert, Herbert/Spieckermann, Holger (2002): Aufbau von Netzwerke als Kernaufgabe des Quartiersmanagements, in: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen: Leske + Budrich, S. 147-162
- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse – eine Einführung, Opladen: Leske + Budrich
- Schubert, Klaus (1995): Struktur-, Akteur- und Innovationslogik – Netzwerkkonzeptionen und die Analyse von Politikfeldern, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hg.): Netzwerke und Politikproduktion – Konzepte, Methoden und Perspektiven, Marburg: Schüren Presseverlag, S. 222-240
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.) (2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien: Oldenbourg
- Schultze, Claus (2001): Urbanes Europa – Europäische Städtepolitik, Eurocities und die Europafähigkeit der Städte, in: Tübingen, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 392-406
- Schümer-Strucksberg, Monica (2000): Voraussetzungen für das Programm „Soziale Stadt“, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.):

- Dokumentation der Starterkonferenz am 01./02.3.2000 in Berlin, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt 4, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 163-164
- Schwab-Trapp, Michael (2001): Diskurs als soziologisches Konzept – Bausteine für eine soziologisch orientierte Diskursanalyse, in: Keller, Reiner/Hirseland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse Band 1 – Theorien und Methoden, Opladen: Leske + Budrich, S. 261-283
- Schwaetzer, Irmgard (1993): Vorwort, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hg.): Kommission Zukunft Stadt 2000 – Abschlußbericht, Bonn, S. o.S.
- Scott, W. Richard (2001): Institutions and Organizations, Thousand Oaks, California: Sage
- Selle, Klaus (1991): Mit den Bewohnern die Stadt erneuern – Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere, Beobachtungen aus sechs Ländern, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur/Wohnbund-Verlag für wissenschaftliche Publikationen
- Selle, Klaus (1994a): Lokale Partnerschaften – Organisationsformen und Arbeitsweisen für kooperative Problembearbeitung vor Ort, in: Froessler, Rolf/Lang, Markus/Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hg.): Lokale Partnerschaften – die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag, S. 36-66
- Selle, Klaus (1994b): Was ist nur mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln, ein Werkbuch, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Selle, Klaus (1996): Planung und Kommunikation – Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen, Wiesbaden/Berlin: Bauverlag
- Selle, Klaus/Karhoff, Brigitte/Froessler, Rolf (Hg.) (1988): Stadt erneuern! Eine Ringvorlesung, Dortmund: Institut für Raumplanung an der Universität Dortmund
- Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (1999): Europäische Städtepolitik – Genese – Status Quo – Optionen für Berlin, Berlin
- Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2001): Entwurf einer Senatsvorlage 187/01 über die Entwicklung einer gesamtstädtischen Strategie zur Entschärfung sozialer Konflikte besonders belasteter Stadtquartiere – Aktionspro-

- gramm „Urbane Integration 2. Stufe“ – Schlussbericht vom Juni 2001
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2002): Barrieren Überwinden – Programminformation URBAN II Ostkreuz, Berlin
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2003): Halbzeit URBAN II – Werkstattbericht, Berlin
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2005a): Die soziale Stadt – Neuausrichtung des Berliner Quartiersmanagements, Pressemitteilung vom 17.3.2005, Berlin
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2005b): URBAN II Berlin – Aktualisierung der Halbzeitbewertung, Berlin
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B (2001): Protokoll der 1. Sitzung der AG URBAN II am 7.02.2001, unveröff. Manuskript
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B (2003): Kriterienkatalog zur Bewertung von Projektanträgen im Rahmen von URBAN II, internes Dokument
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (1995): Migration – Berlin: Zuwanderung , gesellschaftliche Probleme, politische Ansätze, Berlin: Kulturbuchverlag
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin Referat IIC (1998): Einrichtung von Quartiersmanagement, unveröff. Exposé vom 6.11.1998, Berlin
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (1998a): Maßnahmen zur sozialen Stadtentwicklung – „Interventionsprogramm für lokale Strategien“, Pressemitteilung vom 20.3.1998, Berlin
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (Hg.) (1998b): Sozialorientierte Stadtentwicklung, Berlin: Kulturbuch Verlag
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (1998c): Öffentliche Ausschreibung „Quartiersmanagement“ vom 4.11.1998, Berlin
- Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin (2000): Barrieren überwinden, Programm im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative (PGI) URBAN II 2000-2006, Land Berlin, Bundesrepublik Deutschland, November 2000, Berlin
- Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin (2001): Barrieren überwinden – Gemeinschaftsinitiative URBAN II, Operationelles Programm 2000-2006 Berlin Lichtenberg-Friedrichshain CCI Nr 2000.DE.16.0.PC.100 Bundesrepublik Deutschland, August 2001, Berlin

- Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin (2002): Barrieren überwinden – Gemeinschaftsinitiative URBAN II – Ergänzungen zur Programmplanung Berlin Lichtenberg-Friedrichshain CCI Nr 2000.DE.16.0.PC.100 Bundesrepublik Deutschland, Januar 2002, Berlin
- Sethmann, Jens (2000): Weihnachtsmänner gegen soziale Verelendung, in: Scheinschlag 2/2000
- Siebel, Walter (1985): Baugesetzgebung aus soziologischer Perspektive, in: RaumPlanung 30, S. 160-163
- Siebel, Walter (1997): Armut oder Ausgrenzung? Vorsichtiger Versuch einer begrifflichen Eingrenzung der sozialen Ausgrenzung, in: Leviathan 25(1/1997), S. 67-75
- Siebel, Walter/Ibert, Oliver/Mayer, Hans-Norbert (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma?, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung Heft 3/4.1999, Bonn, S. 163-172
- Siebel, Walter/Ibert, Oliver/Mayer, Hans-Norbert (2001): Staatliche Organisation von Innovation – Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur, in: Leviathan 29(4), S. 526-543
- Siedentop, L. (2001): Democracy in Europe, London: Allen Lane
- Silver, Hilary (1994): Social Exclusion and Social Solidarity – three Paradigms, in: International Labour Review 133(5-6), S. 531-578
- Sonnenberg, Gudrun (1999): Berufsweg, in: Berliner Zeitung vom 24.4.1999
- SPD Berlin (1998): In Nachbarschaft leben, wohnen und arbeiten – Ziele und Maßnahmen für eine soziale Stadtentwicklung in Berlin, Beschluß des Landesparteitags am 6./7.11.1998, Berlin
- SPD Berlin/CDU Berlin (1999): Koalitionsvereinbarung, Berlin
- SPD Berlin/PDS Berlin (2002): Koalitionsvertrag 2002 – Politische Zusammenarbeit, Berlin
- Speidel, Markus (2002): Auf Augenhöhe? Ein Quartiersmanager in Tiergarten-Süd, in: Binder, Beate (Hg.): Nahwelten – Tiergarten-Süd, Berlin – zur Produktion von Lokalität in einer spätmodernen Stadt, Münster: LIT Verlag, S. 144-156
- SPI Sozialpädagogisches Institut Walter May Berlin (1999): Erster Zwischenbericht zum Quartiersmanagement am Kottbusser Tor für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. August 1999, unveröff. Manuskript, Berlin
- Spiro, Shimon E./Yaar, Ephraim (Hg.) (1983): Evaluating the Welfare State, New York: Academic Press

- Staubach, Reiner (1994): Projekte zur Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere in Deutschland, in: Froessler, Rolf/Lang, Markus/Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hg.): Lokale Partnerschaften – die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag, S. 196-221
- Staubach, Reiner (1995): Lokale Partnerschaften zur Erneuerung benachteiligter Quartiere in deutschen Städten, Werkbericht No. 35 der Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Steinert, Jürgen (1998): Vorwort, in: e.V., GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (Hg.): Überforderte Nachbarschaften – zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern, GdW Schriften 48, Köln/Berlin, S. 3-6
- STERN (2002): Wer hier lebt, hat verloren, Ausgabe 46/2002, S. 26-40
- Stewart, Murray (1994): Towards a European Urban Policy, in: Local Economy 9(3), S. 266-277
- Strieder, Peter (1998): Vorwort, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Umweltschutz und Technologie Berlin (Hg.): Sozialorientierte Stadtentwicklung, Berlin: Kulturbuch Verlag, S. 6-7
- Strieder, Peter (1999): Soziale Stadtentwicklung – die Aktivierung überforderter Nachbarschaften, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Modernisieren ohne auszuschliessen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 40-43
- Strieder, Peter (2000): Soziale Stadt als Standortfaktor – von der Subventionspolitik zum Markenzeichen moderner Urbanität, in: Foyer, Magazin der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr Berlin Nr.5, 10. Jg., S. 4-7
- Sustr, Nicolas (2001): Väterlicher Freund kümmert sich – Quartiersmanagement am Boxhagener Platz eine Erfolgsgeschichte, in: Schein-schlag 9/2001
- Sydow, Jörg/Windeler, Arnold/Möllering, Guido (2004): Path-Creating Networks in the Field of Next Generation Lithography – Outline of a Research Project. TU Berlin, Technology Studies Working Papers TUTS-WP-2-2004, Berlin
- taz (1998): Berliner Telegramm: Sozialatlas – Berlin dirftet auseinander. die tageszeitung (taz) vom 31.01.1998, Berlin, S. 26
- Teló, Mario (2001): The European Dimension of the Third Way, in: Cuperus, René/Duffek, Karl/Kandel, Johannes (Hg.): Multiple Third Ways, Amsterdam: Wiaardi-Beckmann-Stichting, S. 171-186
- Toepel, Kathleen/Sander, Robert/Strauss, Wolf-Christian (2000): Europäische Strukturpolitik für die Stadterneuerung in Ostdeutschland –

- Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN, Frankfurt/ Main:
Peter Lang Verlag
- Tofarides, Maria (2003): Urban Policy in the European Union – a Multi-Level Gatekeeper System, Aldershot: Ashgate
- Trojan, Alf/Hildebrandt, Helmut (1990): Brücken zwischen Bürgern und Behörden – Innovative Strukturen für Gesundheitsförderung, Forum Sozial- und Gesundheitspolitik Band 3, St. Augustin
- Vallvé, Joan/Prokop, Liese et al. (2004): Reactions from the platform of European associations representing regional and local authorities following the launch of the Territorial Dialogue on 10 May 2004 – offener Brief an den Kommissionspräsidenten Romano Prodi vom 25. Juni 2004
- van den Berg, Leo/Braun, Erik/van der Meer, Jan (2004): National Urban Policies in the European Union. Rotterdam: EURICUR
- Vernes, Elvira (2005): Strategische Neuausrichtung? Das Berliner Quartiersmanagement wächst und wächst, in: MieterEcho 310 Juni 2005, S. 21-22
- Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004)
- Wagner, Peter/Hirschon Weiss, Carol/Wittrock, Björn/Wollmann, Hellmut (Hg.) (1991): Social Sciences and Modern States – National Experiences and Theoretical Crossroads, Cambridge: Cambridge University Press
- Wallace, Helen (2003): Die Dynamik des EU-Institutionengefüges, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, S. 255-285
- Walter, Kurt (1997): Entstehung und Implementation der Städtebauförderung im bundesstaatlichen System, Frankfurt/Main: Peter Lang Verlag
- Walter, Kurt (2001): Bund-Länder-Städtebauförderung – ein Erfolgsmodell vertikaler Politikverflechtung. Konsensstrategie als positives Verflechtungsmuster, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Städtebauförderung – historisch gewachsen und zukunftsfähig, Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.2001, Bonn, S. 517-526
- Walther, Uwe-Jens (1998): Über Restriktionen hinaus – Räumliche Planung und Politikberatung heute, in: Altröck, Uwe/Frick, Dieter/Kuder, Thomas (Hg.): Zwischenbilanz – Standortbestimmung und Perspektiven der Stadt- und Regionalplanung, Arbeitsheft 61 des In-

- stituts für Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Berlin, Berlin, S. 27-44
- Walther, Uwe-Jens (2000): Vorhang auf und viele Fragen offen, in: Die Alte Stadt 23(2), S. 158-162
- Walther, Uwe-Jens (2001): Ambitionen und Ambivalenzen. Soziale Ziele in der Städtebauförderung – das junge Programm „Soziale Stadt“, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Städtebauförderung – historisch gewachsen und zukunftsfähig, Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.2001, Bonn, S. 527-538
- Walther, Uwe-Jens (Hg.) (2002a): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur sozialen Stadt?, Opladen: Leske + Budrich
- Walther, Uwe-Jens (2002b): Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die Soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen, in: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen: Leske + Budrich, S. 23-43
- Walther, Uwe-Jens (2004a): Die europäische Stadt als Soziale Stadt? Das deutsche Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, in: Siebel, Walter (Hg.): Die europäische Stadt, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 332-344
- Walther, Uwe-Jens (2004b): Die Soziale Stadt – Stadterneuerung als Lernprozess? – über Versuche der selbstreflexiven Erneuerung eines Politikfeldes, in: Vorgänge 1, S. 61-69
- Walther, Uwe-Jens (2005): Irritation und Innovation – Stadterneuerung als Lernprozess?, in: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111-124
- Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon (2004): Programmatische Überforderung? Anmerkungen zur Weiterentwicklung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, in: Hanesch, Walter/Krüger-Conrad, Kirsten (Hg.): Lokale Beschäftigung und Ökonomie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 289-302
- Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon (2005): Soziale Stadt: vom überforderten Fachprogramm zurück zur Stadtpolitik, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Die soziale Stadt – ein Programm wird evaluiert, Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3.2005, Bonn, S. 183-191

- Walther, Uwe-Jens/Mensch, Kirsten (Hg.) (2004): Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“ – Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand, Darmstadt: Schader-Stiftung
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft, 5. rev. Ausgabe, Tübingen: Mohr Siebeck
- Wékel, Julian (1998): Einführung, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Umweltschutz und Technologie Berlin (Hg.): Sozialorientierte Stadtentwicklung, Berlin: Kulturbuch Verlag, S. 8-9
- Wensierski, Peter (1997): Endstation Neukölln, in: Der Spiegel, Ausgabe 43/1997 vom 20.10.1997
- Werlen, Benno (1997): Gesellschaft, Handlung und Raum (3. überarbeitete Auflage), Stuttgart: Franz Steiner Verlag
- Wilson, William Julius (1987): The truly disadvantaged – the inner city, the underclass, and public policy, Chicago/London: University of Chicago Press
- Windeler, Arnold (2002): Unternehmungsnetzwerke – Konstitution und Strukturierung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Windeler, Arnold (2003): Kreation technologischer Pfade – ein strukturierungstheoretischer Analyseansatz, in: Schreyögg, Georg/Sydow, Jörg (Hg.): Managementforschung 13, Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 295-328
- Windhoff-Heritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse – eine Einführung, Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Wolff, Stephan (2004): Dokumenten- und Aktenanalyse, in: Flick, Uwe/von Kardoff, Ernst/Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Sozialforschung – ein Handbuch, 3. Auflage, Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, S. 502-513
- Wollmann, Hellmut (1990): Konzept und Methode von Begleitforschung – einige Erfahrungen aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtökologie und umweltgerechtes Bauen“, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung 10/11.1990, Bonn: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, S. 563-575
- Wollmann, Hellmut (1996): Verwaltungsmodernisierung – Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag, S. 1-46
- Wollmann, Hellmut (2004): Verwaltungspolitische Reformdiskurse – zwischen Lernen und Vergessen, Erkenntnis und Irrtum, in: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung, Opladen: Leske + Budrich, S. 17-36

- Yanow, Dvora (2000): *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage Publications
- Zapf, Katrin (1969): *Rückständige Viertel*, Frankfurt/M.: Europäische Verlagsagentur
- Zimmer-Hegmann, Ralf/Sucato, Evelyn (2005): Evaluation als Element des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“. Hintergrund, Konzept, Erfahrungen, in: Bundesamt für Buaesen und Raumordnung (Hg.): *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 2/3.2005, Bonn, S. 103-112
- Zimmermann, Karsten (2005): Das Programm Soziale Stadt als Versuch einer lokalen Institutionenpolitik?, in: Haus, Michael (Hg.): *Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland – zwischen Innovation und Beharrung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 156-177

Urban Studies

Volker Eick, Jens Sambale,
Eric Töpfer (Hg.)
Kontrollierte Urbanität
Zur Neoliberalisierung
städtischer Sicherheitspolitik
August 2007, 328 Seiten,
kart., 19,90 €,
ISBN: 978-3-89942-676-2

Ulrike Gerhard
Global City Washington, D.C.
Eine politische Stadtgeographie
Mai 2007, ca. 280 Seiten,
kart., ca. 27,80 €,
ISBN: 978-3-89942-497-3

Bastian Lange
Die Räume der Kreativszenen
Culturepreneurs und ihre Orte
in Berlin
Mai 2007, 330 Seiten,
kart., ca. 30,80 €,
ISBN: 978-3-89942-679-3

Doris Agotai
Architekturen in Zelluloid
Der filmische Blick
auf den Raum
April 2007, 184 Seiten,
kart., zahlr. Abb., 24,80 €,
ISBN: 978-3-89942-623-6

Sonia Schoon
Shanghai XXL
Alltag und Identitätsfindung im
Spannungsfeld extremer
Urbanisierung
April 2007, 344 Seiten,
kart., 32,80 €,
ISBN: 978-3-89942-645-8

Simon Güntner
Soziale Stadtpolitik
Institutionen, Netzwerke und
Diskurse in der Politik-
gestaltung
April 2007, 403 Seiten,
kart., 35,80 €,
ISBN: 978-3-89942-622-9

Evelyn Lu Yen Roloff
Die SARS-Krise in Hongkong
Zur Regierung von Sicherheit
in der Global City
März 2007, 166 Seiten,
kart., 18,80 €,
ISBN: 978-3-89942-612-0

Björn Bollhöfer
Geographien des Fernsehens
Der Kölner Tatort als mediale
Verortung kultureller Praktiken
Februar 2007, 258 Seiten,
kart., zahlr. Abb., 25,80 €,
ISBN: 978-3-89942-621-2

Andreas Böhn,
Christine Mielke (Hg.)
Die zerstörte Stadt
Mediale Repräsentationen
urbaner Räume von Troja
bis SimCity
Februar 2007, 392 Seiten,
kart., zahlr. Abb., 32,80 €,
ISBN: 978-3-89942-614-4

Jutta Zaremba
**New York und Tokio in der
Medienkunst**
Urbane Mythen zwischen
Musealisierung und
Mediatisierung
2006, 236 Seiten,
kart., zahlr. z.T. farb. Abb., 25,80 €,
ISBN: 978-3-89942-591-8

Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:
www.transcript-verlag.de

Urban Studies

Andrej Holm

Die Restrukturierung des Raumes

Stadterneuerung der 90er Jahre
in Ostberlin: Interessen und
Machtverhältnisse

2006, 356 Seiten,
kart., 29,80 €,
ISBN: 978-3-89942-521-5

Helmuth Berking,

Sybille Frank, Lars Frers,
Martina Löw, Lars Meier,
Silke Steets,

Sergej Stoetzer (eds.)

Negotiating Urban Conflicts Interaction, Space and Control

2006, 308 Seiten,
kart., 28,80 €,
ISBN: 978-3-89942-463-8

Martin Heller, Lutz Liffers,
Ulrike Osten

Bremer Weltspiel

Stadt und Kultur. Ein Modell

2006, 248 Seiten,
gebunden, durchgängig farbig mit
zahlr. Abb., 22,80 €,
ISBN: 978-3-89942-485-0

Georg Glasze, Robert Pütz,
Manfred Rolfes (Hg.)

Diskurs – Stadt – Kriminalität

Städtische (Un-)Sicherheiten
aus der Perspektive von
Stadtforschung und Kritischer
Kriminalgeographie

2005, 326 Seiten,
kart., 27,80 €,
ISBN: 978-3-89942-408-9

Nicole Grothe

InnenStadtAktion – Kunst oder Politik?

Künstlerische Praxis in der
neoliberalen Stadt

2005, 282 Seiten,
kart., zahlr. Abb., 25,80 €,
ISBN: 978-3-89942-413-3

Franziska Puhan-Schulz

Museen und Stadtimage- bildung

Amsterdam – Frankfurt/Main –
Prag. Ein Vergleich

2005, 342 Seiten,
kart., zahlr. Abb., 27,80 €,
ISBN: 978-3-89942-360-0

Angela Schwarz (Hg.)

Der Park in der Metropole

Urbanes Wachstum und
städtische Parks im
19. Jahrhundert

2005, 224 Seiten,
kart., zahlr. Abb., 23,80 €,
ISBN: 978-3-89942-306-8

Uwe Lewitzky

Kunst für alle?

Kunst im öffentlichen Raum
zwischen Partizipation,
Intervention und Neuer
Urbanität

2005, 138 Seiten,
kart., 14,80 €,
ISBN: 978-3-89942-285-6

Frank Eckardt

Soziologie der Stadt

2004, 132 Seiten,
kart., 12,00 €,
ISBN: 978-3-89942-145-3

**Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:
www.transcript-verlag.de**