

Soziale Stadt und Local Governance

Von der Philosophischen Fakultät
der Universität Hannover
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Philosophie
(Dr. phil.) genehmigte Dissertation

von Karsten Zimmermann,
geboren am 01.07.1970 in Lengede

2005

Referent: Prof. Dr. Bernhard Blanke

Korreferent: Prof. Dr. Dietrich Fürst

Tag der mündlichen Prüfung: 12.05.2005

Deutsche Zusammenfassung

Ziel der Arbeit ist eine Betrachtung des in den letzten 15 Jahren neu entstehenden Politikfeldes der integrierten Stadtteilentwicklung, das in den vergangenen fünf Jahren durch das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“ erheblich an Aufmerksamkeit gewonnen hat. Integrierte Stadtteilentwicklung setzt im Anspruch auf innovative Organisationsformen und Strategien der bürgerschaftlichen Mitwirkung, mit dem Ziel Prozesse der selbsttragenden Entwicklung anzustoßen. Die Entwicklungsinitiativen werden meist unter der Federführung stadtplanerischer Institutionen mit dem Ziel durchgeführt, die räumliche, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung der Stadtteile nicht isoliert zu beeinflussen, sondern den Stadtteil als sozialräumliche Einheit und systemischen Zusammenhang zu betrachten. Von den Projektzusammenhängen in den Stadtteilen der Sozialen Stadt wird erwartet, dass

- sie eine Fähigkeit zur Selbststeuerung entwickeln,
- eine akteur- und organisationsübergreifende Bearbeitung von Problemen ermöglichen, die mit und teilweise außerhalb der kommunalpolitischen Institutionen erfolgt und Netzwerkcharakter hat,
- Selbsthilfekräfte und endogene Potenziale mobilisiert werden können.

Vielerorts werden derartige Politikinitiativen als Testfeld für modernes Regieren verstanden. In der politikwissenschaftlichen Diskussion wird für diese veränderte Art und Weise des Regierens und Steuerns zunehmend der Begriff Governance verwendet, der sich in der sozial- und raumwissenschaftlichen Diskussion erhöhter Beliebtheit erfreut, bislang aber nur ungenügend für empirische Untersuchungen konkretisiert wurde. Die Politikprozesse in den Stadtteilen des Programms Soziale Stadt bilden die empirische Referenz für die Anwendung und Weiterentwicklung des Governance-Ansatzes auf der lokalen Ebene. Der Governance-Begriff wird in seiner Entwicklung sowie in seinen unterschiedlichen Bezügen und Anwendungskontexten dargestellt. Darauf aufbauend wird mit Local Governance ein heuristischer Ansatz für das Zusammenspiel von Institutionen und Akteurskonstellationen in Prozessen der Stadtteilentwicklung entwickelt.

Bezüglich der empirischen Erfahrungen mit dem Programm Soziale Stadt wird in dieser Arbeit auf unterschiedliche Quellen zurückgegriffen. Neben den Ergebnissen eines empirisch orientierten Forschungsprojekts, bei dem die angewendete Methodik neben der üblichen Dokumentenauswertung aus einer Kombination von teilnehmender Beobachtung, standardisierten Organisationsstudien, Inhaltsanalysen, teilstandardisierten Interviews (Expertengespräche) und Netzwerkanalysen bestand, wurden die Materialien der Begleitforschung zum Programm Soziale Stadt und weitere Quellen aus dem reichhaltigen Diskurs zum Thema Soziale Stadt ausgewertet.

Im Ergebnis zeigen sich in der Tat innovative Muster gesellschaftlicher Selbststeuerung, die allerdings erheblich von institutionellen Rahmenbedingungen und externer Ressourcenzufuhr abhängen und vielfach mit dem Ende der Förderung infrage gestellt werden.

Englische Zusammenfassung

The increasing number of distressed urban areas in German cities shows clearly that local governments couldn't tackle urban poverty and social exclusion in an effective way. According to the different dimensions of social and cultural exclusion and economic problems in certain areas a new policy approach is needed which offers a multidimensional and area-based perspective. The importance and renewed interest in areas-based initiatives is stressed by various authors all over Europe. One example of these new forms of urban governance is the programme "Urban areas with special development needs – the socially integrative city" in Germany. It was developed by the federal government and the German Länder in a collaborative effort to support local governments in facing the challenge of deprived urban areas. It was launched in 1999. This programme is a supplement to the traditional urban development assistance as the mainstream programme for urban renewal in Germany. The programme is supposed to indicate a paradigmatic change in German urban policy. In order to make social and urban policy more effective, the programme aims at the better coordination of various public sector departments and integrates a number of public and private actors. Furthermore, participation of residents is made obligatory. It also highlights the idea of partnership between public and private agencies. The socially Integrative City should serve as a blueprint for local government reform, as the need for integrated efforts and networked governance is stressed in various local policy fields. Therefore the implementation of this programme shows various shifts in German urban policy: from urban planning to building institutional capacity (including social capital), from elected government to participatory governance, from traditional welfare to the activating state, from hierarchical steering to societal self governance.

Therefore the emerging new policy field of area based initiatives in Germany is used as an empirical reference to discuss the governance approach which is widely used now in German political science. This approach is far from being elaborated as a coherent theory but offers insights in new forms of socio-political coordination and steering. Governance studies are concerned with the resolution of (para-) political problems (in the sense of problems of collective goal-attainment or the realization of collective purposes). Governance arrangements in the socially integrative city are made up of specific configurations of governmental (hierarchical) and extra-governmental (non-hierarchical) institutions and organizational practices.

The study is based on empirical analyses from a number of sources: empirical research (network analysis, in-depth interviews) as well as official evaluation reports.

Some case studies show innovative forms of governance. But the emerging governance arrangements in most cities clearly show deficits in facilitating collective action and mobilizing societal governance capacity. Governance is based on weak informal mechanisms while leaving most governing capacity in public administration.

Schlagworte deutsch: Soziale Stadt, Local Governance, politische Steuerung

Schlagworte englisch: Regeneration Policy, Local Governance, Socially Integrative City

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|-----------|
| Verzeichnis der Abbildungen | 9 |
| Abkürzungsverzeichnis | 9 |
| 1. EINLEITUNG | 10 |
| 1.1 Aufbau der Arbeit | 12 |
| 2. SOZIALE STADTENTWICKLUNG ALS AUSDRUCK EINES VERÄNDERTEN PLANUNGS- UND POLITIKVERSTÄNDNISSES IM SICH WANDELNDEN SOZIALSTAAT | 14 |
| 2.1 Der Wandel des Sozialstaats | 19 |
| 2.2 Der Wandel in der Stadtpolitik | 24 |
| 2.3 Der Wandel der Politischen Steuerung und der Planung | 29 |
| 2.3.1 Steuerung | 30 |
| 2.3.2 Planung | 33 |
| 2.4 Fazit | 36 |
| 3. DAS BUND-LÄNDER-PROGRAMM „STADTTEILE MIT BESONDEREM ENTWICKLUNGSBEDARF – DIE SOZIALE STADT“ | 38 |
| 3.1 Das Programm Soziale Stadt: Grundlagen, Zielgebiete, Handlungsfelder | 38 |
| 3.1.1 Programmgrundlagen | 38 |
| 3.1.2 Zielgebiete und Handlungsfelder der Sozialen Stadt | 39 |
| 3.1.2.1 Bürgerbeteiligung, assoziative Demokratie und participatory governance | 41 |
| 3.2 Programmsteuerung, Instrumente, Verfahren | 44 |
| 3.2.1 Bundesebene | 44 |
| 3.2.1.1 Bundesweite Begleitforschung durch das Difu | 47 |
| 3.2.2 Länder | 47 |
| 3.2.3 Steuerung auf kommunaler Ebene | 49 |
| 3.2.3.1 Ämterübergreifende Abstimmung | 49 |
| 3.2.4 Akteure der Stadtteilentwicklung | 51 |
| 3.2.5 Organisationsformen und Schlüsselemente von Stadtteilpolitik | 52 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 3.2.5.1 | Quartier- und Stadtteilmanagement | 53 |
| 3.2.5.2 | Verfügungsfonds | 59 |
| 3.2.5.3 | Integrierte Handlungskonzepte in der Stadtteilentwicklungsplanung: Zwischen städtebaulichem Rahmenplan und Bürgergutachten | 60 |
| 3.2.5.4 | Bürger- und Stadtteilforen | 62 |
| 3.2.5.5 | Stadtteilbüros und Stadtteilentwicklungsgesellschaften | 63 |
| 3.3 | Fazit: Organisatorische Kerne in der Sozialen Stadt | 64 |
| 3.4 | Aktuelle Bewertung des Programms | 66 |
| 3.4.1 | Kritikpunkte am Programm Soziale Stadt | 67 |
| 3.4.1.1 | Finanzierung | 68 |
| 3.4.1.2 | Ressourcenbündelung | 68 |
| 3.4.1.3 | Integrierte Handlungskonzepte | 69 |
| 3.4.1.4 | Kritik an der Umsetzung in der lokalen Verwaltung | 70 |
| 3.4.1.5 | Grenzen der Evaluation | 71 |
| 3.4.1.6 | Strukturelle Widersprüche | 71 |
| 3.4.1.7 | Partizipation und Bürgermitwirkung | 73 |
| 3.4.1.8 | Vergleich mit der Förderpolitik der EU | 73 |
| 3.4.1.9 | Zeithorizonte | 73 |
| 3.4.1.10 | Falsche Bearbeitungsebene | 74 |
| 3.4.1.11 | Symbolische Politik | 74 |
| 3.4.1.12 | Quartiermanagement | 74 |
| 3.5 | Zwischenfazit 1: Der institutionelle Rahmen als Hürde | 75 |
| 4. | GOVERNANCE ALS SOZIALWISSENSCHAFTLICHES KONZEPT | 78 |
| 4.1 | Genealogie und Überblick | 80 |
| 4.2 | Governance in der sozialwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion | 83 |
| 4.2.1 | Governance-Modi: Muster der Handlungskoordination und deren Kombination | 86 |
| 4.2.2 | Governance und politische Steuerung | 96 |
| 4.2.2.1 | Governance und sektorübergreifende Steuerung über Netzwerke | 99 |
| 4.2.2.2 | Governance als Selbststeuerung, Selbstorganisation und Selbstregulierung | 101 |
| 4.2.2.3 | Governance als Konfiguration von Regelsystemen | 106 |
| 4.2.3 | Governance-Ansätze in der lokalen Politikforschung | 108 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 4.3 | Fazit: Schwierigkeiten mit dem Begriff | 115 |
| 4.3.1 | Welche Vorteile bietet der Begriff? | 118 |
| 4.4 | Local Governance als heuristisches Konzept für Steuerungsprozesse in der lokalen Politik | 119 |
| 4.5 | Methodische Aspekte der Governance-Analyse | 123 |
| 4.5.1 | Allgemeine Hinweise | 123 |
| 4.5.2 | Der akteurzentrierte Institutionalismus als heuristischer Ansatz | 124 |
| 4.6 | Zwischenfazit 2: Local Governance in der Sozialen Stadt? | 127 |
| 5. | INTEGRIERTE STADTTEILERNEUERUNG IN BREMEN | 130 |
| 5.1 | Hinweis zur Methodik und zur Darstellung des Fallbeispiels | 132 |
| 5.1.1 | Netzwerkanalyse und Sozialkapital | 134 |
| 5.1.2 | Hinweise zur Darstellung des Fallbeispiels | 137 |
| 5.2 | Die internen institutionellen Rahmenbedingungen: Steuerungs- und Organisationsstruktur im Programm WiN | 138 |
| 5.3 | Der Stadtteil Bremen Blockdiek | 139 |
| 5.4 | Verlauf der Stadteilerneuerung in Bremen-Blockdiek | 145 |
| 5.4.1 | Vorgeschichte | 145 |
| 5.4.2 | Initialphase | 145 |
| 5.4.3 | Konzept- und Umsetzungsphase | 146 |
| 5.5 | Mitwirkung und Partizipation | 147 |
| 5.5.1 | Weitere Partizipationsangebote | 148 |
| 5.6 | Maßnahmen und Projekte: Einige Beispiele | 149 |
| 5.7 | Die Akteure und die Akteurskonstellation | 151 |
| 5.7.1 | Akteursvernetzung | 153 |
| 5.7.1.1 | Sozialkapital als Voraussetzung für Local Governance in Bremen-Blockdiek? | 159 |
| 5.8 | Veränderungen im Stadtteil – Die Bilanz der Akteure | 159 |
| 5.9 | Schlussfolgerung hinsichtlich des Local Governance Arrangements | 160 |
| 5.10 | Fazit | 163 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 6. | AUSWERTUNG DER PROGRAMMBEGLEITUNG VOR ORT | 166 |
| 6.1 | Organisation und Steuerung | 167 |
| 6.2 | Zivilgesellschaftliche Selbstorganisation und Assoziationen | 175 |
| 6.3 | Tragfähigkeit der aufgebauten Strukturen | 177 |
| 6.4 | Themen und Handlungsfelder | 178 |
| 6.5 | Fazit | 179 |
| 7. | LOCAL GOVERNANCE IN DER SOZIALEN STADT? | 181 |
| 7.1 | Das Programm Soziale Stadt: gescheitertes Reformmodell oder weiter mit bescheidenen Mitteln und Ansprüchen? | 182 |
| 7.2 | Elemente von Governance in der Sozialen Stadt | 186 |
| 7.2.1 | Governance-Arrangements: Selbststeuerung in den Stadtteilen der Sozialen Stadt? | 194 |
| 7.2.2 | Regelsysteme in der Sozialen Stadt | 197 |
| 7.2.3 | Unterschiede im Grad der Akteursintegration | 199 |
| 7.2.4 | Erfolgsbedingungen | 201 |
| 7.2.5 | Governance-Arrangements und deren Legitimation | 203 |
| 7.3 | Governance als offenes sozialwissenschaftliches Konzept | 207 |
| | LITERATURANGABE | 210 |

Verzeichnis der Abbildungen

| | |
|---|-----|
| Abb. 1: Die verschiedenen Dimensionen des Sozialkapitals | 22 |
| Abb. 2: Quartier- und Stadtteilmanagement Difu/ ISSAB | 57 |
| Abb. 3: Idealtypisches Organisationsschema „Soziale Stadt“ ohne Bürgerforum | 65 |
| Abb. 4: The Embeddedness of Social Systems of Production | 81 |
| Abb. 5: Das Layer-Schema von Williamson | 87 |
| Abb. 6: Das analytische Modell des akteurzentrierten Institutionalismus | 125 |
| Abb. 7: Karte Blockdiek | 139 |
| Abb. 8: Steuerungs- und Akteursstruktur in Bremen Blockdiek | 143 |
| Abb. 9: Verfahren der Stadterneuerung in Bremen-Blockdiek | 144 |
| Abb. 10: Netzwerk Soziale Stadt in Bremen Blockdiek | 155 |
| Abb. 11: Zusammensetzung des Netzwerkes Bremen Blockdiek nach Sektoren | 156 |
| Abb. 12: Netzwerk Enge Zusammenarbeit in Bremen Blockdiek | 158 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| ARGEBAU | Arbeitsgruppe der Bauminister des Bundes und der Länder |
| BMVBW | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen |
| BMFSFJ | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend |
| DIFU | Deutsches Institut für Urbanistik |
| ExWoSt | Experimenteller Wohnungs- und Städtebau |
| E & C | Entwicklung und Chancen (junger Menschen in sozialen Brennpunkten) |
| EU | Europäische Union |
| GEWOBA | Gesellschaft für Wohnen und Bauen (Bremen) |
| IfS | Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (Berlin) |
| ILS | Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung |
| PvO | Programmbegleitung vor Ort |
| WiN | Wohnen in Nachbarschaften (Bremen) |

1. Einleitung

Die wachsenden sozialen Disparitäten in der Stadtgesellschaft und die nachlassende Integrations- und Innovationskraft der europäischen Stadt werden seit geraumer Zeit festgestellt und bisweilen drastisch als „Zerfall des Urbanen“, „Ende der europäischen Stadt“ oder „Ende der Metropolen“ verdeutlicht (Dangschat 1995; Farwick 1996; Schridde 1999; Keim 1997). Vor diesem Hintergrund sehen verschiedene Autoren die gegenwärtige Aufgabe der Stadtpolitik in einer doppelten Herausforderung (vgl. z.B. Le Galès 2002):

- Integration der *externen* Anforderungen einer globalisierten Wirtschaft, die eng verbunden ist mit einer zunehmenden Standortkonkurrenz nationaler oder europäischer Metropolen.
- *Interne* Integration der Stadtgesellschaft entlang verschiedener Konfliktlinien und Polarisierungen wie starken sozioökonomischen Gegensätzen, ethnischen Segregationen und kulturelle Differenzierungen.

Beide Aufgaben erfordern neue Formen der Steuerung, die staatliche Aufgabenerfüllung und gesellschaftliche Selbstorganisation als komplementäre und gleichzeitig steigerbare Prinzipien miteinander verbinden. Für die Beschreibung der dabei entstehenden Organisationsformen und Regelsysteme hat sich der Begriff Governance etabliert. Eine noch sehr allgemeine Definition von Governance bezieht sich auf „... *das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen zur kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte*“ (Mayntz 2004a, 66). D.h. Governance-Leistungen ergeben sich aus dem Zusammenspiel verschiedener Strukturformen der Interaktion wie Netzwerken und Hierarchien, die sich sowohl ergänzen als auch konterkarieren können. Das Ziel einer Governance-Analyse muss es deshalb sein, zeigen zu können, wie eine Kombination unterschiedlicher Strukturformen der Interaktion wie Hierarchie, Gemeinschaft und Netzwerke tragfähige Governance-Arrangements in der Sozialen Stadt bilden und welche Schwierigkeiten sich dabei ergeben.

Als empirische Steuerungsform, teilweise auch als Reformperspektive werden Governance-Arrangements derzeit sowohl in der Stadtentwicklung als auch in der regionalen Entwicklungssteuerung in Deutschland zunehmend diskutiert (Matthiesen 2003; Simons 2003; Fürst 2001a; Fürst et al. 2004). Die Bewertung derartiger Governance-Strukturen verläuft dabei stets ambivalent. Sie werden einerseits als innovativer Weg der Ressourcenmobilisierung und zeitgemäße Steuerungsform betrachtet, andererseits wird ein signifikanter Steuerungs- und Legitimationsverlust der lokalen Politik beobachtet. Die lokale Politik sei angesichts fiskalischer Notlagen und von dauerhaften Standortbindungen weitgehend losgelösten Unternehmen nicht mehr der *central player*. Stattdessen verteilen sich die Steuerungsfunktionen der lokalen Ebene auf private Investoren, Beteiligungsgesellschaften oder Projekte des Dritten Sektors. Im günstigsten Fall wandle sich die Rolle lokaler Politik zum *strategic enabler* in einem durch Privatisierungen, finanzielle Krisen, Standortkonkurrenz und politischem Substanzverlust geprägten Setting. Derartige Veränderungen werden derzeit für einzelne Politikfelder dokumentiert (Stadterneuerung, Wirtschaftsförderung, Stadtumbau) oder sind an prestigeträchtige Einzelvorhaben wie Weltausstellungen und andere Großprojekte gebunden (Heinelt/Mayer 1997; Friedrichs 2001; Siebel/Ibert/Mayer 2001; Simons 2003).

Ein sich unter diesen Bedingungen zunehmend deutlicher herauskristallisierendes Feld ist das der sozialen Stadtentwicklung. Unterstützt durch die URBAN-Gemeinschaftsinitiativen schält sich europaweit im Umgang mit problematischen Quartieren ein Zugang heraus, der zugleich *area-based* und *multi-sectoral* sein soll. Quartierbezogene Maßnahmen werden mit klientelorientierten Maßnahmen verbunden, was im Ergebnis auf sozialraumbezogene Strategien hinausläuft (Atkinson 2000; Mouleart et al. 2000; Bennington/Geddes 2001). In Deutschland hat man diesen Gedanken zunächst in einzelnen Bundesländern und Stadtstaaten aufgenommen und gezielt Programme zur Unterstützung dieser *Quartiere mit besonderem Entwicklungsbedarf* entworfen. Spätestens seit den 90er Jahren hat es aber auch hier vor dem Hintergrund einer sinkenden Integrationsleistung sozialstaatlicher Instrumente einen intensiven Diskurs um die soziale Spaltung in den Städten gegeben. Die Abfederung sozialer Exklusion und die Moderation der sozialen Integration ist zwar wesentlich von sozialstaatlichen Sicherungssystemen abhängig, stellt aber zugleich gerade für das Gefüge der lokalen Politik eine Herausforderung dar. Diese Aufgabe wird seit 1999 durch eine gemeinsame Initiative des Bundes und der Länder mit dem Programmtitel „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“ unterstützt (im Folgenden Programm Soziale Stadt). Dies ist der empirische Bezugspunkt dieser Arbeit.

Mit dem Programm sollen problematische Stadtteile in besonderer Weise gefördert werden. Bei der Umsetzung kommt es zu einer Fülle von Organisationsformen und Verfahrenskombinationen, deren Unterschiede auf lokalen Begebenheiten und Politikstilen beruhen. Das Feld der integrierten Stadtteilentwicklung kann daher als exemplarisches Beispiel für die Herausbildung von Governance-Mustern auf der lokalen Ebene dienen, denn hier wird die den Governance-Diskurs deutlich prägende Mischung von legislativer Verwaltungsarbeit, partizipativen Elementen, gesellschaftlicher Selbstorganisation und interorganisatorischer Koordination zur Bewältigung eines lokalen Entwicklungsbedarfs angestrebt. Governance-Arrangements in der Sozialen Stadt bestehen aus der je spezifischen Kombination von administrativen Neuerungen, Partizipation, sektorübergreifenden Kooperationen und informellen Netzwerken. Welches der genannten Elemente den Ausschlag für eine erfolgreiche Umsetzung des Programmgedankens gibt und in welcher Kombination diese Elemente auftreten, bleibt zunächst offen.

Es ist nicht das Ziel dieser Arbeit, politische oder planerische Lösungsmodelle für benachteiligte Stadtteile zu entwickeln. Eher geht es, um mit Fritz W. Scharpf zu sprechen, um eine interaktionsorientierte Policy-Analyse in einem neu entstehenden Handlungsfeld mit den dieses Handlungsfeld prägenden formellen und informellen Regelungsstrukturen (Scharpf 2000, 32). Gegenstand dieser Arbeit sind Prozesse und Strukturen der Steuerung in komplexen Situationen, die durch ein Nebeneinander von staatlichen Förderprogrammen, bürgerschaftlicher Selbstorganisation und Reformprozessen in der Verwaltung charakterisiert werden können.

Das Handlungsfeld Soziale Stadt ist aus verschiedenen Gründen gegenwärtig ein aussichtsreiches Feld für eine Governance-Analyse:

- Auf der Ebene der Programmvorgaben des Bundes und der Länder wie auch im Selbstverständnis der beteiligten Akteure vor Ort ist die Etablierung von neuen

lokalen Governance-Arrangements als Zielvorstellung implizit vorhanden, wenngleich eine genaue Operationalisierung hier noch fehlt;

- Mit der bereits zurückgelegten Laufzeit des Programms von fast fünf Jahren liegt ein ausreichend langer Beobachtungszeitraum vor, der es rechtfertigt, Rückschlüsse zu ziehen (auch wenn davon ausgegangen werden muss, dass die Entwicklung oder Veränderung von lokalen Governance-Strukturen längere Zeiträume benötigt);
- Die Literatur- und Datenlage ist exzellent. Das Programm Soziale Stadt genießt eine hohe Aufmerksamkeit im wissenschaftlichen Diskurs. Daher liegen eine Vielzahl von Bewertungen, Positionspapieren und wissenschaftlichen Projekten vor, auf die zurückgegriffen werden kann (Walther 2002a; Neller/Greiffenhagen 2005; Schridde 2002). Außerdem hat es eine Reihe von Begleitforschungen auf der Ebene der Länder und des Bundes gegeben, die allesamt zugänglich sind. Hier muss vor allem die durch das Deutsche Institut für Urbanistik organisierte Begleitforschung und die daran anschließende Evaluation genannt werden. Aber auch einzelne Bundesländer, wie z.B. Bayern und Nordrhein-Westfalen haben eigenständige Evaluationen vorgenommen (Bayerisches Staatsministerium des Innern 2002; Austermann/Zimmer-Hegmann 2000).
- Eine Betrachtung unter dem Aspekt der Governance-Strukturen erfolgte demgegenüber erst in Ansätzen.

Die Grundlage dieser Arbeit bildet eine Auswertung der gegenwärtigen Diskurse zum Thema Governance und Soziale Stadt sowie eine Auswertung der Materialien der Begleitforschung zum Programm Soziale Stadt. Diese Arbeit basiert aber vor allem auf den Erfahrungen und Ergebnissen aus zwei DFG-Forschungsprojekten, die der Autor am Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover durchgeführt hat. Allen Beteiligten und Mitarbeitern aus diesem Institut sei herzlich gedankt. Hervorheben möchte ich aber Ansgar Rudolph, Marion Lahner, Stephan Löb, Claudia Goldstein, Holger Gnest und natürlich Dietrich Fürst. Danken möchte ich auch den beiden an dem DFG-Projekt „Place-making und neue Formen der local governance durch neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung“ beteiligten wissenschaftlichen Hilfskräften Ramona Stiehl und Peter Müller. Zu danken habe ich auch Henning Schridde und Bernhard Blanke. Sie haben in einer früheren Phase alles möglich gemacht.

1.1 Aufbau der Arbeit

Zunächst wird mit der Darstellung von drei Diskursen des Wandels der Versuch gemacht, die Entwicklung des Programms Soziale Stadt in aktuelle Diskussionen zum Wandel des Sozialstaats, der Stadtpolitik, der politischen Steuerung und der Planung einzuordnen. Es folgt eine ausführliche Darstellung des Programms Soziale Stadt, die eine Wiedergabe der Bewertung des Programms auf der Basis der allgemeinen Diskussion enthält. Das anschließende Kapitel ist dem Governance-Begriff gewidmet, der in seinen verschiedenen Bezügen erläutert wird. Die folgenden Kapitel geben auf der Basis eigener Erhebungen und Sekundäranalysen einen Einblick in Umsetzungsprozesse in verschiedenen Stadtteilen. Schließlich wird eine Schlussbetrachtung vorgenommen.

Die Arbeit stützt sich auf eine Vielzahl von Quellen. Entsprechend der angesprochenen Themenfelder wurde zunächst die relevante Literatur zum Thema Wandel in der Stadtpolitik, zur Transformation des Sozialstaats, zur politischen Steuerung und Planung, Governance und zum Programm Soziale Stadt ausgewertet. Insbesondere zum Programm Soziale Stadt liegen mittlerweile zahlreiche unabhängige Untersuchungen und Sammelveröffentlichungen vor, die teilweise den Charakter von Fallstudien haben, dabei aber unterschiedliche Schwerpunkte setzen (Schubert et al. 2002; Schnur 2003; Herrmann 2002a; vgl. a. die Sammelbände Walther 2002; Jahrbuch Stadterneuerung 2001; Neller/Greifenhagen 2005).

Der empirische Teil der Arbeit stützt sich auf eine sekundäre Auswertung der Ergebnisse der Begleitforschung. Hier wird in erster Linie auf die Berichte der 16 Programmbegleitungen vor Ort (PvO) zurückgegriffen, bei denen lokale Teams aus unterschiedlichen Disziplinen und Einrichtungen die Umsetzung des Programms Soziale Stadt in jeweils einem Modellgebiet pro Bundesland begleiteten und unterstützten. Dies geschah im Rahmen der offiziellen Begleitforschung unter der Federführung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Ergänzend wurde die intensivere Betrachtung einer Fallstudie vorgenommen. Die Erarbeitung der Fallstudie erfolgte im Rahmen des DFG-Forschungsprojektes „Place-making und neue Formen der local governance durch neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung“, das im Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover von Mai 2002 bis Mai 2004 unter Mitwirkung des Autors durchgeführt wurde. In dem Forschungsprojekt wurden vier Stadtteile¹ in vergleichender Perspektive zum Zusammenhang von *Place-making*, Sozialkapital und *local governance* untersucht (Fürst et al. 2004). Die vergleichende Perspektive wird hier zugunsten des exemplarischen Prinzips aufgegeben, indem eines der Fallbeispiele einer vertieften Analyse unterzogen wird. Zudem wurde die Untersuchung auf eine Betrachtung der Governance-Strukturen und Prozesse eingeschränkt.

¹ Es handelte sich um die Stadtteile Bonn-Beuel, Kassel-Nordstadt, Leipziger Osten und Bremen-Blockdiek. Die drei letztgenannten Stadtteile nahmen am Programm Soziale Stadt teil, die Kasseler Nordstadt und der Leipziger Osten in der Funktion als Modellgebiete.

2. Soziale Stadtentwicklung als Ausdruck eines veränderten Planungs- und Politikverständnisses im sich wandelnden Sozialstaat

In Deutschland hat es seit den 90er Jahren vor dem Hintergrund eines generellen Zweifels an der Integrationsfähigkeit moderner Gesellschaften und des Aufkommens neuer Armut und prekären Wohlstands einen intensiven Diskurs um die Spaltung der Stadtgesellschaft und die Entstehung städtischer Problemgebiete gegeben (Dangschat 1995; Hanesch 1997; GdW 1998; Bremer/ Gestring 1997). Neben der quantitativ wachsenden Zahl direkt von Armut betroffener oder bedrohter Haushalte rückte vor allem die Analyse der sozialräumlichen Dimension von Armut und Ausgrenzung in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Damit verband sich die These, dass räumlich konzentrierte Armut einen sich selbst verstärkenden Effekt haben kann und Nachbarschaftseffekte auslöst, das Quartier also selbst zum dynamischen Faktor der Benachteiligung wird (Häussermann 2000; Friedrichs et al. 2003).

Als Ursachen für die Entstehung benachteiligter Stadtteile wurde eine Kombination unterschiedlicher Entwicklungen identifiziert. Neben den strukturellen Veränderungen der städtischen und regionalen Arbeitsmärkte (Dangschat 1995; Häussermann 2000; vgl. a. Mingione 1997) wurden die Veränderungen in der Wohnungspolitik verantwortlich gemacht (Krummacher et al. 2003, 28). Die Kombination der Konzentration von Belegrechten in bestimmten Quartieren mit der selektiven Mobilität wohlhabender Gruppen führt zu einer Polarisierung der Stadt, von der Städte und Stadtteile je nach Situation unterschiedlich stark und direkt betroffen sind (vgl. Häussermann/ Kapphann 2000 für die Situation in Berlin).

Die Identifizierung städtischer Problemgebiete im Zusammenhang mit drohender sozialer Segregation in stadtsoziologischen Analysen erzeugte ein Problembewusstsein bei Praktikern, Politikern und Wissenschaftlern. Gesellschaftspolitischer Hintergrund waren alarmierende Hinweise in der kommunalen Armuts- und Sozialberichterstattung, eine wachsende Zahl von Rechts- oder Nichtwählern und größer werdende Leerstände in den Beständen der Wohnungsgesellschaften, die als unvermietbar galten. Auch das von den Medien transportierte und sich in der Öffentlichkeit verfestigende Image gefährlicher Stadtteile dürfte zur Verdeutlichung des Handlungsdrucks beigetragen haben.

Die lokale Politik war für die Herausforderung sozialer Exklusionsprozesse und den Umgang mit Problemquartieren nach Meinung vieler Autoren aber nur ungenügend gerüstet (Alisch/ Dangschat 1993; Hanesch 1997). Folglich wurde hier nach neuen Instrumenten und Konzepten gesucht, die sich im Schnittpunkt von Sozialpolitik und Stadterneuerung befinden sollten. Einige Bundesländer und Kommunen übernahmen hier Vorreiterfunktionen, indem sie bereits in den 90er Jahren auf stadtteilorientierte Strategien setzten. Hier muß das Programm „*Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf*“ aus Nordrhein-Westfalen² hervorgehoben werden, das neben Programmen aus Hamburg,

² Seit 1993 verfolgt man in NRW mit dem Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ eine stadtteilorientierte Erneuerungsstrategie, die viele Komponenten des Programms Soziale Stadt in insgesamt 28 Stadtteilen bereits vorweg nahm. Ursache hierfür war die anhaltende Abwärtsbewegung vieler Quartiere im Zuge des Strukturwandels im Ruhrgebiet (Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000).

Bremen und Hessen als Vorläufer für das Bund-Länder Programm Soziale Stadt gilt (Schmals/ Kemper 2000; Krummacher et al. 2003).³ Auch das Programm Urbane Integration in Berlin muss hier als Vorreiter erwähnt werden (Beer/ Musch 2002, 75-76). In einigen Kommunen konnte also bereits reichlich Erfahrung mit integrierten Strategien gesammelt werden, an die bei der Entwicklung eines bundesweiten Programms angeknüpft werden konnte (Franke et al. 2000, 249).

Vorbilder für eine Bund-Länder-Initiative gab es aber auch auf europäischer Ebene und sie wurden ebenfalls in den 90er Jahren bereits in Deutschland wahrgenommen (Froessler et al. 1994; Selle 1991). Im Zusammenhang mit dem Programm Soziale Stadt wird immer wieder auf die innovative Modellfunktion der EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN (I+II) und auf Erfahrungen aus England (Rhodes/Tyler/Brennan 2003) sowie den Niederlanden (Korthals Altes 2002) hingewiesen (Schmals/Kemper 2000; Krummacher et al. 2003). In mehreren europäischen Staaten waren leicht zeitversetzt quartierbezogene Entwicklungsstrategien gegen Armut und Ausgrenzung, sogenannte *area based initiatives*, das Mittel der Wahl (Bennington/ Geddes 2000; Atkinson 2000; Conway/ Konwitz 2000). Allerdings verbirgt sich hinter der Sammelbezeichnung *area based initiative* eine Fülle von verschiedenen quartierbezogenen Maßnahmen und sozialraumbezogenen Strategien. Aus der deutschen Perspektive werden die Parallelen zu den Strategien in den Niederlanden, England und auch Frankreich zwar immer wieder gezogen. Systematische Vergleiche der im Detail doch recht unterschiedlichen Politikmodelle sind bislang selten geblieben (Mouleart et al. 2000; Oberti 2000; Vranken et al. 2002).

Die rot-grüne Koalition hat nach dem Wahlsieg im Jahr 1998 auf die genannten Entwicklungen reagiert und gemeinsam mit den Ländern der Aufgabe der sozialorientierten Stadterneuerung auf der Ebene der städtischen Institutionen und Akteure einen neuen Impuls gegeben. 1999 wurde das gemeinsame Programm des Bundes und der Länder „*Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt*“ gestartet. Es handelt sich dabei um eine gemeinsame Initiative des Bundes und der Länder, um die Situation in jenen Stadtteilen zu verbessern, in denen sich soziale, ökonomische und bauliche Probleme überlagern und gegenseitig verstärken (Franke et al. 2000, 243). Generell wird das Programm als eine Initiative für die soziale Integration in den Städten bezeichnet.

Das Programm konnte zum Zeitpunkt der in Berlin stattfindenden Starterkonferenz im Juli 1999 bereits auf eine mehr als 4-jährige Vorbereitungszeit zurückblicken (Becker/Löhr 2000). Bereits 1996 hatte die Arbeitsgruppe der Bauminister des Bundes und der Länder (ARGEBAU) dazu aufgefordert, der drohenden sozialen Polarisierung in den Städten Einhalt zu gebieten. Ein Leitfaden zur Ausgestaltung einer „Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“ wurde damals zusammen mit dem Ministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) ausgearbeitet. Daran schloß sich die ExWoSt-Initiative „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ an, die später den Rahmen für die Begleitforschung des Deutschen Instituts für Urbanistik gab. Konkret wurde es aber erst mit der Aufnahme des Programms in die Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 1998/99. Punkt 8 der Koalitionsvereinbarung spricht unter der Überschrift „Bezahlbare

³ Vgl. für Hamburg: Alisch 1996; Herrmann 2002b; für Hessen: Lücken-Isberner 2001

Wohnungen und lebenswerte Städte“ die Ergänzung der Städtebauförderung an. Darin heisst es:

- die Städtebauförderung wird verstärkt und zu einem integrativen Ansatz entwickelt
- die Städtebauförderung wird ergänzt durch das Programm Soziale Stadt (Innenstädte, Großsiedlungen, Stadtteilzentren)
- Stärkere Förderung von Bestandsmaßnahmen im sozialen Wohnungsbau gegenüber Neubaumaßnahmen.

Das Bund-Länder-Programm *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt* versteht sich als eine stadtteilorientierte Strategie, mit der einer drohenden Abwärtsspirale in benachteiligten Quartieren begegnet werden soll. Mit dem Programm soll nicht nur die Situation in problematischen Stadtquartieren nach dem Muster finanzieller Transferleistungen verbessert werden. Es werden auch ganz gezielt neue Formen der politischen Steuerung und innovative Organisationsmodelle gefordert. Insbesondere enthält das Programm die implizite Annahme, dass es über die Bildung selbsttragender gesellschaftlicher Strukturen zu einer Verstetigung der Erneuerungsinitiative über den Status eines Sonderprojekts hinaus kommt (Sauter 2001). Mit dem Programm Soziale Stadt verbindet sich außerdem die Hoffnung auf mehr Flexibilität und effizientere Koordination im Verwaltungshandeln, stärkere Einbindung der Bürger, mehr Kosteneffektivität sowie an lokale Gegebenheiten angepasste Lösungen (Argebau 2000; Döhne/ Walter 1999). Die mehrdimensionale Problematik von Armut und Ausgrenzung erfordert einen ebenso vielfältig organisierten und dabei trotzdem abgestimmten Ansatz, der auf die lokal unterschiedlichen Betroffenheiten reagieren kann. Im Zentrum der Stadtteilentwicklung steht nach dem Willen der Programminitiatoren eine lokale Koalition aus Verwaltung, Bürgerschaft und Wirtschaft. Ressortegoismen sollen überwunden, Akteure aus verschiedenen gesellschaftlichen Handlungsbereichen in das Programm integriert werden. Die Probleme werden als derart schwierig und komplex eingeschätzt, dass sie nicht mehr von einer Instanz allein angegangen werden können. Konkret werden folgenden Zieldimensionen benannt (Döhne/ Walter 1999, 25):

- Beschäftigungsimpulse durch Förderung der lokalen Ökonomie und Qualifizierungsangebote,
- Soziale Impulse durch Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität sowie Veränderung der Sozialstruktur,
- Ökologische Impulse durch innovative Bau- und Wohnprojekte im Bestand,
- Politische Impulse durch integratives Handeln verschiedener Ressorts.

Neben der Koordination öffentlicher Mittel und Maßnahmen aus verschiedenen Quellen sollen auch private Mittel mobilisiert und gebündelt eingesetzt werden. Das Programm folgt damit dem Gedanken der lokalen Entwicklungspartnerschaft, der bei verschiedenen Förderprogrammen der EU im Mittelpunkt steht.⁴ Ziel ist es, über die Initiierung einzelner Projekte hinaus einen Akteurszusammenhang zu fördern. Das Programm zeichnet sich durch einen innovativen Anspruch gegenüber der lokalen Politik aus. Dazu gehören neue

⁴ vgl. z.B. das Programm EQUAL, www.equal-de.de

Formen der Verantwortungsteilung sowie veränderte Formen in der Leistungserbringung und Entscheidungsfindung. Es ist als Gemeinschaftsaufgabe in der föderalen Politikverflechtung zwischen den Ebenen des Bundes, der Länder und den Kommunen aufgehängt. Dem Programm stellt sich folglich die ganze Problematik der horizontalen und vertikalen Politikverflechtung (Schridde 2001).

Neben der weniger problematischen vertikalen Koordination im Rahmen der üblichen Verfahren der Städtebauförderung ist der horizontalen Koordination auf jeder politischen Bearbeitungsebene besondere Bedeutung zu zumessen. Weitaus anspruchsvoller als auf den Ebenen des Bundes und der Länder ist diese Aufgabe auf der Ebene der Städte und Stadtteile. Hier müssen neben öffentlichen Handlungsträgern verschiedene Akteure unterschiedlicher institutioneller Herkunft zu einer gemeinsamen normativen und kognitiven Handlungsorientierung gebracht werden, wobei der Beteiligung der betroffenen Bewohner und Quartiernutzer eine besondere Priorität eingeräumt wird. Die Politikintegration soll sowohl räumlich als auch fachlich erfolgen und Akteure aus Zivilgesellschaft (Vereine, Stiftungen, Einzelbürger) und Wirtschaft in die Umsetzung einbeziehen. Das Programm ist somit zwischen Ressortprinzip und räumlicher Orientierung verankert.

Ob das Programm diesem Anspruch in der Umsetzung gerecht werden kann, wird bezweifelt, da es sich zumindest im formellen Rahmen lediglich um eine Initiative der Städtebauförderung und damit um ein investives Fachprogramm handelt. In der Außendarstellung wird das Programm aber nicht auf seine Bedeutung als investives Förderprogramm reduziert, sondern gilt als Operationalisierung des aktivierenden Staats (Franke et al. 2000, 244).

Das Konzept des aktivierenden Staats hat vielfach Eingang in die programmatische Rhetorik der Bundesregierung gefunden.⁵ In einer davon unabhängigen Position wird der aktivierende Staat als eine neue Form der Verantwortungsteilung beschrieben: „Denn der Kern des Konzepts Aktivierender Staat besteht in einer neuen Mischung aus staatlicher Gesamtverantwortung und bürgerschaftlicher Selbsttätigkeit“ (Lamping et al. 2002, 29; vgl. a. Schuppert 1998). Aktivierung wird dabei nicht als versteckte Staatsentlastung betrachtet, sondern basiert auf einer Verantwortungsteilung zwischen Staat und Bürger bei einer gemeinsam als öffentlich verstandenen Leistungserbringung. Diese Art der Förderung von gemeinsamer Leistungserbringung hat zwar langfristig entlastende Funktionen auf der Grundlage einer „Bürgerschaftlichen Aufgabenkritik“ (ebd. 28), ist aber zunächst voraussetzungsvoll in der Implementation und erfordert eine anspruchsvolle und variantenreiche Steuerung, die auch eine Aktivierung des politisch-administrativen Systems selbst einschließt. Dies ist sicher eine der zentralen Modernisierungsperspektive im Programm Soziale Stadt, die an die Kommunen herangetragen wird.

⁵ Vgl. Broschüre der Bundesregierung „Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Kabinettsbeschluss vom 1. Dezember 1999 Berlin, 1999

Implizit nimmt das Programm darüber hinaus Bezug auf Entwicklungsmodelle, wie sie vor allem in der regionalen Entwicklungssteuerung und z.T. auch in der Entwicklungspolitik diskutiert werden. Dazu gehören Milieuansätze, Netzwerktheorien, die Modell der Nutzung endogener Potenziale und auch der Sozialkapitalansatz (Fürst 2000; vgl. a. Fürst et al. 2003; Schubert 2004).

Im Programm Soziale Stadt spiegeln sich insofern verschiedene Diskurse des gesellschaftlichen und politischen Wandels. Einige berühren unmittelbar die Praxisfelder der Sozialen Stadt. Andere beziehen sich auf grundlegende Diskussionen um die Reformfähigkeit des Sozialstaats und die Möglichkeit, gesellschaftliche Entwicklungen auf der lokalen Ebene über staatliche Initiativen und Programme beeinflussen zu können. Im Wesentlichen werden hier drei Diskurse des Wandels unterschieden, die im Programm Soziale Stadt mehr oder weniger deutlich ihren Niederschlag gefunden haben:

- Der Diskurs um den Wandel des Sozialstaats, insbesondere des lokalen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements,
- Der Diskurs um den Wandel der Stadtpolitik (Urban Governance) in Verbindung mit den Herausforderungen, denen sich die Städte gegenwärtig in unterschiedlicher Weise ausgesetzt sehen,
- Der Diskurs über den Wandel des Planungs- und Steuerungsverständnisses, der in den Governance-Diskurs mündet.

Die Diskurse weisen in der Praxis Überschneidungen auf, was insbesondere für die Stadtpolitik und den Wandel der Planung gilt. Sie werden hier aus Gründen der Übersichtlichkeit getrennt vorgestellt. Die Auswahl der drei Diskurse mag zunächst willkürlich erscheinen, lässt sich aber durch die Aufgabenstellung des Programms Soziale Stadt gut begründen. Das Programm verfolgt eine sozialpolitische Zielsetzung, die sich allgemein mit gesellschaftlicher Integration in verschiedenen Dimensionen beschreiben lässt. Das Programm Soziale Stadt wurde außerdem als Paradigmenwechsel in der Stadtpolitik bezeichnet, da innovative Verfahren zur Anwendung kommen sollen, die eine flexible Umsetzung des Programmgedankens durch die Verwaltung und eine breite Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure ermöglichen sollten. In dieser Hinsicht soll das Programm eine Wirkung über den engeren Bereich der partizipativen Stadtteilerneuerung hinaus erzielen. Zwar gehören städtische Problemgebiete zu den Handlungsfeldern, die in die Verantwortung mehrerer Politikfelder fallen und unterschiedlich intensiv auf der kommunalen Ebene gestaltet werden können. Viele Autoren verorten das Programm Soziale Stadt aber primär in der Schnittmenge von Stadterneuerung/ Raumplanung und lokaler Sozialpolitik und sehen eine Kontinuität von der behutsamen Stadterneuerung der 80er Jahre und der stadtteilorientierten Sozialarbeit zum integrierten Ansatz im Programm Soziale Stadt (Krummacher et al. 2003; vgl. a. die Darstellung bei Selle 1997; Walther 2002a). Das Programm markiert insofern keinen Neuanfang, sondern ist eher die Weiterentwicklung und flächenhafte Anwendung bestehender Ideen, Experimente und Verfahren. Es markiert einen neuen Abschnitt nur insofern, als dem Handlungsfeld der sozial orientierten und integrierten Stadtteilentwicklung nun mit einem Bund-Länder-Programm ein neuer bundesweit wirksamer Impuls gegeben wurde, der auf erhebliche Resonanz in der Fachöffentlichkeit und den Kommunen traf. Das Handlungsfeld befindet

sich möglicherweise auf dem Weg zu einem eigenständigen Politikfeld mit eigenen Regeln, Instrumenten und Berufsbildern. Nicht zuletzt zeigt sich sowohl im Wandel des Sozialstaats als auch im Wandel der Stadtpolitik der Formenwandel politischer Steuerung.⁶

Im Folgenden werden der Wandel des Sozialstaats, der Wandel der Stadtpolitik sowie der Wandel im Planungs- und Steuerungsverständnis kurz in ihrem Bezug zum Programm Soziale Stadt erläutert.

2.1 Der Wandel des Sozialstaats

Der Wandel lokaler Sozialpolitik ist untrennbar verbunden mit dem Wandel des Sozialstaats und seiner Sicherungssysteme insgesamt. Dieser befindet sich dauerhaft in einer krisenhaften Situation, in der notwendige Anpassungen und Weiterentwicklungen nur mehr oder weniger konsequent erfolgen (Kaufmann 1997). Kaufmann prägte für die Beschreibung dieser Krisensituation die Formulierung vom *Veralten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements* (Kaufmann 1997, 49; vgl. a. Blanke et al. 2000; Kaufmann 2003). Damit wird eine schleichende Veränderung der Normalitätsannahmen beschrieben, auf denen die sozialen Sicherungssysteme beruhen und die zunehmend weniger vorausgesetzt werden können. Elemente dieser Normalitätsannahme sind das Normalarbeitsverhältnis und die auf dem Modell des *male bread winners* basierende Familienstruktur. Dem stehen verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen entgegen: die gestiegene Erwerbserwartung von Frauen, die Pluralisierung der Lebensstile, eine alternde Gesellschaft, verfestigte Arbeitslosigkeit, veränderte Einkommensstrukturen durch prekäre Arbeitsverhältnisse und die wachsende Bedeutung von Kapitaleinkünften. Insbesondere der demographische Wandel hin zu einer alternden Gesellschaft und die verfestigte Massenarbeitslosigkeit können von den sozialstaatlichen Mechanismen in ihrer aktuellen Form⁷ nicht angemessen verarbeitet werden, wenn die Zahl der Erwerbspersonen langfristig sinkt oder auf niedrigem Niveau stagniert.

Die Symptome des veraltenden wohlfahrtsstaatlichen Arrangements zeigen sich mehr oder weniger direkt auch in benachteiligten Stadtteilen (Häussermann/ Kapphan 2000; Häussermann 2000). Zumindest die Veränderungen in der Wohnungspolitik seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre werden direkt mit der Entstehung von Armutinseln in der Stadt in Verbindung gebracht (Krummacher et al. 2003). Das Auslaufen von Belegungsbindungen in den Beständen des sozialen Wohnungsbaus in Verbindung mit dem Ende des geförderten Wohnungsbaus verweist die Wohnungsämter vielfach auf die noch bleibenden Bestände in den Großwohnsiedlungen der 70er Jahre. Damit sind lokale Problemkumulationen vorprogrammiert.

Die Entwicklung des Sozialstaats bedeutete im Nachkriegsdeutschland einen additiven Aufgabenzuwachs und überwiegend quantitativ orientierte Reformen. Derzeit wird die Debatte um den Sozialstaat überwiegend mit fiskalischen Argumenten geführt. Viele

⁶ Die Einführung des neuen Steuerungsmodells und die Reform der kommunalen Verwaltung (New Public Management) haben nur begrenzt Einfluß auf die hier diskutierten Zusammenhänge und werden daher nicht weiter betrachtet (vgl. dafür: Naschold 1998; Weiß 2002). Lediglich im Zusammenhang mit dem Konzept der Raumhaushalte hat es hier Überschneidungen gegeben (Mühlen/ Wermker 2001).

⁷ Die mit Hartz IV bezeichneten Reformen im Bereich der Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung konnten hier nicht berücksichtigt werden.

Autoren weisen dagegen auf den qualitativen Reformbedarf hin (Blanke et al. 2000; Kaufmann 2003). Angesichts der Unumkehrbarkeit der genannten gesellschaftlichen Entwicklungen müssen neue Mechanismen, Institutionen und Prinzipien der sozialstaatlichen Sicherung und Leistungserbringung entwickelt werden, die in der Lage sind, aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen. Eine in diese Richtung weisende Reformperspektive ist im Konzept des aktivierenden Staats enthalten (Lamping et al. 2002).

M.E. greift das Programm Soziale Stadt zwei Ansätze zur Reform des Sozialstaats auf:

- a) Zum einen das Problem der Koordination angesichts fragmentierter Leistungssysteme mit hoher Eigenständigkeit in den Zielen und Verfahrenslogiken (holistische oder integrierte Politik).
- b) Zum anderen den Aspekt der bürgerschaftlich – staatlichen Aufgabenteilung im aktivierenden Staat.

Zu a): Eines der Dilemmata des Sozialstaats ist sein mehrstufiger Aufbau, seine zersplitterte Leistungsstruktur und seine diffuse Wirkungsstruktur. Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement als mehr oder weniger *fragmentierte Ansammlung spezifischer Leistungssysteme* (Kaufmann 1997, 23), die ihre eigene Professionalität und Systemautonomie entwickelt haben, wird insbesondere auf der lokalen Ebene als uneffektiv und bisweilen sogar kontraproduktiv empfunden:

„Dieser Pluralismus und die institutionelle Fragmentierung der Dienste auf der örtlichen Ebene ist zwar ein typischer Ausdruck der korporatistischen Ordnungsmuster in Deutschland, erschwert jedoch deren Koordination auf der örtlichen Ebene nachhaltig“ (Kaufmann 2003, 302).

Modernisierung entpuppt sich hier vor allem als Koordinationsaufgabe mit dem Ziel, negative externe Effekte zu vermeiden, Synergien zu verstärken und Effizienzreserven zu mobilisieren (Bertelsmann Stiftung 2000; Webb 1991; Alexander 1993; Schridde 2002). Die gegenwärtigen Reformbemühungen im Bereich der lokalen sozialen Dienste (Kinder- und Jugendhilfe, Familienhilfe, allgemeiner Sozialdienst, Gemeinwesenarbeit) können hier eingeordnet werden. Sie setzten bereits vor dem Beginn des Programms Soziale Stadt ein und werden parallel zu dessen Umsetzung vollzogen. Die konzeptionellen Überschneidungen dieser in unterschiedlichen Feldern verorteten Reformansätze sind unverkennbar: Vernetzung, Kooperationsprinzip, Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets als Ergänzung oder gar Ersetzung der Einzelfallorientierung in der Sozialarbeit sowie Gebietsteams werden diskutiert und erprobt (Krummacher et al. 2003, 147ff.). Eine strategische Zusammenführung beider Reformvorhaben auf der kommunalen Ebene erfolgt allerdings lediglich fallweise und auch hier mit unterschiedlicher Intensität und Reichweite.⁸

Zu b): Eine weitere Reformperspektive mit Bezug zur Sozialen Stadt ist die des bürgerschaftlichen Engagements, die in Verbindung mit der Diskussion zu den Potenzialen des Dritten Sektors gesehen werden muß (Kaufmann 1997, 99; Zimmer 2002; Anheier/Priller/Zimmer 2000; Haus 2002). Die Bezeichnung Dritter Sektor wird im

⁸ Vgl. für eine kurze Darstellungen einiger Erfahrungen aus verschiedenen Kommunen: Krummacher et al. 2003, 177.

Folgenden für den Bereich der Organisationen verwendet, die zwar als „privat“ charakterisiert werden können, aber öffentliche Leistungen produzieren. Im Allgemeinen handelt es sich um Non-Profit Organisationen mit gemeinwohlorientierten Zielen, die in vielen Themenbereichen tätig sind. Deren gesellschaftliche Verankerung hat dazu geführt, die Organisationen des Dritten Sektors als institutionellen Kern der Zivilgesellschaft zu bezeichnen (Anheier/Priller/Zimmer 2002, 73).⁹

Die aktuelle Krise des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements hat hier zu Einsichten und Neubewertungen geführt. Die integrative und gesellschaftspolitische Funktion bürgerschaftlichen Engagements in den Organisationen des Dritten Sektors wird zunehmend anerkannt und in sozialpolitische Strategien eingebunden.¹⁰ Diese Strukturen werden nicht erst durch das Programm Soziale Stadt entdeckt. Galt die lokale Ebene schon immer als Schnittstelle zwischen ehrenamtlichen Aktivitäten der Zivilgesellschaft und kommunaler Aufgabenwahrnehmung (Wollmann 2002a, 332), so wird erst recht seit den Reformbewegungen der 70er Jahre (Selbsthilfebewegung) bürgerschaftliche Leistungserbringung sozialpolitisch anerkannt und gestützt (vgl. bereits Kaufmann 1987). Es scheint allerdings, als würde die Bedeutung dieses Sektors stetig wachsen und politisch bedeutsamer werden. Zusammen mit dem Anteil, den dieser Bereich an der Produktion von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen hat, hat sich auch die Vielfalt der Organisationen und Funktionen in diesem Bereich erheblich erhöht. Emotionale Unterstützung, instrumentelle Hilfe und soziale Dienstleistungen sowie Interessenvertretung gegenüber Dritten sind nur einige Beispiele für die immer größer werdenden Tätigkeitsbereiche der Organisationen des Dritten Sektors. Darüber hinaus weisen die Organisationen des Dritten Sektors eine interne Dynamik hin zu mehr Professionalisierung auf, was die Vielfalt der Organisationen noch mal erhöht (Zimmer/ Priller 2003). Die Leistungserbringung des Dritten Sektors wird als eigenständige Sphäre der Logik des Marktes und der staatlichen Leistungsverantwortung gegenübergestellt. Allerdings stellt sich hier selten die Entweder-oder-Wahl zwischen staatlichen, marktwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Lösungen. Eher kommt es zu Prozessen gemischter Wohlfahrtsproduktion in miteinander verbundenen Leistungs- oder Bewirkungsketten (Blanke 2001).

Vielfach wird der Dritte Sektor und das bürgerschaftliche Engagement auch mit dem Begriff Sozialkapital in Verbindung gebracht. Zumindest werden Überschneidungen zwischen den Ansätzen deutlich (Zimmer 2002). Der Begriff des Sozialkapitals erfreut sich seit geraumer Zeit hoher Aufmerksamkeit, jedoch wird er, wie der Governance-Begriff, in sehr vielfältigen Zusammenhängen verwendet (vgl. für einen Überblick: Habisch 1999; Haug 1997).¹¹ Allgemein werden unter Sozialkapital auf Vertrauen, Solidarität und geteilten Normen basierende Beziehungen verstanden, die gemeinsames Handeln zwischen Akteuren in verschiedenen Zusammenhängen ermöglichen und erleichtern. Hinzu kommt insbesondere in der Lesart von Putnam der Aspekt der *civic virtues*, womit die Bereitschaft bezeichnet

⁹ „Grundsätzlich meint Bürger-/Zivilgesellschaft eine Sphäre des von Bürgern selbst konstituierten gemeinsamen Handelns – in eigener Regie, unter Rückgriff auf eigene Kompetenzen und Ressourcen und in Form unterschiedlichster, aber stets von den großen Bürokratien moderner Gesellschaften unterschiedener, assoziativer Zusammenhänge“ (Haus 2002, 12).

¹⁰ Zu den möglichen Erfolgen und Schwierigkeiten dieser Strategie: Zimmer 2000, 107-108

¹¹ Die methodischen Probleme in der Sozialkapitalforschung sind ausführlich dokumentiert worden (Haug 1997; van Deth 2003).

wird, die Belange des Gemeinwohls wahrzunehmen und sich dafür kollektiv einzusetzen (Putnam 1993a, b). Folgt man dieser Argumentation, verbessert Sozialkapital die Bedingungen für die Regelung kollektiver Sachverhalte.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die verschiedenen Dimensionen des Sozialkapitals:

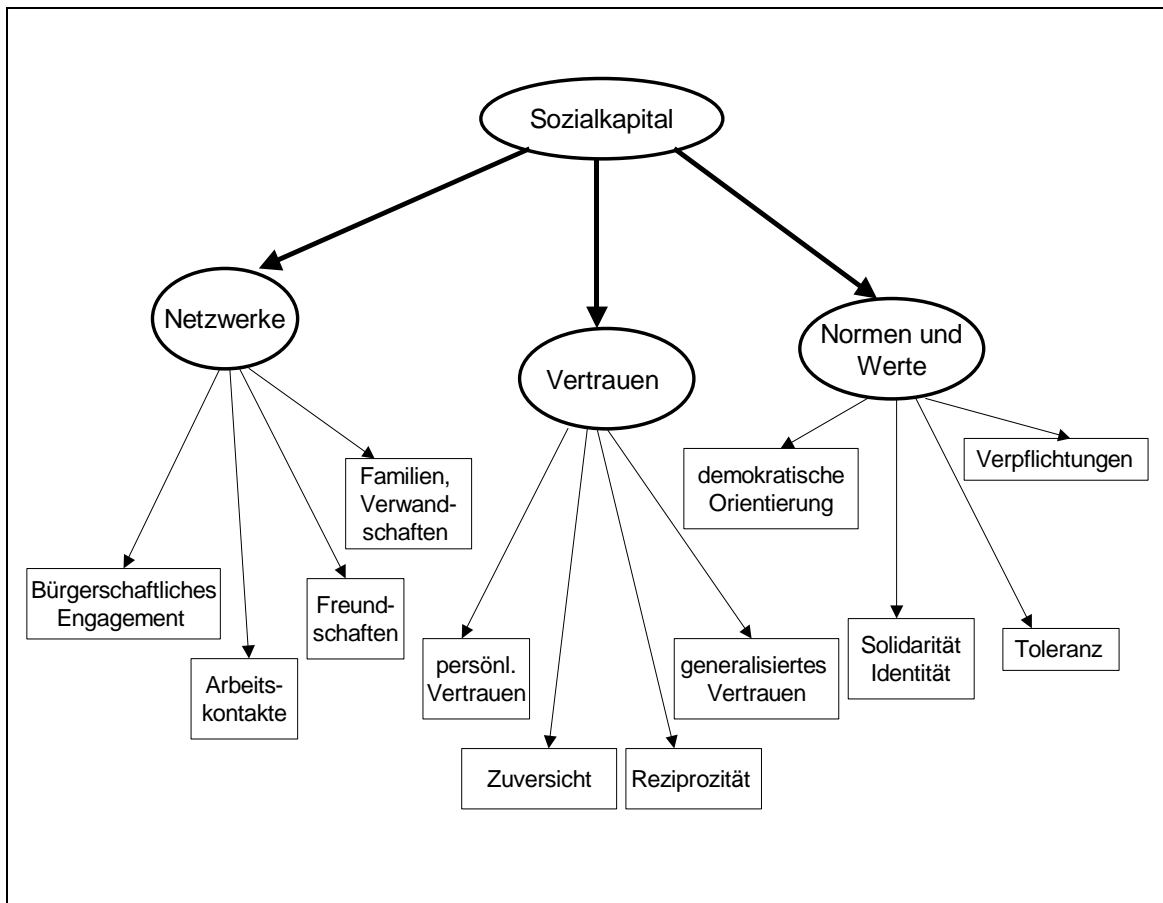


Abb. 1: Die verschiedenen Dimensionen des Sozialkapitals (v. Deth 2003, 83; eigene Übersetzung)

Der Sozialkapitalbegriff wird in dieser Arbeit, auch mit Blick auf die spätere Analyse einer Fallstudie, in zweierlei Weise verwendet (vgl. Kap. 5.7.1.1). Er bezeichnet zum einen die Bereitschaft oder Disposition zum bürgerschaftlichen Engagement in Assoziationen (Vereinen, Initiativen, Clubs) und Netzwerken. Dieser Aspekt erfährt gegenwärtig sowohl in der lokalen Politikforschung als auch auf bundespolitischer Ebene große Aufmerksamkeit (Offe/Fuchs 2001; Haus 2002). Bürgerschaftliche Assoziationen beruhen auf dem freiwilligem Engagement der Mitglieder. Sie bilden eine aggregierte Form von Sozialkapital und einen Ort der Vertrauensbildung (Putnam 1993a; Anheier/ Kendall 2002).

Zum anderen wird der Begriff Sozialkapital funktional im Zusammenhang mit Netzwerken und den darin wirksamen Mechanismen verwendet (Coleman 1988; Burt 2000). In dieser Verwendung basiert die Koordinationsleistung von Netzwerken auf durch langfristige Beziehungen gebildeten Mechanismen (Normen der Reziprozität, Vertrauensvorschuß,

mögliche informelle Sanktionen, Verbindlichkeiten), die einen verlässlichen Rahmen für kollektives Handeln bilden (vgl. a. Jones et al. 1997; Putnam 1993a; Coleman 1988).

In beiden Dimensionen übernimmt das soziale Kapital wichtige unterstützende Funktionen für die Ausbildung lokaler Governance-Strukturen. Vor dem Hintergrund des Gedankens der kooperativen Leistungserbringung im Programm Soziale Stadt stellt sich die Frage, wie das bürgerschaftliche Potenzial oder Sozialkapital, also die eigenständigen Leistungen der Wohlfahrtsproduktion in Vereinigungen und die Koordinationsleistungen in bürgerschaftlichen Netzwerken in staatliche Steuerungsbemühungen eingebunden werden können (Maloney et al. 2000; Lowndes/ Wilson 2001). Dieser Gedanke ist nicht neu, sondern als Handlungsmuster im Wandel sozialstaatlicher Regelsysteme bekannt: *„Häufig knüpfen daher staatliche Regelungen an bereits bestehende vorstaatliche Problemlösungsmuster an, die sie weit häufiger durch staatliche Interventionen zu verstärken denn zu ersetzen suchen“* (Kaufmann 2002, 137).

Stadtteilorganisationen und Selbsthilfegruppen sollen im Sinne des aktivierenden Staats in die Umsetzung des Programms Soziale Stadt mit einbezogen werden: der Bürger wird nicht als Kunde oder Klient verstanden, sondern als Mitproduzent einer gemeinsam als öffentlich verstandenen Leistung (Lamping et al. 2002, 29).

Gerade dies erfordert aber veränderte Steuerungsstrukturen auf der Ebene der Organisationen und institutionellen Regelsysteme, denn es geht hier nicht um die bekannten Verfahren der Delegation bestimmter Aufgaben an Wohlfahrtsverbände, die mittlerweile den Charakter von Großorganisationen angenommen haben. Hier soll das Programm Soziale Stadt eine kleinteilige Reformperspektive eröffnen, die einen intelligenten Mix aus staatlicher Fürsorge und bürgerschaftlicher Eigenverantwortung in den Stadtteilen fördert.

In der zusammenfassenden Betrachtung sind es zwei sozialstaatliche Modernisierungsperspektiven, die mit dem Programm Soziale Stadt in Verbindung gebracht werden können: zum einen der Aspekt der Aktivierung (Verantwortungsteilung, Koproduktion), zum anderen der Aspekt der Koordination, mit dem ein effizienter und zielgerichteter Einsatz der Mittel verbunden wird. Mit dem Programm soll die Wirksamkeit sozialstaatlicher Maßnahmen erhöht und Möglichkeiten zur Integration geboten werden. Dabei behalten die Agenturen des Sozialstaats im Wesentlichen ihre Funktion bezüglich der Gewährung finanzieller Transfers und personenbezogener Dienstleistungen. Es kommt aber eine Koordinations- und Managementfunktion hinzu, die sowohl in Bezug auf Kooperation mit Verbänden und Akteuren aus dem Bereich des Dritten Sektors als auch auf eine Koordination institutionell unterschiedlich verorteter Politikfelder und Förderprogramme (Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik usw.) erbracht werden muß.

Die Ziele des Programms Soziale Stadt weisen damit in die Richtung des aktivierenden Staats (Lamping et al 2002). Das Programm enthält Elemente der Koproduktion, Managementelemente, Organisationsreformen und eine Qualitätsorientierung, die den impact als Maßstab nimmt. Damit werden auch neue Wege bei der Wirkungsanalyse und Evaluation beschritten.

Obwohl es sich bei dem Programm Soziale Stadt um eine Initiative des Bundes und der Länder handelt, bietet es in dieser Hinsicht nur in einem Teilbereich des

wohlfahrtsstaatlichen Arrangements eine Reformperspektive: der örtlichen Sozialpolitik. Dies ist als eigenständige Reformperspektive zu verstehen,

- weil eine höheres Maß an Effektivität durch bessere Koordination der Träger öffentlicher Maßnahmen erreicht werden soll;
- weil auf bürgerschaftliche Selbstorganisation und Koproduktion gesetzt wird, die eine sozialstaatliche Intervention früher oder später überflüssig machen soll;
- weil auf eine dezentrale Form von Politik gesetzt wird, die gegen die funktionale bzw. sektorale Arbeitsteilung das räumlich-integrierte Prinzip setzt, da ein sozialräumlicher Problemzusammenhang Gegenstand sozialpolitischen Handelns ist.

2.2 Der Wandel in der Stadtpolitik

Die Situation der Stadtpolitik kann gegenwärtig mit mindestens drei fundamentalen Aufgabenstellungen beschrieben werden. Zum einen muss in der Standortkonkurrenz nationaler und europäischer Metropolen die Wettbewerbsfähigkeit erhalten oder hergestellt werden. Diese Aufgabe umfasst schon länger nicht mehr nur die Wirtschaftspolitik, sondern erfordert ein gesamthaftes Vorgehen, dass auch die weichen Standortfaktoren (Lebensqualität, kulturelle Infrastruktur etc.) und Policy-Innovationen sowie die Modernisierung der Verwaltung mit einbezieht (Malecki 2002; Florida 2001; Mayer 1996). Diese Aufgabe muß zudem mit der Umsetzung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung vermittelt werden, die von einigen Autoren als eigenständige Herausforderung genannt wird (Heinelt/ Mühlich 2000; Fürst 1997).

Zum anderen muss angesichts vielfältiger sozialer und kultureller Konfliktlinien in der Stadtgesellschaft soziale Kohäsion vermittelt werden, denn die Städte sind eine Ebene der sozialen Integration mit wachsender Bedeutung. Wachsende soziale Ungleichheit in der gesellschaftlichen Entwicklung äussert sich in desintegrativen Tendenzen in der Stadt, die zu einer parallelen innerstädtischen und stadtreionalen Segregation der Bewohnergruppen führt (Häussermann/ Kapphan 2000).¹² Aber auch die Bewältigung sozialer Ungleichheit ist nicht allein Aufgabe eines Ressorts wie der örtlichen Sozialpolitik (Jugendhilfe, Sozialhilfe, vgl. Kaufmann 2003, 303; Backhaus-Maul 1993), sondern erfordert genauso wie die Umsetzung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung eine integrierte Herangehensweise, die auf die Mitwirkung zahlreicher Akteure aus unterschiedlichen Sektoren setzt und mehrere Politikfelder kombiniert. Der Wandel von der sektoralen zur integrierten Strategie ist allen Aufgaben gemeinsam und wird bereits seit geraumer Zeit als zentrales Reformfeld lokaler Politik genannt:

„Integrierte Lösungskonzepte sowohl zwischen sektoralen Politikbereichen als auch zwischen gebietskörperschaftlichen Politikebenen werden insgesamt in der

¹² Die Aufgaben der Vermittlung sozialer Kohäsion, der Standortpolitik in Verbindung mit dem Gedanken der Nachhaltigkeit müssen sich nicht zwangsläufig widersprechen, denn selbst das Bild einer sozial ausgeglichenen Stadt kann im Rahmen einer Standortstrategie als Vorteil herausgestellt werden. Realistischer ist allerdings die Annahme einer Entweder-oder-Entscheidung in der Strategiewahl städtischer Akteure, die in den verschiedenen Städten Deutschlands abhängig von der lokalen politischen Kultur häufiger für eine Wachstumsorientierung getroffen wird.

wissenschaftlichen Literatur und der politischen Praxis als das Desiderat der nächsten Jahrzehnte genannt.“ (Blanke/ Benzler 1991, 25)

Der besonderen Bedeutung integrierten Handelns in der Stadtpolitik ist mit dem Programm Soziale Stadt und anderen Förderinitiativen wie dem Programm Stadtumbau-Ost erheblich Nachdruck verliehen worden.

„Integriertes Handeln, integrierte Entwicklung und Planung sind strukturelle Kernbegriffe der „Sozialen Stadt“ und allgemeiner der derzeitigen strategischen Überlegungen zur Stadtentwicklung und z.B. dem Stadtumbau. Diese Zielvorgabe basiert auf der Erkenntnis der Interdependenz der vorgefundenen Teilentwicklungen, die letztlich über einen oft längeren Zeitraum dazu geführt hat, dass sich aus einzelnen negativen Entwicklungsphänomenen Gesamtbilder einer umfassenden Überlastung ergeben haben, die Stadtquartiere nicht mehr durch sektorale Interventionen abschütteln können. Zudem reagieren Konzepte eines integrierenden Handelns darauf, dass insbesondere alle nicht mit der fachlichen Planung und Umsetzung von ressort- und interessensgebundenen Maßnahmen befassten Akteure wie Bewohner die Gebietsentwicklung oder z.B. Jugendprobleme als eine Sache mit vielen Aspekten erleben und nicht getrennt in Ämterbereiche.“ (Knorr-Siedow et al. 2002, 103)

Die Bewältigung der genannten Aufgaben Wettbewerbsfähigkeit, soziale Kohäsion und Nachhaltigkeit über integrierte Strategien erfordert neue Formen der politischen Steuerung, die vor dem Hintergrund veränderten Staatshandelns interpretiert werden müssen und deren institutionelles Arrangement den etablierten Verwaltungsstrukturen zumeist widerspricht (Mayer 1996; Mühlich 2002). Beide Aufgaben münden, so zumindest die Annahme, in mehr oder weniger innovativen lokalen Governance-Strukturen (Le Galès 2002; Haus/Heinelt 2003; Andersen/Van Kempen 2001). Zentrales Merkmal dieser lokalen Governance-Strukturen ist die Öffnung des lokalen politisch-administrativen Systems für gesellschaftliche Akteure und die Verlagerung von Leistungen und Steuerungskapazitäten auf hybride (öffentlich-private) Organisationen (Mayer 1993; Wigmans 2001). Dieser Wandel findet in verschiedenen Feldern statt:

- bei der kooperativen Steuerung der Stadtentwicklung über einzelne (Groß-)Projekte und Public-Private-Partnerships (Simons 2003);
- bei der Verlagerung von (ehemals) öffentlichen Funktionen auf Akteure der Privatwirtschaft (Deregulierung, Privatisierung) oder der organisierten Zivilgesellschaft (Dritter Sektor);¹³
- bei der Einführung von Elementen der kooperativen Demokratie, die sich sowohl auf Mitbestimmung bei der Entscheidungsfindung, also auf input-bezogene Verfahren wie Planungszellen und Bürgerforen, Methoden der Konfliktbewältigung (Mediationsverfahren, Anwaltsplanung) als auch auf Mitwirkung bei der Umsetzung bezieht. Damit verbinden sich Hoffnungen auf verbesserte Akzeptanz, effektive Problembearbeitung und nachhaltig wirksame Ergebnisse.

¹³ Die Übertragung von Aufgaben und Funktionen auf Träger und Verbände ist im Bereich der Fürsorge und auch der Arbeitsmarktpolitik nicht neu. Allerdings sind mit dem Dritten Sektor nicht automatisch korporatismus-ähnliche Strukturen (Großverbände der Wohlfahrt) gemeint, sondern auch Bürgerstiftungen und weitere eigenständige, d.h. nicht mit quasi-staatlichen Aufgaben beliehene Initiativen und Vereine gemeint.

Diese Verschiebungen können seit den 90er Jahren als wichtiges Modernisierungsfeld¹⁴ der Stadtpolitik betrachtet werden. Modellvorhaben des Bundes wie Stadt 2030 und verschiedene ExWoSt-Projekte¹⁵ unterstützen diese Entwicklung. Auch die sich erst schemenhaft abzeichnende Stadtpolitik der EU (Urban Agenda, EUREK, URBAN I + II; vgl. Atkinson 2001) weist in diese Richtung. Um diesen Wandel der Stadtpolitik zu verdeutlichen, muss man ein idealtypisches Bild lokaler Politik bemühen, die ganz im Zeichen des nationalstaatlich geprägten Wohlfahrtsstaats stand (vgl. John 2001). Unter dem Leitbild der Schaffung gleicher Lebensbedingungen stand das Ziel der universellen Versorgung mit Infrastruktur (Schule, Gesundheit, Wohnungsbau) im Vordergrund. Hinsichtlich der Steuerungsprinzipien sind folgende Begriffe kennzeichnend (Mayer 1990; Wollmann 2002; Healey 1998a; Atkinson 2000; Simons 2003)

- Sektorale Trennung der Aufgaben insbesondere in der Verwaltung (Versäulung),
- Klare Trennung zwischen öffentlichen und privaten Aufgaben und Aufgabenträgern, mit der Delegation von Aufgaben der Pflege und Fürsorge an gesellschaftliche Großverbände,
- Hierarchische Steuerung.

Stadtregerungen verstanden sich als *city builder* und verfügten in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums über ausreichende Ressourcen und großes Gestaltungspotential. Sie waren über die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen Garanten des Wohlfahrtsstaats auf der lokalen Ebene (Wollmann 2002a). Dieses Verständnis und die genannten dichotomischen Gegenüberstellungen wurden allerdings bereits vor dem Programm Soziale Stadt zunehmend perforiert.

Dabei wurde in einem gegen Ende der 80er Jahre stattfindenden Diskurs der lokalen Politik ihre Autonomie und Gestaltungsfähigkeit von einigen Autoren weitgehend abgesprochen (vgl. die Diskussion bei Mayer 1990 und Blanke/ Benzler 1991; aktuell: Bogumil 2001; Le Galès 2002). Lokale Politik sei angesichts der Aufgaben- und Ressourcenverteilung im föderalen Staat lediglich zu passiver Anpassung fähig. Diese Diagnose verstärkte sich in den Folgejahren im Rahmen der Globalisierungsdebatte. Angesichts wachsender sozialer Polarisierung und dem sich abzeichnenden Phänomen der schrumpfenden Stadt wurden der europäischen Stadt die ihr zugeschriebenen Attribute der sozialen Integrationskraft und wirtschaftlichen und kulturellen Innovationsfähigkeit abgesprochen. Andauernde Haushaltsnotlagen nehmen den Konsolidierungsversuchen der lokalen Politik jeglichen Spielraum, um eine Politik mit eigenständiger Akzentsetzung betreiben zu können (Mäding 2004). Verantwortlich hierfür ist auch die *falsche Kommunalisierung von Staatsaufgaben*, womit die Übertragung staatlicher Vollzugsaufgaben auf die Kommunen ohne adäquaten finanziellen Ausgleich gemeint ist. Die kommunale Ebene kann nur durch tiefgreifende Einsparungen und Innovationen im prozessualen Bereich an Spielraum gewinnen.

Seit den 90er Jahren wird für den Rollenwandel der Stadtpolitik die Bezeichnung der unternehmerischen Stadtpolitik (Mayer 1990) oder neuerdings der *enabling city* (Wigmans

¹⁴ Andere wichtige Reformfelder wie die Reform der kommunalen Verwaltung (Einführung des Neuen Steuerungsmodells), die bürgernahe Verwaltung, die Einführung von e-Government oder auch die interkommunale Kooperation werden hier nicht weiter verfolgt.

¹⁵ Vgl. Fuchs et al. 2002; www.exwost.de;

2001) geprägt. Gemeint ist damit eine aktive Strategie der Schaffung günstiger Standortbedingungen. Elemente unternehmerischer Stadtpolitik sind Veränderungen in der Arbeitsweise der lokalen Verwaltung, projektorientierte Stadtentwicklung und Privatisierung ehemals öffentlicher Aufgaben. Ziel ist eine inhaltliche Ausrichtung der Stadtpolitik auf ökonomisches Wachstum, der alle anderen Politiksektoren untergeordnet werden. Kultur-, Sicherheits- und Sozialpolitik werden zu ergänzenden Faktoren in einem Standortwettbewerb, in dem die weichen Standortfaktoren zunehmend größeres Gewicht erhalten und in dem auf Milieueffekte und Innovationsnetzwerke gesetzt wird. Der Wandel betrifft nicht nur die internen Strukturen der Stadtverwaltung und des politischen Systems (Binnenmodernisierung), sondern ist verbunden mit einer wachsenden Zahl von an der Stadtentwicklung beteiligten Akteuren aus Wirtschaft, Bürgerschaft und dem intermediären Bereich. Kennzeichen dieses Wandels sind Public-Private-Partnerships, mit denen vor allem in der Wirtschaftsförderung und bei der Durchführung großer Projekte Kompetenzen und Kapazitäten auf externe Agenturen ausgelagert wurden und die nur noch bedingt dem formalen Einfluß der lokalen Politik unterlagen (Mayer 1993; Stoker 1998b; Simons 2003). Partnerschaftsmodelle werden mittlerweile vielfältig und dauerhaft angewandt und bleiben nicht auf die Entwicklung einzelner Großprojekte beschränkt. Es kristallisiert sich ein neues Muster lokaler Politik heraus.

„In dem Maße, in dem das Partnerschaftsmodell nicht nur mit Investoren und Entwicklern, sondern auch mit Organisationen betrieben wird, die die Interessen lokaler Bewohner und Gewerbetreibender vertreten, wandelt sich die Rolle der Kommune vom (nur umverteilenden) lokalen Arm des Wohlfahrtsstaats zum Katalysator von Innovations- und Kooperationsprozessen“ (Mayer 1993, 448).

Die veränderten Steuerungsstrukturen wurden dabei stets ambivalent interpretiert. Einerseits gelten sie angesichts begrenzter kommunaler Finanzmittel als innovativer Versuch der Mobilisierung privatwirtschaftlicher und bürgerschaftlicher Ressourcen und eröffnen eine wachsende Möglichkeit der Mitbestimmung. Hier ist weniger die Einführung direktdemokratischer Elemente wie Referenden oder die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters gemeint (vgl. dazu Wollmann 2002b)¹⁶ als die Vielzahl der projektbezogenen partizipativen Ansätze der Stadtentwicklung, die den Bürgern unterschiedlich weit reichende Konsultations-, Anhörungs- und Mitwirkungsrechte verleihen (Feindt 2001; Gabriel 1997; Selle 1996a).

Vielfach wird dies aber als Steuerungsverlust der lokalen Politik verstanden, die sich dem Einfluß partikularer Interessen öffnet und im Zuge der Deregulierung und Privatisierung kommunale Aufgabenfelder aufgibt. In die Analyse mischt sich oft Kritik, weil das Bemühen um Wettbewerbsfähigkeit (Standortdebatte) und damit eine Außenorientierung einseitig dominant wird und lokale Interessen vernachlässigt werden (Herrmann 2002a). Insbesondere die Verlagerung von Entscheidungen aus dem parlamentarischen Raum, dem eigentlichen Ort der politischen Entscheidungsfindung, in den Bereich der Runden Tische, Foren und Mediationsverfahren wird als Verlust des Primats der Politik und der

¹⁶ Die Einführung direktdemokratischer Elemente in die kommunalen Verfassungen wird hier nur am Rande betrachtet, da dies für das Programm Soziale Stadt wenig Bedeutung hat (vgl. hierfür Wollmann 2002b; Bogumil 2002a)

Verwaltung betrachtet, da die Entscheidungsfindung nicht transparent erfolgt und einzelnen Gruppen selektiv mehr Einfluß einräumt:

„Stattdessen erweist sich hier die Inflation von Runden Tischen zusehends als eine „Unkultur“, bei der Individualrechte ausgehebelt, informelle und verfassungsrechtlich nicht legitimierte Machtstrukturen verfestigt, Zeit vergeudet, sowie die von Rechts wegen gebotenen Entscheidungsabläufe und –hierarchien vernebelt werden.“ (Bossong 2001, 146)¹⁷

Diese Kritikpunkte können hier nicht im Detail abgearbeitet werden. Es bleibt festzuhalten, dass das lokale politisch-administrative System sich zunehmend gesellschaftlichen Einflüssen öffnet und an Gestaltungsautonomie verliert. Zumindest ist diese Entwicklung ambivalent, denn dadurch können zum einen soziale Bewegungen, Stadtteilgruppen und Verbände mehr Einfluß gewinnen. Dies wäre als Gewinn an zivilgesellschaftlicher Teilhabe und Schritt zur Bürgerkommune zu sehen. Andererseits ist dies als pluralistische Interessenpolitik zu betrachten, in der Akteure der Wirtschaft und deren Interessenvertretungen mehr Einfluß auf wegweisende stadtpolitische Entscheidungen nehmen.

Mit diesen Veränderungen verbindet sich eine genauso interessante wie ambivalente Diskussion über die Rolle, die Städte und Regionen als politische, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Handlungsebenen derzeit spielen. Insgesamt wird der Wandel der Stadtpolitik zwar als eine Optionenmehrung gesehen, die auf der lokalen Ebene als ein Gewinn an Handlungsmöglichkeiten interpretiert werden kann. Dies geht allerdings nicht einher mit einer Verlagerung von Kompetenzen im föderalen System. Die Politikverflechtung wird eher als Verhinderung lokaler Autonomie gesehen, da trotz wachsender Aufgabekataloge zahlreiche Entscheidungskompetenzen eingebettet sind in ein ebenenübergreifendes Verhandlungssystem (Bogumil 2001, 16 u. 77). Handlungsspielräume ergeben sich meist außerhalb der föderalen Kompetenzverteilung, wenn z.B. durch eine Olympiabewerbung in besonderer Weise staatliche, gesellschaftliche oder privatwirtschaftliche Ressourcen mobilisiert werden können. Diesen Weg der Mobilisierung von Ressourcen über Großprojekte der Stadtentwicklung gehen mittlerweile viele Kommunen (Simons 2003).

Die Diskussion bewegt sich zwischen zwei Polen. Einerseits verlieren Städte und Regionen ihre Bedeutung im Flow einer globalisierten Ökonomie, die einen weitgehenden Verlust lokaler Standortbindungen beinhaltet und eine kohärente lokale Identität und Politik illusorisch macht. Städte sind aus dieser Perspektive lediglich Durchgangspunkte globalisierter (Wirtschafts-)Beziehungen. Andererseits mobilisieren zumindest einige Regionen und Städte erfolgreich lokale politische und soziale Energien, um im nationalen oder internationalen Wettbewerb zu bestehen oder die lokale Lebensqualität zu erhalten. Die Vermutung geht dahin, dass „... *the intensification of the market procedures non-lieux, yet paradoxically reinforces localities and regional areas, or some of them at least*“ (Bagnasco/ Le Galès 2000, 14). Einige städtische Akteurskonstellationen entwickeln in

¹⁷ Weiter heißt es: „Rechtsschutz darf nicht von Anwesenheit und Mitmachbereitschaft in dialogischen Prozessen abhängig gemacht werden, der Bürger in seinen subjektiven Rechten nicht verfahrenstechnisch und gewissermaßen über einen Dialogzwang abgeschnitten und verkürzt werden.“ (ebd. 153). Es ist darauf hinzuweisen, dass Bossong sich hier auf den Bereich der sozialen Angebotsplanung bezieht.

Bezug auf relativ kohärente räumliche Einheiten strategische Handlungsfähigkeit als *unvollständige Kollektivakteure* und verändern ihre Governance-Strukturen (Le Galès 2002).

Aus dieser Perspektive werden Städte zu politischen und ökonomischen Akteuren, die eigene Identitäten verdichten und fortentwickeln, Allianzen bilden und in Bezug auf andere Metropolen eine Art Aussenpolitik betreiben, indem sie zu Knotenpunkten in kulturellen, ökonomischen oder politischen Netzwerken werden. In diesem Sinn steigt die Bedeutung einer kleinen Gruppe von Städten in Europa, deren Zusammensetzung historisch eine erstaunliche Kontinuität zeigt (Le Galès 2002). Das Szenario einer damit verbundenen Aufwertung der regionalen/lokalen Handlungsebene wird seit längerem ambivalent diskutiert (Brenner 1999; Benz et al. 1999; Voelzkow 1996). Städte oder Regionen seien mit der abnehmenden Bedeutung der Nationalstaaten wieder ein Ort mit wachsender Bedeutung für die Organisation sozialer, politischer und wirtschaftlicher Aktivität, was in Ansätzen zu einer Selbststeuerung auf der lokalen Ebene führen kann (Fürst 2000). Gleichzeitig unterliegt die Steuerung und administrative Organisation der Stadtregionen veränderten Bedingungen. Insgesamt verlagert sich Stadtentwicklungspolitik in ein Netzwerk aus Akteuren verschiedener Bereiche und Ebenen. Kompetenzen, Ressourcen und Entscheidungsvollmachten verteilen sich auf eine ganze Reihe von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken (Le Galès 2001). In den seltensten Fällen ist einer dieser Akteure autonom, kein Akteur ist in der Lage seine Projekte allein durchzusetzen, weil ihm

- die Ressourcen fehlen
- die Legitimation fehlt und daher erheblicher Widerstand zu erwarten ist
- das Wissen fehlt.

In diesem Zusammenhang ist der in der lokalen Politikforschung verwendete Governance-Begriff zu sehen (Stoker 2000a und 2000b; John 2001; Le Galès 2002; vgl. Kap. 4.2.3). Das Programm Soziale Stadt fügt sich in diesen stadtpolitischen Modernisierungsdiskurs als eine Politikform ein, die auf Kooperation, Partnerschaft, Beteiligung setzt und die Regelungskompetenzen gesellschaftlicher Akteure einbezieht. Darüber hinaus verfolgt das Programm einen integrierten Handlungsansatz, mit dem die strikten Trennungen kommunaler Handlungsfelder überwunden werden sollen. Dies lässt sich ebenfalls bei der Umsetzung der Lokalen Agenda 21, aber auch bei wirtschaftspolitischen Strategien erkennen. Ob es sich dabei um die lediglich temporär wirksame Umsetzung eines Bundesländer-Programms handelt oder ein neues kommunales Handlungsfeld mit nachhaltigen Reformimpulsen entsteht, bleibt zunächst offen.

2.3 Der Wandel der Politischen Steuerung und der Planung

Der Wandel des Planungsverständnisses und infolgedessen auch der Planungspraxis spiegelt sich in der veränderten Vorstellung politischer Steuerung, wie sie in den Politikwissenschaften seit der Implementationsforschung diskutiert werden (Mayntz 1996). Seit dem gescheiterten Paradigma der politischen Planung hat die Planungstheorie im Grunde die Weiterentwicklung der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion stets mitvollzogen. Auch gegenwärtig finden Konzepte und Begriffe aus dem Feld der Politikwissenschaft immer wieder Eingang in die Diskurse der Raumplanung (Ritter 1987;

Fürst 1998). Vor allem das *kooperative Staatshandeln* erfreut sich zur Zeit sowohl in der Planungspraxis als auch in der Wissenschaft großer Aufmerksamkeit (Danielzyk et al. 2001). Die beiden Felder werden hier zunächst getrennt betrachtet.

2.3.1 Steuerung

Das Programm Soziale Stadt wird in einer Zeit umgesetzt, in der vielfach von einer verminderten, mindestens aber veränderten Steuerungsfähigkeit des Staates gesprochen wird. Die Frage der politischen Steuerung wurde relevant mit der zunehmenden Skepsis über die Gestaltungsmöglichkeiten politisch-administrativer Akteure zu Beginn der 70er Jahre. Entgegen der Annahme der umfassenden Steuerungsmöglichkeiten drückte sich zunehmende Ernüchterung in der Formel des Regierungsversagens aus. Zunächst wurden die Hindernisse im politisch-administrativen System selbst gesucht und die *Steuerungsfähigkeit* des Staates infrage gestellt. Die zunehmende Handlungsunfähigkeit der Staatsorganisation wurde auf den Zuwachs bei den Aufgaben zurückgeführt, der zum einen die innere Heterogenität und Fragmentierung der Staatsorganisation erhöhte und zum anderen Restriktionen in der Verfügbarkeit und Verarbeitungskapazität von notwendigem Steuerungswissen offenbarte (Grimm 1987, 78; Mayntz 1996). Weitere Ursachen sind in der inneren Entgrenzung des Staatsapparates durch die Öffnung gegenüber nicht-staatlichen Akteuren und dem teilweise äußeren Souveränitätsverlust des Staates durch die wachsende Bedeutung supranationaler Einheiten zu sehen (Grande 1997; Benz 2001). Insbesondere die wachsende Bedeutung des Mehrebenensystems der europäischen Union ist hier zu nennen (Jachtenfuchs/ Kohler-Koch 2002). Die zunehmende Bedeutung internationaler Regelungsinstanzen entspricht vielfach dem realen Steuerungsbedarf, da auf der Basis nationalstaatlicher Regelungskompetenzen Problem- und Steuerungsebene auseinanderfallen: immer mehr Probleme bedürfen der internationalen Kooperation, da sie nationalstaatlich nicht gelöst werden können (vgl. Knill/ Lehmkuhl 2002).

Die Implementationsforschung verwies dagegen auf die Umsetzungs- und Vollzugsprobleme politischer Programme. Damit kam die Frage der *Steuerbarkeit* der gesellschaftlichen Handlungsfelder in den Blick. Die Steuerungsproblematik war nicht mehr allein auf unzureichende inneradministrative Verarbeitungskapazitäten und die zu verbessernde Qualität der politischen Programme zurückzuführen. Vielmehr kamen die Widerstands- und Ausweichmöglichkeiten der Steuerungsadressaten in den Blick (Mayntz 1987). Die Steuerungsfähigkeit der Politik wurde angesichts hoher gesellschaftlicher Eigendynamik und Differenzierung generell in Frage gestellt.

Die Diskussion um die politische Steuerung wurde in dieser Frage lange von der Kontroverse zwischen System- und Akteurtheorie geprägt, die jedoch überwiegend theorieorientiert blieb (vgl. Braun/ Lange 2000). Gemeinsamer Ausgangspunkt der Kontroverse war die Steigerung der gesellschaftlichen Differenzierung in autonome Teilsysteme im Modernisierungsprozess. Gegenstand der Auseinandersetzung war allerdings weniger die Feststellung der Autonomie und des Eigensinns von gesellschaftlichen Teilsystemen, die Steuerungsversuchen des politischen Systems enge Grenzen setzt. Vielmehr gingen die Vorstellungen über den Grad der operativen Geschlossenheit der Teilsysteme und den Stellenwert, den Akteure innerhalb der Teilsysteme bekommen auseinander (Koob 1999, 149). Sofern in der analytischen

Perspektive Akteure und auf Akteure zurechenbare Handlungen zugelassen werden, ist auch Kommunikation und somit Steuerung zwischen Teilsystemen möglich (Scharpf 1989).

Anders wird dies aus der Sicht der Vertreter der Systemtheorie interpretiert. Sofern diese überhaupt Steuerungsmöglichkeiten zulassen, ist dies nur denkbar, wenn der eigentliche Steuerungsvorgang als reflexive Eigenleistung in die Zielsysteme hineinverlagert wird. Steuerung wird damit zwar von außen angestoßen, ist jedoch als Selbststeuerung zu verstehen. Hierzu sind von verschiedenen Autoren Modelle wie das der dezentralen Kontextsteuerung oder das mediale Steuerungskonzept entwickelt worden (Willke 1991; Görlitz/Burth 1998², vgl. a. Koob 1999).

In der Frage der Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme hat es eine Reihe von Vermittlungsversuchen zwischen Systemtheorie und Akteurtheorie gegeben, wobei die Autoren letztlich der einen oder anderen Richtung verhaftet blieben.¹⁸ Manche betrachten die operative Schließung von Teilsystemen als unhintergehbare Bedingung und schützenswertes Gut, andere sind zu Kompromissen bereit und lassen intersystemische Kommunikation zu.¹⁹

Die intensive Diskussion zum Thema politische Steuerung hat in der ersten Hälfte der 90er Jahre je nach Politikfeld und theoretischem Zugang zahlreiche Beiträge und Zugänge hervorgebracht. Im Mittelpunkt standen dabei Konzepte, die von einer hierarchischen Einflussnahme des Staates auf die Gesellschaft Abstand nahmen und anstelle dessen kooperative oder selbstregulative Formen der Steuerung in die Diskussion brachten (Willke 1995; Ronge 1994, Martinsen 1992 Görlitz/ Burth 1998, Mayntz 1996; Braun/ Lange 2000; vgl. die Beiträge in Görlitz/ Burth 2000). Der Fluchtpunkt, auf den letztlich nahezu alle Autoren hinstreben, sind intermediäre Verhandlungssysteme und Netzwerke zwischen Politik und Teilsystemen in differenzierten Gesellschaften (Braun 1997; Willke 1995; Mayntz 1993). Netzwerke und Verhandlungssysteme schieben sich als intermediärer Bereich zwischen Staat und Gesellschaft und stellen damit die Bedingung der Möglichkeit politischer Steuerung dar.²⁰ Im Vergleich zu den Koordinationsformen Markt und Staat gelten Netzwerke und Verhandlungssysteme als relativ stabile und nicht-hierarchische Regelungsformen (Mayntz 1992 u. 1993).²¹

Übereinstimmung scheint auch darüber zu bestehen, dass es weitgehend zu einer Enthierarchisierung von Staat und gesellschaftlichen Akteuren gekommen ist, dass politische Steuerung als Interaktionsprozess zu verstehen ist und somit ein Wandel vom einseitigen Setzungsakt zu Austausch und wechselseitiger Anpassung stattgefunden hat. Der Staat befindet sich im Dialog (Scharpf 1992, 95; Voigt 1995). Für die meisten Untersuchungen stand in den letzten Jahren folgerichtig der kooperative Staat in seinen

¹⁸Vgl. Görlitz/Burth 1998²; Ullrich 1994; Willke 1995; Schimank 1996; vgl. für eine ausführliche Diskussion Koob 1999; Braun 1997

¹⁹ Vgl. z.B. das Konzept der reflexiven Interessen als teilsystemunspezifische Generalschlüssel bei Schimank 1996

²⁰Vgl. Braun 1997; Willke 1995; Mayntz/Scharpf 1995; Münch 2000

²¹ Diese Interpretation von Netzwerken unterscheidet sich tendentiell von der Darstellung der Netzwerke im Sozialkapitaldiskurs, wo eher eine soziale Struktur gemeint ist. Eine differenzierte Betrachtung des Netzwerkbegriffs bietet Börzel (1998).

unterschiedlichen Facetten im Mittelpunkt. Unter dem Stichwort *kooperativer Staat* wird in der politikwissenschaftlichen Diskussion ein veränderter Modus der politischen Konfliktregelung und Entscheidungsfindung beschrieben, bei dem staatliche Akteure sich in Interaktion mit gesellschaftlichen Akteuren begeben (Benz 1997; Voigt 1995). Gegenüber einseitig hoheitlicher Machtanwendung ist Kooperation als ein unmittelbarer Aushandlungsprozess mit gesellschaftlichen Akteuren zu verstehen, der nur mittelbar mehrheitslegitimiert ist und nicht den Routinen des administrativen Programmvollzugs zugeordnet werden kann. Wenn auch bei Kooperationen davon auszugehen ist, dass zwischen den Akteuren unsymmetrische Machtverhältnisse bestehen und Kooperation in der Regel zwischen ungleichen Akteuren stattfindet, so bedeutet Kooperation doch, dass auf einseitige Entscheidungskompetenzen verzichtet wird. Kooperative Aufgabenerfüllung kann vorübergehend institutionalisiert werden, erfolgt in der Regel jedoch in lockeren Assoziationen und Netzwerken. Die beteiligten Organisationen bleiben in ihrer Autonomie weitgehend uneingeschränkt. Die empirische (und auch historische) Vielfalt der Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren ist an anderer Stelle ausführlich beschrieben worden und muss hier nicht wiedergegeben werden (Braun 1997; Voigt 1995; Benz 1994; vgl. a. Görlitz/Burth 2000).

Der Diskussion zum kooperativen Staat folgend, fand bei der Wahl der die Steuerungsprozesse erklärenden Variablen eine fortlaufende Differenzierung statt. So bilden in der jüngeren Diskussion nicht mehr politische Institutionen und Instrumente sowie die klassischen Steuerungsmedien Recht, Geld und Macht den Hauptfokus für die Untersuchung von Steuerungsprozessen (Dose 2003). Vielmehr hat eine Erweiterung stattgefunden, indem Steuerung als prozedurales Verfahren verstanden wird (Lamping/Schridde 2000; Braun/ Giraud 2003) und die Rolle von Ideensystemen und kognitiven Orientierungen miteinbezogen wird (Braun 1998; Vowe 1994; Fürst 2003; Münch 2000). Steuerungsmittel sind nunmehr auch Wissen und Information sowie persuasorische Einflussnahme und moralischer Druck. So wird z.B. der Methode der offenen Koordinierung der EU eine Steuerungswirkung auf der Basis von *naming, shaming and blaming* unterstellt (Brocke 2003, 2).²² Damit werden Lernprozesse und Selbstbindungseffekte wichtig, deren Steuerungswirkung mit etablierten Steuerungstheorien nur begrenzt erklärt werden kann und eine intensivere Betrachtung der Akteursebene erfordert.

Vor diesem Hintergrund verstehe ich politische Steuerung als intentionale und konzeptionelle Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch staatliche Akteure, die jedoch lediglich ein Teilprozess in der gesellschaftlichen Strukturbildung ist (Mayntz 1996, 165). Daher wird auf den probabilistischen Charakter politischer Steuerung verwiesen (Koob 1999). Bedingt durch die Gleichzeitigkeit von gesellschaftlicher Selbstregelung und politischer Steuerung und die Ungewissheit über nicht-intendierte Effekte und Ausweichmöglichkeiten strategiefähiger Akteure wird das mögliche Scheitern einkalkuliert. Der Inhalt des Steuerungsbegriffs hat sich damit von der dirigistischen Verhaltenslenkung zu den Funktionen Koordination und Moderation (Fürst 1987, 280) einerseits und

²² Ob die offene Methode der Koordinierung hier tatsächlich Erfolge zeigt, kann an dieser Stelle nicht erörtert werden. In der politikwissenschaftlichen EU-Forschung entwickelt sich allerdings ein ausführlicher Diskurs dazu.

Gewährleistungsverantwortung (Schuppert 2003, 250) andererseits verschoben. Dieser Formenwandel der Politik ist nicht mit Steuerungsverzicht gleichzusetzen, sondern eröffnet dem staatlichen Akteur eine Fülle von Handlungs- und Einflussmöglichkeiten (Mayntz 1996, 160). Diese Sichtweise zielt auf ein Verständnis von politischer Steuerung als kollektivem Problemlösungsprozess. Die systemtheoretisch orientierten Ansätze haben hier eine begrenzte Erklärungskraft. Sie vermögen zwar die Autonomie der Zielsysteme plausibel darzustellen und damit wertvolle Hinweise auf die Probleme der Steuerbarkeit des Feldes zu liefern, sind jedoch zu sehr an Makrostrukturen orientiert. Sie können kaum einen Beitrag zum empirischen Verständnis von Steuerungsprozessen leisten, bei denen Lernprozesse und strategische Interaktionen individueller Akteure eine Rolle spielen.

In der jüngeren Diskussion hat der Governance-Begriff den Begriff der politischen Steuerung vielfach verdrängt (Benz 2004c; Kooiman 1999; Mayntz 2004a; Braun/ Giraud 2003, 147). Die Frage, ob der Governance-Diskurs als eine Fortentwicklung der Steuerungstheorie²³ zu sehen ist, erscheint durchaus berechtigt. Verdeutlicht wird damit vor allem ein Wandel in den Modalitäten politischer Steuerung, die sich von einer Bindung an das politisch-administrative System zunehmend zu lösen scheint. Steuerung schließt nun jede kollektive Anstrengung zur Lösung eines gemeinsam als öffentlich verstandenen Problems ein. Trotz der vielfach belegten Verflechtungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, wie sie mit dem Begriff der sozietaalen Steuerung verdeutlicht wird, verweist der Begriff Steuerung auf die Zentralität staatlichen Handelns (Koob 1999). Der Governance-Begriff scheint dagegen einen scheinbar unvereinbaren Widerspruch zumindest begrifflich vereinigen zu können. Mit ihm kann eine beträchtliche Fähigkeit zur gesellschaftlichen Selbstregelung mit dem Steuerungsgedanken vereinbart werden, ohne die oben genannten Schwierigkeiten der politischen Steuerung zu verneinen. Mit dem Governance-Begriff kann der Gedanke der absichtsvollen Beeinflussung gesellschaftlicher Felder beibehalten werden, ohne auf eine führende Rolle des Staates zurückgreifen zu müssen (Le Galès 1998, 490).

2.3.2 Planung

Wie bereits angedeutet, wurde der Wandel der politischen Steuerung in der Planungstheorie und Planungspraxis stets mitvollzogen. Auch gegenwärtig werden wie in der Steuerungs-Debatte nach der Diskussion über Implementationsprobleme oder gegenläufige Effekte politischer Steuerungsversuche veränderte Formen der Planung diskutiert, die Planung als kooperatives Staatshandeln und interaktiven Prozess verstehen. Planung als öffentliche Aufgabe verändert sich mit dem Wandel des Staates und wird dabei von den zentralen Krisen und Reformmodellen (Neues Steuerungsmodell, Deregulation, Privatisierung, schlanke Pläne) beeinflusst (Fürst 1998). In der aktuellen Planungsdiskussion wird eine Erhöhung der Varietät in den Planungsinstrumenten und Steuerungsformen angestrebt. Insbesondere die Regionalplanung in ihrer Doppelrolle von Ordnungs- und Entwicklungsfunktion ist ein gutes Beispiel für die wechselnde und situationsspezifische Anwendung von hierarchischem Steuerungsmustern, persuasorischer Einflussnahme, Verhandlungen und anderen kooperativen Steuerungsmustern wie der parametrischen Steuerung, dem Regionalmanagement und

²³ So der Titel eines Vortrags von Renate Mayntz (vgl. Mayntz 2004b)

der paradigmatischen Steuerung (vgl. Fürst et al. 2003a). Beide Funktionen prägen den Alltag der Planer und erfordern unterschiedliche, zum Teil konträre Interaktionsformen (vgl. Fürst et al. 2003b, 19).

Der Wandel in der Planungskultur ist eng mit dem Scheitern der integrierten Entwicklungsplanung zu Beginn der 70er Jahre verbunden. Angesichts der begrenzten Rationalitäten der planenden Akteure und der überschätzten Problembearbeitungsfähigkeit staatlicher Institutionen wurde von der langfristig in die Zukunft gerichteten Entwicklungsplanung Abstand genommen. Zunehmend bestimmte das „Tagesgeschäft“ das Handeln der Planer. Die Modellrealität von linearen Steuerungsverläufen, die eine Umsetzung von in der Verwaltung isoliert erarbeiteten Planwerken vorsah, erwies sich als nicht tragfähig. Gesellschaftliche Widerstände, eigensinnige Ressorts und Fachplanungen sowie ökonomische Krisen führten zu einem bescheideneren Gestaltungsanspruch, der mit veränderten gesellschaftlichen Dynamiken vermittelt werden musste. Planung wurde dynamisch, nicht-linear und interaktiv. Das Repertoire an Instrumenten und Interaktionsformen musste erweitert werden, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden und dennoch einen Gestaltungsanspruch aufrecht zu erhalten.²⁴

Die den Planungsbegriff später prägende schwierige Verbindung von alltäglichem Stückwerk und langfristiger Perspektive wird im „perspektivischen Inkrementalismus“ versucht (Sieverts/Ganser 1993, 35). Damit wird ein situatives, schrittweises Vorgehen angestrebt, das Korrekturen zulässt, also die Fehlerfreundlichkeit erhöht, ohne den langfristigen, überfachlichen und überörtlichen Charakter der Planung vernachlässigen zu wollen. Eine langfristig orientierte Raumplanung wurde im Zuge dessen teilweise durch eine Aneinanderreihung einzelner Projekte ersetzt. Projekte und Großereignisse gelten in der Stadt- und Regionalplanung als Mittel der Wahl, um temporär Ressourcen zu mobilisieren und der Stadt- und Regionalentwicklung über eine punktuelle Intervention einen entscheidenden Impuls zu geben.

Der Wandel der Planungsparadigmen lässt sich durch verschiedene Schlagworte wie „vom Plan zum Diskurs“, „vom Plan zum Prozess“, „Planungsdiplomatie“ oder „projektorientierte Planung“ kennzeichnen, womit insbesondere der Aspekt der kommunikativen Aushandlung von Planungsergebnissen betont wird. Dies verweist zugleich auf die weitere Dimension der Planungskommunikation. Planung und Umsetzung der im Idealfall gemeinsam gefundenen und formulierten Planungsziele war fortan ein interaktiver Prozess. Aufgrund der gestiegenen Ansprüche der Adressaten und des Wertewandels der Planer selbst war Planung ohne den ständigen Dialog mit Vertretern der Fachämter, mit Politikern, Investoren und der Öffentlichkeit nicht mehr denkbar (Selle 1996b, 61).

Einerseits wurde sehr viel mehr Aufmerksamkeit auf das Zustandekommen von Planungsergebnissen und die zu leistenden Moderations- und Vermittlungsleistungen gelegt. Planungsprozesse wurden als Foren der kollektiven Problemlösung verstanden, in denen den Adressaten bereits frühzeitig Mitsprache eingeräumt wird.

Andererseits wurde die Umsetzung der Planungsziele als Bestandteil des Planungsprozesses betrachtet, denn der Charakter der Angebotsplanung konnte nicht garantieren, dass der durch den Plan gesetzte Rahmen von den Adressaten wie

²⁴ vgl. für eine Darstellung der Geschichte der Planung in Deutschland: Fürst 2001b

beabsichtigt ausgefüllt wurde (Selle 1996a, 70; Selle 1997). Es kommt zur Parallelität von Planen und Handeln, die die mögliche Revidierbarkeit einmal im Konsens bestimmter Ziele einschließt.

Mit der Umsetzung der kooperativen Planung werden unterschiedliche Ziele verfolgt. Zum einen verbindet sich damit die Hoffnung auf einen Zugewinn an Legitimation und Akzeptanz durch moderierte Prozesse der Konsensfindung. Dies gilt um so mehr, als aufgrund des Wertewandels die Ansprüche an Transparenz und Mitwirkung bei den Adressaten gestiegen sind und bei wachsender gesellschaftlicher Differenzierung die Zahl der miteinander zu vereinbarenden Positionen verschiedener Anspruchsgruppen stetig gewachsen ist (van den Daele/Neidhardt 1996, 15). Zum anderen erschließen sich die Planer steuerungsrelevante Informationen, indem sie die Adressaten in unterschiedlichen Phasen des Planungsprozesses einbeziehen.

Dieser Wandel im Planungsverständnis wurde vielfach als kommunikative Wende in der Planung bezeichnet (Healey 1993). Das Paradigma der kommunikativen und kooperativen Planung bestimmt gegenwärtig noch immer die Diskussion in der Raum-, Umwelt- und Stadtplanung. Das kooperative Planungsverständnis ist zweifellos in die Handlungsmuster der Akteure eingegangen, wird jedoch angesichts verschiedener Restriktionen unterschiedlich in die Praxis umgesetzt (Danielzyk et al. 2001; Wiechmann 1998).²⁵ Viel stärker als in den institutionellen Strukturen fanden die Veränderungen in den Handlungsorientierungen und beruflichen Selbstverständnissen der Akteure statt: „*Such a public discourse would overcome professional élitism and a God’s-eye approach to planning*” (Healey/ Hillier 1996, 168).

Besondere Aufmerksamkeit, insbesondere in der Stadtteilentwicklung und der behutsamen Stadterneuerung der 80er Jahre, fand und findet die Rolle, die Bürger und Planungsbetroffene einnehmen. Mit unterschiedlichem Erfolg wurden und werden eine ganze Reihe von Konfliktlösungs- und Beteiligungsverfahren erprobt und angewendet, um Planungsbetroffenen die Möglichkeit zu geben, den Prozess mitzugestalten und Konflikte ohne den Rückgriff auf den Modus der Hierarchie einvernehmlich zu lösen (Feindt 2001; Renn/ Webler 1997).

Das Programm Soziale Stadt gilt als Ausdruck dieses veränderten Planungsverständnisses und markiert in eine Fortentwicklung und einen Wendepunkt zugleich. Nach wie vor sind Partizipation und prozedurale Planung zentral. Es geht aber weniger um das Ziel, Planungsbetroffene in die Lage zu versetzen, zu öffentlichen oder privaten Planungsprojekten wirksam Stellung zu nehmen und ggf. mit Unterstützung eines Anwaltsplaners die Ziele zu verändern, um nachteilige Wirkungen zu vermeiden. Eher sollen die Bürger Mitwirkende bei einem auf längere Zeit angelegten Entwicklungsprozess werden, bei dem die Ziele nicht extern gesetzt, sondern zunächst in einem diskursiven Prozess ermittelt werden (Walther 2002, 28; vgl. ferner Selle 1996b, 65). Dies ähnelt dem Gedanken der öffentlich-privaten Koproduktion und Verantwortungsteilung, wie er im Konzept des aktivierenden Staats formuliert wird (Blanke 2001; Lamping et al. 2002).

In der Planungsdiskussion entwickelte sich als Pendant dazu der Ansatz des *collaborative planning* (Healey 1998b). Diese Richtung der Planungsdiskussion sieht den Aufbau lokaler

²⁵ vgl. Selle 2004 für eine Sammlung der kritischen Positionen zum Paradigma der kommunikativen Planung.

Handlungskapazitäten als wesentliches Element von Planung. Zur Kapazität in diesem Sinne können alle Sachverhalte oder Potentiale werden, die die Fähigkeit haben, öffentliche Aufgaben bzw. Probleme zu bewältigen oder positiv zu beeinflussen. Allgemein beschreibt der Begriff Handlungskapazität die Möglichkeit zur Problembearbeitung durch die Schaffung der ökonomischen und technischen, soziokulturellen und institutionellen Voraussetzungen (Prittwitz 1994, 136). Auch organisationsübergreifende Netzwerke sowie die Potenziale zivilgesellschaftlicher Assoziationen werden unter Verwendung des Sozialkapitalansatzes zunehmend als Handlungskapazität gesehen. In den letzten Jahren gewannen zudem Bedingungen der Wissensgewinnung und -verarbeitung sowie organisatorische und akteurbezogene Handlungsvoraussetzungen an Bedeutung. Unter dem Leitbild *Building institutional capacity through collaborative approaches of planning* (Healey 1998a) bezieht sich das nicht nur auf die temporäre Anwendung von Organisationsformen und projektorientierten Verfahren, wie sie beispielsweise die Planungszelle oder Zukunftswerkstätten darstellen, sondern auf den dauerhaften Aufbau selbsttragender Strukturen. Neben den im engeren Sinne institutionellen Kapazitäten werden hier der Aspekt des Sozialkapitals, lokale Wissensbestände (tacit knowledge) und politisches Kapital berücksichtigt. Patsy Healey wählt für eine Operationalisierung den Begriff des institutionellen Kapitals, das aus drei Komponenten besteht: soziales Kapital (netzwerkartige Beziehungen, relationaler Aspekt), symbolisches Kapital (handlungsrelevantes lokales Wissen, lokale Kulturen) und politisches Kapital (Kapazität zur Mobilisierung) (Healey 1998a).

Ziel ist der Aufbau selbsttragender Handlungsstrukturen (capacity building) über die Nutzung und Kombination aller drei Kapitalarten (vgl. a. Van den Berg/van der Meer/Pol 2003; Schubert 2004; Fürst 1997; vgl. a. Fürst 1998). Vergleichbare Ansätze zum Aufbau von selbsttragenden Handlungskapazitäten finden sich in der regionalen Entwicklungssteuerung (Amin 1999; Amin/ Thrift 1993).

Der Governance-Diskurs knüpft hier an und wird in Teilbereichen der Planung selbst als Modernisierungsdiskurs verstanden (Healey 1998a). Als Reformansatz geht er mittlerweile unausgesprochen in viele planerische Reformprojekte ein, zeigt dabei aber keinen kompletten Neuanfang (Healey et al. 2000). Allerdings erlaubt er die Formulierung anderer Reformziele als diese durch den Gedanken des New Public Management auch für die Planung vorgegeben werden (Benz 2003). Diese beziehen sich primär auf die Binnenorganisation der Verwaltung, lassen aber die Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren sowie die interorganisatorische Koordination außer acht. Möglicherweise eröffnet die Governance-Diskussion hier einen eigenständigen Modernisierungsdiskurs.

2.4 Fazit

In den Programmgrundlagen und Steuerungsprinzipien des Programms Soziale Stadt sind zentrale Elemente der drei hier genannten Diskurse des Wandels erkennbar:

- Das Programm gilt als Operationalisierung des aktivierenden Staats, in dem eine Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft angestrebt wird.
- Es handelt sich um eine dezentrale Form von Politik, die zudem eine strategische Komponente haben sollte und die Nutzung endogener Potenziale anstrebt.

- Es zielt auf die Beteiligung und Mitwirkung der betroffenen Akteure in den Quartieren.
- Es geht um eine Veränderung der Routinen und Verfahren des Verwaltungshandelns, insbesondere auf der lokalen Ebene.
- Es handelt sich um eine Querschnitts- und Koordinationsaufgabe, die die Integration von Sektorpolitiken anstrebt und organisationsübergreifendes Handeln notwendig macht.

Ob das Programm in seinen formalen Grundlagen, Zielen und Handlungsfeldern diesen veränderten Ansprüchen an Planung und Steuerung gerecht wird, ist Gegenstand des nächsten Kapitels. Dazu werden zunächst die formalen Grundlagen und Organisationsformen auf den verschiedenen Ebenen des Staatshandelns dargestellt. Anschließend erfolgt eine Darstellung der Implementations- und Steuerungsprobleme auf der Basis der aktuellen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Programm Soziale Stadt.

3. Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“

3.1 Das Programm Soziale Stadt: Grundlagen, Zielgebiete, Handlungsfelder

3.1.1 Programmgrundlagen

Im letzten Kapitel wurde deutlich, dass für die konzeptionellen Grundlagen des Programms Soziale Stadt vielfältige Reform- und Modernisierungskonzepte Pate standen, die es nahe legen, das Programm als modellhaften Ausdruck veränderten Staatshandelns zu interpretieren. In der formalen Umsetzung ist das weniger deutlich erkennbar. Das Programm ist lediglich als Ergänzung zur Städtebauförderung konzipiert, wird aber als Leitprogramm verstanden, das Initiativen aus anderen staatlichen Förderprogrammen nach sich ziehen soll (Döhne/ Walter 1999, 25). Für den Weg der Integration in die Städtebauförderung sprach gegenüber einem eigenständigen Programmansatz die Vermeidung einer weiteren Mischfinanzierung und die Beschleunigung der Umsetzung über etablierte Verfahren (Walther 2002b, 30). Grundlage ist die jährlich abzuschließende Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder im Rahmen der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes für Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung (Art. 104a Abs.4GG i.V.m. § 164b BauGB). Die Vereinbarung regelt administrative Fragen und Abwicklungsmodalitäten, die Höhe der Bundesbeteiligung und den Verteilungsschlüssel der Mittel, gibt aber auch inhaltliche Hinweise zu Lösungsansätzen, einen Einsatz- und Förderungskatalog und benennt Gebietskulissen für die Zielgebiete.

Der Bund stellte in den ersten beiden Programmjahren Mittel in Höhe von DM 100 Millionen zur Verfügung, eine Summe die in den folgenden Jahren auf DM 150 Millionen erhöht wurde. Die Mittel des Bundes werden im Drittelmix jeweils von den Ländern und Kommunen ergänzt.²⁶ Diese Mittel nach dem Städtebauförderungsgesetz sollen entsprechend den Ansätzen der Politikintegration und Ressourcenbündelung vor Ort durch weitere Mittel aus anderen Förderprogrammen und Politikbereichen sowie private Mittel ergänzt werden. Die Bundesmittel werden nach dem Schlüssel der Städtebauförderung (Zahl der Einwohner/ Zahl der Wohnungen) verteilt, der im Fall des Programms Soziale Stadt um die Arbeitslosenquote der Länder ergänzt wurde, um den Aspekt des „besonderen Entwicklungsbedarfs“ mit einfließen zu lassen. Für das Jahr 2002 wurde dieser Schlüssel durch die Komponente „Integrationsaufgaben“ ergänzt, der wiederum zu einem Drittel unter den Faktor „Arbeitslosenquote“ subsumiert wurde. Operationalisiert wurde der Faktor Integrationsaufgaben über eine Quote, die die Zahl der Bewohner mit Migrationshintergrund in den Ländern wiedergibt (Deutscher Bundestag 2001, 16).

Die Mittel sind als Anschubfinanzierung zu verstehen, die Kooperationen und Umstrukturierungen bei der Aufgabenverteilung und -erbringung in Gang setzen soll. Für viele dieser Kooperationen wird eine zusätzliche Finanzierung allerdings nicht als

²⁶ Allerdings übernahmen einige Bundesländer höhere Anteile an den Kosten, wenn Kommunen nicht in der Lage waren, die Komplementärfinanzierung aufzubringen (vgl. Deutscher Bundestag 2001, 17).

notwendig erachtet, da vorhandene Fördermittel aus Wohnungshilfe, Arbeitsmarktförderung und weiteren Förderprogrammen genutzt und kombiniert werden sollen.

Die Verfahren und Instrumente aus der Städtebauförderung werden weitgehend übernommen. Das betrifft die

- Festlegung der Fördergebiete,
- anteilige Finanzierung im Drittmix,
- weitgehende Übernahme der Vorschläge der Länder in die Gemeinschaftsinitiative.

Entsprechend den Maßgaben der Städtebauförderung ist ein städtebaulicher Missstand Voraussetzung für eine Förderung, jedoch können bekanntermaßen städtebauliche Maßnahmen auch der Behebung sozialer Missstände dienen (§164 b, Nr. 3 BauGB). Voraussetzung für die Aufnahme eines Stadtteils sind Defizite, die deutlich vom Durchschnitt der Gesamtstadt abweichen. In der Regel gelten hier Zahlen zur Arbeitslosigkeit, der Anteil Nicht-Deutscher an der Bevölkerung sowie der Anteil an Belegrechten im Bestand des sozialen Wohnungsbaus als Kriterien. Die Auswahl muss transparent gestaltet werden. Da die Stadterneuerung eine Aufgabe im eigenen Wirkungskreis ist, beantragen die Kommunen eine Förderung nach eigener Prioritätensetzung. Die Länder entscheiden über die Anträge und fassen die genehmigten Projekte zu Länderprogrammen zusammen. Die Gebiete müssen räumlich abgegrenzt werden, erhalten aber nicht zwangsläufig den Status eines Sanierungsgebiets.

Hinsichtlich der konkreten Umsetzung des Programms wird in der Verwaltungsvereinbarung nur allgemein auf die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie hingewiesen, die in einem fortschreibungsfähigen integrierten Handlungskonzept zu konkretisieren ist (Verwaltungsvereinbarung Städtebau 1999, 3). Darüber hinaus enthält die Verwaltungsvereinbarung keine weiteren Vorgaben.

Erst der Leitfaden der ARGEBAU ist umfangreicher und detaillierter. Er enthält Gebietscharakterisierungen der Zielgebiete des Programms, identifiziert Handlungsfelder, Ziele und Maßnahmen und weist auf Kombinationsmöglichkeiten mit Programmen der EU hin. Diese Vorgaben wurden von den Ländern unterschiedlich konkretisiert (Difu 2000). Dies betrifft zum Beispiel die Anforderungen an die Form und die Inhalte integrierter Handlungskonzepte (Difu 2001, 7-10).

3.1.2 Zielgebiete und Handlungsfelder der Sozialen Stadt

Als **Zielgebiete** für das Programm Soziale Stadt werden sowohl in den Programmgrundlagen als auch in der begleitenden Literatur innerstädtische Altbaugelände, periphere Großwohnsiedlungen und sonstige von Umstrukturierungen (z.B. Deindustrialisierung) betroffene Gebiete genannt, wozu auch ehemalige Wohnsiedlungen des Militärs zählen (Leitfaden ARGEBAU 2000; vgl. Krummacher et al. 37 ff.).

Unter Verwendung verschiedener Indikatoren wie Arbeitslosigkeit, Alter der Wohnungen, Anteil der geförderten Wohnungen bzw. der Wohnungen mit Belegrechten und der vorhandenen sozialen Infrastruktur ist für die Quartiere aufzuzeigen, dass sie einen besonderen Handlungsbedarf aufweisen. Die Begründung des besonderen Handlungsbedarfs über die Auswahl und Kombination der verschiedenen Indikatoren

erfolgt durch die Kommunen und wird unterschiedlich durchgeführt (Becker 2003a, 63ff.). Häufig geschieht dies im Rahmen vorbereitender Untersuchungen oder auf der Basis vorhandener städtebaulicher Rahmenpläne. Eine kontinuierliche und kleinräumige Sozialberichterstattung, die notwendig wäre, um den Handlungsbedarf in den verschiedenen Stadtquartieren zu verdeutlichen und gegebenenfalls Veränderungen im Zeitverlauf zu identifizieren, stellt noch die Ausnahme dar (Becker 2003a, 59).

Die geförderten Gebiete sind äußerst heterogen (Becker 2003a, 67). Vielfach wurde der Zuschnitt durch die Kommunen unterschiedlich gewählt, was dazu führte, dass Stadtteile mit Bevölkerungszahlen zwischen 300 und über 30.000 Einwohnern gefördert werden. Die Umfragen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) ergaben, dass es sich bei 55% der Programmgebiete um Neubaugebiete (Großwohnsiedlungen, Plattenbauten) handelt (Becker 2003a, 72). Darüber hinaus sind kaum verallgemeinerbare Aussagen möglich.

Die **Handlungsfelder** werden unterschiedlich benannt und spiegeln nahezu das gesamte Spektrum öffentlicher Leistungen wider. Die Benennung der Handlungsfelder in den Programmgrundlagen ist in der Regel als offener Katalog zu verstehen, um den lokalen Akteuren die Möglichkeit zu geben, die Schwerpunkte je nach Bedarf und Bereitschaft zu setzen. Die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung benennt zunächst als zu kombinierende öffentliche Handlungsfelder: *Wohnungswesen, Verkehr, Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sicherheit, Frauen, Familien- und Jugendhilfe, Wirtschaft, Umwelt, Kultur und Freizeit* (Verwaltungsvereinbarung Städtebau 1999, 5). Später werden auch Maßnahmegruppen genannt, die ein weiteres Spektrum aufweisen und den umfassenden Charakter des Programmsansatzes verdeutlichen (Verwaltungsvereinbarung Städtebau 1999, 10):

- Verbesserung der Wohnverhältnisse,
- Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten (z.B. Förderung von Unternehmensgründungen),
- Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene,
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur, insbesondere für junge Menschen,
- Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten,
- Maßnahmen für eine sichere Stadt,
- Umweltentlastung,
- Öffentlicher Personennahverkehr,
- Wohnumfeldverbesserung,
- Stadteilkultur,
- Freizeit.

Im Verlauf der Umsetzung des Programms wurden die Handlungsfelder zusammengefasst und ergänzt. So benennt das Difu zuletzt Lokale Ökonomie, Zusammenleben im Stadtteil, Wohnungsmodernisierung und Wohnumfeldverbesserung, Schule und Bildung im Stadtteil, Stadteilkultur, Gesundheitsförderung, Imageverbesserung und Öffentlichkeitsarbeit als die

zentralen Handlungsfelder (Böhme et al. 2003, 99ff.). Einzelne Projekte lassen sich i.d.R. den Handlungsfeldern zuordnen. Erwartet wird aber ein deutlicher inhaltlicher und räumlicher Zusammenhang aller Projekte, der im Rahmen eines integrierten Handlungskonzepts bzw. einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie deutlich gemacht werden soll. Synonym hierfür ist der Begriff „Mehrzielprojekt“.

Diese Handlungsfelder entsprechen damit dem Stand der Diskussion für das Politikfeld integrierte Stadtteilentwicklung auf europäischer Ebene (vgl. Atkinson 2000).

3.1.2.1 Bürgerbeteiligung, assoziative Demokratie und participatory governance

Die Beteiligung der Quartierbewohner und –nutzer kann als eigenständiges Handlungsfeld der Sozialen Stadt betrachtet werden. Der Bedeutung der Bürgerbeteiligung ist insofern Nachdruck verliehen worden, als durch die Länder ein Nachweis der Bürgerbeteiligung von den Kommunen einzufordern ist (Argebau 2000). Es erfolgt allerdings keine genaue Vorgabe zur Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung. Bürgerbeteiligung im Rahmen des Programms Soziale Stadt erfolgt bezogen auf den Stadtteil und temporär. Sie ist getrennt zu betrachten von der Debatte um die Einführung direktdemokratischer Elemente (Referenden etc.), die in den letzten Jahren in Deutschland stattgefunden hat. Sie führt aber auch über die Diskussion über die partizipative Planung hinaus, wenn diese auf konfliktvermittelnde Ansätze bei Standortentscheidungen begrenzt wird. Beteiligung im Rahmen des Programms Soziale Stadt dient der Mobilisierung von lokalen Handlungskapazitäten, liefert ein Beitrag zu innovativen Lösungen für die Probleme des Stadtteils und ist Anstoß zur Mitwirkung und selbsttragenden Entwicklung (Healey 1998a). Bürgerbeteiligung folgt damit nicht den relativ stark formalisierten Abläufen von Mediationsverfahren, die primär dem Ausgleich von Interessen dienen (Feindt 2001). Im Zusammenhang mit den normativen Governance-Ansätzen (*participatory governance*, vgl. Grote/ Gbiki 2002), liegt dem Programm ein Beteiligungskonzept zugrunde, dass eher dem Modell der assoziativen Demokratie folgt, denn „*Elections and referenda are relatively infrequent and only decide certain salient issues, whereas governance is a continuous process and all of its decisions cannot be subject to majority approval*“ (Hirst 2000, 27).

Im Modell der assoziativen Demokratie gehen substanzielle Governance-Funktionen dauerhaft auf Organisationen bürgerschaftlicher Selbstorganisation über (Hirst 2000, 29). Bürgerforen als gängiges Beteiligungsinstrument wären dann als Institutionen der gesellschaftlichen Selbststeuerung ein Element von Governance in der Sozialen Stadt und würden nicht auf die Funktion als Gremium der Partizipation begrenzt (vgl. dazu Schuppert 1989a, 141; 1997). Hier wird auch die Erweiterung deutlich, die durch den Governance-Begriff gegenüber dem Korporatismus vorgenommen wird (Schuppert 1997, 125). Im Gegensatz zu den exklusiven *private interest governments* (Streeck/ Schmitter 1996) finden wir in der Sozialen Stadt ein sehr viel weiteres Spektrum von Akteuren und Organisationen, das von den mit bestimmten Funktionen beliehenen Institutionen der gesellschaftlichen Selbststeuerung (Gremien wie Bürgerforen oder Bürgerjuries) bis zu den sekundären Assoziationen reicht, die

im weitesten Sinne als Vereinigungen und Bewegungen gesellschaftlicher Selbstorganisation Interessen und Präferenzen bündeln, kollektive Überzeugungen kommunikativ ausbilden und geteilte Selbstverständnisse zum Ausdruck bringen.

Insgesamt wird daher bei allen Beteiligten des Programms ein weites Verständnis von Beteiligung zugrundegelegt, das von der einfachen Informationsveranstaltung bis zur Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung und zum Aufbau selbsttragender Strukturen mit Ressourcenverantwortung reicht (Franke 2003b; vgl. a. Selle 1996b).

Die unterschiedlichen Zieldimensionen von Beteiligung lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. Fuchs et al. 2002, 16-17 u. 48; vgl. a. Feindt 2001; Selle 1996a):

- Information: d.h. Unterrichtung über ein Vorhaben ohne weitere Einflussmöglichkeiten (über Veranstaltungen und Veröffentlichungen)
- Konsultation: Erörterung und Diskussion über ein Vorhaben zur Akzeptanzgewinnung. Die Einflussmöglichkeiten bleiben hier begrenzt (z.B. Bürgerversammlungen)
- Lösung von Konflikten über formalisierte Verfahren bei einzelnen Projekten, Standortentscheidungen und Verteilungskonflikten (Mediationsverfahren, partizipative Technikfolgenabschätzung, kooperativer Diskurs, Anwaltsplanung)
- Mit-Entscheidung: der Input der Betroffenen ist gegeben und eine eigene Alternativenentwicklung wird ermöglicht und durch Experten unterstützt. Prägend hierfür ist das diskursive Prinzip sowie eine ergebnisoffene Zusammenarbeit von Professionellen und Bürgern (Bürgergutachten, Planungszelle)
- Agenda-setting bzw. Leitbild-Diskurs: Einfluß bei der Themenwahl, Problemdefinition und Leitbildentwicklung über Stadtteilforen, Planungswerkstätten, Zukunftswerkstätten
- Aktivierung von Eigeninitiative: Die Möglichkeit zur Mitwirkung im Sinne der assoziativen Demokratie, zu Koproduktion und Selbstorganisation bei der Umsetzung von Projekten wird gegeben (gemischte Arbeitsgruppen, Bürgervereine mit Projektverantwortung, Verfügungsfonds mit Vergabejury). Idealerweise sollen die Projekte mit Beschäftigungseffekten für die Quartierbewohner verbunden werden.

Im Verständnis vieler Autoren sieht der Programmansatz der Sozialen Stadt allerdings vor, den Bürgern weitreichende Mitbestimmung zu gewähren und es nicht bei Konsultationen und Informationsveranstaltungen zu belassen. Deswegen hat der Begriff der Aktivierung hier größere Bedeutung als der Begriff Beteiligung. Aktivierung meint alle Maßnahmen, die der erweiterten Verantwortungsübernahme durch die Bürger dienen und deren Aufmerksamkeit und Eigeninitiative wecken (Franke 2003b, 196). Aktivierende Maßnahmen haben aufsuchenden Charakter. Geeignete Maßnahmen hierfür sind Begehungen, Feste, Streetwork und weitere niedrigschwellige Angebote. Dies unterscheidet sie von den auf freiwilliger Mitwirkung basierenden Maßnahmen der Bürgerbeteiligung wie Bürgerforen und Planungswerkstätten, die in der Regel lediglich den ohnehin aktiven Teil der Bewohner erreichen (ebd. 197). Hinsichtlich der dafür zu

wählenden Instrumente und Verfahren gibt es keine Vorgaben. Dies bleibt den verantwortlichen Akteuren vor Ort überlassen. Allerdings boten die Erfahrungen aus dem Bereich der partizipativen Stadterneuerung (Selle 1996a) und der Gemeinwesenarbeit hier reichlich Anknüpfungspunkte.

Die unterschiedlichen Zieldimensionen der Beteiligung verleihen Bürgern unterschiedliche Rollen, die sich mit Informationsempfänger, kritischer Beobachter/ Kontrolleur, Mitentscheider bis hin zum Koproduzenten beschreiben lassen. Eng mit der Wahl der Beteiligungsform verbunden ist die Frage, in welcher Phase die Beteiligung mit welcher Funktion und in welcher Dimension stattfindet, denn auch der Zeitpunkt der Beteiligung innerhalb dieses Phasenmodells hat Einfluß auf die Reichweite der Mitbestimmung und Mitwirkung. Es macht einen Unterschied, ob Mitbestimmung bereits in der Phase der Zielbestimmung und Ideenentwicklung gewährt wird oder ob dies erst bei der Umsetzung extern gesetzter Ziele möglich ist. Zu unterscheiden sind vier Phasen: Ideen- und Konzeptphase, vollzugsbezogene Planungsphase, Umsetzungsphase und Betriebsphase (Fuchs et al. 2002, 47).

Beteiligung kann zudem in drei verschiedenen Dimensionen erfolgen:

- Projekt- oder themenspezifisch (z.B. projektbezogene Konfliktmediation, Bearbeitung von Themenfeldern wie Verkehr, Spielplätze, Umweltsituation, Sicherheit)
- Zielgruppenspezifisch (Jugendliche, Migranten, Familien etc.)
- Stadtteil- oder raumbezogen (strategische Ebene, integrierte Ziel- und Leitbildformulierung, Organisationsfragen, Agenda-setting)

Letztlich haben im Programm Soziale Stadt alle drei Dimensionen Relevanz. Jedoch steht die umfassende stadtteil- und raumbezogene Beteiligung als programmeigene Innovation im Vordergrund, um die Selektivität der projektbezogenen und zielgruppenspezifischen Beteiligungsstrategien zu überwinden und den Betroffenen umfassende Mitwirkungsmöglichkeiten bereits auf der strategischen Ebene einzuräumen sowie langfristig zu sichern. Dies wird bei der Aufstellung der integrierten Handlungskonzepte gefordert. Dennoch sind auch zielgruppen- und projektbezogene Beteiligungsformen von Bedeutung. Die Beteiligung bei der Planung und Umsetzung konkreter Projekte, wie sie etwa bei der Planungszelle angestrebt wird, ist eher in der Lage konkrete Erfolge in der Umsetzung zu erzielen, als die Beteiligung an der Entwicklung eines Leitbilds oder integrierten Handlungskonzepts über die Veranstaltung von Bürgerforen, Stadtteilkonferenzen und Planungswerkstätten.

Die zielgruppenspezifische Beteiligung ist deshalb von Bedeutung, weil bestimmte Zielgruppen wie Kinder/ Jugendliche oder Migranten an ihre alltagsweltliche Situation angepasste Formen der Beteiligung erforderlich machen. Beide Formen sind vermutlich leichter umzusetzen als eine Beteiligungsform, die sich auf den Stadtteil insgesamt und langfristig-strategische Ziele der Entwicklung bezieht. Die Bearbeitung dieser von alltäglichen Problemstellungen und individuellen Betroffenheiten abstrahierenden Fragestellungen erfordert kontinuierliche Mitwirkung und den langfristigen Aufbau einer Diskussionskultur. Ohne kurzfristig erreichbare und sichtbare Erfolge in der Umsetzung scheint die Beteiligung an der Formulierung von strategischen Zielen, die oft im Modus

lang andauernder Sitzungen und unter Anwendung konfliktorientierter Verhaltensweisen geschieht, wenig vielversprechend oder wirkt zumindest selektiv in Bezug auf die erreichten Akteure.

3.2 Programmsteuerung, Instrumente, Verfahren

Wesentliches Ziel des Programms ist die Kombination von Ressourcen und Kompetenzen aus verschiedenen Bereichen und Ebenen in einem integrierten Handlungsansatz. Einer Stadtteilpolitik *aus einem Guß* stehen allerdings gewichtige Gründe entgegen. Generell gilt für alle Handlungsfelder des Programms Soziale Stadt, dass sie unterschiedlich in die Staatsorganisation eingebunden sind und dass sie in unterschiedlichem Ausmaß auch außerhalb der politischen Verantwortung liegen. Die Kompetenzen liegen je nach Politikfeld auf unterschiedlichen Ebenen (Bund, Land, Kommune) oder aber bei gesellschaftlichen Akteuren. Die Kapazitäten und damit die Problemlösungsfähigkeit sind in den Handlungsfeldern insbesondere mit Blick auf das Handlungsfeld Stadtteil unterschiedlich entwickelt (Gesundheitsversorgung, Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftsförderung) und nicht ohne weiteres kompatibel. Die einzelnen Ebenen übernehmen folgende Aufgaben:

3.2.1 Bundesebene

Hier sind zunächst die im engeren Sinne zur Programmsteuerung gehörenden Strukturen und relevanten Akteure zu nennen. Das Programm wird auf der Bundesebene unter fachlicher Beteiligung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und Difu (Deutsches Institut für Urbansitik) umgesetzt. Zur Bundesebene im weiteren Sinne gehört auch die Arbeitsgruppe der Bauminister des Bundes und der Länder, kurz ARGEBAU, die einen wesentlichen Anstoß zum Start des Programms gab. Die ARGEBAU ist das zentrale Gremium der Kooperation zwischen Bund und Ländern im Bereich der Städtebauförderung.

Als weiterer Bestandteil der Programmsteuerung auf der Bundesebene ist das Kuratorium Soziale Stadt zu erwähnen, das eine begleitende und beratende Funktionen übernimmt. Hier nehmen Vertreter der Wohlfahrtsverbände, der Wohnungswirtschaft, der Industrie- und Handelskammer und der Kirchen teil.

Bereits zu den Strukturen der Programmumsetzung gehört die Koordinierungsstelle im federführenden Ministerium (BMVBW), die die Koordination auf Bundesebene sichert. Zu deren Aufgabenbereich gehört neben der Abstimmung einzelner Abteilungen im Ministerium die Aufforderung zur Mitarbeit gegenüber den anderen Ressorts und der Bundesagentur für Arbeit. Diese Aufgabe wird durch eine Strategiekommission flankiert und unterstützt, die für den Aspekt der Bündelung des Ressourceneinsatzes zuständig ist und aus Verwaltungsakteuren und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände gebildet wird.

Die Bündelung innerhalb des verantwortlichen Ministeriums (BMVBW) betrifft in erster Linie die Abstimmung mit den Programmen der Wohnungspolitik und mit dem Programm Stadtumbau-Ost (Löhr/ Rösner 2003, 150; Deutscher Bundestag 2001). Das Programm Stadtumbau-Ost verfolgt in Teilbereichen einen vergleichbaren methodischen Ansatz, in

dem die Aufstellung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten gefordert wird.²⁷ In Sachsen-Anhalt wurde daher auf die Formulierung eigenständiger Förderrichtlinien für das Programm Soziale Stadt verzichtet, da aus Sicht der Verantwortlichen nahezu identische Fördertatbestände vorliegen (Geiss et al. 2002, 55). Das Programm Stadtumbau-Ost bleibt allerdings ein investives Instrument, das den Rückbau von Wohnungsbeständen und die Aufwertung von Stadtquartieren in den neuen Bundesländern fördert. Zum Teil werden beide Programme kombiniert, wobei allerdings Zielkonflikte denkbar sind. Erste Erfahrungen hierzu wurden durch die Begleitforschung in den neuen Bundesländern dokumentiert (Cramer/ Schuleri-Hartje 2002; Geiss et al. 2002; Knorr-Siedow et al. 2002). Für das Fallbeispiel Cottbus hält das Team der Begleitforschung fest:

„Für die Bedeutung des Integrierten Handlungskonzeptes wird neben der praktischen Umsetzung auf Projektebene entscheidend sein, ob und wie Inhalte in das gesamtstädtische Stadtumbaukonzept aufgenommen werden. Aus Sicht der PvO besteht die Gefahr, dass Inhalte der „Sozialen Stadt“ gegenüber dem Programm „Stadtumbau Ost“ in den Hintergrund treten könnten und erneut eine Dominanz der baulich-investiven Maßnahmen gegenüber der sozialintegrativen Logik der „Sozialen Stadt“ Einzug hält.“ (Knorr-Siedow et al. 2002, 49)

Relevant für das Programm sind neben Sonderprogrammen wie Stadtumbau-Ost auch Regelprogramme wie das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, die „normale“ Städtebauförderung und die Wohnungsbauförderung. Neben der innerministerialen Koordination ist die Abstimmung zwischen den Ministerien von Bedeutung. Reale Bündelungseffekte *zwischen* den Ressorts treten auf der Bundesebene allerdings kaum auf. Dies ist nach Meinung einiger Autoren auf das Fehlen eines verbindlichen Kabinettsbeschlusses zur Zusammenarbeit zurückzuführen (vgl. Lücken-Isberner 2001, 636). Das Bauministerium ist im Grunde vom Wohlwollen der anderen Ressorts abhängig:

„Um die Bündelungsbemühungen des Programms „Die soziale Stadt“ mit anderen Förderprogrammen weiter voranzubringen, hat das BMVBW die beteiligten Bundesressorts gebeten, bei ihren Programmen die Gebiete des Programms „Die soziale Stadt“ möglichst bevorzugt zu berücksichtigen oder zumindest in den Bestimmungen über die Programme Hinweise/Informationen zur „Sozialen Stadt“ aufzunehmen.“ (Deutscher Bundestag 2001, 22)

Lediglich das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat hier reagiert und mit dem Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C) einen komplementären Ansatz geschaffen, der explizit in den Programmstadtteilen der Sozialen Stadt zur Anwendung kommen soll.²⁸ Ziel ist die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen in Problemgebieten in den Feldern Ausbildung und Qualifizierung. E & C ist als eine Programmplattform konzipiert, die mehrere Teilprogramme zusammenfasst. Hierzu gehört bspw. das „Freiwillige Soziale Trainingsjahr“, das die berufliche Integration von Jugendlichen zum Ziel hat. Ergänzend ist das seit 2003 laufende Programm „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS) zu erwähnen, das ebenfalls aus dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und

²⁷ Informationen und Projektbeschreibungen finden sich unter www.stadtumbau-ost.info

²⁸ Vgl. die Programmplattform www.eundc.de

Jugend stammt.²⁹ Bei diesen eigenständigen Programmen wird explizit darauf hingewiesen, dass sie komplementär in den Zielgebieten der Sozialen Stadt einzusetzen sind. Auf diese Weise wird eine Schnittstelle zwischen zielgruppenbezogener und sozialraumorientierter Förderung geschaffen. Das Programm E & C leistet einen Beitrag zum Programm Soziale Stadt, bleibt aber in eigenständige Programmstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe eingebunden.

Das Innenministerium berücksichtigt in ähnlicher Weise die Zielgebiete der Sozialen Stadt in den Programmen zur Unterstützung der Integration von Aussiedlern (Löhr/Rösner 2003, 150; Deutscher Bundestag 2001, 29-30).

Das Bundesministerium für Forschung und Bildung unterstützt das Programm indirekt, indem Forschungsleistungen vergeben werden. Dazu gehört der 2001 gegründete Forschungsverbund „EVALO – Eröffnung von Anpassungsfähigkeit lebendiger Orte“. Damit werden bundesweit bis Mitte 2004 Kommunikationsprozesse und informelle Bildungsprozesse in fünf Stadtteilen untersucht.³⁰

Außerhalb der Ministerien sind die Programme und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik relevant. Die Bundesagentur für Arbeit hat in einem Runderlaß im Jahr 2000 auf das Programm Soziale Stadt aufmerksam gemacht (Deutscher Bundestag 2001, 31). Die Integration einer prioritär gebietsbezogenen Förderung ist jedoch nicht elementarer Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik. Lediglich das Instrument der „Freien Förderung“ bietet hier Anschlussmöglichkeiten, auf die gezielt aufmerksam gemacht wird (Löhr/Rösner 2003, 151). Eine Ausnahme bildet das EU-Programm EQUAL, mit dem sowohl sektorale als auch räumlich orientierte Partnerschaften in der Arbeitsmarktpolitik gefördert werden können.³¹

Auf die Kombination mit weiteren Fördermöglichkeiten und Regelprogrammen der anderen Ressorts wird durch das Difu in einer umfassenden Übersicht aller Fördermöglichkeiten hingewiesen. Der direkte Bezug zum Programm Soziale Stadt fehlt in diesen Programmen jedoch weitgehend.³² Dies betrifft z.B. die Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau³³ und die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ aus dem Bereich der Wirtschaftspolitik. Die Verknüpfung verschiedener Förderprogramme zur geforderten ganzheitlichen Aufwertungsstrategie bleibt aber weitgehend den kommunalen Akteuren überlassen.

Zum Erfolg der Komplementarität verschiedener Bundesprogramme und zur Ressourcenbündelung auf Bundesebene gibt es bislang nur wenige Aussagen, die allerdings Anlass zur Skepsis geben. Alle hier genannten Programme bleiben eigenständige Initiativen, die zum Teil schon vorher bestanden und nunmehr einen Hinweis auf das Programm Soziale Stadt enthalten. Das Programm erfüllt damit auf Bundesebene

²⁹ <http://www.sozialestadt.de/programm/partnerprogramme/>

³⁰ vgl. hierfür den Bericht „Zukunftsverträgliches Wohnen in Stadt und Region“ Forschungsbericht des BMBF, www.wohnzukunft.de

³¹ <http://www.equal-de.de/>

³² <http://www.sozialestadt.de/programm/foerderprogramme/uebersicht-bmvbw.shtml>; Niedersächsische Landestreuhandstelle 2000

³³ Z.B. das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm II, das in Cottbus zur Anwendung kam (Knorr-Siedow 2002, 49)

nur zu einem geringen Teil den Anspruchs eines Leitprogramms³⁴ mit Scharnierfunktion für andere Ressorts (IfS 2004).

3.2.1.1 Bundesweite Begleitforschung durch das Difu

Die erste Phase des Programms (1999-2004) wurde bundesweit durch vielfältige Beratungs-, Informations- und Forschungsleistungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) unterstützt. Das Difu übernimmt eine Fülle von Vermittlungs-, Beratungs- und Informationsaufgaben. Dazu gehört die bundesweite Koordinierung der wissenschaftlichen Begleitforschung, die Durchführung von Evaluationen vor Ort und die Gestaltung des Informations- und Erfahrungsaustauschs in Form einer Internetplattform, über zahlreiche Veranstaltungen (Impulsveranstaltungen, Kongresse, Workshops) und Veröffentlichungen (Zwischenbilanz, Best Practice-Darstellungen, Newsletter). Das Difu hat außerdem zwei umfangreiche Umfragen bei den teilnehmenden Kommunen durchgeführt.

Zentrales Element der Begleitforschung war die intensive Auswertung der Umsetzung in 16 Modellgebieten aus den Bundesländern, die z.T. als Pilotprojekte bereits vor dem Programm auf Initiative einzelner Länder und Kommunen gefördert wurden. Die Entwicklung in den Modellgebieten wurde über ca. ein Jahr durch eine Programmbegleitung vor Ort (PvO) betreut, die z.T. durch Mitarbeiter des Difu übernommen, vielfach aber auch an ortsansässige Forschungs- und Beratungseinrichtungen vergeben wurde (vgl. Difu/BMVBW 2003). In der Regel handelte es sich bei der PvO um Teams aus mehreren Personen mit unterschiedlicher disziplinärer Ausrichtung. Die Teams unterstützten das Geschehen in den Stadtteilen zum Teil aktiv, sofern das gefordert und zugelassen wurde. Die Rolle der Begleitforscher ging damit über die des passiven Beobachters hinaus.

In einigen Bundesländern wurden darüber hinaus eigenständige Evaluationen und Bewertungen durchgeführt (vgl. für Bayern: Bayerisches Staatsministerium des Innern 2002, für Nordrhein-Westfalen: Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000). Viele Landesprogramme wurden durch Forschungsinstitutionen beratend begleitet oder es wurden Service-Einrichtungen auf Landesebene eingerichtet (z.B. die Servicestelle Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (HEGISS) in Hessen, das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in Nordrhein-Westfalen).

3.2.2 Länder

Die Aufgabe der Länderverwaltungen besteht in der Auswahl der Programmstadtteile und der Vergabe der Fördermittel im Rahmen eines aufzustellenden Landesprogramms. Die Durchführung einer Evaluation und die Organisation des Erfahrungsaustausches zwischen den teilnehmenden Kommunen wird seitens des Bundes erwartet (Argebau 2000, 12).

Federführend verantwortlich sind meist die Ressorts für Städtebauförderung, die in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Ministerien zugeordnet sind.³⁵ Zur

³⁴ Der Anspruch, die Funktion im Sinne eines Leitprogramms zu übernehmen wurde explizit formuliert: „Darüber hinaus ist sie (die Städtebauförderung, Anm. Zim) für die Gesamtkoordination hervorragend gerüstet; sie kann eine Steuerungs- und Scharnierfunktion für die gesamte Quartiersentwicklung übernehmen.“ (Argebau 2000, 11)

ressortübergreifenden Abstimmung wurden in den Ländern überwiegend interministerielle Arbeitsgruppen gegründet, die die ressortübergreifende Kooperation gewährleisten sollen und insofern einen politischen Konsens erzielen müssen.³⁶ Auch hier liegen in der Regel wie auf der Ebene des Bundes keine Kabinettsbeschlüsse zur verbindlichen Kooperation und Ressourcenbündelung vor (vgl. Lücken-Isberner 2001, 636).³⁷ In Ausnahmefällen sind an den Koordinationsgremien der Landesverwaltungen auch Kommunalverbände und Verbände der Wohnungswirtschaft beteiligt (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt). Bei der Umsetzung des Landesprogramms soll den Kommunen ein breiter Spielraum gewährt werden. Verlangt wird lediglich der Nachweis über eine gute Ämterkoordination, die Einrichtung eines Stadtteilmanagements und die Durchführung der Bürgerbeteiligung (Argebau 2000). Wie das im Detail geschieht, bleibt den Kommunen vorbehalten.

Im Vergleich der Bundesländer kommt es offenbar zu Ungleichgewichten bei der Umsetzung, da Bundesländer mit Vorläuferprogrammen wie Nordrhein-Westfalen, Bremen und auch Hessen über einen nicht unerheblichen Wissens- und Erfahrungsvorsprung verfügten, der die Umsetzung des Programms Soziale Stadt erleichterte. Das Bundesprogramm konnte hier in bereits bestehende Routinen und Verfahren der erweiterten Städtebauförderung integriert werden.

Die Europäische Union ist insofern beteiligt, als die Möglichkeit zur Kombination mit der Förderung von Maßnahmen zur „Erneuerung städtischer Problemgebiete“ in Ziel 1 und Ziel 2 Gebieten des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) besteht (Argebau 2000). Hierzu gehört auch die Initiative URBAN II, die inhaltlich mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds/ ESF in den Themenbereichen Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung kombiniert werden kann.³⁸ Auf die Kombinationsmöglichkeiten der EU-Förderung mit dem Programm Soziale Stadt wird im Leitfaden der Argebau ausdrücklich hingewiesen (Argebau 2000, 18).

Insgesamt erscheinen die Vorgaben und Leitlinien des Bundes und der Länder als lockeres Rahmenwerk, das der Steuerung auf der lokalen Ebene in der Wahl der Instrumente und Verfahren Freiräume lässt, aber auch einen erheblichen Koordinationsbedarf auslöst. Die Freiräume der Programmvorgaben sind insofern positiv zu bewerten, als sie angepasste Lösungen ermöglichen. Dies wird aufgrund der unterschiedlichen Probleme der Städte in Ost- und Westdeutschland sowie der Unterschied von Innenstadt- und Altbauquartieren sowie Großsiedlungen und Plattenbauten erforderlich. Das Erfordernis eines flexiblen Handlungsrahmens ergibt sich aber auch aufgrund unterschiedlicher lokaler Traditionen, institutioneller Bedingungen und Mentalitäten in den Städten.

Andererseits hat die fehlende Koordination zwischen den Ressorts auf der Bundes- und Länderebene Folgen für die Programmumsetzung in den Kommunen und Quartieren. In den Endberichten der Begleitforschung wird vielfach auf die Problematik der Kombination verschiedener Förderprogramme hingewiesen, da eine Abstimmung auf Bundes- oder

³⁵ Es kommt aber auch zu Doppelzuständigkeiten in der operativen Durchführung. Dies gilt vorwiegend für Stadtstaaten wie Berlin (vgl. Schnur 2003; Schridde 2001) und Bremen, wo sich eine ressortübergreifende Trägerschaft entwickelte.

³⁶ Eine interministerielle Arbeitsgruppe zum Programm „Soziale Stadt“ existiert im Land Sachsen-Anhalt nicht.

³⁷ Eine Ausnahme bildet hier Nordrhein-Westfalen.

³⁸ Hier sind die Programme XENOS, EQUAL u.v.m. zu nennen.

Länderebene nicht erfolgt. Hier erweisen sich die Programmvorgaben als zu schwach (vgl. Kap. 7). Immerhin kommen die Difu-Mitarbeiter auf der Basis der Befragung der teilnehmenden Kommunen zu dem Schluß, dass zumindest auf der lokalen Ebene erhebliche Bündelungseffekte erzielt wurden (Löhr/ Rösner 2003).

3.2.3 Steuerung auf kommunaler Ebene

Der lokalen Ebene kommt bei der Umsetzung des Programms erhebliche Bedeutung zu. Neben der Bündelung und Integration von Maßnahmen aus verschiedenen Programmen ist die Interaktion mit den gesellschaftlichen Akteuren hier durch die Verwaltung zu organisieren. Auf der Ebene der Städte wird im Zuge der Programmimplementation eine entsprechende Steuerungsstruktur eingerichtet, die je nach Größe der Kommunen und Zahl der beteiligten Stadtteile unterschiedlichen Umfang hat.

Der Variationsgrad der organisatorischen Lösungen und Verfahren in den Verwaltungen ist hoch. Es kann sich daher hier nur um eine idealtypische Darstellung der Organisationsformen handeln, wie sie auch an anderer Stelle bereits vorgenommen wurde (vgl. z.B. Schubert/ Spieckermann 2002, 158).

Die zu erbringenden Organisations- und Steuerungsleistungen auf der kommunalen Ebene lassen sich nach verwaltungsinternen Maßnahmen und Maßnahmen im Stadtteil unterscheiden. Verwaltungsinterne Maßnahmen beziehen sich auf die Abstimmung und Koordination der Fachressorts, die Anbindung an die Arena der Politik und die Programmsteuerung, die aus der Antragstellung für die Landesprogramme sowie der Mittelbewirtschaftung einschließlich Controlling, Evaluation und Monitoring besteht. Im Stadtteil geht das Aufgabenspektrum weit über die Koordination einzelner Ressorts hinaus. Eine größere Zahl beteiligter Akteure erfordert entsprechend vielfältige Organisationsformen und Verfahren. In Ausnahmen wie Leipzig wird auch auf der Ebene der Stadtpolitik bereits versucht, über die Einrichtung eines Beirats für Integrierte Stadtteilentwicklung die gesellschaftlichen Gruppen und Akteure der Wirtschaft in den Prozess zu integrieren (vgl. Böhme/ Franke 2002, 48). Die folgenden Abschnitte gehen auf die zentralen Steuerungsaufgaben der lokalen Ebene ein.

3.2.3.1 Ämterübergreifende Abstimmung

Die Federführung in den Gremien der ämterübergreifenden Abstimmung liegt in den meisten Fällen bei den Ressorts für Stadtplanung und Stadterneuerung oder aber beim Ressort „Soziales“. Diese funktionale Zuordnung lässt sich unmittelbar auf den Zweck des Programms und seine fördertechnische Basis in der Städtebauförderung zurückführen. Darüber hinaus sind entsprechend dem Programmansatz alle die Stadtteilentwicklung betreffenden Ressorts aufgefordert mitzuwirken. Hier sind zunächst die Ressorts zu nennen, denen eine stadtteilorientierte Strategie weniger fremd ist oder zumindest mit der Zielgruppenorientierung gut vereinbar scheint. Dies betrifft das Jugendamt, das Wohnungsamt, das Grünflächenamt und natürlich die Stadtplanung. Andere Ressorts wie die Wirtschaftsförderung, das Ordnungsamt, das Gesundheitsressort und die Finanzverwaltung sind ebenfalls von großer Bedeutung. Deren reales Engagement variiert aus unterschiedlichen Gründen allerdings erheblich.

Die eingerichteten Gremien der Ämterkoordination tragen meist Bezeichnungen wie „Ressortübergreifende Arbeitsgruppe“, „Lenkungsrunde“, „Steuerungsrunde“ oder „Gesprächsrunde“. Dabei ist zwischen der Arbeitsebene, meist Ämter oder Fachdienste, und der Ebene der Dezernenten zu unterscheiden.³⁹

Die Ämterrunden haben je nach Kommune unterschiedliche Funktionen. Zum Teil wurden ihnen weitreichende Kompetenzen wie die Entscheidungen über konkrete Projekte aus den Stadtteilen und über Fragen der operativen Umsetzung übertragen. In anderen Fällen bleiben Ämterrunden Gremien der Kommunikation und des Informationsaustauschs ohne substantielle Steuerungsaufgaben.⁴⁰ Die Ämterrunde bleibt mitunter nicht auf Mitarbeiter der Stadtverwaltung beschränkt, sondern ist offen für Vertreter der lokalen Arbeitsämter, der Wohnungsgesellschaften und Wohlfahrtsverbände. Die Teilnahme weiterer Organisationen wie der Handwerkskammer und der Industrie- und Handelskammer bleibt die Ausnahme.

Die Dezernentenrunde ist die Ebene für richtungsweisende Entscheidungen und Grundsatzdiskussionen sowie für die Vorbereitung politischer Beschlüsse. Zum Teil werden der Dezernentenrunde auch integrierte Handlungskonzepte zur Zustimmung vorgelegt, was zweifellos als Zeichen für eine gehobene Prioritätensetzung innerhalb der Verwaltung interpretiert werden kann. Während die Gremien der Arbeitsebene häufig zusammentreffen (z.T. sogar wöchentlich), ist die Frequenz der Sitzungen der Dezernentenrunde deutlich niedriger (z.B. 4 mal im Jahr).

Die Moderation der verwaltungsinternen Koordinationsgremien obliegt i.d.R. einem Vertreter des federführenden Ressorts. Dabei kann es sich um den sog. Gebietsbeauftragten handeln, der für die Vermittlung der Informationen in den Stadtteil zuständig ist und eng mit dem Quartiermanagement kooperiert. In Bremen allerdings wird die Moderation der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe von der gemeinsamen Geschäftsführung für das Programm Soziale Stadt/Wohnen in Nachbarschaften (WiN) durchgeführt. Die gemeinsame Geschäftsführung wird personell durch die Ressorts „Bauen“ und „Soziales“ getragen und übernimmt wesentliche Aufgaben der Programmsteuerung (Meyer/ Franke 2002). Eine vergleichbare Lösung einer gemeinsamen Federführung auf der Basis eines Kooperationsvertrags zwischen den Fachbereichen „Jugend, Soziales, Gesundheit“ und „Umwelt und Planen“ wurde im Flensburger Modellgebiet eingeführt (Frinken et al. 2002, 85). In anderen Städten wurden eher unverbindliche und informelle Formen der Ämterabstimmung gewählt.

Eine vergleichsweise stark institutionalisierte Form der verwaltungsinternen gebietsbezogenen Kooperation sind Gebietsteams, die jedoch eher selten zur Anwendung kommen. Der Gedanke der Gebietsteams stammt aus der Reformdiskussion um die Neuordnung der sozialen Dienste und der Jugendhilfeplanung, wo ebenfalls eine Debatte um eine verstärkte Sozialraumorientierung geführt wird (Krummacher et al. 2003). In Gebietsteams arbeiten Vertreter aller für den Stadtteil relevanten Ressorts kontinuierlich mit Vertretern der freien Träger im Stadtteil zusammen, um die Maßnahmen und Strategien

³⁹ Die Einrichtung von zwei Gremien der Koordination auf unterschiedlichen Arbeitsebenen hängt von der Größe der Verwaltung und der Zahl der involvierten Stadtteile ab. In kleineren Städten ist die Doppelstruktur nicht notwendig.

⁴⁰ Dies gilt zum Beispiel für das Modellgebiet Neunkirchen (Firu 2002, 76)

der Ressorts zeitlich und inhaltlich aufeinander abzustimmen (Krummacher et al. 2003, 176). Sie arbeiten nach dem Prinzip der lockeren Kopplung, da die Teilnehmer nach wie vor ihren Herkunftsressorts zugeordnet bleiben und lediglich einen Teil ihrer Arbeitszeit verbindlich für die Mitarbeit im Gebietsteam verwenden. Das Gebietsteam wird durch einen hauptamtlichen Mitarbeiter, den Gebietsbeauftragten, geleitet und verfügt so über Kontinuität und Stabilität (Grimm et al. 2001, 15).

3.2.4 Akteure der Stadtteilentwicklung

Das Spektrum der Akteure der Stadtteilentwicklung gibt die ganze Vielfalt der Handlungsfelder wieder. In der Regel handelt es sich dabei um kollektive Akteure wie Verbände, Vereine und Organisationen, die über unterschiedliche Handlungskapazitäten und strategische Optionen verfügen (Scharpf 2000, 95 – 110). Nur in Ausnahmefällen handelt es sich bei den Akteuren der Stadtteilentwicklung um engagierte Einzelpersonen. Einige der Akteure, wie z.B. Bürgervereine beziehen sich in ihrer Arbeit ausschließlich auf den Stadtteil, bei anderen wird der Bezug zum Stadtteil lediglich durch einzelne Projekte hergestellt, da sich deren Betätigungsfeld auf die gesamte Stadt oder die Region erstreckt. Neben den Ämtern und Betrieben der Kommunalverwaltung gehören zu den Akteuren der Stadtteilentwicklung

- die große Gruppe der ortsansässigen Institutionen: Schulen, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (Hort, Kita), Jugendzentren, Kirchen und sonstige Institutionen im Stadtteil, die Wohlfahrtsverbände oder aber freien Trägern zuzuordnen sind;
- die Akteure der Wirtschaft, die ebenfalls eine heterogene Gruppe darstellen. Zu nennen sind die Unternehmen der Wohnungswirtschaft, Hausbesitzer, Einzelhändler und gastronomische Betriebe, die sich in einigen Stadtteilen zu Gewerbegemeinschaften oder als Zusammenschluss der Anlieger einer Geschäftsstraße oder eines Geschäftszentrums formiert haben; hinzu kommen einzelne Unternehmen und Großbetriebe. Die Wirtschaftsverbände (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer) sind ebenfalls hier einzuordnen. Sie übernehmen aber nicht die Rolle eines Schlüsselakteurs;
- die politischen Akteure auf Stadtebene (Rat, Ausschüsse, Parteien, z.T. auch Beiräte) sowie auf der dezentralen Ebene (Ortsbeirat, Bezirksrat), zum Teil sind hier auch die Ortsvereine der Parteien involviert;
- die intermediären Akteure und Prozessmoderatoren (Stadtteilmanagement, Quartiermanagement, Moderationsteams und Planungsbüros);
- Bürgervereine/-initiativen aus den unterschiedlichsten thematischen Feldern (Kultur, Quartiersentwicklung, Kinder und Jugend, Sport), die unterschiedlich verfasst und organisiert sind;
- engagierte Einzelpersonen.

Eine vielfach beschriebene Schwierigkeit bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt auf der Ebene der Stadtteile besteht sicher in der Heterogenität der Akteure aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren und Handlungsfeldern, die in einem kollektiven Prozess der Stadteilerneuerung zu gemeinsamem Handeln zu bringen sind.

Diese Schwierigkeit basiert nicht nur auf divergierenden Interessen und zu lösenden Verteilungsfragen, die in Verhandlungen bearbeitet werden können. Schwierig zu vereinbaren sind die unterschiedlichen Handlungslogiken und strukturellen Verfasstheiten der Akteure. In der Mehrzahl der teilnehmenden Stadtteile werden zur Bewältigung dieses Problems der Kooperation und Koordination unterstützende Organisations- und Managementstrukturen eingerichtet.

3.2.5 Organisationsformen und Schlüsselemente von Stadtteilpolitik

Hier soll ein kurzer Überblick über die verschiedenen Organisationsformen gegeben werden, die im Rahmen der Umsetzung des Programm Soziale Stadt entwickelt wurden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass Kooperations- und Koordinationsgremien unterschiedlichster Art in vielen Stadtteilen bereits vor dem Programm Soziale Stadt bestanden. Es handelt sich dabei um die kooperativen Strukturen der Gemeinwesenarbeit und sozialen Einrichtungen (Stadtteilrunden, Runde Tische), die unterschiedlich stark und mit unterschiedlichem Erfolg in die „neuen“ Strukturen integriert wurden. Eine solche Koordinationsrunde bestand im Modellgebiet Hannover-Vahrenheide seit mehr als 25 Jahren (vgl. Geiling et al. 2002, 75).

Auch bei der Darstellung der Organisationsformen auf Stadtteilebene ist es nicht ganz leicht, die sich bietende Vielfalt adäquat wiederzugeben, da selbst innerhalb einzelner Städte Variationen und Sonderwege vorzufinden sind.⁴¹ Hinzu kommt die flexible Handhabung des Programms vor Ort: vielfach wurden in den Organisationsstrukturen nach erfolgten Lernprozessen in relativ kurzer Zeit Anpassungen während der Umsetzung vorgenommen. Es ist sicher ganz im Sinne der Programmphilosophie, wenn sich Organisationsmodelle im Sinne lernender Systeme weiterentwickeln, den lokalen Gegebenheiten entsprechen und daher „einzigartig“ sind. Die Aufbauorganisation im Programm Soziale Stadt erweist sich diesbezüglich als flexibel. Die Programmgrundlagen bieten zwar eine verbindliche Vorgabe, indem

- die Aufstellung von fortschreibungsfähigen integrierten Handlungskonzepten und
- die Einrichtung einer dezentralen Managementinstanz sowie
- die Beteiligung und Mitwirkung der Quartierbevölkerung gefordert werden.

Hier wurden allerdings kaum verbindliche Standards definiert oder Details vorgegeben. Auch die Verbreitung von Best-Practice Beispielen erfolgte recht spät. Die Vorgaben des Bund-Länder-Programms wurden denn auch als widersprüchliche oder ambivalente Vorgaben bezeichnet, deren Offenheit Lernprozesse anstoßen kann, vielfach aber auch Ratlosigkeit und Unsicherheit auslöst (Walther 2002b). Zu Beginn des Programms dominierte daher eine inkrementalistische und experimentelle Vorgehensweise.

Trotz der Vielfalt in den lokalen Umsetzungsstrukturen lassen sich aber Schlüsselemente erkennen, die generalisiert geschildert werden können und die mittlerweile im Fachdiskurs als selbstverständlich gelten. Deren Darstellung erfolgt hier mit Bezug auf die zu lösenden politischen und fachlichen Koordinationsaufgaben. In den Kommunen können sich kontextspezifische Abweichungen ergeben. Über die Bezeichnungen für die mit nahezu identischen Aufgaben betrauten Gremien besteht keinerlei Einigkeit (Lenkungsgruppe,

⁴¹ Zwischenzeitlich wurden bis zu 260 Stadtteile gefördert.

Koordinationsrunde usw.), daher werden die Funktionen in den Vordergrund gestellt. Bei den folgenden Erläuterungen handelt es sich um die Darstellung idealtypischer Steuerungsstrukturen, die sich zwar formell in der Beschreibung trennen lassen, in der Praxis aber eng miteinander verknüpft sind und ein Steuerungsarrangement ergeben.

Die Organisationsformen von Stadtteilpolitik werden unter dem Aspekt der organisatorischen Kerne betrachtet. Unter organisatorischen Kernen werden in der regionalen Entwicklungssteuerung bspw. regionale Entwicklungsagenturen, Regionalbüros aber auch Regionalverbände verstanden, die als organisatorische Einheit fungieren und wichtige Funktionen in der Prozesssteuerung und Moderation wahrnehmen. Organisatorische Kerne können mehr oder weniger stark institutionalisiert sein (Benz/ Fürst 2003, 11; Benz et al. 1999, 73). Sie geben dem Entwicklungsprozess eine Adresse und dienen als Anlaufstelle im Sinne eines Sekretariats oder einer Geschäftsführung. Kennzeichnend ist, dass die organisatorischen Kerne eine gewisse Unabhängigkeit von Verwaltung und Politik erhalten. Offen ist, ob die Funktion eines organisatorischen Kerns auch durch ein informelles Akteursnetzwerk erfüllt werden kann.

3.2.5.1 Quartier- und Stadtteilmanagement

Betrachtet man das Programm Soziale Stadt hinsichtlich der Bildung organisatorischer Kerne, so ist es unumgänglich, den Beginn mit dem Instrument Quartiermanagement zu machen. Die Einrichtung eines Quartiermanagements ist eine der zentralen Forderungen, die im Leitfaden der ARGEBAU für das Programm Soziale Stadt genannt werden.⁴² Auch hier handelt es hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung in den Kommunen um eine Vorgabe mit erheblichen Spielräumen.

Zu Beginn des Programm existierte kein klares Aufgaben- und Tätigkeitsprofil für das Quartiermanagement. Auch der Status gegenüber der Ortspolitik und der Verwaltung war zunächst offen und wurde ganz unterschiedlich gehandhabt. Es bestand aber weitgehend Einigkeit, dass der Erfolg der Massnahmen von der Einrichtung einer dezentralen Managementinstanz abhängt, die sowohl als Ansprechpartner für die Bürger dient und dem Programm im Stadtteil eine Adresse gibt als auch koordinierende Funktionen hinsichtlich der Verwaltung übernimmt. Das Difu hat hier im Verlauf der Umsetzung des Programms in Kooperation mit anderen Instituten und Stiftungen Hilfestellung geleistet und ein Modell entwickelt (Franke/ Grimm 2001; Bertelsmann Stiftung u.a. 2002). Es gab jedoch bereits vor dem Start des Bund-Länder-Programms konkrete Überlegungen zu diesem Thema (Alisch 1998).

Bisweilen wird die Bezeichnung lokales Management (Bremen), Stadtteilmanagement oder Stadtteilkoordinator für das weitgehend identische Tätigkeitsfeld verwendet. Mit dem Quartiermanagement entstand im Grunde das neue Berufsbild eines pragmatischen Generalisten, das von Vertretern ganz unterschiedlicher Berufsgruppen (Gemeinwesenarbeiter, Stadtplaner, Anwaltsplaner) ausgefüllt werden kann.⁴³ Erst nach und nach wurden entsprechende Ausbildungsangebote und Profile der

⁴² Nicht alle Länder haben allerdings weitere Konkretisierungen in den Vorgaben für das Quartiermanagement vorgenommen (vgl. Franke 2003, 172)

⁴³ vgl. hierfür den Überblick der Berufsabschlüsse der Quartiermanager in Nordrhein-Westfalen bei Schubert et al. 2002, 109

Bildungsinstitutionen entwickelt. Hier ist das Angebot der Fachhochschule Köln⁴⁴ und das Anforderungsprofil vom „Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung“ (ISSAB) hervorzuheben (vgl. für weitere Hinweise: Franke 2003a; Krummacher et al. 2003, 245ff.).

Das Tätigkeitsspektrum der Quartiermanager umfasst:

- Aktivierung der Bevölkerung,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Betrieb des Stadtteilbüros,
- Projektmanagement (Umsetzung und Begleitung konkreter Projekte, Verwaltung der Mittel),
- Moderation des Bürgerforums (sofern vorhanden),
- Koordinations- und Vernetzungsaufgaben sowohl in Bezug auf die Verwaltung, die bürgerschaftlichen Organisationen als auch auf die Verbände und Einrichtungen im Stadtteil (Alisch 1998; Schubert et al. 2002; Franke 2003a; Austermann/Zimmer-Hegmann 2000, 50; Krummacher et al. 2003).

Quartiermanagement hat damit eine mehrfache Scharnierfunktionen und wirkt als intermediäre Instanz. Es übernimmt die direkte Ansprache der Bewohner genauso wie die Koordination lokaler Einrichtungen, die Umsetzung und Begleitung der Projekte und hält den Kontakt zur Verwaltung über die Teilnahme an den verwaltungsinternen Gremien.

Als eine wichtige Aufgabe von Quartiermanagement gilt der Aufbau und die Moderation von Netzwerken (Schubert/ Spieckermann 2002). Die zu bewältigende Aufgabe der Quartiersentwicklung ist zu komplex, als dass sie von einem Akteur allein bewältigt werden könnte. Ressourcen und Kapazitäten sind auf zahlreiche Akteure verteilt und müssen zusammengeführt werden. Netzwerke erscheinen hier als die angemessene Form der Steuerung.

Versteht man Netzwerke weniger als eigenständigen Koordinationsmodus sondern als operatives Konzept der Stadtteilentwicklung, so handelt es sich um eine interorganisatorische Infrastruktur, die über ein gewisses Maß an Stabilität verfügt und mit Blick auf die Quartiersentwicklung vielfältige Leistungen erbringen kann. Dazu gehört der Austausch von Informationen und den Aufbau gemeinsamer Wissensbestände sowie die Mobilisierung von Hilfe und Unterstützung. Sie können aber auch als epistemische Gemeinschaften auf der Grundlage gemeinsamer Erfahrungen und normativer Orientierungen eine eigenständige Identität gewinnen (Börzel 1998). Die Funktionsfähigkeit von Netzwerken beruht auf einer Vielzahl von sozialen Mechanismen wie Vertrauen, Verlässlichkeit, Solidarität und Zusammengehörigkeit (Jones et al. 1997). Wo die Eigenschaften und Leistungen der interorganisatorischen Infrastruktur nicht bereits (informell) vorhanden sind, werden Gremien und Foren geschaffen, um die Entstehung der Infrastruktur zu fördern, die die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auslösen und verstärken. Für die integrierte Stadtteilentwicklung heißt das zunächst, dass Netzwerke auf verschiedenen Ebenen mit jeweils unterschiedlichen Charakteristika

⁴⁴ vgl. für das Angebot der FH Köln: www.sozial-raum-management.de

aufgebaut werden müssen (Schubert/ Spieckermann 2002, 153). Nach der Funktion und den beteiligten Akteuren können verschiedene Netzwerkformen unterschieden werden:

- bürgerschaftliche Netzwerke auf der Ebene des Stadtteils,
- professionelle Netzwerke zwischen Stadtteilakteuren und Politik/ Verwaltung oder
- (temporäre) Projektnetzwerke auf der Basis der im Stadtteil aktiven Institutionen (Schubert et al. 2002, 97).

Die unterschiedlichen Netzwerkformen machen aus der Sicht des Quartiermanagements unterschiedliche Herangehensweisen notwendig. So erfordert der Aufbau von Vernetzungsstrukturen innerhalb der Verwaltung andere Strategien als die Unterstützung bürgerschaftlicher Netzwerke oder stadtteilbezogener Projektnetzwerke, die primär aus sozialen Einrichtungen bestehen.

Die angedeutet Fülle der Anforderungen, Aufgaben und Handlungsfeldern macht es verständlich, dass in vielen Städten wie in Schwerin die Aufgaben des Quartiermanagements auf mehrere Akteure verteilt und umfassendere arbeitsteilige Strukturen geschaffen wurden. So wurde in Leipzig das Stadtteilmanagement durch einen „Kordinator Arbeit“ unterstützt, der sich primär der Arbeitsmarktpolitik widmete (Böhme/ Franke 2002, 32). In ähnlicher Weise werden Moderationsleistungen oft an externe Büros vergeben. Vielfach werden Teams gebildet. Hinsichtlich der Zusammensetzung der Quartiermanagement-Teams gilt die Tandemlösung als vorteilhaft, bei dem ein zweiköpfiges Team gebildet wird, in dem ein Akteur das berufliche Feld Planung/Stadterneuerung vertritt und ein weiterer das Feld Sozialarbeit.

Das Tandemmodell wird vereinzelt zu größeren multiprofessionellen Teams erweitert, bei denen einzelne Akteure für unterschiedliche thematische Bereiche zuständig sind (vgl. Schubert et al. 2002, 28-29). Als Beispiel kann das Modell aus Schwerin dienen:

„Mit dem Lenkungskreis auf Stadtteilebene und seiner Arbeitsform ist in Schwerin-Neu Zippendorf eine besondere Form des Stadtteilmanagements in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ entstanden, da Mitarbeiter von Ämtern (Stadtplanungsamt, Amt für Jugend, Soziales und Wohnen) und im Gebiet angesiedelte Institutionen gemeinsam darin mitarbeiten. Damit kann auch über das Programm „Soziale Stadt“ hinaus eine Zusammenarbeit und Kontinuität in der Kooperation gewährleistet werden. Durch diese Organisation ergibt sich außerdem der Vorteil, dass sich trotz der beschränkten Gelder für Quartiermanagement mehrere Personen aktiv für den Stadtteil einsetzen. Ein Quartier- oder Stadtteilmanagement aus mehreren Mitgliedern der Verwaltung und freien Trägern/Initiativen vor Ort ist der PvO bisher sonst nur aus dem Programmgebiet und URBAN-II-Fördergebiet Dortmund-Nord bekannt.“ (Cramer/ Schuleri-Hartje 2002, 67)

Damit ist Quartiermanagement ein umfassender Handlungsansatz, der „... nicht als Aufgabe einzelner Akteure aufgefasst werden darf, sondern ein sozialräumliches Handlungssystem bildet“ (Schubert 2001). Für diesen, über die einzelne Person des Quartiermanagers weit hinausgehenden strategischen Ansatz hat das DifU zusammen mit dem „Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung“ (ISSAB) ein Drei-Ebenen-Modell entwickelt, das allerdings einen Idealtypus bildet, von dem jeweils nur Teile umgesetzt werden (vgl. Abb. 2). Das Modell umfasst verwaltungsinterne Maßnahmen der

ressortübergreifenden Abstimmung, die Vermittlung zwischen Verwaltung und lokalen Akteuren und die Aktivierung der Bürger vor Ort.

Das Modell wird hier nur kurz erläutert, da einige Aspekte der Ämterkoordination bereits an anderer Stelle wiedergegeben wurden. Zentral für dieses Modell ist die Unterscheidung der drei unterschiedlichen Handlungsebenen Verwaltungsebene, intermediäre Ebene und Quartierebene, die miteinander verknüpft werden.

Demnach sollten auf der Verwaltungsebene die bereits erwähnten ressortübergreifenden Arbeitsgruppen, Lenkungs- und Koordinierungsrunden eingerichtet werden, die die Abstimmung zwischen den Ämtern leisten. Hinzu kommt die Person des *Gebietsbeauftragten*, der mit der Finanzplanung, der Zusammenführung und Koordination der Ämter und der Gesamtprojektsteuerung zentrale Führungsaufgaben und Moderationsfunktionen übernehmen soll.

Zwischen Stadtteil und Stadtverwaltung wurde die intermediäre Ebene angesiedelt. Hier soll ein *Gebietsmoderator* tätig werden, der die vertikale Schnittstelle zwischen Verwaltung und Quartier sichern soll, aber auch die horizontale Koordination zwischen den verschiedenen Sektoren (Wirtschaft, Politik, Verwaltung, Bewohner, Dritter Sektor) übernimmt.

Auf der Quartiersebene wird die Einrichtung eines Stadtteilbüros empfohlen, das mit ausreichenden personellen und technischen Ressourcen ausgestattet ist. Das Quartier ist der Ort der Vernetzung lokaler Akteure, der Umsetzung konkreter Projekte und der Aktivierung der Bewohner. Vielfach wird allerdings mit Quartiermanagement lediglich dieses Aufgabenspektrum verbunden. Dem Verständnis von Quartiermanagement als „*strategischer Ansatz zum systematischen Aufbau von selbsttragenden sowie nachhaltig wirksamen personellen und materiellen Strukturen im Quartier ...*“ (Franke 2003a, 176) wird erst in Ansätzen Rechnung getragen.

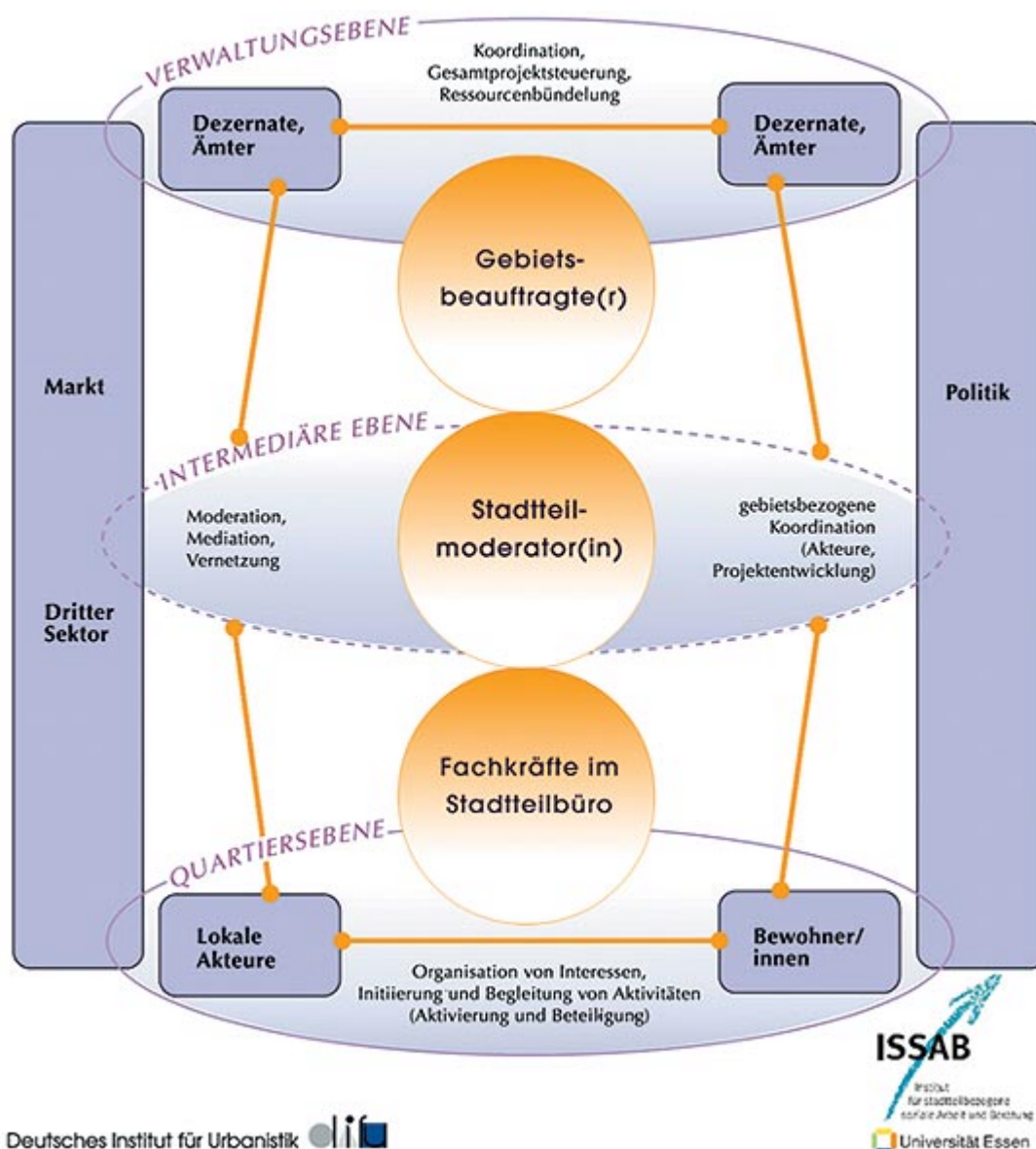


Abb. 2: Quartiers- und Stadtteilmanagement Difu/ISSAB, (Franke 2003a, 177)

In den einzelnen Programmstadtteilen wurde dieses Modell mit unterschiedlichen Schwerpunkten umgesetzt.⁴⁵ Die Unterscheidung der drei Ebenen ist nicht immer deutlich erkennbar. Gängig scheint die Differenzierung zwischen Stadtteilmanagement auf der Verwaltungsebene mit den Aufgaben Verwaltungskoordination, Finanzierungsangelegenheiten, Controlling etc. und Quartiermanagement als Umsetzungsinstanz vor Ort. Dies ist mit der Trennung von Geschäftsführung in der

⁴⁵ vgl. hier die Ergebnisse der Difu-Umfrage (Franke 2003, 178 ff.)

Verwaltung und lokalem Management in Bremen und ähnlich auch in Leipzig⁴⁶ sowie in Kassel zu beobachten.⁴⁷

Hinsichtlich der Trägerschaft des Stadtteil- oder Quartiermanagements sind verwaltungsnahe und externe Ansätze zu unterscheiden, die dem Quartiermanagement unterschiedliche Spielräume verleihen (Franke 2003a, 184; Schubert et al. 2002, 26-28).

Als verwaltungsnah ist die Trägerschaft und personelle Besetzung aus einem Amt heraus zu bezeichnen. Als eine auch noch verwaltungsnah Form ist die Trägerschaft über die stadtene Entwicklungsgesellschaft in Duisburg (Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000, 35) oder einen stadteneigenen Beschäftigungsträger in Kassel zu betrachten (Kreis/ Mussel 2002). Gleichwohl eröffnen diese Trägermodelle eine wenn auch gering bleibende Eigenständigkeit gegenüber der Verwaltung und Politik. Einen Sonderfall bildet die Lösung im Modellgebiet Singen-Langenrain, wo der Quartiermanager Angestellter der städtischen Wohnungsgesellschaft ist (Krings-Heckemeier et al. 2002). Insgesamt bilden diese drei letztgenannten Modelle allerdings Ausnahmen in den Organisationsformen.

Zu den verwaltungsfernen oder externen Lösungen gehört die Beauftragung eines Planungsbüros, Wohlfahrtsverbands oder Sanierungsträgers über Ausschreibungen und Vertragsmodelle mit unterschiedlicher Laufzeit. Vor dem Hintergrund des Programmansatzes sind solche Lösungen interessant, bei denen Bürger- oder Stadtteilvereine als Trägerorganisation für das Quartiermanagement eingesetzt werden oder gemeinsame Trägerschaften als Organisationsform gewählt werden. Die Trägerschaft wird an einzelne Vereine abgegeben, die zum Teil eigens dafür gegründet wurden oder bereits langjährig bestehen. Denkbar ist aber auch ein Trägerverbund basierend auf einem Zusammenschluss mehrerer Vereine und Organisationen. So wird das Stadtteilbüro in Ahlen, das Quartiermanagementfunktionen übernimmt, durch den Verein „Stadtteilforum Süd-Ost e.V.“ getragen, an dem alle wichtigen ortsansässigen Institutionen und Vereine beteiligt sind (Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000, 89). Insgesamt bleibt die Vereinslösung in der Frage der Trägerschaft allerdings eine Ausnahme. Als Hybridlösungen lassen sich solche Modelle bezeichnen, die eine gemeinsame Trägerschaft durch ortsansässige Vereine, Organisationen und die Stadtverwaltung vorsehen. Dies ist in Hamm umgesetzt worden (Schubert et al. 2002, 27; vgl. a. Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000, 188). Im Leipziger-Osten wird das übergeordnete Stadtteilmanagement durch eine Mitarbeiterin des Planungsamtes und ein freies Planungsbüro gebildet (Böhme/ Franke 2002, 51-52). Die Vergabe an ein privatwirtschaftliches Planungsbüro verleiht dem Quartiermanagement ein gewisses Maß an Autonomie und begünstigt die intermediäre und neutrale Position zwischen lokalen Akteuren und Verwaltung sowie Politik. Das Vertragsmodell erlaubt der Stadtverwaltung angesichts der prekären Situation der kommunalen Haushalte eine gegenwärtig vielfach erwünschte Flexibilität, da Verträge mit einer kurzen Laufzeit von einem Jahr oder kürzer

⁴⁶ In Leipzig wird zwischen Quartiersmanagement und Stadtteilmanagement unterschieden. Während das Quartiersmanagement ausschließlich für die Aktivierung der Bürger und die Umsetzung der Projekte in Teilgebieten (Volkmarshof, Neuschönefeld) verantwortlich ist, übernimmt das Stadtteilmanagement nach dem Difu-Modell Aufgaben im intermediären Bereich und auf der Ebene der Verwaltung (Böhme/Franke 2002, 49).

⁴⁷ In Kassel wird zwischen Stadtteilmanagement, verwaltungsinternem Projektmanagement und Quartiermanagement unterschieden (Kreis/ Mussel 2002, 57).

abgeschlossen werden können. Dadurch wird allerdings die Planungssicherheit und Kontinuität in einem Erneuerungsprozess gefährdet, dessen Dauer auf 5 bis 10 Jahre geschätzt wird. Ähnliche negative Auswirkungen sind zu erwarten, wenn das Quartiermanagement über Instrumente der Arbeitsmarktpolitik finanziert wird, deren Kontinuität nicht gewährleistet ist.

Die Vergabe an verwaltungsexterne Akteure kann Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltung und Quartiermanagement hervorrufen, wie sie zum Beispiel aus Berlin berichtet wurden, wo das Verhältnis von dezentraler Verwaltung (den Berliner Bezirken) und dem Quartiermanagement anfangs für Reibungsverluste sorgte (Beer/ Musch 2002; Kapphan 2002). Die Vermittlung von Interessen zwischen Stadtteil und Verwaltung wird auch dann zum Problem, wenn Entscheidungen weitgehend unbeeinflusst vom Quartiermanagement durch die Verwaltung bzw. die Stadtpolitik getroffen werden. So stand das Stadtteilmanagement in Leipzig der Entscheidung einer Schulschließung weitgehend machtlos gegenüber, was zeitweise das Verhältnis zu den Quartierbewohnern belastete (Fürst et al. 2004, 105).

Für eine Organisation des Quartiermanagements aus der Stadtverwaltung heraus spricht die Möglichkeit der engen Kooperation mit den anderen Verwaltungseinheiten. Dies gilt allerdings nur, wenn das Quartiermanagement nicht einem Amt zugeordnet ist, sondern als Querschnittsfunktion akzeptiert wird. Gegen eine verwaltungsnahen Lösung sprechen Vorbehalte seitens der lokalen Akteure gegenüber einer zu hohen Dominanz der Verwaltung.

Neben den Auswirkungen auf den autonomen Handlungsspielraum des Quartiermanagements ist jede dieser organisatorischen Lösungen mit inhaltlichen Weichenstellungen verbunden. So geht mit der Trägerschaft durch einen Wohlfahrtsverband oftmals eine inhaltliche Ausrichtung auf Gemeinwesenarbeit einher (FIRU 2002, 51), während ein Sanierungsträger oder ein Planungsbüro vermutlich eher an die Praxis der partizipativen Stadterneuerung anknüpft.

Die Trägerschaft durch einen Bürgerverein oder durch einen Verbund ortsansässiger Organisationen entspricht den Zielsetzungen des Programms im weitesten Sinne. Hier sind die Möglichkeiten zur dezentralen Selbststeuerung im Stadtteil weitreichend gegeben. Dies ist auch in Verbindung mit dem Aufbau selbsttragender Strukturen und der „Exit-Strategie“ zu sehen: Es besteht Übereinstimmung, dass die Einrichtung von Quartiermanagement mit der Maßgabe verbunden sein sollte, sich selbst überflüssig zu machen und nach dem Ende der Förderung die Funktion weitgehend auf selbsttragende Strukturen zu verlagern.

3.2.5.2 Verfügungsfonds

Verfügungs- oder Stadtteiffonds übernehmen vielfältige Funktionen. Sie gewährleisten eine flexible und kurzfristige Mittelbereitstellung ohne auf die Antragsmodalitäten eines Förderprogramms Rücksicht nehmen zu müssen (freie Gelder). Die Mittel sind universell verwendbar und füllen damit die Lücken, die durch die Bindung anderer Finanzmittel an bestimmte Fördertatbestände entstehen.

Verfügungsfonds sind aber auch ein entscheidendes Element der Bürgerbeteiligung und Aktivierung, wenn die Verwaltung und die Vergabe der Mittel an die Bürger abgegeben wird. Dies kann in Form einer Vergabejury geschehen, die die Mittel nach Maßgabe eigens

dafür entwickelter Kriterien vergibt (so im Leipziger-Osten, vgl. Böhme/ Franke 2002) oder aber der gewählten Geschäftsführung eines Bürgerforums überlassen werden (Hamburg-Lurup, vgl. Breckner et al. 2002). Oft entscheiden auch die Bürger- und Stadtteilforen direkt über Projektanträge. Die Frage, wer Mittel aus dem Verfügungsfonds beantragen darf, wird unterschiedlich beantwortet. Meist sind sowohl Einzelpersonen als auch ortsansässige Institutionen und Vereine antragsberechtigt.

Auch ohne Mitsprachemöglichkeit der Bürger bei der Mittelverwendung sind Verfügungsfonds ein wichtiges Instrument der Stadteilerneuerung, da sie dem Quartiermanagement über ein operatives Budget flexible und kurzfristige Handlungsmöglichkeiten eröffnen, ohne auf ein formales Bewilligungsverfahren angewiesen zu sein. Idealerweise werden zwei Fonds eingerichtet: ein Stadtteiffonds, der dem Quartiermanagement unbürokratisches Handeln ermöglicht und ein Quartierfonds, der nach den Prioritätensetzungen der Bürger verwendet wird. Das Modell von Schubert und Spieckermann sieht sogar drei Fonds auf drei verschiedenen Ebenen vor (Schubert/ Spieckermann 2002, 159-160; vgl. Abb. 3):

- einen Stadtteiffonds, der der verwaltungsinternen Lenkungsgruppe zur Verfügung steht,
- einen Aktionsfonds, der dem Stadtteilmanagement zur Verfügung steht und
- einem Quartierfonds, über dessen Verwendung eine Bürgerjury entscheidet.

Alle drei Fonds folgen dem Prinzip der flexiblen Mittelbereitstellung ohne weitere Verwaltungsverfahren. So wird zeitnahes und an integrierten Lösungen orientiertes Handeln auf allen drei Ebenen ermöglicht.

Die Höhe der Verfügungsfonds schwankt zwischen 12.500 und 25.000 € (Franke 2003b, 204). Eine Ausnahme bildet hier das Berliner Modell des Quartierfonds, der mit 500.000 € eine deutlich höhere Summe als gemeinhin üblich enthält. Über die Verwendung entscheidet ein Ausschuss, der zu 51% aus Bürgern besteht, die per Zufall aus dem Melderegister gewählt wurden. Die übrigen 49% bilden Vertreter der ortsansässigen Institutionen und Vereine sowie des Quartiermanagements (Schubert et al. 2002, 36).

3.2.5.3 Integrierte Handlungskonzepte in der Stadtteilentwicklungsplanung: Zwischen städtebaulichem Rahmenplan und Bürgergutachten

Integrierte Handlungskonzepte werden von offizieller Seite als zentrale Instrumente bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt betrachtet. Die Aufstellung eines integrierten Handlungskonzepts wird im Leitfaden der Argebau gefordert, ist aber noch nicht in allen Stadtteilen umgesetzt worden (Becker et al. 2003, 78).⁴⁸ Integrierte Handlungskonzepte gelten als Mittel der Wahl und modernes Planungsinstrument, da sie sowohl strategischen Charakter haben als auch flexibles Handeln erlauben.

Integrierte Handlungskonzepte sind als Finanzierungs-, Planungs- und Umsetzungsinstrument zu sehen und beinhalten neben Elementen der baulich-räumlichen Gestaltung des Stadtteils auch Fragen der kulturellen und sozialen Entwicklung. Alle

⁴⁸ Die Förderung ist an die Aufstellung eines integrierten Handlungskonzepts gebunden, dennoch ergab eine Umfrage des Difu, dass in 13% der Programmgebiete kein Handlungskonzept aufgestellt wurde (Becker et al 2003, 78).

gesellschaftlichen Kräfte sollen an der Formulierung des Handlungskonzepts beteiligt werden und die spätere Umsetzung einzelner Projekte begleiten und mittragen:

„Hervorgegangen aus offenen Prozessen, in denen Probleme und Potenziale in den Stadtteilen identifiziert, Ziele, Maßnahmen und Projekte zur Problemlösung formuliert sowie Organisations- und Managementstrukturen wie auch Verfahren zur Umsetzung Fortschreibung und zum Controlling entwickelt werden, sollen sie als Orientierungsrahmen und strategisches Instrument für die Programmumsetzung eingesetzt werden.“ (Becker et al. 2003, 75)

Das integrierte Handlungskonzept ist nicht als einmalig aufzustellendes Planwerk oder Entwicklungsprogramm zu verstehen, sondern als andauernder Kommunikationsprozess, für den bis zur Umsetzung der letzten Projekte mehrere Jahre veranschlagt werden. D.h. das Prinzip der integrierten Handlungskonzepte betont die immateriellen Effekte und verleiht den Willensbildungsprozessen, Meinungsbildungen und auch der Austragung von Konflikten gleichrangige Bedeutung. Integrierte Handlungskonzepte sollen fortschreibungsfähig sein und der Bildung von Mehrzielprojekten dienen. Sie sind damit Ausdruck eines modernen prozessorientierten Planungsverständnisses, bei dem die Umsetzung von Projekten des Handlungskonzepts parallel zur weiteren und erneuten Zielformulierung verläuft. Integrierte Handlungskonzepte bilden idealerweise ein Ideenreservoir, aus dem Entscheidungen zügig gefällt werden können. Im Mittelpunkt steht die Formulierung eines Leitbildes für die zukünftige Entwicklung des Stadtteils, mit dem übergreifende Problemstellungen aufgegriffen werden können, die i.d.R. nicht in den Verantwortungsbereich einzelner Akteure passen.

Allerdings ist das Handlungskonzept in seiner Rechtswirksamkeit letztlich unverbindlich. Die Gremien und Foren der Bürgerbeteiligung entwickeln lediglich Vorschläge mit empfehlendem Charakter für die politischen Entscheidungsträger. Der Rat der Stadt stimmt den Handlungskonzepten meist *im Grundsatz zu* bzw. *nimmt es zur Kenntnis* und erlaubt damit ein Minimum an Bindungswirkung, die letztlich über eine Selbstbindung der Verwaltung und der weiteren Akteure nicht hinausgeht. Nur in Ausnahmefällen werden politische Beschlüsse zu den Handlungskonzepten getroffen (so in Cottbus: Knorr-Siedow et al. 2002, 73; vgl. a. Becker et al. 2003, 96).

Für Form und Inhalte eines integrierten Handlungskonzepts gab es zunächst mit Ausnahme eines frühen Positionspapiers nur wenige Anhaltspunkte (Becker et al. 2001). Mittlerweile lassen sich allerdings einige zentrale Elemente benennen (vgl. Becker et al. 2003, 79ff). So dürften die meisten integrierten Handlungskonzepte eine Gebietsbeschreibung und –abgrenzung enthalten, an die sich eine Stärken-Schwächen-Analyse anschließt, die neben den vordringlichen Problemen auch Potenziale des Stadtteils identifiziert. Weitere Bestandteile sind Leitbilder, Zielformulierungen und die Aufstellungen von Maßnahmekatalogen, Projekten und Detailplanungen in unterschiedlichen Reifestadien in Kombination mit Zeitplänen und Zielhierarchien.⁴⁹ Auch finden sich konkrete Hinweise zur Umsetzung, indem für die einzelnen Maßnahmen die erforderliche Akteurskombination benannt wird und eine Zuordnung zu entsprechenden

⁴⁹ Vgl. hierfür beispielhaft das integrierte Handlungskonzept Bonn-Beuel, http://www.bonn.de/umwelt_gesundheit_planen_bauen_wohnen/stadtplanungsamt/buergermitwirkung/integrierte_handlungskonzepte/00804/index.html

Förderprogrammen und Finanzierungsquellen erfolgt. Dieser Aspekt schließt die Möglichkeiten der Mittelbündelung ein. Die integrierten Handlungskonzepte sollen außerdem einen wichtigen Baustein der Evaluation bilden, da sie überprüfbare Zielformulierungen enthalten (Becker et al. 2003, 82). Die Einbindung des Handlungskonzeptes in gesamtstädtische Entwicklungsstrategien sollte ebenfalls aus dem Handlungskonzept hervorgehen.

In der Praxis wird die Erstellung von integrierten Handlungskonzepten oft mit der erforderlichen laufenden Berichterstattung an die Förderinstitutionen und der Formulierung von Anträgen verbunden. Vielfach werden integrierte Handlungskonzepte eher im Sinne städtebaulicher Rahmenpläne oder vorbereitender Untersuchungen für ein Sanierungsverfahren interpretiert.

Über die Wirksamkeit von integrierten Handlungskonzepten können bislang kaum Aussagen getroffen werden. Immerhin lassen die Ergebnisse der Befragung des Difu die Vermutung zu, dass über die Aufstellung eines integrierten Handlungskonzepts Erfolge bei Mittelbündelung erzielt werden können (Löhr/ Rösner 2003, 167). Dies gilt insbesondere dann, wenn die Finanzverwaltung an der Aufstellung des Handlungskonzepts beteiligt wurde.

3.2.5.4 Bürger- und Stadtteilforen

Die Einrichtung von kommunalen Foren wurde in einigen deutschen Städten sowohl auf der Ebene der Stadt (Heidelberg, Berlin, München, vgl. Fassbinder 1997) oder auf der Ebene von Stadtteilen bereits vor dem Start des Programms Soziale Stadt vorgenommen (Sandner 1998). Sie dienen meist einer allgemeinen Erörterung kommunalpolitisch relevanter Themen und haben eine beratende Funktion (Feindt 2001, 352). In vielen Stadtteilen der Sozialen Stadt stellen Bürgerforen das zentrale Element der Bürgerbeteiligung dar.⁵⁰ Kennzeichnend ist die Dauerhaftigkeit der Einrichtung, die über die Erörterung einzelner Projekte oder Vorhaben hinausgeht und eher langfristige Ziele und Problemstellungen behandelt.

Stadtteilforen bleiben oft nicht nur den Bürgern vorbehalten, sondern stehen auch den Vertretern der Institutionen im Stadtteil und der Verwaltung offen. Dann handelt es sich sowohl um eine Arena der Kooperation als auch der Kommunikation, also um eine Mischform zwischen Stadtteilkonferenz, Stadtteilarbeitskreis und Bürgerforum (so in Bremen, Leipzig, Schwerin).

In beiden Fällen bilden die Foren ein Gegengewicht oder gar eine Konkurrenz zu den parlamentarischen Gremien der Ortschaften. Zwar haben die Beschlüsse der Foren nur empfehlenden Charakter und dienen letztlich der *Entscheidungsvorbereitung*. Meist haben sich Verwaltung und lokale Politik aber die Selbstbindung auferlegt, den Empfehlungen der Foren zu folgen. So auch in Hannover, wo ein reines Bürgerforum eingerichtet wurde (Geiling et al. 2002, 130).

Die große Zahl der Teilnehmer in den Bürgerforen gewährleistet eine breite Meinungs- und Informationsaufnahme und birgt ein innovatorisches Potenzial, da die singuläre Wahrnehmung von Problemen mit kollektiver Betroffenheit vermieden werden kann.

⁵⁰ Nach den Umfrageergebnissen des Difu gilt das für rund zwei Drittel der Stadtteile (Franke 2003b, 202).

Bürgerforen können als Sensor für die Problemlagen im Quartier und für die Akzeptanz von Maßnahmen betrachtet werden. Sie bieten darüber hinaus die Möglichkeit zum öffentlichen Austausch von Argumentationen und werden als Ansatzpunkt einer deliberativen Demokratie gesehen (Herrmann 2002b; Feindt 2001). Das Prinzip des offenen Zugangs und der unbegrenzten Teilnehmerzahl sorgt dafür, dass in Foren meist eine große und heterogene Gruppe an Teilnehmern zusammenkommt, deren Zahl und Zusammensetzung wechselhaft ist und nicht als repräsentativ gelten kann.⁵¹ Aufgrund der Größe kann in den Foren weniger gut konkrete Projektarbeit geleistet werden. Zu diesem Zweck werden in der Regel aus den Foren heraus kleinere thematische Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen und Projekten gebildet, die in den Plenumsitzungen des Forums über ihre Ergebnisse berichten. Auch die Lösung von nicht-trivialen Konflikten ist in einem Forum mit großer Teilnehmerzahl weniger gut zu leisten und zeitaufwändig. Die Konstellation ist verhandlungsfeindlich und stellt hohe Ansprüche an die Moderation, da die Zahl der zu vereinbarenden Positionen sehr groß werden kann:

„Daher erscheinen Foren ein interessantes Element für die breite Einbeziehung von Ideen, doch muß ihr begrenzter, nicht auf bindende Verhandlungen zielender, sondern informativer und vernetzender Charakter im Vorweg deutlich sein, um Frustrationen zu vermeiden.“ (Feindt 2001, 44)

Allerdings zeigen Beispiele aus der Sozialen Stadt, dass Bürgerforen bei übersichtlicher Teilnehmerzahl durchaus strategische Handlungsfähigkeit erlangen können (Herrmann 2002b; Fallbeispiel Bremen).

3.2.5.5 Stadtteilbüros und Stadtteilentwicklungsgesellschaften

Stadtteilbüros übernehmen unterschiedliche Funktionen und sind fester Bestandteil des Quartiermanagements. Stadtteilbüros wie das Infocenter Eisenbahnstraße (kurz IC-E) im Leipziger-Osten oder das Sanierungsbüro in Hannover-Vahrenheide sind in der Regel der räumliche Standort des Quartier- oder Stadtteilmanagements und bilden zentrale Anlaufstellen für Bürger und andere Akteure. Zudem werden Räumlichkeiten für Arbeitsgruppen angeboten. Teilweise übernehmen Stadtteilbüros je nach personeller Ausstattung aber auch Beratungsaufgaben für Projekte. Sie sind jedoch meist nicht als organisatorische Infrastruktur (Moderation, Projektentwicklung) zu verstehen und werden im Vergleich zu Runden Tischen, Bürgerforen und Quartiermanagement oft nicht als zentraler Akteur der Stadtteilentwicklung genannt (Fürst et al. 2004; Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000, 33). Eine Ausnahme bildet hier das Stadtteilbüro in Gelsenkirchen-Bismarck, das als Auslagerung des Stadtplanungsamtes weitgehende Kompetenzen in der Programmabwicklung hat und als gestaltender Akteur gelten kann (Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000, 39). Das PvO-Team für den Modellstadtteil Cottbus schlägt für die Kombination aus Quartiermanagement, Stadtteilbüro und operativen Stadtteilbudget den Begriff der Stadtteilagentur vor (Knorr-Siedow 2002, 113).

Während Stadtteilbüros oder vergleichbare Einrichtungen auch in anderen Bundesländern vielfach eingerichtet wurden, stellen die Entwicklungsgesellschaften bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt eine Besonderheit aus Nordrhein-Westfalen dar (Duisburg,

⁵¹ In anderen Fällen wie dem Stadtforum Berlin wurden die Teilnehmer gezielt ausgesucht. Es handelte sich zunächst überwiegend um Experten aus dem weiten Feld der Stadtentwicklung (Fassbinder 1997, 65).

Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000, 35). Die Entwicklungsgesellschaften folgen dem Modell des Sanierungsträgers. Als aus der Stadtverwaltung ausgegliederte Tochtergesellschaften übernehmen sie über die typischen Aufgaben eines Sanierungsträgers hinaus die Projektsteuerung für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt insgesamt. Die Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen werden von Akteuren aus Politik und Verwaltung dominiert.⁵² Die Entwicklungsgesellschaften ersetzen damit die ressortübergreifenden Lenkungs- und Arbeitsgruppen, die üblicherweise in der Stadtverwaltung eingerichtet werden durch das Projektmanagement in der Entwicklungsgesellschaft. Der Aspekt der ressortübergreifenden Kooperation wird hier weitaus stärker berücksichtigt als es bei Sanierungsträgern üblich ist (Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000, 144ff.).

3.3 Fazit: Organisatorische Kerne in der Sozialen Stadt

Die Vielfalt der Organisationsformen macht eines deutlich: Die Frage nach den „richtigen“ Organisationsformen und institutionellen Lösungen für das Programm Soziale Stadt ist nur in Verbindung mit den lokalen Gegebenheiten richtig zu beantworten. Auch wenn angesichts der Vielfalt der Lösungen kaum allgemeingültige Aussagen gemacht werden können, soll hier der Versuch gemacht werden, auf der Basis der bisher gemachten Aussagen und in Anlehnung an das Modell von Schubert und Spieckermann eine idealtypische Organisationsstruktur zu beschreiben (Abb. 3).

⁵² Der Aufsichtsrat der Entwicklungsgesellschaft wird aus Vertretern des Stadtrats und der Bezirksvertretungen sowie dem für Städtebau zuständigen Dezernenten gebildet (Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000, 35).

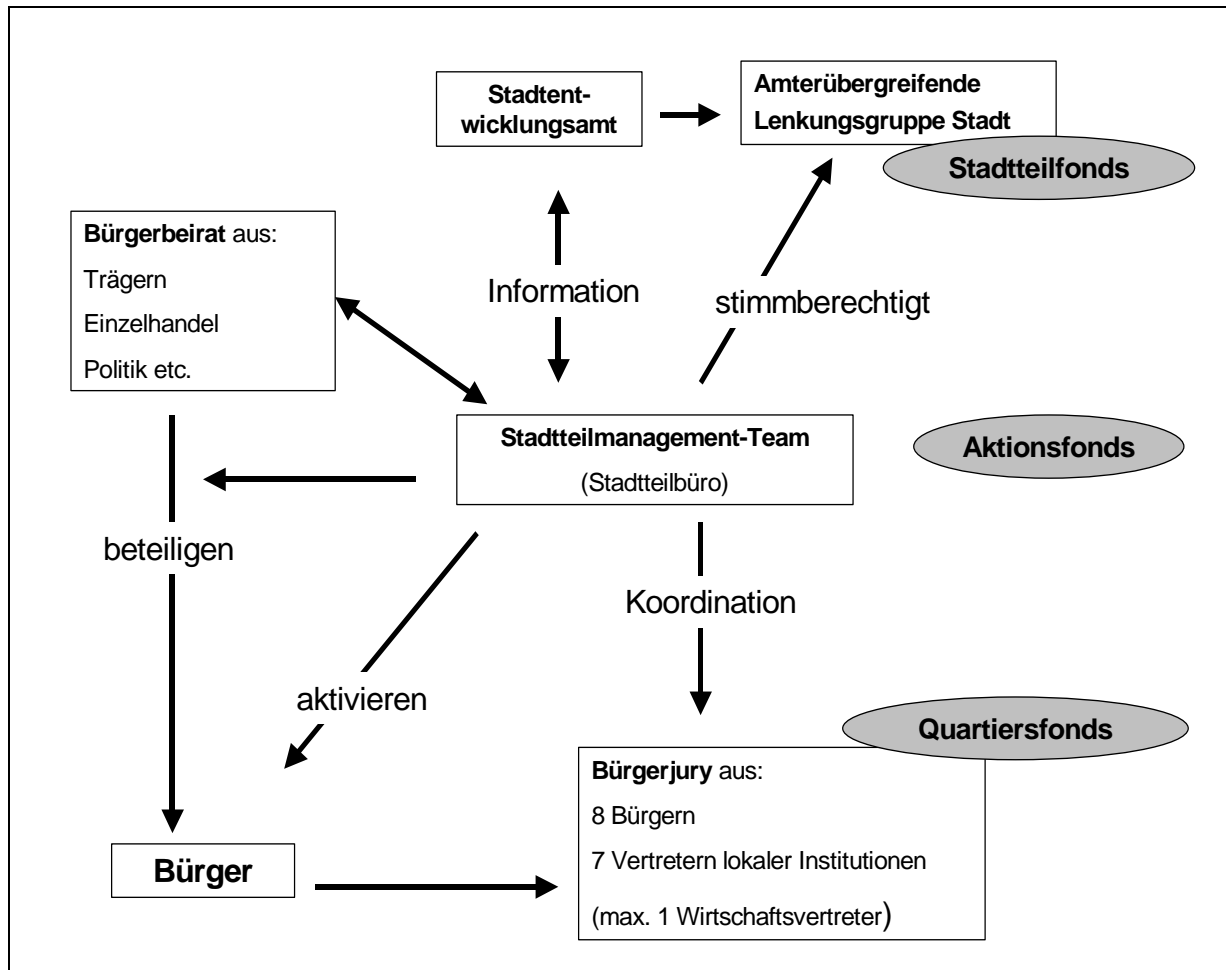


Abb. 3: Idealtypisches Organisationsschema „Soziale Stadt“ ohne Bürgerforum (Schubert/ Spieckermann 2002, 159)

Der idealtypische organisatorische Kern besteht meist aus einer Kombination aus Quartiermanagement und Stadtteilbüro, seltener wird diese Funktion von einer Entwicklungsgesellschaft oder einem Verein wahrgenommen. Ergänzt wird diese Struktur fallweise durch ein Gremium der fachlichen Koordination (Stadtteilarbeitskreis, Koordinationsrunde der Einrichtungen im Stadtteil, nicht in der Abbildung) und einem Gremium der Bürgerbeteiligung. In der Abbildung von Schubert und Spieckermann wird dies über einen Bürgerbeirat und eine Bürgerjury geleistet. Häufiger wird diese Funktion von Bürger- oder Stadtteilforen übernommen, die gegenüber der hier abgebildeten Bürgerjury in der Zusammensetzung nicht gesteuert werden. Die verwaltungsinterne Abstimmung wird in dem abgebildeten Beispiel über eine ämterübergreifende Lenkungsrunde geleistet.

Hinsichtlich der Koordinationsgremien ist zwischen den eher fachlich orientierten Gremien der Koordination und den der Partizipation und Mitwirkung dienenden Bürgerforen zu unterscheiden. Als Beispiel für ersteres können der Runde Tisch in der Kasseler Nordstadt und die Arbeitskreise in Nordrhein-Westfalen gelten (Fürst et al. 2004, 121; Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000, 41). Hier werden die wichtigen Akteure in ihrer Funktion als (Fach-)Vertreter von Institutionen und Projektträger aus dem Stadtteil zusammengebracht. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass vergleichbare Kooperations- und Koordinationsgremien in den Stadtteilen vielfach bereits in Eigeninitiative eingerichtet wurden. Sie bestanden

meist aus den Vertretern der sozialen Einrichtungen, die seit geraumer Zeit in den Stadtteilen arbeiten und Quartiermanagementfunktionen übernahmen, wenngleich diese Gremien meist über keine zusätzlichen Ressourcen verfügten und die Bezeichnung Quartiermanagement nicht verwendet wurde.

Die fachlichen Koordinationsrunden übernehmen aber nicht die Funktion eines Beteiligungsgremiums (Stadtteilvertretung oder Bürgerforum), das dann in Konkurrenz zu den Bezirksräten treten kann. Dieses Problem tritt potenziell in den Stadtteilen auf, in denen reine Bürgerforen gegründet und damit eine parallele Stadtteilvertretung geschaffen wurde. Dies mag ein Grund sein, warum in dem abgebildeten Modell von Schubert und Spieckermann auf die Einrichtung eines Bürgerforums verzichtet wurde.

Zum Teil werden die beiden unterschiedlichen Gremientypen im Sinne einer Stadtteilkonferenz oder eines Stadtteilforums gezielt gemischt (Leipzig, Bremen-Blockdiek). Die gilt auch für den Bürgerbeirat und die Bürgerjury im Modell von Schubert und Spieckermann (Abb. 3). Dies erweist sich insofern als vorteilhaft, als insbesondere aus Sicht der Bürger nicht der Eindruck entstehen kann, als würden auf der fachlichen Ebene vollendete Tatsachen geschaffen. An die Foren schließen sich kontinuierlich arbeitende Arbeitsgruppen und teilweise eine Jury für die Vergabe der Mittel aus dem Verfügungsfonds an.

3.4 Aktuelle Bewertung des Programms

Das Programm Soziale Stadt löste sowohl unter Praktikern als auch unter Wissenschaftlern eine diskursive Explosion mit zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen aus. Vertreter unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen und beruflicher Felder nahmen zu dem Programm Stellung und begleiteten die Umsetzung kritisch. Dabei wurden nicht nur Aspekte der Programmumsetzung thematisiert, sondern die „Soziale Frage der Stadt“ insgesamt in den Blickpunkt gerückt. Die Aufmerksamkeit gilt der Fragestellung, ob die gesellschaftlichen Integrationsleistungen der Stadt, wie sie die Klassiker der Stadtsoziologie beschrieben, noch erbracht werden oder ob nicht vielmehr das Gegenteil eintritt, die Städte sich zunehmend in jeweils homogene Inseln der Armut und des Reichtums spalten. Städte zeigen in dieser Hinsicht gesellschaftliche Entwicklungen in zugespitzter Form.

Das breite Interesse an dem Programm bringt ein gestiegenes Problembewusstsein und eine Erwartungshaltung zum Ausdruck, die das Programm kaum befriedigen kann. Das Ausmaß der diskursiven Bearbeitung des Programms in der Öffentlichkeit entspricht dabei nicht der finanziellen Ausstattung und vermutlich auch nicht ganz der tatsächlichen Wirkung (Kopetzki 2000, 150). Es wurde bereits früh darauf hingewiesen, dass das Programm die Probleme möglicherweise umfassender aufwirft, als sie mit ihm zu lösen wären (Becker 2000, 141).

Tatsächlich wird derzeit offen diskutiert, ob das Programm die Erwartungen erfüllen konnte. Wurde in der Frühphase noch von einem Paradigmenwechsel, zumindest aber von einer Neuorientierung in der Stadtentwicklung gesprochen (Döhne/ Walter 1999; Schubert 2000, Kleinwächter-Jarnot 2000; Krautzberger/ Richter 2001), mischten sich in einige frühe Bewertungen des Programmansatzes auch Hinweise auf den steinigen Weg, welcher angesichts der sichtbaren Herausforderungen noch vor den Beteiligten liegt (Kopetzki

2000, 151). Gegenwärtig ist vielerorts eher Skepsis zu spüren (Schridde 2002; Schmals 2001; Dangschat 2004).

Zumindest der Paradigmenwechsel in den institutionellen Steuerungsstrukturen hat nicht stattgefunden, vielmehr zeigen sich die von Benz und Hesse für Deutschland festgestellten typischen Reformmuster, bei denen ein Wandel im Rahmen der bestehenden institutionellen Bedingungen durchlaufen wird (Benz/ Hesse 1990). Vielfach wurde auf die Verfahren und Instrumente der behutsamen Stadterneuerung und partizipativen Planung und damit auf bewährte Instrumente gesetzt. Dennoch wird dem Programm der Charakter eines innovativen Modellvorhabens zugesprochen. Die Umsetzung wird von einer erheblichen Vermittlungs- und Informationsarbeit begleitet, die über die Analyse und Verbreitung von guten Praktiken Lernprozesse anstoßen soll. Dieser Aspekt hat im Programm Soziale Stadt sicher eine neue Dimension erreicht.

Während die Inhalte, Anforderungen und die Dringlichkeit stadtteilorientierter Politik auf breiter Ebene übereinstimmend festgestellt wurden, fehlt aber bislang eine differenzierte Reflexion der Umsetzung und der Implementationsproblematik. Bislang dominierten noch Bewertungen von Einzelfällen und situative Einschätzungen, die ganz unterschiedliche Maßstäbe anlegen und inhaltlich stark voneinander abweichende Schwerpunkte setzen. Die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Evaluation wird erstmals eine systematische Bewertung auf Bundesebene vorliegen.⁵³ Nach nunmehr fünf Jahren Laufzeit kann auch in den Kommunen nur ansatzweise eingeschätzt werden, welche Wirkungen erzielt wurden. Dennoch soll eine Sammlung der Kritikpunkte und Bewertungen zum Programm Soziale Stadt durchgeführt werden. Dies ist insofern aussagekräftig, als sich viele Kritiker weniger an den erhofften oder tatsächlichen Wirkungen des Programms abarbeiten, als an den Konstruktionsfehlern der Programmarchitektur.

Die Kritik am Programm Soziale Stadt setzt an verschiedenen Punkten an. Das Programm sei finanziell zu dünn ausgestattet, es bleibe aufgrund des integrierten Ansatzes ein *Fremdkörper im städtischen Management* (Eckart 2003) und überfordere mit dem aktivierenden Ansatz gerade die Quartiere, die am wenigsten mit der Ressource *Sozialkapital* (im Sinne Putnams⁵⁴) ausgestattet sind. Zumindest sei das Programm ambivalent zu beurteilen, weil einige Widersprüche bereits in der Programmstruktur angelegt sind, es sowohl experimentellen Charakter habe als auch auf bewährte Routinen setze (Walther 2002b).

3.4.1 Kritikpunkte am Programm Soziale Stadt

Hier soll ein Überblick über den Diskurs zum Programm Soziale Stadt geliefert werden, der angesichts der Fülle an Veröffentlichungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. Der Überblick ist insofern selektiv, als versucht wird eine Auswahl der Beiträge mit Blick auf das hier interessierende Thema vorzunehmen. Die Diskussion zum Programm Soziale Stadt wird nach inhaltlichen Schwerpunkten geordnet.

⁵³ Vgl. für das Evaluationskonzept: Häussermann 2003. Die Evaluationsergebnisse lagen im Herbst 2004 vor und konnten nur noch teilweise hier einfließen.

⁵⁴ Putnam versteht unter Sozialkapital „*Features of social organization, such as trust, norms and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions.*“ (Putnam 1993a, 167; vgl. Kap. 2.2.1)

3.4.1.1 Finanzierung

Hier wird im Wesentlichen die zu geringe finanzielle Ausstattung insgesamt bemängelt, zumal die Mittel nicht ergänzend zur Verfügung gestellt wurden, sondern offensichtlich durch Kürzungen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus frei gemacht wurden (Walther 2002b, 29; vgl. aber Deutscher Bundestag 2001, 2). Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die Kommunen vielfach die Eigenmittel für die Komplementärfinanzierung nicht aufbringen können und es dann wieder Aufgabe der Länder sei, hier ergänzende Mittel zur Verfügung zu stellen (Kopetzki 2000). In der Tat können nicht alle teilnehmenden Kommunen die Komplementärfinanzierung in der vorgesehenen Höhe aufbringen und sind auf Unterstützung der Länder angewiesen (Löhr/Rösner 2003, 160). Nicht ganz unumstritten ist der Verteilungsschlüssel für die Aufteilung der Bundesmittel, denn die Mittelverteilung zwischen den Ländern im Rahmen der Städtebauförderung bleibt im Wesentlichen unangetastet. Einige Bundesländer sind von städtischen Problemlagen aber stärker betroffen. Ein Vergleich aller Gebiete auf Bundesebene würde die teilweise Unangemessenheit der Gebietsauswahl deutlich machen (Schridde 2001, 111).

Ein Kritikpunkt ergab sich bezüglich der Priorität, die den Programmstadtteilen innerhalb der Städte zukommen soll. Da es sich bei den stadteigenen Fördermitteln in der Regel nicht um zusätzliche Mittel handelt, wird die Verteilung als Null-Summenspiel betrachtet. Es besteht die Gefahr, dass nunmehr nur noch Programmstadtteile in den Genuß von Förderungen verschiedenster Art kommen, dafür aber Ressourcen aus anderen Stadtteilen mit ähnlicher Bedürftigkeit, aber ohne den Status „Programmstadtteil Soziale Stadt“ abgezogen werden (Löhr/Rösner 2003, 157-158). Daher entsteht die Forderung nach der Integration der Stadtteilinitiativen in gesamtstädtische Strategien, die eine angemessene Verteilung der Belastungen und Förderungen ermöglichen können.

3.4.1.2 Ressourcenbündelung

Mängel im Bereich der Ressourcenbündelung und der Koordination mit anderen Förderprogrammen bestimmen einen erheblichen Teil der Programmdiskussion. Die Vorgaben der Förderprogramme werden nach wie vor als problematisch empfunden, die Bündelung von Fördermitteln hat nicht im erwünschten Umfang statt gefunden (Becker/Löhr 2003, 229-30). Hier wird auf die Komplexität der Förderprogramme verwiesen, die untereinander nicht anschlussfähig sind, da räumlich orientierte Fördermaßnahmen und zielgruppen- oder personenbezogene Maßnahmen unterschiedlichen Rationalitäten folgen. Vielfach sind Förderungsmöglichkeiten und Modalitäten nicht bekannt, was die Kombinationsmöglichkeiten noch mal reduziert.⁵⁵ Hinzu kommt die bereits erwähnte mangelnde Bereitschaft anderer Fachressorts auf allen drei Ebenen, einen konstruktiven Beitrag zu leisten. Wichtige Weichenstellungen werden damit bereits auf der Ebene des Bundes und der Länder nicht vorgenommen (Difu 2003a, 264).

⁵⁵ Förderfibel wie das von der Niedersächsischen Landestreuhandstelle herausgegebene Handbuch Soziale Stadt konnten das nur zum Teil mildern. Im Bericht der PvO zum niedersächsischen Modellgebiet Hannover-Vahrenheide heißt es dazu: „Die Akteure im Sanierungsgebiet Vahrenheide betrachten dagegen lediglich 5 bis höchstens 10% der Programme für einsetzbar, einige Programme seien bereits überaltert.“ (Geiling et al 2002, 114)

Das Programm Soziale Stadt bleibt isoliert und ein Fremdkörper in der Verwaltung. Die Annahme, das Programm würde als Anschubfinanzierung und Leitprogramm weitere Mittel und Programme aus anderen Behörden nach sich ziehen, schlug weitgehend fehl. Ein Programm wie Soziale Stadt ist aber auf funktionierende Sektorpolitiken und anschlussfähige Komplementärprogramme angewiesen (Kapphan 2002, 97). Wird dagegen bei Sektorpolitiken gekürzt, betrifft das mehr oder weniger direkt auch die Funktionsfähigkeit des Programms Soziale Stadt. Das gilt auch für vorgenommene Kürzungen bei der kommunalen Unterstützung von Vereinen und bürgerschaftlichen Initiativen.

Die mangelnde Kompatibilität der ausdifferenzierten Sektorpolitiken, die leistungsbezogen wieder zusammengeführt werden sollen, war schon zu Beginn des Programms bekannt (vgl. Kap 2.1.1). Hier offenbart sich laut Schridde ein Modernisierungsdefizit oder Veralten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, das kombinierte oder holistische Ansätze nicht zulässt (Schridde 2002). Vielfach herrscht auf der Ebene der Verwaltung Unsicherheit über den Umgang mit dem Programm.

Zudem führen die Vorgaben der unterschiedlichen Förderprogramme zu der paradoxen Praxis, Projekte und Programme nicht nach sach- und problembezogenen Kriterien zu koordinieren. Mitunter fließt Geld in Projekte, die zwar den Modalitäten der ressortbezogenen Förderung entsprechen, aber sachlich und zeitlich unangebracht sind und nicht dem Ziel der Bündelung folgen (Boettner 2002, 109).

3.4.1.3 Integrierte Handlungskonzepte

An der Praxis der integrierten Handlungskonzepte wird insofern Kritik geübt, als sie vielfach nicht konsequent im Sinne eines partizipativen und integrierten Ansatzes entwickelt werden, sondern lediglich das Ergebnis einer verwaltungsinternen Kooperation sind. Es werden eher vorhandene Programme (städtebauliche Rahmenpläne, Sanierungskonzepte) verwendet oder Wunschlisten in der Verwaltung erstellt, die dann in der Umsetzung wieder gekippt werden (Schridde 2001; Boettner 2002, 106). Nur selten ist das integrierte Handlungskonzept Ergebnis einer kollektiven Willensbildung und wird von allen Beteiligten als gemeinsame Entscheidungsgrundlage und Leitbild betrachtet. In einigen Stadtteilen wurden bislang keine integrierten Handlungskonzepte entwickelt oder sie stellen lediglich eine lockere Sammlung von Projekten dar. Verantwortlich hierfür sind u.a. die Antragsmodalitäten, die die Vorlage eines Handlungskonzepts bereits zu Beginn vorsehen. Das Verfahren ist insofern problematisch, als die Kommunen ein integriertes Handlungskonzept mit Zeit- und Finanzierungsrahmen sehr früh vorlegen müssen, dabei aber kaum komplementäre Finanzierungen der EU, eigenständige Leistungen der Kommune und etwaiger externer Akteure (Unternehmen, Stiftungen, Universitäten, Verbände) berücksichtigen können. Es bleibt wenig Zeit, ein ressortübergreifendes Konzept in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Verbänden, Bürgern und der Wirtschaft zu entwickeln (Herrmann 2002b; Schridde 2002; Becker et al. 2003, 86). Der entstehende anfängliche Zeitdruck kann kaum mit dem Zeitbedarf für eine umfassende Beteiligung und Mobilisierung der Bürger sowie der Koordination der verschiedenen Akteure vermittelt werden. Verwaltung und Selbstorganisation der Bürger folgen hier zwei unterschiedlichen Geschwindigkeiten (vgl. zum Problem der zwei Geschwindigkeiten Herrmann 2002b, 178

ff.; Franke 2003, 185). Dies ist einer der Gründe, warum eher projektorientiert gearbeitet, die Formulierung von strategischen Konzepten aber vernachlässigt wird. Eher werden vorhandene Konzepte erneuert oder bereits bestehende Projekte formell zusammengefasst, ohne dass Synergien in Aussicht sind. Dadurch wird wesentlich an vorhandene Akteurstrukturen und Netzwerke im Stadtteil angeknüpft (Schridde 2001, 6). Eine neuartige Integration und Zusammenführung der relevanten Akteure bleibt damit aus Zeitgründen problematisch.

Auch die Projektgruppe des Difu kommt auf der Basis ihrer eigenen Erhebungen diesbezüglich zu einer skeptischen Bewertung. So werden integrierte Handlungskonzepte zwar vielfach angewendet, oft handelt es aber sich nicht um die gewünschten Instrumente einer modernen Planung und Projektsteuerung (Becker/ Lühr 2003, 228). Vielfach fehle die strategische Einbindung in die gesamtstädtische Perspektive. Vorhanden sind auch weiterhin Konkurrenzverhalten und Ämteregoismen. Das Handlungsfeld lokale Ökonomie erweist sich in den Handlungskonzepten bislang als unterrepräsentiert. Es wird zwar nahezu überall als wichtig erachtet, aber bislang fehlt es in der Umsetzung nicht selten an Ideen und Projekten, die in die Handlungskonzepte aufgenommen werden könnten: *„Die Stärkung der lokalen Ökonomie wird demnach noch mehr diskutiert als erfolgreich umgesetzt.“* (Becker/Lühr 2003, 234)

3.4.1.4 Kritik an der Umsetzung in der lokalen Verwaltung

Die Kritikpunkte beziehen sich hier auf Organisations- und Managementfragen bei der Etablierung der Steuerungsstruktur, der Einrichtung des Quartiermanagements (Trägerschaft) und der ressortübergreifenden Arbeitsgruppen. Hier ist vielfach nicht klar, in welchem Verhältnis die Quartiersgremien und das Quartiermanagement zu den etablierten Einrichtungen des politisch-administrativen Systems stehen, bspw. den Bezirksverwaltungen und den Bezirksvertretungen. Für das Beispiel Berlin hält Kapphan fest: *„Die meiste Arbeitszeit wurde in Abstimmung mit Senat und Bezirk investiert“* (Kapphan 2002, 96). Hier entstehen Konkurrenzen und Doppelzuständigkeiten, die meist im Konflikt, informell oder im Schatten der Hierarchie gelöst werden, vereinzelt aber auch Lernprozesse auslösen.

Vielfach wird auf den mangelnden Einbezug der städtischen Ebene hingewiesen. Dies könnte zum Beispiel durch die Strategie eines sozialen Lastenausgleichs zwischen den Stadtteilen erfolgen, indem den sozialen Einrichtungen in Problemstadtteilen ein anderer Status verliehen wird, da sie eine tendenziell schwierigere Klientel betreuen und mehr Personal benötigen. Auch die Frage nach einer ausgewogenen Verteilung der Belegrechtswohnungen im gesamten Stadtgebiet wäre hier einzuordnen. Hier könnte durch Ankäufe in den Altbaubeständen eine Entlastung der Großwohnsiedlungen erreicht werden. Durch die Berücksichtigung der gesamtstädtischen Perspektive wären Insellösungen und Problemverschiebungen zu vermeiden, die die Anstrengungen auf einzelne Quartiere konzentrieren, aber die negativen externen Effekte in anderen Quartieren vernachlässigen.

Ein weiteres Problem besteht in der Skepsis, die Verwaltungsakteure und Lokalpolitiker den im Stadtteil in kooperativen Verfahren getroffenen Entscheidungen entgegenbringen. Nicht zu Unrecht verweisen sie darauf, dass aufgrund der mitunter geringen und fast immer

selektiven Beteiligung in den Bürgerforen und vergleichbaren Verfahren nur begrenzt legitimatorische Standards erfüllt werden. Der Prioritätensetzung und Entscheidungsfindung im Stadtteil kommt der Status einer beratenden Instanz zu. Die Logik des Programms entspricht in vielem nicht der Logik der lokalen politischen Kultur, die durch den Wettbewerb der Parteien und parlamentarische Beschlussfunktionen geprägt wird (Boos-Krüger 2000, 664-65).

Alles in allem bestätigen sich hier die Bedenken, die bereits zu Beginn des Programms geäußert wurden (Kopetzki 2000). Das Programm widerspricht den gegebenen lokalen politischen und administrativen Routinen und erfordert Lernprozesse sowie das Abarbeiten von Konflikten. Ein schwach institutionalisierter neuartiger Programmansatz erweist sich ohne entsprechende Rückendeckung gegenüber etablierten und überwiegend sektoral orientierten Bearbeitungsstrukturen als wenig durchsetzungsfähig (Becker/ Löhr 2003, 235). Seine Umsetzung ist zeitaufwändig und mit einem hohen Enttäuschungsrisiko behaftet. Umso überraschender sind die kleinen und großen Erfolge, die zweifellos erreicht wurden.

3.4.1.5 Grenzen der Evaluation

Wie die bislang wiedergegebenen Aussagen zeigen, dominiert in der Bewertung des Programms Soziale Stadt vor allem die Analyse von Steuerungsfragen und Organisationsformen, die Kombination von Fördermitteln sowie Fragen des Umgangs der Verwaltung mit dem Programm. Hier bieten sich leicht Ansatzpunkte für Kritik. Dagegen liegen bisher nur wenige Erkenntnisse über die Wirkung des Programms vor. Dies gilt zumindest für die impact-Ziele wie dem der sozialen Integration oder dem Aufbau selbsttragender bürgerschaftlicher Strukturen. Zwar hat die Arbeitsgruppe um Häussermann ein ambitioniertes Evaluationskonzept vorgelegt (Häussermann 2003). Schwierigkeiten entstehen aber generell bei der Evaluation der weichen Faktoren wie Sozialkapital, soziale Kohäsion einerseits sowie Prozessnutzen und Kooperationskultur andererseits. Vermutlich aufgrund von methodischen Schwierigkeiten blieben Aspekte der Bildung von Sozialkapital und der bürgerschaftliche Selbstorganisation bisher wenig beachtet, wenngleich vielerorts von selbsttragender Entwicklung, veränderten Handlungsrouninen und der positiven Wirkung des Sozialkapitals gesprochen wird.

Problematisch ist aber auch, dass sich nicht alle Aktivitäten und Geschehnisse, Motivationen und Wirkungen auf das Programm Soziale Stadt zurückführen lassen. Eine Abgrenzung von anderen Aktivitäten und bestehenden Initiativen im Stadtteil ist schwierig. Oft laufen bereits begonnene Planverfahren und Projekte in verschiedenen Bereichen parallel zum Programm Soziale Stadt weiter.

Die Schwierigkeiten in der Evaluation stehen zudem in Verbindung mit dem lückenhaften Vorhandensein und der Qualität der integrierten Handlungskonzepte, deren Zielhierarchien einen Anknüpfungspunkt für eine Evaluation bieten sollen (Becker 2003b).

3.4.1.6 Strukturelle Widersprüche

Strukturelle Widersprüche wurden in einer ganzen Reihe von Aspekten identifiziert. So werden die widersprüchlichen Vorgaben hervorgehoben: einerseits lässt das Städtebauförderungsrecht in erster Linie nur die Förderung baulich-investiver Massnahmen

zu, andererseits wird das Ziel ausgegeben, eine ganzheitliche Aufwertungsstrategie zu entwickeln, die auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ziele berücksichtigt und damit strukturell wirksam wird. Ein älteres Instrumentarium (Städtebauförderung) wurde mit neuen Ansprüchen kombiniert. Wie aber passen die alten Verfahren zu den neuen Wünschen (vgl. Walther 2000)?

Das Programm selbst arbeitet vordergründig mit finanziellen Anreizen (investive Fördermittel), steht aber gleichzeitig „... für eine qua staatlicher Förderpolitik neu eingeführte Planungskultur und Verfahrensgestaltung, ...“ (Boos-Krüger 2000, 662). Das Programm will neben der finanziellen Förderung paradigmatisch wirken und eine Reform in den Routinen der lokalen Akteure aus Verwaltung, Politik und Verbänden erreichen. Dies wäre über eine Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen der lokalen Politik oder des Städtebauförderungsrechts vermutlich besser zu erreichen.

Hinsichtlich der Zieldimension „Gesellschaftliche Selbstorganisation und Selbsthilfe“ weisen viele Autoren darauf hin, dass gerade den Gruppen, die aus unterschiedlichen Gründen Schwierigkeiten haben, ihren Alltag zu bewältigen, zugemutet wird, sich selbst zu organisieren und selbsttragende Strukturen zu schaffen. In der Regel betrifft dies gerade die gesellschaftlichen Gruppen, in denen diese Potenziale eher nicht vorhanden sind (Dangschat 2005). Die einzelnen Verfahren und vielleicht sogar der gesamte Ansatz haben einen Mittelschichtbias, der verhindert, dass die eigentliche Zielgruppe erreicht wird. Alternativ wird hier von einem Modell des Vierten Sektors gesprochen, dass sich stärker an der Situation der eigentlichen Zielgruppen des Programms orientiert. Im Gegensatz zum Ansatz des Dritten Sektors, der sehr stark auf Organisationen freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements (Vereine, Assoziationen, Verbände, Gruppen) aufbaut, beschreibt der Vierte Sektor eine Form informellen Engagements ohne Organisationen. Die hier erbrachten Hilfeleistungen werden von Person zu Person ausgetauscht (one to one aid) (vgl. Williams 2002). Die Notwendigkeit eines solchen Ansatzes zeigt sich u.a. in Hannover-Vahrenheide:

„Bei der Nachbarschaftsinitiative hat sich gezeigt, dass die ursprüngliche Idee einer Selbstorganisation, die nach dem Prinzip 'Hilfe zur Selbsthilfe' angestoßen wird, nicht aus eigener Kraft aufrecht erhalten werden kann. Auch wenn viel ehrenamtliches Engagement vorhanden ist, kann die Organisation des Vereinsalltags nicht eigenständig von den Bewohnern und Bewohnerinnen geleistet werden, da diese mit der Bewältigung des eigenen Alltags oftmals schon überfordert sind. Dazu bedarf es einer Sozialpädagogin, die verbindliche und kontinuierliche Unterstützung sowie aktive Anleitung zur Selbstorganisation gibt.“ (Geiling et al. 2002, 135)

Als Widerspruch lässt sich auch die unterschiedliche Auslegung der Programm-Richtlinien durch die einzelnen Länder bezeichnen. Dies bezieht sich auf die Möglichkeit der Finanzierung nicht-investiver Maßnahmen aus dem Förderprogramm Soziale Stadt. Die Ländervorgaben weisen untereinander Abweichungen in Bezug auf die Bindung an das besondere Städtebaurecht auf: einige fordern die förmliche Festlegung des Zielgebiets als Sanierungsgebiet, andere nicht. Über die Förderung zentraler Instrumente wie den Verfügungsfonds oder das Quartiermanagement aus den Ressourcen der Städtebauförderung bestand anfangs Unklarheit in den Kommunen (Löhr/Rösner 2003, 158; Geiss et al. 2002, 55).

3.4.1.7 Partizipation und Bürgermitwirkung

Hier wiederholen sich vielfach die Aussagen, die während der letzten Jahre in der Diskussion zum Thema Bürgerbeteiligung gemacht wurden (vgl. Selle 2004). Einer der wesentlichen Kritikpunkte ist die Dominanz der Planungsprofessionellen und Institutionenvertreter, die allein hinsichtlich ihrer Zahl die Foren der Partizipation und Projekte dominieren und aufgrund ihrer Kompetenz und Einflusspotenziale die Prozesse bestimmen.

Außerdem engagieren sich in der Regel nur die Bürger bereitwillig, die bereits in anderen Zusammenhängen Erfahrung mit partizipativen Ansätzen sammeln konnten oder aufgrund ihres Engagements in den Ortsvereinen der Parteien als artikulationsstark und geübt gelten können (Franke 2003b, 206). Diese Bürger stammen im Fall des Programms Soziale Stadt häufiger aus gesellschaftlichen Milieus, die eher der unteren Mittelschicht zu zuordnen sind:

„Gefragt werden muss allerdings, ob für einen Stadtteil wie Vahrenheide das Bürgerforum und die Sanierungskommission in ihren aktuellen Strukturen angemessene Formen der unmittelbaren Bewohnerbeteiligung darstellen. Nur ein äußerst geringer Teil der betroffenen Bewohnerschaft, in der Regel Personen mit hinreichenden sozialkulturellen Ressourcen der Kommunikation und Konfliktfähigkeit, nehmen diese Foren wahr. Sporadische Beteiligungen am Bürgerforum von Personen mit Migrationshintergrund sowie auch von Personen aus den sozial benachteiligten Milieus reichen nicht aus, ein nowendigerweise kontinuierliches Engagement zu gewährleisten.“ (Geiling et al. 2002, 132)

Die Beteiligung und Aktivierung bestimmter Gruppen erfordert dagegen gezieltere Strategien (s.o. Vierte Sektor Modell). Die Aktivierungs- und Beteiligungsformen werden auch von der Projektgruppe des Difu als selektiv und mittelschichtorientiert bewertet (Becker/Löhr 2003, 231).

3.4.1.8 Vergleich mit der Förderpolitik der EU

Das Programm Soziale Stadt wurde vielfach als modernes Förderprogramm eingeführt, das positive Komponenten der EU-Förderphilosophie aufnimmt, wie sie in der Regionalpolitik, der Beschäftigungsstrategie und in der Gemeinschaftsinitiative URBAN umgesetzt werden. Dazu gehören der integrierte Ansatz, Flexibilität in der Mittelverwendung und Vereinfachung der Verfahren sowie das Prinzip der partnerschaftlichen Entwicklung. Die meisten Autoren sehen gerade im Vergleich mit der Förderpolitik der EU aber noch erhebliche Defizite im Programm Soziale Stadt (Walther 2002b, 36). Denn die EU-Förderung erlaubt die Durchführung verschiedenster Maßnahmen „aus einem Topf“ (Eltges 2002, 258). Dies ist in der gegenwärtigen Situation in Deutschland angesichts der beibehaltenen Ressortstruktur nicht möglich. Die Innovation in den Verfahren und Modalitäten wird im Programm Soziale Stadt nicht erreicht.

3.4.1.9 Zeithorizonte

Die geplante Programmlaufzeit wird angesichts der anspruchsvollen Ziele und ungewohnten Verfahren als zu kurz eingeschätzt. Ein Vergleich mit der holländischen Praxis zeigt, dass dort weitaus längere Zeiträume vorgesehen sind (Kopetzki 2000, 152). Diese könnten bei zehn bis 15 Jahren liegen.

3.4.1.10 Falsche Bearbeitungsebene

Pumpen einbauen und verbessern statt das Dach zu reparieren. So oder ähnlich wurde vereinzelt der Ansatz der Sozialen Stadt charakterisiert. Die Ursachen für die Probleme in den Quartieren (global-ökonomische Krisen, Wandel des Sozialstaats, Zuwanderung) liegen weit außerhalb der Quartiere und lassen sich dort nicht lösen. Eher sind die Quartiere der Sozialen Stadt die Lösung für die Probleme anderer Ebenen. Zumindest aus der Perspektive anderer Stadtteile übernehmen sie eine Entlastungsfunktion (was z.B. die Verteilung der Belegrechte für geförderte Wohnungen betrifft). Wichtige Rahmenbedingungen sozialer Integration in den Dimensionen Arbeitsmarkt, soziale Sicherungssysteme und Staatsbürgerschaft können nur auf der Ebene nationalstaatlicher Regelungen verändert werden, nicht aber auf der Ebene der Stadtteile, wo letztlich nur Symptome des gesamtgesellschaftlichen Strukturwandels bearbeitet werden (Walther 2002b; Holl 2002; Mayntz 2001; Dangschat 2003). Zumindest bleiben die integrativen Effekte auf die unmittelbaren Kontexte der Quartiere beschränkt. Damit verbindet sich die Frage, welche der Handlungsfelder auf der Ebene der Stadtteile wirkungsvoll angegangen werden können.

Die Soziale Stadt wird aus dieser Perspektive als ein Experimentierfeld bewertet, bei dem mit begrenzten Ressourcen punktuell innovative Verfahren und gesellschaftliche Mitwirkung erprobt werden können. Es ist aber kein Programm, das einen nennenswerten Beitrag zur gesellschaftlichen Integration leisten könnte, der vergleichbar wäre mit den Integrationsleistungen des sozialen Wohnungsbaus in den vergangenen Jahrzehnten.

3.4.1.11 Symbolische Politik

Nicht unerwähnt bleiben darf der Teil der Debatte, der das Programm als Teil einer symbolischen Politik sieht, die jedoch kaum die erwünschten Wirkungen zeigen wird. Weder seien materielle Verbesserungen der Lebenslagen noch eine Veränderung der lokalen Politikstrukturen zu erwarten. Es sei lediglich das Ziel, öffentlichkeitswirksam zu zeigen, dass Armut und Ausgrenzung in der Stadt als Thema durch die Politik aufgenommen wurden. Insofern handele es sich um symbolische Politik (Neitzke 2002, 61). Die eingesetzten Mittel seien gering, der Titel „Soziale Stadt“ suggeriere viel, könne seine Versprechungen aber kaum halten (so auch Schmals 2001, 59). Auch der Begriff der Aktivierung, also die Anmahnung von Eigenverantwortung, gesellschaftlicher Selbstorganisation sowie von solidarischen und gemeinschaftlichen Formen der Steuerung, sei hier einzuordnen. Es handele sich hier um eine Kaschierung für neoliberale Umbaustrategien des Sozialstaats, die in anderen Bereichen massive Einschnitte mit sich bringt. Es sei wenig nachvollziehbar, wenn mit dem Programm die Absicht verbunden würde, Kürzungen in den Fachpolitiken (Arbeitsmarkt, Bildung, Sozial- und Jugendpolitik) scheinbar ausgleichen zu wollen.

3.4.1.12 Quartiermanagement

Kritik bezieht sich hier weniger auf das auch dargestellte Konzept des Quartiermanagements als solches, das weitgehend als sinnvolle Weiterentwicklung und/oder Ergänzung zur sozialen Stadtteilarbeit begrüßt wird. Kritik erfährt eher die Vergabe der Kompetenzen und der Aufgabenzuschnitt gegenüber anderen Akteuren. Insgesamt erhält das Quartiermanagement zu wenig Macht und Gestaltungspotenzial

gegenüber der Verwaltung. Die gilt in besonderem Maße, wenn das Quartiermanagement an Agenturen außerhalb der Verwaltung vergeben wurde.

Aufgrund mangelnder personeller und finanzieller Ressourcen entsteht tendenziell eine Überforderung des Quartiermanagements. Probleme ergeben sich auch mit der Finanzierung. Zu Beginn des Programms bestand Unsicherheit über die Finanzierungsmöglichkeiten des Quartiermanagements im Rahmen der Städtebauförderung. Vielfach wurde hier Klarheit geschaffen. Das Quartiermanagement kann mittlerweile aus den Programmmitteln finanziert werden. Wurde das Quartier- oder Stadtteilmanagement aber über Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (ABM-Massnahmen) gefördert, gilt die kurze Dauer der Verträge (1 Jahr oder weniger) als kontraproduktiv.

3.5 Zwischenfazit 1: Der institutionelle Rahmen als Hürde

Das Programm Soziale Stadt stellt eine komplexe sozialpolitische Interventionsform dar, die wie folgt charakterisiert werden kann:

- Die Initiative richtet sich nicht wie bei sozialpolitischen Leistungen üblich an einzelne Personen bzw. eine Zielgruppe, sondern auf einen sozialräumlichen Zusammenhang, was zielgruppenbezogene Maßnahmen nicht ausschließt.
- Ziel ist eine integrierte Herangehensweise und die sektorübergreifende Kooperation von Akteuren aus Wirtschaft, Verwaltung, Politik, Zivilgesellschaft und Drittem Sektor. Voraussetzung hierfür ist die Integrationsmöglichkeit unterschiedlicher Handlungslogiken.
- Formell handelt es sich bei dem Programm um ein finanzielles Anreizinstrument (Städtebauförderung), wobei eine Ko-Finanzierung der Kommunen erwartet wird. Das Programm erzielt aber auch eine paradigmatische Wirkung für die Modernisierung lokaler Politik, indem das Feld der integrierten Stadtteilentwicklung als neues Handlungsfeld etabliert wird. In der Umsetzung werden die Routinen der Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren sowie der Entscheidungsfindung infrage gestellt. Diese paradigmatische Wirkung ist möglicherweise weitaus bedeutsamer als die der finanziellen Transferleistungen.
- Mit dem finanziellen Anreizprogramm sind ebenfalls prozedurale und organisatorische Vorgaben verbunden (Quartiermanagement, integrierte Handlungskonzepte, Bürgerbeteiligung, Ressourcenbündelung). Auch diesen prozeduralen und organisatorischen Innovationen kommt mehr Bedeutung zu als dem finanziellen Aspekt.
- Auf der Ebene der Stadtteile ist ein wesentliches Teilziel die Entwicklung von Selbststeuerungsfähigkeit, indem im Stadtteil Gremien, organisatorische Kerne (Quartiermanagement und Stadtteilbüros) sowie Netzwerke geschaffen werden. Einzelne Foren, Arbeitskreise, Runde Tische oder bürgerschaftliche Vereinigungen sollen selbstorganisatorische Potenziale entwickeln.
- Die Akteure und Prozesse der Selbststeuerung sind ein wichtiger Bestandteil der aufzubauenden Handlungskapazitäten. Die Intervention erfolgt nicht punktuell, sondern zielt auf einen systemischen Zusammenhang sowie die Herstellung von

kollektiver Handlungsfähigkeit und ist insofern als neue Steuerungsform wohlfahrtsstaatlicher Politik zu sehen.

Das Programm Soziale Stadt bietet die somit Gelegenheit, zentrale Punkte aus der Diskussion um veränderte Staatsaufgaben und den Wandel der Stadtpolitik produktiv aufzunehmen. Aufgrund seiner inhaltlichen und ablauforganisatorischen Schwerpunkte, die mit den Prinzipien und Zielen der kooperativen Steuerung, der Partizipation und der Effektivierung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung durch verbesserte Koordination beschrieben werden können, weist es zahlreiche Überschneidungen mit den sowohl normativ als auch deskriptiv verwendeten politikwissenschaftlichen Konzepten des aktivierenden Staates und kooperativen Staates auf (Blanke/v. Bandemer 1999; Voigt 1995; Benz 1997; Schuppert 1998). Beide Konzepte können Anregungen für die weitere Gestaltung des Handlungsfeldes der integrierten Stadtteilentwicklung bieten. Gleichzeitig zeigen die Umsetzungsprozesse aber auch exemplarisch die Schwierigkeiten dieser Steuerungskonzepte im Kontext der Sozialen Stadt.

Einige der zentralen Steuerungsprobleme sind dabei weitgehend bekannt: es sind primär Koordinationsprobleme angesichts der Autonomie der Fachressorts und der für viele ungewohnten Orientierung am Sozialraum sowie solche der mangelnden Ressourcenausstattung. Eine zeitliche, finanzielle und räumliche Kombination und Koordination der Förderinstrumente erweist sich als schwierig, da die zielgruppen- oder personenbezogenen Instrumente der Sozialpolitik mit den raumbezogenen Instrumenten der Städtebauförderung verknüpft werden müssen. Zudem liegen wenige Erfahrungen mit dem gezielten Aufbau von Netzwerken vor.

Insofern war das Programm zu Beginn mit unübersehbaren Schwierigkeiten behaftet. Auch wenn bisweilen als Paradigmenwechsel oder Komplexitätssprung in der Stadtentwicklung bezeichnet und scheinbar überbewertet, müssen die Akteure zunächst mit den vorhandenen Instrumenten und Maßnahmekatalogen arbeiten. Die sind im Wesentlichen durch die Regeln und professionellen *belief systems* der Städtebauförderung, der Wohnungspolitik, der Sozialarbeit und der Arbeitsmarktpolitik vorgegeben (vgl. Pfeiffer 2000). Das Programm wurde als reine Investitionsmaßnahme im Rahmen der Städtebauförderung mit der Perspektive entwickelt, als Anschubfinanzierung zu dienen, die Ressourcen anderer Träger und Förderungsinstrumente mobilisieren soll. Der Leitfaden der ARGEBAU zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative macht dies an mehreren Stellen deutlich. Zumindest die formalen institutionellen Rahmenbedingungen auf den drei Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen stehen dem nach wie vor entgegen. Hier wurde kaum Veränderungen vorgenommen, das Programm hat additiven Charakter. Zwar wird das Programm auch in den Kommunen als Querschnittsaufgabe verstanden, jedoch obliegt die Federführung in den meisten Fällen einem Ressort. Die sektorübergreifende Bearbeitung erfolgt auf der Basis institutionell schwacher Kooperationsformen. Daher erweist sich die Prioritätensetzung durch die Akteure der Stadtpolitik als bedeutsam, um dem Programm die nötige Rückendeckung zu geben.

Darüber hinaus ist erst in Ansätzen bekannt, wie die faktischen Steuerungsprozesse in den Programmstadtteilen der Sozialen Stadt verlaufen. Die üblichen an Recht, Geld und Macht orientierten Theorien und Modelle der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Steuerungsdiskussion greifen hier zu kurz. Das heisst nicht, dass diese Aspekte an

Bedeutung verloren hätten. Im Gegenteil, es ist davon auszugehen, dass erst das Zusammenwirken der verschiedenen Interaktionsmodi und Instrumente Erfolg verspricht und daher auch in der Analyse entsprechend berücksichtigt werden muß. So wird im Zusammenhang mit der Bewertung von Umsetzungsprozessen vielfach auf die Bedeutung informeller Koordinationsmechanismen hingewiesen:

„Steuerungsprozesse und Organisations- und Kooperationsstrukturen betreffen einen Aspekt von Stadtteilentwicklung, der – von Satzungen und Protokollen abgesehen – „unsichtbar“ bleibt und zudem in ständiger Veränderung begriffen ist.“ (ILS 2000, 32)

Insbesondere auf der Ebene der Stadtteile sind netzwerkartige, kooperative und gemeinschaftliche Formen der Steuerung und Koordination wahrscheinlich, die sich im Rahmen einer legalistischen Regelsteuerung der Verwaltung entfalten. Alternative Steuerungs-Modi wie zum Beispiel Wettbewerb sind bestenfalls bei der Aufstellung der Länderprogramme von Bedeutung, und auch hier nur in einer schwachen Form, da die Kommunen nur indirekt um die Teilnahme im Programm konkurrieren. Allerdings wird das Prinzip des Wettbewerbs in einem jährlichen Best Practice Wettbewerb gezielt eingesetzt, bei dem modellhafte und beispielhafte Projekte durch eine Jury ausgezeichnet werden. Allerdings bleiben die Anreize zu gering, um hier von einer genuinen Anwendung des Wettbewerbs als Steuerungsprinzip sprechen zu können (vgl. aber Benz 2004a).

Die Betrachtung der Steuerungsprozesse in der Sozialen Stadt wird hier mit der Betrachtung der sich herausbildenden Koordinationsmuster bzw. Strukturformen der Interaktion gleichgesetzt. Ein solches Verständnis von Steuerung als Governance scheint den Umsetzungsprozessen der Sozialen Stadt angemessen. Das Programm Soziale Stadt ergibt allerdings nicht selbstverständlich ein neues kommunales Handlungsfeld mit der entsprechenden institutionellen Ausstattung. Eher handelt es sich um ein lokales Experiment. Ähnlich wie bei *regional governance* handelt es sich im neu entstehenden Handlungsfeld Soziale Stadt um eine zunächst nur schwach institutionalisierte Arena, in der Governance als intermediäre Form zwischen den bestehenden Institutionen und Teilsystemen vermittelnd wirkt (vgl. Fürst 2003b). Im folgenden Kapitel wird der Governance-Ansatz dargestellt.

4. Governance als sozialwissenschaftliches Konzept

Die Verwendung eines neuen Begriffs ist dann gerechtfertigt, wenn damit neue empirische Entwicklungen gekennzeichnet werden können, wenn ein analytischer Gewinn erzielt werden kann oder wenn damit normative Absichten verbunden werden. Für die gegenwärtige Konjunktur des Governance-Begriffs sind in unterschiedlichen Diskursen letztlich alle drei Begründungen wirksam. Der Begriff wird teilweise erklärend verwendet, um veränderte Modalitäten politischer Steuerung zu kennzeichnen. Er wird aber auch verwendet, um Reformperspektiven im öffentlichen Sektor zu eröffnen. Den unterschiedlichen Begriffskombinationen wie *good governance*, *new governance*, *regional governance*, *social political governance* und *public governance* kommt dabei besondere Bedeutung zu, da sie die unterschiedlichen Intentionen kennzeichnen, mit denen der Begriff verwendet wird. Es ist aber nicht zuletzt diese Vielfalt der Begriffsverwendungen und Anwendungskontexte, die eine Abgrenzung schwierig machen. Fast jeder Text zum Thema Governance beginnt mit dem Hinweis darauf, dass es keine einheitliche Definition gibt und der Begriff schwer zu fassen sei (Newman 2001, 12; Pierre/ Peters 2000). Tatsächlich hat Governance in den unterschiedlichen Diskursgemeinschaften unterschiedliche Bedeutungen. Rhodes zählt 1996 bereits sechs verschiedene Verwendungen auf, Kooiman nennt bei seiner Bestandsaufnahme zehn verschiedene Definitionen (Rhodes 1996, 653; Kooiman 1999, 69; vgl. für einen Überblick Fürst 2001a u. 2003a; Rhodes 2000; van Kersbergen/ van Warden 2004). Vielfach ist nicht klar, ob mit Governance ein emergentes empirisches Phänomen der veränderten Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft gemeint ist oder ein eher normativ orientiertes Konzept der politischen Steuerung, das bislang nicht gehörten Gruppen mehr Einfluß verschafft oder programmatisch als New Governance mehr Effektivität im Verwaltungshandeln verspricht. In manchen Fällen wird Governance als neue Form öffentlich-privater Ko-Steuerung auch als alternative Reformperspektive zu Deregulation und Privatisierung staatlicher Leistungserbringung verstanden. Dennoch bleibt das Konzept unscharf: „*There is no consensus on which set of phenomena can properly be grouped under the ‘title’ governance, while at the same time the significance of the topic is well appreciated by most researchers*“ (van Kersbergen/ van Warden 2004, 165).

Es ist zudem darauf zu achten, in welchen nationalen Traditionen, Kontexten und politischen Diskursen Begriffe jeweils verwendet werden (Rhodes 2000, 69-70).⁵⁶ So erhält der Governance-Begriff in England im Zusammenhang mit der Reformpolitik von New Labour eine deutliche inhaltliche Prägung (Newman 2001; Goss 2001; Stoker 2000b). Dieser Zusammenhang ist in Deutschland im Rahmen der Umsetzung der Konzepte „Aktivierender Staat“ und „Moderner Staat – moderne Verwaltung“ weniger deutlich zu erkennen. Hier ist Governance als Reformperspektive bislang eher selten explizit verwendet worden (vgl. aber Klenk/ Nullmeier 2003; Jann/ Wegrich 2004). Dennoch, so die These dieser Arbeit, gehen Governance-Konzepte im Verborgenen in aktuelle politische Programme ein. Das Programm Soziale Stadt ist hier nur ein Beispiel.

⁵⁶ „*When the focus is on privatization and limiting the state, governance appears as a feature of the neoliberal polity rather than having the wider application to democratizing nations and social-democratic governments.*“ (John 2001, 4)

Überstimmung dürfte immerhin insofern bestehen, als mit der Verwendung des Governance-Begriffs ein Wandel von Steuerungsprozessen und Strukturen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen einhergeht. Mitunter verschränken sich dann im Governance-Konzept Hoffnungen auf effektivere Regierungsführung durch Netzwerke oder Formen der Selbstorganisation mit der Absicht, ein verbessertes Analysekonzept für die komplexen Interaktionen und Interdependenzen zwischen politischen Institutionen, Verbänden, Bürgern und Unternehmen zu entwickeln. Wissenschaftliche Begriffsentwicklung und praktische Reformstrategie entwickeln sich parallel.

Bisweilen begleiten den Begriff aber auch kritische Konnotationen, die angesichts fragmentierter Akteurskonstellationen auf die Diffusion von Verantwortung und die erschwerte Zurechenbarkeit von politischen Entscheidungen hinweisen. Governance wird dann als Regieren im Niemandsland zwischen Staat, Markt und Bürgergesellschaft verstanden und mit Skepsis betrachtet. Insgesamt hat der Begriff sowohl Relevanz für die Praxis als auch für die Wissenschaft. Die nicht-einheitliche Verwendung droht aber den analytischen Wert des Begriffs zu verwässern, so dass zunehmend bewusst auf seine Verwendung verzichtet wird.

In diesem Kapitel soll daher zunächst geklärt werden, in welchem Sinne und mit welcher Absicht der Begriff Governance in dieser Arbeit verwendet wird. Dabei wird folgendes Vorgehen gewählt: Zunächst wird eine kurze Genealogie des Begriffs vorgenommen, dessen Entwicklung allerdings nicht als zielgerichtete wissenschaftliche Begriffsdefinition verfolgt wurde, sondern in den unterschiedlichen Disziplinen ungleichzeitig verlief. Ordnungsbemühungen in Bezug auf das Governance-Konzept gibt es insbesondere in den Politikwissenschaften erst seit jüngerer Zeit (Benz 2004c; van Kersbergen/ van Waarden 2004). Eine erste Eingrenzung wird vorgenommen, indem der Governance-Begriff auf drei Anwendungskontexte zurückgeführt wird: die ursprüngliche Verwendung in den Wirtschaftswissenschaften (politische Ökonomie; Neue Institutionenökonomik), die Verwendung in der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion und letztlich der Gebrauch in der lokalen Politikforschung (*urban/ local governance*). Mit Blick auf das empirische Feld der integrierten Stadtteilentwicklung ist diese Eingrenzung notwendig und sinnvoll. Aber auch hier können nur Grundzüge der Governance-Diskussion wiedergegeben werden.

Es kann allerdings nicht das Ziel der Eingrenzung sein, die prinzipielle Offenheit des Begriffs für unterschiedliche empirische Fragestellungen auf unterschiedlichen Ebenen (global, lokal, regional) sowie für den Einfluß verschiedener (bisweilen sogar widersprüchlicher) Theorien zu reduzieren. Gerade diese Offenheit des Begriffs wird von vielen als Vorteil gesehen, da so eine umfassende Perspektive auf Reformprozesse in Politik und Verwaltung eröffnet wird (Benz 2003, 387).

Hier wird die These vertreten, dass der Begriff Governance analytische Qualitäten hat, die eine gewinnbringende Sichtweise auf veränderte Realitäten politischer Steuerung erlauben (Benz 2004c; Jessop 1998, 31). Mit dem Begriff verbindet sich der Versuch einer feinen Differenzierung der Querverbindungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, die in verschiedenen Regelungsfeldern unterschiedliche Formen annehmen können. Letztlich wird der Begriff damit als analytisches Konzept in den weiteren Rahmen der

Policy-Analyse gestellt. Diese Perspektive ist von solchen abzugrenzen, die Governance als Reformstrategie verwenden (Klenk/ Nullmeier 2003; Jann/ Wegrich 2004).

4.1 Genealogie und Überblick

Gemeinhin wird der Ursprung des Begriffs Governance auf seine Verwendung in den Wirtschaftswissenschaften zurückgeführt (vgl. die Ausführungen bei Mayntz 1998; Benz 2004c; Fürst 2001a, 2003a, 2003b; Le Galès 1998; Weiss 2000; König 2002; Corkery 1999; Jessop 1998). Hier ist vor allem die Neue Institutionenökonomik (Richter/Furobotn 2003; Voigt 2002), insbesondere die Transaktionskostenökonomie zu nennen (Williamson 1996). Dort wurde der Begriff für die Führung von Unternehmen und Mechanismen zur Minimierung von Transaktionskosten verwendet. Wirtschaftliche Transaktionen finden nicht wie ursprünglich angenommen ausschließlich in Form von Märkten und hierarchischen Unternehmensorganisationen statt, wobei diese Unternehmen auf eben diesen Märkten nach dem Markt-Preis-Mechanismus miteinander konkurrieren. Es bietet sich im Gegenteil eine größere Vielfalt an hybriden Regelungsmechanismen und diskreten Strukturalternativen, die hinsichtlich der entstehenden Transaktionskosten⁵⁷ unterschiedliche Auswirkungen haben (Williamson 1996, 93f).

In der politischen Ökonomie wird der Begriff auch für die institutionellen Steuerungs- und Regelungsstrukturen in einzelnen Branchen und später auch regionalen Produktionssystemen verwendet (Lütz 2003; Voelzkow 1999). Governance bezeichnet in diesem Kontext die gesamte Vielfalt der möglichen Ordnungs- und Koordinationsmuster wirtschaftlichen Handelns. Mit Bezug auf regionale Ökonomien definiert bspw. Voelzkow: „*Governance bezeichnet dabei die Gesamtheit aller Institutionen, die Handlungen oder Transaktionen zwischen (Wirtschafts-) Subjekten innerhalb eines (ökonomischen) Systems koordinieren und regulieren*“ (Voelzkow 1999, 60). Als Institutionen werden in dieser Perspektive die institutionellen Ordnungsmuster Markt, Unternehmen, Staat, Gemeinschaft sowie das Modell verbandlicher Ordnung verstanden (Boyer/Hollingsworth 1997; vgl. a. Lütz 2003). Mithilfe dieses Erklärungsmodells lassen sich regionale Ökonomien als soziale Produktionssysteme beschreiben, die auf einer spezifischen Kombination der fünf idealtypischen sozialen Ordnungsmustern basieren. Die fünf Idealtypen dienen als Leitunterscheidung für die Art und Weise der Erstellung regionaler Kollektivgüter⁵⁸ und bilden die Systematik dieses Governance-Ansatzes. Sie vermischen sich in der Realität, im Grunde lässt sich aber jede Region näherungsweise zuordnen und ermöglicht eine Typenbildung von eher staatlich dominierten regionalen Produktionssystemen oder solchen, die stärker auf der Basis von Assoziationen arbeiten. Dabei ist eine vergleichende

⁵⁷ Transaktionskosten werden hier zunächst ganz basal verstanden als „the costs of running the economic system“ (Arrow, zitiert in Williamson 1996: 93). Die Einhaltung von Regeln, die Durchsetzung von Verfügungsrechten und Verträgen erzeugen wie im Prinzip alle Tätigkeiten Transaktionskosten, die differenziert werden können in Such- und Verhandlungskosten, Koordinationskosten usw. (vgl. Richter/ Furobotn 2003, 12 – 13).

⁵⁸ Als regionale Kollektivgüter oder kollektive Wettbewerbsgüter bezeichnet Voelzkow gemeinsame Infrastrukturen, Dienstleistungen, Humanressourcen, tacit knowledge u.ä., die von allen Unternehmen einer Region gleichermaßen genutzt werden und deren Wettbewerbsfähigkeit erhöhen (Voelzkow 1999, 57). Die Kollektivgüter können über einen Verband (Club), durch staatliche Förderungsleistungen oder ein Netzwerk kleiner Betriebe bereitgestellt werden.

Perspektive zentral. Mit dieser Perspektive wurde in der Ökonomie die lange Zeit dominierende Sichtweise überwunden, dass Unternehmen als intern hierarchisch integrierte Organisationen in ihren Außenbeziehungen in einem Feld atomistischer Konkurrenz agieren und somit losgelöst sind von den sie umgebenden sozialen Zusammenhängen. Vielmehr wurde deutlich, dass Unternehmen funktional eingebettet sind in weitere soziale und politische Strukturen und dass ihre Interaktionsorientierungen weitaus mehr beinhalten als Konkurrenz (vgl. Abb. 4). So befinden sich Unternehmen der gleichen Branche in einer Region im Verhältnis der antagonistischen Kooperation: zwar sind sie Konkurrenten, kooperieren aber miteinander in Netzwerken gegenseitiger Unterstützung und erhöhen so gemeinsam ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Regionen (Kooperation im Schatten des Marktes).

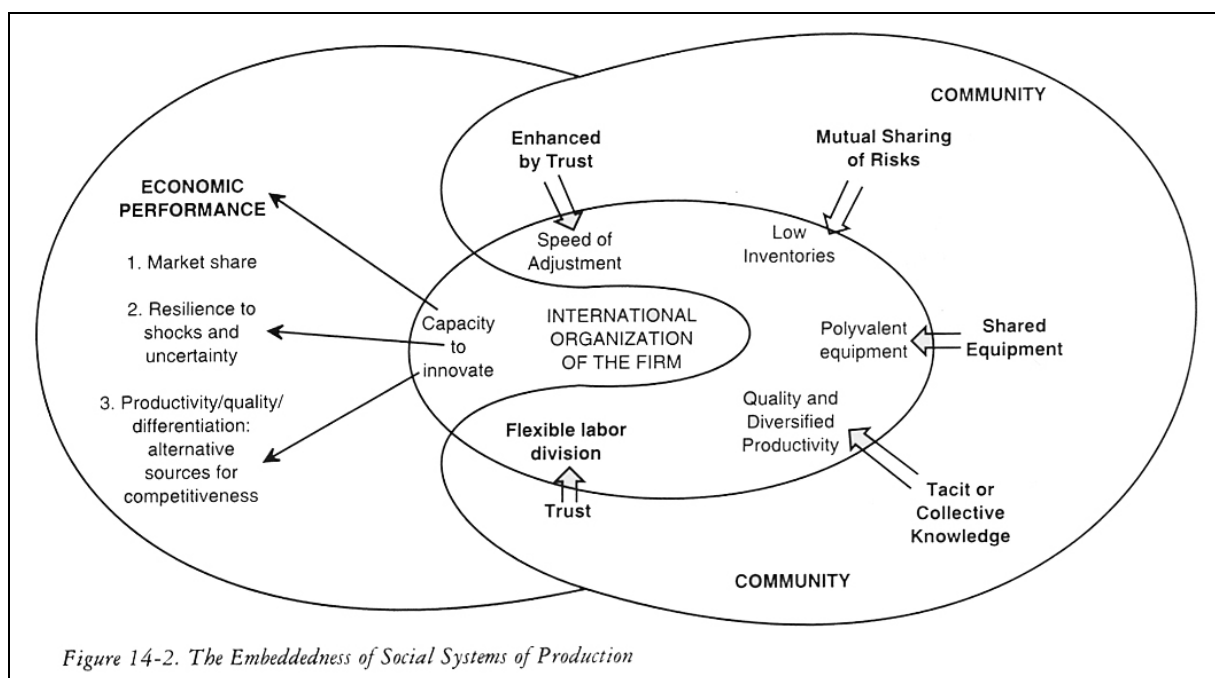


Abb. 4: The Embeddedness of Social Systems of Production (Boyer/Hollingsworth 1997, 446)

Regionale Ökonomien werden von Voelzkow daher als soziale Produktionssysteme mit spezifischen Governance-Strukturen verstanden, die neben den Unternehmen öffentliche Institutionen und gesellschaftliche Infrastrukturen einschließen und sich als eine spezifische Kombination der fünf genannten sozialen Ordnungsmuster näher beschreiben lassen. Die spezifische Leistung dieser analytischen Perspektive besteht in der vergleichenden Betrachtung regional unterschiedlicher Governance-Arrangements, deren Leistungsfähigkeit auf das Zusammenspiel unterschiedlicher Muster der Handlungskoordination zurückgeführt wird.

Ende der 80er Jahre machte die Weltbank intensiver Gebrauch von dem Begriff und führte ihn aus dem engeren Bereich der Wirtschaftswissenschaften hinaus. Er wurde fortan auf allgemeinere Zusammenhänge der gesellschaftlichen Entwicklung angewendet. So wurde Governance in einem Weltbankdokument aus dem Jahr 1992 definiert als „... a way in

which power is exercised in the management of the economic and social resources of a country, notably with a view to development” (zitiert nach Corkery 1999, 9).⁵⁹

Später prägten Weltbank und Internationaler Währungsfonds den Begriff der Good Governance (Peters/Pierre 2000, 50). Er wurde zunächst in der Entwicklungspolitik, später dann auch in der internationalen Umweltschutzpolitik und der Stadtentwicklung benutzt (Weiss 2000). Die Good Governance Debatte ist nicht frei von erheblichen ideologischen und normativen Einflüssen in Bezug auf die Gestaltung der Entwicklungshilfepolitik durch die Weltbank einerseits und die Vereinten Nationen andererseits. Die Diskussion zielt auf die Festlegung international gültiger Standards hinsichtlich der Qualität der Regierungsführung und der Effizienz der Verwaltungsorganisation. In seiner Verwendung durch die Weltbank blieb er nicht ohne Kritik, da eine einseitige Ausrichtung auf Fragen der Staatsmodernisierung erfolgte, die wesentlich als Abbau von Bürokratie und Reduzierung der Staatsquote verstanden wurde. Le Galès spricht hier nicht unbegründet von einer instrumentellen Verwendung des Begriffs (Le Galès 2002, 14). Die Diskussion verzweigte sich später in eine Weltbankposition und eine UN-Position. Die Vereinten Nationen verbanden mit dem Begriff eher demokratische Teilhabe, die Durchsetzung der Menschenrechte und den Kampf gegen Korruption (Weiss 2000). Beide Positionen treffen sich in der Verurteilung nichtdemokratischer Regime, die weder den Bürgern angemessen Mitsprache einräumen noch effizient mit den gesellschaftlichen Ressourcen umgehen. Auf die Good Governance Diskussion wird hier nicht weiter Bezug genommen, da Governance hier mit erheblichen normativ-praktischen Voreinstellungen verbunden ist und sich als präskriptiver Begriff nicht für die Analyse konkreter Steuerungsmuster eignet (Weiss 2000). Der Governance-Ansatz beinhaltet zunächst nur die Möglichkeit der Kombination unterschiedlicher Formen der Koordination, die hinsichtlich der Effektivität und der Legitimität unterschiedliche Ergebnisse zeigen.

Ende der 80er Jahre wurde der Begriff in der Global Governance Debatte auch in der Politikwissenschaft explizit verwendet⁶⁰ (Rosenau 1992; Weiß 2000; Knill/ Lehmkuhl 2002). Hier bezieht er sich auf supranationale Organisationen wie die Weltbank, die Vereinten Nationen und die EU sowie internationale Verhandlungssysteme, in denen Nationalstaaten und Nicht-Regierungsorganisationen in verschiedenen Problemfeldern miteinander interagieren. Die die Governance-Diskussion weitläufig prägende kategoriale Unterscheidung von Government und Governance wurde hier in besonderer Weise deutlich gemacht (Rosenau 1992):

„As indicated by the title of this book, governance is not synonymous with government. Both refer to purposive behaviour, to goal-oriented activities, to systems of rule; but government suggests activities that are backed by formal authority, (...) whereas

⁵⁹ Die Commission on Global Governance definiert governance wie folgt: *„Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse liegend gesehen werden.“* (Commission on Global Governance 1995, 4)

⁶⁰ Einen Überblick über die verschiedenen politikwissenschaftlichen Governance-Begriffe bietet der von A. Benz herausgegebene Band *„Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen“* (Benz 2004c)

governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities (...) Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government.” (Rosenau 1992, 4)

Die Begriff Government bleibt auf die Steuerungskapazität nationalstaatlicher Regierungen und deren Institutionen beschränkt. Global Governance meint dagegen die über die Nationalstaaten hinausgehenden Regelungsstrukturen und deren Institutionen, die primär auf horizontalen Interaktion wie Verhandlungen und Vereinbarungen beruhen. Internationale Organisationen sind in ihrer Souveränität und Kompetenz nicht mit den Nationalstaaten vergleichbar. Vor allem lässt sich in den Global Governance Strukturen kein einheitlicher Akteur im Sinne eines souveränen Staats erkennen, der Entscheidungen einseitig durchsetzen kann. Global Governance wird durch eine Vielzahl von privaten und öffentlichen Akteuren mit unterschiedlicher Verfasstheit und Durchsetzungskraft geprägt (Knill/ Lehmkuhl 2002).

Über die Global Governance Diskussion fand der Begriff weitere Verwendung in den Politikwissenschaften und wird mittlerweile in einer Fülle von Verwendungen und empirischen Zusammenhängen verwendet. Hier ist in erster Linie die Steuerungsdiskussion zu nennen, wo Governance z.T. synonym zum Begriff Regieren verwendet wird, zum Teil aber eine alternative Form der Steuerung in Netzwerken bezeichnet, die per se nicht-hierarchisch sind. Wegweisend für diese Arbeit ist zum einen die Verwendung des Begriffs in der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion, die nicht unerheblich durch die Governance-Konzepte der politischen Ökonomie und der Neuen Institutionenökonomie beeinflusst wurde. Zum anderen wird auf den Governance-Begriff in der lokalen Politikforschung Bezug genommen.

4.2 Governance in der sozialwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion

Wie in Kapitel 2.1.3 angedeutet wird in der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion der Begriff der politischen Steuerung zunehmend durch den Begriff Governance begleitet. Er markiert dabei sowohl einen Wandel in der analytischen Perspektive als auch eine Veränderung in den realen Steuerungsprozessen. Letztere unterscheiden sich nicht grundsätzlich von der Realität des kooperativen Staats.

Meist wird Governance verwendet, um all die Praktiken und Strukturen zu erfassen, die nicht mehr durch einseitiges Staatshandeln hinreichend gekennzeichnet werden können (Kenis/Schneider 1996; Mayntz 1998; Kooiman 1999; Fürst 2001a u. 2003a; Blanke 2001; Benz 2004c; Heinelt 2004; Jessop 1998). Angesichts starker gesellschaftlicher Differenzierung und Eigendynamik wird politische Steuerung lediglich noch als Teilprozess der gesellschaftlichen Strukturbildung gesehen. Die Diskussion um die politische Steuerung musste demnach *„...vielmehr die Interferenz zwischen autoritativer Staatsintervention, Verhandlungsprozessen zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren, organisierter Selbstregulung, Marktprozessen und spontaner Strukturbildung zu ihrem zentralen Thema machen“* (Mayntz 1996, 165).

Aufbauend auf dieser Feststellung wird der Governance-Begriff für Mischformen in den Regelungsstrukturen verwendet, die gleichermaßen auf Mustern politischer,

gesellschaftlicher und ökonomischer Regulation beruhen und ein Mindestmaß an koordinierter Handlungsfähigkeit erreichen (Mayntz 2004a, 67). Die Governance-Diskussion knüpft damit nahtlos an die Steuerungsdiskussion an, trägt aber der Tatsache Rechnung, dass sich die Varietät der Interaktionsformen und Kooperationen zwischen Staat und Gesellschaft erhöht hat und dass Steuerungs- und Regelungsprozesse nicht mehr selbstverständlich an den Staat und seine Institutionen gebunden sind, die Rolle des Staats mithin überdacht werden muss (Benz 2001; Grande 1997; Fürst 1987; Jann 2003). Zentral ist die Erkenntnis, dass die Zahl der verschiedenen Regelungsformen kollektiven Handelns zugenommen hat: „*What is at stake is the variety of mechanisms for meeting collective action problems and how various types of solutions cluster together.*“ (Stoker 1998a, 43)

In der Steuerungsdiskussion wird der Bedarf für die mit Governance beschriebenen empirischen Steuerungsformen ganz unterschiedlich, meist sehr allgemein, beschrieben. So werden finanzielle Krisen der öffentlichen Haushalte genannt, die ein wachsendes Interesse am marktförmigen Formen der Steuerung und betriebswirtschaftlichen Elementen in der Verwaltung auslösen. Hinzu kommen Globalisierungsfolgen und die Krise regulativer Politik, die meist als *state failure* oder Regierungsversagen bezeichnet wird und ebenfalls die Suche nach alternativen Formen der Steuerung intensiv vorantreibt (Peters/Pierre 2000, 50ff.).

Kooiman sieht größere Komplexität, Diversität und Dynamik als zentrale Ursachen für die Ausbildung von Governance Strukturen (Kooiman 1999). Diese drei Begriffe kennzeichnen die Situation in modernen Gesellschaften, in der sich der Staat einer wachsenden Akteursvielfalt und starker gesellschaftlicher Eigendynamik gegenüber sieht (vgl. Kapitel 2.1.3).

Diese Faktoren können als Rahmenbedingungen verstanden werden. Mit Bezug auf das Programm Soziale Stadt heißt das: Local Governance als intermediäre Form entsteht aufgrund sich verändernder Steuerungsbedarfe in Ergänzung zu etablierten Steuerungsformen, denn „*Gesellschaftliche Aufgaben lassen sich immer weniger innerhalb der Kompetenzgrenzen funktionsbezogener Institutionen erfüllen*“ (Benz 2004c, 16). Dies kann bedeuten, dass Steuerungs- oder Koordinationsbedarfe nicht angemessen ausgefüllt werden können, weil die nötigen Ressourcen oder die nötige Unterstützung bislang fehlten. Gerade die Brüche und Lücken in den Leistungs- und Steuerungsstrukturen der modernen Gesellschaft bieten damit Ansatzpunkte für Governance, und zwar primär dort, wo

- interdependente Problemlagen organisationsübergreifendes Handeln erforderlich machen und gezielt eine integrative Strategie verfolgt wird (vor allem im Bereich der Ko-Produktion kollektiver Güter, der „nachhaltigen Raumentwicklung“, der „integrierten Stadtentwicklung“ und dem „integrierten Wassermanagement“);
- die (alleinige) Anwendung hierarchischer Interventionen und marktlicher Allokation keinen Erfolg verspricht oder sich als erfolglos erwiesen hat und daher nach Alternativen gesucht wird;
- nach dem Leitbild des aktivierenden Staates auf bürgerschaftliche Mitwirkung gesetzt wird und sich damit Muster gesellschaftlicher Selbstorganisation entwickeln, die ein relatives Eigengewicht bekommen;

- wo zur wirksameren Ressourcen-Allokation Akteure verbunden werden sollen, die zuvor durch institutionelle und habituelle Barrieren voneinander getrennt agieren.

Das Programm Soziale Stadt hat hier einen seiner beiden inhaltlichen Schwerpunkte, da mit dem Programm nicht nur die Verbesserung der Situation in problematischen Quartieren erreicht werden soll, sondern auch veränderte Formen der politischen Steuerung zur Anwendung kommen sollen, die über Ebenen und Akteure verstreute Kompetenzen und Ressourcen zusammenführen. Dies betrifft verwaltungsinterne Neuordnungen genauso wie Veränderungen in der Aufgabenteilung von Verwaltung, Zivilgesellschaft und Verbänden sowie die Anregung selbstorganisatorischer Zusammenhänge. Im besonderen Fall der Sozialen Stadt allerdings müssen die erforderlichen Koordinationsleistungen erbracht werden, ohne dass die institutionellen Rahmenbedingungen (Government) tiefgreifend verändert würden, weswegen Governance in diesem Feld vielfach mit informellen Koordinationsmechanismen (Netzwerken, Sozialkapital) oder alternativen Formen der Handlungsregulation (Selbstbindung) gleichgesetzt wird.

Mit der angedeuteten Veränderung in der analytischen Perspektive werden andere Leitunterscheidungen wirksam. Im Mittelpunkt stehen Regelungsstrukturen und deren Kombination, nicht Verfahren und Instrumente. So lassen sich Märkte, Hierarchien oder Netzwerke als unterschiedliche Governance-Formen betrachten, die durch unterschiedliche Kontroll- und Anreizstrukturen das Handeln von Akteuren beeinflussen. Eine Betrachtung der politischen Steuerung der Raumentwicklung würde wohl auf bestimmte Verfahren und Instrumente der Raumordnung aufmerksam machen. Eine Betrachtung der Regionalplanung unter Verwendung des Governance-Ansatzes würde dagegen zu einer Perspektivenerweiterung führen und verdeutlichen, dass die Aufstellung eines Regionalplans durch eine Kombination von hierarchischem Schatten, Verhandlungen und Ansätzen zur Netzwerkbildung charakterisiert werden kann. Allerdings bleibt der Kreis der Beteiligten auf die Träger öffentlicher Belange beschränkt (Fürst et al. 2003b). Macht man aber die Governance des Raumes zum Gegenstand der Überlegungen, lassen sich raumbezogene Governance-Strukturen nicht mehr auf die Verfahren und Instrumente der Raumordnung reduzieren. Vielmehr kommen auch die Regelungskompetenzen privater Akteure oder raumbezogene Politikregime in Bezug auf ihre Raumnutzung in den Blick. Die verstärkte Anwendung kooperativer Formen in der Raumplanung deutet wiederum an, dass hier ein Wandel in der Raumordnung bereits stattgefunden hat und zunehmend versucht wird, private Regelungsleistungen einzubeziehen.

Je nach Politikfeld, aber auch in identischen Politikfeldern, entstehen unterschiedliche Governance-Konfigurationen. So findet in der Umweltpolitik eine Differenzierung der Steuerungsansätze statt, die sowohl die Schaffung künstlicher Märkte beinhaltet (vgl. Cashore 2002) oder das Prinzip der Regulation der Selbstregulation anwendet (Mangels-Voegt 2002). Im Bereich wohlfahrtsstaatlicher Leistungen wird dagegen stärker auf Governance-Leistungen der Zivilgesellschaft gesetzt (Schuppert 2003; Zimmer 2002). In der analytischen Perspektive auf diese Regelungsformen erweist sich ein Ansatz als fruchtbar, der solche Steuerungsformen als unterschiedliche Formen sozialer Ordnungsbildung sieht und nicht nur als Beispiele interaktiven oder kooperativen Staatshandelns.

Generell lassen sich damit in der Steuerungsdiskussion zwei Verwendungen des Governance-Begriffs unterscheiden, die sich nicht notwendig ausschließen müssen, die Governance-Diskussion aber unterschiedlich stark geprägt haben (vgl. Peters/Pierre 2000; Mayntz 2004a; Jessop 1998). Hier ist zunächst die Position zu nennen, die mit Governance die Gesamtheit der unterschiedlichen sozialen Koordinationsmuster bezeichnet (Markt, Hierarchie, Netzwerke) und die auf den erwähnten Ursprung des Begriffs in der politischen Ökonomie verweist. Diese verschiedenen Modi der Handlungskoordination und Interaktionsformen treten in der Regel als gemischte, heterarchische oder hybride Regelungsstrukturen auf. Governance meint hier in erster Linie institutionelle Ordnungsmuster, die Unterscheidung von Government und Governance ist weniger bedeutsam und kategorial auch nicht passend. Heuristisch verbindet sich mit dem Ansatz die Absicht, Transformationen in den Lenkungs- und Regelungsstrukturen verschiedener gesellschaftlicher Felder zu beschreiben (Czada 1997).

Die andere Position verwendet den Begriff eher im Sinne einer Zeitsignatur und beschreibt mit Governance allgemein den Wandel politischer Steuerung und Koordination in komplexen Strukturen kollektiven Handelns. Hier wird der horizontalen oder heterarchischen Selbststeuerung als alternativem Modus gegenüber Markt und Staat besondere Aufmerksamkeit geschenkt (Jessop 1998), zum Teil wird der Governance-Begriff auf diesen Aspekt beschränkt (Rhodes 1996). Aber auch hier wird auf die komplementären Funktionen von Markt, Staat und heterarchischen Governance-Modi hingewiesen. Governance als neue Form der Steuerung arbeitet nur wirkungsvoll, so lautet die These, wenn es in die Prinzipien und Normen von Markt, Staat und Zivilgesellschaft eingebettet ist (Schmitter 2002; Mayntz/ Scharpf 1995b).⁶¹

Gegenstand beider Diskussionsstränge ist die Absicherung kollektiven Handelns über stabile Mechanismen der Koordination und soziale Muster der Ordnungsbildung, die in modernen Gesellschaften zu wachsenden Teilen auf Selbstregulation beruhen (Kooiman 1999). Somit wird ein veränderter Blick auf die beiden zentralen Aspekte der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion eröffnet: die Steuerbarkeit gesellschaftlicher Felder und die Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems in Bezug auf diese Felder. Die beiden Positionen sollen im Detail geschildert werden.

4.2.1 Governance-Modi: Muster der Handlungskoordination und deren Kombination

Versuche, Governance als Nebeneinander unterschiedlicher Formen der Handlungskoordination zu operationalisieren sind vor allem in der politischen Ökonomie und in der Neuen Institutionenökonomik unternommen worden (Lütz 2003; Richter/ Furobutn 2003). Hier sind zahlreiche konzeptionelle Ähnlichkeiten mit dem sozialwissenschaftlichen Governance-Begriff erkennbar, bisweilen erscheinen die

⁶¹ *“Just as markets need the legitimate hierarchical commands of the state if only to police their contracts and just as state agencies need the resources generated by the market if only to provide their fiscal receipts, so governance arrangements have to be protected by a broader system of law and legitimate authority and financed by individuals and firms that derive their livelihood from efficient market transactions. Governance can supplement and, therefore, improve the performance of public agencies and private firms by lowering their decisional burdens and correcting for their unacceptable distributions, but it can never replace or even displace them.”* (Schmitter 2002, 55-56)

Übergänge fließend. Im Kern richtet sich das Interesse dieser Governance-Debatte allerdings nicht auf neue Formen des Regierens, sondern auf die Art und Weise, wie kollektives Handeln in der Wirtschaft, in einzelnen Branchen oder Unternehmen koordiniert wird und wie leistungsfähig unterschiedliche Governance Arrangements diesbezüglich sind.

In der Transaktionskostenökonomie (Williamson 1996; Richter/ Furobutn 2003) werden Governance-Strukturen als Überwachungs- und Durchsetzungssysteme oder Ordnungsmuster (auch im Sinne von Webers „legitimer Ordnung“) verstanden, die durch Gesetze festgelegt oder durch Routinen und Verhaltenskodizes eingeübt sind. Sie bezogen sich ursprünglich auf Fragen der Koordination innerhalb eines Unternehmens oder eines Produktionsverbundes, wobei ein Reduzierung der Transaktionskosten über veränderte Governance Arrangements angestrebt wurde. Es gilt eine effiziente Allokation zu sichern und opportunistisches Verhalten zu minimieren. Williamson untersuchte dieses Feld, weil er der Ansicht war, dass die vertikale Integration in betrieblichen Hierarchien und der Markt als Ordnungsmuster nicht ausreichen, um sichere und effiziente wirtschaftliche Transaktionen zu garantieren. Angesichts begrenzter Rationalitäten und opportunistischer Verhaltensweisen ist von Fehlverhalten auszugehen und nach alternativen Überwachungs- und Durchsetzungssystemen zu suchen (Richter/Furobutn 2003). Der Ansatz von Williamson ist zudem von Bedeutung, weil er institutionelle Rahmenbedingungen im Sinne von North von Steuerungs- und Regelungsstrukturen (Governance) trennt und somit die Perspektive auf einen bestimmten Ausschnitt der Realität lenkt. Abbildung 5 verdeutlicht die Perspektive von Williamson:

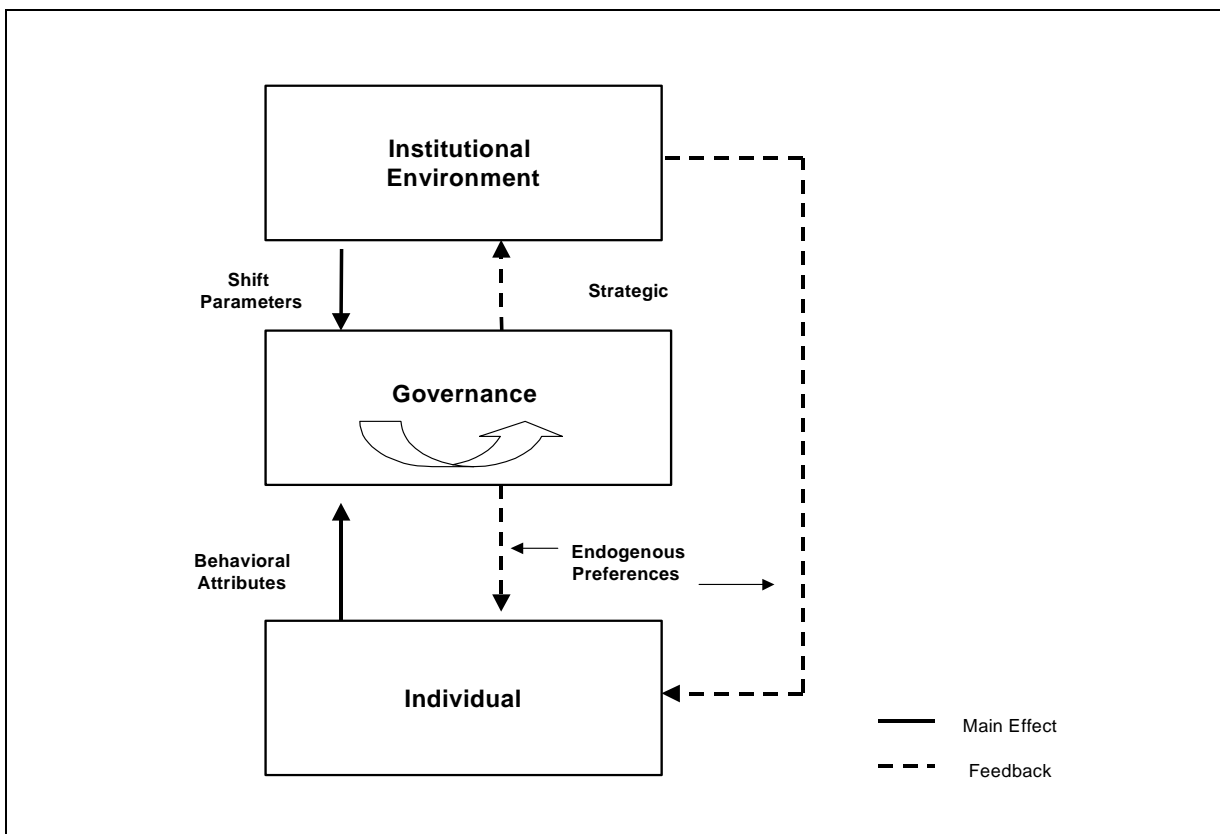


Abb. 5: Das Layer-Schema von Williamson (Williamson 1996, 326)

Governance bildet damit nur einen Teil der institutionellen Ökonomie und bezieht sich auf eine mikroanalytische Ebene der Steuerungsinstitutionen im Gegensatz zur umgebenden institutionellen Umwelt. Der zweite Teil, die institutionelle Umwelt wird in der Analyse als stabil vorausgesetzt und „ ... besteht aus jenen grundsätzlichen politischen, sozialen und rechtlichen Regelungen, welche die Voraussetzungen für Produktion, Tausch und Handel bilden. Beispiel hierfür ist das Wahlrecht, Verfügungsrechte und das Vertragsrechte ...“ (Davis/North zitiert nach Williamson 1996, 195)

Die Unterscheidung von institutionellen Rahmenbedingungen und Governance-Mechanismen findet sich bspw. in der regional Governance Diskussion wieder, wo innere und äußere Institutionen unterschieden werden (Benz/ Fürst 2003). Übertragen auf die Soziale Stadt bedeutet diese: Governance bezeichnet Steuerungs- und Regelungsstrukturen, die sich im Rahmen einer institutionellen Umwelt entfalten (Länderverfassungen, Gemeindefestsetzungen, etc.). Regelungsstrukturen meint in diesem Fall Kontroll-, Koordinations- und Anreizmechanismen für kollektives Handeln. Allerdings kommen hier neben dem Markt, der Hierarchie und den hybriden Formen noch viele andere Governance-Formen wie Solidarität verschiedene Typen von Netzwerken, Clans, Regime und Allianzen hinzu.

In der politischen Ökonomie wird Governance ganz ähnlich im Sinne der institutionellen Steuerung der Wirtschaft verwendet. Dies geschieht über die Kombination idealtypischer Ordnungsmuster (Lütz 2003; Boyer/ Hollingsworth 1997; Voelzkow 1999). In der gängigen Unterscheidung werden den unterschiedlichen Ordnungsmustern Interaktionsformen und normative Orientierungen zugeordnet. Powell beispielsweise unterscheidet Märkte, Hierarchien und Netzwerke:

Tabelle 1: Unterschiedliche Ordnungsmuster nach Powell 1991, 269; vgl. a. Lowndes/Skelcher 1998, 319

| | Market | Hierarchie | Network |
|--|-----------------------------|-----------------------------------|---|
| <i>Normative Basis</i> | Contract - Property rights | Employment relationship | Complementary Strengths |
| <i>Means of Communication</i> | Prices | Routines | Relational |
| <i>Methods of conflict resolution</i> | Haggling - Resort to courts | Administrative fiat - supervision | Norm of reciprocity - reputational concerns |
| <i>Degree of flexibility</i> | High | Low | Medium |
| <i>Amount of commitment among the partners</i> | Low | Medium | High |
| <i>Tone or Climate</i> | Precision and/or suspicion | Formal, bureaucratic | Open-ended, mutual benefits |
| <i>Actor preferences or choices</i> | Independent | Dependent | Interdependent |

Während der Modus der hierarchischen Steuerung sich eher auf die internen Weisungsbeziehungen in einer Organisation (Verwaltung oder Unternehmen) bezieht, bei dem die Handlungssteuerung der Mitglieder mittels Anweisungen und klarer Rollenverteilungen erfolgt, beziehen sich die anderen beiden Modi auf die interorganisatorische Koordination mehr oder weniger unabhängiger Akteure.⁶² Während der idealtypische Markt von unabhängigen Akteure dominiert wird, die in Konkurrenz und Wettbewerb zueinander stehen, wird mit Netzwerken eine dauerhafte Koordinationsleistung verbunden, die auf Vertrauen, Normen der Reziprozität, Prestige und Reputation, aber auch auf gegenseitigen Verpflichtungen basiert (Jones et al. 1997; Mayntz/Scharpf 1995, 60b; Schuppert 1989, 58; Börzel 1998, Fürst et al. 2001). Netzwerkpartner sind weder integriert in eine formale Organisation (Hierarchie), noch agieren sie völlig autonom voneinander auf einem anonymen Markt. Es ist daher angemessen hier von einem eigenständigen Koordinationsmodus zu sprechen, denn die spezifischen Eigenschaften von Netzwerken lassen sich in Bürokratien, solidarischen Gemeinschaften oder in Märkten nicht als dominanter Modus der Koordination finden.

Die in Tabelle 1 genannten drei Prinzipien werden nicht als sich gegenseitig ausschließende Handlungsmuster begriffen, sondern sind als Mischformen der Ordnungsbildung zu verstehen (Wiesenthal 2000). Diese Feststellung wurde von der Politikwissenschaft als zu bearbeitende Forschungsfrage weitgehend übernommen: *„Insbesondere die Integration und das Zusammenwirken von Steuerungslogiken als das aktuelle Thema von governance scheint nicht ausreichend thematisiert“* (Kenis/Schneider 1996, 25).

Über die Notwendigkeit dieses Governancemix besteht zumindest unter den Vertretern der Handlungs- und Akteurtheorie kaum Dissens. Es ist allgemein anerkannt, *„...dass Steuerung in komplexen Handlungssystemen gleichzeitig auf mehreren Ebenen und mit unterschiedlichen Mechanismen erfolgt“* (Kaufmann 2002, 172). Allerdings befassten sich die meisten Studien mit dem spezifischen Mix in einem Politikfeld. Gegenwärtig werden jedoch mehr und mehr sektorübergreifende Problemstellungen zum Gegenstand gemacht, die sich an Regelungslücken entfalten. Als Beispiele können die nachhaltige Entwicklung, die integrierte Stadtentwicklung, *regional governance* oder das integrierte Wassermanagement gesehen werden, die (noch) nicht als ausdifferenzierte eigenständige Regelungsfelder betrachtet werden können, sondern verschiedene Akteure und sektorale Muster der Problembearbeitung vereinen (sollen).

Kein Konsens besteht allerdings in der verwendeten Typologie unterschiedlicher Governance-Modi, die den Governance-Mix in einem Politikfeld prägen. Bisweilen werden vier und mehr Governance-Modi unterschieden (Mayntz/Scharpf 1995b, 61; Voelzkow 1999, 61; Schuppert 1989, 72; vgl. für eine Übersicht Kenis/Schneider 1996, 19). In der Regel werden Markt und Hierarchie als Basisprinzipien oder universelle Muster sozialer Ordnung betrachtet und durch einen dritten Modus ergänzt, der wahlweise als

⁶² Trotz der erheblichen Unterschiede wird der Modus der Hierarchie als einseitige Machtausübung aber auch auf den Staat und sein Gewaltmonopol angewandt und ist hier genauso ein Modus der interorganisatorischen Organisation (in Bezug auf gesellschaftliche Akteure und andere föderale Ebenen) wie das interne Organisationsprinzip der staatlichen Institutionen.

Gemeinschaft (Offe 2000), Netzwerke (Powell 1990), Clan (1980) oder pauschal als Mischform bezeichnet wird (Ostrom 1999, 19; vgl. a. Jessop 1998). Es ist angemessen zu fragen, ob es ausreichend sein kann, drei Handlungslogiken oder Sphären der Handlungskoordination zu unterscheiden oder ob nicht vielmehr je nach Handlungsfeld deutlich mehr Steuerungstypen und Koordinationsformen unterschieden werden müssen. So nennt Fürst bspw. vier Logiken der *regional governance*: politische Macht, legalistische Steuerung, Markt und assoziative Selbststeuerung (Fürst 2001c, 12). Andere Autoren beschreiben den Steuerungsmix verschiedener Koordinationsformen in Anlehnung an Dahl/ Lindblom mit Hierarchie, Polyarchie, Verhandlungen und Preismechanismus (Blanke 2001, 156) oder Hierarchie, Markt, Korporatismus, Professionalität und Solidarität (Kaufmann 2002, 190 ff.; vgl. a. Kaufmann 1991).

Die Ursache für die unterschiedliche Typologien der Steuerungsformen dürfte einerseits in abweichenden theoretischen Zugängen zu sehen sein. Andererseits ist sicher auch das jeweils betrachtete empirische Feld dafür verantwortlich. Steht die Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen im *welfare mix* im Mittelpunkt, so wird seltener von Netzwerken gesprochen und auf die Einteilung Staat, Markt und Gemeinschaft zurückgegriffen (vgl. Offe 2000; Kaufmann 2002). Hier ist dann eher von Bedeutung, in welchem dieser Sektoren die Leistungserbringung überwiegend erfolgt. Insbesondere der Dritte Sektor als der Bereich der organisierten Bürgergesellschaft zwischen Markt und Staat hat diesbezüglich viel Aufmerksamkeit erhalten (Zimmer/ Priller 2003). Es wird allerdings zunehmend schwieriger, diesen Sektor durch einheitliche Funktionsprinzipien und Handlungslogiken zu kennzeichnen, da es sich sowohl um Großorganisationen (Verbände) als auch um bürgerschaftliche Vereine aus dem Non-Profitbereich handelt. Die Abgrenzung kann aber insofern aufrechterhalten werden, als diese Organisationen in der Negation weder der Sphäre des Staates noch des Marktes eindeutig zu zuordnen sind. Konsens scheint in den unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen darin zu bestehen, dass die Bereiche nicht in getrennten Welten existieren sondern vielfältig miteinander vernetzt sind und voneinander abhängen (Offe 2000; Kaufmann 1999; Zumbansen 2000).

Steht allerdings der Regelungsaspekt⁶³ und damit die Handlungskoordination einzelner (kollektiver) Akteure im Mittelpunkt, werden neben der Marktlogik und der Hierarchie als Koordinationsmechanismen andere Mechanismen sichtbar. Die gängigen Typologien gingen von Märkten und Hierarchien aus, die dann schrittweise um Solidarität, Netzwerk, Assoziation, Verband sowie Clans erweitert wurden.

In der politischen Ökonomie hat sich folgende Unterscheidung etabliert:

⁶³ Zur Unterscheidung von Regelungs- und Leistungsstruktur vgl. Mayntz/Scharpf 1995a, 16-17

Tabelle 2: Governance-Typen im Überblick (nach Lütz 2003, 12)

| | Markt | Firmenhierarchie | Netzwerk | Verband | Staat |
|---|--|--|---|--|--|
| Zentraler Koordinationsmodus | Preis, atomistische Konkurrenz | Kontrolle Anweisung | Vertrauen, Ressourcenaustausch auf Basis von Reziprozität | Intra- und interorganisatorische Konzertierung | Hierarchische Kontrolle; Befehl |
| Normative Basis der Mitgliedschaft | Verträge; Eigentumsrechte | Arbeitsverhältnis | Komplementäre Stärken | Formale Mitgliedschaft | Bürgerstatus |
| Art der Tauschbeziehung zwischen Mitgliedern | Symmetrisch und anonym Tauschgegenstand klar spezifiziert (tangible Güter) | Asymmetrisch und nichtanonym Verfügung über Arbeitskraft gegen Entlohnung | Symmetrisch und nichtanonym Tauschgegenstand unspezifisch („tacit knowledge“, intangible Güter) | Asymmetrisch und nichtanonym Lobbying oder selektive Anreize gegen Folgebereitschaft | Asymmetrisch und anonym Produktion kollektiver Entscheidungen gegen Folgebereitschaft |
| Konfliktregelung durch | Abwanderung oder Gerichtsverfahren | Anweisung, Befehl; auch Anreiz; Loyalität | Diskurs, Verhandlung | Paritätische Beteiligung, Paketabstimmung | Zwang; staatliches Gewaltmonopol |
| Art des produzierten Gutes | Privates Gut | Privates Gut | Gruppen-/Clubgut Kollektivgut unter bestimmten Voraussetzungen | Gruppen-/Clubgut Kollektivgut unter bestimmten Voraussetzungen | Kollektivgut |
| Vorteil | Effiziente Allokation, niedrige Transaktionskosten | Berechenbarkeit; Effizienz nur bei wiederholten Transaktionen, hoher Spezifität der Ressourcen, großer Unsicherheit und hohen Skalenerträgen | Flexibilität, Lernprozesse möglich | Symmetrischere Verteilung von Vorteilen Berechenbarkeit | Risikominimierung Berechenbarkeit, gleiche Behandlung aller |
| Nachteil | „Marktversagen“ erzeugt u.a. Externalitäten; Kollektivgüter, die für reibungsloses Funktionieren des Marktes verantwortlich sind, können nicht selbst produziert werden (Olson 1971) | Mangelnde Flexibilität, „X-Ineffizienz“ (Leibenstein 1976, 1978) | Ausgrenzung, Tendenz zur Kartellbildung (Grabher 1993) | Oligarchisierung der Verbandsspitze Ausgrenzung, Kartellbildung auf Kosten Nicht-Organisierter; fördert Entparlamentarisierung von Politik | „Staatsversagen“ Tendenz zur Bürokratisierung, Oligarchisierung der politischen Führung, mangelnde Zielgenauigkeit |

Bei der Unterscheidung der Governance-Typen besteht weitgehend Konsens über die folgenden Charakterisierungen (Klenk/ Nullmeier 2003; Kaufmann 2002; Voelzkow 1999; Lütz 2003; Wiesenthal 2000):

Der **Markt** als idealtypische Form wirtschaftlichen Handelns basiert auf der Autonomie individueller Akteure, deren Interaktionen durch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage sowie den Preismechanismus bestimmt werden. Interessant für die gegenwärtige Governance-Diskussion ist in erster Linie der Wettbewerb als Steuerungsmodus, der zwar primär dem Markt zugeordnet wird, aber auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen wirksam ist (Parteienwettbewerb, Policy-Wettbewerb, vgl. Benz 2004a).

Die **Hierarchie** ist durch formalisierte Beziehungen der Über- und Unterordnung in einer Organisation (Unternehmen, Verwaltungsorganisation) gekennzeichnet. Kompetenzen und Positionen sind klar verteilt und verleihen übergeordneten Personen oder Einheiten Weisungsbefugnisse, die von den nachgeordneten Personen oder Einheiten befolgt werden müssen. Andernfalls drohen Sanktionen. In Hierarchien werden Unsicherheiten reduziert, langwierige Verhandlungsprozesse vermieden und insofern stabile und effektive Handlungsketten gewährleistet. Allerdings gelten Hierarchien als wenig flexibel und innovationsfeindlich. Sie stehen zudem vor einem Motivations- und Durchsetzungsproblem, da die Legitimität von Hierarchien vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wertewandels fraglich ist und in der Durchsetzung einen erheblichen Kontrollaufwand mit sich bringt. Der Austritt aus einer hierarchischen Organisation ist kaum möglich.

Der **Staat** folgt dem Modell der hierarchischen Kontrolle und der legitimierten Machtanwendung (Gewaltmonopol, Weisungsbefugnisse). Entgegen der Firmenhierarchie, die in Bezug auf ein privates Gut konstituiert wird, bleibt die Staatsorganisation der Erstellung kollektiver Güter und der Wahrung des Gemeinwohls verpflichtet. Hinsichtlich der Erstellung von kollektiven Gütern spielt der Staat eine wichtige Rolle über die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, rechtlicher Rahmenbedingungen und besonderer Förderpolitiken (Voelzkow 1999, 62).

Verbände wie Gewerkschaften und Industrieverbände dienen der Bündelung von Interessen, um sie in Verhandlungen zu vertreten. Verbände bieten ihren Mitgliedern außerdem exklusive Dienstleistungen (z.B. Weiterbildung, Beratung, Clubgüter) und vertreten deren Interessen. Die Mitgliedschaft genauso wie die Verfahren der Entscheidungsfindung sind formalisiert. Das Modell verbandlicher Ordnung ist ein wesentlicher Bestandteil korporatistischer Entscheidungsstrukturen (Kaufmann 2002, 191; Streeck/Schmitter 1996).

Netzwerke werden mitunter mit dem **Gemeinschaftsmodell** verbunden. Das Gemeinschaftsmodell entspricht dem, was von anderen Autoren auch mit dem Typus der solidarischen Steuerung bezeichnet wurde. Dieser wird von Kaufmann wie folgt charakterisiert (Kaufmann 2002, 173; vgl. a Wiesenthal 2000): im Unterschied zu den Steuerungsformen Markt und Hierarchie basiert Solidarität auf gemeinsamen Wertorientierungen, normativen Grundlagen und Interessen (sozio-emotionale Verbundenheit, gemeinsame Ethiken des Alltags, kollektive Identitäten). Dies sind in der Tat Eigenschaften, die die Grundlage für Netzwerke bilden können, aber für Netzwerke nicht konstitutiv sein müssen. Denn Entscheidungs- oder Produktionsnetzwerke ähneln eher (Zwangs-) Verhandlungssystemen als solidarischen Gemeinschaften (Mayntz 1993). Diese

Diskussion macht aber deutlich, dass Netzwerke eine weite Bandbreite von Formen umspannen können, die auf der einen Seite durch solidarische Bindungen, auf der anderen durch vertragliche Bindungen zusammengehalten werden.

Ein möglicher Unterschied zwischen solidarischen Gruppen und funktionalen Netzwerken deutet sich aber in der Unterscheidung von richtungsoffenen und zweckgerichteten Netzwerken an, die von Fürst u. a. getroffen wurde. Richtungsoffene Netzwerke beruhen auf gemeinsamen Überzeugungen, sind dauerhaft und ähneln damit solidarischen Gemeinschaften. Hier ist eine große Nähe zur Diskussion über die Bildung von Sozialkapital in Netzwerken zu erkennen (Burt 2000; Coleman 1988). Zweckgerichtete Netzwerke ähneln eher temporären Zweckgemeinschaften, die sich bei der Umsetzung eines Projekts ergeben. Sie bleiben primär funktional orientiert.

Darüber hinaus werden auch Clans unterschieden (Ouchi 1980). Aber Begriffe wie Solidarität, Netzwerk und Clan leiden unter ihrer Mehrdimensionalität, weil sie sowohl als eigenständige Muster interorganisatorischer oder interpersonaler Koordination auf der Basis bestimmter Mechanismen betrachtet werden können als auch als soziale Struktur (vgl. für eine Diskussion zu Netzwerken: Börzel 1998). So ist gemeinschaftliche Solidarität eine Form kollektiven Handelns, allerdings eher im Sinne einer sozial-moralischen Ressource denn einer dem marktlichen Wettbewerb vergleichbaren Koordinationsform (vgl. für diese Kritik Mayntz/Scharpf 1995b, 60; Schuppert 1989, 72). Gerade die Ordnungsmuster Clan und Netzwerk können sowohl als eigenständiges Koordinationsmuster von Märkten und Hierarchien abgegrenzt werden aber auch eine soziale Struktur im Sinne von solidarischen Gemeinschaften darstellen. Sie sind nur graduell voneinander zu unterscheiden.

Das ursprünglich aus den Wirtschaftswissenschaften stammende Konzept der unterschiedlichen institutionellen Ordnungsmuster, die in der Realität einen Governancemix ergeben, hat die sozialwissenschaftliche Governance-Diskussion entscheidend geprägt. Problematisch für ein darauf aufbauendes analytisches Konzept ist die Tatsache, dass die Koordinationsmuster qualitative Unterschiede aufweisen und mitunter auf unterschiedliche Untersuchungsebenen bezogen werden. Zum Teil handelt es sich um abstrakte Muster der Handlungskoordination, zum Teil verweisen sie direkt auf empirische Zusammenhänge. Zudem können auch in hierarchischen Organisationen Netzwerke und Clans als Strukturform der Interaktion nie ganz ausgeschlossen werden. Um dieses Problem der Mehrdimensionalität zu umgehen, schlägt Scharpf vor, vier reine Koordinationsformen zu unterscheiden, die sich auf die Interaktion zwischen Akteuren und/oder Organisationen beziehen: einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung.

Tabelle 3: Interaktionsformen (nach Scharpf 2000, 91)

| | Institutioneller Kontext | | | |
|-------------------------|--------------------------|----------|---------|--------------|
| | Anarchisches Feld | Netzwerk | Verband | Organisation |
| Einseitiges Handeln | X | X | X | X |
| Verhandlung | (X) | X | X | X |
| Mehrheitsentscheidung | - | - | X | X |
| Hierarchische Steuerung | - | - | - | X |

Die Tabelle verdeutlicht, dass Interaktionsformen wie ‚einseitiges Handeln‘ und ‚Verhandlungen‘ in mehreren institutionellen Kontexten bedeutsam sein können, während ‚hierarchische Steuerung‘ lediglich in Organisationen denkbar ist. So sind Verbände immer eine Mischung aus Hierarchie und freiwilliger Mitgliedschaft. Schimank zeigt sehr genau den Doppelcharakter von Interessensorganisationen (Verbänden, Gewerkschaften) als zugleich demokratisch und hierarchisch verfassten institutionellen Ordnungen (Schimank 2002, 164). Gewöhnlich wird mit den Interaktionsformen ‚Mehrheitsentscheidung‘ und ‚hierarchische Steuerung‘ ein hoher Grad kollektiver Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit erreicht. Dies ist prinzipiell auch in Netzwerken möglich, allerdings bleibt hier die Autonomie der Akteure unberührt. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass es sich dabei um die dominanten Modi der Interaktion handelt, die die jeweilige Strukturform der Interaktion überwiegend bestimmen. Aber auch die Typologie von Scharpf bleibt letztlich unbefriedigend. Es liegt nahe, die Frage der Anzahl und Charakterisierung unterschiedlicher Koordinationstypen jeweils eng im Handlungsfeld zu klären. Die Unterscheidung von vier oder auch fünf idealtypischen Ordnungsmustern ist zudem unzureichend, da Prozesse der regionalen Kooperation oder integrierten Stadtteilentwicklung weitaus komplexere Strukturen aufweisen. Im Rahmen formal-institutioneller Regelungen existiert eine Vielzahl von Formen der Handlungskoordination nebeneinander. Die hier vorgestellten Differenzierungen sind nicht erschöpfend und bilden zunächst nicht mehr als eine Heuristik der diskreten Strukturalternativen der Handlungskoordination.

Neben der Unterscheidung verschiedener Steuerungs- und Koordinationstypen ist außerdem von Bedeutung,

- welche Gewichtung die einzelnen Koordinationsformen im Governancemix bekommen (Voelzkow 1999; Schuppert 1989; Kenis/Schneider 1996), ob es sich also um stärker durch Netzwerke geprägte oder staatlich dominierte Arrangements handelt;
- ob sie sich ergänzen oder konterkarieren, denn *„...offensichtlich sprechen empirische Hinweise ebenso wie gute theoretische Gründe dafür, dass eine der komplexen*

Realität angemessene Steuerungstheorie nicht nur zwischen unterschiedlichen institutionellen Steuerungsformen differenzieren, sondern auch die Frage beantworten muss, wie diese untereinander zusammenhängen und produktiv zusammenwirken“ (Kenis/ Schneider 1996, 23). Implizit wird die Governance-Diskussion (zumindest in der Stadt- und Regionalentwicklung) von der Annahme geprägt, die Kombination unterschiedlicher Modi sollte für Synergien und effektive Problembearbeitung sorgen. Das ist aber nur eine ihrer möglichen Wirkungszusammenhänge. Grundsätzlich sind drei Formen des Zusammenwirkens denkbar. Unterschiedliche Modi können sich

- gegenseitig ergänzen, verstärken bzw. in ihrer Wirksamkeit voneinander abhängen (Komplementarität),
 - aber auch konterkarieren, sich also in ihren Wirkungen aufheben oder Konflikte hervorrufen, und schließlich
 - neutralisieren oder unverbunden und ohne gegenseitige Einwirkung nebeneinander stehen ohne dabei ihre Funktionsfähigkeit einzubüßen.
- auf welcher Ebene des (Staats-)Handelns sie in welcher Kombination wirksam sind (Blanke 2001, 155) und
 - wie die unterschiedlichen Koordinationsmodi in unterschiedlichen Phasen des Governance-Prozesses wechseln (vgl. z.B. Lowndes/Skelcher 1998; Newman 2001).

Es ist darüber hinaus wichtig zu differenzieren, ob sich die Koordinationsformen auf

- die Koordination von Individuen,
- die Koordination innerhalb von Organisationen oder aber
- die interorganisatorische Zusammenarbeit beziehen (Kaufmann 2002, 185; vgl. a. Jessop 2000).

Es ist vor allem die analytische Perspektive, die die ökonomischen Governance-Ansätze zur aktuellen sozialwissenschaftlichen Governance-Diskussion beitragen können. Der Governance-Ansatz der politischen Ökonomie zeigt, wie unterschiedliche (gemeinschaftliche, politische, ökonomische) Koordinationsformen und Ordnungsmuster in einer Konfiguration gemischt auftreten können und die Regelung eines kollektiven Sachverhalts, hier begrenzt auf wirtschaftliches Handeln und kollektive Wettbewerbsfähigkeit, ermöglichen. Der Ansatz kann insofern fruchtbar gemacht werden, als er einen konzeptionellen Ansatz gemischter Koordinationsformen (Governance-Modi) bietet, der für die hier interessierende Fragestellung modifiziert werden muß.

Die mikroanalytische Perspektive von Williamson ist insofern anschlussfähig, als zwischen institutionellen Rahmenbedingungen (oder äußeren Institutionen) und den Steuerungsinstitutionen (oder inneren Institutionen/ Governance) getrennt wird. Programme wie die Soziale Stadt zielen vor allem auf die inneren Institutionen, während die äußeren Institutionen weitgehend unberührt bleiben.

4.2.2 Governance und politische Steuerung

Die Analyse von Regelungsstrukturen und Ordnungsmustern bestimmt auch die Verwendung des Governance-Begriffs in der Diskussion um neue Formen der Steuerung. Allerdings kann hier die Betrachtung von veränderten Steuerungsformen nicht losgelöst geschehen von Fragen der Legitimation und der Macht, während die Thematisierung von Transaktionskosten in den Hintergrund rückt. Der Staat und sein Formenwandel bleibt der Bezugspunkt für die politikwissenschaftliche Governance-Forschung, womit eine Eingrenzung des Governance-Begriffs einhergeht:

„Das gilt auch, wenn man von Governance im modernen Staat spricht. Auch hier ist eine Regelungsstruktur gemeint, die sich aber nicht nur auf einzelbetriebliche Sachverhalte oder den gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess bezieht, sondern auf alle im öffentlichen Interesse regelungsbedürftigen Sachverhalte. Governance meint dabei immer absichtsvolles Handeln im öffentlichen Interesse, wobei es gleichgültig ist, ob die Handelnden private oder staatliche Akteure sind. Im Unterschied zu der weitesten gesellschaftstheoretischen Fassung des Begriffs schließt der auf absichtsvolle Regelung kollektiver Sachverhalte im Staat bezogene Begriff von Governance die Koordination über Marktprozesse, die Handlungskoordination in Gemeinschaften wie der Familie sowie Prozesse emergenter Strukturbildung durch das gleichgerichtete Anpassungsverhalten zahlreicher Individuen aus. Anders als der emphatisch auf die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure abstellende Begriff von good oder auch modern Governance bezieht Governance im modernen Staat aber auch rein staatliche, also hierarchische Regelungsformen ein.“ (Mayntz 2004a, 67)

Allerdings hat sich auch in den Politikwissenschaften noch keine allgemein-gültige Verwendung des Governance-Begriffs etabliert. Zum Teil wird der Begriff hier allgemein für die Tätigkeit des Regierens im kooperativen Staat verwendet. Mehrheitlich wird damit aber eine Steuerungssituation beschrieben, in der wesentliche Steuerungsleistungen in Bezug auf als öffentlich verstandene Aufgaben nicht mehr allein durch einen staatlichen Akteur erbracht werden (Kooiman 1999; Mayntz 2004a; Kenis/Schneider 1996). Governance stellt den Interaktionsprozess bzw. den Schnittpunkt zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in den Mittelpunkt und macht auf Institutionen gesellschaftlicher Selbstregulierung aufmerksam.⁶⁴ Dabei wird der Governance-Begriff nicht auf eine bestimmte Theorie oder ein Ensemble verschiedener institutioneller Ordnungsmuster verengt. Der Governance-Diskurs schließt an die Steuerungsdiskussion an, geht jedoch insofern über die ältere Forschung zur Implementation politischer Programme und die stark polarisiert geführte Steuerungsdiskussion hinaus, als nicht nur Instrumente und Steuerungsmedien wie Geld, Recht und Macht sowie politische Institutionen in die Analyse einbezogen werden, sondern die wirksamen sozialen Mechanismen der Koordination und faktischen Steuerungsmuster zum Gegenstand der Betrachtung werden. Ziel ist eine genauere Beschreibung und ein erweitertes Verständnis der Art und Weise des Steuerns und Regierens.

Gleichzeitig verbindet sich mit der Verwendung des Governance-Begriffs die Kennzeichnung eines historischen Wandels politischer Steuerung (Governance als

⁶⁴ *„Das Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft bei der Regelung kollektiver Sachverhalte im gemeinschaftlichen Interesse ist das Besondere von Governance im modernen Staat.“ (Mayntz 2004a, 68)*

Zeitsignatur). Vor dem Hintergrund der in Kapitel zwei genannten Modernisierungsdiskurse bietet die folgende Zusammenstellung verschiedener Merkmale dieses Formenwandel staatlicher Aufgabenwahrnehmung durch Janet Newman eine erste Orientierung:

Tabelle 4: Governance shifts: propositions (Newman 2001, 24)

The literature suggests that we are witnessing:

1. A move away from hierarchy and competition as alternative models for delivering services towards networks and partnerships traversing the public, private and voluntary sectors;
2. A recognition of the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues;
3. The recognition and incorporation of policy networks into the process of governing;
4. the Replacement of traditional models of command and control by 'governing at a distance';
5. The development of more reflexive and responsive policy tools;
6. the role of government shifting to a focus on providing leadership, building partnerships, steering and coordinating, and providing system-wide integration and regulation;
7. The emergence of 'negotiated self-governance' in communities, cities and regions, based on new practices of coordinating activities through networks and partnerships;
8. The opening up of decision-making to greater participation by the public;
9. Innovation in democratic practice as a response to the problem of complexity and fragmentation of authority, and the challenges this presents to traditional democratic models;
10. A broadening of focus by government beyond institutional concerns to encompass the involvement of civil society in the process of governance.

Durch die Anwendung kooperativer Steuerungsformen und marktähnlicher Instrumente ist der Staat in vielfältigen Zusammenhängen selbst der zentrale Wegbereiter für neue Formen der Governance. Dabei ist Governance weder auf die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente im Sinne des New Public Management oder eine normativ verbesserte Regierungsführung zu verengen (Good Governance). Viele Autoren der Governance-Diskussion verbindet das Interesse für neue Formen der gesellschaftlich-politischen Steuerung, die der gegenwärtigen Situation wachsender Komplexität Rechnung tragen und auftretende Steuerungsbedarfe lösen können. Gemeinsam ist vielen Autoren die Suche nach der je spezifischen Kombination verschiedener Mechanismen der Steuerung (Vertrauen, Hierarchie, finanzielle Anreize, Sozialkapital⁶⁵), wobei den Alternativen zu den grundlegenden Koordinationsformen Markt und Hierarchie besondere Aufmerksamkeit zukommt.

⁶⁵ Der Sozialkapitalbegriff hat auch in der Neuen Institutionenökonomik einen festen Platz bekommen. Sozialkapital wird dort von der Funktion her begriffen, also von den ermöglichenden und absichernden Wirkungen sozialer Beziehungen für koordiniertes Handeln (Richter/Furobutn 2003; vgl. a. Burt 2000; Coleman 1988).

Im Gegensatz zur Verwendung des Begriffs in der politischen Ökonomie wird Governance hier nicht nur als ein spezifischer Mix unterschiedlicher institutioneller Ordnungsmuster oder Koordinationsmodi verstanden, sondern als ein Arrangement aus unterschiedlichen Arenen mit dazugehörigen Entscheidungsregeln, organisatorischen Kernen, Handlungsmustern und den die Arenen verbindenden Regelsystemen (Schmitter 2002; Benz 2004b; Le Galès 2002, 15).

„Üblicherweise bezeichnet er (der Governance-Begriff Anm. d. A.) die Regeln, d.h. Organisationsstrukturen, Verfahrensformen, Entscheidungsprinzipien und Verhaltensregeln, nach denen Handlungen von Akteuren im Hinblick auf bestimmte Funktionen koordiniert werden.“ (Benz/Fürst 2003, 8)

In der Stadt- und Regionalforschung wird der Governance-Begriff vor allem für all jene Steuerungsstrukturen verwendet, die nicht zwangsläufig eine organisatorische Integration der beteiligten Akteure voraussetzen und eher informellen Charakter haben. Diese Regelungsstruktur erbringt eine spezifische Steuerungsleistung, ohne dass im Governance-Ansatz vorab eine Angabe gemacht wird, in welchen institutionellen oder organisatorischen Formen die Steuerungsleistung erbracht wird. Die wachsende Bedeutung des Governance-Begriffs sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft ist durch eine Zunahme solcher Steuerungsstrukturen zu erklären. Es kann sich dabei um Formen gemeinschaftlicher Solidarität, Vertragspartnerschaften, locker verbundene Netzwerke, Interessengemeinschaften usw. handeln. Kennzeichnend für gegenwärtige Steuerungssituationen ist aber das gleichzeitige Auftreten dieser Formen koordinierten Handelns, deren Zusammenwirken im Rahmen der etablierten Institutionen (Government) stattfindet. Das gilt insbesondere für die lokale Ebene, weil für lokale Aufgabenstellungen die Gleichzeitigkeit von administrativen Vollzugsaufgaben, partizipativen Entscheidungsregeln, gesellschaftlicher Selbstorganisation, der Tätigkeit von Verbänden und anreizorientierten Förderprogrammen typisch ist.

Governance meint dabei kein Instrument (wie das Stadtteilmanagement) oder Steuerungsmodell. Governance ist der faktisch vorfindliche Modus der Steuerung in der oben geschilderten Situation modernen Staatshandelns. In der sich daran anschließenden bzw. parallel verlaufenden Theoriebildung wird der Governance-Begriff zum Teil in einen direkten Zusammenhang zu demokratietheoretischen Überlegungen gestellt und als *participatory governance* gekennzeichnet (vgl. Grote/Gbiki 2002). Zweifellos ist das Programm Soziale Stadt mit dem Ziel der größeren Teilhabe und bürgerschaftlichen Mitbestimmung hier einzuordnen.

Wird der Begriff aber weniger im Sinne eines per se demokratischeren bzw. effektiveren Steuerungsmodus verwendet, sondern analytisch bezogen auf die faktisch vorfindlichen Steuerungsmuster, wird deutlich, dass man „... *sich jedoch vor dem funktionalistischen Fehlschluss hüten (muss), dass die besondere Art von Governance im modernen Staat absichtsvoll aufgrund solcher Ziele gewählt worden wäre.*“ (Mayntz 2004a, 72)⁶⁶

So zeigt die Governance-Diskussion in England, die in enger Auseinandersetzung mit der Reformpolitik der New Labour Regierung geführt wird, dass es oft zu widersprüchlichen Bewegungen kommt. Die in einigen Bereichen umgesetzte Dezentralisierungsstrategie

⁶⁶ Vgl. hier auch die Anmerkungen zu governance failure von Jessop: Jessop 2000, 1998

wird gezielt konterkariert, da in anderen Feldern Kompetenzen parallel wieder zentralisiert werden. Oder der Gedanke der partnerschaftlichen Kooperation (joined up government) gerät in ein spannungsreiches Verhältnis zu nach wie vor angewendeten hierarchischen Formen der Steuerung (Newman 2001, 32 u. 111; Davies 2002). Diese Widersprüchlichkeit in der einen oder anderen Form wird auch dem Programm Soziale Stadt immer wieder unterstellt (Walther 2002a).

Für die sozialwissenschaftliche Governancediskussion waren in den vergangenen Jahren drei Aspekte zentral:

- Die sektorübergreifende Steuerung über Netzwerke;
- Prozesse und Institutionen gesellschaftlicher Selbstregelung;
- Governance als Konfiguration von Regelssystemen.

4.2.2.1 Governance und sektorübergreifende Steuerung über Netzwerke

Netzwerke gelten in der Steuerungsdiskussion als zeitgemäße Form der Steuerung, da sie in der Lage sind, die wachsende Interdependenz der gesellschaftlichen Teilsysteme abzubilden und deren negative Externalitäten flexibel zu bearbeiten (Mayntz 1992 u. 1993). Die wachsende gesellschaftliche Differenzierung und die Ausbildung von sektorspezifischen Handlungslogiken wurde in der Steuerungsdiskussion als zentrales Hindernis für die Bemühungen der Politik gesehen, gesellschaftliche Zusammenhänge gezielt zu beeinflussen (Mayntz 1987, 100f.). Dieses Problem tritt im Programm Soziale Stadt in zugespitzter und zweifacher Form auf:

Zunächst sollen Akteure aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren (Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft) zusammenwirken. Die gesellschaftliche Differenzierung in unterschiedliche Sektoren impliziert aber, dass diese Sektoren durch spezifische Handlungslogiken charakterisiert werden können, die nicht kompatibel sind. Unter sektorspezifischen Handlungslogiken werden die einen Sektor überwiegend prägenden Handlungsmuster, normativen Orientierungen und Entscheidungsverfahren verstanden (Schuppert 1989b, 69). Schimank ordnet einzelnen gesellschaftlichen Sektoren teilsystemische Orientierungshorizonte zu, die als Anreiz- und Sanktionsstrukturen die Akteure in ihrem Verhalten prägen (vgl. Schimank 1996, 243). So wird bspw. das Feld der Politik durch den Wettbewerb der Parteien, das Mehrheitsprinzip, Verhandlungszwänge, Machterhaltungsstrategien und Wahlen geprägt. Für die Wirtschaft sind dagegen enge Kosten-Nutzen-Kalküle und der Markt-Preis-Mechanismus relevant.

Zum anderen haben sich ebenfalls Politikfelder wie Städtebau, Jugendhilfe, Arbeitsmarktpolitik, Wohnungspolitik etc. ausdifferenziert, die problemorientiert und stadtteilbezogen zusammengeführt werden sollen. Analog zu den Sektoren werden auch Politikfelder durch spezifische Handlungslogiken geprägt, zu denen bspw. das spezifische Wissen um Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge bei der Anwendung von Verfahren und Instrumenten der Steuerung gehört. Aufgrund der ausgeprägten Eigenständigkeit und Eigensinnigkeit der Politikfelder hat sich deren gegenseitige Anschlussfähigkeit verringert und wird wie oben dargestellt als zentrales Hindernis bei der Umsetzung von

Querschnittsaufgaben gesehen.⁶⁷ Dies wird bei der vergleichenden Betrachtung einzelner Politikfelder wie der Arbeitsmarktpolitik, der Stadterneuerung oder der Wirtschaftsförderung deutlich. So ist das Quartier als Handlungsfeld und kognitive Bezugsgröße in der kommunalen Wirtschaftspolitik praktisch nicht vorhanden, da hier meist auf Standort- und Industriepolitik mit großen Betriebsgrößen gesetzt wird. Passende Strategien der quartierbezogenen und kleinbetrieblichen Förderung müssen erst entwickelt werden (ILS 2000).

Insbesondere interdependente Problemlagen erzeugen eine neue Handlungsarena, die quer zur Sektorstruktur und institutionalisierten Arbeitsteilung liegt. Neben der integrierten Stadtteilentwicklung wären die nachhaltige Raumentwicklung (Lokale Agenda 21) oder das integrierte Wassermanagement weitere Beispiele für i.d.R. nur schwach formalisierte sektorübergreifende Steuerungskonstellationen, in denen erkannte Interdependenzen zwischen den Sektoren in lokal spezifischen Konfigurationen mit unterschiedlichem Erfolg handlungsfähig gemacht werden. Das Zusammenwirken der Akteure aus unterschiedlichen Sektoren, Politikfeldern und Ebenen geschieht über horizontale und vertikale Netzwerke (Benz 2000; Mayntz/Scharpf 1995b, 50). Dabei wird davon ausgegangen, dass Netzwerk-Akteure mit den sektorspezifischen Handlungslogiken und Handlungsorientierungen anderer Akteure vertraut sind (Schimank 1996, 244) und die Akteure sich in mehreren Bezugssystemen bewegen können (Sauer 2000; Fürst 2001a, 374; Mayntz 1987, 102) und diese sich sogar in mixed-motive-Konstellationen in den Akteuren widerspiegeln (Blanke 2001, 156; Taylor-Gooby 1999).

In den Governance-Ansätzen der Institutionenökonomik werden Netzwerke als idealtypischer Governance-Modus verstanden, der in Wechselwirkung zu anderen Modi stehen kann (Powell 1990). Netzwerke als Steuerungsstruktur belassen den beteiligten Akteuren (und Organisationen) weitgehend ihre Autonomie und sind dennoch in Lage, über Vertrauen und Normen eine Verbindlichkeit der Entscheidungen herzustellen. Angesichts einer Pluralität von Akteuren aus Verwaltung, Politik, Wohlfahrtsverbänden, bürgerschaftlichen Vereinen und Unternehmen ist der Netzwerkansatz angesichts fehlender formaler institutioneller Integrationsmöglichkeiten zwar ein naheliegendes Steuerungsmodell. In der Regel bedürfen Netzwerke aber weiterer Unterstützung. So existieren meist organisatorische Kerne (z.B. Entwicklungsagenturen, Stadtteilmanagement) und institutionelle Rahmenbedingungen (Verwaltungsorganisation, politische Institutionen), die einen verbindlichen und sicher auch restringierenden Rahmen der Kooperation in Netzwerken darstellen (Benz/ Fürst 2003). Netzwerke werden damit zur abhängigen Variable, da ihre Handlungsfähigkeit in einem Mehrebenenspiel von der Mikropolitik und den hierarchischen Strukturen der beteiligten Organisationen abhängt, die den Netzwerkakteuren unterschiedlich viel Spielraum einräumen.

Die Analyse der sektoralen Zusammensetzung der Akteurskonstellationen und Netzwerke ist insofern von Bedeutung, als so die Frage beantwortet werden kann, ob sich Verschiebungen in der Zuordnung der Regelungsleistungen zu einzelnen Sektoren ergeben (Schuppert 1998b). Das Programm Soziale Stadt hat den Anspruch, dem zivilgesellschaftlichen oder Dritten Sektor mehr Kompetenzen einzuräumen und

⁶⁷ Im Handlungsfeld der Sozialen Stadt entsprechen diese Handlungslogiken oftmals den Rationalitäten beruflicher Felder (professionelle belief systems)

Funktionen auf hybride, d.h. innerhalb des Sektorenmodells nicht genau zu zuordnende Organisationen zu verlagern.

Es wird allerdings zunehmend schwieriger, einen Sektor trennscharf nach dominanten Handlungslogiken und entsprechenden Interaktionsorientierungen zu charakterisieren. Zwar sind solidarische Handlungsformen vermutlich überwiegend im Bereich der organisierten Zivilgesellschaft, im Dritten Sektor und in informellen Netzen gegenseitiger Selbsthilfe zu finden. Aber schon das Handeln von Wirtschaftsakteuren am Markt kann wie oben am Beispiel der regionalen Produktionssysteme gezeigt wurde, nicht mehr auf ein enges Kosten-Nutzen-Kalkül und das kompetitive Konkurrenzprinzip reduziert werden. Offensichtlich sind hier ebenfalls Mechanismen wie Vertrauen und Sozialkapital wirksam (Taylor-Gooby 1999; Boyer/ Hollingsworth 1997).

Insbesondere die öffentliche Verwaltung kann immer weniger durch einen einheitlichen Handlungsmodus charakterisiert werden, sondern bedient sich je nach Handlungsfeld immer stärker marktlicher, kooperativer, informeller und gemeinschaftlicher Koordinationsformen (vgl. Schuppert 1998). Offensichtlich ist es gerade der öffentliche Sektor, der über eine große Flexibilität verfügt, da er im Prinzip alle Handlungslogiken anwenden kann: zumindest der Wettbewerb in unterschiedlichen Formen (Quasi-Märkte, Policy-Wettbewerbe⁶⁸) und Verhandlungen gehören neben regulativen Steuerungsformen mittlerweile zum Standardrepertoire administrativen Handelns (Blanke 2001). In jedem Fall ist staatliches Handeln nicht mehr allein durch den Modus der Hierarchie zu kennzeichnen, der gleichwohl stets präsent bleibt. Die Sektoren können nur unter Vorbehalt als einheitliche und widerspruchsfreie Handlungshorizonte verstanden werden.⁶⁹ Es wird sowohl in Bezug auf einzelne Sektoren als auch in sektorübergreifenden Steuerungsprozessen immer zu Mischformen kommen, die das Thema der Governance-Forschung sind. Einzelne Regelungsfelder wie Forschungsförderung oder Raumplanung, in denen Akteure aus unterschiedlichen Sektoren zusammenkommen, lassen sich als Konfigurationen bestimmter Koordinationsmechanismen und Handlungslogiken beschreiben. Gerade das Zusammenwirken von unterschiedlichen Koordinationsformen und eigenständigen Regelungsleistungen gesellschaftlicher Organisationen, die sich zum Teil auf einzelne Kollektivakteure (z.B. solche der bürgerschaftlichen Selbstorganisation wie Vereine) und auf die Interaktionen zwischen Kollektivakteuren beziehen, scheint konzeptionell ein noch weitgehend leeres Feld.

4.2.2.2 Governance als Selbststeuerung, Selbstorganisation und Selbstregulierung

Vielfach wird der Governance-Begriff im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Selbststeuerungspotenzialen verwendet (Kooiman 1999, 83; Kooiman/v. Vliet 2000; Fürst 2001a, 371; Fürst 2003c), z.T. sogar auf den engeren Bereich der Selbststeuerung in

⁶⁸ vgl. hierfür Benz 2004a; Cashore 2002

⁶⁹ So wird neuerdings eine Professionalisierung des Dritten Sektors beobachtet, die ein Abgrenzung vom Markt schwierig werden lässt (Zimmer/ Priller 2003). Immerhin kann davon ausgegangen werden, dass bestimmte Entscheidungsverfahren wie Mehrheitsvoten oder Konsensprinzipien in Unternehmen eher selten zu finden sind.

Netzwerken begrenzt (Rhodes 1996). Die Gegenüberstellung von politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregelung war eines der zentralen Themen der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion (Mayntz/Scharpf 1995a). Politische Steuerung, verstanden als die absichtsvolle und problemorientierte Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse durch politische Akteure, wurde dabei zumeist der Selbstregelung durch gesellschaftliche Akteure gegenübergestellt. In der Auseinandersetzung zwischen Systemtheorie und Akteurs- bzw. Handlungstheorie wurde diese Dichotomie zugespitzt. Die Eigendynamik und Selbststeuerungsfähigkeit gesellschaftlicher Teilsysteme galt Vertretern der Systemtheorie als weitgehend unbeeinflussbar durch politische Akteure (vgl. für diese Auseinandersetzung: Scharpf 1989; Luhmann 1989; Braun/Lange 2000; Ronge 1994; vgl. Kap. 3.1.3).

Im Governance-Ansatz werden politische Intervention und gesellschaftliche Selbststeuerung nicht als Gegensatz wahrgenommen, sondern als komplementäre Prinzipien verstanden (Schuppert 2003, 248; vgl. a. Zumbansen 2000; Kaufmann 1999; Blanke 2001). D.h. mit der Governance-Diskussion geht folgende Vermutung einher: *„The most important thing to do if one wants to improve the capacity for steering and management for the government, therefore, would be to strengthen the self-governing capacity of segments of society.”* (Peters/Pierre 2000, 33)

Gerade der Ansatz des Programms Soziale Stadt basiert mehr oder weniger deutlich auf einem Steuerungsmodell, bei dem Prozesse gesellschaftlicher Selbststeuerung einhergehen mit dem üblichen Vollzug von Verwaltungsaufgaben. Die Anregung von Prozessen der Selbstorganisation und Selbststeuerung, von selbsttragenden und eigendynamischen Entwicklungen ist ein vielfach angesprochenes zentrales Ziel im Programm Soziale Stadt (Sauter 2001; Franke/Löhr/Sander 2000). Prozesse der Selbststeuerung und Selbstorganisation sind hier allerdings nicht nur Ergebnis rechtlicher Rahmenbedingungen (wie im z.B. Stiftungsrecht), sondern Resultat aktiver Mitwirkung und Aktivierung durch (kommunal-)staatlicher Akteure. Das Ausmaß gesellschaftlicher Selbststeuerung lässt sich dabei nicht immer deutlich bestimmen, weil gesellschaftliche Selbstorganisation, eigenständige Kooperation von Organisationen und politische Steuerung ineinander übergehen.

Der Begriff der Selbststeuerung ist zudem unscharf, weil er in verschiedenen theoretischen Zusammenhängen verwendet wird und selten gegenüber Begriffen wie Autopoiesis, Eigendynamik und kritischen Massen abgegrenzt wird. Kooiman und van Vliet definieren Selbststeuerung wie folgt:

„Self-governance is the capacity of social entities to provide the necessary means to develop and maintain their identity, by and large, by themselves - and thus shows a relatively high degree of social-political autonomy.” (Kooiman/v. Vliet 2000, 360)

Selbststeuerung wird hier als besonderer Governance-Modus innerhalb eines allgemeinen Governance-Begriffs als Gesamtheit aller Regelungsformen mit Bezug auf einen kollektiven Sachverhalt verstanden und von hierarchischen Regelungsformen abgegrenzt. Er wird hier weniger auf gesellschaftliche Teilsysteme bezogen, sondern bezeichnet eine bestimmte Qualität der Handlungsabstimmung und Regelungskompetenz in einer Akteurskonstellation jenseits staatlicher Vorgaben.

Hinweise auf Prozesse der Selbststeuerung finden sich bei Elinor Ostrom, die Prozesse eigenständiger Regelbildung in Bezug auf die Nutzung natürlicher Ressourcen und Kollektivgüter untersucht hat. In den von Ostrom identifizierten *self-governing associations* oder *self-governed common-pool resource systems* gibt sich ein kollektiver Akteurszusammenhang die Regeln in Bezug auf die Nutzung einer kollektiven Ressource selbst, überwacht die Anwendung der Regeln und spricht Sanktionen bei Verstößen aus (Ostrom 1992, 1999, 2000a).⁷⁰ Solche Institutionen der Selbstregelung sind dabei an bestimmte Voraussetzungen gebunden, die von Ostrom wie folgt benannt werden (Ostrom 2000a, 34):

Attributes of the Resource:

- R1. Feasible improvement: Resource conditions are not at a point of deterioration such that it is useless to organize or so underutilized that little advantage results from organizing.
- R2. Indicators: Reliable and valid indicators of the condition of the re-source system are frequently available at a relatively low cost.
- R3. Predictability: The flow of resource units is relatively predictable.
- R4. Spatial extent: The resource system is sufficiently small, given the transportation and communication technology in use, that appropriators can develop accurate knowledge of external boundaries and internal microenvironments.

Attributes of the Appropriators:

- A1. Saliency: Appropriators are dependant on the resource system for a major portion of their livelihood.
- A2. Common understanding: Appropriators have a shared image of how the resource system operates (attributes R1, 2, 3, and 4 above) and how their actions affect each other and the resource system.
- A3. Low Discount rate: Appropriators use a sufficiently low discount rate in relation to future benefits to be achieved from the resource.
- A4. Trust and Reciprocity: Appropriators trust one another to keep promises and relate to one another with reciprocity.
- A5. Autonomy: Appropriators are able to determine access and harvesting rules without external authorities countermanding them.
- A6. Prior organizational experience and local leadership: Appropriators have learned at least minimal skills of organization and leadership through participation in other local associations or learning about ways that neighbouring groups have organized.

Zumindest die ressourcenbezogenen Merkmale lassen sich nur schwer auf andere als die von Ostrom untersuchten Fälle übertragen. Mit Bezug auf eine sozial-räumliche Einheit treten hier vor allem zwei Probleme auf: Erstens werden deren Grenzen nicht allein durch die Verwaltungseinheiten bestimmt, sondern sind ebenfalls Ergebnis sozialer Konstruktionen und Abgrenzungen und damit als Handlungsreferenz undeutlich (für Regionen: vgl. Benz/Fürst 2003). Stadtteile verfügen als soziale Räume durchaus über

⁷⁰ Das Vorhandensein einer dritten, meist staatlichen, Regelungsinstanz ist in den Fällen, die von Ostrom untersucht wurden, zentral.

eine innere Struktur mit identifikatorischen Potenzialen und symbolisch wirksamen Abgrenzungen, die zur unüberwindbaren Distanz zwischen den sozialen Gruppen werden können (Bourdieu 1991). Stadtteile und Regionen sind aber allein aufgrund ihrer Sozialstruktur nicht per se kollektiv handlungsfähig, eine kollektive Identität als kognitive oder normative Basis koordinierten Handelns ist keinesfalls selbstverständlich, die Bindung an den Stadtteil möglicherweise gering.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Autonomie im Stadtteil alles andere als umfassend ist und daher einer Selbststeuerung der kollektiven Belange Grenzen gesetzt sind. Mit Selbststeuerung ist ein Prozess der Handlungsabstimmung gemeint, der auf der Ebene der Region oder der Stadtteile ein gewisses Maß an Autonomie im kollektiven Handeln erreicht. Selbststeuerung in einem Stadtteil der Sozialen Stadt würde bedeuten: Entscheidungen über die Verwendung von Fördermitteln werden vor Ort diskutiert und getroffen, die Ressourcenverantwortung liegt ebenfalls bei Organisationen im Stadtteil, die Projektumsetzung erfolgt unter der Kontrolle bzw. Verantwortung lokaler Akteure. Kollektive Handlungsfähigkeit und Selbststeuerung setzen eine Akteurskonstellation voraus, die einem halbwegs autonomen Kollektivakteur gleicht. Diese inneren Strukturen in Form von sozialen Netzwerken oder Organisationen des Dritten Sektors sind in den Stadtteilen der Sozialen Stadt vermutlich eher nicht vorhanden und bedürfen der externen Unterstützung.

Selbststeuerung (self-governance) findet in der Sozialen Stadt im Rahmen der vorhandenen Institutionen statt. Insofern ist Selbststeuerung hier nicht als gesellschaftliche Selbstregelung zu verstehen (Schuppert 1989a, 144; Mayntz/ Scharpf 1995a). Bei dieser Unterscheidung war die Gegenüberstellung von staatlichem Handeln und gesellschaftlicher Selbststeuerung leitend, wobei in diesem Verständnis der Selbststeuerung „... jene Bereiche zuzuordnen (sind), in denen eine privatrechtlich organisierte Kraft zur Selbstregulierung staatsentlastend wirkt und staatlicherseits zumindest toleriert, wenn nicht finanziell unterstützt oder rechtlich anerkannt wird“ (Schuppert 1989a, 144). Dies trifft die Realität der Sozialen Stadt nur zum Teil, da in den Stadtteilen der Sozialen Stadt davon auszugehen ist, dass es zu einem Mix hoheitlicher Verwaltungsaufgaben, gesellschaftlicher Selbstorganisation, staatlichen Förderprogrammen und privatwirtschaftlicher Initiative kommt. Diese Mischung aus gesellschaftlicher und staatlicher Regulation steht im Mittelpunkt der Governance-Diskussion (Schuppert 2003, 257).

Der Begriff der Selbststeuerung verweist auf eine qualitative Unterscheidungsmöglichkeit von Governance-Mustern, die neben der kategorialen Unterscheidung der Governance-Modi Markt, Hierarchie und Netzwerk steht. D.h. auch die *self-governed common-pool resource systems*, die von Elinor Ostrom ausführlich betrachtet wurden, können durch eine Kombination von hierarchischer und netzwerkförmiger Koordination geprägt sein und dabei einen hohen Grad der Selbststeuerung erreichen. Derartige Institutionen der kooperativen Selbststeuerung und -organisation als alternative Lösung gegenüber Markt und Staat für die Problematik kollektiven Handelns sind ein zentrales Thema politikwissenschaftlicher Forschung (vgl. Ostrom 1992, 1999, 2000a), gewinnen aber auch in der Planung zunehmend an Interesse (Gualini 2001; Healey 1998; Fürst 2002, 51-52; Hajer/ Zonefeld 2000).

Hier wird vorgeschlagen, die Begriffe Selbststeuerung und Selbstorganisation auf unterschiedliche Teilbereiche und Ebenen der Entwicklungsprozesse in Stadtteilen und zunächst weniger auf den Stadtteil insgesamt zu beziehen. Damit ließen sich mehrere Erscheinungsformen von Selbstorganisation und Selbststeuerung unterscheiden:

- Gesellschaftliche Selbstorganisation in Organisationen (Vereinen, Initiativen, Gewerbeverbänden; vgl. Schuppert 2003, 246; 1989a; Zimmer 2002, 9). Von Selbstorganisation in diesem Sinne wird auch dann gesprochen, wenn sich im Fortgang eines Planungsprozesses aus einer zunächst unorganisierten Großgruppe ein handlungsfähiger kollektiver Akteur entwickelt (vgl. Herrmann 2002b am Beispiel Bürgerforum Hamburg-Altona).
- Selbstkoordination von Trägern der Wohlfahrtspflege und öffentlichen Einrichtungen wie Schulen etc. wobei hier auch zivilgesellschaftliche Vereine teilnehmen können. Meist findet dies in Form von Arbeitskreisen oder Runden Tischen statt. Derartige Koordinationsformen sind auch ohne ein Förderprogramm Soziale Stadt häufig zu finden. Meist nehmen die Einrichtungen der Fürsorge daran teil: Schulen, Kirchen, Kindertagesstätten, Jugendzentren, Gemeinwesenarbeit. Diese nehmen den Charakter von thematischen Netzwerken an. Die eigenständigen Koordinationsleistungen dieser Netzwerke können von anderen Koordinationsformen abgegrenzt werden. Sie werden als eigenständiger Governance-Modus interpretiert aber nicht allgemein mit Governance gleichgesetzt (siehe oben).
- Kooperative Selbststeuerung von Ämtern, Wirtschaftsakteuren, Bürgern, sozialen Einrichtungen und politischen Organisationen, die aber erheblichen Restriktionen unterliegt. Auch hier ist zunächst von Netzwerkmodellen auszugehen, es existieren darüber hinaus eine ganze Reihe von organisatorischen Lösungen, die diese Kooperation unterstützen aber nicht zwangsläufig die in Netzwerken wirksamen Mechanismen induzieren (z.B. Stadtteilentwicklungsgesellschaften). Dies ist der eigentliche Bereich des Programms Soziale Stadt.

Der Aspekt der Selbstorganisation in Bürgerforen hat bislang wenig Aufmerksamkeit gefunden. Bürgerforen sind als Kollektivakteure von den Organisationen des Dritten Sektors (Vereinen, Initiativen) zu unterscheiden (Herrmann 2002b, 164).⁷¹ Funktionen, Zielrichtung, Interaktionsmodi und Zusammensetzung sind unterschiedlich. Sie bilden dennoch einen wichtigen Rahmen für Prozesse der Selbstorganisation, in dem Rollen- und Arbeitsverteilungen vorgenommen werden und nach erfolgten Willensbildungsprozessen das Forum als Kollektivakteur eine begrenzte Handlungs- und Strategiefähigkeit in Bezug auf den Prozess der Stadtteilerneuerung erreicht:

„Aus regelmäßig wiederkehrenden Interaktionen können unter Bezug auf eine sich entwickelnde, gemeinsame regulatorische Basis soziale Gruppen entstehen.“ (Herrmann 2002b, 163)

Diese gemeinsame regulatorische Basis besteht in gemeinsam anerkannten Ordnungen, Regeln und Überzeugungen. Sie ermöglicht es, individuelle Handlungen aufeinander zu

⁷¹ Wenngleich der Gedanke, ein Bürgerforum in Form eines Vereins nach Ende der Förderung weiterzuführen, einigen Charme hat (dazu später mehr im Fallbeispiel Bremen-Blockdiek).

beziehen und bietet so die Möglichkeit sich selbst erhaltender Kommunikationen und Handlungen (ebd. 163).

Ob über diese Elemente hinaus auf der Ebene der Stadtteile von Selbststeuerung gesprochen werden kann, bleibt den abschließenden Überlegungen im Schlusskapitel vorbehalten. Die Frage ist, ob sich im Verlauf der Umsetzungsprozesse im Programm Soziale Stadt ein teilautonomes Policy-Subsystem „Stadtteil“ entwickelt.

4.2.2.3 Governance als Konfiguration von Regelsystemen

Der mit dem Governance-Begriff verbundene Wendepunkt in der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion zeichnet sich in dem Konsens ab, von Governance nur zu sprechen, wenn man die Aufmerksamkeit auf einen bestimmten Ausschnitt der Wirklichkeit lenken will, nämlich auf die Regelsysteme für kollektives Problemlösen (Mayntz 2004b). Damit wird auch noch mal der Unterschied zum Regieren oder zu politischer Steuerung verdeutlicht. Die Tätigkeit einer Regierung verweist immer auf einen Akteur. Governance als Konfiguration von Regelsystemen dagegen betont die zwischen den Akteuren wirksamen Muster der Ordnungsbildung und Handlungsregulierung. Der Begriff der Regelsysteme wurde in den Politikwissenschaften u.a. von Lehbruch geprägt (Lehbruch 2000; vgl. a. Czada 1997). Regelsysteme bilden ein Set von Spielregeln der Politik, die sich nicht direkt aus Gesetzestexten ableiten lassen. Sie sind zwar „... *nicht unabhängig von verfassungsmäßigen Kompetenzzuweisungen und institutionalisierten Prozeduren, also etwa vom Wahlsystem, von den Vorschriften über die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung oder von der Geschäftsordnung des Parlaments; aber sie haben ihr Eigengewicht und beeinflussen die praktische Handhabung der Kompetenz- und Verfahrensnormen*“ (Lehbruch 2000, 14).

Diese Spielregeln sind im Wesentlichen nicht kodifiziert, weshalb für die Beschreibung oft der Begriff der politischen Kultur und des politischen Stils verwandt wird. Regelsysteme sind eng mit den Organisationsformen, den Verfahren, Interaktionsformen und der emergenten Akteurskonstellation verbunden. Regelsysteme im Sinne von Governance können nur zum Teil aus dem bestehenden institutionellen Rahmen abgeleitet werden, denn „... *sie werden als solche von den Handelnden oft genug nur bruchstückhaft bewusst gemacht und noch weniger etwa schriftlich niedergelegt, sondern sind in einem funktionierenden Gemeinwesen Bestandteil eines gelebten Einverständnisses, ...*“ (Lehbruch 2000, 14).

Regelsysteme teils formell festgelegt sind, teils in dauerhaften Interaktionen und Routinen kommunikativ ausgebildet. Unter dem Begriff der Regelsysteme werden Institutionen und Akteurskonstellationen vereint (Mayntz/ Scharpf 1995b, 19). Die Konfiguration der Regelsysteme stellt gleichsam die Verbindung von Struktur und Prozess dar.⁷² Regelsysteme sind einerseits in Arrangements verfestigt, werden aber als veränderbar und revidierbar betrachtet. Zur Präzisierung dieses Feldes kann auf den Ansatz von Ostrom

⁷² Governance wird weder als Handlung noch als Struktur gesehen, der Begriff des Mechanismus verweist darauf. In gewisser Weise übernimmt der Governance-Begriff eine Funktion, die dem Habitus-Begriff bei Bourdieu ähnelt (Bourdieu 1987). Der Habitus verbindet in der Soziologie Pierre Bourdieus die Präferenzen individueller Akteure mit deren Position im Gefüge gesellschaftlicher Großgruppen. Er stellt einen Zusammenhang her zwischen dem generalisierten Verhalten von Gruppen von Individuen und deren Position im sozialen Raum.

zurückgegriffen werden, in dem Regelsysteme für kollektives Handeln einen hohen Stellenwert haben (Ostrom/ Gardner 1991, 122ff.; Ostrom 1986; 1992; vgl. a. Denters/Klok 2003; Schmitter 2002). Hier wurden verschiedene Regelsysteme bestimmt, deren erfolgreiche Ausbildung und Anwendung eine zentrale Bedingung für kollektives Handeln darstellt.⁷³ Diese Regeln sind nicht isoliert wirksam, sondern ergeben im Zusammenspiel eine Konfiguration (Ostrom/Gardner 1991, 126). Sie wurden von Ostrom später zu *design principles* für die Regulierung von Kollektivgutproblematiken erweitert (Ostrom 2000a; vgl. a. Schmitter 2002). Regelsysteme haben für Ostrom den Status von Institutionen, die sowohl formaler wie auch informaler Natur sein können: „*This paper uses the term „institution“ in the third sense: an institution is simply the set of rules actually used (the working rules or rules-in-use) by a set of individuals and potentially affecting others.*“ (Ostrom 1992, 19)

Diese Perspektive der *rules in use* ähnelt der Governance-Perspektive insofern, als hier kollektives Handeln nicht nur auf formelle Institutionen zurückgeführt wird, also die Government-Institutionen oder *rules in form*, sondern auch informelle Regelsysteme und Konventionen miteinbezogen werden (vgl. a. Lowndes 2001). Letztere sind stark von lokalen Bedingungen abhängig. Ohne die Ausbildung von allgemein akzeptierten Regelsystemen ist die erfolgreiche Handlungskoordination in einer Akteurskonstellation unwahrscheinlich. So steuern Regelsysteme die Rollenverteilung zwischen Akteuren durch die formale Vergabe von Initiativ- und Beschlussfunktionen. Rollenverteilungen können sich aber auch informell entwickeln. Sie beziehen sich auch auf die Verfahren zur Konfliktbearbeitung, Konsensbildung, Entscheidungsprinzipien und Verteilungsfragen. Sie bestimmen als

- *boundary rules* die Zugänge zu Entscheidungs-/ Handlungsarenen, beispielsweise Runden Tischen, Bürgerforen, Arbeitsgruppen (Selektivität vs. offener Zugang, offene und geschlossene Strukturen),
- *authority rules* die Kompetenzen, Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten sowie relevante Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf die Positionen (Initiativ- und Vorschlagsrechte, Beschlussfunktionen, Anhörungsrechte und Konsultationspflichten),
- *aggregation rules* die Entscheidungs- und Konfliktregeln und zugelassene Handlungsweisen und Verfahren (Mehrheitsprinzipien, Konsensverfahren, Vetorechte, Sanktionsfähigkeit),
- *scope rules* die Reichweite und Bindungswirkung der Entscheidungen in Bezug auf andere Arenen, aber auch die zulässigen Inhalte, Sachverhalte und Ergebnisse der Interaktion,
- *information rules* die erforderlichen Informationszugänge und -flüsse (vgl. Ostrom/ Gardner 1991).

Regelsysteme bilden die verlässliche Grundlage der Interaktion, werden aber nicht immer klar kommuniziert. Sowohl eher spieltheoretisch geprägte Untersuchungen als auch

⁷³ Ostrom u.a. beschäftigen sich primär mit Verteilungsfragen und Verfügungsrechten bei kollektiv genutzten (Natur-)Gütern. Dabei liegt das Interesse auf Regelungsformen, die nicht staatlich verbürgt sind und auch nicht der marktlichen Allokation zu zuordnen sind (vgl. Ostrom 1992, 1999, 2000a).

diskurstheoretisch orientierte Autoren verweisen als Voraussetzung für die Ausbildung von Regelsystemen für kollektives Handeln auf einen kontinuierlichen Zusammenhang wechselseitig aufeinander bezogener Interaktionen und Kommunikationen (Ostrom 2000; Herrmann 2002b; vgl. a. Benz 1994, 73). Die Ausbildung von Regelsystemen ist sowohl in der Netzwerkforschung (Jones et al. 1997), in der Diskurstheorie (Herrmann 2002b) und der Sozialkapitalforschung untersucht worden. So verweist bspw. Coleman auf die Ausbildung von Normen der Reziprozität und Sanktionsfähigkeit in geschlossenen Netzwerken als wichtigen Bestandteil des Sozialkapitals (Coleman 1988). Regelsysteme werden als kognitive Form des Sozialkapitals in Netzwerken beschrieben. Dazu gehören selbstvereinbarte Regeln der Interaktion (Ostrom/ Ahn 2001), die evolutive Entwicklung von Normen (wie Reziprozität, Fairness, vgl. Ostrom 2000b), Vertrauen (McEvily et al. 2003; Putnam 1993a) und weitere soziale Mechanismen (vgl. Jones et al. 1997), die Bestandteil der sozialen Praxis sind, aber im Fall der Sozialen Stadt kaum über formale Institutionen abgesichert werden können. Sie stehen in enger Verbindung zur Bildung von Governance-Strukturen (Maloney et al. 2000). Allerdings können auch die Mechanismen des Sozialkapitals nicht die bestehenden Institutionen ersetzen: *„Social capital, as our Italian study suggests, works through and with states and markets, not in place of them“* (Putnam 1993b, 44). Governance ist als ein Prozess der sozialen Produktion von Regelsystemen zu verstehen und wird hier mit der Bildung und Erhaltung von Sozialkapital verbunden wird (Maloney et al. 2000) und als Lernprozess verstanden.

4.2.3 Governance-Ansätze in der lokalen Politikforschung

Zu den Veränderungen der Governance-Strukturen auf der Ebene der Städte und Regionen hat es in der internationalen Diskussion eine ganze Reihe von Veröffentlichungen gegeben (Stoker 2000a; Le Galès 2002 u. 1998; Stoker 2000b; John 2001; Healey et al. 2000; Heinelt/Mayer 1997; Haus/Heinelt 2003). Dabei wird Local Governance bisweilen relativ allgemein mit den politischen Veränderungen und Reformprozessen auf der lokalen Ebene in Verbindung gebracht (vgl. John 2001) oder aber mit der Betrachtung von Netzwerken verbunden (Le Galès 2001; Fürst et al. 2001). Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3.1.2 genannten Veränderungen der Stadtpolitik werden bisweilen nahezu alle neuen Formen öffentlich - privater Kooperation mit dem Begriff Governance bezeichnet (Simons 2003). Insbesondere das Modell der public-private-partnership wird als Beispiel für das Zusammenwirken öffentlicher und privatwirtschaftlicher Akteure hervorgehoben (Stoker 1998b; Selle 1997, 39). Allerdings blieb dies begrenzt auf einzelne projektbezogene Kooperationen zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren. Public-private-partnerships sind zunächst nicht mehr als eine formal-organisatorische Form der Kooperation zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren. Sie können nicht per se als nicht-hierarchische Netzwerke verstanden werden. Die faktischen Interaktionsmuster weisen eine größere Bandbreite auf und zeigen auch Muster der Hierarchie (Lowndes/ Skelcher 1998; Davies 2002). Insofern bilden Modelle öffentlich-privater Partnerschaften eine gute empirische Referenz für den Governance-Ansatz, sind aber nicht mit ihm gleichzusetzen. Der Bezug zu Prozessen der Selbststeuerung wird hier nicht hergestellt oder verbirgt sich unausgesprochen hinter dem Netzwerkbegriff.

Insbesondere in Großbritannien wird auf die Unterscheidung von Government und Governance zurückgegriffen. Die Unterscheidung ist dabei nicht vereinfacht mit dem Gegensatz von formell und informell oder Institution und Netzwerk gleichzusetzen. Diese Unterscheidung ist insofern nicht weiterführend, als kommunale Politik stets auch durch informelle Momente geprägt wurde und der Governance-Begriff hier keinen neuen Sachverhalt bezeichnet: „*The process of local governance is not new, it has just become progressively delinked from the representative and bureaucratic institutions of local government*“ (Lowndes 2001, 1961).

In der englischen Diskussion markierte die Verwendung des Begriffs Governance einen (zum Teil dramatischen) Wandel in der lokalen Politik. Der Begriff wurde dabei durchaus kritisch verwendet, indem der Wandel von Government zu Governance als eine Verlagerung von Steuerungsfunktionen auf gesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure beschrieben wurde (*hollowing out of the state*).⁷⁴ Damit wurden zwei Problemstellungen relevant. Die neuen Funktionsträger waren zum einen nur noch mittelbar einer legitmierten politischen Kontrolle zugänglich. Zum anderen vervielfältigte sich das Akteursspektrum idealtypisch gesprochen von einer *single purpose agency*, wie sie die deutsche Kommunalverwaltung darstellt, zu einer fragmentierten aber interdependenten Akteurskonstellation aus Behörden, *Quasi Non Governmental Organisations* (QUANGOS) und privatwirtschaftlichen Organisationen, womit Koordinations- und Legitimationsprobleme auftraten.

Die Unterscheidung von Government und Governance erfasst somit einen Wandel und eine weitere Differenzierung der gesamthaften institutionellen Momente lokaler Politik, der in veränderten Rollenverständnissen, veränderten Regelsystemen und Interaktionsformen, zunehmender organisationaler Autonomie und neuen Anforderungen an die Legitimationsfindung seinen Ausdruck findet (Lowndes 2001; John 2001, vgl. Tab. 5). Die Unterscheidung von Government und Governance dient der Beschreibung eines *institutionellen* Wandels. In den neo-institutionalistisch inspirierten Governance-Ansätzen wird damit ein Wandel in der analytischen Perspektive mit dem realen Wandel der lokalen Politik verbunden (Lowndes 2001, 1954).

⁷⁴ „Essentially governance is an analytical concept developed by academics to help understand a situation in which the central state's traditional powers and abilities to achieve its aims appear to have been considerably reduced (...). It was never intended to be deployed as a predictive concept nor as a strategy for opening up the decision making process“ (Atkinson 2002, 783).

Tabelle 5: Ausprägungen von Government und Governance nach Peter John (John 2001, 17)

| | Government | Governance |
|---------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| 1. Number of institutions | Few | Many |
| 2. Bureaucratic structure | Hierarchical Consolidated | Decentred Fragmented |
| 3. Horizontal networks | Closed | extensive |
| 4. International networks | Minimal | Extensive |
| 5. Democratic linkage | Representative | Representative + new experiments |
| 6. Policies | Rotinized | Innovative Learning |
| 7. Central Government | Direct control | Decentralizes + micro intervention |
| 8. Leadership | Collegial/clientelist | Mayoral/ charismatic |

Die unter Governance subsummierten neuen Politik-Formen wurden dabei stets ambivalent beurteilt: als innovativer Weg der Ressourcenmobilisierung und wachsende Möglichkeit zur bürgerschaftlichen Mitbestimmung, aber auch als Verlust an demokratischer Kontrolle, da Entscheidungen zunehmend in nicht legitimierte Akteurszusammenhänge verlagert werden (vgl. für diese kritische Perspektive: Mouleart et al. 2001; Burns 2000; Simons 2003).

In Deutschland ist der Governance-Begriff in der lokalen Politikforschung anders als auf der Ebene der Region (vgl. Fürst 2001a, 2003a, 2003c) bislang eher selten explizit verwendet und konzeptionalisiert worden (vgl. dazu Heinelt 2004). Zumeist dominierten in jüngeren Veröffentlichungen Fragen der Verwaltungsmodernisierung wie die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (Weiß 2002; Bogumil 2001, 108ff) oder es stand die Einführung direktdemokratischer Elemente im Vordergrund (Wollmann 2002; vgl. a. Bogumil 2002b). Darüber hinaus bestimmte das Thema Bürgerkommune (Bogumil 2001, 21ff; Haus 2002) oder Fragen der Partizipation die Agenda (Gabriel 1997; Feindt 2001).

Das bedeutet jedoch nicht, dass die hier interessierende Fragestellung ignoriert wurde. Im Gegenteil: eine ganze Reihe von Studien beschäftigten sich mit dem Wandel der politischen Steuerung auf der lokalen Ebene. Insbesondere der Arbeitskreis Lokale Politikforschung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft gab regelmäßig den Rahmen, um derartige Fragen zu diskutieren.⁷⁵ Dabei wurden andere Begrifflichkeiten verwendet und die Schwerpunkte je nach Disziplin (Raumplanung, Stadtsoziologie, Politikwissenschaft) und Politikfeld (Sozialpolitik, Umweltpolitik) anders gesetzt (Heinelt 2004; Heinelt/Mayer 1997; Blanke 1991; Heinelt/Wollmann 1991). Dennoch sind zentrale Elemente der Governance-Diskussion wie interorganisatorische Koordination und Akteursnetzwerke hier durchaus thematisiert worden. Gleichwohl halten zwei Leitfiguren des Arbeitskreises fest: *„Dies ist damit verbunden, dass sie (die lokale Politikforschung, Anm. d. A.) sich (...) dem Gegenstandsbereich „Stadtpolitik“ (mit Ausnahme der Gründungsphase des Arbeitskreises) nur begrenzt „gesellschaftspolitisch“ zugewendet hat und Fragen der „Staatstätigkeit“ auf lokaler Ebene dominant geblieben sind, ohne dass die*

⁷⁵ vgl. zur Geschichte des Arbeitskreises und der inhaltlichen Schwerpunkte: Heinelt/Mayer 2001

Veränderung von „Staatstätigkeit“ insgesamt (angesichts einer sich transformierenden gesellschaftlichen Umwelt) hinlänglich systematisch zum Gegenstand gemacht worden wäre.“ (Heinelt/ Mayer 2001, 72)

Dagegen sind im anglo-amerikanischen Sprachraum vielfältige Governance-Analysen entstanden. Insbesondere der aus den USA stammende Urban Regime Ansatz weist Überschneidungen mit dem Governance-Konzept auf. Das Konzept wurde Mitte der 80er Jahre in den USA unter anderem von Clarence Stone im Rahmen seiner Atlanta-Studie formuliert und zunächst innerhalb der USA weiterverwendet (Stone 1989, 2001, 2002).⁷⁶ Später dann wurde der Ansatz auch in England und anderen europäischen Staaten angewandt und hat an Einfluß in der lokalen Politikforschung gewonnen, auch wenn die Übertragbarkeit auf den europäischen Kontext stets mit einem Fragezeichen versehen wurde (Harding 2000; Le Galès/Harding 1998; Harding 2000; Stoker/Mossberger 2001).

Inhaltlich war der Ausgangspunkt für Stone, dass Stadtpolitik nicht allein durch die institutionellen Strukturen der kommunalen Politik erklärt werden kann, sondern dass gerade in den USA durch die relativ schwache Position der lokalstaatlichen Institutionen Stadtpolitik durch die Bildung von sektorübergreifenden Koalitionen geprägt ist. Nicht der Wahlsieg führt eine lokale Regierung zur Macht, sondern die Bildung einer dauerhaften Koalition, die eine strategische Handlungsfähigkeit und Hegemonie über die städtische Entwicklung erlangt. Insofern liegt auch dem Urban Regime Ansatz die Unterscheidung von Government und Governance zugrunde (Harding 2000, 55). Keiner der beteiligten Regime-Akteure ist in der Lage, seine Ziele allein durchzusetzen. Angesichts fragmentierter Machtkonstellationen und verteilter Ressourcen besteht eine gewisse Notwendigkeit zur Kooperation, die über einzelne Projekte hinausgeht. Lokale Regierungen sind von ihren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontexten abhängig und bilden Koalitionen und Allianzen mit gesellschaftlichen Akteuren. Letztere gewinnen wiederum Zugang zu den institutionellen Ressourcen des politisch-administrativen Systems. Es handelt sich in der Regel um Vertreter der Wirtschaft. Aber auch Verbände, Gewerkschaften, Initiativen, Parteien und Kirchen können Bestandteil eines Regimes sein. Koalitionen im Sinne Urbaner Regime sind informelle Bündnisse mit Zugang zu den institutionellen Ressourcen der Politik:

„An urban regime can thus be defined by as a coalition of interests at the urban scale, including, but not limited to, elected local government officials, that coordinates resources and thus generates governing capacity.“ (Painter 1997, 129)

Der Regime-Ansatz zielt auf den politischen Prozess der Handlungskoordination auf der städtischen Ebene und betont dabei den Aspekt der sozialen Produktion von Macht. Wesentliches Ziel eines etablierten Regimes ist der Machterhalt, wobei Macht weniger in Kategorien der Herrschaftsausübung und Subordination gedacht wird, sondern als Befähigung, gemeinsam gesetzte Ziele über die Bündelung von Kräften zu erreichen (*capacity to act* bzw. *governing capacity*). Ein Regime beruht auf dauerhaften Interaktionen, lässt sich aber nicht unbedingt auf die in Netzwerken wirksamen Mechanismen reduzieren oder pauschal mit einer öffentlich-privaten Partnerschaft gleichsetzen.

⁷⁶ Weiterer wichtiger Autor in den USA ist Elkin (Elkin 1987)

Eine genauere Betrachtung der *Urban Regime Anatomy* von Stone macht die Ähnlichkeiten zum hier angestrebten Verständnis von Governance deutlich. Die *Urban Regime Anatomy* wird hier verkürzt wiedergegeben:

„In general terms, an urban regime is the set of arrangements through a community is governed. The key elements in these arrangements are as follows:

There is an identifying agenda, - arrangements adhere to some set of recognized purposes, ... but linked as well to concrete courses of action ...

The arrangements are relatively stable - though not static

The arrangements have a cross sector formation (and thus are broader than the informal aspect of the workings of a single organization or institution) and this formation is embodied in a governing coalition

The arrangements are informal. The informal character combined with cross-sector formation means that no power of command directs the overall arrangements - some form of cooperation plays an important role.

These arrangements have a productive character - they provide a capacity to act and bring resources to bear on the identifying agenda to a degree that would not happen without the arrangements that constitute the regime.” (Stone 2001, 21)

Regime werden hier als ein sehr stabiles und dauerhaftes Governance Arrangement interpretiert, das an bestimmte Voraussetzungen gebunden ist (Harding 2000, 68; Davies 2002). Die Urban Regime Theorie bleibt auf ein besonderes Governance-Phänomen beschränkt. Die analytische Perspektive aber ist nahezu identisch:

„... [the regime approach] suggested that there can be more to the formulation of development strategies than the formal, bureaucratic processes adopted by individual public institutions.” (Harding 2000, 58)

Die Perspektive des Local Governance-Ansatzes überschneidet sich mit dem Urban Regime-Ansatz insofern, als beide den informellen Charakter der Akteursbeziehungen betonen und sektorübergreifendes Handeln in fragmentierten Umgebungen zum Gegenstand der Betrachtung gemacht wird. Im Unterschied zu Urbanen Regimen sind Local Governance Arrangements in Deutschland allerdings unbeständiger (z.B. durch Wahlen veränderbar) und werden sehr viel stärker durch den institutionellen Rahmen der Kommunal- und Landespolitik beeinflusst.

Der Regime-Ansatz kann aber insofern einen konzeptionellen Beitrag zur Erklärung von lokalen Governance-Strukturen beitragen, als er die Aufmerksamkeit auf die Mechanismen lenkt, die zur Bildung und Stabilisierung einer handlungs- und outputorientierten Akteurskonstellation beitragen. Dabei stehen weniger der institutionelle Rahmen der lokalen Politik, organisatorische Vorkehrungen oder Steuerungsmodelle im Fokus, sondern die Interaktionen zwischen den Akteuren eines Regimes. Neben dem Bezug auf die Interessen der Regimeakteure, die nicht unbedingt übereinstimmen müssen, sich aber

ergänzen können, wurden weitere stabilisierende Mechanismen sichtbar.⁷⁷ Die mit *informal bargaining, tacit understanding, civic cooperation* und *trust* bezeichneten Mechanismen der Regimebildung bilden vielfach auch den Fokus der lokalen Governance-Forschung (Harding 2000, 55). Regime sind nicht das Ergebnis von positionsorientierten Verhandlungen, die zu einem Vertrag oder politischen Beschluss führen. Von Bedeutung sind informelle Absprachen, Vereinbarungen, gemeinsame Situationsdeutungen und Vertrauensbeziehungen, die eine verlässliche Grundlage der Kooperation bilden. Ein einmal stabilisiertes Regime ist ein Wert an sich.

Der Ansatz Urbaner Regime kann einen weiteren konzeptionellen Beitrag zur Local Governance-Forschung leisten. Verschiedene Autoren, allen voran C. Stone, haben eine Typologie unterschiedlicher Regimeformen vorgenommen, die Anregungen geben kann für eine Typologie empirisch vorfindbarer Governance-Typen (Stone 1993; Schnur 2003, 40f.; Stoker 1998b). Stone entwickelte vier Regimetypen:

1. **Erhaltungsregime:** Das Ziel eines Erhaltungsregime ist die Aufrechterhaltung des bestehenden Zustands und der damit verbundenen Handlungsrountinen. Da keine Veränderungen angestrebt werden, ist es nicht nötig, private Ressourcen zu mobilisieren. Lediglich die nächsten Wahlen müssen gewonnen werden. Individuelle Motivation spielt kaum eine Rolle. Insgesamt ist dieser Regimetyp nicht sehr weit verbreitet;
2. **Entwicklungsregime:** Hier steht die Induzierung von Wachstum, mindestens aber das Abschwächen einer ökonomischen Abwärtsbewegung im Mittelpunkt. Ziel ist eine handlungsorientierte Politik, die soziökonomische Muster verändert (*quick und visible action*). Dies kann über Eingriffe in die Flächenutzungsplanung geschehen. Private Investitionen werden mit öffentlichen Maßnahmen verbunden, die Risiken für Investoren werden minimiert und die öffentliche Kontrolle teilweise eingeschränkt, was zu einer Provokation der Opposition wie auch zu Protesten führen kann. Das Entwicklungsregime wird durch eine kleine Gruppe gebildet; in erster Linie sind die Eliten beteiligt. Dieser Regimetyp kommt häufig vor und ist einfach strukturiert.
3. **Progressives Mittelschichtregime:** Dieser Regimetyp hat Themen aus dem Bereich Umweltschutz und Soziales (bezahlbare Wohnungen, Erhalt des historischen Erbes, Wachstumskontrolle) auf der Agenda. Es können größere Teile der Bevölkerung mobilisiert werden. Jedoch können nicht alle Projekte verhindert werden, das Verhältnis von Investoren und Stadtpolitik ist daher ambivalent. Partizipation ist wichtig. Es handelt sich um ein vergleichsweise komplexes Regime, da zahlreiche Gruppen einbezogen werden müssen. Insgesamt ist der Typus eher selten zu finden.
4. **Unterschicht Entwicklungsregime:** Ziel ist die Verbesserung der sozioökonomischen Chancen benachteiligter Gruppen sowie die Mobilisierung breiter Bevölkerungsteile. Typische Themen dieses Regimetypus sind Bildungsoffensive, Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur u.ä.. Allerdings ist es

⁷⁷ Allerdings basiert der Urban Regime Ansatz wesentlich auf den Annahmen der Rational Choice Theorie und setzt sich mit pluralistischen Ansätzen auseinander.

ungleich schwieriger, die Akteure zu mobilisieren und die Öffentlichkeit zu gewinnen als beim progressiven Mittelschichtregime. Das Unterschicht Entwicklungsregime ist selten und eher auf der Stadtteilebene wirksam (Community Development Organizations).

Grundlage für die Regimetypologie waren unterschiedliche Merkmale wie die Akteurzusammensetzung und der Grad der Akteursintegration, das politische Ziel und die Wahl der Themen. Letztlich sind es aber die politischen Ziele, die den Unterschied machen. Dem entsprechen zumeist die Akteurzusammensetzung und die entwickelten Strategien (vgl. a. Schnur 2003, 44). Diese Typologie von Stone ist von anderen Regime-Theoretikern verändert und erweitert worden, wodurch der Regimeansatz etwas von seiner Einheitlichkeit verloren hat (Stoker/ Mossberger 2001).

In Deutschland hat das Konzept Urbaner Regime in der Vergangenheit nur bescheidene Anwendung gefunden (Kleger 1996), scheint aber gegenwärtig an Bedeutung zu gewinnen (Schnur 2003; Bahn/Potz/Rudolph 2003; Heinelt/Haus 2003). Gründe für die lang anhaltende Distanz mögen darin zu sehen sein, dass die politischen Rahmenbedingungen in deutschen Städten sich deutlich von denen amerikanischer Städte unterscheiden und weniger Spielraum für die Bildung lokalspezifischer Koalitionen nach dem Muster der Regime Theorie besteht. So wird Stadtpolitik in Deutschland durch die großen Parteien geprägt, die in nationale Strukturen eingebunden sind.⁷⁸ Außerdem sind Städte stark in das föderale System eingebunden. Stadtpolitik ist insofern immer auch von der Bundes- und Länderpolitik abhängig und wird im Rahmen der föderalen Verflechtungen und Verteilungsmechanismen betrieben. Die Olympia-Bewerbung der Stadt Leipzig ist natürlich auch auf die Bildung lokaler Koalitionen angewiesen. Die wichtigeren Partner und Fürsprecher, so ist zu vermuten, befinden sich aber auf der Ebene der Bundespolitik (Kanzler, Minister, Verbände) und der Länderebene. Diese Konstellation wäre aber nicht als lokales Regime zu bezeichnen. Die Unternehmen ihrerseits sind nicht immer an einer Kooperation mit der lokalen Politik interessiert. Dennoch weisen Haus und Heinelt darauf hin, dass der stärker werdende Wettbewerb europäischer Städte Koalitionen zwischen Unternehmen und Politik wahrscheinlicher werden lässt (Haus/ Heinelt 2003, 10; vgl. Kap. 2.1.2). Die Gründung der Wolfsburg AG mag ein Anzeichen dafür sein (Willenbrock 2004). Möglicherweise wird dies zu einer veränderten Bewertung und modifizierten Anwendung des Regimeansatzes in Deutschland führen.

Vielfach wird der Regulationsansatz zur Erklärung der Veränderungen lokaler Governance-Strukturen herangezogen (Jessop 1995; Le Galès 1998; Lauria 1997). Allerdings ist der Regulationsansatz weniger gut in der Lage, Strategiewahlen und Interaktionen von Akteuren in lokalen Akteurskonstellationen zu erfassen. Der Regulationsansatz wird hier nicht weiter verfolgt (vgl. aber Schnur 2003).

Insgesamt liegt aber für die lokale Politikforschung trotz zunehmender Verwendung des Begriffs kein kohärenter Governance-Ansatz vor. Der Governance-Begriff wird in der lokalen Politikforschung meist im Sinne einer Zeitsignatur verwendet, um den in Kapitel

⁷⁸ Die jüngsten Kommunalwahlen zeigen allerdings ein größeres Potenzial für Splitterparteien und unabhängige Wählergemeinschaften.

2.1.2 beschriebenen Wandel der Stadtpolitik zu beschreiben, bietet aber kein eigenständiges analytisches Konzept. Diese Verwendung geht letztlich auf die englischen Erfahrungen zu den Veränderungen lokaler Steuerungsstrukturen und deren wissenschaftliche Reflexion zurück. In den 80er und 90er Jahren führten zahlreiche Reformen hier zu einer Fragmentierung lokaler Politik (*disaggregated polity*), in dem zahlreiche Funktionen auf nicht-gewählte Agenturen übergingen und somit eine Pluralisierung der Steuerungsstrukturen entstand (Stoker 2000b; Lowndes 2001).

Vielfach wird im Zusammenhang mit Local Governance Studien auf den Urban Regime Ansatz zurückgegriffen, der in seinen Aussagen weitreichende Überschneidungen mit der Local Governance Diskussion bietet. Der Regime Ansatz muß aber für europäische Verhältnisse modifiziert werden (Harding 2000; Le Galès 2002, 269; John 2001, 40 - 60). Letztlich zielt aber auch der Regime-Ansatz auf eine bestimmte Art und Weise der Institutionalisierung kollektiven Handelns und stellt dabei die informellen Regelsysteme in den Vordergrund (*rules in use*).

4.3 Fazit: Schwierigkeiten mit dem Begriff

Ein besonderes Problem der Begrifflichkeit scheint in der doppelten Verwendung zu liegen: Governance wird sowohl als Grundlagenbegriff für alle idealtypischen Formen der Handlungskoordination als auch für empirisch beobachtbare neue Steuerungsformen (Governance Arrangements) verwendet (Mayntz 1998 und 2004a). Letztere Position ist besonders verbreitet, weil sie sich auf einen Wandel in der Art und Weise des Regierens bezieht, welcher durch Netzwerke, Partizipation, nicht-hierarchische und kommunikationsbasierte Handlungsformen sowie pluralisierte Akteursstrukturen gekennzeichnet werden kann (Modern Governance).⁷⁹ Diese Position verdeutlicht, dass Regelungsprozesse und Prozesse der Regelsetzung in Bezug auf kollektive Sachverhalte vielfach nicht mehr an die staatlichen Akteure gebunden sind.

Diese doppelte Verwendung wird auch in dieser Untersuchung mit folgender Unterscheidung beibehalten: Die erste Verwendung sieht Governance als analytisches Konzept und differenziert die Governance-Formen in unterschiedliche Modi der Handlungskoordination, die mit unterschiedlichen Gewichtungen gemischt auftreten können (Lange/ Schimank 2004; Wiesenthal 2000; Voelzkow 1999). Allerdings liegt noch keine überzeugende Typologie der Governance-Modi vor. Dieser eher strukturelle Zugang, der Governance als Kombination unterschiedlicher idealtypischer Ordnungsmuster versteht, geht zurück auf ein Konzept zur Analyse ökonomischen Handelns, wobei die Tätigkeit einer Regierung im Sinne von politischer Steuerung nur eine untergeordnete Rolle spielte (Williamson 1996; Hollingsworth et al. 1997).

Die zweite Verwendung sieht in dem Governance-Begriff eine Zeitsignatur, die den historischen Wandel der politischen Steuerung hin zum kooperativen Staat beschreibt

⁷⁹ Bop Jessop gehört zu jener Gruppe von Autoren, die in Governance eine Alternative zu Markt und Staat sehen. Governance wird von Jessop als heterarchische Regelungsstruktur bezeichnet, die auf Formen nicht-hierarchischer Selbstorganisation interdependenter Akteure aus verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren zielt (Jessop 2000, 15). Diese Perspektive unterscheidet sich von derjenigen, die Governance als allgemeinen Begriff für alle Koordinationsformen versteht, auch wenn Jessop formuliert: „Markets, Hierarchies still exist, but they operate in a context of ‚negotiated decision-making‘,“ (Jessop 2000, 24)

(Kooiman 1999; Rhodes 1996). Es handelt sich um eine sozialwissenschaftliche Perspektive, die ausgehend von der Steuerungsdiskussion den Governance-Begriff erklärend und beschreibend für neue Formen der gesellschaftlichen Steuerung verwendet und dabei konzeptionelle Elemente des strukturellen Zugangs verwendet. Die Analyse von Steuerungskapazitäten jenseits des Staates (Governance-Leistungen der Zivilgesellschaft oder Privatwirtschaft) erfährt besondere Aufmerksamkeit.

Insbesondere die erste Verwendung verdeutlicht eine Perspektivenveränderung im Unterschied zur Steuerungsdiskussion. Während Steuerung eher als intentionale Handlungsbeeinflussung verstanden wird (Dose 2003, 21), zielt der Governance-Begriff auf Prozesse und Strukturen der Handlungskoordination zwischen Akteuren.⁸⁰ Damit schließt der Governance-Diskurs an die Steuerungsdiskussion an, geht jedoch insofern über die ältere Forschung zur Implementation politischer Programme hinaus, als nicht nur Instrumente, Steuerungsmedien wie Geld, Recht und Macht sowie politische Institutionen in die Analyse einbezogen werden, sondern die faktischen Muster der Ordnungsbildung in der Interaktion zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren zum Gegenstand der Betrachtung werden. Der Begriff kennzeichnet damit (deskriptiv) gleichzeitig einen Wandel der politischen Steuerung und markiert einen (analytischen) Perspektivenwechsel (Benz 2004b).

Letztlich sind beide Verwendungen für die lokale Politikforschung von Bedeutung. Hier soll aber die letztgenannte Verwendung im Mittelpunkt stehen, die sich weitgehend mit dem Verständnis von Bob Jessop deckt: „*Governance is concerned with the resolution of para-political problems (in the sense of collective goal attainment or realization of collective purposes) in and through specific configurations of governmental (hierarchical) and extra-governmental (non-hierarchical) institutions, organizations and practices.*“ (Jessop 1995, 317)

Insofern wird das Governance-Konzept hier in sehr allgemeiner Weise verwendet und dient in erster Linie als Aufmerksamkeitsdirigent (Schimank 2002, 167). Das Governance-Konzept lenkt die Aufmerksamkeit auf bestimmte Konfigurationen von Akteuren, Regelsystemen und Organisationsformen kollektiver Handlungsabstimmung. Ein solches Vorgehen scheint vorteilhaft, weil man so von der Frage *Gibt es Governance (etwa als effektive Regierungsform mit einer Reihe von definierten Merkmalen)?* zu der konkreteren Frage fortschreitet: *Welche unterschiedlichen Formen von Governance gibt es in den Stadtteilen der Sozialen Stadt?*

Für die lokale und regionale Politikforschung scheint es zudem sinnvoll, das Governance-Konzept mit der Frage zu verbinden, welche Verbindungen es zwischen verschiedenen Koordinationsformen gibt und wie sich darauf kollektive Handlungskapazitäten gründen (Le Galès 1998, 495).

Aufbauend auf den bisherigen Darstellungen der allgemeinen Governance-Diskussion wird es daher darum gehen, bestimmte Merkmale von Local Governance in der Sozialen Stadt zu identifizieren, denn *“It is virtually impossible to make any clear generalization about*

⁸⁰ Insbesondere Scharpf hat bereits früh einen Begriff von Steuerung als Handlungskoordination entwickelt (vgl. zusammenfassend Scharpf 2000).

governance; it must always be contextualized and nuanced to be useful in describing particular settings." (Peters/Pierre 2000, 69)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Governance-Ansatz als Analysekonzept

- eine bislang eher empirisch orientierte Richtung innerhalb der sozialwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion vertritt,
- durch einen stark interdisziplinär ausgerichteten Ansatz gekennzeichnet ist,
- nicht den Status einer eigenständigen (Steuerungs-)Theorie beanspruchen kann (Stoker 1998a), sondern es sich eher um einen Ansatz mittlerer Reichweite handelt,
- trotz der Vielfalt der theoretischen Bezüge eine Perspektive vertritt, die sehr stark auf Akteure und ihre Interaktionen sowie die sie verbindenden Regelsysteme abzielt.

Angesichts seit langem bestehender öffentlich-privater Kooperationsformen unterschiedlichster Art ist es nicht angemessen, bei den mit Governance bezeichneten Konfigurationen von einem vollständig neuen Sachverhalt zu sprechen. Eher werden mit dem Begriff langsam ablaufende Veränderungen mitvollzogen und *auf den Begriff gebracht* (Benz 2004c). Und doch ist die Funktionsweise der Governance Arrangements in dem hier betrachteten Feld der integrierten Stadtteilentwicklung von aktuellem Interesse, da die Kombination von staatlichen und gesellschaftlichen Regelungskompetenzen sowie das Bemühen um einen kohärenten Politikansatz hier eine Qualität erreicht hat.

Die beschriebene vielfältige, mitunter beliebige Verwendung des Governance-Begriffs führt allerdings zu zunehmender Kritik. Zum Teil wird der Begriff bereits bewusst vermieden und wieder auf den Begriff des Regierens zurückgegriffen (so Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2002, 14). Die Unbestimmtheit und mangelnde Abgrenzung gegenüber verwandten Ansätzen schränken den eigentlichen analytischen Nutzen ein. Insbesondere die Verschränkung normativer, analytischer und deskriptiver Verwendungen ist problematisch. Governance hat vermutlich normative Implikationen und ist mit staatstheoretischen Fragestellungen verbunden, die bislang noch nicht ausreichend berücksichtigt wurden (vgl. Pierre 2000; Zumbansen 2000). So wird in einer vergleichenden Studie zur Stadtpolitik mit dem Titel „*Von der demokratischen Stadtplanung zur bedrängten lokalen governance*“⁸¹ angedeutet, welche Probleme im Bereich der demokratischen Legitimation und der Verpflichtung auf das Gemeinwohl bei kritischer Verwendung des Governance-Begriffs gesehen werden (Mouleart et al. 2001, 71; vgl. a. die Argumentation bei Burns 2000; Simons 2003). Während einige Autoren Governance mit der Gefahr mangelnder Legitimation und sinkender demokratischer Kontrolle verbinden, bedeutet für andere Governance eine Aufwertung des zivilgesellschaftlichen Elements in Steuerungsprozessen (Schuppert 2003). Insbesondere Fragen der Legitimation und Repräsentativität bleiben aber virulent. Wenn sich Entscheidungen zunehmend in Netzwerke verlagern, die sich z.T. außerhalb der politischen Institutionen befinden (Vorentscheiderstrukturen) und Leistungen an Agenturen vergeben werden, die kaum der Kontrolle der parlamentarischen Gremien unterliegen, sieht sich lokale Politik mit Fragen der Legitimation konfrontiert. Unter diesem Gesichtspunkt wird die Leistungsfähigkeit von Governance Arrangements als empirisch vorfindbaren Steuerungsmustern dementsprechend kritisch eingeschätzt:

⁸¹ Eigene Übersetzung

„Governance als der faktisch vorfindliche Modus der Regelung kollektiver Sachverhalte (im Gegensatz zu Governance als normativem Konzept) erreicht politisch gesetzte, demokratisch legitimierte Ziele oft nicht und bleibt gemessen an normativen Erwartungen defizitär.“ (Mayntz 2004a, 74)

Autoren wie Jessop haben bereits früh deutlich gemacht, dass Governance nicht gleichzusetzen ist mit der effektiven Ausübung von Regierungs- und Steuerungsfunktionen. Governance ist genauso von Fehlleistungen geprägt wie die alternativen Koordinationsmechanismen Markt und Staat auch (Jessop 2000, 1998). Insbesondere unterliegen auch Governance Arrangements den Hindernissen und Schwierigkeiten politischer Steuerung (Mayntz 1996) und können diese nur teilweise ausgleichen. Bislang ging allerdings kaum eine Untersuchung auf die tatsächliche Wirkungsweise von Governance ein. Über die Funktionsweise oder Performanz von Governance Arrangements als empirischer Form ist wenig bekannt. Dies verweist auf Defizite in der Forschung.

4.3.1 Welche Vorteile bietet der Begriff?

Die Aktualität des Governance-Begriffs lässt sich mit den gegenwärtigen Veränderungen in den Steuerungsprozessen zwischen Staat und Gesellschaft erklären. Mayntz und Scharpf beschreiben Governance als den passenden Begriff gegenüber dem der Steuerung, da er die Bandbreite empirisch möglicher Konstellationen zwischen gesellschaftlicher Selbststeuerung und politischer Steuerung erfasst, zu denen auch die einseitige Steuerung gehört (Mayntz/Scharpf 1995a, 16). Der Governance Begriff scheint vor allem deshalb so attraktiv, weil er in der Lage ist, die begrifflichen Dichotomien zwischen Markt und Hierarchie sowie privat und staatlich aufzulösen und hier handhabbare Alternativen für hybride Formen der Koordination zu bieten. Zwischen den jeweiligen Polen bieten sich viele Mischformen der Steuerung, die Eigenständigkeit beanspruchen können und deren Funktionsweise Gegenstand der Governance-Forschung ist.

Zur Beschreibung dieser Konstellationen kann im Governance-Ansatz auf unterschiedliche theoretische Bezüge und Disziplinen zurückgegriffen werden. Dazu gehören neben der Policy-Analyse und der Urban Regime Theorie die bereits genannten Ansätze der Neuen Institutionenökonomik, der politischen Ökonomie und der Netzwerktheorie, deren Begriffe gegenwärtig das gängige Vokabular der Governance-Debatte bilden. Mit dem Governance-Ansatz wird die Möglichkeit einer trennscharfen Beschreibung unterschiedlicher Kombinationen von sozialen Ordnungsmustern und Formen der Handlungskoordination verbunden (Voelzkow 1999, 60). Dies ist eine gute Grundlage für vergleichende Analysen und Typenbildungen, bei der die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Governance Arrangements hinsichtlich der Kriterien kollektive Handlungsfähigkeit, Art der Entscheidungsfindung und Legitimation bestimmt werden kann (vgl. a. Pierre 1999; Stoker 1998b). Es geht nicht um die Entwicklung eines allgemeingültigen Modells, sondern um den Vergleich regional oder lokal unterschiedlicher Governance-Konfigurationen (Benz 2004c).

Benz nennt drei weitere Gründe, die das Governance-Konzept als sozialwissenschaftlichen Ansatz sinnvoll erscheinen lassen (Benz 2003, 386):

1. Der Governance-Ansatz ermöglicht es der bisweilen einseitig geführten Debatte in der lokalen Politik- und Verwaltungsforschung etwas entgegen zu setzen, indem der Fokus weggelenkt wird von betriebswirtschaftlichen Reformstrategien (Benchmarking, Kontraktmanagement etc.) und auf die eigentlich wirksamen Regelsysteme und Koordinationsmechanismen der lokalen Politik eingegangen wird. Es geht nicht nur um binnenorganisatorische Reformen, sondern um interorganisatorische Koordination. Anders formuliert: um die Gestaltung der Umweltbeziehungen der Verwaltung.
2. Außerdem bildet Governance eine gute Grundlage für die Theoriebildung ohne vorab auf eine Theorie festgelegt zu sein. In dieser Arbeit wurde diesbezüglich eine gezielte Auswahl vorgenommen, jedoch greift die Governance-Diskussion viel weiter. So hat der Regulationsansatz erheblichen Einfluß (Jessop 1995), die Rational Choice Theorie (Dowding et al. 2000), die Kybernetik (Dunsire 1993; Kickert 1993). Darüber hinaus werden in der Governance-Diskussion immer wieder Bezüge hergestellt zu Handlungstheorien, verschiedene Institutionentheorien und zur soziologischen Systemtheorie (Kooiman 1999).
3. Governance weist eine große Nähe zur Praxis auf und erlaubt hier einen Dialog.

Außerdem werden die Möglichkeiten der Interdisziplinarität als Vorteil gesehen, da der Begriff einen disziplinenübergreifenden Dialog ermöglicht (Benz 2003; van Kersbergen/van Warden 2004). Dies gilt zumindest für die Rechtswissenschaften, die Wirtschaftswissenschaften, die Soziologie, die Politikwissenschaften, die Geographie und die Raumplanung, wo der Governance-Begriff zunehmend verwendet wird.

4.4 Local Governance als heuristisches Konzept für Steuerungsprozesse in der lokalen Politik

Im Folgenden wird das für diese Arbeit relevante Verständnis von Governance zusammenfassend dargestellt. Der Governance-Begriff wird hier für die Beschreibung und Analyse komplexer Arrangements kollektiven Handelns in der lokalen Politik verwendet. Die Governance-Perspektive zielt auf soziale Strukturdynamiken, „... also *Dynamiken der Schaffung, Erhaltung oder Veränderung sozialer Strukturen durch das handelnde Zusammenwirken mehrerer individueller, kollektiver oder korporativer Akteure*“ (Schimank 2002, 155). Zentral ist dabei die Ausbildung und die Wirksamkeit von Regelsystemen (*rules in use*), die sich im Zusammenspiel von Akteurskonstellationen und Institutionen ergeben. Governance schließt die interaktive Ausbildung von Regeln über Verhandlungen und Argumentationen und deren kontinuierliche Anwendung und Weiterentwicklung im Rahmen der Regelung kollektiver Sachverhalte ein.

Unter dem Dach der Governance-Diskussion verbinden sich zudem Forschungen zu gesellschaftlicher Selbstregulierung mit der Frage nach den Verschiebungen von Regelungsleistungen zwischen den Sektoren. Dabei wird vielfach eine Verlagerung von Regelungskompetenzen von staatlichen auf private Akteure unterstellt.

Hier wird insofern keine abschließende Definition vorgeschlagen. Es werden lediglich die zentralen Merkmale genannt, um den Untersuchungsgegenstand einzugrenzen und die spezifische Perspektive der Governance-Forschung zu kennzeichnen. Gegenüber anderen Konzepten, die sich mit verschiedenen Ausprägungen des kooperativen Staats oder dem

informellen Verwaltungshandeln beschäftigen, geht Governance mit einer Perspektivenveränderung einher: es geht um kollektive Regelungsprozesse, die möglicherweise einen neuen Kollektivakteur oder eine neue Handlungseinheit hervorrufen. Diese Handlungseinheit ist in der Regel sowohl in Bezug auf die wirksamen Regelungsmechanismen als auch auf die Akteurszusammensetzung hybrid. Denkbar sind aber auch sozial-evolutorische Prozesse wechselseitiger Anpassung ohne gezielte Integration in eine Handlungseinheit.

Die besondere Form von Governance in der Sozialen Stadt kann in Form von Hypothesen wie folgt charakterisiert werden (vgl. Schmitter 2002; Benz/Fürst 2003 für ähnliche Charakterisierungen):

- Mit **Local Governance** werden Steuerungsformen beschrieben, die der Regelung kollektiver Sachverhalte in einer lokalen Arena dienen und Akteure aus unterschiedlichen Sektoren (Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Dritter Sektor und Zivilgesellschaft) und mehreren politischen Ebenen zusammenführen. Der Begriff **Governance-Arrangement** wird synonym dazu für Steuerungsstrukturen aus unterschiedlichen Arenen mit dazugehörigen Entscheidungsregeln, organisatorischen Kernen, Handlungsmustern und den die Arenen verbindenden Regelsystemen verwendet. Für Governance-Arrangements ist kennzeichnend, dass sie sich weniger an der Reichweite institutionalisierter Arbeits- oder Zuständigkeitsbereiche orientieren, sondern an dem auftretenden Bedarf, der immer häufiger quer zu formal institutionalisierten Steuerungsstrukturen liegt. Im Mittelpunkt stehen Prozesse der Problembearbeitung, weniger deren institutionelle Verortung. Das bedeutet, dass Steuerungsleistungen nicht mehr selbstverständlich an das politisch-administrative System gebunden sind, sondern von einer Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichen Sektoren getragen werden können.
- Weiterhin lassen sich Governance-Arrangements durch das Nebeneinander, Nacheinander oder die Kombination unterschiedlicher **Governance-Modi** oder Strukturformen der Interaktion charakterisieren. Für die Beschreibung der Governance-Modi existiert ein nicht abgeschlossener Katalog, der in der Regel bei den Basisformen der Koordination Markt und Staat seinen Ausgangspunkt nimmt und fallspezifisch erweitert wird.
- Ein Governance-Arrangement kann durch ein Mindestmaß an **kollektiver Handlungsfähigkeit** charakterisiert werden, die über unterschiedliche Formen der Koordination und organisatorische Lösungen sowie deren Kombination erreicht wird. Dazu gehören informelle Netzwerke, Verbände, Vereine, Initiativen, Gemeinschaften, Verträge, Ad-hoc Beziehungen, Arbeitsgruppen usw. Die Frage der kollektiven Handlungsfähigkeit läuft letztlich auf eine empirisch zu beantwortende Frage nach der Wirkung der Regelungsstrukturen hinaus. Es bietet sich hier an, eine graduelle Abstufung kollektiver Handlungsfähigkeit vorzunehmen, die von hierarchisch integrierten Organisationen über Zwischenformen wie Netzwerke bis zu anarchischen Feldern reicht, wo kaum noch von Handlungsabstimmung gesprochen werden kann. Gerade bei sozial-räumlichen Einheiten allerdings ist es unangemessen von umfassender (systemischer) Handlungsfähigkeit in Bezug auf den Stadtteil auszugehen. Letztlich bleibt die kollektive Handlungsfähigkeit immer unvollständig

und partiell. Es ist daher darauf hinzuweisen, welche (funktionalen) Handlungs- und Regelungsfelder betrachtet werden (Schimank 2002, 167). Es scheint wenig sinnvoll von einem Idealzustand kollektiver Handlungsfähigkeit bzw. effektiver Handlungskoordination auszugehen. Eher gilt die Aufmerksamkeit der je spezifischen Kombination von Regelsystemen und Organisationsformen, die unterschiedliche Grade der Handlungsfähigkeit in unterschiedlichen Regelungsfeldern⁸² erreichen können.

- Kollektive Handlungsfähigkeit bezieht sich auf zwei Ebenen: die Ebene der korporativen oder kollektiven Akteure, die intern über unterschiedlich intensiv ausgeprägte Steuerungsstrukturen verfügen und die Ebene des interorganisatorischen oder sektorübergreifenden Handelns, wo Vertreter verschiedener Kollektivakteure sowie nicht-organisierte Einzelpersonen zusammentreffen. Dabei kann kollektive Handlungsfähigkeit nicht allein auf Organisationsformen zurückgeführt werden, weswegen verschiedene Autoren auf die Bedeutung von Sozialkapital sowie weiteren integrierenden Mechanismen hinweisen (symbolische und kognitive Strukturen, gemeinsame Situationseinschätzungen).
- Hier interessiert vor allem die **Stabilität** der kollektiven Handlungsstrukturen. Kollektive Handlungsfähigkeit hängt von verschiedenen Faktoren ab, die Schwerpunkte wurden in der Governance-Forschung unterschiedlich gesetzt. Die Stabilität von Governance Arrangements kann von gemeinsamen Zielen der teilnehmenden Akteure, kognitiven oder normativen Strukturen, vorhandenem Sozialkapital, externer Ressourcenzufuhr sowie institutionellen Rahmenbedingungen abhängen. Zentral ist aber die Ausbildung und Wirksamkeit von **Regelsystemen**, die das Zusammenwirken von Organisationen und Individuen aus unterschiedlichen Sektoren steuern, aber auch Verteilungsfragen zum Gegenstand haben. Die Ausbildung von Regelsystemen geschieht über Verhandlungen und Argumentationen (Saretzki 1996; Herrmann 2002b, 169) und ist ein dynamischer unabgeschlossener Prozess, der revidierbar ist.
- Die an einem Governance Arrangement in der Sozialen Stadt beteiligten Akteure sind autonom und verfügen über eine Exit-Option, ihre Teilnahme an dem Governance Arrangement ist i.d.R. freiwillig. Insofern sind die Bedingungen der kollektiven Handlungsfähigkeit prekär. Die Akteure sind andererseits aufeinander angewiesen, wenn das kollektive Ziel erreicht werden soll und somit nicht gänzlich frei in ihren Strategiewahlen. Bedingt durch die Gleichzeitigkeit von Interdependenz und Autonomie, die kollektives Handeln zwar nahe legt, aber keinesfalls selbstverständlich macht, lässt sich hier vom Problem der antagonistischen Kooperation sprechen. Alle Akteure sind zumindest soweit aufeinander angewiesen, als nicht stattfindende Kooperation eine Verbesserung der Situation verhindern oder sogar einen Nachteil für alle Akteure bedeuten würde. Insofern wird hier von einer

⁸² Mit Regelungsfeldern werden die Regelungsstrukturen abgrenzbarer Handlungsfelder bezeichnet, die sowohl durch formale institutionelle Regelungen als auch durch informelle Vereinbarungen geprägt sein können. Arbeitsmarkt, Jugendhilfe, Wirtschaftsförderung, Tourismus, Flächenmanagement, Naturschutz wären solche Regelungsfelder. Die Unterscheidung geht zurück auf die Unterscheidung von Leistungsstrukturen und Regelungsstrukturen bei Mayntz und Scharpf.

alternativen Form der Handlungskoordination gesprochen, die die Autonomie von Marktteilnehmern mit dem sanften Zwang der Interdependenz verbindet. Governance hat den Charakter eines Managements von Interdependenzen oder: in Governance Arrangements werden Interdependenzen handlungsfähig gemacht.

- Gemeinsam ist den unterschiedlichen Governance-Strukturen der Sozialen Stadt, dass sie jenseits der individuellen Privatsphäre und des im engeren Sinn staatlichen Entscheidungs- und Verwaltungshandelns angesiedelt sind. Sie beziehen sich auf einen kollektiven Sachverhalt und entwickeln sich komplementär zum formalen Institutionensystem. Dieses Verhältnis wurde mit Government und Governance beschrieben (Rosenau 1992; Stoker 1998b; John 2001). Government meint die institutionellen Strukturen der lokalen Politik mit den sie prägenden Prinzipien der Parteiendemokratie, der hierarchischen Verwaltungsorganisation, der Satzungshoheit, der legislativen Verpflichtung auf das Gemeinwohl und der Möglichkeit zur Redistribution. Governance bezeichnet dagegen die diese Strukturen durchziehenden Interaktionen, die sich zu Ordnungsmustern und Regelsystemen verfestigt haben und die gleichen handlungsleitenden Wirkungen haben wie formal festgesetzte Regelsysteme. I.d.R. wirkt Governance aber ergänzend, und ist, so die These, auf die Stabilität institutioneller Strukturen angewiesen bzw. füllt deren Regelungslücken. Die Gegenüberstellung von Government und Governance darf daher nicht als Gegenüberstellung von alt und neu, von modern und traditionell missverstanden werden. Eher geht diese Unterscheidung auf Williamson zurück, der (politische) institutionelle Rahmenbedingungen von den (ökonomischen) Steuerungsinstitutionen trennt (vgl. Kap. 4.2.1, Abbildung 5). D.h. aber auch: die Governance-Perspektive richtet sich auf eine mittlere Ebene der Steuerungsinstitutionen. Dabei werden die institutionellen Rahmenbedingungen (Makro-Ebene) auch als veränderbar begriffen, eine Rückwirkung von Governance-Prozessen auf Institutionen ist vorstellbar (Institutionenpolitik). Von aktuellem Interesse sind dabei die Koordinationsleistungen, die außerhalb der Government-Strukturen erbracht werden. Hier wird angenommen, dass diese externen Strukturen an Bedeutung gewinnen, womit sich einerseits die Möglichkeit verstärkter gesellschaftlicher Mitwirkung ergibt, andererseits eine Verlagerung in exklusive Zirkel und schwach legitimierte Agenturen beobachtet wird.
- Intendiert wird nicht nur eine punktuelle Intervention, sondern das Einleiten und Stabilisieren von langfristigen Handlungs- und Wirkungsketten. Wie Urbane Regime auch sollen Local Governance Arrangements stabil und produktiv sein.⁸³ Es geht um kollektive Zielformulierung und das Herbeiführen verbindlicher Entscheidungen sowie deren Umsetzung. Die Stabilität unterliegt allerdings den genannten Einschränkungen autonom bleibender Akteure.
- Der Prozess wird gestaltet und gesteuert, d.h. die Interaktionen verlaufen ergebnisorientiert: „*It might even be said that governance is order plus intentionality.*“ (Rosenau 1992, 5). Allerdings bedeutet Steuerung hier verteilte Kontrolle, d.h. die

⁸³ Dabei ist es denkbar, dass es auch unproduktive Governance Arrangements gibt: es gibt zwar Regeln der Entscheidungsfindung, es wird aber keine Umsetzung der Entscheidungen erreicht, weil bspw. Ressourcen fehlen.

Prozessführung wird nicht durch einen Akteur geleistet, sondern von einer Mehrzahl von Akteuren und Ebenen.

4.5 Methodische Aspekte der Governance-Analyse

4.5.1 Allgemeine Hinweise

Bislang wird dem Governance-Ansatz nicht der Status einer Theorie zugesprochen. Eher handelt es sich um einen heuristischen Ansatz und eine Denkweise, die dazu geeignet ist, aktuelle Veränderungen in der Praxis politischer Steuerung zu erfassen (Stoker 1998a; Benz 2003; Le Galès 2002; Fürst 2003a): *„Der Begriff Governance bietet also eine Betrachtungsweise und gibt eine Leitlinie für die Analyse komplexer Strukturen kollektiven Handelns...“* (Benz 2003, 387)

Die Governance-Forschung lässt sich auch nicht als eigenständige Disziplin mit eigener Methodik begreifen. Immerhin können Kenis und Schneider trotz der Vielfalt der Ansätze ein methodologische Grundmuster erkennen:

„Ein wichtiges methodologisches Grundmuster von Governance-Ansätzen ist die konfigurative Vorgehensweise, bestimmte Beziehungsmuster von Steuerungs- und Regelungsarrangements im Zusammenhang zu denken und jeweils nach diskreten Strukturalternativen zu ordnen.“ (Kenis/Schneider 1996, 18)

Auf der Basis dieser konfigurativen Zugangsweise lassen sich Governance Arrangements als je spezifische Konfiguration unterschiedlicher Ordnungsmuster und Steuerungsmechanismen beschreiben. Neben dieser konfigurativen Zugangsweise kann die vergleichende Analyse von Fallstudien mit dem Ziel einer Typenbildung als weiteres Charakteristikum der Governance Forschung gelten (vgl. Voelzkow 1999).

Eine Formulierung von Governance-Typen oder Modellen wurde in der Stadtforschung bereits mehrfach vorgenommen. Auch hier hat sich allerdings noch keine allgemein gültige Typisierung durchsetzen können (Stoker et al. 2001; Pierre1999). Dies hängt auch damit zusammen, dass sich die Governance Arrangements verschiedener Städte und Regionen selten als einheitliche und widerspruchsfreie Struktur oder Ergebnis einer modellhaft-intentionalen Gestaltung erweisen. Oft besteht ein Nebeneinander von Kooperationsformen, Wirkungen, Aufgaben, Gremien die sich nur schwer nach einheitlichen Kriterien ordnen lassen.

Da der Governance-Ansatz sowohl Strukturen (institutionelle Rahmenbedingungen, Netzwerke) als auch Prozesse (Interaktionen) in die Analyse mit einbezieht, wird hier vorgeschlagen Governance als eine Weiterentwicklung der Policy-Analyse zu betrachten. Ziel der Policy-Analyse ist es, *„... zu erklären, wie politische Probleme in einem gegebenen politischen Kontext durch spezifische politische Prozesse bearbeitet werden“* (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2002, 12). Ähnlich wie die Policy-Analyse ist die Governance-Forschung primär analytisch ausgerichtet und hat eine hohe Affinität zu empirischen Fragestellungen. Neben Fragen der Effektivität einzelner Policies und der Suche nach „guten“ Problemlösungen, sind es vor allem Fragen der Legitimations- und Entscheidungsfindung, die sowohl die Governance-Forschung als auch die Policy-Analyse bestimmen.

Allerdings geht die Governance-Forschung an einigen Stellen auch über die Policy-Analyse hinaus. Hier ist zunächst zu erwähnen, dass die Governance-Forschung in der Regel nicht auf einzelne, gut abgrenzbare Politikfelder angewendet wird, sondern Querschnittsthemen aufgreift, die weniger gut nach den funktionalen Mustern der sektoralen Arbeitsteilung beschrieben werden können. Governance zielt auf die Analyse der bei kollektiven Steuerungsprozessen wirksamen Mechanismen, weniger auf die Analyse der Wirksamkeit von Instrumenten und Programmen. Die Analogie zu den Mechanismen ist nicht unbegründet. Mechanismen nehmen in der Soziologie und Sozialpsychologie eine Zwischenstellung zwischen dem zwingenden Determinismus von Gesetzmäßigkeiten und reinen Beschreibungen ein (Swedberg/ Hedström 1998):

„Roughly speaking, mechanisms are frequently occurring and easily recognizable causal patterns that are triggered under generally unknown conditions or with indeterminate consequences. They allow us to explain but not to predict.” (Elster 1998, 45)

Dies scheint gegenwärtig auch die Position des Governance Begriffs zu sein. Governance als analytisches Konzept wird erklärend verwendet, ist aber nicht als universell anwendbares Steuerungsmodell zu verstehen (Schmitter 2002, 56).

4.5.2 Der akteurzentrierte Institutionalismus als heuristischer Ansatz

Die bislang gemachten Aussagen machen deutlich, dass der Governance-Ansatz bestenfalls einige methodologische Grundmuster aufweist, über die zudem keine Einstimmigkeit herrscht. Als zentrale Schwäche des Governance-Ansatzes im deutschen Kontext gilt, dass er bislang nur unzureichend für empirische Untersuchungen konkretisiert wurde. Die bereits mehrfach erwähnte Pluralität und prinzipielle Offenheit der Ansätze erwies sich hier wiederholt als Problem (vgl. Pierre 2000; van Kersbergen/ van Warden 2004). Die Vertreter der Governance-Diskussion setzen je nach disziplinärer Herkunft unterschiedliche Schwerpunkte (Urban Regime Theorie, Netzwerkansatz, Regulationsansatz, Neue Institutionenökonomik, Rational Choice). Fällt die Wahl auf einen dieser Ansätze, so sind damit unvermeidlich Selektivitäten bei der Betrachtung empirischer Fallbeispiele verbunden. Dies kann vermieden werden, wenn bei Beibehaltung der hier genannten Kernaussagen der Governance-Diskussion der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus als analytisches Konzept verwendet wird (Mayntz/ Scharpf 1995b; Scharpf 2000).

Der akteurzentrierte Institutionalismus erweist sich als flexibler heuristischer Ansatz für Prozesse kollektiven Handelns im Rahmen institutioneller Regelsysteme (vgl. Benz/ Fürst 2003). Wesentliche Konzepte der Institutionenökonomik, der Netzwerktheorie, der Policy-Analyse und der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion sind hier bereits eingeflossen.

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus gibt eine Reihe von Kriterien für die Analyse kollektiven Handelns vor und setzt sie zueinander in Beziehung. Der Ansatz ist jedoch nicht als Theorie kollektiven Handelns oder gar Steuerungstheorie zu verstehen, sondern bildet ein flexibles Denkmodell, das sich als fruchtbares und hilfreiches Such- und Interpretationsgerüst für komplexe Prozesse kollektiven Handelns erwiesen hat (vgl. Abb. 6).

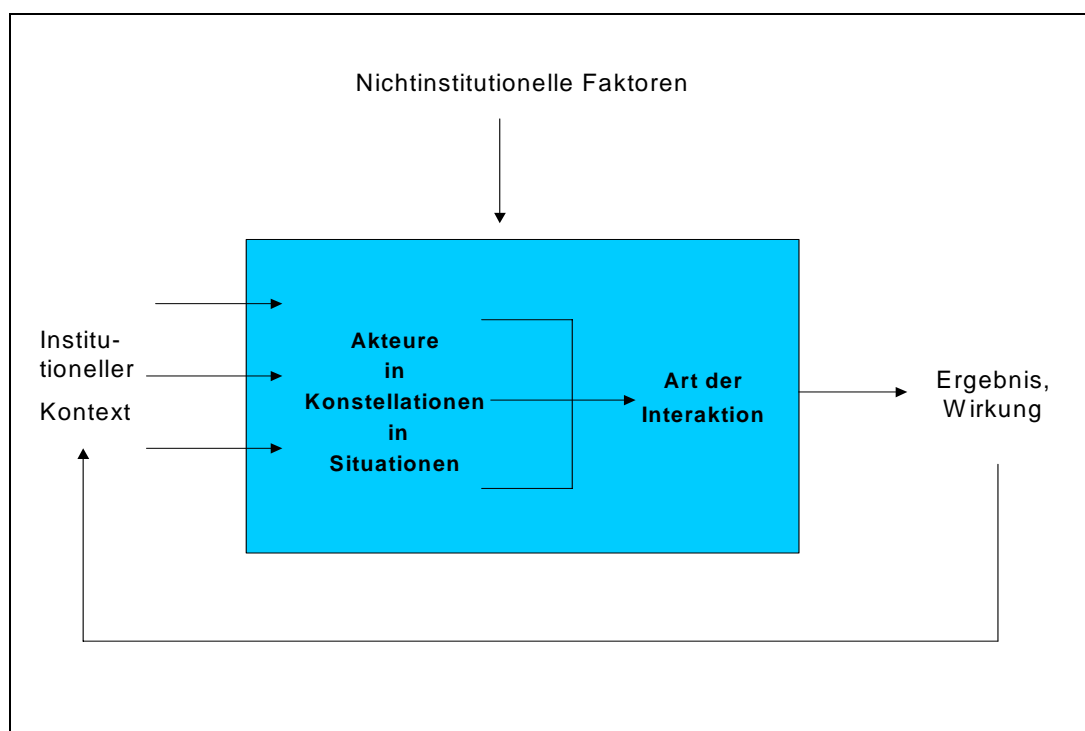


Abb. 6: Das analytische Modell des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995a, 45)

Die einzelnen Elemente werden hier mit Bezug zum Programm Soziale Stadt dargestellt: Den Ausgangspunkt bilden die Rahmenbedingungen und die **Situation** (Ursachen, Bedarf, z.B. lokale Krisen, historische Bedingungen etc.), die hier als Auslöser betrachtet werden (Aufforderungscharakter der Situation). Governance-Arrangements werden durch Herausforderungen angestoßen, die substanzieller Art (bezogen auf Themen), prozeduraler Art (bezogen auf Akteure und Verfahrensänderungen) oder/und institutioneller Art (bezogen auf Kontext- und Normänderungen) sein können (Haus/ Heinelt 2003). Dies ist im Fall des Programms Soziale Stadt ein benachteiligter Stadtteil.

Die **Akteure** werden in ihren institutionellen Bezügen und Handlungsorientierungen dargestellt (Sektorzugehörigkeit, Interessen). Darüber hinaus wird zwischen drei Typen von Akteuren unterschieden: Individuen, kollektive Akteure und korporative Akteure. Korporative Akteure bilden eine hierarchische Organisation (Verwaltung, auch Unternehmen). Kollektivakteur bildet einen Sammelbegriff für alle schwächer integrierten Formen (Clubs, Vereinigungen, Koalitionen; vgl. Scharpf 2000, 101 ff.). Individuen können sowohl als Einzelpersonen auftreten, was im Fall der Sozialen Stadt durchaus vorkommt, oder als Repräsentanten von Institutionen, Organisationen oder Gruppen fungieren. Als Einzelpersonen übernehmen sie die Funktion von *social entrepreneurs*, d.h. von Personen, die aufgrund persönlicher Eigenschaften (Charisma, Führungsfähigkeit, Vertrauenswürdigkeit) in der Lage sind, Prozesse gesellschaftlicher Selbstorganisation anzustoßen (Purdue 2001, 2215).

In der Regel handelt es sich aber bei den Akteuren um kollektiv organisierte Akteure, deren Binnenstrukturen den sie repräsentierenden Individuen ein unterschiedliches Maß an Autonomie und Verhandlungsspielraum gewähren (vgl. zum sogenannten Mehrebenenproblem: Benz 2000, 102-103). Kollektive Akteure können über unterschiedliche innere Strukturen der Willensbildung und Handlungsfähigkeit verfügen. Es

kann sich um locker assoziierte Gruppen (Bürgerinitiative), um stärker korporierte Akteure (Verbände, Kammern) oder aber um hierarchisch stark integrierte korporative Akteure handeln (Verwaltung, Unternehmen).

Die an Governance Arrangements beteiligten Akteure entstammen verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren, deren Zahl und Struktur sich mit der Trennung von Markt, Staat und ziviler Gesellschaft nicht deutlich genug erfassen lässt. In Netzwerkanalysen werden bis zu sechs Sektoren unterschieden: Politik, Verwaltung, Wissenschaft/Bildung, Wirtschaft, Verbände, Dritter Sektor, Kultur, Zivilgesellschaft (Fürst et al. 2001). Die Akteure werden diesen Sektoren zugeordnet, wobei Überschneidungen möglich sind. Wie bereits erwähnt, bilden die Sektoren für die Akteure Orientierungshorizonte und beeinflussen ihr Handeln (Schimank 1996).

Die aus den Akteuren resultierende **Akteurskonstellation** umfasst alle in dem Feld aktiven Akteure und stellt das Verhältnis der Akteure zueinander dar (Einfluß- und Machtpotenziale, Interaktionsorientierungen). Beim Beispiel der Sozialen Stadt ist davon auszugehen, dass es sich um stark heterogene Akteurskonstellationen handelt, in denen die Akteure wechselseitig aufeinander bezogen handeln und entscheiden, sich aber nur in Ausnahmefällen wie anonyme Marktteilnehmer zueinander verhalten. Es handelt sich hier um den relationalen Aspekt, der jedoch nicht auf Netzwerke reduziert werden kann. Wie weiter oben bereits festgehalten, existiert für die Fülle der situationsspezifisch auftretenden Strukturformen der Interaktion keine erschöpfende Typologie. Das Feld der Sozialen Stadt wird nicht unwesentlich durch Formen der gemeinschaftlichen Solidarität (Vereine, Initiativen) oder ad hoc-Koalitionen in institutionell schwach abgesicherten Konstellationen geprägt.

Der Wandel der Akteurskonstellation hat entscheidenden Einfluß auf Governance-Prozesse. So kann das Eintreten neuer Akteure in eine bestehende Formation (Netzwerk, Regime, Koalition) Veränderungen in der Machtverteilung hervorrufen. Auch die Beziehungen der Akteure zueinander können sich verändern (Abbau von Misstrauen, Sozialkapital, Aufbau einer an der lokalen Lebensqualität und Gemeinschaft orientierten Handlungsorientierung, veränderte Deutungsmuster und Situationseinschätzungen).

Die **institutionellen Rahmenbedingungen** lenken das Handeln der Akteure, können es aber nicht determinieren. Sie haben regulative, kognitive, d.h. die Wahrnehmung strukturierende und normative Funktionen. Die Leistung von Institutionen bezieht sich auf die Verteilung von Zuständigkeiten, die Strukturierung von Machtbeziehungen, die Verteilung von Verfügungsrechten über Ressourcen sowie auf die Regelung von Autoritätsverhältnissen (Manytz/ Scharpf 1995b, 40). Dieser Institutionenbegriff schließt neben den aufbauorganisatorischen Regelungen auch Instrumente, Planungssysteme, Verfahren und Programme ein, die ebenfalls Handlungsanlässe bieten können. Insgesamt bleibt der Institutionenbegriff aber nicht auf politische Institutionen im klassischen Sinn beschränkt, sondern wird im Sinne von Handlungskontexten begriffen, die durch die Akteure interpretiert und damit modifiziert werden. Governance-Prozesse stehen in engem Verhältnis zum Wandel der formalen Institutionen, der in unterschiedlicher Weise geschehen kann. Generell lassen sich mit der inkrementalistischen Transformation, der additiven Weiterentwicklung und der Neugründung von Institutionen drei Formen institutionellen Wandels beschreiben. Um die Prozesse institutionellen Wandels detaillierter

erfassen zu können, wird hier eine weitere Unterscheidung in **externe und interne institutionelle Rahmenbedingungen** vorgenommen (Benz/Fürst 2003, 42; vgl. auch Abb. 5). Zu den internen Rahmenbedingungen gehören die im Verlauf der Umsetzungsprozesse geschaffenen Foren und Gremien mit den entsprechenden Verfahrensregeln sowie den Rollenverteilungen. Sie können meist ohne größeren Aufwand verändert werden und sind flexibel gestaltbar. Weitaus weniger Spielraum bieten externe institutionelle Rahmenbedingungen, die zum politisch-administrativen Bereich (Gemeindeordnung, Verfassung) und zum Bereich des Planungssystems gehören.

Der **zeitliche Verlauf** und die Eigendynamik der Prozesse ist insofern von Bedeutung, als sich in Konjunktoren und Krisen der Kooperation Lernverläufe und Feedbackschleifen widerspiegeln. So konnte für Prozesse der Stadtteilerneuerung in England gezeigt werden, dass in den unterschiedlichen Phasen unterschiedliche Governance-Muster dominant sind. Dominierte zu Beginn in der Phase der Konstitution der *Regeneration Partnership* noch der Modus Netzwerk, wurde dieser nach erfolgreicher Akquise schleichend durch den Modus Hierarchie ersetzt (Lowndes/Skelcher 1998; Newman 2001, 114).

Local Governance findet außerdem stets in einer Verflechtung des administrativen **Mehrebenensystems** statt, die im besonderen Fall der Sozialen Stadt aus den Ebenen der Stadtteile, der Stadt, der Bundesländer und des Bundes gebildet wird (vgl. Schridde 2002).

4.6 Zwischenfazit 2: Local Governance in der Sozialen Stadt?

Das Programm Soziale Stadt weist sowohl in seinen programmatischen Anforderungen als auch in den faktisch sich ausbildenden Steuerungsstrukturen eine ganze Reihe der Merkmale auf, die als zentrale Elemente insbesondere in der reformorientierten Governance-Debatte genannt werden und einen Wandel politischer Steuerung anzeigen. Stellt man die gängigen Aussagen der Governance-Diskussion, wie sie exemplarisch in einer Perspektive des Wandels und der Reform von der englischen Wissenschaftlerin Janet Newman genannt werden, dem Programm Soziale Stadt gegenüber, finden sich viele Überschneidungen (Newman 2001, 24).

So kommt dem Aspekt der partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung, der Perforierung der sektoralen Arbeitsteilung und der Netzwerkbildung große Bedeutung zu (Punkte 1-3):

- 1) A move away from hierarchy and competition as alternative models for delivering services towards networks and partnerships traversing the public, private and voluntary sectors;
- 2) A recognition of the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues;
- 3) The recognition and incorporation of policy networks into the process of governing;

Es kommen neue Instrumente und Verfahren zur Anwendung, die die Responsivität der Verwaltung erhöhen sollen. Die direkte Verantwortung von Verwaltung und Politik wird zum Teil aufgegeben zugunsten neuer Akteurskonstellationen und Verantwortungsstrukturen, Politik und Verwaltung wirken nur noch mittelbar. Wesentliche Funktion ist das Management von Interdependenzen und Koordination (Punkte 4-6):

- 4) The Replacement of traditional models of command and control by 'governing at a distance';
- 5) The development of more reflexive and responsive policy tools;
- 6) The role of government shifting to a focus on providing leadership, building partnerships, steering and coordinating, and providing system-wide integration and regulation;

In den Stadtteilen kommt es zu Prozessen der kooperativen Selbststeuerung und bürgerschaftlichen Selbstorganisation, zur Partizipation und bürgerschaftlichen Mitwirkung (Punkte 7-10):

- 7) The emergence of 'negotiated self-governance' in communities, cities and regions, based on new practices of coordinating activities through networks and partnerships;
- 8) The opening up of decision-making to greater participation by the public;
- 9) Innovation in democratic practice as a response to the problem of complexity and fragmentation of authority, and the challenges this presents to traditional democratic models;
- 10) A broadening of focus by government beyond institutional concerns to encompass the Involvement of civil society in the process of governance.

Das Programm Soziale Stadt bietet eine gute empirische Referenz, um das Governance-Konzept anzuwenden und zu überprüfen: „*The politics of regeneration are therefore a microcosm of the wider governance debate*“ (Davies 2002, 302). Dies gilt um so mehr, wenn wie im Fall des Programms Soziale Stadt kaum ein Wandel in den Institutionen der Kommunalpolitik beabsichtigt ist, sondern die veränderten Steuerungsstrukturen sich auf einen Bereich beziehen, der sich weitgehend außerhalb des politisch-administrativen Rahmens befindet. Die etablierten Steuerungsmodelle der ämterübergreifenden Zusammenarbeit wirken lediglich ergänzend.

Daher hat der Governance-Begriff hier seine Berechtigung, da er auf die Analyse kollektiver und dynamischer Handlungsmuster zielt, deren Grundlagen unterschiedliche Erklärungsmodelle erfordern. Eine Betrachtung unter Verwendung des Governance-Ansatzes könnte verdeutlichen, dass der Erfolg der Erneuerungsprozesse in der Sozialen Stadt weniger von der Wahl der richtigen Organisationsformen und den Kombinationsmöglichkeiten der Förderprogramme abhängt als von dem erfolgreichen Aufbau lokaler Handlungskapazitäten und dem Wandel der der Strukturformen der Interaktion (Healey 1998; van den Berg et al. 2003). Dazu gehören Aspekte wie Sozialkapital und interorganisatorische Netzwerke auf verschiedenen Ebenen, informelle Regelsysteme sowie die Fähigkeit zu kollektivem Lernen. Ähnlich wie regionale Produktionssysteme ließen sich die Erneuerungsprozesse in den Stadtteilen der Sozialen Stadt als spezifische Kombination (wohlfahrts-)staatlicher Unterstützungsleistungen, wirtschaftlicher oder zivilgesellschaftlicher Initiativen und verbandlicher Organisationsleistungen charakterisieren (Voelzkow 1999). Mit der Umsetzung des Programms verbinden sich unter Verwendung des Governance-Ansatzes folgende Fragen:

- Welche Regelsysteme sind erkennbar? Welche Governance-Modi lassen sich identifizieren? Wirken sie komplementär oder konterkarieren sie sich?
- Wie hoch ist der Grad der kollektiven Handlungsfähigkeit und die Fähigkeit kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen und diese auch umzusetzen?
- Welche Akteure aus welchen Sektoren nehmen teil? In welchem Sektor werden welche Steuerungsleistungen erbracht und wie verschiebt sich in der Folge die Gewichtung zwischen Staat und Zivilgesellschaft?
- Wie kann aus der staatlichen Steuerungsperspektive das zivilgesellschaftliche Potenzial, oft operationalisiert über das Sozialkapital-Konzept, nutzbar gemacht werden?
- Wie tragfähig sind Governance Arrangements?
- Wie kann eine flexible Form der Kooperation institutionalisiert werden?
- In welchem Verhältnis stehen die neuen Governance Arrangements zu den etablierten Institutionen und Verfahren der politischen Entscheidungsfindung (Government)?

Die Frage ist: kann ein spezifischer Governance-Modus für die Soziale Stadt identifiziert werden? Aus welchen Elementen besteht er?

Das Programm vereint eine ganze Reihe unterschiedlicher Steuerungsmodi: es arbeitet mit finanziellen Anreizen (Fördermittel), will aber gleichzeitig paradigmatisch wirken. Das Programm wird als Ausdruck eines reformorientierten Sozialstaats verstanden, der mit der Versorgermentalität bricht und eine Förderung mit absehbarem Ende in Aussicht stellt (Exit-Strategie), bestehende Ressourcen durch Bündelung effektiver nutzt und endogene Entwicklungen anstößt. Staatliche Förderung wird als Anstoß zur selbsttragenden Entwicklung verstanden. Es gibt ein Führungskonzept in Form des Stadtteil- und Quartiermanagements, gleichzeitig wird gesellschaftliche Selbstorganisation sowohl vorausgesetzt als auch zum Ziel erhoben, gerade in den städtischen Quartieren, in denen die Voraussetzungen hierfür vielleicht kaum vorhanden sind. Die Vermittlung der bottom-up Strategie mit dem top-down Regelungsansatz ist sicher eine der zentralen Schwierigkeiten, die gelöst werden müssen.

Die Überlagerung der verschiedenen Steuerungsmodi kommt vor allem auf der lokalen Ebene zum Tragen. Es ist zu erwarten, dass es sich bei den erkennbaren Modi der Handlungskoordination sowohl um Hierarchie, zivilgesellschaftliche Solidarität als auch korporatismus-ähnliche Verhandlungsmuster handeln wird, die auf unterschiedlichen Ebenen in unterschiedlicher Gewichtung angewandt werden. Der Wettbewerb spielt im Gegensatz zur englischen Praxis der Stadterneuerung im Programm *Single Regeneration Budget* oder *New Deal for Communities* kaum eine Rolle. Hier werden ganz gezielt Wettbewerbselemente in der Antragsphase eingesetzt (*competitive bidding*) und die Zahl der teilnehmenden Projekte begrenzt (vgl. Rhodes et al. 2003, 1401).

5. Integrierte Stadtteilerneuerung in Bremen

Als die bundesweite Starterkonferenz zum Programm Soziale Stadt am 5. Juli 1999 in Berlin statt fand, konnte die Stadtverwaltung Bremen bereits auf einige Erfahrung mit sozialraumbezogenen Nachbesserungsmassnahmen in problematischen Quartieren zurückblicken. In Bremen werden seit den 80er Jahren problematische Stadtquartiere in besonderer Weise gefördert. Zunächst standen mit dem Programm „Nachbesserungsmaßnahmen in Großwohnsiedlungen“ peripher gelegene Großwohnsiedlungen wie Tenever und Huchting im Fokus. 1998 ging das Programm „Nachbesserung“ in das zunächst auf sechs Jahre angelegte Programm WiN (Wohnen in Nachbarschaften – Stadtteile für die Zukunft entwickeln) über.⁸⁴ Damit wurde der auf Großwohnsiedlungen bezogene ältere Programmansatz auf andere Quartierstypen wie etwa Altbauquartiere und ehemalige Industriequartiere in Hafennähe ausgeweitet. Außerdem wurde eine inhaltliche Erweiterung des Programms um mehrere Handlungsfelder vorgenommen. Organisatorisch wurden gegenüber dem Programm „Nachbesserungen in Großwohnsiedlungen“ ebenfalls Erneuerungen vorgenommen, indem eine umfangreiche Steuerungsstruktur in der Verwaltung und in den Stadtteilen geschaffen wurde. Das Programm wird in gemeinsamer Trägerschaft der Ressorts für „Bau, Verkehr und Stadtentwicklung“ und „Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz“ umgesetzt. An dem Programm sind nunmehr sieben Ressorts beteiligt, die Mittel werden kollektiv bereitgestellt (Globalmittel).⁸⁵ Neben städtebaulichen Maßnahmen sollten nun auch Projekte zur Förderung der lokalen Ökonomie und Erweiterung der kulturellen und sozialen Infrastruktur gefördert werden. Das Programm WiN geht folgende Probleme in den verschiedenen Stadtteilen:⁸⁶

- hohe Arbeitslosigkeit und fehlende Qualifikation,
- mangelhafte interne Kommunikationsstrukturen,
- fehlende Identifikationsmöglichkeiten mit dem Quartier,
- familiäre Belastungen und schulische Probleme, punktuell Suchtprobleme,
- Isolation und Ausgrenzung,
- geringe Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement.

Ähnlich wie die lokalen Programme in Hamburg, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Hessen können die Bremer Erfahrungen als Vorläufer für das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ betrachtet werden (Franke et al. 2000), da auch hier eine inhaltliche und prozessuale Erweiterung der überwiegend an städtebaulichen Defiziten orientierten Nachbesserungsmassnahmen angestrebt wurde. Mit dem Beginn des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt wurde das Programm WiN komplementär weitergeführt.

⁸⁴ Vgl. Mitteilung des Senats 08.12.98: Programm „Wohnen in Nachbarschaften – Stadtteile für die Zukunft entwickeln“, Drucksache 14/708 S

⁸⁵ Es handelt sich neben den federführenden Ressorts um die Ressorts für Arbeit, für Bildung, Wissenschaft, Kunst und Sport, für Inneres, für Justiz und Verfassung und für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten.

⁸⁶ Beschluß des Senats vom 18. April, Vorlage 221/00: „Wohnen in Nachbarschaften – Stadtteile für die Zukunft entwickeln“, S. 3

Zielgebiete sind gegenwärtig vor allem die Stadtteile Bremens und Bremerhavens, die vom Strukturwandel (Werftenkrise) nachteilig betroffen sind und z.T. bereits durch die EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN I gefördert wurden sowie Großsiedlungen der 70er Jahre. Das Programm baut organisatorisch auf den guten Erfahrungen mit der URBAN-Initiative auf und setzt deren Projekte in den entsprechenden Stadtteilen fort. Im Jahr 2003 wurden insgesamt zehn Stadtgebiete über das Programm-Duo WiN/Soziale Stadt gefördert.

Die finanzielle Grundlage für die integrierte Stadteilerneuerung besteht primär aus WiN-Mitteln und Mitteln aus dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“.⁸⁷ EU-Mittel (EFRE) werden punktuell in den entsprechenden Fördergebieten eingesetzt, die allerdings nicht immer deckungsgleich mit den WiN-Gebieten sind. In der Regel werden die Mittel aus dem kommunalen Programm WiN für nicht-investive Maßnahmen, die Mittel aus dem Bund-Länder-Programm für investive Maßnahmen verwendet. Außerdem können aus den Mitteln des Programms „Soziale Stadt“ die Kosten für Beteiligungsprozesse und das Quartiermanagement finanziert werden. In Einzelfällen ist eine 100%ige Förderung von investiven Maßnahmen möglich (Franke/ Meyer 2002, 43). Dieser Tatbestand macht die Mittel aus dem Programm Soziale Stadt aus der Sicht des lokalen Managements besonders wertvoll.

Das WiN-Finanzierungsprinzip stellt ein zukunftsweisendes Modell dar: Insgesamt wurden die Mittel in Höhe von 3,0 Millionen Euro jährlich im Sinne eines Globalhaushaltes aus sieben Ressorts zusammengeführt. Dabei wurde eine Unterteilung in Grund- und Ergänzungsfinanzierung vorgenommen. Die Ergänzungsfinanzierung wird als Zuschuss gewährt, wenn ein Projekt zu mindestens 50% aus anderen Quellen finanziert werden kann (EU-Mittel, Mittel anderer Ressorts und Programme (auch WiN Grundfinanzierung), Soziale Stadt, private Mittel, Stiftungen, Eigenarbeit über Stundensätze, Mittel der Arbeitsmarktpolitik). Die Mittel aus der Ergänzungsfinanzierung sind damit nur in Kooperation einzusetzen, wobei die Grundfinanzierung und Initiative aus anderen Quellen stammt. Die Ergänzungsmittel können sowohl investiv als auch konsumtiv eingesetzt werden.

Allerdings sehen viele Ressorts ihren Beitrag zum WiN-Programm mit dem Globalbudget abgearbeitet und berücksichtigen die Besonderheit des Programms in der alltäglichen Verwaltungsarbeit nur noch sporadisch in der zusätzlichen Unterstützung von Projekten und Kooperationen.

Die stadtteilorientierte Strategie wird in Bremen auch nach dem Ende der sechsjährigen Laufzeit des WiN-Programms weiter fortgesetzt werden, indem mit der jüngsten Initiative „ProStadtteil“ das Bremer Stadtentwicklungskonzept auf der Ebene der Stadtteile durch Stadtteilentwicklungskonzepte konkretisiert werden soll. An den Konzepten sollen politische Vertretungen, Fachverwaltungen und Bürger gleichermaßen mitwirken, allerdings steht die Konkretisierung dieses Konzepts noch aus. Ob dabei an die Umsetzungsstrukturen aus dem WiN Programm angeknüpft wird, steht noch nicht fest. Es existieren Befürchtungen, dass die Initiative von den Ortsverwaltungen dominiert werden wird und die aufgebauten Beteiligungsstrukturen in Stadtteilen dabei an Bedeutung verlieren.

⁸⁷ Die WiN Mittel umfassen rd. drei Mill. €. Die Mittel aus dem Programm „Soziale Stadt“ müssen zu zwei Dritteln durch die Stadt Bremen gegenfinanziert werden. Im Jahr 2002 standen in der Kombination in Blockdiek rd. 264.000 € zur Verfügung (Bericht 4. Jahr).

Im Folgenden wird eine Fallstudie aus einem Bremer Stadtteil dargestellt. Die empirischen Erhebungen wurden im Rahmen des DFG-Projekts „Place-making und neuen Formen der local governance“ durchgeführt.

5.1 Hinweis zur Methodik und zur Darstellung des Fallbeispiels

Hinsichtlich der Aufbereitung der Fallstudie wurde in dem DFG-Projekt ein mehrdimensionales Verfahren gewählt, das aus folgenden Elementen bestand:

- Dokumentenanalyse,
- Interviews mit Schlüsselpersonen,
- Organisationsstudien der an der Stadtteilerneuerung beteiligten Organisationen,
- teilnehmende Beobachtungen an den Sitzungen relevanter Gremien,
- Netzwerkanalyse.

a) Dokumentenauswertung

Die Dokumentenanalyse erlaubte eine erste Übersicht über die Organisationsstrukturen, die institutionelle Rahmenbedingungen, die Art und Struktur der durchgeführten Projekte sowie die relevanten Themen und Maßnahmen der Stadtteilerneuerung in Bremen. Sie diente auch der Identifikation der beteiligten Akteure und späteren Interviewpartner. Zweiter Schritt der Dokumentenanalyse war die Erstellung eines Stadtteilprofils. Das Stadtteilprofil sollte Auskunft geben über die soziale und räumliche Situation im Stadtteil. Dabei standen zwar soziale Aspekte im Vordergrund, aber sie konnten nicht losgelöst gesehen werden von städtebaulichen und wirtschaftlichen Aspekten sowie Fragen der Infrastrukturausstattung. Grundlage hierfür waren die Dokumente der kommunalen Sozialberichterstattung und Programmunterlagen (Stärken-Schwächen-Profile) sowie Stadtteilführer und sonstige Dokumente.

b) Leitfadengestützte Interviews

Interviews wurden in Bremen-Blockdiek mit 16 Personen durchgeführt. Bei den Personen handelte es sich um Akteure, die als Fach- oder Machtpromotoren oder sonstige Schlüsselpersonen dem Prozess eng verbunden waren und insofern als Experten für den Stadtteil gelten konnten. Bei der Auswahl wurde darauf Wert gelegt, Akteure aus den verschiedenen Sektoren (Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Bürgerschaft, Verbände) gleichermaßen zu befragen. Es handelte sich um Vertreter der im Ortsrat vertretenen Parteien, den Leiter des Ortsamtes, die Quartiersmanagerinnen, Vertreter ortsansässiger Institutionen (Schulen, Jugendzentren, etc.), Führungspersonen aus den Assoziationen und Vereinen, Vertreter des Einzelhandels und der Wohnungswirtschaft. Hinzu kamen Personen, die nicht in dieses Schema passten, aber im Rahmen der Planungsprozesse eine herausragende Position als Promotor oder *social entrepreneur* einnahmen (Purdue 2001, 2215).

Die Interviews wurden vor Ort durchgeführt und nahmen zwischen 30 und 90 Minuten in Anspruch. Sie wurden mit Hilfe eines Leitfadens teilstrukturiert. Die Interviews sollten Aufschluss geben über den auslösenden Problemdruck (Situation im Stadtteil), den Verlauf

des Planungsprozesses (strukturiert über Meilensteine) und die erreichten Wirkungen. Außerdem wurde eine Einschätzung zur Legitimität von Entscheidungsprozessen, zu den Kooperationsbeziehungen, Rollenverteilungen und der Akteurskonstellation abgefragt.

c) Organisationsstudie

Die Organisationsstudie zielte auf die Analyse der für die Stadtteilerneuerung wichtigen Organisationen aus dem Bereich der zivilgesellschaftlichen Assoziationen (Vereine, *Nonprofit*-Organisationen, Initiativen, etc.). Die Organisationen wurden mit Unterstützung der Verwaltungsmitarbeiter und Quartiermanagerinnen identifiziert. Die Organisationen bekamen einen Fragebogen zugeschickt, der Fragen zu Zielen, Struktur, Zahl der Mitglieder, Einbindung in den Planungsprozess, Kooperationsbeziehungen, räumlichen Bezug und zur Finanzierung beinhaltete.

Die Organisationsstudie diente der Analyse des Sozialkapitals in der Dimension „bürgerschaftliches Engagement“ sowie der möglichen Rolle der Organisationen hinsichtlich des Modells der assoziativen Demokratie (vgl. Kap. 2.1 und Kap. 3.1.2.1). Sie gab aber auch Aufschluss über Kooperationsbeziehungen und die Zufriedenheit mit der Einbindung in den Planungsprozess.

d) Teilnehmende Beobachtung

Die teilnehmende Beobachtung bezog sich primär auf die Sitzungen des Bürgerforums. Die Teilnahme an solchen Veranstaltungen ist für die Rekonstruktion eines Fallbeispiels unentbehrlich, um Rollenverteilungen sowie Kommunikationsmuster zu identifizieren und Konflikte und Entscheidungsverläufe nachvollziehen zu können.

e) Netzwerkanalyse

Die sozialwissenschaftliche Netzwerkanalyse hat für die Analyse von Governance-Strukturen und Sozialkapital in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen (Jansen 2003; Fürst et al. 2001; Habisch/ Schmidpeter 2001). Für die Durchführung einer Netzwerkanalyse ist die Abgrenzung des Akteursnetzwerks der erste Schritt. Zur Identifikation der Netzwerkakteure wurde eine Kombination der beiden gängigen Verfahren gewählt, indem sowohl eine Reputationsanalyse als auch eine Positionsanalyse durchgeführt wurde. Die Reputationsanalyse zielt auf eine Identifizierung derjenigen Personen, die aus verschiedenen Gründen als öffentliche Schlüsselpersonen des Stadtteils gelten können und einen dementsprechenden Ruf besitzen. Es kann sich dabei um Privatpersonen (langjährige Bewohner) oder Funktionsträger (Vereinsvorsitzende, Pastoren, Schulleiter) handeln. Natürlich sind Überschneidungen möglich. Bei der Reputationsanalyse wurde den Befragten der leitfadengestützten Interviews eine Liste mit Personen mit der Bitte vorgelegt, wichtige Personen zu kennzeichnen bzw. fehlende Personen zu ergänzen. Auf diese Weise ließ sich eine Art Ranking der wichtigen Personen des Stadtteils aufstellen. Hinzu kamen die Personen, die aufgrund ihrer Position eine wichtige Rolle für den Stadtteil spielen (Bezirksbürgermeister, Quartiersmanager, etc.). Die Netzwerkanalyse beschränkte sich auf die Vernetzungsstrukturen in den Stadtteilen und bezog weitere Ebenen, wie z.B. die Fördermittelstellen des Bundes nicht mit ein. Integriert

wurden allerdings die Akteure, deren Aktionsraum zwar die Gesamtstadt bildet (Politiker, Verwaltungsakteure, Vertreter der Wirtschaft), die aber dennoch als für den Stadtteil bedeutend eingeschätzt wurden. So konnte in Blockdiek ein Netzwerk mit 36 Personen identifiziert werden. Die Personen bekamen einen Fragebogen zugesandt, der vier Fragen zu privaten sowie beruflichen Kontakten enthielt und die Möglichkeit gab, fehlende Personen zu ergänzen.

Ziel der Netzwerkanalyse war die Untersuchung von unterschiedlichen Beziehungsnetzen und deren mögliche Überlagerung. Dabei wurde folgende Differenzierung der Beziehungsarten vorgenommen: ‚Enge Zusammenarbeit‘, das Projekt Netzwerk ‚Soziale Stadt‘, das primär als Kommunikationsvernetzung aufgefasst wurde, und ‚Private Kontakte‘.

Da die Frage der sektorübergreifenden Kooperation im Vordergrund stand, wurde jede Person einem der folgenden Sektoren zugeteilt:

- Wirtschaft,
- Stadtverwaltung,
- Stadtpolitik (Stadtrat),
- dezentrale Politik (Bezirksvertretung),
- Intermediäre Akteure / Prozessmoderatoren (Stadt- und Quartiersmanagement, Moderatoren),
- Institutionen im Stadtteil (Schule, Kirche, Freie Träger, etc.)
- Bürgervereine/-initiativen u. engagierte Einzelpersonen,
- Ortsverwaltung auf der Ebene der Stadtbezirke.

Zur Auswertung der Daten wurde das Programm UCINET 6 verwendet. Die Visualisierung erfolgte mit NetDraw.

5.1.1 Netzwerkanalyse und Sozialkapital

Netzwerke werden als informelle Infrastruktur verstanden, die unterschiedliche Funktionen übernehmen kann. In Verbindung mit dem Sozialkapitalansatz gehört dazu die Vermittlung von Informationen, die Mobilisierung von Hilfe und Unterstützung, die Koordination von Aktivitäten, der Aufbau von Vertrauen und die Ausübung von Macht und Einfluss (Fürst et al. 2001). Einige dieser Funktionen können direkt mit den quantitativen Kriterien der formalen Netzwerkanalyse in Verbindung gebracht werden. Ein solcher Wert ist zum Beispiel die Summe der kürzesten Pfade zwischen den Akteuren, der eine Aussage über die Erreichbarkeit der Akteure im Netzwerk zulässt. Erweist sich dieser Wert als hoch, so wird das als hohes Informationspotenzial gewertet (Wassermann/ Faust 1994, 194ff.). D.h., der Zugang einer Person zu Informationen wird über das Netzwerk potenziell gut ermöglicht. Ob diese Zugänge auch tatsächlich genutzt werden, kann auf dieser Analyseebene nicht beantwortet werden.

Der Zusammenhang von Netzwerkmechanismen und Sozialkapital bezieht sich auf verschiedene Ebenen. Auf der Ebene individueller Personen lässt sich mithilfe der Netzwerkanalyse zeigen, wie diese Personen von einem Netzwerk profitieren oder ob sie

in diesem Netzwerk eine strategische Position einnehmen, die es ihnen erlaubt Informationsflüsse zu kontrollieren (*Gatekeeper*) oder strukturelle Löcher zu überbrücken.

Auf der Ebene von Gruppen enger verbundener Akteure (Cliques) innerhalb des Netzwerks kann gezeigt werden, wie soziales Kapital als *bonding*-Kapital unterschiedlich verteilt ist und wie die einzelnen Cliques miteinander in Verbindung stehen.

Schließlich kann für das gesamte Netzwerk gezeigt werden, ob es sich um ein Netzwerk mit vielen Kontakten und weit verzweigter Verbundenheit handelt und damit ein hohes Informationspotenzial gegeben ist oder ob es sich nicht im Gegenteil um ein hierarchisches oder fragmentiertes Netzwerk handelt. In der Sozialkapitaltheorie wird mit der Größe eines Netzwerks ein verbesserter Zugang zu mehr Ressourcen verbunden. Ebenso wird eine hohe Varietät in der sektoralen Zusammensetzung eng mit Sozialkapitalbildung verbunden, wenn die sektorübergreifenden Beziehungen im Sinne des Br ckenkapitals (*bridging*) den Zugang zu neuen Ressourcen ermöglichen (Burt 2000; Putnam 1998).

Die zentralen Fragen der Netzwerkanalyse waren also:

- Wie ist unter Gesichtspunkten der Größe, Beziehungsdichte, Verbundenheit, Erreichbarkeit und sektoralen Zusammensetzung das Netzwerk insgesamt strukturiert?
- Lassen sich zentrale Akteure identifizieren und aus welchem Sektor stammen diese?
- Lassen sich Subgruppen (Cliques) identifizieren, die zentrale Positionen einnehmen?

Das Instrument Netzwerkanalyse bietet eine ganze Reihe von Operationen an, um die Eigenschaften von Netzwerken zu beschreiben und grafisch zu veranschaulichen. Wir unterscheiden zunächst primäre von sekundären Kriterien.

Primäre Kriterien umfassen quantitative Aspekte wie die Größe des Netzwerks (Anzahl der Akteure), sektorale Zusammensetzung des Netzwerks und Eigenschaften der Akteure (Aufgaben und Funktionen), die problemlos erfasst werden können. Hinzu kommen Kriterien wie Geschlossenheit des Netzwerkes, Dichte der Beziehungen, Zentralität von Akteuren und Erreichbarkeit, die mithilfe einer Software errechnet werden können. Es sind letztlich diese strukturellen Merkmale der Netzwerke, die mit dem Begriff Sozialkapital in Verbindung stehen. Insbesondere Burt und Coleman haben den engen Zusammenhang zwischen Sozialkapital und Netzwerkeigenschaften wie Geschlossenheit und dem Vorhandensein struktureller Löcher herausgearbeitet (Coleman 1988; Burt 2000; vgl. Jansen 2003). Ein geschlossenes Netzwerk ist ein Netzwerk in dem jeder Akteur mit jedem anderen Akteur verbunden ist: *„Closure of social structure is important not only for the existence of effective norms but also for another form of social capital: the trustworthiness of social structures that allows the proliferation of obligations and expectations (...). Thus, we may say that closure creates trustworthiness in a social structure”* (Coleman 1988, 107-108).

Die hier gewählten Kriterien der quantitativen Netzwerkanalyse sind im Einzelnen: Kohäsion, Erreichbarkeit, Dichte, Geschlossenheit sowie die Zentralität einzelner Personen und Sub-Gruppen (Wassermann/ Faust 1994; Borgatti et al. 2002). Diese

Strukturmerkmale der Netzwerke sind Voraussetzungen für Sozialkapital, sind aber nicht mit dessen Wirkung gleichzusetzen. Sie werden hier als *proxies* gewertet.

Die ersten drei Kriterien (Kohäsion, Erreichbarkeit, Dichte) geben Aufschluss über die Verbundenheit des Netzwerks insgesamt. Die auf einzelne Akteure bezogenen Kriterien, vor allem die Zentralitätswerte, ermitteln Rollenverteilungen und Hierarchien im Netzwerk. Das Interesse richtet sich auf die Frage: Dominieren einzelne Personen (über informelle Vetorechte, Kontrollpotenziale, Brückenpositionen) oder gibt es eine breite Basis der Informationszugänge und Entscheidungen? Sollten einzelne Personen dominieren, so ist deren sektorale Zugehörigkeit von Bedeutung. Handelt es sich bei den zentralen Personen um Verwaltungsmitarbeiter, Politiker oder Bürger? Gleiches gilt für die Dominanz einzelner Gruppen und Zirkel. Anhand der beiden aussagestärksten Netzwerkkriterien sollen die Interpretationsmöglichkeiten erläutert werden:

Beispiel Closeness: Closeness gibt die Nähe eines Akteurs zu allen anderen Akteuren im Netzwerk an. Ist dieser Wert hoch, kann der Akteur viele andere Akteure schnell erreichen und Informationen verbreiten sowie weiterleiten (Multiplikatorfunktion). Sein Einflussbereich ist groß (Wassermann/ Faust 1994, 183). Die kollektive Handlungsfähigkeit der Akteurskonstellation ist hoch, wenn die Kommunikationswege allgemein kurz sind: „*Closeness centrality can be thought of as an index of the expected time-until-arrival for things flowing through the network via optimal paths*“ (Borgatti et al. 2002).

Beispiel Betweenness: Betweenness gibt die „Zwischenzentralität“ eines Akteurs an. Damit wird ermittelt, wie oft der betreffende Akteur eine Position zwischen zwei anderen Akteuren einnimmt. Betweenness drückt insofern Einfluss- und Kontrollpotenziale aus. Gibt es mehrere Akteure mit hoher Zwischenzentralität und sind die zentralen Akteure untereinander verbunden, dann verfügen sie über eine hohe *Centrality-Betweenness* und das Netzwerk kann als hierarchisch oder zumindest oligopolisch charakterisiert werden. Selbst wenn es möglich ist, über Umwege den zentralen Akteur zu umgehen, schmälert das seine Rolle und seinen Einfluss eher wenig, weil er die jeweils kürzesten Wege kontrolliert. Die Frage ist: handelt es sich um *entrepreneurs*, die das Netzwerk beleben (Multiplikatoren), oder um Kontrolleure, die ihre Macht ausüben?

Von den primären Kriterien zu unterscheiden sind die sekundären Kriterien im Netzwerk, die eher qualitativer Natur sind und mithilfe der quantitativen Analyse kaum ermittelt werden können. Sie müssen aus der teilnehmenden Beobachtung und den Ergebnissen der Interviews abgeleitet werden. Die Schwierigkeit ergibt sich aus der vermutlichen Unsichtbarkeit der Entscheidungsprozesse und Kommunikationsverläufe im Netzwerk, da über Fragebogen und Interview nur begrenzt Auskunft darüber zu bekommen ist, wer mit wem in welcher Intensität kooperiert. Auch die Ergebnisse der Netzwerkanalyse liefern hierüber nur in Maßen Informationen. Man kann die Vernetzungen in ihrer Gegenseitigkeit (Gerichtetheit, Reziprozität) feststellen, Gruppen und Cliques bilden, die Zentralität eines Akteurs messen; die wirksam gewordenen Einflusspotenziale lassen sich daraus aber nur unterstützend mithilfe vieler anderer Informationen folgern.

Die Netzwerkanalyse wurde auf die folgenden Aspekte fokussiert, zu denen nicht immer Aussagen möglich waren, da sie mitunter einfach nicht relevant waren:

Relationsintensität: Häufigkeit, Wichtigkeit, Dauer, Qualität der Beziehung (telefonisch, *face to face*, privat und/ oder beruflich, etabliert oder neu);

Regeln: klar kommuniziert, allen bekannt, Relevanz von Absprachen, Selbstbindungseffekte, Interaktionsarrangements;

Kooperationskultur: Wo und wie suchen sich die Akteure ihre Partner und Unterstützung? Hier sind auch kognitive Aspekte von Bedeutung: sind die Reichweite und die Größe des Netzwerks bekannt? Wo sehen die Akteure Verbündete? Sind die Ansprechpartner für Informationen und Projekte bekannt?

Offenheit: Ist das bestehende Netzwerk offen für neue Akteure oder dominieren Altnetzwerke oder entwickelt sich ein neues Machtnetzwerk?

Transparenz: Wie hoch ist der Grad der Übereinstimmung bei der Deutung des Netzwerks nach Größe, Reichweite, Rollenverteilung und Handlungsfähigkeit? Bedeutung von allgemein zugänglichen Informationskanälen (Internetplattform, Rundbriefe, Protokolle, regelmäßige Foren, Medien).

Verhältnis der Netzwerkstrukturen zu organisatorischen Kernen (wie Arbeitskreisen, Foren, Quartiermanagement) und den **institutionellen Rahmenbedingungen:** Tragen die Netzwerkstrukturen zur Überbrückung von (horizontalen und vertikalen) institutionellen Barrieren bei? Oder gibt es im Gegenteil Lücken und strukturelle Löcher (Burt 2000)?

Ein weiteres Unterscheidungskriterium bieten Fürst u.a.: Hier wurden **richtungsoffene** und **zweckgerichtete Netzwerke** unterschieden (Fürst et al. 2001). Zweckgerichtete Netzwerke haben primär einen funktionalen Bezug und sind weniger an räumlichen Zusammenhängen orientiert. Bei richtungsoffenen Netzwerken hat die territoriale Orientierung eine größere Bedeutung. Zweckgerichtete Netzwerke gleichen eher temporären Allianzen und sind in ihrer Ausrichtung monofunktional. Dies ist beispielsweise bei projekt- und einzelfallorientierten Planungsprozessen der Fall, die lediglich der Bildung temporärer Zweckgemeinschaften dienen, aber kaum geeignet sind, die für die Bildung von Sozialkapital notwendigen langfristigen sozio-emotionalen Beziehungen und Konventionen herzustellen (vgl. a. Grabher 2002). Wir können davon ausgehen, dass eine selbsttragende Entwicklung im Sinne der Ziele des Programms Soziale Stadt mit der Bildung richtungsoffener Netzwerke einhergeht.

5.1.2 Hinweise zur Darstellung des Fallbeispiels

Die Darstellung des Fallbeispiels orientiert sich an den Kategorien des akteurzentrierten Institutionalismus: Zunächst wird die Situation in Bremen-Blockdiek beschrieben, die eine Darstellung der sozialen Strukturen und eine Gebietsbeschreibung einschließt. Historische Aspekte in diesem vergleichsweise jungen Stadtteil werden ebenfalls angesprochen.

Im nächsten Schritt werden die institutionellen Steuerungs- und Organisationsstrukturen für den Stadtteilerneuerungsprozess erläutert, die in Bremen durch das lokale Stadtteilerneuerungsprogramm „WiN - Wohnen in Nachbarschaften“ bestimmt werden. Der Aspekt der Partizipation und Mitwirkung der Bewohner und lokalen Akteure bekommt dabei besondere Aufmerksamkeit. Die Darstellung beschränkt sich dabei auf die internen institutionellen Rahmenbedingungen. Die externen institutionellen Rahmenbedingungen werden als bekannt vorausgesetzt und nur zur Erläuterung hinzugezogen, sofern es das Verständnis erfordert. Es folgt ein kurzer Überblick über die Projekte und Maßnahmen, die im Rahmen der Stadtteilerneuerung geplant und durchgeführt wurden

Die Akteurskonstellation der Stadtteilerneuerung in Bremen wird anhand der genannten Kategorien der für die Prozesse der Stadtteilentwicklung relevanten Akteure erläutert. Bezüglich der Akteursvernetzung werden zum einen Vernetzungsstrukturen, die vor Beginn der Prozesse bestanden, beschrieben, sowie basierend auf eigenen Beobachtungen, den geführten Interviews und der Auswertung vorhandener Dokumentationen Einschätzungen zur Qualität der Vernetzungen der Stadtteilgremien, Stadtpolitik, Verwaltung gegeben. Zum anderen werden die Ergebnisse der Netzwerkanalyse zusammengefasst vorgestellt.

Dabei wird entsprechend der abgefragten Funktionen der Akteursbeziehungen⁸⁸ innerhalb des Netzwerks der Akteure im Stadtteil unterschieden zwischen den Netzwerken ‚Soziale Stadt‘, ‚Enge Zusammenarbeit‘ und ‚Private Kontakte‘.

Das Zeitfenster für die Untersuchung des Fallbeispiels Bremen-Blockdiek betrug rd. 14 Monate.⁸⁹ Die chronologische Darstellung des Fallbeispiels beginnt vor diesem Betrachtungszeitraum, da die ersten Schritte der Nachbesserungsmassnahmen in Blockdiek bereits in den 90er Jahren erfolgten.

5.2 Die internen institutionellen Rahmenbedingungen: Steuerungs- und Organisationsstruktur im Programm WiN

In Bremen wird zwischen den lokalen Managementstrukturen in den verschiedenen Ortsteilen und dem verwaltungsinternen Stadtteilmanagement auf Ebene der Stadtverwaltung unterschieden. Das Stadtteilmanagement wird durch eine gemeinsame Geschäftsführung der beiden federführenden Dezernate, Bauen und Soziales, mit zwei Mitarbeitern geleistet. Die Geschäftsführung WiN übernimmt für das gesamte Programm zentrale Steuerungsaufgaben wie die Prüfung von Projektanträgen, die Mittelbewirtschaftung, das Berichtswesen, Monitoring und Controlling. Die beiden Mitarbeiter stehen in engem Kontakt zu den Vertretern des lokalen Managements in den zehn Stadtteilen und treffen sich wöchentlich (Freie Hansestadt Bremen 1998a). Sie übernehmen daher arbeitsteilig die Funktion des Gebietsbeauftragten im intermediären Bereich zwischen den zehn Stadtteilen und der Verwaltung. Gleichzeitig ist die Geschäftsführung wesentlich verantwortlich für den Kontakt zu wichtigen verwaltungsexternen Akteuren wie den Wohnungsunternehmen. Die Geschäftsführung WiN übernimmt für die Umsetzung des Programms in der Bremer Verwaltung und die zehn Stadtteile die Funktion eines organisatorischen Kerns.

Wesentliches verwaltungsinternes Entscheidungsgremium für alle Projekte und strategische Fragen ist die ressortübergreifende Arbeitsgruppe auf Dezernatenebene, die bis zu vier mal im Jahr zusammentritt. Die ursprüngliche Struktur aus zwei Ebenen (WiN-Geschäftsführung – ressortübergreifende AG) innerhalb der Stadtverwaltung wurde später durch eine Steuerungsrunde WiN ergänzt, nachdem deutlich geworden war, dass nicht alle Entscheidungen von der Geschäftsführung getroffen werden konnten. Gleichzeitig konnte, nicht zuletzt wegen der seltenen Treffen, die ressortübergreifende Arbeitsgruppe nicht immer wieder für aufkommenden Entscheidungsbedarf bemüht werden (Freie Hansestadt Bremen 1998). Für die Entscheidungen mittlerer Reichweite und die alltäglichen

⁸⁸ Die Fragen lauteten: „Mit welcher Person hatten Sie im Rahmen des Soziale-Stadt-Prozesses häufig Kontakt?“ „Mit wem arbeiten Sie besonders eng zusammen?“ „Mit welchen Personen treffen Sie sich häufiger auch mal privat (z.B. in der Kneipe oder beim Sport)?“.

⁸⁹ Die Fallstudie wurde im Juli 2003 abgeschlossen.

Abstimmungen wurde daher die Steuerungsrunde auf der Arbeitsebene eingesetzt. Sie bildet damit ein weiteres verwaltungsinternes Entscheidungsgremium zwischen Geschäftsführung und ressortübergreifender Arbeitsgruppe. An der Steuerungsrunde sind Vertreter der Dezernate Bauen und Soziales beteiligt.

Die Steuerungsstrukturen auf der Ebene der zehn Stadtteile unterschieden sich im Detail. Nicht überall wurden Bürgerforen eingerichtet oder integrierte Handlungskonzepte aufgestellt. Entsprechend der Empfehlung des Leitfadens zur Ausgestaltung des Bund-Länder-Programms wurde in nahezu allen Bremer Programmstadtteilen aber ein lokales Management eingerichtet. In der Mehrzahl wird diese Funktion von Mitarbeitern des „Amtes für Soziale Dienste“ übernommen.

5.3 Der Stadtteil Bremen Blockdiek

Blockdiek ist ein Ortsteil von Bremen-Osterholz und befindet sich im Süd-Osten der Hansestadt. In unmittelbarer Nachbarschaft befindet sich die Großwohnsiedlung Tenever. Tenever erregte aufgrund der besonderen Problematik einer peripheren Großwohnsiedlung der späten 70er Jahre in der Fachwelt deutschlandweit einige Aufmerksamkeit. Die dortigen Nachbesserungsbemühungen schließen gegenwärtig den Rückbau mehrerer hundert Wohneinheiten ein.

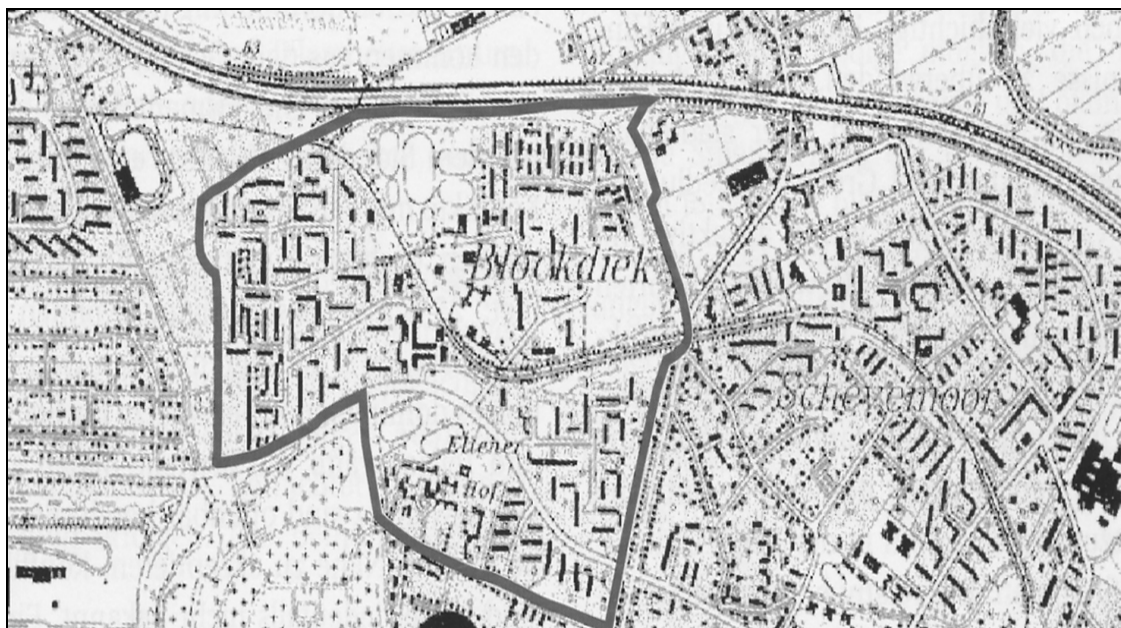


Abb. 7: Karte Blockdiek (BBR 2000, 95)

Blockdiek liegt zwischen den Ortsteilen Schevermoor und Neue Vahr in einer Insellage und ist ebenfalls ein reines Wohngebiet, das von 1965-1969 am süd-östlichen Stadtrand entstand und weitgehend aus Geschoßwohnungsbau mit dazwischenliegenden Abstandsgrünflächen besteht. Das Gebiet liegt peripher: laut Fahrplan benötigen Bus und Straßenbahn rd. 30 Minuten bis zur Station Hauptbahnhof/ Zentrum. Die Straßenbahn führt durch das Wohngebiet hindurch und trennt es in zwei Teile. Die nord-östliche Begrenzung des Wohngebiets bildet die Autobahn 27.

Der größere Teil der Wohnungen wurde im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gefördert und befindet sich im Besitz der ehemals städtischen Wohnungsbaugesellschaft GEWOBA bzw. wird von ihr nach der Privatisierung der Wohnungen treuhänderisch verwaltet.

Insgesamt haben die sozialen und baulichen Probleme in Blockdiek geringere Dimensionen als in Stadtteilen wie Tenever. Der Rückbau von Gebäuden ist hier nicht geplant. Die Gebäudegrößen in Blockdiek erreichen ebenfalls nicht das Ausmaß wie in Tenever. Vergleichbar sind die Stadtteile allerdings aufgrund der geringen Qualität der Freiraumstrukturen im Bereich der Hochhäuser, der städtebaulichen Monostruktur (Punkthochhäuser, Riegelbauten), der kleinen Wohnungsgrößen und der teilweisen Verwahrlosung der Außenbereiche.

Zu Beginn der 90er Jahre wurde im östlichen Bereich eine ergänzende Bebauung mit Einfamilien-Reihenhäusern vorgenommen, die die bauliche Struktur auflockerten und für Veränderungen in der Sozialstruktur sorgten. Der Bau der Einfamilienhäuser änderte allerdings wenig an der insgesamt monofunktionalen Struktur Blockdieks: Die äußere Gestalt und das öffentliche Leben Blockdieks werden durch die Wohnfunktion bestimmt. Die nahen Produktionsstätten der Daimler-Chrysler AG sind nur noch zu einem geringen Teil der Arbeitgeber für die Bewohner Blockdieks.

Die Infrastruktur im Einzelhandel beschränkt sich auf ein Einkaufszentrum, das in den 90er Jahren modernisiert wurde. Es bildet die einzige Möglichkeit zur wohnungsnahen Versorgung im Stadtteil (rd. 10 Geschäfte des alltäglichen Bedarfs, Supermärkte). Vor der Modernisierung drohte die Schließung, da zu diesem Zeitpunkt ein Kunden- und Kaufkraftverlust im Quartier zu verzeichnen war. Während der Kaufkraftverlust auf die sich verändernden Einkommensstrukturen im Quartier zurückzuführen ist, ist der Kundenverlust vermutlich im Zusammenhang mit der Gründung eines weitaus größeren Einkaufszentrums südlich von Blockdiek zu sehen. Das Einkaufszentrum Blockdiek zeigt mittlerweile aber keine Leerstände mehr und konnte sich offensichtlich gegenüber dem Einkaufszentrum „Weserpark“ als Ort der Nahversorgung behaupten.

Die soziale Infrastruktur Blockdieks besteht aus einem Jugendtreff, der sich Räumlichkeiten mit einer Behinderteneinrichtung teilt, der Grundschule, drei Kindertagesstätten und einer Altenwohnanlage. Deutlich unterrepräsentiert sind gastronomische und kulturelle Angebote, da sich in Blockdiek lediglich ein Eiscafe, eine Kneipe, ein Restaurant und ein Imbiss befinden.

Tab. 5: Eckdaten des Stadtteils Bremen Blockdiek⁹⁰

| | |
|-----------------|---|
| Lage | Peripher im Süd-Osten der Hansestadt, rd. 30 min. mit ÖPNV bis zur Stadtmitte |
| Grösse | 121 ha |
| Gebäudestruktur | Sozialer Wohnungsbau der späten 60er Jahre, Punkthochhäuser bis 17 Geschosse, Riegelbauten mit 8 Geschossen, Wohnblocks mit 3-4 Geschossen, unterschiedliche Wohnungsgrößen, meist eher klein |
| Einwohner | 7.541 |
| | davon nicht deutsch: 1.675 (22,21%) |
| | davon unter 18: 1.598 |
| | Sozialhilfeempfänger pro 1000 EW: 168 |

In Blockdiek waren im Rahmen einer vorbereitenden Untersuchung zur Sanierung zu Beginn der 90er Jahre eine mangelhafte städtebauliche Gestaltung, eine nachteilige Bevölkerungsstruktur (hoher Anteil nichtdeutscher Bewohner, Problemgruppen) und eine fehlende Nutzungsmischung festgestellt worden (BBR 2000, 95). Der hohe Anteil an Belegrechtswohnungen führte zu einer Konzentration von Problemgruppen in einzelnen Punkthochhäusern. Zu Beginn der 90er Jahre drohte der Stadtteil nach Aussage eines Mitarbeiters der GEWOBA zum Problemfall zu werden. Viele Gebäude und Freiflächen waren sanierungsbedürftig. Es zeichnete sich zudem ein zunehmender Leerstand ab, der Stadtteil galt als unattraktiv. Die sich süd-östlich anschließende ergänzende Bebauung mit Einfamilien-Reihenhäusern zu Beginn der 90er Jahre trug allerdings einen entscheidenden Anteil zur Stabilisierung des Stadtteils bei. Damit wurden gezielt junge Familien in den Stadtteil gebracht, die sich ein Eigenheim im unteren Preisspektrum leisten konnten.

Der Aspekt Zusammenleben im Stadtteil war nach Aussagen der Quartiersmanagerinnen und der Vertreter der lokalen Einrichtungen komplett unterentwickelt. Vor allem fehlten öffentliche und teilöffentliche Treffpunkte (Kneipen, Plätze) und bürgerschaftliche Vereinsstrukturen. Dies war nicht immer so. Seit langem dort lebende Bewohner wiesen darauf hin, dass es unter der relativ homogenen Gruppe der Erstbezieher des Stadtteils durchaus tragfähige gemeinschaftliche Strukturen gab, die in gemeinsamen kulturellen und sozialen Aktivitäten ihren Ausdruck fanden (u.a. Theater). Der langsame Wandel der sozialen Situation in Kombination mit der Belegungspolitik für die Sozialwohnungen führte zu heterogeneren sozialen Strukturen und reduzierte die Gemeinsamkeiten unter den Bewohnergruppen auf ein Minimum. Die einst vorhandene Homogenität in der sozialen Struktur veränderte sich aufgrund des demographischen Wandels, was von den Alteingesessenen durchaus als Verlust gesehen wird. Nicht selten kommt es zu kleineren oder größeren nachbarschaftlichen Konflikten.

⁹⁰ Alle Daten aus der Mitteilung des Senats 08.12.98: Programm „Wohnen in Nachbarschaften – Stadtteile für die Zukunft entwickeln“, Drucksache 14/708 S

Der Senatsbeschluss für das WiN-Programm enthält für Blockdiek folgende Zielaussagen (Freie Hansestadt Bremen 1998b):

- Verbesserung im Geschosswohnungsbau, Umgestaltung privater und öffentlicher Frei- und Grünflächen sowie verkehrsbezogene Maßnahmen,
- Anpassung der Infrastruktur an veränderte Bedarfe, Schaffung von Spiel-, Sport- und Freizeitangeboten,
- Weiterentwicklung des Einkaufszentrums Blockdiek und Ansiedlung von Dienstleistungen in Verbindung mit der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten,
- Aufbau von Beteiligungsformen/ Einbeziehung der Bewohner in die Quartiersentwicklung und Förderung von nachbarschaftlichen Aktivitäten.

Im Verlauf des Projekts wurde deutlich, dass es vor allem an Treffpunkten und Freizeitmöglichkeiten für die große Gruppe der Jugendlichen mangelt. Der Jugendtreff Blockdiek ist aufgrund räumlicher Defizite und Personalmangels kaum in der Lage, diesem Bedarf gerecht zu werden. Dies wurde auch durch eine Umfrage unter Jugendlichen, die Studierende der Sozialpädagogik der Fachhochschule Bremen im Verlauf des ersten Jahres der Nachbesserungsmassnahmen machten, bestätigt.⁹¹

Wenngleich in der öffentlichen Wahrnehmung außerhalb und innerhalb des Stadtteils diese Defizite überwiegen, verfügt Blockdiek durchaus über Qualitäten. Die gilt zum Beispiel für den Bereich der Freiräume, da Blockdiek an weite Grünflächen mit Badeseen grenzt, die von den Bewohnern genutzt und geschätzt werden. Diese Freiflächen wurden im Verlauf der Erneuerungsaktivitäten modernisiert und deren Nutzungsmöglichkeiten verbessert.

Im Gegensatz zur Praxis in anderen Bremer Stadtteilen wurde in Blockdiek ausnahmsweise ein privates Planungsbüro mit der Aufgabe des lokalen Managements beauftragt. Es handelt sich dabei um das in Bremen ansässige Planungsbüro „team2 – Büro für Moderation, Planungsorganisation und Planungsgrundlagen“, das von zwei Frauen geführt wird, die aus dem Bereich Stadtplanung/ Architektur kommen und über eine zusätzliche sozialwissenschaftliche Kompetenz verfügen. Deren Aufgaben entsprechen in der ganzen Breite dem, was im aktuellen Diskurs in den Anforderungsprofilen für Quartiersmanager genannt wird (vgl. z.B. Schubert/ Spieckermann 2002; Franke 2003a; vgl. Kap. 4.4.3). Sie organisieren das Bürgerforum und übernehmen diesbezüglich die Moderation und die Geschäftsführung, verwalten die Fördermittel und leisten Vernetzungsarbeit im Stadtteil. Weitere Aufgaben des lokalen Managements bestehen in der Begleitung und Koordination der Einzelprojekte und in der Funktion als Mittler zwischen Verwaltung und Bürgern. Dabei stehen sie im engen Kontakt zur Geschäftsführung des WiN-Programms. Team2 verfügt über ein Stadtteilbüro, das in einer Wohnung der Bestände der Wohnungsgesellschaft GEWOBA eingerichtet wurde. Dort finden regelmäßig Bürgersprechstunden und die Sitzungen von Arbeitskreisen statt. Abbildung 6 zeigt die Steuerungs- und Akteursstruktur für Blockdiek.

Die Entscheidung der Stadtverwaltung, in diesem Fall ein privates Büro mit der Durchführung des Quartiermanagements zu beauftragen, traf auf den Widerstand des Ortsrats, weil entgegen der Praxis in den anderen WiN-Stadtteilen hierfür Gelder aus den

⁹¹ Von Studenten der Fachhochschule Bremen wurde in Kooperation mit dem lokalen Management eine Umfrage zur Zufriedenheit von Jugendlichen mit Erarbeitung von Maßnahmevorschlägen durchgeführt, die z.T. durch das Forum und team2 aufgenommen wurden.

Sanierungsmitteln verwendet wurden. Diese Personalkosten können nicht für Investitionen im Stadtteil genutzt werden. In den anderen Stadtteilen wird das Personal für das lokale Management aus der Stadtverwaltung gestellt und ist daher kostenneutral. Die Sanierungsmittel fließen anders als in Blockdiek komplett in den Stadtteil. Der Konflikt konnte beigelegt werden, belastete aber das Verhältnis von Ortsrat und Quartiermanagement im ersten Jahr der Erneuerungsmassnahmen.

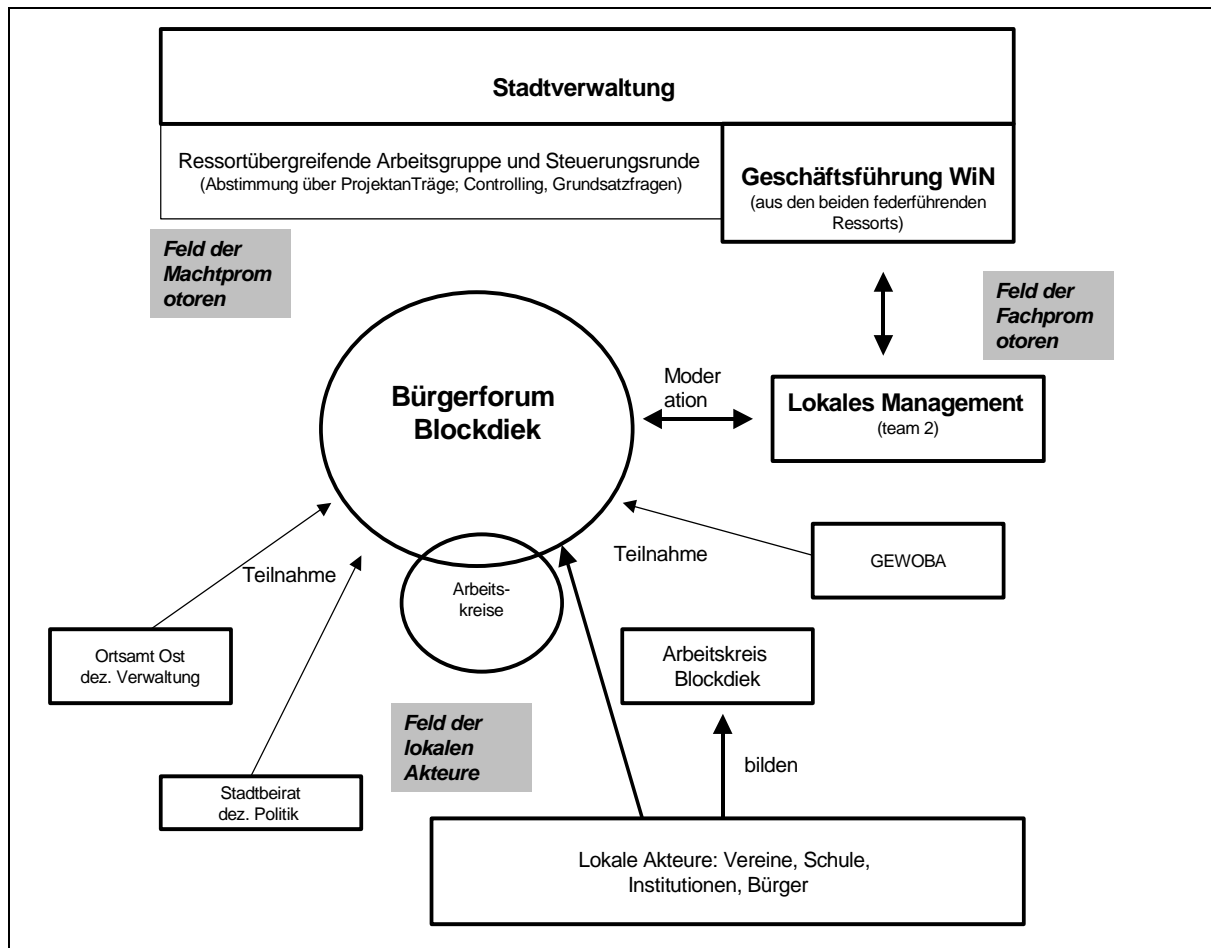


Abb. 8: Steuerungs- und Akteursstruktur in Bremen Blockdiek⁹²

Bei der Umsetzung des Programms hat sich folgendes Prozedere entwickelt: Die Projekte werden durch das lokale Management in Kooperation mit den lokalen Akteuren entwickelt und der WiN-Geschäftsführung zur Begutachtung vorgelegt. Die WiN-Geschäftsführung bereitet die Projektanträge für die Steuerungsrunde und die ressortübergreifende Arbeitsgruppe vor. Lediglich Projekte, die von den Akteuren in den Stadtteilen in Bürgerforen oder vergleichbaren Gremien im Konsens beschlossen wurden, bekommen das „WiN-Gütesiegel“ und werden damit im Sinne einer politisch-administrativen Selbstbindung prioritär durch die Verwaltung gefördert. Sie müssen lediglich durch die

⁹² Im Gegensatz zu den Machtpromotoren (primär Politiker, Entscheidungsträger) handelt es sich bei Fachpromotoren um Fachleute und Experten, die in erster Linie an fachlich guten Lösungen interessiert sind und dabei weniger auf politische Loyalitäten und Interessengefüge Rücksicht nehmen müssen. Die Unterscheidung geht auf ein Modell des Regionalmanagements zurück (vgl. Löb 2003, 113). Wichtig ist die Verbindung zwischen den Gruppen. Zusätzlich ließen sich Prozessmoderatoren unterscheiden, die sich dem Management der Verfahren widmen (hier vorrangig das lokale Management).

ressortübergreifende Arbeitsgruppe der Verwaltung bestätigt werden. Kleinere Vorhaben können auch ohne Zustimmung der Arbeitsgruppe im üblichen Verwaltungsvollzug umgesetzt werden. Hier tritt das lokale Management dann direkt in Kontakt zu den entsprechenden Ämtern in der Verwaltung bzw. anderen Partnern.

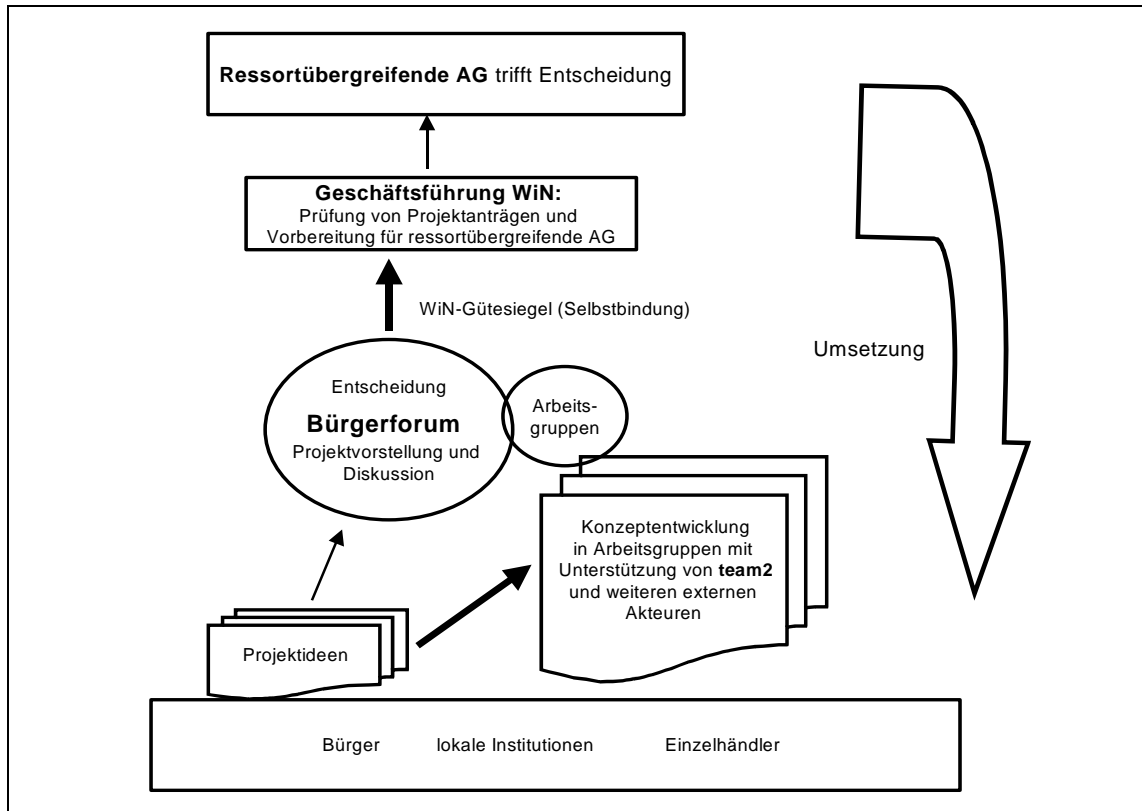


Abb. 9: Verfahren der Stadterneuerung in Bremen-Blockdiek

Projektvorschläge können von jedem Akteur eingereicht werden. Sie werden zunächst an team2 gerichtet und erst im Forum vorgestellt, wenn mit Unterstützung von team2 ein gewisser Reifegrad erreicht und die Aussicht auf wohlwollende Prüfung durch die Forumsteilnehmer vorhanden ist. Projektideen und Initiativen entstehen als diffuse Bedürfnisse sowohl in laufenden Diskussionen im Forum oder in alltäglichen Gesprächen des lokalen Managements mit Bürgern außerhalb des Forums und werden durch team2 weiter konkretisiert. Ein nicht unerheblicher Anteil der Projekte wird relativ konkret von den Einrichtungen im Stadtteil vorgeschlagen. Erst wenn das Forum im Konsens einem Projekt zugestimmt hat, wird ein förmlicher Antrag an die WiN-Geschäftsführung gerichtet. Umgesetzte Projekte werden nach mehreren Monaten mit Blick auf ihre Wirksamkeit und ihren Erfolg wieder im Forum besprochen und gegebenenfalls Korrekturen vorgenommen (Rückholoption).

5.4 Verlauf der Stadtteilerneuerung in Bremen-Blockdiek

5.4.1 Vorgeschichte

Wie viele andere Stadtteile im Programm Soziale Stadt auch hat Blockdiek bereits eine Karriere als Problemstadtteil hinter sich. Die Maßnahmen aus dem Programm Soziale Stadt markieren keinen Neubeginn, sondern sind im Zusammenhang kontinuierlicher Bemühungen zu sehen, die Situation im Stadtteil positiv zu beeinflussen. Bereits in den Jahren 1992/93 wurde der Handlungsbedarf in Blockdiek im Rahmen von vorbereitenden Untersuchungen erkannt. 1995 begann die Wohnungsbaugesellschaft GEWOBA in problematischen Hochhäusern Concierge-Projekte einzurichten. Die GEWOBA verfolgt ebenfalls seit Beginn der 90er Jahre das Ziel, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln.⁹³ Dies erfolgt nach Möglichkeit mieternah, d.h. die Wohnungen sollen im Idealfall von den (z.T. langjährigen) Mietern gekauft werden, um Nachbarschaften zu erhalten und die Ortsbindung zu erhöhen.

Das Einkaufszentrum wurde in den Jahren 1993-95 auf Initiative des Eigentümers erneuert und attraktiver gestaltet. Seit 1997 ist Blockdiek Gegenstand städtebaulicher Erneuerungsbemühungen. Zunächst handelte es sich dabei um das bereits erwähnte Programm Nachbesserungsmassnahmen in Großwohnsiedlungen im Rahmen der Städtebauförderung. Blockdiek war außerdem im Jahr 1997 ExWoSt-Modellgebiet für das Vorhaben „Nutzungsmischung im Städtebau“ (BBR 2000). Schon damals verband sich mit dem Vorhaben das Ziel, die Stadtgestalt positiv zu verändern, lokale Beschäftigungsangebote zu schaffen und die Versorgungssituation zu verbessern. Bei dem ExWoSt-Vorhaben spielten die gegenwärtigen Entscheidungsstrukturen (Quartiermanagement, Bürgerforum) keine Rolle. Zentrale Akteure bei diesem Vorhaben waren das Wohnungsunternehmen GEWOBA, das Amt für Stadterneuerung und ein privates Planungsbüro. Das Ziel der Funktionsmischung in Blockdiek durch die Ansiedlung von zusätzlichen Betrieben konnte nur begrenzt erreicht werden. Die meisten Arbeitsplätze sind nach wie vor den personenbezogenen Dienstleistungen (Ärzte, Pflege) oder dem Einzelhandel zuzuordnen. Es handelt sich überwiegend um Teilzeittätigkeiten, die von Frauen ausgeführt werden.

1999 wurde Blockdiek in das lokale Programm WiN aufgenommen, seit 2000 ist Blockdiek Programmstadtteil der Sozialen Stadt.

5.4.2 Initialphase

Trotz dieser Vorgeschichte ist für die hier interessierende Fragestellung der Verlauf des Projekts erst seit der Aufstellung eines Nachbesserungskonzepts im Jahr 1998 und mit der beginnenden Umsetzung desselben durch ein Planungsbüro im März 1998 relevant. Im Rahmen des Programms „Nachbesserungsmassnahmen in Großwohnsiedlungen“ hatte die Verwaltung zu Beginn des Jahres 1998 zunächst ein Nachbesserungskonzept vorgelegt, das in Ansätzen die in Kapitel 3.3.3.3 genannten Anforderungen an ein integriertes Handlungskonzept erfüllt. Es enthielt zentrale Projekte wie den Aufbau einer hauswirtschaftlichen Dienstleistungsagentur und die Sanierung von Frei- und Spielflächen.

⁹³ In 1998 war das bereits für 38% der Wohnungen gelungen (Freie Hansestadt Bremen 1998, 3). Die fortdauernde Privatisierung führt zu einer Spaltung der Bewohner in die Gruppe der Besitzer, die sich zum Teil mit Zäunen abgrenzen und die Gruppe der Mieter, die auf diese Zäune verzichten. Diese Problematik war mehrfach Thema im Bürgerforum Blockdiek.

Neben verschiedenen städtebaulichen Maßnahmen sah das Nachbesserungskonzept die Einrichtung eines Bürgerforums und die Einsetzung eines lokalen Managements vor. Dies sollte zunächst aus der Verwaltung heraus organisiert werden. In Blockdiek wurde ausnahmsweise ein privates Planungsbüro mit der Umsetzung des Konzepts beauftragt, das im Rahmen eines zeitlichen Umfangs von 20 Stunden pro Woche für das Projekt engagiert wurde.

Zwar erfolgte der Übergang von der Federführung der Verwaltung zum lokalen Management mehr oder weniger fließend, indem bereits geplante oder begonnene Projekte weitergeführt und weitere Ideen aus dem vorhandenen Nachbesserungskonzept aufgenommen wurden. Einige Projekte wie der Bau einer Skateranlage und der Umbau einer Straßenbahnhaltestelle standen bereits kurz vor der Umsetzung. Jedoch kann erst seit der Einrichtung des Bürgerforums durch das lokale Management in Blockdiek von dem Versuch gesprochen werden, an lokale Potenziale anzuknüpfen und partizipative Strukturen aufzubauen. Die zuvor erfolgten Sanierungsmassnahmen entsprachen im Wesentlichen noch dem verwaltungsgesteuerten Vorgehen im Rahmen der Routinen der Städtebauförderung. Das lokale Management nahm die Anregungen aus dem ExWoSt-Projekt und aus dem Nachbesserungskonzept auf und war zunächst mit der Umsetzung verschiedener vorhandener Projektideen betraut. Es handelte sich hierbei um die Einrichtung einer hauswirtschaftlichen Dienstleistungsagentur und den Umbau eines nicht mehr benötigten Waschhauses. Vor allem im ersten Jahr war aber eine zentrale Aufgabe des lokalen Managements die Bildung arbeitsfähiger Organisations- und Beteiligungsstrukturen im Stadtteil. Dazu diente die Gründung des Bürgerforums (Forum Blockdiek) und der Aufbau von Kontakten mit den lokalen Akteuren (Partnersuche).

Tab. 6: Meilensteine der Stadtteilentwicklung in Bremen Blockdiek

| | |
|--------------|--|
| Seit 1995 | Concierge-Projekte in den Hochhäusern |
| Februar 1998 | Nachbesserungskonzept im Rahmen von „Nachbesserungsmassnahmen in Großwohnsiedlungen“ |
| 1997/98 | ExWoSt-Modellvorhaben „Nutzungsmischung im Städtebau“ |
| März 1998 | Einstieg lokales Management / team 2 |
| März 1998 | 1. Sitzung des Forums Blockdiek |
| 1999 | Beginn Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ (WiN) als Fortführung des Programms „Nachbesserungsmassnahmen“ |
| 2000 | Aufnahme in das Programm „Soziale Stadt“ |
| 2004 | Voraussichtliches Ende der Förderung |

5.4.3 Konzept- und Umsetzungsphase

Das Nachbesserungskonzept verlor bald an Bedeutung und wurde nicht fortgeschrieben. Die darin identifizierten Handlungsschwerpunkte und Maßnahmen wurden durch das lokale Management aufgenommen und soweit möglich abgearbeitet. Nach Ablauf des ersten Jahres der Nachbesserungsmassnahmen veranstaltete das lokale Management zwei

Workshops mit Bürgern und lokalen Akteuren, die einer erneuten Zielentwicklung und der Erläuterung der neuen Förderstrukturen im WiN-Programm dienten. Hier wurde auch ansatzweise ein Leitbild entwickelt. Im weiteren Verlauf wurde jedoch nur noch mit lockerem Bezug zum Leitbild projekt- und einzelfallorientiert gearbeitet, wobei das lokale Management die Schwerpunkte zusammen mit den Bürgern und Vertretern lokaler Institutionen setzt. Entscheidendes Gremium ist dabei das Bürgerforum Blockdiek.

5.5 Mitwirkung und Partizipation

Wesentliches Beteiligungsgremium für die Bürger und lokalen Akteure ist das Forum Blockdiek, das i.d.R. alle zwei Monate tagt. Alle Projekte werden im Forum diskutiert und vergleichsweise zügig umgesetzt. Im sogenannten Bremer-Modell werden Entscheidungen über die Verwendung der Fördermittel im Konsens getroffen, wobei jeder Teilnehmer über ein Vetorecht verfügt. Konkrete Planungs- und Projektarbeit kann aufgrund der personellen Größe im Forum kaum geleistet werden. Daher wurden aus dem Forum heraus Arbeitsgruppen gebildet, die organisatorisch und inhaltlich unterstützt durch das lokale Management dauerhaft Positionen und Projektvorschläge zu ausgewählten Themen erarbeiten.⁹⁴ Im Verlauf der Nachbesserungsmassnahmen entstanden insgesamt zehn Arbeitsgruppen, die in ihrer Konstanz und Dynamik Unterschiede aufweisen. Während einige ihre Arbeit einstellten, nachdem der Handlungsbedarf abgearbeitet war, widmeten sich andere neuen Fragestellungen oder schlossen sich kurzerhand zusammen. Drei Arbeitsgruppen sind als dauerhafte Einrichtungen zu verstehen. In den Arbeitsgruppen kommen jeweils thematisch gebunden ganz unterschiedliche Akteure zusammen. Neben den beiden Vertreterinnen des lokalen Managements, die eine Moderationsfunktion übernehmen, handelt es sich bei den Teilnehmern um Freiflächenplaner der GEWOBA, Fachvertreter der Verwaltung aus dem Sozialressort oder dem Sportamt, Mitarbeiter von Stadtgrün⁹⁵, Verkehrsplaner, private Experten und Fachkräfte aus Planungsbüros, Mitarbeiter einer Werbeagentur sowie der Universität, Bürger, Vertreter ortsansässiger Institutionen und Vereine, Einzelhändler und Vertreter des Ortsbeirats Osterholz sowie Mitglieder des SPD-Ortsvereins.

Das Bürgerforum ist mit regelmäßig 40-50 Personen über nunmehr fünf Jahre gut und konstant besucht. Bei den regelmäßigen Teilnehmern handelt es sich sowohl um Privatpersonen als auch um Funktionsträger aus den ortsansässigen Institutionen und der Verwaltung (Kindertagesstätte, Geschäftsführung WiN, Verwaltungsakteure, Politik, Ortsamtsleiter, Schulleiter, Kontaktpolizist, Leiter des Einkaufszentrums, Projektträger, Mitarbeiter des Jugendtreffs). Zu den Treffen des Bürgerforums wird durch Hinweise an nahezu allen Hauseingängen eingeladen. Die Zusammensetzung des Bürgerforums zeigt allerdings, dass sich längst nicht alle Bewohnergruppen durch diese offene Form der Beteiligung und Mitarbeit angesprochen fühlen. Es handelt sich bei den Teilnehmern eher

⁹⁴ Themen der Arbeitskreise waren Frei- und Spielflächen für Kinder und Jugendliche. Später kamen Arbeitskreise zu den Themen Grünflächen, Schulhofgestaltung, multifunktionale Räume, Achterndieksee und Stadtteilimage dazu. Die Arbeitskreise Achterndieksee, Kinder- und Jugendfonds und multifunktionale Räume schienen zu dauerhaften Arbeitsformen zu werden. Im Jahr 2002 wurden neue AGs zu den Themen Computerwerkstatt, Spielkiste und Bewegungsangebote für Kinder und Jugendliche gegründet.

⁹⁵ Stadtgrün ist der stadt-eigene Betrieb zur Pflege der Grün- und Freiflächen in Bremen.

um ältere deutsche Bewohner. Viele davon sind in den Vereinen des Stadtteils wie dem SPD Ortsverein aktiv und somit mit den Arbeitsformen abendlicher Sitzungen vertraut.

Ausländische Mitbürger bleiben mit einer Ausnahme aus den bekannten Gründen (kulturelle Barrieren, Sprachschwierigkeiten) fern. Bisherige Versuche der Mobilisierung zeigten hier wenig Erfolg. Kinder und Jugendliche sind zwar unterrepräsentiert, werden aber durch Vertreter der Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe vertreten. Neben einer festen Gruppe an Teilnehmern gibt es eine ganze Reihe einzelner Bürger, die das Forum nur unregelmäßig oder nur zu konkreten Anliegen und räumlichen Schwerpunktthemen besuchen.

Das Forum Blockdiek kann als Mischform zwischen Stadtteilkonferenz (an der primär Vertreter von Institutionen teilnehmen) und Bürgerforum charakterisiert werden. Es dient gleichzeitig als Arena der (institutionellen) Kooperation verschiedener Akteure und Gremium der diskursiven Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung durch die Bürger.

5.5.1 Weitere Partizipationsangebote

Weitere Partizipationsangebote werden im Rahmen konkreter Projekte und Anliegen gemacht (Begehungen, Erörterungen, vor-Ort Termine). Insbesondere die große Gruppe der Jugendlichen wird über direkte Angebote und Projekte wie dem Sommerferienprogramm, der Veranstaltung eines Jugendfestivals und dem Bau einer Skateranlage erreicht. Die Beteiligungsform Bürgerforum mit daran angeschlossenen Arbeitsgruppen ist für diese Altersgruppe ungeeignet. Jugendliche können allerdings selbstständig Anträge beim Kinder- und Jugendfonds einreichen. Der Jugendfonds ging aus dem gebietsbezogenen Fonds zur Unterstützung nachbarschaftlicher Strukturen hervor und verfügt über ein operatives Vermögen in Höhe von 5.000 € pro Jahr. Die Vergabe der Mittel erfolgt über eine gemischte Jury aus Bürgern und Fachvertretern⁹⁶ (team2, Bericht 3. Jahr, 14). Die Interessengemeinschaft Blockdiek, eine der bürgerschaftlichen Initiativen in Blockdiek, übernimmt als Projektträger die Verwaltung des Fonds. Für die Vergabe der Mittel durch die Jury ist entscheidend, dass ein kollektives Interesse durch den Projektvorschlag berührt wird.

Viele Bewohner sind dem Prozess locker verbunden und können zu besonderen Anlässen und Aufgaben wie der Verteilung von Flyern und Einladungen, Organisation von Festen, etc. mobilisiert werden. Die zumindest aktiv nicht teilnehmende Mehrheit der Blockdieker Bürger reagiert auf eine direkte Ansprache meist positiv, ist aber dennoch nicht zu einer regelmäßigen Teilnahme am Bürgerforum zu bewegen. Eine ähnliche Erfahrung gilt auch für das Ausmaß der Beteiligung in einzelnen Projekten.

Es gibt bislang keine gezielte Strategie für den Umgang mit Problemgruppen⁹⁷ und Migranten. Zudem würde team2 gerne im Feld Arbeitsmarkt, Beschäftigung und Ausbildung aktiv werden, es fehlen aber die zeitlichen und finanziellen Ressourcen.

⁹⁶ Zu den Jury-Mitgliedern gehörten neben Vertretern der ortsansässigen Institutionen auch ein Professor der Sozialpädagogik der Fachhochschule Bremen und der örtliche Kontaktpolizist.

⁹⁷ Es gibt punktuell Suchtprobleme und familiäre Konflikte.

5.6 Maßnahmen und Projekte: Einige Beispiele

Hier werden zunächst nur die Maßnahmen berücksichtigt, die auf die Initiative des Bürgerforums und team2 zurückgeführt werden können. Der Aufbau der Beteiligungs- und Organisationsstrukturen bleibt an dieser Stelle, obwohl Projektcharakter, unerwähnt (s.o.). Andere Maßnahmen wie die Instandhaltung und Renovierung der Häuser und vieler Freiflächen fallen in die alleinige Verantwortung der GEWOBA. Wenngleich sie vielfach zeitlich mit anderen Projekten koordiniert wurden und stets im Bürgerforum zur Sprache kamen, sind sie dennoch nicht als genuine Projekte des Bürgerforums zu betrachten.

Die ersten unter der Federführung des lokalen Managements durchgeführten Projekte im Jahr 1999 bezogen sich auf die Instandsetzung bzw. Neugestaltung wohnungsnaher Spielplätze und Grünflächen. Damals wurde sehr erfolgreich in einem Arbeitskreis mit den Anliegern der Spielplätze zusammengearbeitet. Erst später kam ein Freiflächenplaner der GEWOBA hinzu. Die Gestaltung und Qualifizierung von Grün- und Freiflächen nimmt konstant einen großen Anteil der Nachbesserungsmassnahmen ein (Spielflächen, Seen, Wegesystem, Freiflächensystem „Grüne Mitte“). Die Beseitigung kleinerer Mängel und Probleme (defekte Spielgeräte, umherfliegende gelbe Säcke, Dauerthema Müll, etc.) bestimmt einen nicht unerheblichen Teil der Arbeitszeit des Forums und damit auch von team2.

Später konnte in Kooperation mit der Bremer-Großmarkt GmbH und nach Absprache mit der Leitung des Einkaufszentrums sowie der Gemeinschaft der Einzelhändler ein Wochenmarkt etabliert werden. Es handelt sich dabei um ein Projekt mit erheblichem Identifikationspotenzial für die Blockdieker Bürger, denn ein Wochenmarkt wird in Blockdiek seit 25 Jahren vermisst und wurde seitens der Stadtverwaltung stets als nicht tragfähiges Projekt eingestuft. Diese Einschätzung erwies sich als falsch. Der Wochenmarkt wurde sehr gut angenommen und leistet einen erheblichen Beitrag zu der von vielen Akteuren lange vermissten gesellschaftlichen Vitalität des Stadtteils.

Weitere Projekte betrafen:

- in Kooperation mit der GEWOBA den Umbau eines nicht mehr genutzten Waschhauses zu einem Café mit Bürgertreff (Café Blocksberg), in dem mittlerweile auch die Sitzungen des Bürgerforums stattfinden. Die GEWOBA unterstützt dieses Projekt, indem auf die Miete verzichtet und ein Zuschuss in Höhe von 50% bei den Baukosten gewährt wurde;
- in Kooperation mit dem stadtweit tätigen Beschäftigungsträger Quirl (ebenfalls im Waschhaus) die Gründung einer hauswirtschaftlichen Dienstleistungsagentur in Kombination mit einem Qualifizierungsprojekt für arbeitslose Frauen (Q-Rage). Mittlerweile wird auch das Café im Rahmen dieses Projekts betrieben. Das Qualifizierungsprojekt wurde durch die Programmbegleitung des Deutschen Instituts für Urbanistik in die Reihe der Good Practice Beispiele des Programms Soziale Stadt aufgenommen (Difu 2003b, 47).

Außerdem nimmt der Themenbereich Kinder und Jugendliche einen großen Teil der Aufmerksamkeit in Anspruch. Themen und Projekte aus diesem Bereich betreffen den Bau einer Skater- und Breakdance-Anlage, die erstmalige Veranstaltung eines Sommerferienprogramms, den Bau von Holzpavillons als teilöffentliche Treffpunkte für Jugendliche und die Einrichtung eines alternativen Sportprogramms außerhalb des recht traditionellen Angebots des SV Blockdiek.

Da der Jugendtreff Blockdiek sich seine Räumlichkeiten nach wie vor mit einer Behinderteneinrichtung teilen muss, bestehen hier Engpässe. Dies ist Thema der Arbeitsgruppe multifunktionale Räume, die sich zum Ziel gesetzt hat, den Mangel an öffentlichen Treffpunkten (Bürgertreff, Kneipen, Plätze) jeglicher Art abzubauen.

Ein wichtiger Schwerpunkt sind Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung, da aus der Sicht der Bewohner die Tempo-30-Zonen im Wohngebiet vielfach ignoriert werden und daher bauliche Maßnahmen unumgänglich sind, um den Verkehr zu regulieren.

Zuletzt stand das Thema Stadtteilimage auf der Tagesordnung. Hier wurde in Kooperation mit einer Werbeagentur ein Stadtteil-Logo entwickelt, das vielfach zur Anwendung kommen soll. Das Thema Stadtteilimage und Logo traf auf große Resonanz. Die Blockdieker Bürger beschreiben ihren Ortsteil in den Sitzungen des Bürgerforums und in den Interviews mit einer Insellage zwischen den größeren Stadtteilen Neue Vahr und Tenever.⁹⁸ Dabei drohte der Stadtteil stets zwischen diesen Großwohnsiedlungen in Vergessenheit zu geraten. Darüber hinaus litten viele Blockdieker an der Stigmatisierung des Stadtteils als Problemviertel und gesichtslose Schlafstadt. Die im Verlauf der Nachbesserungsmassnahmen neu gewonnene Identität soll im Rahmen der Imagekampagne nach außen gekehrt werden. Zudem soll die Aufmerksamkeit für die Prozesse und Projekte der Stadtteilentwicklung weiter erhöht werden.

Seit im Frühsommer 2003 bekannt wurde, dass Blockdiek möglicherweise aus der Förderung herausgenommen wird, widmet sich eine Arbeitsgruppe der Frage, wie die aufgebauten Strukturen auch ohne lokales Management erhalten werden können. Dazu äußerten sich alle Interviewpartner allerdings skeptisch. Die Ursachen für diese Skepsis werden später erläutert.

Ein wichtiges Maßnahmebündel betraf die Grundschule in der Düsseldorfer Straße. Dort gab es bereits vor dem Programm Soziale Stadt einen aktiven Arbeitskreis, der sich in Kooperation mit dem Ortsrat und einer Stiftung um die Finanzierung verschiedener Maßnahmen im Bereich Familienberatung sowie der Kinder- und Jugendhilfe bemühte. Die Schulleitung nahm die Nachbesserungsmassnahmen und später das Programm Soziale Stadt zum willkommenen Anlass, diese Initiative weiterzuführen, um die Schule zu einem deutlich sichtbaren kulturellen und sozialen Dienstleister im Stadtteil auszubauen. Dazu gehört ein Familien-Treff in Kooperation mit der Hans-Wendt-Stiftung, die Stadtteilbibliothek und ein Hort. Der schulpsychologische Dienst hat ebenfalls eine Anlaufstelle in der Schule, was in Bremen eine Ausnahme darstellt, denn üblicherweise ist dieser Dienst zentral im Stadtzentrum angesiedelt. Insgesamt geht es darum, vor-Ort-Beratungen im Bereich Familie – Kinder – Jugend durchführen zu können und Räumlichkeiten zur bürgerschaftlichen und familialen Selbstorganisation bereitzustellen. Es ist gelungen, eine ganze Reihe sozialer Dienstleistungen in der Schule zu bündeln. Hier konnte mit den Mitteln des Programms Soziale Stadt, die für bauliche Veränderungen investiert wurden, ein dauerhafter Kooperationszusammenhang etabliert werden, der sich vorwiegend auf den Bereich Kinder- u. Jugendarbeit, Familien und Stadtteilkultur bezieht.

Neben der sozialen und kulturellen Infrastruktur ist die In-Wertsetzung von öffentlichen Grün- und Freiflächen auf dem Schulgelände zu erwähnen. Die Freiflächen der Schule (Schulhof) und die weiteren die Schule umgebenden Freiflächen gehören zur sogenannten „grünen Mitte“ Blockdieks, einem den Stadtteil durchziehenden Grünzug, der bisher nicht

⁹⁸ Tatsächlich befindet sich zwischen Blockdiek und Tenever noch der Stadtteil Scheevermoor.

als „*common green*“ genutzt werden konnte. Auch hier strebte die Schulleitung eine Öffnung zum Stadtteil an, um die Fläche einer allgemeinen Nutzung auch außerhalb der Schulzeiten zugänglich zu machen. Hier waren die Schule, Elternvertreter und der stadt eigene Betrieb Stadtgrün beteiligt. Das Projekt verlief erfolgreich. Insbesondere an den Wochenenden werden die Freiflächen intensiv genutzt. Ohne den Anstoß durch das Programm Soziale Stadt, so die Aussage des Schulleiters, wäre das nicht geschehen. Die Schule öffnete sich zum Stadtteil, indem der Eingangsbereich offener gestaltet und Zäune entfernt wurden. Viele Familien nutzen am Wochenende die Grünflächen zum Grillen und Picknicken. Zudem wurde ein Streetballkorb mit weiteren Sportgeräten eingerichtet, die Open-Air Theaterbühne wurde renoviert. Die Schule öffnete sich aber auch in sozialer Hinsicht: einige Familien aus dem benachbarten Stadtteil Oberneuland schicken ihre Kinder mittlerweile auch in die Schule im „Problemstadtteil“. Dies wäre vor wenigen Jahren noch unwahrscheinlich gewesen.

Insgesamt hat die Schule ein hohes Identifikationspotenzial bekommen, sie ist nach außen deutlich sichtbar und präsent im Stadtteil. Hierzu hat auch das Label „Van Gogh Schule“ beigetragen: man nahm eine Van Gogh Ausstellung im Bremer Kunstmuseum zum Anlass, in Kooperation mit dem Kulturstadtrat der Hansestadt Bremen der Schule den Status als Partnerschule zu gewähren. Die Kinder waren vielfältig tätig, ihre Bilder und Kunstwerke wurden im Einkaufszentrum ausgestellt, zum Teil wurde finanzielle Unterstützung gewährt und gemeinsame Ausflüge ins Museum organisiert.

5.7 Die Akteure und die Akteurskonstellation

Das Fallbeispiel Blockdiek bietet eine übersichtliche Akteursstruktur. Das hängt vor allem mit dem Umstand zusammen, dass die GEWOBA als ehemals stadt eigene Wohnungsbaugesellschaft Eigentümer oder Verwalter nahezu aller Wohneinheiten in Blockdiek ist und damit anders als in innenstadtnahen Altbauquartieren kaum andere Eigentümer vorhanden sind. Die Akteure werden entsprechend der Sektorzugehörigkeit dargestellt.

GEWOBA: Fast jedes Projekt berührt mehr oder weniger direkt auch die GEWOBA. Deren herausgehobene Stellung zeigt sich auch darin, dass im Bürgerforum ihr (hochrangiger) Vertreter zusammen mit dem lokalen Management auf dem Podium sitzt und stets als Ansprechpartner zur Verfügung steht. Die GEWOBA übernimmt nicht nur die in ihrer Verantwortung liegenden Aufgaben der baulichen Modernisierung und Instandhaltung der Gebäude und Freiflächen, sondern betätigt sich ebenfalls als Sponsor (zuletzt Computerspende für die Schule, Trikots für den türkischen Fußballclub). Diese kooperative Einstellung war nicht von Beginn an vorhanden. Zwar hatte die GEWOBA punktuell in Form der Concierge-Projekte auf die besondere Situation in den Punkthochhäusern reagiert. Erst der sichtbare Erfolg der ersten von team2 durchgeführten Projekte im Bereich der wohnungsnahen Spielplätze veranlasste die GEWOBA aber, sich stärker im Stadtteil zu engagieren.

Wirtschaft: Wichtigste Akteure aus dem Bereich der Wirtschaft sind die Einzelhändler und das Einkaufszentrum, das sich im Besitz einer Immobiliengesellschaft befindet. Die Einzelhändler und Supermärkte des Einkaufszentrums haben sich zu einer Werbegemeinschaft zusammengeschlossen. Während der Leiter des Einkaufszentrums als Vertreter einer Gewerbe-Immobilien-Gesellschaft regelmäßig am Forum teilnimmt, halten sich die Einzelhändler und Supermärkte zurück. Der Vorsitzende der Werbegemeinschaft

nennt als Grund die aus seiner Sicht kontraproduktiven Entscheidungen des Forums, denn die im Forum beschlossenen Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung stellen möglicherweise ein Problem für den Anlieferverkehr der Geschäfte dar.

Politik: Hier ist in erster Linie die politische Stadtteilvertretung (Ortsbeirat Osterholz) zu nennen. Die politischen Strukturen im Ortsteil Blockdiek werden durch den SPD-Ortsverein dominiert. Die anderen Parteien spielen eine untergeordnete Rolle. Zu erwähnen ist weiterhin eine Bürgerschaftsvertreterin der SPD, die sich als ehemalige Bewohnerin Blockdieks immer noch im Stadtteil engagiert und eine wichtige Verbindung zur Stadtpolitik darstellt.

Verwaltung: Seitens der Verwaltung sind neben den federführenden Ämtern für das Programm WiN (Amt für Wohnungsförderung und Städtebau; Amt für soziale Dienste) vor allem das stadteneigene Unternehmen Stadtgrün als ständiger Aufgabenträger im Forum präsent. Weitere Partner sind das Ortsamt Osterholz. Eher seltener wird das Amt für Verkehr, das Sportamt und das Ordnungsamt einbezogen. Das Amt für Soziale Dienste Ost hat sich aus dem Projekt weitgehend zurückgezogen. Einige kleinere Projekte wurden zusammen mit der Volkshochschule-Ost durchgeführt (Sprachkurse für Migranten).

Intermediäre Instanzen und Prozessmoderatoren: Das Projektmanagement und die Moderation wird vollständig von team2 - Büro für Moderation, Planungsorganisation und Planungsgrundlagen übernommen (lokales Management bzw. Quartiermanagement).

Institutionen im Stadtteil und freie Träger: Wichtige Kooperationspartner fand team2 in der Grundschule und den sozialen Einrichtungen (Hort, Kindertagesstätten, Jugendtreff, Kirchen, Altenbegegnungsstätte). Hier konnte an bereits bestehende Strukturen angeknüpft werden. Die sozialen Einrichtungen bilden zusammen mit engagierten Bürgern seit 1990 den Arbeitskreis Blockdiek. Er wird gegenwärtig von einer Bürgerin geleitet, die gleichzeitig Vorsitzende einer Elterninitiative ist. Im Arbeitskreis treffen ca. alle sechs Wochen bis zu 15 lokale Institutionen und Einrichtungen der öffentlichen und privaten Fürsorge sowie interessierte Bürger zusammen (Schule, Jugendtreff, Kirche, Kita, Arbeiterwohlfahrt). Der Arbeitskreis bildet ein wichtiges Gremium der Koordination und stabiles Netzwerk, das je nach Bedarf Probleme aufnimmt und dem Austausch von Informationen dient. Allerdings verfügt der Arbeitskreis über keine finanziellen Mittel und kann nur begrenzt Projekte umsetzen, die über die alltäglichen Tätigkeitsschwerpunkte der Teilnehmer hinausgehen. Das lokale Management suchte den Kontakt zum Arbeitskreis von Beginn an und hat hier einen wichtigen Kollektivakteur als Partner gefunden. Erstes größeres gemeinsames Projekt war das Sommerferienprogramm.

Bürgervereine/ -initiativen und engagierte Einzelbürger: An bürgerschaftlichen Organisationen sind vor allem die Elterninitiative „BunteKuh“ und die Interessengemeinschaft Blockdiek zu nennen. Auch der SPD-Ortsverein Osterholz ist zu erwähnen, da viele Mitglieder in Blockdiek wohnen. Der SV Blockdiek als relativ kleiner Sportverein spielt bei den Nachbesserungsmassnahmen praktisch keine Rolle. Das gilt auch für den Kleingartenverein.

Die Gründung der Interessengemeinschaft Blockdiek (IG Blockdiek) geht auf die Anfänge des Stadtteils im Jahr 1967 zurück. Die erste Generation der Bewohner schloss sich zusammen, um das gesellschaftliche Leben in einem nicht gewachsenen Stadtteil zu formen und zu entwickeln. In dieser Funktion sieht sich die IG noch immer und empfand die Nachbesserungsmassnahmen als eine willkommene Chance. Zwischen der Interessengemeinschaft und dem SPD-Ortsverein Osterholz gibt es viele

Überschneidungen. Einige mehrjährige Mitglieder waren in der einen oder anderen Funktion im Ortsbeirat engagiert. Die Interessengemeinschaft fungiert als Projektträger und verwaltet den Kinder- und Jugendfonds. Allerdings hat sich die IG ein Stück weit auch überlebt, da die älteren Mitglieder nach und nach aus dem Stadtteil wegzogen, neue Bewohner aber kaum in die IG eintraten. Die IG hat gegenwärtig nur noch elf Mitglieder, ist aber über Projektträgerschaften und Veranstaltungen gut in den Nachbesserungsprozess eingebunden. Die IG finanziert sich aus den Beiträgen der Mitglieder.

Die Elterninitiative „BunteKuh“ ist demgegenüber eine junge Organisation, die sich seit 1995 primär dem Bereich Kinder und Jugendliche widmet und derzeit aus rd. 30 Familien besteht. Es wird ein Mitgliederbeitrag erhoben. Die Initiative bildete sich aus einer Mangelsituation im Bereich Kinderspielplätze heraus und war zunächst räumlich auf den Bereich der neu entstandenen Einfamilienhäuser begrenzt. Das von der Stadtverwaltung hier favorisierte Konzept der Spielstrasse erwies sich in diesem Bereich als unbefriedigend, da deutlich mehr Autoverkehr als erwartet auftrat. Die Initiative setzte sich für den Bau und Betrieb einer Spielplatzanlage ein. Das Projekt konnte nach langem Ringen mit der Stadtverwaltung durchgesetzt werden und wird heute in Eigeninitiative betrieben und mit begrenzten Mitteln der Stadt unterstützt. Die Elterninitiative setzt sich heute auch über den engen räumlichen Schwerpunkt der Einfamilienhäuser hinaus im Themenfeld Kinder und Jugendliche ein und sieht sich gut in den Erneuerungsprozess eingebunden. Die Vorsitzende des Vereins ist als engagierte Bürgerin ebenfalls Leiterin des Arbeitskreis Blockdick (s.o.).

In den Wohnungsbeständen der GEWOBA gibt es keine Mieterbeiräte, da das Interesse, so die Aussage des Vertreters der GEWOBA, nicht vorhanden ist. Zwar gibt es einzelne aktive Personen, die GEWOBA verlangt für einen Mieterbeirat aber die Gründung eines Vereins. Dieses Potenzial ist offensichtlich nicht vorhanden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass in Blockdick eine für bürgerschaftliche Selbstorganisation notwendige kritische Masse an engagierten Personen mit entsprechenden Organisationsgrad nur in Ansätzen vorhanden ist und stark von Einzelpersonen bestimmt wird. Dabei sind zwei Gruppen entscheidend: die Gruppe der Erstbewohner, bei denen es sich um langjährige deutsche Bewohner im Rentenalter handelt und die Gruppe der jungen Familien, die vorwiegend in den in den 90er Jahren gebauten Einfamilienhäusern leben.

5.7.1 Akteursvernetzung

Aus der Organisationsstudie und der Befragung der Schlüsselpersonen ergab sich, dass die formalen organisatorischen Strukturen und Prozesse von team2 (lokales Management) und den Verwaltungsakteuren dominiert werden. Der Erneuerungsprozess in Blockdick wird wesentlich durch das lokale Managementteam geprägt, das die Projekte zusammen mit den Bürgern entwickelt und die zur Umsetzung notwendigen Schritte veranlasst. Team2 bildet die Schnittstelle zur Verwaltung. Zentraler Akteur ist außerdem die GEWOBA, die auch in anderen Stadtteilen im Rahmen von WiN/ „Soziale Stadt“ mit der Stadtverwaltung kooperiert.

Neben den formalen WiN-Steuerungsstrukturen ist die Existenz von mehr oder weniger stark formalisierten Akteurszusammenhängen von Bedeutung, die Netzwerkcharakter haben und auf unterschiedlichen Grundlagen beruhen. Zu nennen sind hier:

- das Netzwerk der Fachpromotoren (GEWOBA, verschiedene Vertreter der Stadtverwaltung, Planungsmanagement, Ortsverwaltung), die aufgrund ihrer institutionellen Funktion relativ unabhängig von den Aktivitäten in Blockdiek auch in anderen Zusammenhängen (z.B. im Rahmen anderer Sanierungsvorhaben in den Stadtteilen Tenever, Neue Vahr und Gröpelingen) regelmäßig zusammentreffen.
- das Netzwerk Arbeitskreis Blockdiek, in dem Bürger mit verschiedenen Vertretern aus ortsansässigen Institutionen zusammenarbeiten (drei Kindergärten, ein Hort, Jugendtreff, Projekt „Täter-Opfer-Ausgleich“, Van Gogh-Grundschule, IG Blockdiek, Kirche, Elterninitiative „Bunte Kuh“, Privatpersonen, Nachbarschaftstreff, Beschäftigungsinitiative Quirl).
- das Netzwerk der Mitglieder des SPD-Ortsvereins Osterholz, in dem einige der engagierten Bürger Blockdieks vertreten sind und das starke Überschneidungen mit der Interessengemeinschaft Blockdiek aufweist.

Für eine genauere Einschätzung der Vernetzung der Akteure werden die Ergebnisse der Netzwerkanalyse herangezogen. Danach können die genannten drei Teilnetzwerke als zweckorientierte oder geschlossene Netzwerke bezeichnet werden, deren Zusammenhang z.T. auf regelmäßigen beruflichen Kontakten beruht, z.T. auf politischen Präferenzen. Diese stärker formalisierten Netzwerke konnten als Sub-Gruppen (Cliques, Komponenten) in der Netzwerkanalyse identifiziert werden. Sie heben sich deutlich vom Rest des Netzwerks ab und verfügen demgegenüber über eine höhere innere Kohäsion. Damit verbindet sich i.d.R. auch ein größeres Handlungspotenzial und mehr Einfluß in Bezug auf die Prozesse der Stadtteilentwicklung. Die Teilnetzwerke werden offensichtlich im Rahmen der Initiative WiN/ Soziale Stadt über die Teilnahme am Bürgerforum Blockdiek und den angeschlossenen Arbeitsgruppen, aber auch durch Events (Feste) und durch team2 mit den weiteren Akteuren verbunden, so dass auf einer umfassenderen Ebene ein weiteres, nur locker verbundenes Netzwerk entsteht. Von Bedeutung sind hier auch integrative Einzelpersonen (*social entrepreneurs*) wie die Leiterin des Arbeitskreises Blockdiek, die zugleich Vorsitzende der Elterninitiative ist, die Schulleitung der Van Gogh-Grundschule und ein Mitglied der IG Blockdiek, das lange Zeit als Vertreter der SPD im Ortsrat engagiert war.

Die Netzwerkanalyse zeigte für Blockdiek außerdem, dass die zentralen Positionen im Netzwerk ‚Soziale Stadt‘ zwar von den beiden Quartiersmanagerinnen eingenommen werden, dass aber sowohl Bürger, Verwaltungsmitarbeiter und Politiker ebenfalls zentrale Positionen einnehmen.

Die folgenden grafischen Darstellungen der Netzwerke veranschaulichen diese Einschätzung zu den Vernetzungsstrukturen in Blockdiek. In den Darstellungen der Netzwerke stellen die Punkte (Knoten) die befragten Akteure dar. Deren Zugehörigkeit zu den verschiedenen Sektoren wird durch die Farben der Punkte und die Nummer der Sektorkategorie symbolisiert. Die Verbindungslinien zwischen den Knoten stellen Beziehungen dar, die einseitig oder in beiden Richtungen verlaufen können. Dies wird durch die Pfeile an den Enden der Linien markiert. Wenn ein Akteur einen anderen Akteur bei einer der Fragen genannt hat (z.B. die Frage „Mit welcher Person hatten Sie im Rahmen des „Soziale Stadt“-Prozesses in Blockdiek häufig Kontakt?“), so weist der Pfeil in Richtung des genannten Akteurs. Haben sich Akteure jeweils gegenseitig genannt, weist ein zweiter Pfeil in die Gegenrichtung und man spricht von einer symmetrischen

Beziehung. In der grafischen Darstellung weniger gut erkennbar sind die indirekten Netzwerkbeziehungen, wenn also ein Akteur einen anderen nur über Umwege erreichen kann. Das Darstellungsprogramm Netdraw ordnet *die* Akteure zentral an, die über viele eingehende und ausgehenden Beziehungen verfügen, also selbst viele Akteure genannt haben bzw. von vielen anderen Akteuren genannt wurden. Akteure, die über weniger Beziehungen verfügen, werden konzentrisch immer weiter außerhalb des Zentrums angeordnet. Es werden aber gleichzeitig die Akteure nah beieinander verortet, die über viele Beziehungen untereinander verfügen. Hieraus ergibt sich die Möglichkeit der Clusterbildung, die Zonen erhöhter Vernetzung darstellen.

Das Netzwerk ‚Soziale Stadt‘ (Abb. 8) gibt die Kommunikationsbeziehungen in Bezug auf den Stadtteilerneuerungsprozess wieder. Wie bereits angedeutet, bilden die Fachpromotoren, der Arbeitskreis Blockdiek und die engagierten SPD-Mitglieder, hier als Vertreter der IG Blockdiek oder als Privatpersonen gelb markiert, den Kern dieses Netzwerks. Neben den beiden Quartiermanagerinnen übernehmen zudem Vertreter der ortsansässigen Institutionen zentrale Positionen. Auffällig ist die gute Einbindung der Vertreterin der Stadtpolitik (dunkelblau).

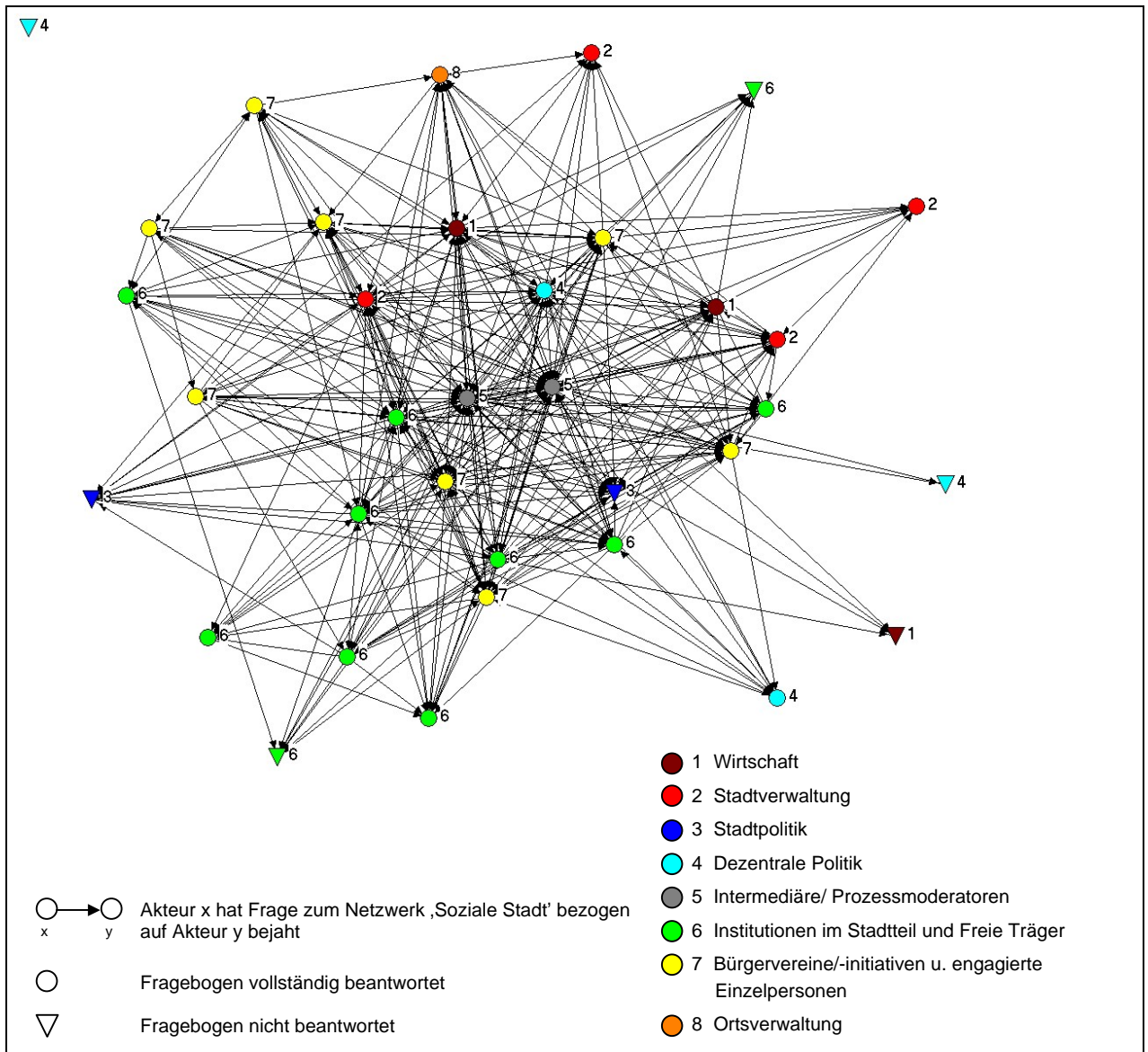


Abb. 10: Netzwerk Soziale Stadt in Bremen Blockdiek

Keiner der verschiedenen Sektoren hat ein deutliches Übergewicht in dem Sinne, dass das Netzwerk von den zugehörigen Akteuren dominiert würde. Das ist etwas anders im Netzwerk der ‚Engen Zusammenarbeit‘ (Abb. 10).

Im Vergleich der Netzwerke ‚Soziale Stadt‘ und ‚Enge Zusammenarbeit‘ zeigen sich Unterschiede: Zunächst fällt auf, dass im Rahmen des Netzwerks ‚Soziale Stadt‘ mehr Bürger, aber auch mehr Politiker und Verwaltungsvertreter relativ zentrale Positionen einnehmen als im Netzwerk ‚Enge Zusammenarbeit‘. Das lässt sich dahingehend interpretieren, dass zumindest im Diskussionsprozess der Initiative WiN/ ‚Soziale Stadt‘ neue Akteure dauerhaft integriert werden konnten. Es ist anzunehmen, dass das Bürgerforum hierfür den Rahmen bildet. Das Netzwerk ‚Soziale Stadt‘ ist ferner heterogener, weist aber dennoch höhere Dichtewerte und damit mehr realisierte Kontakte auf.

Im Netzwerk der ‚Engen Zusammenarbeit‘ dagegen verschiebt sich die Zusammensetzung zugunsten der ortsansässigen Institutionen, die offensichtlich in der laufenden Projektarbeit dominieren. Hier macht sich der Arbeitskreis Blockdiek bemerkbar, der parallel zum lokalen Management ansatzweise die Funktion eines organisatorischen Kerns übernimmt. Das heißt aber auch, dass durch das Programm ‚Soziale Stadt‘ ein kommunikativer Zusammenhang entwickelt wurde, der nur zum Teil die Basis für das Netzwerk der ‚Engen Zusammenarbeit‘ bildet.

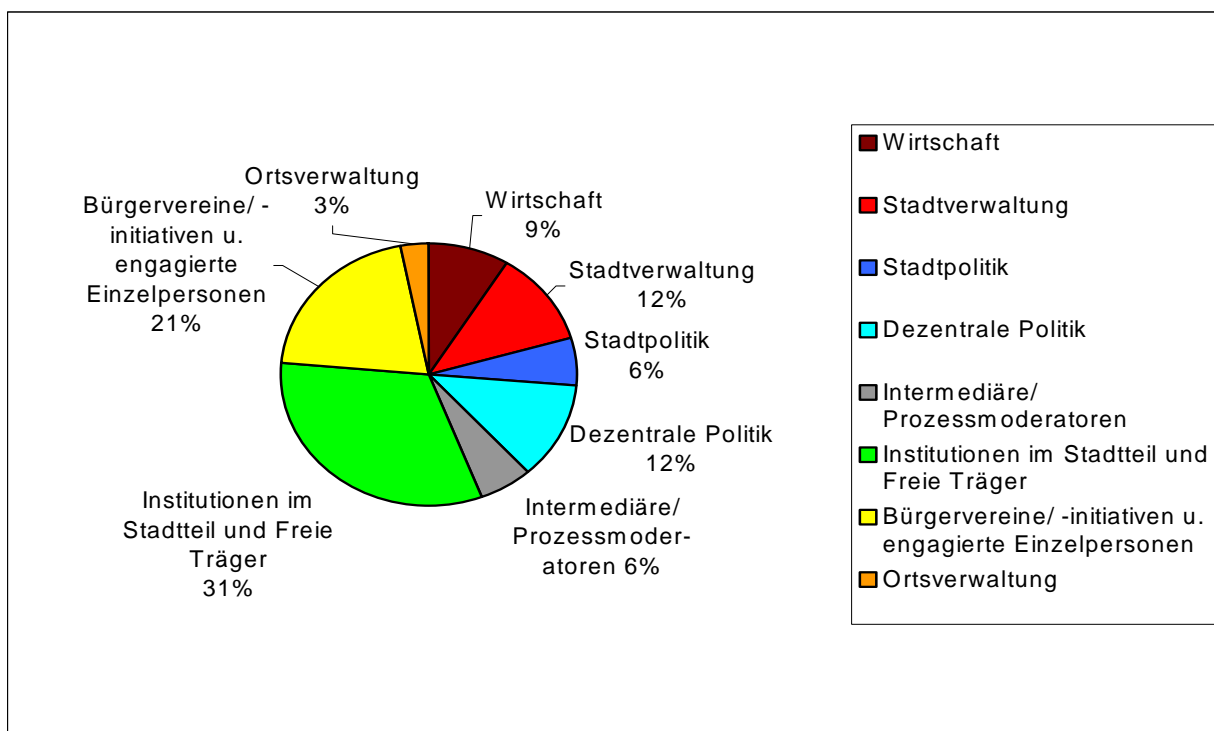


Abb. 11: Zusammensetzung des Netzwerkes Bremen Blockdiek nach Sektoren

Die marginalen Positionen der Vertreter der lokalen Politik im Netzwerk ‚Enge Zusammenarbeit‘ entsprechen Beobachtungen aus anderen Stadtteilen der Sozialen Stadt. Sie werden zudem durch Interviewaussagen bestätigt, nach denen die Politiker des Ortsbeirates Osterholz ihre Aufmerksamkeit eher dem Erneuerungsprozess im benachbarten Tenever widmen. Im Zusammenhang mit der Bewältigung des anfänglichen Konflikts um die Struktur für das lokale Management, der letztlich gegen die Position des

Ortsbeirats entschieden wurde, ergaben sich hier Spielräume für die lokalen Akteure außerhalb der formalen Strukturen des Ortsbeirats und der Ortsverwaltung.

Die Etablierung sektorübergreifender Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen scheint in Blockdiek gut gelungen zu sein. Diese Aussage wird durch die Berechnung der Reichweite der einzelnen Akteure in Bezug auf alle anderen Akteure bestätigt. Die Erreichbarkeit gibt wieder, wie viele Akteure von einem Akteur direkt oder über den Umweg von Mittelsmännern erreicht werden können. Im Vergleich der Netzwerke ‚Soziale Stadt‘ und ‚Enge Zusammenarbeit‘ zeigt sich, dass die Quartiersmanagerinnen im Netzwerk ‚Soziale Stadt‘ bei der direkten Erreichbarkeit herausragende Positionen einnehmen, gefolgt von Vertretern aus Verwaltung, Bürgerschaft und den lokalen Institutionen. Allerdings relativieren sich die zentralen Positionen etwas, sobald der Umweg über eine weitere Person in die Berechnung mit einbezogen wird. Dennoch zeigt das Netzwerk ‚Soziale Stadt‘ auf dieser Ebene ein hohes Maß an Geschlossenheit. Das Netzwerk ‚Enge Zusammenarbeit‘ wird bezüglich der Erreichbarkeitswerte weniger deutlich von den Quartiermanagerinnen bestimmt. Hier sind es neben Einzelpersonen aus den anderen Sektoren wiederum die Vertreter der ortsansässigen Institutionen, die hohe Werte erreichen.

Für die gute Integration der Netzwerke sprechen weitere Beobachtungen. So existieren mehrere einzelne Personen, die als Brückenskapital im Sinne von Burt fungieren (vgl. Burt 2000). Es handelt sich hier um eine Bürgerschaftsabgeordnete, einen Verwaltungsmitarbeiter und die Leiterin einer Kita. Diese Personen sind gut integriert in das Netzwerk Soziale Stadt, bilden aber gleichzeitig ein Zugangspotenzial zu anderen Netzwerken und Arenen. In diesem Fall können sie einerseits Informationen in das Netzwerk Blockdiek vermitteln, andererseits die Blockdieker Interessen in anderen Arenen repräsentieren oder gar durchsetzen. Dies gilt insbesondere für die Abgeordnete der Bürgerschaft.

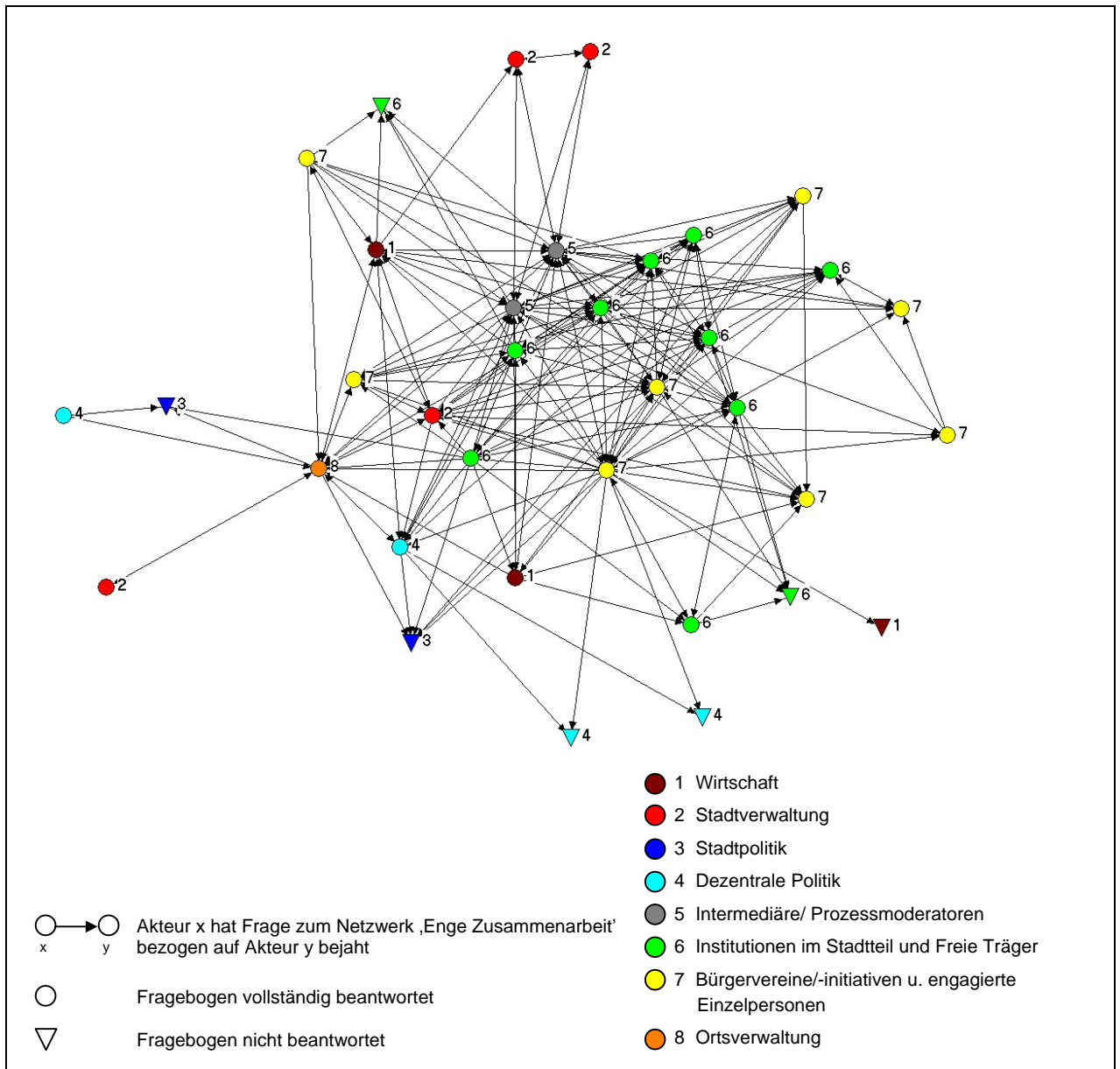


Abb. 12: Netzwerk Enge Zusammenarbeit in Bremen Blockdiek

Eine Betrachtung unter dem Gesichtspunkt der Kern-Peripherie-Struktur im Netzwerk ‚Soziale Stadt‘ zeigt keine deutliche Segregation des Netzwerks in eine kleine Gruppe der engen Kooperation einerseits und einen ausfransenden Rand marginalisierter Akteure andererseits. Der Kern besteht aus einer vergleichsweise großen Gruppe von 18 Personen, die vielfältig mit den Randbereichen verbunden ist. Die Zusammensetzung des Kerns nach Sektoren bestätigt nochmals, dass hier neben den Quartiersmanagerinnen auch Bürger, Verwaltungsmitarbeiter und Vertreter lokaler Einrichtungen beteiligt sind. Auch dies kann als Hinweis auf eine vergleichsweise gute Integration interpretiert werden.

Andererseits ergab die Netzwerkanalyse aber auch, dass das Netzwerk der privaten Kontakte offensichtlich eine eher untergeordnete Rolle spielt. Auch dieser Befund ist nicht überraschend und verweist darauf, dass die Netzwerke primär professionellen Charakter haben und in der Umsetzung Vertreter der Institutionen dominieren (vgl. Abb. 12).

5.7.1.1 Sozialkapital als Voraussetzung für Local Governance in Bremen-Blockdiek?

Hinsichtlich der Sozialkapitalbildung in den beiden Dimensionen bürgerschaftliches Engagement und Netzwerkbildung lassen sich folgende Ergebnisse zusammenfassen. Das bürgerschaftliche Potenzial und die Aufmerksamkeit für die Belange des Stadtteils war vor Projektbeginn eher gering ausgeprägt. Die geringe Zahl der bürgerschaftlichen Organisationen und Vereine gibt einen Hinweis auf das begrenzte zivilgesellschaftliche Potenzial. Das ExWoSt-Vorhaben hatte in dieser Hinsicht nur wenig Vorarbeit geleistet. Allerdings wiesen die Quartiersmanagerinnen darauf hin, dass auf Nachfrage und mit Bezug auf konkrete Projekte durchaus Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement vorhanden sei. Dieses Potenzial war bislang aber nicht abgerufen worden und verblieb im privaten Bereich. Es formierte sich nicht zu einer Form kollektiven Handelns, sondern blieb zu Beginn auf das Engagement von Einzelpersonen und kleinen Gruppen beschränkt. Die fragmentierte und selektive Struktur konnte auch nach fünf Jahren erst ansatzweise überwunden werden.

Demgegenüber stellt der Arbeitskreis Blockdiek ein funktionierendes Netzwerk mit eingespielten Routinen der Kooperation und Informationsverbreitung dar, an das im Verlauf der Nachbesserungsmassnahmen angeknüpft werden konnte. Wie bereits erwähnt sind auch einige Einzelpersonen als Brückenskapital im Sinne von Burt zu betrachten. Beide Aspekte erleichterten den Quartiermanagerinnen den Einstieg in den Erneuerungsprozess. Zur schrittweisen Aktivierung des Engagements und zur weiteren Vernetzung der Akteure (und damit zur Sozialkapitalbildung) trug insbesondere das Bürgerforum erheblich bei, und zwar insofern:

- als die vorhandenen bürgerschaftlichen Organisationen (IG Blockdiek, Elterninitiative „Bunte Kuh“) in den Erneuerungsprozess eingebunden wurden.
- als über fünf Jahre ein stabiler Kreis an engagierten Personen und Gruppen aus verschiedenen Sektoren aufgebaut werden konnte, der annähernd die Qualität eines Kollektivakteurs erreichte (vgl. Herrmann 2002b, 167).
- als das Bürgerforum nicht nur Instrument der Bürgerbeteiligung ist, sondern ebenfalls ein Gremium der sektorübergreifenden Kooperation, Koordination und Kommunikation. Neben den Bürgern nehmen auch Vertreter der Fachverwaltungen, der wesentlichen lokalen Institutionen (Schule, Jugendzentrum, Kita), der Leiter des Einkaufszentrums, Polizeibeamte und Vertreter der Wohnungsbaugesellschaft regelmäßig teil. Die sich hier bietenden Anknüpfungspunkte bilden den Rahmen für ein Netzwerk von ehrenamtlich Engagierten, professionellen Ressourcenträgern, Entscheidungsträgern und kritischen Beobachtern. Die vereinbarten Maßnahmen werden durch das Bürgerforum getragen und z.T. durch die beteiligten Akteure in Projektpartnerschaften in geteilter Verantwortung umgesetzt.
- als mit dem Konsensprinzip im Bürgerforum die Verpflichtung auf das „Kollektivgut Stadtteilentwicklung“ intensiviert wurde. Das Bürgerforum bildet in dieser Hinsicht einen auf regelmäßiger Interaktion basierenden selbstregulativen Zusammenhang.

5.8 Veränderungen im Stadtteil – Die Bilanz der Akteure

Die befragten Akteure hoben nahezu einstimmig die positiven Veränderungen im Stadtteil hervor, die relativ zeitnah erreicht werden konnten. Genannt wurden wiederholt die

Einrichtung des Wochenmarktes, die Verbesserungen im Bereich der Freiraumstrukturen und die Projekte für Kinder und Jugendliche. Darüber hinaus wurde die besondere Wertschätzung für das Forum Blockdiek deutlich, dass in erster Linie ein Gremium der Diskussion und Entscheidungsfindung ist, aber auch als Ort der Gemeinschaftsbildung gesehen wurde.

In den Interviews wurde zudem die herausragende Funktion der beiden Quartiermanagerinnen angesprochen. Insbesondere deren organisatorische Leistung, deren personelle Integrität und Glaubwürdigkeit, aber auch deren Durchsetzungsvermögen gegenüber der Verwaltung waren Aspekte, die immer wieder positiv hervorgehoben wurden. Dies sorgte in Kombination mit den finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten, die das WiN-Programm eröffnete, für die positive Bewertung, dass die Belange des Stadtteils nach langer Vernachlässigung durch Politik, Verwaltung und Wohnungsunternehmen ernst genommen werden. Weitere Veränderungen lassen sich wie folgt beschreiben:

- Die Identifikation mit dem Stadtteil und die Raumbindung konnten verstärkt werden und, da z.T. bereits vorhanden, aus den privatisierten Strukturen in den öffentlichen Raum verlagert werden. Dies ist sicher eine wichtige Veränderung. Denn die Voraussetzungen dafür waren anfangs denkbar ungünstig. Team2 fing in dem Stadtteil ‚bei Null an‘, es gab bis auf den Arbeitskreis Blockdiek und die Elterninitiative keine eigenständigen Initiativen zur gemeinsamen Verbesserung der Situation im Stadtteil.
- Die Akteure fühlen sich für ihren Stadtteil verantwortlich – z.B. ist die Frage, wie das Image des Stadtteils verbessert werden kann, ständig auf der Tagesordnung des Forums.
- Vor dem Beginn der Nachbesserungsmassnahmen waren dagegen Kooperationsstrukturen mit Ausnahme des Arbeitskreises Blockdiek kaum vorhanden, insgesamt war der Bereich Zusammenleben im Stadtteil wenig ausgeprägt, weil die Infrastruktur einfach fehlte (Vereine, Kneipen, Feste, etc.). Das Forum Blockdiek übernimmt hier eine katalysatorische Funktion.

5.9 Schlussfolgerung hinsichtlich des Local Governance Arrangements

Wie aber kann das Fallbeispiel unter dem Gesichtspunkt der Governance-Veränderungen bewertet werden? Zunächst lässt sich das während der Stadteilerneuerung entstandene Governance-Arrangement aus der spezifischen Kombination folgender Elemente erklären:

- Es besteht ein Nebeneinander verschiedener Teilnetzwerke und Assoziationen, die jeweils spezifische Steuerungsleistungen übernehmen und unterschiedlich stark formalisiert sind. Dazu gehören der Arbeitskreis Blockdiek, das Netzwerk der Fachpromotoren, die Projektzusammenhänge um das Schulprojekt und die Dienstleistungsagentur Quirl, die politisch engagierten Personen um den SPD Ortsverein und die Interessengemeinschaft Blockdiek sowie die Elterninitiative. Diese Netzwerke bestanden bereits vor dem Start des WiN-Programms und haben den Charakter von geschlossenen bzw. gerichteten Netzwerken, die stärker durch ihre Funktionen und z.T. auch durch dahinterstehende Organisationen geprägt werden. In diesen Netzwerken etablierten sich Prozesse und Strukturen der interorganisatorischen Selbststeuerung, die gegenüber der Verwaltung durchsetzungsfähig sind. Die Kohäsion

der Teilnetzwerke und Vereinigungen wird durch unterschiedliche Faktoren konstituiert. Dazu gehören gemeinschaftliche Solidarität, gemeinsame Interessen, räumliche Nähe und gemeinsame biographische Erfahrungen (wie Familienphase, Erstbewohner, Erwerbsleben) in den beiden bürgerschaftlichen Vereinigungen und gemeinsame Interessen in der Werbegemeinschaft Einkaufszentrum Blockdiek. Der Arbeitskreis Blockdiek ist sektorübergreifend zusammengesetzt und basiert auf funktionaler Interdependenz im Handlungsfeld. Das professionelle Netzwerk der Fachpromotoren aus GEWOBA, Planungsbüro und Stadtverwaltung kooperiert über den Stadtteil hinaus in beruflich-funktionalen Zusammenhängen.

- Die Teilnetzwerke werden über die Teilnahme einzelner Akteure am Forum Blockdiek und durch die Vermittlungsleistungen von team2 miteinander verbunden, sodass auf einer höheren Ebene ein umfassenderes Netzwerk entsteht, das vor allem Informations- und Kommunikationsfunktionen übernimmt und gegenüber den Teilnetzwerken über ein geringeres Maß an Kohäsion verfügt. Das Forum Blockdiek bietet somit den organisatorischen Rahmen für eine größere Vielfalt an Interaktions- und Kommunikationsformen, die sich in den Netzwerken fortsetzen. Zu den das Forum im engeren Sinne prägenden Interaktionsformen gehören wechselseitig aufeinander bezogene Argumentationen und verbindliche Entscheidungen über Projekte und Prioritätensetzungen bei der Verwendung der Fördermittel nach dem Konsens- und Vetoprinzip. Die Verbindlichkeit bleibt aber zunächst auf die lokalen Akteure beschränkt. Hinsichtlich der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe in der Verwaltung existiert zwar die Selbstbindung, den Entscheidungen der Foren Folge zu leisten, dennoch handelt es sich aus der Sicht der Verwaltung beim Forum Blockdiek zunächst um eine Vorentscheiderstruktur. Dem Bürgerforum kommen dabei nach fünf Jahren kontinuierlicher Arbeit die Eigenschaften eines handlungsfähigen Kollektivakteurs zu (Herrmann 2002b). Das Forum hat Routinen und Gewohnheiten entwickelt und ist in der Lage, Sanktionen gegenüber Teilnehmern auszusprechen sowie Konflikte und Verteilungsfragen unter den Teilnehmern eigenständig zu regulieren. Im Forum haben sich locker verbundene Vernetzungen und Fraktionen gebildet. Insgesamt bildet das Forum eine Institution gesellschaftlicher Selbststeuerung.
- Team2 bildet auf der Ebene des Stadtteils in Verbindung mit dem Stadtteilbüro den organisatorischen Kern, der durch das Forum Blockdiek mit den lokalen Akteuren verbunden ist. Team2 verfügt bei der Entwicklung und Durchführung von Projekten über eine relativ hohe Autonomie im Stadtteil und fühlt sich dabei in erster Linie dem Bürgerforum gegenüber verantwortlich. Der Umstand, dass team2 als privates Planungsbüro vergleichsweise unabhängig von etablierten Verwaltungsstrukturen arbeiten kann und muss, trägt hierzu bei. Die Struktur aus schwach formalisierten Teilnetzwerken, Bürgerforum und team 2 sind als Selbststeuerung im engeren Sinne zu bezeichnen und bilden den Kern des Governance Arrangements Blockdiek. Dieses Governance Arrangements ist gleichwohl von den administrativen und finanziellen Rahmenbedingungen des WiN-Programms abhängig (externe Ressourcenzufuhr; politisch-administrative Selbstbindung).
- Bei den Einrichtungen und Institutionen im Stadtteil kam es im Zuge der Umsetzung des WiN-Programms zu einer Rollenveränderung. Sie verstehen sich immer mehr als *entrepreneur* für den Stadtteil. Das war nicht von Beginn an so: Zunächst verhielten sie sich zurückhaltend und mussten erst durch team2 dazu bewegt werden, ihre Rolle im

Stadtteil neu zu definieren. Anfänglich besuchten lediglich Bürger das Forum. Die Vertreter der Einrichtungen kamen erst später hinzu und konnten über einzelne Projekte mobilisiert werden. Die in vielen anderen Stadtteilen im Programm Soziale Stadt gemachte Erfahrung, dass Mitarbeiter von Institutionen im Stadtteil meist nicht im Stadtteil wohnen und daher wenig Interesse haben, sich vor Ort zu engagieren, kann nicht bestätigt werden. Vielmehr zeigen Vertreter von Institutionen durchaus Interesse an übergreifenden Lösungen und sind nicht allein auf ihren Verantwortungsbereich fokussiert.

- Eine Veränderung der Rollenverteilung hat sich auch im Verhältnis zum Ortsbeirat Osterholz ergeben. Dieser verstand sich anfangs als alleinige Interessenvertretung und Gestalter des Stadtteils. Mit dem Bürgerforum und dem Quartiermanagement wurde eine parallele politisch-administrativ-bürgerschaftliche Entscheidungs- und Umsetzungsstruktur geschaffen, die vom Ortsbeirat als Konkurrenz empfunden wurde, zumal das Forum regelmäßig über größere Summen entscheidet als der Ortsbeirat. Diese Skepsis der lokalen Politik zeigte sich auch in der anfänglichen Kritik gegenüber der Entscheidung, das Quartiermanagement nicht kostenneutral aus der Verwaltung zu besetzen, sondern ein privates Planungsbüro zu beauftragen. Jedoch nahmen bereits im zweiten Projektjahr Vertreter des Ortsamtes und des Ortsbeirats Osterholz am Forum teil. Nach nunmehr fünf Jahren hat sich das Verhältnis eingespielt, was zum Teil auf personelle Veränderungen zurückzuführen ist. Der Ortsbeirat hat die neuen Strukturen akzeptiert und die anfängliche Blockadehaltung aufgegeben. Jetzt müssen nur die baulichen Projekte (Städtebau, Verkehr) durch den Ortsbeirat und den Bauausschuss bestätigt werden, sofern sie genehmigungspflichtig sind. Für alle anderen Projekte findet die Legitimation lediglich im Bürgerforum statt. Dennoch verweisen Vertreter des Ortsbeirats auf die mangelnde Repräsentativität des Forums, das kein gewähltes Gremium darstellt, sondern nach dem Prinzip des offenen Zugangs arbeitet.

Aus der Sicht des Governance-Ansatzes sind die Verbindungen zwischen diesen verschiedenen Formen kollektiven Handelns von Bedeutung. Diese sind nicht mit dem relativ geordneten Modell der Arena-Kopplung in einem Mehrebenensystem klar abgegrenzter Kompetenzen zu beschreiben. Zunächst ist es so, dass alle Formen kollektiven Handelns über einzelne Personen im Forum Blockdiek miteinander verbunden sind. Nur wenige dieser Einzelpersonen übernehmen aber die Funktion von Repräsentanten eines korporativen Akteurs oder vertreten eine Organisation, die ihnen ein Mandat erteilt hat. Dies betrifft lediglich den Vertreter der GEWOBA, der Immobiliengesellschaft⁹⁹ und der Geschäftsführung WiN (Stadtverwaltung). Alle drei sind mit flexiblen Entscheidungsbefugnissen und Durchsetzungsmandaten ausgestattet. Sie müssen sich für den größeren Teil der Entscheidungen, die üblicherweise im Forum getroffen werden, nicht in ihren Organisationen absichern und verfügen über einen hohen Grad der Autonomie. Dies erhöht wiederum die Entscheidungsfähigkeit des Forums und verleiht dem Forum mehr Glaubwürdigkeit. Das Mehrebenenproblem, die Entscheidungsblockade, tritt damit kaum auf, da die Assoziationen, Kollektivakteure und Teilnetzwerke nicht im Sinne klassischer korporativer Akteure agieren.

⁹⁹ Die Immobiliengesellschaft ist Eigentümerin des Einkaufszentrums Blockdiek.

Die vertikale Verbindung zu den Entscheidungsgremien der Verwaltung (ressortübergreifenden Arbeitsgruppe und Steuerungsrunde) wird über den Vertreter der WiN-Geschäftsführung geleistet, der selbst regelmäßig Gast im Forum ist. Das Prinzip der administrativen Selbstbindung vor dem Hintergrund des Senatsbeschlusses zum Programm WiN bildet hier das entscheidende Regelsystem.

Darüber hinaus existieren parallele vertikale Verbindungen über das Netzwerk der Fachpromotoren, über regelmäßige Arbeitskontakte der Quartiersmanagerinnen mit den Vertretern der Verwaltung und über die Bürgerschaftsabgeordnete, die ebenfalls regelmäßig am Forum teilnimmt.

5.10 Fazit

Blockdiek ist insofern ein interessantes Beispiel, als die Nachbesserungsmassnahmen präventiven Charakter hatten. Der Stadtteil galt zu Beginn der 90er Jahre nach Aussage der Verantwortlichen von GEWOBA und Stadtverwaltung als „auf der Kippe stehend“. Diese Tendenz konnte durch die verschiedenen Massnahmen gemildert werden. Im Rahmen der formalen Strukturen des WiN-Programms hat sich in Blockdiek ein Governance Arrangement herausgebildet, das durch verschiedene Netzwerke, Formen bürgerschaftlicher Selbstorganisation und sich selbst steuernde Projektzusammenhänge gekennzeichnet werden kann.

Sie haben im Verhältnis zu den etablierten politischen und administrativen Strukturen ein relatives Eigengewicht erhalten und erbringen Steuerungsleistungen, die in Teilbereichen als Formen einer kooperativen Selbststeuerung bezeichnet werden können. Die WiN-Strukturen haben einzelne traditionelle Handlungsroutinen in Frage gestellt und Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen Ebenen der Stadtverwaltung, der Politik und der Akteure im Stadtteil modifiziert.¹⁰⁰ Hier ist vor allem das Finanzierungsmodell (Globalmittel aus den sieben Ressorts in Kombination mit dem Prinzip der Ergänzungsfinanzierung) zu nennen sowie die Selbstbindung von Politik und Verwaltung an das WiN-Gütesiegel hervorzuheben, die eine annähernd reibungslose Abwicklung der Projekte entlang der politisch-administrativen Strukturen erlaubt. Diese Selbstbindung im Rahmen der WiN-Strukturen ist in Verbindung eines Bürgerschaftsbeschlusses und der grundsätzlichen Zustimmung des Senats zu sehen. Beides bildet einen hierarchischen Schatten. Insgesamt erreichte diese Kombination aus formalen und informellen Regeln eine hohe Bindungswirkung für alle Akteure.

Die Entwicklung und Funktionsfähigkeit dieses Governance Arrangements basiert gleichwohl auf Rahmenbedingungen, die nur zum Teil von den Stadtteilakteuren beeinflusst werden können. Neben den binnenadministrativen WiN-Strukturen gehört hierzu die Bereitschaft der Wohnungsgesellschaft, die Initiativen zu unterstützen. Dort erkannte man sehr früh die möglichen Vorteile, die die Nachbesserungsmaßnahmen für das Unternehmen haben können. Dazu gehören: weniger Unzufriedenheit der Bewohner,

¹⁰⁰ Anfangs empfanden die städtischen Fachverwaltungen die sich bildenden dezentralen Governance-Strukturen als Konkurrenz. Zumindest gab es häufiger Konflikte mit einzelnen Mitarbeitern der Fachverwaltungen, die sich einer Kooperation verschließen und Anfragen unbearbeitet lassen. Das mag jedoch teilweise auch an Kommunikationsstörungen liegen. Denn direkte Kooperationsbeziehungen ließen sich beispielsweise zwischen Bewohnern und Mitarbeitern des stadteigenen Betriebs Stadtgrün für die Pflege einzelner Grünbereiche etablieren.

weniger Verwahrlosung und mutwillige Zerstörung, weniger Fluktuation und mehr Verantwortungsübernahme für die Nahräume. Die GEWOBA ging daraufhin in Vorleistung und startete ein langfristiges Sanierungsprogramm, stellte Räumlichkeiten für das Stadtteilbüro und das Projekt Q-Rage sowie Grünflächen zur Verfügung, mobilisierte Mittel für Projekte und sendet stets einen Mitarbeiter mit Entscheidungskompetenz in das Stadtteilforum.¹⁰¹

Die Akteurskonstellation zeigt Züge einer Regime-Formation: Eine kleine Gruppe von engagierten Personen und Funktionsträgern bildet eine locker verbundene Koalition und bestimmt das Geschehen im Stadtteil mehr oder weniger stark. Diese tragfähige und umsetzungsorientierte Akteurskonstellation kann aus der Sicht des Programmansatzes positiv bewertet werden kann. Mit der personellen Zusammensetzung ist aber eine soziale und thematische Selektivität verbunden, die durch das lokale Management nur bedingt ausgeglichen werden kann.

Aber ob sich die neuen Governance-Muster stabilisieren lassen, hängt insbesondere davon ab, ob sie sich unabhängig von den Förderstrukturen erhalten werden. Eine Reihe von Einzel- und Kooperationsprojekten wird auch nach Beendigung der Arbeit von team2 Bestand haben. Das betrifft die Projekte, die über eine eigene institutionelle und finanzielle Basis sowie über eine personelle Kontinuität verfügen. Das gilt insbesondere für die Schule als Dienstleister im Stadtteil, das Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekt Q-Rage und den Akteurszusammenhang um den Arbeitskreis Blockdiek, der kleinere Projekte wie die Durchführung des Sommerferienprogramms übernehmen kann.

Andererseits ist Skepsis gegenüber der Dauerhaftigkeit der Kommunikations- und Kooperationsstrukturen, soweit sie direkt mit dem Bürgerforum Blockdiek verbunden sind, angebracht. Das Forum bildete einen verlässlichen Rahmen für Entscheidungen und Projekte und sorgte vor allem dafür, dass kein Nebeneinander unzusammenhängender Maßnahmen entstand. Eine selbstständige Fortführung des Forums und eine sich daran anschließende Projektsteuerung scheint aber nicht möglich ohne die Moderations- und Organisationsleistung von team2. Außerdem fehlt mit den Fördergeldern eine wesentliche Basis des Forums. Eine selbstständige Verwaltung von Fördergeldern durch ehrenamtlich engagierte Bürger in Verbindung mit einer Trägerschaft für das Forum über einen Verein wie die Interessengemeinschaft Blockdiek war angedacht, wird von vielen Beteiligten aber ausgeschlossen, da die dafür nötigen Qualifikationen, personellen Ressourcen, aber auch die Legitimationsbasis fehlen.

Wesentliche Faktoren zur Stabilisierung des Quartiers wurden nicht durch die Nachbesserungsmassnahmen bzw. das Programm Soziale Stadt ausgelöst, sondern von anderen Initiativen hervorgebracht oder waren bereits vorhanden. Das gilt insbesondere für:

- den Bau der Reihenhaussiedlung, mit der junge Familien in den Stadtteil kamen und eine leichte Veränderung in der Sozialstruktur herbeigeführt wurde,
- die Modernisierung des Einkaufszentrums, die vermutlich im Zusammenhang mit dem Bau der Reihenhaussiedlung steht, da deren Bewohner das Einkaufszentrum als unattraktiv empfanden und neue Kaufkraft ins Quartier brachten,

¹⁰¹ Zuvor hatte die GEWOBA (offensichtlich) nur das Nötigste in Blockdiek getan, sah dann aber mit dem Beginn der Arbeit von team2 einen guten Zeitpunkt gekommen, ebenfalls Engagement im Stadtteil zu zeigen.

- die Sanierungen und Concierge-Projekte der GEWOBA.

Auch die Kooperationsstrukturen im Zusammenhang mit der Grundschule sind nicht originär auf die Nachbesserungsmassnahmen zurückzuführen, haben aber dadurch einen entscheidenden Impuls erhalten.

Blockdiek kann trotz seiner Besonderheiten durchaus als typisches Beispiel für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt in dem Gebietstyp der peripheren Großwohnsiedlung der 70er Jahre gelten. Die Erfahrungen sind in einigen Bereichen vergleichbar mit denen der Modellgebiete Hannover-Vahrenheide und Hamburg-Lurup (Geiling et al. 2002; Breckner et al. 2002).

6. Auswertung der Programmbegleitung vor Ort

Die Auswertung der Endberichte der Programmbegleitung vor Ort folgt dem exemplarischen Prinzip.¹⁰² Ein systematischer Vergleich der vorliegenden Berichte ist aus verschiedenen Gründen nicht überzeugend zu leisten. Zunächst haben die lokalen Besonderheiten bei der Erläuterung der Umsetzungsprozesse ein hohes Gewicht. Ein formalisierter Vergleich allein anhand von Kriterien wie der Existenz eines integrierten Handlungskonzepts, Bürgerforums oder Verfügungsfonds ermöglicht nur begrenzt Aussagen über die erreichten Wirkungen. Die Tatsache, dass entgegen den Forderungen der Programmunterlagen in vielen Stadtteilen kein integriertes Handlungskonzept aufgestellt oder auf ein Bürgerforum verzichtet wurde, bedeutet nicht zwangsläufig, dass keine dem lokalen Handlungsbedarf entsprechende „gute“ und effektive Lösung gefunden wurde. Insofern greift auch der auf derartigen Kriterien beruhende und damit relativ formal bleibende Ansatz der „Messung der Steuerungsintensität“, wie er in der Begleitforschung des Difu Verwendung fand, zu kurz, da Governance-Muster wie Netzwerke oder Solidarität sowie das Kriterium der kollektiven Handlungsfähigkeit nicht berücksichtigt werden (BMVBW/Difu 2003, 274).¹⁰³

Die Stadtteile sind zudem unterschiedlich groß und durch je spezifische Problemkombinationen gekennzeichnet, die passfähige Lösungen erfordern. Die Offenheit des Programms lässt dies letztlich auch zu. Dennoch entspricht die Homogenität der Programmstadtteile, wie sie in den Programmunterlagen oft mit der Zweiteilung in innerstädtische Altbauquartiere und periphere Großwohnsiedlungen angedeutet wird, nicht der Realität. Neben den unterschiedlichen Problemlagen war auch die Ausgangslage für die Programmumsetzung nicht für alle Stadtteile gleich. So war das Modellgebiet des Landes Nordrhein-Westfalen, der Stadtteil Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord, bereits seit 1994 Gegenstand integrierter Förderprogramme. Die beteiligten Akteure hatten insofern einen erheblichen Erfahrungsvorsprung und konnten das neue Programm vergleichsweise problemlos umsetzen und in ihre Routinen integrieren. Durch das Programm Soziale Stadt konnten bestehende Initiativen ergänzt und weitergeführt werden. Die Voraussetzungen für das Bund-Länder-Programm waren hier günstig. In anderen Städten und Bundesländern ist dagegen davon auszugehen, dass nur wenige Erfahrungen mit integrierten Förderprogrammen vorlagen und der Implementationsprozess mit anfänglichen Schwierigkeiten behaftet war. Ein Vergleich ist auch deswegen schwierig, weil die zur Verfügung stehenden Ressourcen der Länder und Kommunen und die lokalen institutionellen Rahmenbedingungen beträchtlich variieren. Die Heterogenität der 16 Modellgebiete gibt insofern durchaus die Vielfalt aller teilnehmenden Stadtteile wieder.

Die systematische Vergleichbarkeit ist aber auch aus anderen Gründen nur eingeschränkt möglich. Die Aufgaben der Programmbegleitung vor Ort (PvO) sind zwar einheitlich für alle 16 Modellgebiete festgelegt worden. Demnach sollten die lokalen Teams der PvO nicht

¹⁰² Der Hinweis auf die Quellen wird entweder durch die Nennung der Autoren der Endberichte gegeben oder durch die Angabe der relevanten Stadt. Der Bericht der Programmbegleitung vor Ort für das Bundesland Rheinland-Pfalz (Modellgebiet Ludwigshafen-Westend) liegt nicht vor.

¹⁰³ Der Megaindex Steuerungsintensität wurde u. a. aus den folgenden Einzelvariablen gebildet: integrierte Handlungskonzepte, Stellenwert nicht-investiver Fördermittel, Handlungsfelder, Verwaltungsbeteiligung etc. (BMVBW/Difu 2003, 274)

das Ziel einer Evaluation verfolgen, sondern eine aktivierende Prozess- und Wegbegleitung für die beteiligten Akteure vor Ort leisten und den Erfahrungsaustausch zwischen den Programmgebieten unterstützen. Den Teams der Programmbegleitung vor Ort wurde zudem eine Gliederung für die Endberichte vorgegeben. So wurde sicher gestellt, dass die Teams die Schwerpunkte gleich setzten, aber auch genügend Freiräume hatten, um abhängig von der Situation vor Ort flexibel reagieren zu können.

Dennoch ergaben sich Unterschiede, die einen systematischen Vergleich wenig sinnvoll erscheinen lassen. Sie ergaben sich in der Schwerpunktsetzung und Methodik aufgrund der unterschiedlichen disziplinären Herkunft der PvO Teams. Es handelte sich um Planungswissenschaftler, Politikwissenschaftler, Geografen und Soziologen aus Planungsbüros, Universitätsinstituten und Arbeitsgruppen sowie unabhängigen Beratungsinstituten (vgl. BMVBW/Difu 2003). Die Ergebnisse der PvO werden daher als exemplarische Beispiele der Programmumsetzung betrachtet. Die Dokumentationen über die eingerichteten Verfahren und die auftretenden Konflikte gewähren einen Einblick in die Umsetzungsprozesse des Programms Soziale Stadt.

Die Endberichte der PvO wurden nach den hier bedeutsamen Aspekten ausgewertet und zur Bewertung des Programms Soziale Stadt herangezogen. Es ist durchaus davon auszugehen, dass sich bestimmte Akteurskonstellationen und Handlungsabläufe auch in anderen Stadtteilen wiederfinden. Die Praxis in den Modellgebieten vermittelt einen exemplarischen Einblick und zeigt typische Probleme genauso wie typische Erfolge. Sie geben Aufschluß über die stattfindenden Interaktionsprozesse und Schwierigkeiten der Implementation. Insofern haben die Untersuchungen der Berichte der PvO Aussagekraft.

Die Auswertung der PvO-Berichte erfolgt nach folgenden Aspekten:

- Organisation und Steuerung, wobei hier insbesondere das Quartiermanagement, integrierte Handlungskonzepte, institutionalisierte Gremien der Bürgerbeteiligung, Verfügungsfonds und Ressourcenbündelung im Mittelpunkt stehen.
- Selbstorganisation, die sich vorrangig auf den Aspekt der bürgerschaftlichen Selbstorganisation in Assoziationen bezieht.
- Tragfähigkeit der aufgebauten Governance-Strukturen, d.h. Perspektive nach dem Ende der Förderung.
- Ausgewählte Themen und Handlungsfelder
- Prozesse und Strukturen der Selbststeuerung

6.1 Organisation und Steuerung

Die Organisationsstrukturen in den Modellgebieten weisen erhebliche Unterschiede auf. Hinsichtlich der drei Schlüsselemente der Stadtteilentwicklung **integrierte Handlungskonzepte, Quartiermanagement** und **institutionalisierte Gremien der Bürgerbeteiligung** wie Foren, Beiräte oder regelmäßig stattfindende Planungswerkstätten ergibt sich folgendes Bild:

Integrierte Handlungskonzepte wurden in knapp der Hälfte der Stadtteile aufgestellt, oft in Zusammenhang mit der Beantragung von Fördermitteln. Nahezu in allen Fällen wurde diesbezüglich das Problem der zwei Geschwindigkeiten dokumentiert, d.h. die Handlungskonzepte wurden zunächst unter Zeitdruck von der Verwaltung erarbeitet, um

den Anforderungen der Antragsgestaltung zu genügen (vgl. exemplarisch Breckner et al. 2002, 55). Eine Abstimmung mit den lokalen Akteuren oder eine Beteiligung der Bürger fand nicht oder nur begrenzt statt (Knorr-Siedow et al. 2002), da der Aufbau der hierfür nötigen Kommunikations- und Arbeitsstrukturen in der Kürze der Zeit nicht geleistet werden konnte. Die Einrichtung der hierfür notwendigen Verfahren und Gremien erfolgt deutlich langsamer und soll i.d.R. im Rahmen der Fortschreibung der Handlungskonzepte entwickelt werden. Dort, wo keine integrierten Handlungskonzepte vorliegen, ist deren Aufstellung zumindest geplant. Vereinzelt existieren räumliche oder thematische Teilkonzepte, die in der Umsetzung pragmatisch zusammengeführt werden können. Interessant ist hierzu der Hinweis aus dem Bericht der Programmbegleitung vor Ort in Bremen-Gröpelingen, wo zumindest formal kein integriertes Handlungskonzept vorlag: *„Ein integrierender Effekt im Sinne einer „Klammer“ für alle anderen im Modellgebiet zum Einsatz kommenden Programme würde allerdings indirekt bestehen, da viele der an der WiN-Arbeitsgruppe teilnehmenden Ressortvertreterinnen und -vertreter zugleich für die Umsetzung auch anderer Programme zuständig seien. Durch diese ‚Personalunion‘ würden inhaltliche Bündelungseffekte erzeugt: Das integrierte Handlungskonzept befindet sich in unseren Köpfen“* (Franke/ Meyer 2002, 26).

Aufgrund fehlender verbindlicher Leitlinien und „good practices“ weisen die Handlungskonzepte offensichtlich erhebliche Unterschiede auf und werden pragmatisch-situativ erarbeitet. Zum Teil werden sie als flexible und informelle Fortentwicklung der städtebaulichen Rahmenplanung interpretiert, die um soziale Aspekte ergänzt wurde (Krings-Heckemeier et al. 2002, 30-31; Frinken et al. 2002). Oder sie haben den Charakter von Zwischenberichten und ähneln damit eher einem (Rechenschafts-)Bericht an die Landesverwaltung denn einem strategischen Kommunikations- und Steuerungsinstrument der Stadtteilentwicklung (Beer/ Musch 2002, 83).

Gesondert zu nennen ist die Praxis im Modellgebiet Kassel-Nordstadt. Dort wurde einerseits bereits im Jahr 1997 ein integriertes Handlungskonzept vorbereitet, das bereits der heute gängigen Vorstellung eines umsetzungsorientierten und strategischen Planungskonzepts entsprach und einen Schwerpunkt im Bereich der lokalen Ökonomie hatte (Kreisl/ Mussel 2002, 3). Andererseits wurde (später) seitens der Stadtpolitik ein integriertes Handlungskonzept beschlossen, das sich allerdings ausschließlich auf die Verfahren der Entscheidungsfindung bezieht und somit ein prozedurales Handlungskonzept darstellt. Das integrierte Handlungskonzept hat damit die Form eines dezernatsübergreifenden Steuerungsmodells (ebd. 67). Damit wurden aber keine verbindlichen Aussagen zu Zielen, Leitbildern oder Inhalten gemacht. Diese sind jeweils über die Verfahren auszuhandeln und werden von den politischen Gremien bestätigt (Mussel 2002, 118). Das Verfahren wird aus Sicht des PvO-Teams wie folgt bewertet:

„Der pragmatische Ansatz des Kasseler Handlungskonzeptes hat unbestreitbare Erfolge auf der Ebene einzelner Projekte und Maßnahmen hervorgebracht. Eine weitergehende Bewertung muss einer Evaluation vorbehalten bleiben. Der pragmatische Ansatz ist abhängig von genügend Förder- und Komplementärmitteln, welche Verteilungskonflikte mindern. Er stößt an seine Grenzen bei innovativen Projekten und bei politischen Differenzen. Verbindliche Entwicklungsziele wären notwendig, um auch umstrittene Projekte zu ermöglichen, sofern sie sich in verbindliche Entwicklungsziele und Prioritäten einordnen lassen.“ (Kreisl/ Mussel 2002, 50)

Ein **Quartiermanagement** im engeren Sinne eines im Stadtteil tätigen Akteurs oder Teams in Kombination mit einem Stadtteilbüro wurde in nahezu allen Stadtteilen im Verlauf der Programmumsetzung eingerichtet (Franke 2003, 183). Teilweise erfolgte dies aus unterschiedlichen Gründen recht spät, weil z.B. Unklarheiten bei den Finanzierungsmöglichkeiten auftraten (Knorr-Siedow 2002; Franke/ Meyer 2002). Die Trägerschaftsmodelle sowie die personelle Zusammensetzung und Ausstattung variieren erheblich. Neben verwaltungsnahen Modellen lassen sich auch einige stadtteilnahe Organisationsformen finden (z.B. in Volkmarshausen im Leipziger Osten, Böhme/Franke 2002).

Die Tätigkeiten dagegen entsprechen weitgehend den in der begleitenden Profilentwicklung beschriebenen Funktionen: direkte Ansprache und Aktivierung der Bewohner im Quartier, Vermittlung zwischen Stadtteilakteuren und Verwaltung, Steuerungsfunktionen bei der Projektumsetzung, Moderation, Imagearbeit usw. (vgl. Kap. 3.4.3; Krummacher et al. 2003; Schubert/ Spieckermann 2002).

Zentrale Frage ist, welche Kompetenzen und welche Autonomie den Quartiersmanagern überlassen werden. Der Abgrenzung der Kompetenz- und Handlungsfelder von Politik, Verwaltung und Quartiermanagement als intermediärer Instanz musste in allen Stadtteilen viel Zeit gewidmet werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Quartiermanagement an Träger außerhalb der Verwaltung vergeben wurde und damit ein neuer Akteur mit Gestaltungsauftrag die Bühne betrat:

„In der Startphase wurde das Quartiersmanagement kritisch beobachtet und als von oben eingesetzter Fremdkörper angesehen. Diese Startschwierigkeiten wurden weitgehend überwunden (Erfolge). Dabei spielte die Konkurrenz zwischen QM und Vor-Ort-Trägern eine Rolle.“ (Beer/ Musch 2002, 119)

Die (neue) Rollenverteilung ist fast überall Gegenstand von Auseinandersetzungen: exemplarisch hierfür sind die Erfahrungen in Berlin, aber auch in Flensburg (Frinken et al. 2002, 7). Potenzielle Rollenkonflikte und Abgrenzungsprobleme ergeben sich zwischen

- Quartiermanagement und Verwaltung,
- Quartiermanagement und lokalen Initiativen und
- Quartiermanagement und Ortspolitik.

Derartige Konflikte werden aber als durch Lernprozesse prinzipiell überwindbar betrachtet (vgl. die Darstellung im Fallbeispiel Bremen-Blockdiek) .

Foren wurden entweder als reine Bürgerforen mit Unterstützung einer Anwaltsplanerin (Hannover) oder gemischte Stadtteilforen eingerichtet (Leipzig, Hamburg). In der größeren Zahl der Stadtteile wurde allerdings komplett darauf verzichtet oder die Gründung eines dauerhaft institutionalisierten Gremiums der Bürgerbeteiligung wurde verschoben (Kassel, Neunkirchen, Flensburg, Bremen, Berlin, Gelsenkirchen, Cottbus). Als Gründe werden zum Teil grundsätzliche Bedenken gegenüber einer solchen Institution genannt: *„Es wird aber nach der derzeitigen Ansicht des Oberbürgermeisters (CDU) nicht ein Stadtteilforum o. ä. gegründet werden, das Einzelmaßnahmen verabschiedet oder quer zu den Entwicklungsperspektiven der Gesamtstadt Forderungen aufstellt.“* (Frinken et al. 2002, 62)

Damit bestätigen sich Hinweise, wonach ein erhöhtes Maß an bürgerlicher Mitbestimmung und Mitwirkung die Verarbeitungskapazität des politisch-administrativen Systems vor Probleme stellt, was letztlich zu einer Vermeidung partizipativer Ansätze führen kann. Insofern bestätigt sich die Vermutung, dass *“The stronger the local democratic input coming from the neighbourhoods, the greater the tension on the internal matrix within the local authority.”* (Burns 2000, 965)

In Bremen-Gröpelingen wurde offensichtlich ganz ähnlich wie in Blockdiek eher Konkurrenzen von den Vertretern der lokalen Politik (Ortsbeirat) befürchtet:

„Weitere Gründe für das Fehlen eines intermediären Beteiligungsgremiums sind in der bisherigen Ablehnung einer solchen Institution durch den Stadtteilbeirat zu sehen. Dieser fürchtete lange Zeit einen Machtverlust, da in einem intermediären Forum unter Umständen über eine größere Summe an Fördergeldern aus den Programmen „WiN/Soziale Stadt“ entschieden werden könnte, als der Stadtteilbeirat selbst zur Verfügung hat.“ (Franke/Meyer 2002, 51)

In anderen Stadtteilen hält man den richtigen Zeitpunkt für die Etablierung eines solchen Gremiums seitens der Verwaltung noch nicht für gekommen. Das Potenzial für eine derart kontinuierliche und durchaus anspruchsvolle Form der Bürgermitwirkung an der Konzeptentwicklung sei in der Bürgerschaft noch nicht vorhanden und müsse erst in Vorläuferprojekten aufgebaut werden (s.u. Selbstorganisation).¹⁰⁴ In diesen Stadtteilen dominieren Gremien der fachlichen Koordination (Arbeitskreise, Lenkungsgruppen), die zum Teil fast vollständig aus Verwaltungsakteuren gebildet werden oder als Runde Tische in erster Linie die sozialen Einrichtungen der Stadtteile vereinigen (Kassel, Gelsenkirchen, Cottbus, Nürnberg, Leinefelde). Auffällig ist die unterschiedliche Reichweite der Beteiligungsmodelle und der damit verbundenen Mitwirkungsmöglichkeiten. Es entsteht der Eindruck, dass in den Bundesländern mit Vorläuferprogrammen den Bürgern mehr Mitsprache eingeräumt wurde (Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hamburg). In gemischten Foren oder bei Runden Tischen, in denen sowohl Vertreter der Verwaltung als auch Bürger teilnehmen, besteht allerdings die Gefahr, dass die Diskussionen über kurz oder lang von Professionellen und Institutionenvertretern dominiert werden.

Das Vorhandensein von **Verfügungsfonds**, mit denen kleinere Projekte und Investitionen unbürokratisch getätigt werden können, wird überall positiv bewertet. Prominentestes Beispiel ist wohl das Berliner-Modell, das über den Slogan „Der Kiez wird Millionär“ schnell einen hohen Bekanntheitsgrad erreichte (Kapphan 2002; Beer/ Musch 2002). Die Entscheidungen über die Verwendung der Mittel aus dem Verfügungsfonds werden von Gremien mit unterschiedlicher Zusammensetzung getroffen. Insbesondere die Mitspracherechte der Bürger sind unterschiedlich geregelt. Teilweise wurde eine Bürgerjury gebildet, die ausschließlich aus Bürgern besteht, teilweise entscheiden gemischte Vergabeteams aus Bürgern, ortsansässigen Institutionen und Quartiermanagement oder lediglich aus Institutionenvertretern gebildete Arbeitsgruppen. In einigen Stadtteilen stehen die Mittel als operatives Budget dem Quartiersmanagement direkt zur Verfügung und werden somit nicht über ein Beteiligungsverfahren vergeben.

¹⁰⁴ Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass nach Angaben des Difu nahezu die Hälfte der am Programm teilnehmenden Stadtteile bereits Gegenstand gesonderter Förderprogramme war und in sofern durchaus Potenziale vorhanden sein könnten (Becker 2003, 59).

Verfügungsfonds wurden in unterschiedlicher Höhe in Hamburg, Hannover, Leipzig, Leinefelde, Cottbus und Nürnberg eingerichtet.¹⁰⁵ In den Modellgebieten der Städte Bremen, Kassel, Halle, Neunkirchen und Gelsenkirchen wurde bislang darauf verzichtet.

Betrachtet man die Organisationsstrukturen insgesamt, können grundsätzlich eher verwaltungsdominierte Modelle von stadtteilnahen Lösungen unterschieden werden. Organisationsstrukturen mit verschiedenen Kombinationen von Quartiermanagement, Stadtteil- oder Bürgerforum und teilweiser dezentraler Mittelverwaltung (Verfügungsfonds) geben den Akteuren und den Interessen des Stadtteils mehr Gewicht und eröffnen mehr Möglichkeiten der bürgerschaftlichen Mitwirkung. Das Beispiel Bremen-Blockdiek mit der Kombination von externem Quartiermanagement und Bürgerforum lässt sich als stadtteilorientiertes Modell bezeichnen, das im Stadtteil einen relativen hohen Grad autonomer Handlungsfähigkeit erreichte. Auch die Einrichtung von Verfügungsfonds bildet ein Element stadtteilorientierter Organisationsstrukturen, sofern diese mit einem Beteiligungsverfahren verbunden werden. Dieser Kategorie der stadtteilnahen Organisationsstrukturen lassen sich allerdings nur vier der 15 betrachteten Modellstadtteile eindeutig zuordnen (Hamburg, Hannover, Gelsenkirchen, Leipzig). Aber auch hier können die Organisationsstrukturen nicht als Garant einer selbsttragenden Entwicklung interpretiert werden.

Verwaltungsnahе Steuerungsmodelle können als geschlossene Governance-Strukturen bezeichnet werden, weil sie die Zahl der Stakeholder gezielt begrenzen und nicht-kommunale Akteure wie freie Träger, Vereine und bürgerschaftliche Initiativen außen vor bleiben oder erst sehr spät einbezogen werden. Stadtteilnahe Lösungen werden demgegenüber als offene Governance-Strukturen bezeichnet, da sie zumindest formal einem breiten Akteursspektrum Zugang zu den Prozessen der Stadterneuerung eröffnen.

Die verbindenden Regelsysteme zwischen Bürgerforen, Stadtteilrunden, der Politik und der Verwaltung bestehen meist aus fragilen Selbstbindungen und Absprachen, die im Fortgang der Erneuerungsaktivitäten vereinbart werden und revidierbar sind.

„Durch 'Absprachen' zwischen Sanierungskommission und Sanierungsbüro besteht eine Selbstverpflichtung, dass alle Entscheidungen der Sanierungskommission dicht am Votum des Bürgerforums orientiert sein sollen.“ (Geiling et al. 2002, 137)

Dies funktioniert in den meisten Fällen. Dennoch wird die Arenakopplung über informelle Regelsysteme und Konventionen als Problem genannt:

„Darüber hinaus war es dem Sanierungsbüro nicht möglich, für die Umsetzung einvernehmlicher Entscheidungen und Konzeptionen zu garantieren. Denn weder konnte es die für die einzelnen Vorhaben im Stadtteil notwendigen Akteure ersetzen, noch konnte gewährleistet werden, dass Politik und Verwaltung diesen Vorhaben auch jeweils zustimmten. Das Sanierungsbüro war also darauf angewiesen, im engen Kontakt zu den Stadtteilakteuren konzeptionelle Vorschläge zu entwickeln und sich gleichzeitig dafür bei Politik und Verwaltung die Legitimationsgrundlagen zu verschaffen. Beides ist nicht immer gelungen, weil einige wichtige Vertreter zum Teil langansässiger intermediärer Einrichtungen des Stadtteils - informell organisiert in der sogenannten 'Koordinationsrunde' - nicht erreicht werden konnten, und weil andererseits politische, verwaltungsinterne und

¹⁰⁵ Die Summen schwanken zwischen 5.000 Euro (Leinefelde) und 25.500 Euro (Nürnberg), die jährlich zur Verfügung stehen.

wohnungswirtschaftliche Entscheidungen gegen die mühsam entwickelten Konzeptionen des Sanierungsbüros getroffen wurden.“ (Geiling et al. 2002, 132)

Das aus der Raumplanung bekannte Gegenstromprinzip¹⁰⁶ zu Vereinbarung der Planungsabsichten unterschiedlicher Ebenen entwickelt sich in den Stadtteilen der Sozialen Stadt eher naturwüchsig und bietet mangels formalisierter Verfahren keine verlässliche Grundlage der Kooperation. Lediglich in Kassel wurde das integrierte Handlungskonzept als Verfahren politisch beschlossen und so ein stabiler Rahmen geschaffen, der allerdings keine verbindlichen Entwicklungsziele enthält. Diese müssen stets neu verhandelt werden, was im Alltag der Programmumsetzung ein mühsamer und innovationsfeindlicher Prozess sein kann (Mussel 2002, 118).

Hinsichtlich der **Ressourcenbündelung** und der erwarteten Funktion des Programms Soziale Stadt als Leitprogramm für andere Förderprogramme sowie für die Regelaufgaben der Kommunalverwaltung kommen die PvO-Teams meist zu vorsichtig optimistischen Aussagen: *„Das erklärte Ziel der „Sozialen Stadt“, die ressortübergreifende Bündelung von Fördermitteln und damit einen Mehrwert gegenüber einer ressortgebundenen Verausgabung zu erreichen, ist bisher in Sachsendorf-Madlow im Rahmen dieses Programms in ersten, wichtigen Ansätzen erreicht worden“ (Knorr-Siedow et al. 2002, 105).*

Das Verständnis der integrierten Stadtteilentwicklung als Daueraufgabe hat sich aber noch nicht durchgesetzt, die von dem Programm ausgehenden Reformimpulse bleiben offensichtlich temporär:

„Denn trotz unbestreitbarer Erfolge wird das Stadtteilprogramm Bismarck/Schalke-Nord dort (in der Verwaltung, Anm. d. V) nach wie vor mehrheitlich als zeitlich befristetes „Sonderprojekt“ eingestuft, das jenseits der „normalen“ administrativen Strukturen und Verfahrenslogiken angesiedelt ist. Die kürzlich erfolgte Reorganisation des Stadtplanungsamtes nach gebietsbezogenen Kriterien ist insofern - zumindest bislang - noch eine positive Ausnahme“ (Austermann et al. 2002, 88).

Allerdings wird auch nahezu einstimmig festgestellt, dass die institutionelle Einbettung des Programms der Aufgabe nicht gerecht wird. Das Programm Soziale Stadt kann mangels einer institutionell gestärkten Position, die Einfluß und Gehör bei anderen Akteuren verspricht, kaum als Leitprogramm eine Koordinationsfunktion übernehmen. Auch die geringe Ressourcenausstattung mag dazu beitragen:

„Darüber hinaus seien die anderen Programme finanziell wesentlich besser ausgestattet als das Programm „Soziale Stadt“, welches daher seine Forderung nach einem übergeordneten und andere Programme bündelnden Integrierten Handlungskonzept nicht durchsetzen kann, so ein Vertreter des Amtes für Wohnung und Städtebauförderung.“ (Franke/ Meyer 2002, 26)

In vielen Stadtteilen ist das Programm Soziale Stadt lediglich ein weiteres Förderprogramm, das an vorhandene Strukturen anknüpft. Das wurde in Bremen, in

¹⁰⁶ In der Raumplanung bezeichnet das Gegenstromprinzip ein Verfahren, um die Planungsabsichten unterschiedlicher Ebenen (Kommunen, Regionen, Länder) miteinander zu vermitteln. Alle anderen Ebenen sollen an der Planaufstellung einer Ebene beteiligt werden (vgl. Handwörterbuch der Raumordnung der ARL Hannover, 370-372).

Leinefelde und in Neunkirchen deutlich. Das Programm Soziale Stadt übernimmt hier keine Führungsfunktion. Diese Feststellung dürfte auch für die Stadtteile in den neuen Bundesländern gelten, die am Förderprogramm Stadtumbau-Ost teilnehmen. Hier spielt das Programm Soziale Stadt vermutlich eine unterstützende Rolle.

Es sind aber auch strukturelle Probleme, die die Idee des Leitprogramms als wenig aussichtsreich erscheinen lassen. Folgendes Zitat gibt die Situation angemessen wieder:

„Die Komplexität der Aufgabe, die sich das Programm „Soziale Stadt“ (zumindest bundesweit) gestellt hat, kann nicht durch bauliche Stadtsanierungsmaßnahmen in Kombination mit einer „freiwilligen Kooperation der einzelnen Ressorts“ erfüllt werden. Die sozialen Ansprüche des Programms kommen nur dann über die „Stiefmütterchen-Rolle“ hinaus, wenn sich die Verbesserungen auf die gebaute Umwelt und die Lebensbereiche Bildung und Arbeit konzentrieren. In Singen versucht man, diesem Anspruch Genüge zu tun. Dies hat zur Folge, dass über einen kaum zu bewältigenden Zusatzaufwand integrierbare Fördermittel für die sozialen Bereiche akquiriert werden müssen. Die Stadtverwaltung ist damit personell und zeitlich überfordert“ (Krings-Heckemeier et al. 2002, 77).

Der sozialraumbezogene Förderansatz stellt offensichtlich für Fachpolitiken ein Hindernis dar. Diese von Beginn des Programms an geäußerten Vorbehalte zur schwierigen Vereinbarkeit territorialer und sektoraler Politikansätze haben sich bestätigt.

Andererseits haben einige Fachpolitiken hier offensichtlich schon weitreichende Reformen durchgeführt und sind dem Programm Soziale Stadt einen Schritt voraus. Dies kann am Beispiel der Jugendhilfe verdeutlicht werden:

„Ein besonderer Schwerpunkt besteht im Bereich der Sozialarbeit durch die Bereitstellung von spezifischen Hilfs- und Beratungsangeboten für Jugendliche. Seit Anfang 2000 findet durch einen Trägerverbund (Zusammenschluss von 6 caritativen Trägern...) im Bereich der Jugendhilfe eine Zusammenarbeit mit dem Jugendamt des Landkreises statt. Der Trägerverbund nimmt die Aufgaben nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) wahr und ist dem Kreis als Träger der Jugendhilfe verpflichtet. Ziel ist es, ein gemeinsames Jugendhilfeprogramm zu entwickeln, das sich am Lebens- und Sozialraum der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien orientiert ("sozialraumorientierte budgetierte Jugendhilfe"). Durch diese Neuorganisation der Jugendhilfe können die Angebote der Träger gebündelt und auf den Einzelfall zugeschnitten zur Verfügung gestellt werden.

Der Landkreis stellt für diese Arbeit ein bestimmtes Budget zur Verfügung. Wird dieses nicht komplett ausgeschöpft, kann der Trägerverbund das Geld für andere Projekte verwenden. Aus solchen Geldern wird derzeit ein Sozialraumteam finanziert, das seinen Wirkungsbereich im Modellgebiet hat und vor Ort als schnelle "Eingreiftruppe" auf die vorgefundenen Probleme reagieren kann“ (FIRU 2002, 17).

Die Erweiterung eines solchen flexiblen und sozialraumorientierten Vorgehens über gemeinsame Trägerschaften und flexibel handhabbare Budgets über den engeren Bereich der Kinder- und Jugendhilfe hinaus war und ist das Ziel des Programms Soziale Stadt, konnte aber nicht überall erreicht werden.

Gesondert hervorzuheben ist die Beteiligung der Bezirksregierung Mittelfranken an den lokalen Steuerungsstrukturen (Ämterrunde) im Modellgebiet Nürnberg-Galgenhof. Diese

Beteiligung scheint sinnvoll, da sie einen Informationsfluss zu den mit dem Programm betrauten Stellen der Landesregierung ermöglicht. Damit sind erhebliche Arbeitserleichterungen und Potenziale bei der Mittelbündelung verbunden (Cramer/ Strauß 2002, 37).

Insgesamt ist aber nicht klar, wie weitgehend der Begriff des integrierten Handelns zu interpretieren ist. In der Regel bezieht er sich mindestens auf die Information und Aufforderung zur Mitarbeit anderer Ressorts und Akteure in eigens dafür geschaffenen Gremien. Es ist das Ziel, die Ressorts verbindlich festzulegen, die Stadtteile der Sozialen Stadt in besonderer Weise zu berücksichtigen, um so zunächst alleinstehende Maßnahmen in einen integrierten Ansatz mit erwarteten Synergieeffekten zu überführen. Dies ist die Voraussetzung für die gängige Umsetzung integrierten Handelns: Projekte und Maßnahmen werden inhaltlich und zeitlich koordiniert, verbleiben aber bezüglich der Verwaltung, der Finanzierung und der Fördertatbestände in ihren eigenen Programm- und Zielstrukturen. Dieses Vorgehen erzeugt in den Kommunen bereits einen erheblichen Arbeitsaufwand und erfordert die Einrichtung entsprechender querschnittsorientierter Steuerungsstrukturen mit Bindungswirkung, die meist unvollständig blieben.

Häufig finden sich in der Folge projektbezogene sowie pragmatische Ansätze integrierten Handelns, wenn zum Beispiel die Angebote und Dienstleistungen verschiedener Träger, Ämter und Initiativen unter einem Dach im Stadtteil vereint werden (Bsp. Stadtteiletage Kassel; Kreis/ Mussel 2002, 40; vgl. Schulprojekt im Beispiel Bremen-Blockdiek).

Weitreichender sind gemeinsame Geschäftsführungen der beiden federführenden kommunalen Ressorts für die Programmumsetzung (Bremen, Flensburg), die in Flensburg auf der Basis einer Kooperationsvereinbarung eingerichtet wurden. In anderen Fällen wie Kassel war die Doppelzuständigkeit der Ressorts „Soziales“ und „Stadtplanung“ eher Ergebnis informeller Absprachen und Routinen.¹⁰⁷

Ein weiteres Element zur Förderung integrierten Handelns sind neben akteurbezogenen organisatorischen Vorkehrungen Verfahren, die projektbezogene Mischfinanzierungen zulassen (vgl. das Globalbudget des WiN-Programms in Bremen). Diese können von der Kombination von Fördermitteln bis zur Anrechnung von privaten Eigenleistungen reichen. Querschnittsorientierte Budgets mit flexiblen Fördertatbeständen, die eine Anschlussfähigkeit an vielfältige andere Finanzierungsquellen und die Möglichkeit gemeinsamer Förderanträge bieten, bleiben aber die Ausnahme (Bremen, Kassel). Insgesamt sind Ansätze, die eine Integration und Bündelung von Mitteln bereits im Verfahren zulassen oder gar zum Fördertatbestand machen, selten zu finden. Die Verfügungsfonds sind hier ein wichtiger Schritt, weil die Fördermittel vergleichsweise frei zu verwenden sind und die Finanzierung integrierter Projekte ermöglichen.

Darüber hinaus könnte die Bildung von sektorübergreifenden Partnerschaften zum Kriterium für die Förderung gemacht werden. Dies entspräche der Praxis in England, wo seit den 90er Jahren die Bildung einer Partnerschaft zwischen öffentlichen Akteuren und Vertretern der Privatwirtschaft zur Bedingung für die Teilnahme an einem Wettbewerb um

¹⁰⁷ So wurden in Kassel lange Zeit die Anträge für die Städtebauförderung im Rahmen von „Soziale Stadt“ im Ressort „Soziales“ vorbereitet und im Ressort „Stadtplanung“ lediglich gegengelesen und unterschrieben (Fürst et al. 2004, 114).

Fördermittel gemacht wurde. Allerdings erzielte dieses Verfahren nicht immer die gewünschten Wirkungen.¹⁰⁸

6.2 Zivilgesellschaftliche Selbstorganisation und Assoziationen

In nahezu allen Stadtteilen sind Ansätze zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation in unterschiedlicher Form und mit unterschiedlichem Ausmaß vorhanden. Es können rein bürgerschaftliche Vereinigungen und Vereinigungen wirtschaftlicher Akteure unterschieden werden. Neben dem klassischen Vereinswesen in verschiedenen Themenbereichen (Kleingarten, Sport) sind auch Bürgervereine, Interessengemeinschaften, Nachbarschaftsinitiativen oder sonstige Assoziationen zu finden, die sich primär der Entwicklung des Stadtteils oder einzelner Quartiere und Straßenzüge widmen. Solche Vereinigungen lassen sich zum Beispiel im Leipziger Osten finden. Sie ähneln in ihrer Struktur und den Aktivitäten dem klassischen Vereinswesen. Insgesamt wird das Potenzial in diesem Stadtteil aber im Verhältnis zur Größe des Quartiers als gering eingestuft (Böhme/ Meyer 2002, 56; vgl. a. Fürst et al. 2004, 95-96). Zum Teil haben sich über Vereinsgründungen selbstverwaltete Wohnungsgenossenschaften gebildet, die Häuser und Wohnungsbestände der Wohnungsgesellschaften übernehmen (Hannover).

Bei den wirtschaftlichen Vereinigungen handelt es sich um Gewerbegemeinschaften (Kleinbetriebe, Einzelhandel) oder um ortsbezogene Zusammenschlüsse von Einzelhändlern als Anlieger einer Straße, eines Platzes oder eines Einkaufszentrums. Teilweise wurden Wirtschaftsforen und Existenzgründerstammtische zur Unterstützung lokaler unternehmerischer Netzwerke gegründet (Gelsenkirchen, Hannover). In Hannover blieb es bei einem Impuls, es konnten sich daraus keine tragfähigen Strukturen entwickeln (Geiling et al. 2002, 109). In Gelsenkirchen wird die Strategie der Aufwertung der lokalen Ökonomie positiver bewertet. In Bremen-Gröpelingen konnte ein lokaler Zusammenschluß vor allem wirtschaftlicher Akteure (Gröpelinger Marketing e.V.) erheblichen Einfluß auf den Erneuerungsprozess gewinnen (Franke/ Meyer 2002, 35).

Die vorhandenen Organisationen und Initiativen können in der Regel erfolgreich in den Erneuerungsprozess eingebunden werden. Als Beispiel kann hier der Bürgerverein Sachsendorf-Madlow in Cottbus genannt werden:

„Im Prozess der „Sozialen Stadt“ in Sachsendorf-Madlow war der Bürgerverein bisher aktiv in den Lenkungsgruppen sowie den wichtigen Arbeitsgruppen vertreten, immer mit dem Selbstverständnis als Sprachrohr der Bewohnerinnen und Bewohner. So äußerte er sich beispielsweise immer wieder zu dem seiner Meinung nach zu langsamen Fortschritt des Sanierungsgeschehens in Sachsendorf-Madlow und forderte zuletzt eine Bekanntgabe der Um- und Rückbaupläne der Wohnungsunternehmen, um die Unsicherheit der Bewohner zu vermindern“ (Knorr-Siedow et al. 2002, 75).

Es zeigt sich aber auch, dass viele dieser Vereine bereits vor den Erneuerungsaktivitäten bestanden und mit deren Beginn eine Aufwertung und veränderte Legitimität erfahren

¹⁰⁸ Es handelte sich dabei um die Programme „City Challenge (1991)“ und „Single Regeneration Budget (1994)“. Beide Programme versuchten ganz gezielt, die Privatwirtschaft für die (primär wirtschaftlich verstandene) Stadterneuerung zu gewinnen. Die Partnerschaften kamen zum Teil nur formal zusammen, um den Anforderungen der Förderung zu genügen (Mitnahmeeffekte) bzw. erzielten nicht die gewünschten Veränderungen (Davies 2002, 308).

haben. „Um Nachbarschaften zu stärken, bestehen allerdings auch schon einige längerfristige Initiativen im Stadtteil, wie die mit Unterstützung der Gemeinwesenarbeit eingeführte Nachbarschaftsinitiative e.V. oder der von Migrantinnen und Migranten getragene Demokratische Kulturverein e.V. Die Strategie der Sanierungsakteure, die hier vorfindlichen Strukturen zu stützen, d.h. personell besser abzusichern, Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen und bei der Mittelakquise zu beraten, ist der richtige Weg und zeigt bereits stabilisierende Wirkungen. Initiiert wurde auch die Gründung weiterer Vereine, die von Bewohnerinnen und Bewohnern getragen werden. Ein Weiterführen dieser behutsamen Weise, erste Ansätze zu stützen, statt neue 'fremde' Organisationen hinzuzufügen, ist aus Sicht der PvO ratsam und sollte eher noch stärker vorangetrieben werden“ (Geiling et al. 2002, 166).

Hier spielen Schlüsselpersonen oder *social entrepreneurs* eine gewichtige Rolle: „Für die Quartiersentwicklung zu motivierende Schlüsselpersonen sind Geschäftsleute, eine Kindergartenleiterin oder auch ganz „normale Bürger“, die in einer bestimmten Gruppe über einen hohen Einfluss und vor allem ein hohes Maß an Vertrauen verfügen. Solche Schlüsselpersonen sind ein wichtiges, eher verborgen existierendes „Potential“ des Gebiets“ (Breckner et al. 2002, 100).

Oft ist allerdings keine kritische Masse vorhanden, um den mit Unterstützung von außen begonnenen Prozess fortzusetzen (vgl. a. Beispiel Bremen-Blockdiek).

Problematisch ist zudem die Selektivität der bürgerschaftlicher Selbstorganisation. Sie bleibt meist auf eine Gruppe von Akteuren begrenzt, die den ohnehin aktiven Kern der Stadtteilakteure bilden (Partizipationseliten). Dies läuft auf eine sozialraumbezogene Regimebildung durch eine kleine Gruppe von engagierten Personen und Funktionsträgern hinaus, die eine Koalition bilden und das Geschehen im Stadtteil mehr oder weniger stark bestimmen (vgl. z.B. Geiling et al. 2002, 140-141; vgl. a. die Darstellung zu Bremen Blockdiek).

Aus der weiteren Diskussion des Programms Soziale Stadt sind aber Beispiele bekannt, die offensichtlich Ausnahmen bilden, aber doch andere Verläufe der Stadtteilentwicklung aufzeigen können. In der Stadt Ahlen, genauer im durch das NRW Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ geförderten Stadtteil Ahlen-Süd/Ost, gründeten lokale Vereine, Initiativen, Verbände und Kirchen den Verein „Stadtteilforum Süd-Ost e.V.“. Der Verein hat 50 Mitglieder und sieht sein Ziel im Aufbau und der Förderung der sozialen Infrastruktur (Austermann/ Zimmer-Hegmann 2000, 57). Der Verein wurde über einen Vertrag in die Trägerstrukturen des Stadtteilbüros eingebunden.

Im Hamburger Stadtteil Wilhelmsburg begannen Erneuerungsmaßnahmen im Sinne des Programms Soziale Stadt bereits sehr früh und unabhängig von dem Armutsbekämpfungsprogramm der Hansestadt. Zu Beginn der 90er Jahre hatten sich die Entwicklungen in Wilhelmsburg zugespitzt (Arbeitslosigkeit, hoher Anteil an Migranten und Aussiedlern), die unter anderem alarmierende Wahlergebnisse zur Folge hatten. Es formierte sich eine lokale Protestbewegung, die oberflächlich betrachtet auf eine politisch unsensible Planung einer Müllverbrennungsanlage reagierte. Hinzu kam eine andauernde Unzufriedenheit mit der Belegungsplanung der Sozialwohnungen. 1994 schloß sich die Protestbewegung zum Forum Wilhelmsburg zusammen und bildete eine eigenständige bürgerschaftliche Initiative. Es wurden Arbeitsgruppen gebildet, die sich bestimmten

Themen und lokalen Problemstellungen widmeten. Diese Initiative wurde durch die lokale Politik, wenn auch mit Konflikten, aufgenommen und unterstützt (Machule/ Usadel 2001).

6.3 Tragfähigkeit der aufgebauten Strukturen

Die Hindernisse und fehlenden Potenziale gesellschaftlicher Selbstorganisation wirken sich ebenfalls auf die Tragfähigkeit der Organisationsstrukturen aus. Für das Modellgebiet Halle-Silberhöhe kommt das Team der PvO zu dem Schluß:

„Die Mehrheit der Bewohner ist beispielsweise nicht in der Lage, an einen mehrmonatigen Abstimmungsprozess für ein abstraktes Gestaltungskonzept mit zu wirken oder sich dauerhaft und ohne konkreten Anlass für eine bestimmte Sache zu engagieren. Solche Aktionen würden die Bewohner schlicht überfordern. Für diese Aktionen gibt es nur einen sehr kleinen aktiven Bewohnerkreis (z.B. Schülergruppe WK VII, Bürgerinitiative). Die Mehrheit der Bewohner kann nur mit viel subtileren Maßnahmen erreicht werden“ (Geiss et al. 2002, 74).

Viele Bewohner sind aufgrund ihrer Lebenssituation nicht in der Lage, kontinuierlich an Planungswerkstätten oder Bürgerforen mitzuwirken oder bei der Erstellung einer Stadtteilzeitung mitzuarbeiten. Die durchgeführten Projekte und Beteiligungsangebote sind vielfach zu abstrakt und anspruchsvoll, sofern sie auf eine Mitwirkung an der konzeptionellen Arbeit zielen.

Möglicherweise handelt es sich bei den angebotenen Verfahren der Partizipation und Mitwirkung wie offene Bürgerforen oder Zukunftswerkstätten um Mittelschichtmodelle, die für eine Anwendung im Programm Soziale eine Modifikation bedürfen. Unter dem Aspekt der Aktivierung werden hier eine ganze Reihe niedrigschwelliger Angebote und Strategien diskutiert, die nicht als offene Angebote zu verstehen sind, sondern die Zielgruppen direkt ansprechen (Franke 2003b; vgl. zu aktivierenden Strategien und zum Vierte Sektor Modell Kap. 3.2.2.1).

Die Tragfähigkeit der Strukturen wird in nahezu allen PvO-Berichten als noch nicht ausreichend bewertet. Zwar sei eine abschließende Bewertung angesichts der Langwierigkeit solcher Prozesse in dieser Phase noch nicht möglich. Aber offensichtlich ist man erst auf der Hälfte des Weges angelangt, um den Erneuerungsprozess, wenn auch nur in Teilen oder einzelnen Projekten selbsttätig weiterzuführen. Die Verbindlichkeit der Kommunikations- und Kooperationsstrukturen hat sich kaum über partielle und projektbezogene Abstimmungen hinaus entwickelt (vgl. z.B. Beer/ Musch 2002, 154).

Ein Ende der Förderung bedeutet oftmals auch ein Ende der Projekte. So wird für Hamburg-Lurup festgestellt, dass der Aufbau selbsttragender Strukturen nur ansatzweise gelungen sei. Nur die Kooperationen und Projekte, die keiner besonderen Unterstützung durch Förderprogramme wie Soziale Stadt bedürfen, werden weiterarbeiten, z.B. die eigenständige Kooperation der sozialen Einrichtungen (Breckner et al. 2002, 120f).

„Diesbezüglich – und dies ist unserer Ansicht nach für einen tatsächlichen „Erfolg“ des Programms in Lurup von nicht zu unterschätzender Bedeutung – ließen sich außerhalb des Quartiersmanagements bisher keine tragfähigen Verfahrensänderungen etablieren“ (Breckner et al. 2002, 120).

Die Einschätzung des PvO-Teams aus der Kasseler-Nordstadt sind hier etwas optimistischer:

„Derzeit laufende Projekte und Maßnahmen im Modellgebiet sind zu einem großen Teil direkt abhängig von öffentlichen Fördermitteln aus dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt oder des Programms Urban II. Fällt diese staatliche Förderung aus oder wird reduziert, spricht nach Einschätzung der PvO Einiges dafür, dass die etablierte sozialraumorientierte Koordination kommunalen Handelns - wenn auch auf anderem Niveau (eventuell ohne Stadtteilmanagement) - weiterhin stattfinden würde“ (Kreis/ Mussel 2002, 90).

6.4 Themen und Handlungsfelder

Bei einem Vergleich der Schwerpunkte in den Handlungsfeldern, die in den Modellgebieten gesetzt wurden, ist auffällig welche große Bedeutung dem Thema Imagearbeit in den Stadtteilen zukommt (z.B. Hannover, Hamburg-Lurup, Singen). Offensichtlich ist es vielen Bewohnern der Modellgebiete wichtig, das in der Öffentlichkeit fest verankerte Bild des Problemstadtteils oder der schlechten Adresse zu verändern. Von der Imagearbeit werden aber zugleich Wirkungen im Sinne eines Binnenmarketings erwartet. Das Bild des Stadtteils soll sich auch bei den im Stadtteil wohnenden und arbeitenden Menschen verändern und deren Engagement und Verantwortungsübernahme für den Stadtteil fördern.

Es zeigt sich darüber hinaus in vielen Stadtteilen ein Übergewicht der städtebaulichen Maßnahmen (Neunkirchen, Singen, Leinefelde). Dies betrifft Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung und den Um- und Neubau von Gebäuden, die dann in vielen Fällen neuen Nutzungen im sozialen Bereich offen stehen. Hinzu kommt die Pflege und In-Wertsetzung der Grünflächen und Parks. Auch der Abriss von einzelnen Gebäuden oder Wohnkomplexen ist sowohl in west- wie auch in ostdeutschen Modellstadtteilen von Bedeutung (Hannover, Singen, Halle, Cottbus, Schwerin). Das Übergewicht der Maßnahmen im baulich-investiven Bereich erklärt sich aus den Fördergrundlagen des Programms, die im Bereich der Städtebauförderung liegen. Es gibt aber auch pragmatische Hintergründe: in diesem Bereich können relativ schnell vorzeigbare Erfolge erzielt werden (*quick and visible action*). Dieser Aspekt ist hinsichtlich der Akzeptanz des Gesamtvorhabens und der mobilisierenden Wirkung sicher nicht zu unterschätzen. Maßnahmen aus anderen Themenfeldern (Imagearbeit, Aktivierung bürgerschaftlicher Potenziale, Qualifizierung/ Beschäftigung, lokale Ökonomie) folgen anderen Interventionslogiken (z.B. uno-acto Prinzip) und sind personalintensiv. Sie benötigen längere Vorbereitungszeiten und sind auf Ko-Finanzierungen und Unterstützungsleistungen aus anderen Bereichen angewiesen.

In allen Stadtteilen zeigt das Handlungsfeld Lokale Ökonomie nur wenig Dynamik. Das ist vor allem in den Quartieren wenig überraschend, in denen bislang die Wohnfunktion dominierte. In einigen Modellstadtteilen wurden gezielte Initiativen für die Förderung der lokalen Ökonomie begonnen, deren Wirksamkeit sich noch zeigen muß. Dazu gehört die Entwicklung einer lokalökonomischen Strategie mit verschiedenen Maßnahmen und Projekten in Kassel (Kreis/ Mussel 2002) sowie die Einrichtung eines Büros für lokale Wirtschaftsförderung als Ergänzung des Stadtteilmanagements in Gelsenkirchen

(Austermann et al. 2002, 57). In anderen Stadtteilen wurden Gewerbeverbände gegründet (Beer/ Musch 2002, 31; Geiling et al. 2002, 114). Aber auch hier blieben die Erfolge begrenzt.

Das Thema Beschäftigung und Qualifizierung gerade in Bezug auf die Zielgruppe der Jugendlichen ist in nahezu allen Stadtteilen von übergeordneter Bedeutung. Eine Zusammenführung mit dem Themenbereich lokale Ökonomie erfolgte allerdings nur in Ausnahmefällen.

6.5 Fazit

In einer grob verallgemeinernden Perspektive zeigen die Endberichte der Projektbegleitung vor Ort die typischen Probleme der Programmumsetzung, die zum Teil erwartbar waren. Diese beziehen sich auf

- die Hürden bei der ressortübergreifenden Kooperation und der Umsetzung integrierter Ansätze,
- die schwierige Erreichbarkeit bestimmter Zielgruppen (Migranten),
- die mangelnde Repräsentativität bzw. Selektivität der Bürgerbeteiligung,
- die Dominanz der Verwaltungsakteure bzw. die mangelnde Bereitschaft, Entscheidungskompetenzen und Ressourcenverantwortung zu dezentralisieren (zumindest in einigen Stadtteilen),
- die Dominanz städtebaulicher Maßnahmen, die im krassen Gegensatz zu der geringen Zahl der Projekte im Bereich der lokalen Ökonomie steht,
- die nur begrenzte Reichweite der selbsttragenden Strukturen, die zum Teil auf fehlende bürgerschaftliche Potenziale zurück zu führen ist.

Die Organisationsstrukturen in der Verwaltung und im Stadtteil bestimmen die Verteilung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen Stadtverwaltung und Quartier. Dieses Verhältnis von Stadtteil und Stadtverwaltung ist nicht einheitlich geregelt. Der Kopplung zwischen den beiden Arenen kommt große Bedeutung zu. Mit der Einrichtung eines Quartiermanagements, eines Stadtteilbüros, eines Quartierfonds und eines Stadtteilforums ist die Steuerungsstruktur stärker auf den Stadtteil ausgerichtet, indem unterschiedlich hohe Anteile der Ressourcenverantwortung, der Entscheidungsfindungsprozesse, der Agenda-setting Prozesse und der Projektumsetzung in den Stadtteil verlagert werden (s.o. offene Governance-Strukturen). Die mögliche (und dem Programm-Gedanken entsprechende) Übertragung von Kompetenzen bezieht sich dabei auf das Quartiermanagement und bürgerschaftliche Organisationen. In vielen Stadtteilen wurden dagegen verwaltungsnahen Lösungen bevorzugt. Die Umsetzung des Programms bleibt in diesem Fall weitgehend eine Angelegenheit der verwaltungsinternen Kooperation, in die u.U. gezielt Wohnungsunternehmen oder Arbeitsämter einbezogen werden. Damit zeigt sich eine Zweiteilung der Stadtteile in verwaltungsdominierte Governance-Strukturen und stadtteilnahe Governance-Strukturen. Letztere bilden die Minderheit.

Insgesamt unterliegen die Prozesse der ressortübergreifenden Abstimmung und Kooperation innerhalb der Verwaltung aber auch in der interorganisatorischen Koordination

Beschränkungen, wie sie für schwach institutionalisierte Querschnittsaufgaben als typisch gelten können. Vergleichbar ist hier etwa die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 oder die Erstellung eines regionalen Entwicklungskonzepts (vgl. Fürst et al. 2003b). Sie werden von vielen Beteiligten als zeitliche Mehrbelastung empfunden oder als Angriff auf die Prioritätensetzung im eigenen Verantwortungsbereich interpretiert. Zudem lassen sich Erfolge nur schwer dem eigenen Beitrag zuschreiben.

7. Local Governance in der Sozialen Stadt?

Ziel der Arbeit war eine Betrachtung des in den letzten 10 Jahren neu entstandenen Politikfeldes der sozial orientierten und integrierten Stadtteilentwicklung, das in den vergangenen fünf Jahren durch das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt erheblich an Aufmerksamkeit gewonnen hat. Das Programm kann als Ausdruck eines veränderten Staats- und Verwaltungshandelns interpretiert werden und entspricht in vielen Absichten dem Konzept des Aktivierenden Staats. Mittlerweile liegen umfangreiche empirische Erfahrungen über die Umsetzung des Programmansatzes vor und es können Schlussfolgerungen hinsichtlich der wirksamen Steuerungsmechanismen gezogen werden. Diesbezüglich wurde in dieser Arbeit auf unterschiedliche Quellen zurückgegriffen. Neben den Ergebnissen eines empirisch orientierten Forschungsprojekts, bei dem die angewendete Methodik neben der üblichen Dokumentenauswertung aus einer Kombination verschiedener Instrumente wie teilnehmende Beobachtung, standardisierte Organisationsstudien, Inhaltsanalysen, teilstandardisierte Interviews (Expertengespräche) und einer Netzwerkanalyse bestand, wurden die Materialien der Begleitforschung zum Programm Soziale Stadt und weitere Quellen aus dem umfangreichen Diskurs zum Thema Soziale Stadt ausgewertet.

Das Programm Soziale Stadt wurde stellvertretend für das neu entstehende Handlungs- und Regelungsfeld der integrierten Stadtteilerneuerung betrachtet, das veränderter Steuerungs- und Organisationsformen bedarf. Die Entwicklungsinitiativen wurden meist unter der Federführung stadtplanerischer Institutionen mit dem Ziel durchgeführt, die räumliche, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung der Stadtteile nicht isoliert zu beeinflussen, sondern den Stadtteil als sozialräumliche Einheit und systemischen Zusammenhang zu betrachten. Von den Projektzusammenhängen in den Stadtteilen der Sozialen Stadt wird erwartet, dass

- sie eine Fähigkeit zur Selbststeuerung entwickeln,
- eine akteur- und organisationsübergreifende Bearbeitung von Problemen ermöglichen, die mit und teilweise außerhalb der kommunalpolitischen Institutionen erfolgt und Netzwerkcharakter hat,
- Selbsthilfekräfte und endogene Potenziale mobilisiert werden können.

Gegenstand der Arbeit waren somit kooperative Planungs- und Politikprozesse der integrierten Stadtteilentwicklung, die auf innovative Organisationsformen und Strategien der bürgerschaftlichen Mitwirkung setzten und vielerorts als Testfeld für modernes Regieren verstanden werden. Die Organisationsformen von Stadtteilpolitik geben den Rahmen für die Kombination verschiedener Governance-Formen, die von Netzwerken über Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation bis hin zur Hierarchie reichen. Diese zu identifizieren war das Ziel der Arbeit.

Die Schlussfolgerungen beziehen sich auf folgende drei Aspekte:

- 7.1: eine Betrachtung des Programms Soziale Stadt
- 7.2: eine Betrachtung der Umsetzungsprozesse unter Verwendung des Governance-Ansatzes
- 7.3: eine abschließende Betrachtung des Governance-Ansatzes

7.1 Das Programm Soziale Stadt: gescheitertes Reformmodell oder weiter mit bescheidenen Mitteln und Ansprüchen?

Das Programm Soziale Stadt ist weniger als der angekündigte Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung zu sehen. Vor dem Hintergrund der drei in Kapitel 2 genannten Veränderungen in den Reformfeldern Wohlfahrtsstaat, Stadtpolitik, Planung und Steuerung handelt es sich um eine Weiterführung und Weiterentwicklung vereinzelt erprobter Verfahren, die nunmehr einer flächenhaften Anwendung zugeführt werden. Dabei haben offensichtlich Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen und Stadtstaaten wie Bremen oder Hamburg Vorteile, da sie bereits vor dem Start des Programms Soziale Stadt langjährige Erfahrungen mit eigenständigen Programmen der sozialen Stadterneuerung sammeln konnten. Das Programm Soziale Stadt wurde hier nahezu übergangslos in die bestehenden Verfahren der Länderprogramme integriert. Hier konnten im Verlauf einer mittlerweile zehn Jahre andauernden Praxis der Stadtteilerneuerung Verfahrensweisen aufgebrochen und substanzielle Veränderungen in den Stadtteilen erreicht werden. Die Erfahrungen aus diesen Bundesländern zeigen aber auch, dass der Aufbau selbsttragender Umsetzungsstrukturen deutlich mehr Zeit benötigt als zunächst angenommen.

Insgesamt wurde aber bei der Umsetzung des Programms im Wesentlichen auf vorhandene Organisationsmuster und Routinen der partizipativen Planung und der Gemeinwesenarbeit zurückgegriffen. Im Programm Soziale Stadt sind somit noch viele Elemente klassischer sozialstaatlicher Förderpolitik enthalten, die in sektoralen Strukturen verbleiben. Insbesondere die Anbindung an die Städtebauförderung ist dafür verantwortlich. Das Programm bietet nur zum Teil eine eigenständige Modernisierungsperspektive, die auf komplementäre Reformen in den Partnerprogrammen und den lokalen Institutionen der Politik angewiesen ist. Insbesondere scheinen ergänzende zielgruppenorientierte Ansätze unverzichtbar, um die Selektivität der Vorhaben zu mindern. Der Ansatz des Programms Soziale Stadt bleibt ein ergänzender Ansatz, der Funktionslücken schließt, dabei aber auf sektorale Policies angewiesen bleibt.

Über einzelne innovative Projekte und Verfahren hinaus hat sich das Programm Soziale Stadt bislang trotz der später erfolgten Verankerung im Baugesetzbuch¹⁰⁹ als eigenständiges Handlungs- und Regelungsfeld nur unvollständig durchsetzen können und droht im Bereich der neuen Bundesländer bereits durch neue Förderprogramme wie Stadtumbau-Ost überlagert zu werden, deren finanzielles Gewicht größer ist als das Budget des Programms Soziale Stadt. Soll der Gedanke der integrierten Stadtteilentwicklung beibehalten und mit einer Perspektive auf die gesamtstädtische Entwicklung verbunden werden, wäre beginnend auf der lokalen Ebene eine stärkere Institutionalisierung der integrierten Stadtteilentwicklung jenseits der weitgehend informellen Verfahren angebracht. Es bleibt daher zunächst offen, ob mit dem Programm Soziale Stadt nachhaltig das Entstehen einer neuartigen Politikkonvention der integrierten Stadtteilentwicklung gefördert werden konnte, die ressort- und organisationsübergreifendes Handeln mit bürgerschaftlicher Mitwirkung verbindet und dem Ziel der sozialen Integration

¹⁰⁹ Im Jahr 2004 wurde der Ansatz der Sozialen Stadt in sehr allgemeiner Weise im besonderen Städtebaurecht als § 171e (Massnahmen der Sozialen Stadt) verankert.

damit gerecht wird. Aus der Perspektive des Governance-Ansatzes verbindet sich das mit der Frage nach den Rückwirkungen der neuen Governance-Strukturen auf die Governmentinstitutionen.

Neben der Anwendung der bekannten Verfahren kam es aber auch zu Innovationen. Hierzu zählt die Anwendung von integrierten Handlungskonzepten als strategischen und flexiblen Planungsinstrumenten, die Etablierung des Quartiermanagements als strategischem Ansatz der Quartiersentwicklung und der Einsatz von Verfügungsfonds, über deren Verwendung Bürger vielerorts mitentscheiden können. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob integrierte Handlungskonzepte als Steuerungsinstrumente leistungsfähig genug sind, um alle den Stadtteil betreffenden Konflikte und Entwicklungen langfristig zu steuern. Diese Aussage gilt auch für das Konzept des Quartiermanagements. Auch wenn das Quartiermanagement von wissenschaftlicher Seite mehrheitlich als strategisches Konzept verstanden wird, dass sowohl Verfahren und Gremien als auch Personen einschließt, sind doch in der empirischen Form eher Einzelpersonen und kleinere Teams mit den wesentlichen Aufgaben der Prozesssteuerung betraut. Ihnen wird in der Regel eine Art Spielmacherfunktion zugesprochen. Die im Rahmen des DFG-Projekts durchgeführten Netzwerkanalysen konnten dies bestätigen. Die Quartiermanager befanden sich meist im Zentrum der identifizierten Netzwerke (Fürst et al. 2004). Sie übernehmen eine Führungs- und Koordinationsfunktion, die gleichwohl erheblichen Restriktionen ausgesetzt ist. Hierzu zählen Abstimmungsprobleme mit der Verwaltung, Kurzzeitverträge und die mangelnde Ressourcenausstattung.

Die Umsetzung der Programme fällt vor Ort meist in die federführende Zuständigkeit der Sanierungs- und Stadtplanungsabteilungen, die auf die freiwillige Zusammenarbeit mit anderen Ressorts angewiesen bleiben. Teilweise kommt es zur partnerschaftlichen Kooperation mit dem Ressort Soziales. Die lokalen Programme tragen damit eine prägnante Handschrift bezüglich der Inhalte und Verfahren und werden dem übergreifenden Ansatz nicht immer gerecht. Die Auflösung der Grenzen binnenadministrativer Zuständigkeiten (Ressortprinzip) zugunsten einer räumlich-integrierten Strategie trifft auf erhebliche Widerstände. I.d.R. wird hier eine vergleichsweise unverbindliche Form der Ämterkooperation in Form von Arbeitsgruppen und Steuerungsrunden, z.T. auch von Workshops gewählt. Die integrierten Handlungskonzepte erhalten nur in Ausnahmen über einen politischen Beschluß entsprechende Durchsetzungskraft. Angesichts dieser mangelnden formal-institutionellen Absicherung und dem Verweis auf das Prinzip der Selbstbindung wie es beispielhaft in Bremen angewendet wurde, kommt dem Aufbau gemeinsamer Problemsichten und Situationsdeutungen hier entscheidende Bedeutung zu, da sie Wahrnehmungen strukturieren und die Wahl kooperativer Handlungsmuster nahe legen.

Als problematisch erweisen sich aus administrativer Sicht die unterschiedlichen Fördermodalitäten. Dies war von Beginn des Programms an bekannt und wurde fortlaufend als Kritikpunkt hervorgehoben. Zwar wurden in vielen Bundesländern von offizieller Seite Hilfestellungen in Form von Leitfäden erarbeitet, die auf weitere Förderprogramme und Kombinationsmöglichkeiten hinweisen. Damit konnte aber nicht die arbeitsintensive Abstimmung bei der Antragstellung vermieden werden, die in den kommunalen Verwaltungen geleistet werden muß. Die Anschlussfähigkeit der Programme untereinander

war noch nicht gegeben. Im Grunde wird damit die nicht erfolgte Koordination und einheitliche Programmgestaltung auf der Bundes- und Länderebene an die Kommunen delegiert. Projekte aus unterschiedlichen Förderprogrammen können so zwar inhaltlich zusammenhängend durch einen Anstoß der lokalen Ebene umgesetzt werden. Sie werden als Maßnahmen aber in sich geschlossen und separat in den jeweiligen Förderprogrammen beantragt und ex post koordiniert, was offensichtlich mit erheblichem Aufwand verbunden ist. So heißt es im Bericht der Programmbegleitung vor Ort für Neunkirchen:

„Mittlerweile hat sich bestätigt, dass bei den städtischen Akteuren die Bereitschaft, weitere Förderprogramme zur Verwirklichung der Mittelbündelung einzubeziehen, eher abgenommen hat. Dies hängt mit dem anfallenden Arbeitsaufwand und der Tatsache zusammen, dass es zur Zeit kein zentrales Fördermittelmanagement gibt“ (FIRU 2002, 91).

Die Zusammenführung der Fördermittel berührt daher immer auch das Verhältnis der Länderverwaltungen und der Kommunen.

Die weiteren Schwierigkeiten des Programms können anhand eines zentralen Programmziels erläutert werden: der Bildung selbsttragender Umsetzungsstrukturen, die mit dem Governance-Modus der Selbststeuerung beschrieben wurden. Sowohl die Endberichte der PvO als auch das Beispiel Bremen-Blockdiek zeigen, dass dies in vielen Stadtteilen aus unterschiedlichen Gründen die Ausnahme bleibt:

a) Die Umsetzung verbleibt in den Institutionen der Stadtverwaltung und durchläuft neben den partizipativen Strukturen in den Stadtteilen auch die Gremien der Stadtpolitik. Der Umfang und die Reichweite (*scope rules*) der neuen Governance-Formen bleibt damit abhängig von den Spielräumen, die die etablierten Institutionen (Rat und Verwaltung) zulassen. Hiermit verbindet sich eine mangelnde Delegierung echter Kompetenzen und Ressourcen: Diese Restriktion im autonomen Handlungsraum spielt eine große Rolle für die Entfaltung von Governance-Arrangements auf der Ebene der Stadtteile. Allerdings werden die Erfahrungen mit den Verfügungsfonds alles in allem positiv bewertet. Die weitgehende Verlagerung der Ressourcenverantwortung in die Hände einer lokalen Jury, die je nach Modell mehrheitlich aus Bürgern besteht wird als geeignetes Instrument der Aktivierung gesehen.

b) Die eingerichteten Foren und Arbeitsgruppen werden im Verlauf der Programmumsetzung von hauptberuflich tätigen Akteuren aus nahezu allen relevanten Handlungsfeldern dominiert oder werden von Beginn als Gremien der fachlichen Kooperation zwischen Fachleuten und Institutionenvertretern eingerichtet. Damit sind unübersehbar Vorteile für eine effektive Bearbeitung verbunden. Das Beispiel Bremen-Blockdiek zeigt, dass eine zahlreiche und dauerhafte Mitarbeit von Verwaltungsakteuren in den Stadtteilgremien die Umsetzung von Projekten erleichtert, sofern diese die Arbeit der Verwaltung berühren. Insgesamt kann damit aber eine Verschlechterung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger einhergehen, die nur zum Teil durch das Quartiermanagement ausgeglichen werden kann.

c) Außerdem bedarf es einer kritischen Masse bürgerschaftlichen Engagements, die nicht oder nur partikular vorhanden ist. Hier kommt dem Aufbau bürgerschaftlicher Initiativen und Vereine sowie den Organisationen des Dritten Sektors besondere Bedeutung zu, da sie als

kollektive und korporative Akteure strategische Handlungsfähigkeit erreichen und Funktionen übernehmen können. Ansätze hierfür sind in vielen Stadtteilen zu erkennen.

d) Die Auswahl des Planungs- oder Handlungsraums: Sie sollte sehr sorgfältig gewählt werden und sich an Zentren, Sozialräumen, Nachbarschaften usw. orientieren. Gegenwärtig entspricht der Planungsraum nicht immer dem Sozialraum. In Leipzig wurde mit Identifikationsräumen experimentiert, die die Grundlage für sozialraumbezogene Strategien bilden sollten (vgl. Fürst et al. 2004, 69f. u. 243).¹¹⁰ Deshalb hat in der Diskussion um die Soziale Stadt das Instrument der Sozialraumanalyse eine erhebliche Aufwertung und Präzisierung erfahren (Riege/ Schubert 2002; Geiling et al. 2001). Dies gilt um so mehr, wenn eine Verbindung zum *stakeholder-mapping* hergestellt wird.¹¹¹

e) Eine institutionalisierte Raumorientierung in der Verwaltung über Gebietsteams, Stadtteilbudgets oder Raumhaushalte wird aus der Sicht vieler Akteure (auch innerhalb der Verwaltung) ebenfalls als förderlich für raumbezogene Governance-Strukturen betrachtet.

f) Die Auswahl der Akteure: Hier ist eine Gratwanderung zu leisten zwischen repräsentativer Abbildung aller Belange im Quartier und der Handlungsfähigkeit von kollektiven Entscheidungsstrukturen (Zugangsregeln). Denn einerseits ist eine umfassende Beteiligung aus legitimatorischen Gründen wünschenswert. Aber andererseits sollte die Zahl der Akteure nicht zu groß werden, um die Effektivität der Handlungsfähigkeit in einzelnen Gremien nicht zu beeinträchtigen. Hier gilt das sogenannte *minimum threshold principle*, mit dem die Zahl der Teilnehmer in den relevanten Gremien auf die relevanten Stakeholder begrenzt wird (vgl. Schmitter 2002, 63). Während in einem Bürgerforum eine solche Schwelle als Zugangsregel nicht geboten ist, sollten Koordinierungsrunden, Arbeitsgruppen und Runde Tische eine begrenzte Teilnehmerzahl haben, was die Formulierung von Zugangsregeln notwendig macht.

g) Die Konkurrenz unterschiedlicher Akteure und Gremien: wenn in einem Stadtteil mit Sanierungskommission, Bürgerforum, Koordinierungsrunden, Runden Tischen, etc. eine ganze Reihe von Gremien der Koordination und Entscheidungsfindung eingesetzt werden, können sich latente Konkurrenzverhältnisse entwickeln. Funktionen und Kompetenzen der Gremien sollten deshalb ausreichend klar voneinander getrennt werden (vgl. Schmitter 2002, 61).

i) Der Bezug zu den Umsetzungsstrukturen: Hier deutet sich ein zentrales Problem an, denn offensichtlich handelt es sich bei den Governance Arrangements in der Sozialen Stadt in erster Linie um Vorentscheiderstrukturen. Die dort getroffenen Entscheidungen oder gesetzten Prioritäten sind nicht ohne Konflikte in die parlamentarischen Gremien der Stadtpolitik und die Umsetzungsstrukturen der Verwaltung zu übersetzen. Eine mangelnde Verbindung zur Umsetzung legt es nahe, von symbolischen Governance-Strukturen zu sprechen. Allerdings lässt sich dies nicht für alle hier betrachteten Beispiele behaupten. In Bremen funktionierte die Selbstbindung des politisch-administrativen Systems an die Entscheidungen des Bürgerforums weitgehend reibungslos. In anderen Stadtteilen war

¹¹⁰ Zum Erfolg dieser Strategie ist leider wenig bekannt.

¹¹¹ Stakeholder Mapping bezeichnet eine Bestandsaufnahme aller Interessensgruppen und ihrer Ansprüche/ Interessen zu Beginn des Prozesses.

eher das Problem, dass die Veränderung lokaler Entscheidungsstrukturen erst langsame Fortschritte machte oder aber gezielt vermieden wurde.

7.2 Elemente von Governance in der Sozialen Stadt

Die Erneuerungsprozesse wurden unter Verwendung des Governance-Ansatzes betrachtet, der gegenwärtig in verschiedenen Kontexten erheblich an Aufmerksamkeit gewinnt, aber nicht als in sich geschlossener Ansatz vorliegt. Er wurde in seiner Entwicklung kurz dargestellt und seine aktuelle Konjunktur erläutert.

Der Begriff Governance wurde hier für Prozesse und Strukturen der Regelung kollektiver Sachverhalte im modernen Staat (Mayntz) eingeführt. Vereinfacht lassen sich in der politikwissenschaftlichen Diskussion zwei Verwendungen des Governance-Begriffs unterscheiden, die sich nicht notwendig ausschließen müssen, die Governance-Diskussion aber unterschiedlich stark geprägt haben (vgl. Pierre/ Peters 2000; Mayntz 1998 u. 2004a; Jessop 1998). Die eine Position bezieht sich auf die Steuerung und Koordination in komplexen Strukturen kollektiven Handelns. Diese Verwendung sieht in dem Governance-Begriff eine Zeitsignatur, die den historischen Wandel der politischen Steuerung hin zum kooperativen Staat beschreibt (Kooiman 1999). Aus dieser Governance-Perspektive bleibt politische Steuerung nicht mehr auf Verwaltung und Politik beschränkt, sondern integriert, fördert und unterstützt eigenständige Regelungsleistungen wirtschaftlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteure in Bezug auf kollektive Sachverhalte. Mitunter ist staatliches Handeln für diese Regelungsleistungen nicht mehr konstitutiv. Konstitutiv ist vielmehr die Gleichzeitigkeit von Interdependenz und Autonomie: die Akteure sind insofern aufeinander angewiesen, als das Nichtzustandekommen von Kooperation eine Verschlechterung der Situation bzw. keine Verbesserung bedeutet, es aber keinerlei Verpflichtung zur Kooperation gibt außer einer Selbstbindung. Insofern wird hier von einer alternativen Form der Handlungskoordination gesprochen, die die Autonomie der Marktteilnehmer mit dem sanften Zwang der Interdependenz verbindet. Hier wird der horizontalen oder heterarchischen Selbststeuerung als alternativem Modus der Koordination gegenüber Markt und Staat besondere Aufmerksamkeit geschenkt, zum Teil wird der Governance-Begriff auf diesen Aspekt beschränkt. Trotz eines gemeinsamen Kerns, der sich mit der Suche nach alternativen Formen der Handlungskoordination gegenüber Markt und Hierarchie beschreiben lässt, gibt es aber auch hier erhebliche Unterschiede im Detail, in dem etwa der Aspekt der Partizipation oder der Selbststeuerung hervorgehoben wird (vgl. etwa Schmitter 2002).

Die andere Position bezieht den Governance-Begriff auf die Gesamtheit der unterschiedlichen sozialen Koordinationsmuster (Markt, Hierarchie, Netzwerke uvm.) und verweist auf den Ursprung des Begriffs in der Ökonomie. Diese verschiedenen Modi der Handlungskoordination treten in der Regel als gemischte oder hybride Konfigurationen auf: kaum ein Handlungsfeld kann überzeugend durch nur einen der Modi gekennzeichnet werden (Wiesenthal 2000). Regelungsstrukturen enthalten unterschiedliche Koordinationsformen und schließen die hierarchische Weisung ein. Allerdings ist für die jüngste Aufmerksamkeit für den Governance Begriff im Wesentlichen das Verständnis als alternativer Modus der Selbststeuerung, z.B. in Netzwerken, und die erhöhte Varietät in der Kombination unterschiedlicher Governance-Modi verantwortlich.

Letztlich lassen sich beide Begriffsverwendungen verbinden, wenn der Modus der Selbststeuerung in Netzwerken als besonderer Governance-Modus innerhalb einer Bandbreite weiterer Steuerungsmodi gesehen wird und wenn die Betrachtung neuer Formen der Steuerung (Modern Governance) mit einem analytischen Perspektivenwechsel verbunden wird, der soziale Muster der Ordnungsbildung und Regelsysteme in den Mittelpunkt stellt.

Allerdings konnte gezeigt werden, dass Governance als begriffliche Umschreibung für Prozesse und Strukturen kollektiven Handelns in der Sozialen Stadt mit den gängigen Koordinationsformen wie Markt, Staat, Verband oder Gemeinschaft nur ungenügend beschrieben werden kann. Insbesondere die Vielfalt der zivilgesellschaftlichen Governance-Leistungen und Mechanismen (Schuppert 2003) lässt sich nur schwer nach einheitlichen Kriterien ordnen. Eine Erweiterung des Spektrums der Strukturformen der Interaktion war notwendig. Die dem Governance-Begriff implizit bleibende Mehrdimensionalität wurde dabei in Kauf genommen und ist möglicherweise als Vorteil zu interpretieren. Diese Mehrdimensionalität bezieht sich auf die unterschiedlichen Grundlagen der Koordinations- und Interaktionsmuster, die von politischer Regulation in Kombination mit Mehrheitsentscheidungen, solidarischen Handlungsformen, selbstregulativen Netzwerken, funktionalen Projektzusammenhängen bis zu Wettbewerbselementen reichen. Meist werden die Koordinationsmuster als abstrahierte Interaktionsformen beschrieben (z. B. einseitige oder wechselseitige Anpassung). Vielfach werden sie aber auch mit normativen Handlungsorientierungen vermischt.

Welche Formen der Koordination kollektiven Handelns und welche Steuerungsmuster sind auf den verschiedenen Ebenen bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt erkennbar? Und wie hoch ist der Anteil von Prozessen der Selbststeuerung?

Die gängigen Handlungslogiken entsprechen weitgehend der positiven und negativen Koordination sowie der Koordination im Schatten der Hierarchie, die hier als politische Rückendeckung zu verstehen ist, die im Allgemeinen schwach bleibt, da verbindliche politische Beschlüsse etwa als Grundlage der Ressortkoordination weitgehend fehlen. Daher bleibt es meist bei der Form der negativen Koordination. Während positive Koordination eine gemeinsame Anstrengung aller Beteiligten bei einem Prozess der kooperativen Problemlösung darstellt (*problem solving*), wird bei negativer Koordination das Problem jeweils aus der Perspektive der einzelnen Ressorts bewertet. Es kommt zur Koordination nur insofern, als durch einen Beitrag keine zusätzlichen Belastungen entstehen, die eigene Handlungssphäre also unberührt bleibt oder in einer Art vorausseilendem Gehorsam in Politikentwürfen mögliche Vetopositionen anderer Ressorts frühzeitig berücksichtigt und die eigenen Entwürfe dementsprechend entschärft werden (Scharpf 1993; Mayntz 2001). Die Koordination im „Schatten der Hierarchie“ erfordert einen übergeordneten Akteur, der gegebenenfalls eingreift, um den Koordinationsauftrag durchsetzen zu können. Dieses Drohpotenzial reicht vielfach aus, um eine kooperative Handlungsorientierung der Akteure hervorzurufen. Dieser Mechanismus schien in Bremen-Blockdiek eine Rolle zu spielen.

Die Dominanz der negativen Koordination als eine schwache Form der Selbstkoordination gilt vor allem für die ressortübergreifende Abstimmung und Kooperation auf den Ebenen der Bundesressorts und der Länderressorts. Aber auch innerhalb der kommunalen

Verwaltung unterliegen Prozesse der ressortübergreifenden Abstimmung und Kooperation nach wie vor den üblichen Beschränkungen. Sie werden von vielen Beteiligten als zeitliche Mehrbelastung empfunden oder gar als Angriff auf die Prioritätensetzung im eigenen Verantwortungsbereich interpretiert. Entsprechende Anreize, diese Situation zu überwinden, fehlen. Ein Beitrag zum Bund-Länder-Programm wird als Abzug eigener Ressourcen verstanden. Zudem lassen sich mögliche Erfolge nicht dem eigenen, sondern nur dem federführenden Ressort zuschreiben.

Das Fehlen eines politischen Beschlusses (im Rat der Stadt, im Kabinett der Landes- und Bundesregierung), der über eine Zustimmung zur Teilnahme am Programm hinausgeht, schließt eine Koordination im Schatten der Hierarchie hier weitgehend aus und verweist die federführenden Ressorts auf die persuasive Einflussnahme, die offensichtlich nur eine begrenzte Reichweite hat und zu schwachen Zusagen führt:

„In Baden-Württemberg haben die Fachressorts und sonstigen Aufgabenträger auf Landesebene den Städten und Gemeinden eine bevorzugte Berücksichtigung im Rahmen und nach der Maßgabe der vorhandenen Förderprogramme zugesagt“ (Krings-Heckemeier et al. 2002, 54).

Sofern eine derartige Berücksichtigung im Rahmen und nach Maßgabe der vorhandenen Förderprogramme erfolgt, ließe sich von einer schwachen Form der positiven Koordination sprechen. Kommt es zudem wie in Nordrhein-Westfalen zur Bildung einer interministeriellen Arbeitsgruppe auf der Basis eines Kabinettsbeschlusses und werden der Arbeitsgruppe vielfältige Kompetenzen übertragen, die zudem durch Koordinatoren in den jeweiligen Ressorts unterstützt werden (Spiegelstellen), sind die Voraussetzungen für eine positive Koordination und auf *problemsolving* eingestellte Akteure gut. Aber auch in Nordrhein-Westfalen wurde festgelegt, dass die Entscheidungen der Arbeitsgruppe nur empfehlenden Charakter haben und die Ressortzuständigkeiten im Übrigen unangetastet bleiben (Jaspers 2000).

Auf der Ebene der Städte und Stadtteile findet sich dagegen eine größere Vielfalt an Koordinationsformen, die mit Hilfe des Governance-Ansatzes beschrieben werden kann. Sie beinhalten sowohl Muster der horizontalen Selbststeuerung, die den Akteuren eine exit-Option offen halten als auch andere Muster majoritärer oder hierarchischer Entscheidungsfindung. So ist die Entscheidungsfindung und Umsetzung in Bremen das Ergebnis eines Zusammenspiels von politisch-administrativer Selbstbindung und konsensualen Prinzipien auf der Basis eines Bürgerschaftsbeschlusses zum WiN-Programm.

Zunächst dominieren auch auf der kommunalen Ebene der administrative Programmvollzug (Legalismus) und damit die Steuerungsmuster Hierarchie und majoritäre Entscheidungsfindung. Die hierarchische Koordination ist hier zu verstehen als wichtige politische Rückendeckung durch die politischen Gremien, die einen Beschluß zur Teilnahme am Programm Soziale Stadt und zur Auswahl der Stadtteile getroffen haben. Von der hierarchischen Weisung wird selten Gebrauch gemacht, die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Ressorts gleicht somit wiederum den Mustern der positiven und negativen Koordination. Zum Teil haben die Arbeitsgruppen, Koordinations- und Lenkungsrounden informellen Charakter und dienen lediglich dem Informationsaustausch. In anderen Fällen ist das Aufgabenspektrum deutlich größer und nimmt Formen einer

projektorientierten, kooperativen Selbststeuerung an, die eine Querschnittsorientierung innerhalb der sektoralen Verwaltungsstruktur ermöglichen. Dies entspricht einer temporären Projektlogik: Für eine Sonderaufgabe der Stadtentwicklung werden Mitarbeiter verschiedener Ressorts in Arbeitsgruppen zusammengefasst, die quer zur sektoralen Verwaltungsorganisation liegen. Die dominanten Interaktionsformen sind Verhandeln und Argumentieren, die allerdings auf die zugelassenen Verhandlungsspielräume begrenzt werden. Insgesamt sind die auf der kommunalen Ebene erbrachten Koordinationsleistungen sehr viel umfangreicher als auf der Ebene des Bundes und der Länder.

Auf der Ebene der Stadtteilen sind die kollektiven Handlungsstrukturen nicht mehr mit Formen der einseitigen oder wechselseitigen Anpassung oder der positiven und negativen Koordination zufriedenstellend zu beschreiben. Es bietet sich ein nur schwer zu systematisierendes Konglomerat aus Steuerungselementen. Hier ist eine Erweiterung der reinen Koordinationsformen erforderlich, da es sich um solidarische und kooperative Formen der Selbststeuerung zwischen Bürgern und ortsansässigen Institutionen handelt, die über Formeln der Entscheidungsfindung (Mehrheitsvoten) und Verhandlungen (arguing und bargaining) hinausgehen.

Es ist charakteristisch für ein Programm wie das der Sozialen Stadt, dass Formen kollektiven Handelns miteinander vereinbart werden müssen, die auf sehr unterschiedlichen Grundlagen basieren. Dies kann auf einer städtischen Subebene wie dem Quartier emotionale Nähe, Solidarität, enge oder erweiterte Kosten-Nutzenkalküle, bürokratische bzw. legalistische Programmabwicklung, symbolisches Herstellen von Gemeinsamkeiten über Feste und Imagekampagnen, normative Orientierungen und machtbasierendes Handeln einschließen. D.h. unterschiedliche Governance-Arrangements basieren nicht nur auf unterschiedlichen organisatorischen Lösungen, sondern werden durch den Mix der Interaktionsmodi geprägt.

Die folgende Darstellung bietet einen Überblick über die Koordinationsformen und Elemente kollektiven Handelns auf der Ebene der Stadtteile außerhalb der Verwaltung. Nicht alle sind Folge der Implementation des Programms Soziale Stadt und sie sind auch nicht in jedem Stadtteil zu finden.

Arbeitskreise der sozialen Einrichtungen als informelle Gremien der fachlichen Kooperation: Modus: positive Koordination in stärker formalisierten gerichteten Netzwerken, projektbezogene Kooperationen. Die Teilnahme ist freiwillig und unverbindlich (offene Zugangsregel), aufgrund der Interdependenz aber naheliegend und wird meist zusätzlich zur Arbeitszeit der Akteure geleistet.

Basis: gemeinsame Interessen und Situationsdeutungen aufgrund der Interdependenz des beruflichen Feldes. Die Akteure sind mehrheitlich in korporative Akteure eingebunden (Großverbände wie Caritas und Arbeiterwohlfahrt, freie Träger, Kirchen, Ämter, Jugendzentren, Schulen). Die kollektive Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit ist hoch, da aufgrund eines gemeinsamen beruflichen Hintergrunds und Problemdrucks vergleichsweise leicht kohärente Situationseinschätzungen aufgebaut werden können. Jedoch sind keine finanziellen Ressourcen vorhanden. Ziel ist in erster Linie der Informationsaustausch und die Abstimmung einzelner Maßnahmen, die jedoch meist in der Verantwortung der einzelnen Einrichtungen bleiben. Der Grad der sektorübergreifenden

Kooperation bleibt auf den Sektor Soziales beschränkt (Kinder und Jugendliche, Migranten, Familienhilfe etc.). Es dominiert eine kooperative Handlungsorientierung, Konflikte werden im Rahmen der Arbeitskreise gelöst. Die Autonomie der teilnehmenden Akteure bleibt unangetastet.

Vereine und Initiativen der Zivilgesellschaft: Dies ist die zentrale Ebene des bürgerschaftlichen Engagements. Modus: gesellschaftliche Selbstorganisation und horizontale Koordination individueller Akteure.

Basis: Solidarität, gemeinsame Interessen aufgrund zum Teil langjähriger lebensweltlicher Bezüge (Nachbarschaft) oder gemeinsamer identifikatorischer Bindungen an den Stadtteil. Zum Teil bilden auch Religion und Kultur die Grundlage (zum Beispiel türkischer Kulturverein). Die interne Struktur variiert von der klassischen Vereinskultur (gewählter Vorstand, Mitgliederbeiträge) bis hin zu egalitären Strukturen und lockeren Zusammenschlüssen. Eher selten fungieren die Vereine als Organe der Interessenvertretung, über die wirksam und machtbewusst Forderungen in den Erneuerungsprozess eingebracht werden. Soziale Vergemeinschaftung steht im Mittelpunkt. Die kollektive Handlungsfähigkeit variiert je nach interner Struktur und Zusammensetzung, ist aber keinesfalls mit der von Großorganisationen oder Verbänden zu vergleichen.

Ortsvereine der Parteien: Ebenfalls eine Ebene bürgerschaftlichen Engagements. Modus: Horizontale Koordination individueller Akteure im Rahmen einer größeren Parteiorganisation. Basis: Solidarität, gemeinsame politische Interessen aufgrund zum Teil langjähriger lebensweltlicher Bezüge (Nachbarschaft, Beruf). Interessenvertretung und politischer Einfluß über gewählte Vertreter mit Zugang zu den institutionellen Ressourcen der Politik (im Ortsrat, in Ausschüssen, in Sanierungskommissionen).

Gewerberunden: Zusammenschluss von Einzelhändlern und Gewerbetreibenden. Modus: Selbstorganisation mit dem Ziel der gemeinsamen Situationsverbesserung und Interessenvertretung. Basis: gemeinsame Interessen aufgrund der Kongruenz des Standorts, kooperative Handlungsorientierung, nicht-sektorübergreifendes Handeln, starke Problem- und Umsetzungsorientierung mit dem Ziel der Interessenbündelung (insgesamt aber eher selten).

Runde Tische: konkret mit der Umsetzung des Programms Soziale Stadt betraute Gremien der fachlichen Kooperation wie der Runde Tisch in Kassel (Fürst et al. 2004, 121); Basis: formalisierte Teilnahme (Mandat, geschlossene Tür) Modus: Verhandeln, Argumentieren, in Ausnahmen machtbasierter Kommunikation; begrenzt sektorübergreifende Kooperation, da Akteure der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft in der Regel fehlen; es dominieren hauptamtliche Akteure der Verwaltung und Vertreter von Organisationen (Verbände, Projektträger) die im Schatten ihrer Herkunftsorganisationen handeln.

Foren: Foren stellen hier eine hybride und heterarchische Form kollektiven Handelns dar, je nach dem, ob sie als Gremien der Bürgerbeteiligung fungieren (reine Bürgerforen) oder als Gremien der interorganisatorischen Kooperation (Stadtteilforen, Stadtteilkonferenzen) eingerichtet wurden. Foren bilden eine Arena der deliberativen Willensbildung, einen kollektiven Akteur und eine Arena der Entscheidungsfindung zugleich. Hier finden sich sowohl Interaktionsformen der Argumentation (verständigungsorientiertes Handeln), der

Verhandlung, der solidarischen Kooperation als auch der machtbasierten Kommunikation. Häufig werden daran angeschlossenen Arbeitsgruppen gebildet. Die Mechanismen der Entscheidungsfindung variieren: Mehrheitsentscheidungen, Konsensprinzipien + Vetoregeln und Akklamation. Die Freiwilligkeit der Teilnahme bzw. die Selbstauswahl der Teilnehmer führt in der Regel zu einer selektiven Zusammensetzung sowohl in den Arbeitsgruppen als auch in den Foren insgesamt.

Tab. 7. Strukturformen der Interaktion im Programm Soziale Stadt

| Ebene | Gremium | dominanter Modus | Instrument, Modus der Kopplung der Ebenen | Interaktion, Entscheidungsfindung |
|---------------------|---|---|---|---|
| Bund | Interministerielle Arbeitsgruppe, formale Mitgliedschaft | negative Koordination; in Ausnahmen positive Koordination | Städtebauförderung mit entsprechenden Verfahren (ARGEBAU), Gemeinschaftsaufgabe, Verhandlungssystem | Verhandlungen Persuasive Einflußnahme |
| Länder | Interministerielle Arbeitsgruppe, formale Mitgliedschaft | negative Koordination; in Ausnahmen positive Koordination | Städtebauförderung, Finanzieller Anreiz, mit entsprechenden Verfahren (ARGEBAU) Gemeinschaftsaufgabe Verhandlungssystem | Verhandlungen Persuasive Einflußnahme |
| Lokale Ebene | | Hierarchie | Finanzieller Anreiz, Verfahren der Städtebauförderung | |
| Verwaltung | Lenkungsrunde, ressortübergreifende AG, Teilnahme teils Ergebnis politisch-administrativer Weisungen, | begrenzt Positive Koordination, meist im Schatten eines politischen Grundsatzbeschlusses; Legalismus, Bürokratie | politisch-administrative Routinen | Verhandlungen Persuasive Einflußnahme |
| | Gebietsteams Mitgliedschaft formalisiert | Positive Koordination auf der Basis organisatorischer Integration, flache Hierarchie | | Verhandlungen |
| Stadtteil | | | politisch-administrative Selbstbindung; Hierarchie | |
| | Stadtteilkonferenz, Stadtteilforum offener Zugang | Hybrid, zum Teil Selbststeuerung in Abhängigkeit vom hierarchischen Schatten | Entscheidungsvorbereitung | Verhandlungen Argumentation Interorganisatorische |

| | | | | |
|--|--|---|---|---|
| | | | | Kooperation |
| | Bürgerforum, offener Zugang nur für Bürger, Mitgliedschaft nicht formalisiert, Selbstauswahl | Gemeinschaft, gemeinsames Grundinteresse | Entscheidungsvorbereitung | Deliberative Willensbildung, Konsensprinzip Akklamation |
| | Runder Tisch, formale Mitgliedschaft aber: exit option | Meist positive Koordination, im Schatten eines politischen Grundsatzbeschlusses; | Entscheidungsvorbereitung Empfehlungen mit weitgehender Übernahmegarantie | Verhandlungen Argumentation z.T. Abstimmung Interorganisatorische Kooperation |
| | Arbeitskreis, Teilnahme freiwillig informell | Fachliche Kooperation aufgrund von erkannten Interdependenzen, komplementäre Stärken Selbststeuerung | Beratung, Interessenvertretung | Konsensprinzip Akklamation |
| | Vereine, Initiativen | Solidarität, Gemeinschaft Vertrauen, gemeinsame Werte, hohe gegenseitige Verpflichtung | Interessenvertretung, Einfluß | |

7.2.1 Governance-Arrangements: Selbststeuerung in den Stadtteilen der Sozialen Stadt?

Die Beschreibung der unterschiedlichen Formen der Koordination blieb zunächst auf Governance-Elemente wie Gremien, Organisationen und Assoziationen beschränkt. Neben der *innerorganisatorischen* Koordination ist aber die *interorganisatorische* Koordination von Bedeutung, die wesentlich über Netzwerke geleistet wird. Insbesondere Foren und Stadtteilkonferenzen bilden neben den informellen Netzen und Allianzen den Rahmen für weitreichende Kommunikations- und Informationsnetzwerke. In Anlehnung an Schubert und Spieckermann können folgende Netzwerkebenen nach der Herkunft der Teilnehmer und der Funktion der Netzwerke unterschieden werden (Schubert/ Spieckermann 2002, 153):

1. Verwaltungsinterne Netzwerke: Sie werden aus Mitarbeitern verschiedener Ämter gebildet, die im Rahmen des Programms Soziale Stadt in formelleren Strukturen wie Arbeitskreisen, Lenkungsgruppen o.ä. kooperieren. Hierzu gehören letztlich auch die vernetzten Dienste.
2. Professionelle organisationsübergreifende Netzwerke: sie werden zum Teil als formale Kooperationen der Arbeits- und Sozialämter auf der Basis einer Vereinbarung eingerichtet (Greca 2000; Bertelsmann 2000) oder kooperieren in locker assoziierten Formen (Schubert et al. 2002). Zum Teil entstehen sie als informelle Netzwerke der Akteure, die stadtweit regelmäßig im Rahmen ihres beruflichen Feldes zusammentreffen, z.B. Mitarbeiter des Planungsamts, der Wohnungsbaugesellschaften, Planungsbüros, Ortsamtsleiter usw..
3. Projektnetzwerke im Stadtteil: dabei handelt es sich um projektbezogene Kooperationen, an denen neben den ortsansässigen Institutionen, Trägern und Vereinen im Stadtteil auch Verwaltungsakteure teilnehmen und die damit die Verbindung zwischen Stadtteil und Stadtverwaltung herstellen.
4. Bürgerschaftliche Netzwerke: Diese basieren auf Emotionen, Freundschaften, Bekanntschaften, Nachbarschaften und bilden damit das, was Fürst et al. als offene Netzwerke bezeichnet haben (Fürst et al. 2001). Offene bürgerschaftliche Netzwerke bleiben nicht auf temporäre und funktional orientierte Projektnetzwerke beschränkt, sondern bestehen als dauerhafte Kommunikationszusammenhänge aufgrund alltagsweltlicher Erfahrungen und gemeinsamer normativer Orientierungen. Der Übergang zu stabileren Organisationsformen (Vereine, Initiativen, Wohnungsgenossenschaften etc.) ist fließend.

Sektorübergreifende Kooperation im Rahmen dieser Formen kollektiven Handelns bezieht sich überwiegend auf die Bereiche Zivilgesellschaft, Wohlfahrtsverbände und Verwaltung, während sich die Wirtschaft mit Ausnahme der Wohnungsunternehmen zurückhält. Zur Teilnahme der Schulen (Bildungssektor) lässt sich keine einheitliche Aussage machen. Die Akteure der Verwaltung sind in nahezu allen Gremien und Projekten beteiligt. Multilaterale Kooperationen zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft bleiben bislang die Ausnahme. Dabei bilden nicht nur die systemischen Grenzen das Hindernis. Kommunikationsprozesse können kulturelle und habituelle Barrieren nur schwer

überwinden - neben widersprüchlichen Interessen und heterogenen Motivationen differieren auch die kulturellen Gewohnheiten und Einstellungen bis hin zur Sprache beträchtlich. Dies wurde von anderen diskursanalytisch motivierten Untersuchungen zu Bürgerforen bestätigt (Herrmann 2002b). Auch die Ursachen für das fehlende Engagement der Wirtschaft ist zum Teil hier einzuordnen. Es ist anzunehmen, dass ein Bürgerforum nicht das richtige Medium für den Betriebsleiter eines größeren Unternehmens ist, der durchaus bereit wäre, etwas für seinen Standort zu tun (so Breckner et al. 2002 für Hamburg-Lurup). Je nach Zielgruppe (Wirtschaft, Kinder, Migranten) sind deshalb spezifische Strategien und „Ansprachen“ erforderlich. Probleme sind eher in fehlenden personellen und finanziellen Kapazitäten zu sehen, um zusätzlich zu den Beteiligungsstrukturen für den ohnehin aktiven Teil der Quartiersbevölkerung auch andere Akteursgruppen etwa aus dem Bereich der Wirtschaft zu erreichen.

Der Grad der kollektiven Selbststeuerung mit Bezug auf das Subsystem Stadtteil blieb bislang unberücksichtigt. Ein idealtypisches Governance-Arrangement in der Sozialen Stadt besteht aus der kombinierten Struktur von Quartiermanagement, Stadtteilbüro, Verfügungsfonds und Bürgerforum. Die an die Foren oder Planungswerkstätten angeschlossenen Arbeitsgruppen bilden die inhaltliche Arbeitsstruktur. Hinzu kommen die bürgerschaftlichen Initiativen, die Projektverantwortung übernehmen sowie die informellen Netzwerke, die sich bis zu (Urbanen) Regimen entwickeln können. Die Aufgabe, die sich damit für die Praxis der Sozialen Stadt stellt, ist das Management dieser einzelnen Elemente und Koordinationsformen.

Die Funktionsweise der Governance-Arrangements in den Stadtteilen der Sozialen Stadt lässt sich als je spezifische Kombination dieser einzelnen Elemente mit den organisatorischen Strukturen und Verfahren des Programms und den weiteren externen institutionellen Rahmenbedingungen beschreiben. Sie bilden meist weder ein anarchisches Feld unzusammenhängender Aktivitäten noch sind sie hierarchisch vollständig integriert. Die Erneuerungsinitiativen bieten in der Gesamtbetrachtung ein weites Spektrum, das von der lockeren Sammlung von Projekten, die nur mehr oder weniger intensiv durch einen integrierten Handlungsansatz umklammert werden, bis zu Organisationsstrukturen reicht, in denen ein Stadtteilforum oder ein Runder Tisch ein übergeordnetes Forum der Gestaltung darstellt. In der Tat haben wir es mit Zwischenformen zu tun, die ihren organisatorischen Fokus allerdings häufiger in den Agenturen der Verwaltung haben (geschlossene bzw. verwaltungsnah Governance-Strukturen). Die einzelnen Netzwerke, Kollektivakteure und Gremien werden eher selten auf der Ebene des Stadtteils zu einer handlungsfähigen Konfiguration der kooperativen Selbststeuerung integriert. Im Gegenteil, es kann auf der Ebene des Stadtteils durchaus zu kompetitiven Orientierungen und Konflikten kommen, wenn z.B. langjährig vorhandene Kooperationsstrukturen nicht entsprechend von den neu etablierten Gremien und Akteuren der Sozialen Stadt berücksichtigt werden.

Wie können die Prozesse der Stadteilerneuerung vor diesem Hintergrund bewertet werden? Hier ist zunächst festzuhalten, dass sich wie in Bremen-Blockdiek zwar im Rahmen der Politikinitiativen ein relativ autonomes Policy-Subsystem Stadtteil als Handlungsrahmen für Prozesse der Selbststeuerung bildet, dass aber erheblichen externen Einflüssen und Restriktionen unterliegt. Hierzu gehören die prozeduralen

Vorgaben des Landes bei der Abwicklung der Förderprogramme, die externe Ressourcenzufuhr, inhaltliche Vorgaben und Schwerpunkte der Förderpolitik, die politische Entscheidungsmacht des Stadtrats und die Umsetzungskompetenz der Verwaltung.

Allerdings sind in den Stadtteilen, in denen für alle offene Stadtteilforen oder Stadtteilkonferenzen eingerichtet wurden und die Quartiermanager erfolgreich die Akteure mobilisieren konnten, durchaus übergreifende Interaktionsmuster und Berührungspunkte vorhanden. Stadtteilforen oder Stadtteilkonferenzen bilden hierfür ein adäquates Instrument.

Insgesamt sind die Steuerungs- und Organisationsstrukturen in den Stadtteilen der Sozialen Stadt aber lediglich als teilautonome Strukturen der Selbststeuerung zu verstehen und erbringen vielfach nur Vorleistungen für den späteren Umsetzungsprozess. Der Grad der Selbststeuerung auf dieser Ebene ist abhängig von den bereits erwähnten Restriktionen. Der Aufbau selbsttragender gesellschaftlicher Strukturen ist voraussetzungsvoll, weil er die Delegation von Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung und eine flexible Kopplung an das politisch-administrative System voraussetzt. Hier hängt Governance von Voraussetzungen ab, die es selbst nicht schaffen kann. Formen der lokalen Selbststeuerung in der Sozialen Stadt sind insofern immer auch (kommunal-) staatlich moderierte Governance-Arrangements. Die entstehenden Konstellationen lassen sich nicht pauschal im Sinne eines Null-Summenspiels mit einer Verlagerung von (letztlich öffentlich bleibenden) ehemals staatlichen Leistungen in die Sphäre der Zivilgesellschaft oder der Privatwirtschaft beschreiben. Eher steigt die Zahl der Verflechtungen und Interaktionen zwischen den Bereichen, wobei die Verwaltung und die lokale Politik nach wie vor eine gewichtige Rolle spielen. Insbesondere in Planungsfragen sind die legalistischen Prozeduren nach wie vor entscheidend (Sanierungsrecht).

Die sich etablierenden Governance-Strukturen können eher als Vorentscheiderstrukturen bezeichnet werden, weniger als Strukturen der Selbststeuerung. Dabei kommt es nicht selten zu Konflikten mit den politischen Gremien, denn die Ergebnisse in den Beteiligungsgremien haben nur empfehlenden Charakter, müssen also nicht zwingend umgesetzt werden. Meist setzen die Gremien sich durch, indem sie auf ihre Funktion als gewählte Vertreter verweisen, während die Zusammensetzung der Stadtteilforen i.d.R. nicht repräsentativ ist. Wird von Seiten der Stadtpolitik bewusst auf die Einrichtung eines dauerhaften Gremiums der Bürgerbeteiligung verzichtet, tritt dieses Problem in geringerem Maß auf.

Insofern kann zumindest für den Bereich der Sozialen Stadt vorsichtig Abstand genommen werden von der *governance without government*-These (Rhodes 1996) bzw. der Behauptung vom *hollowing out of the state* (Klijn 2002). Damit werden Tendenzen einer Verselbständigung von Governance-Strukturen angesprochen, die sich dem Einfluß staatlicher Akteure und entsprechender legitimatorischer Strukturen nach und nach entziehen. Diese Feststellung war in besonderer Weise durch Erfahrungen der Reformpolitik in England geprägt (van Kersbergen/ van Warden 2004, 160).

Für den Kontext der Sozialen Stadt ist es überzeugender, Governance als komplementäre Ergänzung zu Government zu betrachten und die sich daraus ergebenden Prozesse des Government-Learning zu reflektieren. Möglicherweise sind Governance-Formen nur

Übergangphänomene und münden früher oder später in fest institutionalisierte Government-Strukturen (Fürst 2002, 14). Die entweder-oder-Wahl zwischen Government und Governance scheint nicht passend. Keineswegs wird der Staat überall durch opake Governance-Netzwerke zurückgedrängt, eher übernehmen die Governance-Strukturen der Sozialen Stadt eine funktionale Ergänzung: „*Effective government produces a certain degree of governance ... and governance structures have been used to strengthen government capacities*“ (Porras 2002, 13). Dies verweist auf Überlegungen von Kaufmann, der Staatsintervention und Selbststeuerungsfähigkeit nicht als Gegensätze, sondern als komplementäre Prinzipien auf der Basis unterschiedlicher Logiken versteht und eine gleichzeitige Steigerbarkeit der beiden Prinzipien für möglich hält (Kaufmann 1999, 817). Wohlfahrtsstaatlichkeit ist aufgrund der Synthese politischer, wirtschaftlicher und ethisch-sozialer Logiken grundsätzlich ein sektorübergreifender Gegenstand. Die Modernisierungsperspektive der Sozialen Stadt ist hier einzuordnen.

7.2.2 Regelsysteme in der Sozialen Stadt

Eine Betrachtung der Umsetzungsprozesse im Programm Soziale Stadt unter dem Gesichtspunkt der Regelsysteme ergibt ein ambivalentes Bild von stark formalisierten Programm-Vorgaben und informell vereinbarten Spielregeln. Ein größerer Teil der Regelsysteme wird allerdings durch die institutionellen Rahmenbedingungen und die kommunalen Steuerungsmodelle bestimmt und kann nur begrenzt von den nicht-kommunalen Akteuren verändert werden. Dies gilt für die Stadtteile, in denen eher nach dem Modell einer städtebaulichen Sanierung gehandelt wird. Erkennungszeichen hierfür ist der Einsatz von Sanierungskommissionen, Gebietsausweisungen nach Sanierungsrecht und die Gründung von Entwicklungsgesellschaften.

Bei stadtteilnahen Lösungen ergeben sich mehr Spielräume, aber die Regelsysteme sind alles in allem schwach und überwiegend informell über Selbstbindungen abgesichert. Das gilt für die Ebenen der verwaltungsinternen Kooperation, der Kooperation der lokalen Akteure und Institutionen sowie der bürgerschaftlichen Netzwerke, die noch am stärksten und dauerhaftesten verbunden sind, da sie über eine höhere innere Kohäsion verfügen, die nicht auf funktionalen Imperativen beruht, sondern auf darüber hinausweisenden Motiven wie Solidarität, geteilten Identitäten und gemeinsamen Situationsdeutungen.

Im Bereich der Sozialen Stadt werden weniger stark formalisierte Regelungen geschaffen als dies im Bereich der Public-Private-Partnerships bei der Umsetzung großer Projekte der Stadtentwicklung der Fall ist. Dort werden in der Regel auf vertraglicher Basis die Rollen und Zuständigkeiten, die Verteilung der Risiken sowie der finanzielle Einsatz der beteiligten Akteure festgelegt und somit ein verbindlicher Rahmen entwickelt (Heinz 1998; Simons 2003). Derart umfassende Festlegungen erfolgen im Programm Soziale Stadt erst im Verlauf der Erneuerungsaktivitäten und auch dann sind sie weniger verbindlich und weitreichend. Diese schwache und eher informelle Institutionalisierung der Regelsysteme kann als charakteristisch für Local Governance in der Sozialen Stadt gelten, deren Leistungsbilanz nur zum Teil durch die formale Aufbauorganisation bestimmt wird. Informelle Regelsysteme wie Konventionen sind in ihrer Wirkung keinesfalls schwächer als formale Regelsysteme. Es besteht lediglich ein Unterschied in der Art und Weise der Regelung (Lowndes 2001, 1962). Aufgrund der flexiblen und zum Teil unverbindlichen Vorgaben des Programms kommt dem Aufbau schwacher und informeller Regelsysteme

erhebliche Bedeutung zu: „*It is the institutionalisation of weak ties that constitutes the challenge for governance within the disaggregated urban polity*“ (Lowndes 2001, 1963).

Allerdings erweist sich die schwache Institutionalisierung aus Sicht der Verwaltungsakteure und der lokalen Politik als vorteilhaft, da so eine flexible intermediäre Bearbeitungsform für sektorübergreifende Problemstellungen gefunden werden kann, deren Regelungsstrukturen vergleichsweise leicht veränderbar sind und neuen Situationen angepasst werden können (Rückholoption).

Insbesondere zu Beginn der Umsetzungsprozesse in der Sozialen Stadt sind die Regelungsfelder zumeist offen und unbestimmt. Verteilungsfragen, Rollenverteilungen, Ressourcenzugänge und Verfahrensfragen sind zunächst unklar und müssen im Verlauf der Erneuerungsaktivitäten abgearbeitet werden: „*Viel Zeit verwenden Bürgerforen jedoch auch damit, Verfahrensregeln und eine Struktur aufzubauen, die den (implizit bereits anerkannten) demokratischen Regeln des Miteinander entsprechen*“ (Herrmann 2002a, 221).

Die Regelsysteme wurden selten klar formuliert und werden oft erst im Fortgang der Erneuerungsaktivitäten konkretisiert. Eine zielgerichtete für alle Beteiligten transparente Vereinbarung bezieht sich meist auf Teilbereiche wie die Vergaberichtlinien für die Mittel des Verfügungsfonds oder die Entscheidungsfindung in Stadtteilforen (Vetorechte). Mitunter herrscht aber auch hier Unklarheit.

Unter dem Gesichtspunkt der Selbststeuerung ist hier von Interesse, ob die Regeln von den sie betreffenden Akteurskonstellationen verändert, revidiert und angepasst werden können. Überträgt man das Konzept der Regelsysteme von Ostrom auf das Feld der Sozialen Stadt, ergeben sich diesbezüglich folgende Konkretisierungen:

- Die Rollenverteilung (*position rules*) bezieht sich auf die Rollen, die den verschiedenen Akteuren aufgrund bestehender Regelungen zugesprochen werden. Rollen werden mittels institutioneller Ordnungen vorgegeben (Quartiermanager, Verwaltungsakteure), ergeben sich aber auch informell im Fortgang der Projekte über eine natürliche Autorität charismatischer Personen und das besondere Engagement von *social entrepreneurs* (Arbeitskreissprecher, Meinungsführer). Hier konnten teilweise Veränderungen erreicht werden, indem Initiativfunktionen auf Stadtteilakteure und Bürgerforen übergingen. Bezüglich des Verhältnisses der sozialen Gruppen untereinander können hier unterschwellige Konflikte entstehen. Insgesamt sind die Veränderungsmöglichkeiten hier durchaus gegeben und wurden beispielsweise in Bremen-Blockdick auch wahrgenommen.
- Die Reichweite der im Stadtteil getroffenen Entscheidungen und Prioritätensetzungen (*scope rules*) gibt die Autonomie im Verhältnis zur Stadtpolitik und Verwaltung wieder. Dieser Bereich unterliegt klaren Beschränkungen seitens der Stadtpolitik und bezieht sich auf die Arenakopplung und damit auf die Reichweite der Regelsysteme selbst.
- Zugangsregeln (*boundary rules*) betreffen die Teilnahme- und Mitwirkungsmöglichkeiten an den Gremien, Foren, Lenkungsrunden, Runden Tischen usw. Reine Bürgerforen (Hannover) unterliegen insofern einer Beschränkung, als Verwaltungsmitarbeiter und sonstige Funktionsträger ausgeschlossen werden. Offene Stadtteilforen (Leipzig, Bremen-Blockdick) haben keine Zugangsregeln. Das Prinzip der

Selbstausswahl führt allerdings zu einer selektiven Beteiligung und zu einem Übergewicht von Akteuren, die nicht der Bürgerschaft zu zuordnen sind (Verwaltungsakteure, Vertreter sozialer Einrichtungen). Die Teilnehmer an den Lenkungsgruppen, Runden Tischen und Sanierungskommissionen werden gezielt ausgewählt.

- Entscheidungsregeln: Hier lassen sich kaum verallgemeinerbare Aussagen machen, da sich sowohl Mehrheitsprinzipien über Abstimmungen, Einstimmigkeitsregeln, Konsensprinzipien mit Vetorechten in den Arbeitsgruppen und Foren finden. Nicht selten erfolgt die Entscheidungsfindung nach dem Prinzip der Akklamation.

Eine verallgemeinerbare Aussage lässt sich dahingehend treffen, dass die Bindungswirkung der Regelsysteme zu einem erheblichen Teil auf Vereinbarungen, Absprachen und Selbstbindungen der beteiligten Akteure aus Stadtteil, Politik und Verwaltung und damit auf informellen Mechanismen beruht. Die Umsetzungsprozesse zeigen, dass diese Entwicklung von alternativen Steuerungsmechanismen und die Etablierung von informellen Regelsystemen durchaus erfolgreich verlaufen kann. Dies ist ein entscheidendes Reformfeld der Sozialen Stadt. Es ist daher unzureichend, das Programm Soziale Stadt unter dem Gesichtspunkt der Steuerung auf ein finanzielles Anreizprogramm zu reduzieren. Es geht in den faktischen Steuerungsmustern erheblich darüber hinaus, in dem Handlungsabläufe in Frage gestellt und Verschiebungen in der Rollenverteilung sichtbar werden. Die betrifft z.B. das Verhältnis von politischen Gremien und den neu entstandenen Gremien der Partizipation und Koordination. Es handelt sich aber um fragile Gebilde. Diese Feststellung wird durch zahlreiche Beispiele aus dem Programm Soziale Stadt bestätigt. So heißt es beispielsweise für Hannover-Vahrenheide: *„Die Einbindung der lokalen Sanierungsaktivitäten in die politischen Ebenen des Bezirks- und des Stadtrates ist durch die dezentral arbeitende Sanierungskommission gewährleistet. Sie hat sich die Selbstbindung auferlegt, allen Entscheidungen des Bürgerforums, dem zentralen Beteiligungsgremium im Stadtteil, weitestgehend zu folgen. Dies ist bei fast allen bisherigen Entscheidungen auch der Fall gewesen“* (Geiling et al. 2002, 130).

7.2.3 Unterschiede im Grad der Akteursintegration

Die bislang gemachten Aussagen zu den faktischen Steuerungsmustern des Programms Soziale Stadt legen den Verdacht nahe, die Umsetzungsprozesse hätten eher selten zu innovativen Governance-Arrangements geführt. Ein derart kritische Betrachtung ist gerechtfertigt, wenn als Massstab der Betrachtung die Bildung von autonomen Strukturen der Selbststeuerung gewählt wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn für eine Bewertung der Grad der kollektiven Handlungsfähigkeit, der Grad der Akteursintegration, die Verlässlichkeit und Kontinuität der Beziehungen und die Fähigkeit zur produktiven Konfliktregelung herangezogen werden. Die Bildung selbsttragender Strukturen über die Förderzeiträume hinaus wird von vielen Beobachtern bezweifelt. Eine solche Bewertung würde dem Programm allerdings nicht ganz gerecht werden, da in allen hier betrachteten Stadtteilen Veränderungen in den Strukturformen der Interaktion festgestellt wurden.

Es erscheint sinnvoll diesbezüglich eine graduelle Unterscheidung einzuführen, die eine differenzierte Betrachtung anhand der Akteursintegration und der kollektiven Handlungsfähigkeit vornimmt. Die Unterscheidung von co-governance und self-governance könnte dies leisten (vgl. Kooiman/ van Vliet 2000; vgl. Greca 2000; vgl. a. Stoker 1998a, 22-23; Goss 2001, 28).

Co-governance steht für eine Form der interorganisatorischen Kooperation und Koordination, die meist im Rahmen von Förderprogrammen eingerichtet wird. Oft handelt es sich um projektbezogene Kooperationen zwischen Ämtern und Verbänden (vor allem Wohlfahrtsverbände, Träger der sozialen Fürsorge). Diese bleiben funktional orientiert und werden durch formale Verfahren und Organisationsstrukturen gesteuert (Verträge, Public-Private-Partnership, Gremien). Der dominante Modus der Interaktion besteht in erster Linie in positionsbezogenen Verhandlungen. Der Aufbau von Vertrauen und einer gemeinsamen Situationseinschätzung ist hilfreich, aber nicht konstitutiv.

Self-Governance bezeichnet eine Form systemischer Kooperation, die einen hohen Grad der kollektiven Handlungsfähigkeit erreicht (Stoker 1998a; Ostrom 1999). Hier spielen neben anderen Faktoren Vertrauen und gemeinsame Situationsdeutungen eine konstitutive Rolle (Davies 2002, 304). Darüber hinaus verfügen die Akteure über die Kapazität und die Autonomie, die Regeln ihrer Kooperation selbst zu bestimmen. *„The systemic co-ordination form of a partnership goes a step further by establishing a level of mutual understanding and embeddedness that organizations develop a shared vision and joint-working capacity that leads to the establishment of a self-governing network“* (Stoker 1998a, 22).

Mit Prozessen der self-governance verbindet sich daher Eigendynamik. Soziale Prozesse können dann als eigendynamisch gelten, wenn *„... die Handlungsmotive der Akteure durch die Interaktion zwischen ihnen verstärkt werden“* (Mayntz/Scharpf 1995a, 11). Es geht um die Einleitung und Unterstützung von sich selbst erhaltenden Handlungs- und Bewirkungsketten über anschlussfähige Handlungen und Kommunikationen.

Co-governance war in den meisten Fällen der weitreichendste Ansatz der neuen Governance-Entwicklung. Dieser Ansatz ist den sogenannten ‚vernetzten Diensten‘ als neuer Organisationsform der kommunalen Sozialpolitik sehr ähnlich, die den ortsansässigen Institutionen vorbehalten bleiben (in Köln-Kalk, vgl. Schubert/ Spiekermann 2002). Diese Form der kooperativen Steuerung stellt durchaus Selbstverständlichkeiten und Handlungsroutinen in Frage, bleibt in Bezug auf die wirksamen Regelsysteme aber im formal-institutionellen Rahmen: *„(...) co-governance is best practised on an institutional basis.“* (Greca 2000, 383). Zwar wird eine ganze Reihe von Akteuren im Sinne von Governance in einem neuartigen Governance Arrangement integriert und es werden auch Projekte umgesetzt. Die Kooperation bleibt aber auf diese Projekte bezogen und basiert auf stark formalisierten organisatorischen Vorleistungen. Hier bleibt die Autonomie der etablierten organisierten Akteure unverändert hoch. Das hat aber auch zur Konsequenz, dass sich die Governance-Muster auf organisierte Akteure beschränken (Schmitter 2002, 53). Bürgerschaftliche Vereinigungen, vor allem aber Einzelbürger werden tendenziell marginalisiert. Außerdem besitzen diese Kooperationsstrukturen vielfach kaum eine Lebensdauer über den Förderzeitraum hinaus.

Der Aufbau selbsttragender gesellschaftlicher Steuerungsstrukturen (self-governance) und eigendynamischer Entwicklungen über die Bildung kritischer Massen und die Entwicklung

von Netzwerken ist wesentlich voraussetzungsvoller und findet deshalb offenbar selten statt (siehe 7.1). Das Zustandekommen von self-governance hängt von einer kritischen Masse gesellschaftlicher Selbstorganisation und bürgerschaftlichen Engagements ab, die nicht immer vorhanden ist. Im weiteren Sinne sind hier auch die kulturellen und sozialen Träger, Verbände und Initiativen gemeint, die über einen ausgeprägten Organisationsgrad und eine höhere Professionalität verfügen und entscheidende Funktionen in der Stadtteilentwicklung übernehmen können. Zwar gibt es diesbezüglich immer wieder Hinweise auf selbsttragende Netzwerke. Meist betrifft das neue Steuerungsmuster in eng thematisch begrenzten Teilbereichen wie Kinder und Jugendliche, Kultur, eher selten im Bereich lokale Ökonomie. Voraussetzung dafür ist, dass der Autonomiegrad der Selbststeuerung hoch genug ist. Das wiederum bedeutet, dass in Bezug auf die Ressourcen, die Planungskompetenzen, die Organisationsfragen (*constitutional choice*) und das Zusammenspiel der Akteure eigenständig Funktionsregeln vereinbart werden können. Eine solche Unterstützung der Governance-Muster war in Bremen Blockdiek erkennbar, aber auch hier nur in einem eng begrenzten Spielraum.

7.2.4 Erfolgsbedingungen

Kollektive Handlungsfähigkeit hat viele Grundlagen. Im Fall der integrierten Stadtteilerneuerung liegen diese in den Anreizstrukturen eines Förderprogramms, das innerhalb der legalistischen Verwaltungskultur umgesetzt wird, in den sozial-moralischen Ressourcen der Stadtteilakteure, die sich in Initiativen zusammenschließen sowie in den (erweiterten) Kosten-Nutzen-Kalkülen der Wohnungsunternehmen und lokalen Betriebe. Kollektive Handlungsfähigkeit hängt zunächst von den bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen, Regelsystemen und Organisationsstrukturen ab, die bei der Umsetzung des Programms geschaffen oder aber verändert werden. Regelsysteme, Organisationsstrukturen und die Akteurskonstellation sind Bestandteil eines Governance-Arrangements. Dessen spezifische Steuerungs- und Koordinationsleistungen können unter Verwendung der Unterscheidung von Government und Governance beschrieben werden. Die Verwendung des Governance-Begriffs scheint vor allem deswegen angebracht, weil die institutionelle Umwelt (Government) weitgehend unangetastet bleibt.

Die Governance-Diskussion hat eine Erweiterung der Grundlagen kollektiver Handlungsfähigkeit vorgenommen und die Aufmerksamkeit auf Faktoren wie Sozialkapital und die in Netzwerken wirksamen Mechanismen wie Reputation und Vertrauen gelenkt. Diese Steuerungsmechanismen liegen unterhalb der Wahrnehmungsschwelle vieler der in der Steuerungsdiskussion besprochenen Instrumente und Modelle (Willke 1995; Görlitz/Burth 1998). Die Governance-Debatte dazu verläuft noch einigermaßen heterogen und setzt die Schwerpunkte bei den Voraussetzungen und Erfolgsbedingungen für Governance als Steuerungsform sehr unterschiedlich. Die Aussagen dazu beziehen sich zumeist auf die integrierenden Mechanismen und Muster der kollektiven Entscheidungsfindung. Jessop hält dazu fest: „*Governance mechanisms must provide a framework in which relevant actors can reach agreements. ... They must also stabilize the cognitive and normative expectations of these actors by shaping and promoting a common ‘world view’ as well as developing adequate solutions to sequencing problems*” (Jessop 2000, 17).

Diese Sichtweise verbindet sich mit der neo-institutionalistischen Theorie, nach der zu den Governance-Konfigurationen auch die symbolischen Deutungen der Wirklichkeit, die

Relevanzkriterien, die von den Akteuren an politische Probleme herangetragen werden sowie die Vorstellungen über den möglichen Spielraum an Handlungsalternativen gehören (Czada 1997, 3). Der Erfolg von Governance, so auch Jessop, hängt von der *requisite variety* der Mechanismen ab: Es ist nötig, über ein gewisses Repertoire von Governance-Mechanismen zu verfügen und die variabel und situativ anwenden zu können (Jessop 1998, 37). Jessop weist weiter darauf hin, dass der Erfolg von Governance Arrangements den Aufbau von Vertrauen und kollektives Lernen einschließt (ebd. 37). D.h. Governance entwickelt sich kommunikationsbasiert und schließt die kognitiven Prozesse der Entwicklung gemeinsamer Problemsichten und die damit verbundene Auswahl der Handlungsalternativen ein (Fürst 2003a, 259). Man könnte hinzufügen, dass sich für erfolgreiche Governance-Arrangements an solche Lernprozesse die Routinisierung der neuen Formen der Handlungsabstimmung anschließen muß. Inwiefern solche Prozesse gezielt gesteuert werden können, ist fraglich.

Auch Schmitter nennt in Anlehnung und Erweiterung des Ansatzes von Ostrom eine Reihe von Bedingungen für das erfolgreiche Funktionieren von Governance Arrangements. Darunter fallen Aspekte wie offene Zugangsregeln für alle Statusgruppen, eindeutige Zuordnung von Kompetenzen zur Vermeidung von überlappenden Entscheidungsbereichen und Konkurrenzen, Spielregeln für die Kopplung der Entscheidungsarenen und das Stakeholder-Konzept (Schmitter 2002). Wichtiges Kriterium für die Bildung eines leistungsfähigen Governance Arrangements ist die regelmäßige Zusammenkunft der Akteure. Nur so können sich Lernprozesse, Vertrauensaufbau, Annäherung in den Akteurspositionen und gegenseitiges Verständnis ergeben (Schmitter 2002, 53; vgl. a. Jessop 1998, 37). Schmitter bezeichnet diese Bedingungen als *design principles*, die zwar ein hohes Maß an Plausibilität für sich beanspruchen können, jedoch noch nicht empirisch geprüft wurden.

Le Galès identifiziert in Anlehnung an Pichierri fünf Rahmenbedingungen für kollektive Handlungsfähigkeit (Le Galès 2002, 264-266):

- Gemeinsame Interessen in der Stadt, die die Identifizierung eines kollektiven Handlungsbedarfs befördern. Oft ist dies Sache der Eliten und findet Ausdruck in *flagship projects* (Simons 2003);
- Mechanismen der kollektiven Entscheidungsfindung, die Konflikte über die Gestaltung kollektiver Prozesse der Problembearbeitung lösbar erscheinen lassen. Hierzu gehören neben den institutionellen Verfahren lokaler Politik die neuen Verfahren der Partizipation und Konsultation genauso wie die Public-Private-Partnerships;
- Interne und externe Repräsentation, insbesondere in Form einzelner Führungspersönlichkeiten wie den Bürgermeistern, wirtschaftlichen Promotoren oder *social entrepreneurs*, die die Stadt nach außen und innen vertreten. Die Stadt erscheint auf der Bühne europäischer Städte als handlungsfähiger Akteur.
- Mechanismen der Integration: Die Integration der Akteure kann über gemeinsame Interessen, geteilte kognitive und normative Erwartungen und Interpretationsrahmen (frames), Sozialkapital sowie geteilte Identitäten erfolgen. Die entsprechenden Verfahren erstrecken sich auf unterschiedliche Ebenen und

Akteursgruppen und schließen Akte symbolischer Politik, Festivals, *community building*, usw. ein.

- Innovationsfähigkeit, die sich sowohl auf Innovationen im Policy-Bereich bezieht, aber auch die Wirtschaft, Kultur und den Bereich der organisierten Zivilgesellschaft einschließt.

Dieser kursorische und längst nicht vollständige Überblick über Erfolgsprinzipien offenbart bereits einige der möglichen Schwachstellen des Programms Soziale Stadt. Die lokalen Umsetzungsstrukturen folgen zwar vielfach den formalen Erfordernissen der Programmgrundlagen (Quartiermanagement, integriertes Handlungskonzept). Dies kann aber nicht garantieren, dass es zur Bildung eines Governance-Arrangements kommt, das in der Lage ist, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen und auch umzusetzen. Dazu sind entsprechend des Programmgedankens zivilgesellschaftliche und hybride Governance-Formen notwendig, wie sie mit den bürgerschaftlichen Assoziationen, dem Arbeitskreis Blockdiek, dem Bürgerforum und den verschiedenen Teilnetzwerken im Fallbeispiel Bremen-Blockdiek geschildert werden konnten.

Neben den in Abschnitt 7.1 genannten Hindernissen ist die Bedeutung von Lernprozessen noch nicht genügend thematisiert worden. Bei der Mobilisierung der Akteure in einem fragmentierten Feld, wie sie die Stadtteile der Sozialen Stadt in den meisten Fällen darstellen, kommt angesichts fehlender institutioneller Rahmenbedingungen der Generierung gemeinsamer Situationsdeutungen und Handlungsorientierungen große Bedeutung zu. Das Koordinationsproblem läuft insofern auf eine Frage der Angleichung der Situationsdeutungen und der Präferenzentwicklung der beteiligten Akteure hinaus (Nullmeier 1997, 120; Jessop 1998). Es fällt auf, dass die Aspekte „Mechanismen der Integration/ Imagestrategien“ sowie „Interne Repräsentation“ in allen betrachteten Stadtteilen als Thema erhebliches Gewicht erlangt haben. Es müssen diskursive Prozesse und Verhandlungen in Gang gebracht und institutionalisiert werden, die eine Diskussion darüber ermöglichen, ob und wie das bestmögliche Ergebnis erreicht werden kann.

7.2.5 Governance-Arrangements und deren Legitimation

Der Modus der Entscheidungsfindung von Governance (als neuer Form der Steuerung) wird von der Mehrzahl der Autoren als nicht-hierarchisch, verhandlungslastig und konsensorientiert beschrieben (Fürst 2003b, 60; Jessop 1998, 33; Stoker 2000a). Zumindest wird er generell unterschieden vom parlamentarischen Modus der Entscheidungsfindung (Mehrheitsprinzip), der als Government-Modus bezeichnet werden kann und als schwerfällig gilt. Vielfach wird mit Governance (vergleichsweise pauschal und meist ohne empirische Referenz) eine Erhöhung der Effektivität von Entscheidungsfindungen und Umsetzungsprozessen verbunden, die aber andere Bedingungen der Legitimation bzw. der Verantwortlichkeit (*accountability*) schafft (van Kersbergen/ van Warden 2004, 155f.). Dies gilt dann, wenn Governance mit der Fragmentierung von Akteursstrukturen gleichgesetzt wird, in denen es zu einer Verwischung von Zuständigkeiten und Wirkungszuschreibungen kommt. Die Grenze zwischen öffentlich und privat wird undeutlich, Entscheidungen verlagern sich zunehmend in Netzwerke, die sich z.T. außerhalb der politischen Institutionen befinden. Solche Vorentscheiderstrukturen mit eingeschränkter Öffentlichkeit und verhandlungsfreundlicher

Teilnehmerzahl sind sowohl für Bürger als auch für Verwaltungsmitarbeiter intransparent. Exemplarisch wurde dies an der Umsetzung von Großprojekten in der Stadtentwicklung verdeutlicht, wo Steuerungs- und Umsetzungsleistungen an Entwicklungsgesellschaften vergeben werden, die kaum der Kontrolle der parlamentarischen Gremien unterliegen (Simons 2003). So besteht zwar die Möglichkeit effektive Lösungen zu finden und zusätzliche Ressourcen zu mobilisieren. Die lokale Politik wird aber mit Fragen der Legitimation und der Kontrollierbarkeit der angestoßenen Prozesse konfrontiert (Mouleart et al. 2001; Burns 2000; Bossong 2001). Generell stellt das Entstehen von organisationsübergreifenden Regelungsfeldern Legitimationsstrukturen in Frage, da diese i.d.R. an einzelne Institutionen oder Organisationen geknüpft sind.

Die Situation im besonderen Fall der Sozialen Stadt stellt sich etwas anders dar. Hier sind Fragen der Legitimation virulent, obwohl Gremien der Partizipation wie offene Bürgerforen eingerichtet wurden. In der Mehrzahl der Stadtteile werden die eigentlichen Zielgruppen über die üblichen Verfahren der erweiterten Bürgerbeteiligung nicht erreicht, nur die aktiven Bevölkerungsteile (Partizipationseliten) engagieren sich. Die Selektivität der Beteiligungsverfahren wird von vielen Beobachtern angesprochen (z.B. Geiling et al. 2002, 136). I.d.R. existiert eine schweigende Mehrheit, die nicht angemessen vertreten wird. Eine input-bezogene Legitimation nach dem Modell einer *participatory governance* (Grote/Gbiki 2002) findet nur begrenzt in den Bürgerforen statt und offenbart Schwächen. Dies soll über zwei Erfahrungsberichte der PvO verdeutlicht werden:

„Das Luruper Forum sieht sich, wie sicherlich alle Bürgerforen der Sozialen Stadtentwicklung, in einer Vertreterfunktion: Hier sollen die Interessen der Bewohner, Gewerbetreibenden, der Deutschen und Nicht-Deutschen, der „Organisierten“ und der Nicht-Organisierten zusammenfließen und zu einer gemeinsamen Position der Akteure vor Ort zusammengefasst werden. Diese Stellvertreterfunktion wird unter verschiedenen Aspekten als problematisch angesehen.

Zunächst lässt das Übergewicht an Professionellen im Luruper Forum die Frage aufkommen, ob die Adressaten der Sozialen Stadtentwicklung, die „sozial Benachteiligten“, in diesem Gremium nicht unterrepräsentiert sind. Handelt es sich nicht wiederum nur um Repräsentanten“ in einem bestimmten politischen Feld? Wenn dies der Fall ist, wie sind sie legitimiert, z.B. in Bezug auf die Entscheidungen über die Gelder des Verfügungsfonds?“ (Breckner et al. 2002, 117).

“Zu einer aktiven Rolle sind v.a. jene Bewohnerinnen und Bewohner bereit, die sich positiv mit 'ihrem' Stadtteil identifizieren, gern hier wohnen und sich wehren gegen „schlechtes Reden über Vahrenheide“. Es sind aktive Bewohnerinnen und Bewohner, die teilweise wichtige Schlüsselpositionen in der lokalen Politik, in den Vereinen oder in der lokalen Ökonomie einnehmen. Sie verfügen über hinreichende Ressourcen, um sich mit entsprechenden Mitteln (Unterschriftensammlungen, Petitionen, Pressearbeit) Gehör zu verschaffen. Für diese Bewohnergruppen sind die konventionellen Gesprächsformen im Bürgerforum, in der Koordinationsrunde oder der Sanierungskommission vertraute Welten, in denen sie sich mehr oder weniger selbstsicher bewegen. Einige von ihnen haben Erfahrungen mit Beteiligungsmodellen in der Gewerkschaftsarbeit erprobt. Sie bilden heute die hegemonialen Milieus im Stadtteil. Die Bürgerinitiative e.V. ist ein Beispiel für eine

aktive Bewohnerschaft, die ihr (Umwelt)Engagement für den Stadtteil 'hauptberuflich' ausübt und sich als Sprachrohr der Bürger versteht. Durch regelmäßige Teilnahme am Bürgerforum wird angestrebt, auf die Steuerungsmechanismen, die dort erarbeitet werden, Einfluss zu nehmen" (Geiling et al. 2002, 135).

Oft verweisen Verwaltungsmitarbeiter daher auf die mangelnde Repräsentativität und betrachten Empfehlungen der Bürgerforen mit Skepsis. Daher sind Governance-Strukturen auf die komplementäre Legitimation der politischen Gremien angewiesen, denen die Letztentscheidung vorbehalten bleibt. Das Wechselspiel zwischen parlamentarischen Gremien der Stadtpolitik auf der Ebene der Stadt und, sofern vorhanden, auf der Ebene der Bezirks- und Ortsräte und den partizipativen Strukturen in den Quartieren verläuft allerdings nicht immer reibungslos und wird zudem durch deren Selektivität belastet. Gerade die etablierten Gremien und Entscheidungsprozesse werden durch das Auftreten neuer Akteure und Gremien herausgefordert.

Dies macht offensichtlich Mischformen der Legitimation notwendig, in denen Institutionen und Arenen mit unterschiedlichen Entscheidungsregeln kombiniert werden (Benz 1998, 201). Ein in den Politikwissenschaften gängiges Modell hierfür ist das der lockeren Arenakopplung, das eine flexible Verbindung mehrerer Entscheidungsebenen vorsieht (vgl. Benz 2000 und 1998). Damit wird eine Verbindung von Handlungs- und Entscheidungsarenen in einem Mehrebenensystem angestrebt, die nicht den Restriktionen der Verflechtungsfalle unterliegt, wie sie vielfach für das deutsche föderale System beschrieben wurde. Lockere Arenakopplung flexibilisiert solche Systeme, indem die Verbindung der Arenen keine Vetopositionen erzeugt. Diese Flexibilität wird vor allem durch die Verhandlungsposition der Vertreter der Arenen erreicht, die mit ausreichend Spielraum versehen sein sollten. Die Entscheidungen einer Arena erzeugen damit keine Verhandlungszwänge in der anderen Arena, sondern werden dort als Information und Argument eingebracht.

Im Fall der Sozialen Stadt müsste ein derartiges Modell der lockeren Kopplung die Ebene der Entscheidungsfindung bzw. Entscheidungsvorbereitung im Stadtteil mit den Arenen der Stadtpolitik verbinden. Die Kopplung müsste gewährleisten, dass Entscheidungen aus dem Stadtteil relativ verbindlich in das politisch-administrative System übernommen werden. Im Modell der Stadt Bremen geschieht dies über die politisch-administrative Selbstbindung an das „WiN-Gütesiegel“, das gewährleistet, dass Entscheidungen über Projekte, die auf einer breiten Diskussion in den Stadtteilen beruhen, prioritär gefördert werden. Die lockere Kopplung wird zudem über eine „zurückhaltende“ Teilnahme der Vertreter der Politik und der Verwaltung an den Gremien der Bürgerbeteiligung gewährleistet.

Es bleibt allerdings die Schwierigkeit der mangelnden Repräsentativität. Die Governance-Arrangements der Sozialen Stadt können nur zum Teil eine Verankerung in der Zivilgesellschaft für sich in Anspruch nehmen, wie sie von Schmitter als mögliche legitimatorische Ressource für Governance-Arrangements vorgeschlagen wird:

„As we shall see, in both modern and modernizing societies the actors involved in governance are usually not individual persons, as such, but spokespersons for non-profit, semi-public and, at least semi-voluntary organizations. It is the embeddedness of these

organizations into something approximating a civil society that is crucial for the successful legitimation of governance arrangements” (Schmitter 2002, 53).

Hier offenbaren sich die Grenzen der assoziativen Demokratie. Zwar gibt es in jedem Stadtteil zivilgesellschaftliche Strukturen, die kollektive Belange vertreten, Governance-Funktionen übernehmen und zumindest vermittelnd und repräsentativ für einen Teil der Bevölkerung wirken. In Cottbus war das der Bürgerverein (Knorr-Siedow 2002), in Bremen-Blockdiek die Interessengemeinschaft Blockdiek und die Elterninitiative. Es kann sich dabei aber auch um Einzelpersonen handeln (*social entrepreneurs*). Alles in allem nehmen in den Stadtteilen der Sozialen Stadt aber nur in begrenztem Umfang Vertreter von Organisationen als legitimierte Interessenvertreter bestimmter Gruppen teil. Vielmehr finden wir eine Mischung aus Einzelpersonen, Verwaltungsakteuren, Politikern, sonstigen öffentlichen oder halb-öffentlichen Funktionsträgern, wobei die Rollenverteilung nicht immer klar ist.

Insgesamt konkurrieren in Bezug auf Governance Arrangements zwei unterschiedliche Legitimationsformen miteinander (vgl. Scharpf 2000, 255; Fürst 2003b, 63-64). Die politischen Gremien und im Prinzip auch viele Verfahren der Bürgerbeteiligung basieren auf input-bezogener Legitimation, die von der Akzeptanz und Zustimmung der Bürger abhängt. Diese Form der Legitimation gerät bei Governance-Arrangements gegenüber der Output-Orientierung in den Hintergrund: Governance-Arrangements werden an ihren Ergebnissen gemessen. Ihre Akzeptanz hängt von ihrer Fähigkeit zur effektiven Problemlösung und Regelung kollektiver Sachverhalte ab. Die Bewertung erfolgt im Interesse der kollektiven Belange der Beteiligten und im Lichte der Revidierbarkeit einzelner Entscheidungen bzw. der Wahrnehmung der exit-option durch einzelne Akteure.

Die Kopplung beider Legitimationsverfahren – der Input-Legitimation durch politische Gremien und der Output-Legitimation durch die Ansätze der Governance - ist problematisch und setzt Lernprozesse voraus: Eine konstruktive Beziehung spielt sich, wie im Fallbeispiel Bremen gezeigt, erst nach Schwierigkeiten ein. Inwiefern hier eine stärkere Formalisierung Abhilfe schaffen kann, ist offen. Möglicherweise ist die Vereinbarung von verbindlichen Spielregeln zum Verhältnis von Bezirksvertretung und Stadtteilforen hilfreich.

Allerdings sind in einigen Städten und Stadtteilen in diesem Feld auch ansprechende Teilbereichslösungen gefunden worden:

In Hamburg-Lurup wird die 12köpfige Geschäftsführung des Forums jährlich von den Teilnehmern in geheimer Wahl bestimmt (Breckner et al. 2002, 92). In der Regel kommt es so zu einer gemischten Zusammensetzung der Geschäftsführung aus Luruper Bürgerinnen und Bürgern, Vertretern der Politik, Gewerbetreibenden, Mitarbeitern der ortsansässigen Institutionen und sozialen Einrichtungen, Stadtteilinitiativen und der Wohnungsgesellschaft (SAGA). Die Geschäftsführung hat nach und nach die Rolle eines Beirats bekommen:

„Diese Zusammensetzung wurde bewusst so gewählt, um bereits an diesem Ort einen Austausch zwischen den unterschiedlichen, an der Quartiersentwicklung Lurups beteiligten Akteuren zu ermöglichen; der Austausch in diesem, im Vergleich zum gesamten Forum „kleinen Kreis“ hat sich nach den Erfahrungen der Programmbegleitung besonders bei der Vorbereitung zu behandelnder Themen bewährt“ (Breckner et al. 2002, 92).

Auch für die Vergabe der Mittel aus dem Quartiersfonds im Berliner-Modell wurde versucht, die Jury, die über die Mittelvergabe entscheidet, repräsentativ zusammenzusetzen. Die Jury besteht in der Minderheit aus Vertretern der ortsansässigen Institutionen, Bürger bilden die Mehrheit. Sie werden per Zufallsverfahren aus den Daten des Einwohnermeldeamts bestimmt (Kaplan 2002, 96; vgl. Kap. 6: Verfügungsfonds).

7.3 Governance als offenes sozialwissenschaftliches Konzept

Viele Schwächen des Governance-Ansatzes konnten in dieser Arbeit zwar thematisiert, nicht aber aufgelöst werden. Dies gilt für die implizite Mehrdimensionalität des Begriffs, der sich gleichzeitig auf Verfahren der Entscheidungsfindung wie Mehrheitsvoten, Konsensverfahren oder Akklamation und Mechanismen der Handlungssteuerung wie Selbstbindungen sowie Organisationsfragen bezieht. Die Mehrdimensionalität bezieht sich auch auf die gleichzeitige Betrachtung von Strukturen und Prozessen. Diese Mehrdimensionalität wurde bewusst beibehalten und kann als charakteristisch für die Governance-Diskussion gelten. Allerdings verbindet sich damit die Gefahr einer beliebigen Verwendung des Begriffs, die erst nach und nach abgebaut werden kann: *„Though we do not believe that the concept of ‘governance’ can in the near future become a common ‘theory’ shared between disciplines - the theoretical and methodological diversity is simply too great for that – it can become a vehicle for comparison and for mutual learning and theoretical inspiration”* (van Kersbergen/ van Warden 2004, 144).

Insbesondere das Verhältnis von Governance zu zur Institutionenpolitik (Benz/Hesse 1990), zum Institutionendesign (Lowndes/ Wilson 2001) und zum Neo-Institutionalismus bleibt weiterer Klärung vorbehalten (Czada 1997). Die Trennung von von formalen Government-Institutionen und informellen Governance Arrangements ist als Heuristik genauso plausibel wie analytisch unbefriedigend. Es scheint fruchtbarer, unter dem Begriff der Regelsysteme beides gemeinsam zu betrachten.

Die Wechselwirkung zwischen Governance-Arrangements und institutionellem Rahmen wurde hier als komplementäre Funktion beschrieben: Governance Arrangements sind auf die Stabilität institutioneller Rahmenbedingungen angewiesen, wobei eine verändernde Rückwirkung denkbar ist. Die Erfahrungen mit dem Programm Soziale Stadt zeigen, dass es zu einem Wandel der Institutionen allerdings kaum gekommen ist.

Die grundlegende Problematik, dass Governance ein Nebeneinander von Koordinationsformen bezeichnet, deren Koordinationsleistung auf unterschiedlichen Grundlagen beruht, wurde hier nicht gelöst, sondern bewusst als Kennzeichen für Governance akzeptiert. Der Governance-Begriff bleibt damit mehrdimensional und bezieht sich sowohl auf funktional interdependente Netzwerke, solidarische Gemeinschaften, vertragliche Kooperationen und Großgruppenverfahren (Foren).

Es ist m.E. dennoch sinnvoll den Governance-Ansatz als analytische Perspektive gerade für Prozesse der Stadtpolitik zu verwenden, denn er bietet die nötige Offenheit, um Strukturen, Prozesse und Politikinhalt zu thematisieren, die in ihrer ganzen Vielfalt auf der lokalen Ebene anzutreffen sind (Blanke/ Benzler 1991, 10). Ein gewachsenes Verständnis von der Stadtteilentwicklung als vielschichtig verknüpftem Problemfeld lässt sich mit einer Betrachtung veränderter Steuerungsformen jenseits der engen Fokussierung auf binnenadministrative Reformen verbinden (Matthiesen 2002; Schnur 2002). Der

Governance Ansatz als analytisches Konzept verfolgt dabei eine erklärende Intention, es geht nicht um eine Steuerungstheorie oder um ein Steuerungsmodell. Allerdings ist der gedankliche Schritt von der deskriptiv-erklärenden Perspektive zum Reformmodell offenbar nicht sehr weit. Dennoch ist Governance als erklärende Perspektive für eine veränderte Realität politischer Steuerung zu unterscheiden von solchen Ansätzen, die Governance als alternativen Modus der Steuerung auf den Bereich der autonomen Selbststeuerung in Netzwerken begrenzen (Rhodes 1996). Dieses Verständnis bestimmt einen nicht unwesentlichen Teil der Governance-Diskussion. Mittlerweile hat sich in vielen Studien herausgestellt, dass dies lediglich ein Modus der Steuerung ist, der in seiner Funktionsweise zwar besonderer Aufmerksamkeit bedarf, der aber stets in Kombination und Wechselwirkung mit anderen Koordinationsmodi auftritt. Eine offene Herangehensweise, die mit Governance die Gesamtheit aller Koordinationsformen beschreibt, scheint hier der angemessenere Zugang.

Dabei muß es auch das Ziel der Governance-Forschung sein, die Eindimensionalität der Koordinations- und Interaktionsmuster, wie sie bislang typologisiert wurden, zu erweitern. Bei den Politikprozessen in der Sozialen Stadt geht es nicht nur um den Ausgleich von Interessen oder die Lösung von Verteilungsfragen im Wege der Verhandlung. Gerade auf der Ebene der Stadtteile ist die Unterscheidung von Markt, Staat und Netzwerken keinesfalls ausreichend, um alle Interaktions- und Kommunikationsformen zu erfassen. Hier spielt die Generierung gemeinsamer kognitiver und normativer Situationsdeutungen und Motivationen eine bedeutende Rolle. Neuere Analysen in der Politikwissenschaft verweisen auf die Bedeutung von Ideensystemen und kognitiven Frames bei der Bearbeitung von politischen Problemlösungsprozessen und heben damit verbundene Lernprozesse hervor (Braun 1998; Nullmeier 1997; Vowe 1994). Dies ist als (weitere) Grundlage für Governance weiterführender Betrachtungen wert.

Darüber hinaus ist Governance nicht nur als sektorübergreifende (öffentliche-private) Kooperation zu betrachten. Diese Vermutung war von der Diskussion um die politische Steuerung inspiriert, die allem voran die funktionale gesellschaftliche Differenzierung und damit die sektorale Fragmentierung des Handelns als Problem sah. Aber die gesellschaftliche Differenzierung hat auch einen zweiten Aspekt, der dabei tendenziell unterbelichtet bleibt: Es geht auch um die unterschiedlichen Mentalitäten und Milieus, die sich voneinander abgrenzen und mitunter konkurrierende Raumansprüche entwickeln. Hatten wir bislang kollektives Handeln primär auf das Zusammenwirken von Akteuren mit verschiedenen sektoral und institutionell gebundenen Handlungslogiken bezogen, so gilt für die Fallbeispiele der Sozialen Stadt, dass Governance auch milieuübergreifendes Handeln bedeuten muss und damit ein Prozess sozialer Innovation oder Produktion ist, da die sozialen Beziehungen und Rollenverteilungen zum Gegenstand der Strukturbildung werden. Dabei zeigt sich, dass habituelle und kulturelle Barrieren genauso stark sind wie organisatorische Grenzen. Wenn es Ziel des Programms ist, einen systemischen Zusammenhang zu beeinflussen, dann sind die sozialen Beziehungen, Rollenverteilungen und Machtverhältnisse im Stadtteil Gegenstand der Intervention und von Quartiermanagement, denn es *„... ist davon auszugehen, dass integrierte Handlungsansätze zur Entwicklung sozial benachteiligter Stadtteile nicht losgelöst von*

alltagsweltlichen Erfahrungen und Bedingungen vor Ort umzusetzen sind“ (Geiling 2004, 99).

Nicht zuletzt geht mit dem Governance-Ansatz die Gefahr einher, Steuerungsprobleme auf Fragen der Koordination einzuschränken, während Herrschaftsausübung tendenziell unbeachtet bleibt.

Ob mit dem Governance-Begriff tatsächlich eine neue Phase für die politischen Systeme gekennzeichnet werden kann, kann hier nicht beantwortet werden (so ansatzweise Peters/Pierre 2000, 65-66). Nach dem Aufbau demokratischer Systeme und der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats kennzeichnen die beiden Autoren eine dritte Phase mit der Suche nach neuen interaktiven Steuerungsformen, veränderter Staatstätigkeit und einer veränderten Qualität des Regierens, die der Beschreibung von Offe in dem folgenden Zitat entsprechen müsste:

„Die Hauptschwierigkeit besteht wohl darin, die Alternative von Regulierung und Deregulierung, von Verstaatlichung und Privatisierung zu unterlaufen und institutionelle Vorkehrungen zu treffen, welche die Fähigkeit der individuellen und kollektiven Akteure in der bürgerlichen Gesellschaft stärken, sich miteinander anders als durch marktstrategisches Handeln, nämlich ‚verantwortlich‘ und ‚solidarisch‘ oder gar ‚prinzipiengeleitet‘ zu koordinieren. Dies kann nur durch institutionelle Innovationen, etwa durch neue und erweiterte Formen der Mitbestimmung, der Selbstverwaltung und des verhandlungsförmigen Interessenausgleichs gelingen, die ein Drittes zwischen staatlicher Regulierung und privatautonomem Marktdispositionen etablieren, nämlich ein Rahmenwerk für faire und verantwortliche Selbstregulierung.“ (Offe 1990, zitiert nach Selle 1997, 48-49)

Literaturangabe

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 1996: Handwörterbuch der Raumplanung, (CD-Rom) Hannover
- Alexander, E. R. 1993: Interorganizational coordination: Theory and practice, in: Journal of Planning Literature 7, 328-43
- Alisch, M. 1996: Strategien für den sozialen Ausgleich. Handlungsräume im Stadtstaat Hamburg, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft II/1996, 291-303
- Alisch, M./ Dangschat, J.S. 1993: Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich. Darmstadt
- Amin, A. 1999: An Institutional Perspective on Regional Economic Development, in: International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 23, Iss. 2, 365-378
- Amin, A./ Thrift, N. 1993: Globalization, institutional thickness and local prospects, in: Revue d'Economie Régionale et Urbaine, No. 3, 405-427
- Andersen, H. T./ van Kempen, R. 2001: Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance: An Introduction, in: dies. (Hrsg.) Governing European Cities, Aldershot u. a. 1-18
- Andersen H. T. 2001: The New Urban Politics of Europe: The Area-based Approach to Regeneration Policy, in: Andersen H.T./Kempen, R.v. (Hrsg.): Governing European Cities, Aldershot u.a.: Ashgate, 233-253
- Anheier, H./ Kendall, J. 2002: Interpersonal trust and voluntary associations: examining three approaches. In: British Journal of Sociology, Vol. 53 (2002), Iss. 3, 343-362
- Anheier, H.-K./ Priller, E./ Zimmer, A. 2000: Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors, in: Klingemann, H.-D./ Neidhardt, F. (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung. WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, 71-99
- Arbeitsgemeinschaft der Minister des Bau- und Siedlungswesens ARGEBAU (2000): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (zweite Fassung vom 01.03.2000), www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band3/3_argebau.shtml
- Atkinson, R. 2000: Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge, in: Urban Studies, Vol. 37, No. 5-6, 1037-1055
- Atkinson, R. 2001: The emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: towards an EU urban policy?, in: European Planning Studies, Vol. 9, Iss. 3, 385-406
- Austermann, K./ Zimmer-Hegmann, R. 2000: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, Dortmund 2000 (ILS-Schriften Nr. 166)
- Bahn, C./Potz, P./Rudolph, H. 2003: Urbane Regime – Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes Discussion Paper SP III 2003-201 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

- Backhaus-Maul, H. 1993: Kommunale Sozialpolitik, in: Roth, R./ Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn/Opladen, 527-537
- Bagnasco, A./Le Galès, P. 2000 (Hrsg.): Cities in Contemporary Europe. Cambridge u.a.: Cambridge Univ. Press
- Bagnasco, A./Le Galès, P. 2000: European Cities: local societies and collective actors?, Introduction, in: dies (Hrsg.): Cities in contemporary Europe, 1-33
- Bayerisches Staatsministerium des Innern 2002: Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern. Bericht der Begleitforschung über die Anfangsphase des Programms. München
- BBR (Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung) 2000: Nutzungsmischung im Städtebau. Endbericht. Reihe Werkstatt Praxis Nr. 2/2000
- Beck Jørgensen, T. 1993: Modes of governance and administrative change, in: Kooiman, J. (Ed.): Modern Governance. New Governance Society Interactions. London, 219-232
- Becker, H. 2003a: „Besonderer Entwicklungsbedarf“ – die Programmgebiete der Sozialen Stadt, in: Difu/BMVBW (Deutsches Institut für Urbanistik / Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen) (Hrsg.) 2003: Strategien für die Soziale Stadt, Berlin, 57-73
- Becker, H. 2003b: Qualitätsmanagement und Politiksteuerung durch Evaluierung und Monitoring, in: Difu/BMVBW (Deutsches Institut für Urbanistik / Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen) (Hrsg.) 2003: Strategien für die Soziale Stadt, Berlin, 208-225
- Becker, H. 2000: Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, in: Die alte Stadt 2/2000, 139-149
- Becker, H./ Böhme, C./ Meyer, U. 2003: Integrierte Handlungskonzepte - Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtentwicklung, in: Difu/BMVBW (Hrsg.) 2003: Strategien für die Soziale Stadt, Berlin, 75-97
- Becker, H./ Böhme, C./ Meyer, U. 2001: Integriertes Handlungskonzept. Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtentwicklung, in: Soziale Stadt Info Nr. 6, Oktober 2001, 2-6
- Becker, H./ Lühr, R.-P. 2003: Resümee: Umsetzungserfahrungen und Perspektiven für die Soziale Stadt, in: Difu/ BMVBW (Deutsches Institut für Urbanistik / Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen) 2003: Strategien für die Soziale Stadt, Berlin, 226-244
- Bennington, J./Geddes M. 2001: Local Partnership in the Social Exclusion in the European Union: New Forms of Governance? (Routledge Studies in Governance and Public Policy) London/New York
- Benz, A. 2004a: Steuerung regionaler Entwicklung durch Wettbewerb, in: Löb, S./ Müller, B./ Zimmermann, K. (Hrsg.) 2004: Planung und Steuerung im Wandel. Festschrift für D. Fürst. Wiesbaden, 117 - 138
- Benz, A. 2004b: Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 8./9.2003, 505-512

- Benz, A. 2004c: Einleitung: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: ders. (Hrsg.) Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, 11 - 29
- Benz, A. 2003: Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: Die Verwaltung 36. Jhg. /2003, Heft 3, 361-388
- Benz, A. 2001: Der moderne Staat. München/Wien
- Benz, A. 2000: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in: Werle, R./ Schimank, U. (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt/ New York, 97-124
- Benz, A. 1997: Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflußnahme auf staatliche Steuerung, in: Klein, A./ Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement. Bonn, 88 - 113
- Benz, A. 1998: Postparlamentarische Demokratie. Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Th. (Hrsg.): Verhandlungen des DVPW-Kongresses, Hannover, 201-222
- Benz, A. 1994: Kooperative Verwaltung. Opladen
- Benz, A./ Fürst., D. 2003: Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung, in: B.Adamaschek, M. Pröhl, (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung 2003, 11-66
- Benz, A./ Fürst, D./ Kilper, H./ Rehfeld, D 1999: Regionalisierung. Theorie, Praxis, Perspektiven, Opladen
- Benz, A./Hesse J. J. 1990: Modernisierung des Staates, Nomos Baden-Baden
- Bertelsmann Stiftung 2000 (Hrsg.): Kooperation statt Konkurrenz. Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern, Gütersloh
- Blanke, B. 2001: Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat - Steuerungsfragen der Modernisierung, in: Burth, H.-P. / Görlitz, A. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, 147-166.
- Blanke, B. (Hrsg.) 1991: Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler Politik“ (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 22) Opladen
- Blanke, B. u.a. 2000: Sozialstaat im Wandel. Wissenschaftliche Eingangsuntersuchung für das Ministerium für Jugend Familie und Gesundheit Nordrhein-Westfalen, Online-Version, März 2000
- Blanke, B./Benzler, S. 1991: Horizonte der lokalen Politikforschung, in: Blanke, B. (Hrsg.), Staat und Stadt, PVS-Sonderheft 22, Opladen, 9-32
- Boettner, J. 2002: Vom tapferen Schneiderlein und anderen Helden. Fallstricke des integrierten Handelns - Eine Evaluation, in: Walther, U.-J. (Hrsg.): Soziale Stadt. Zwischenbilanzen. Opladen, 101-117
- Bogumil, J. 2001: Modernisierung lokaler Politik: kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden

- Bogumil, J. 2002a: Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen, in: Haus, M. 2002a (Hrsg.), 151-166
- Bogumil, J. 2002b (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen. Opladen
- Boos-Krüger, Annegret (2000): Die soziale Stadt – Chancen für eine reformbedürftige (kommunal-) politische Kultur?, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 46, Heft 7: 662-667
- Borgatti, S. P.; Everett, Martin G.; Freeman, Linton C., 2002: Ucinet 6 for Windows. Harvard: Analytic Technologies
- Börzel, Tanja A., 1998: Organizing Babylon - On the different conceptions of policy networks. In: Public Administration, Vol. 76 (1998), Iss. 2, S. 253-273.
- Bossong, H. 2001: Der Sozialstaat am runden Tisch, in: Die Verwaltung, Vol. 34, No. 1, 145-160
- Bourdieu, P. 1991: Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum. in: M. Wentz: Stadt - Räume. Frankfurt am Main
- Braun, D. 1997: Die politische Steuerung der Wissenschaft – Ein Beitrag zum kooperativen Staat. Frankfurt am Main
- Braun, D. 1998: Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problembearbeitung, in: Politische Vierteljahresschrift 39(1998), 797-818
- Braun, D./Lange, S. 2000: Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Opladen
- Bremer, P./ Gestring, N. 1997: Urban Underclass - neue Formen der Ausgrenzung auch in deutschen Städten? in: PROKLA Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 106, 27. Jhg. Nr. 1, 55-76
- Brenner, N. 1999: Globalization as Reterritorialization: The re-scaling of Urban Governance in the European Union, in: Urban Studies, Vol. 35, 431-52
- Brocke, H. 2003: Was ist eigentlich die „offene Methodik der Koordinierung“? in: Journal der Regiestelle E&C, Nr. 11, 1-5 [19.05.2003]
- Burns, D. 2000: Can local democracy survive governance? in: Urban Studies, Vol. 37, No. 5-6, 963-973
- Burth, H.-P. / Görlitz, A. 2001 (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden
- Burt, R. S. 2000: The network structure of social capital. In: Research in Organizational Behaviour, Vol. 22, 345-423.
- Cashore B. 2002: Legitimacy and Privatization in environmental governance: How non state market driven (NSMD) governance systems gain rulemaking authority, in: Governance, Vol. 15, No. 4, 503 - 529
- Coleman, J. 1988: Social Capital in the Creation of Human Capital. In: American Journal of Sociology, Vol 94 (Supplement), 95-120.
- Conway, M./Konvitz J. 2000: Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas, in: Urban Studies, Vol. 37, No. 4, 749-774

- Corkery, Joan (Hrsg.) 1999: Gouvernance: concepts et applications [Institut International des Sciences Administratives], Groupe de Travail Gouvernance. - Bruxelles : IISA, 1999
- Czada, R. 1997: Vereinigung und Systemtransformation als Governance-Problem, Ms. <http://www.politik.uni-osnabrueck.de/POLSYS/Archive/> [11.07.04]
- Dangschat, J.S. 2005: Integration oder Ablenkungsmanöver? Zielsetzungen und Beitrag des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ zur Integration sozialer Gruppen, in: Greiffenhagen, S./Neller, K. (Hrsg.) 2005, 289 - 309
- Dangschat, J.S. 1995: Stadt als Ort und Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung. in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 31-32/95, Bonn, 50-62
- Danielzyk, R. / Fürst, D. / Knieling, J. 2001: Warum kooperative Regionalplanung leicht zu fordern, aber schwer zu praktizieren ist, in: DISP 145, 2/2001, 41-50
- Davies, J. 2002: The governance of urban regeneration, in: Public Administration, Vol. 80, No. 2, 301-322
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) Drucksache 14/7459, 14. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Peter Götz, Dietmar Kansy, Dirk Fischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/6085 – Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Bewährungsphase und seine Zukunftsperspektiven für die Städte und Gemeinden vom 14.11.2001
- Difu/ BMVBW (Deutsches Institut für Urbanistik / Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen) 2003: Strategien für die Soziale Stadt, Berlin
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) 2003a (Autorenkollektiv): Gemeinsames Resümeeepapier aller Programmbegleitung-vor-Ort-Teams, in: Difu/ BMVBW 2003: Strategien für die Soziale Stadt, Berlin, 262-264
- Difu (Hrsg.), 2003b: Good Practice in Altbau- und gemischten Quartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt". Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 10, Berlin
- Difu (Hrsg.), 2002a: Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin
- Difu (Hrsg.), 2002b: Soziale Stadtteilentwicklung geht alle an! Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt: Folgerungen für die Weiterentwicklung aus den Erfahrungen der Programmbegleitung vor Ort in den 16 Modellgebieten. <http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/pvo-resuemee2002.shtml> [28.10.02]
- Difu (Hrsg.) 2000, Programmgrundlagen, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 3, Berlin
- Difu 2001: Soziale Stadt Info Nr. 6, Berlin
- Döhne, H.-J./ Walter, K. 1999: Aufgaben und Chancen einer neuen Stadtentwicklungspolitik, in: Bundesbaublatt, H. 5 (1999), 24-29

- Dose, N. 2003: Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, in: Grande, E./ Prätorius, R. (Hrsg.) Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden, 19 - 55
- Eckardt, F. 2003: Fremdkörper im städtischen Management? Die institutionelle und thematische Einbindung der "Soziale-Stadt"-Projekte in Hessen, in: Greiffenhagen, S./Neller, K. (Hrsg.) 2005, 237 - 252
- Elkin, S.L. 1987: City and regime in the American Republic. Chicago [u.a.] : Univ. of Chicago Press
- Eltges, M. 2002: Die Soziale Stadt und die Europäisierung der Stadtpolitik, in: Walther, U.-J. (Hrsg.) 2002a, 251-263
- Elster, J. 1998: A plea for mechanisms, in: Hedström, P./ Swedberg, R. 1998, 45-71
- Feindt, P. H. 2001: Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren in Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Frankfurt am Main u.a.
- Fassbinder, H. 1997: Stadtforum Berlin. Einübung in die kooperative Planung, Hamburg
- Florida, R. 2001: Competing in the age of talent: Quality of place in the new economy, Pittsburgh: Carnegie Mellon University 2001 (www.heinz.cmu.edu/florida)
- Froessler, R./ Selle, K. u.a. 1994: Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Reihe Stadtforschung aktuell Bd. 45, Basel
- Franke, T. 2003a: Quartiermanagement - Schlüsselinstrument integrierter Stadtteilentwicklung, in: Difu/BMVBW 2003 (Hrsg.) Strategien für die Soziale Stadt. Berlin, 171-191
- Franke, T. 2003b: Aktivierung und Beteiligung, in: Difu/BMVBW 2003 (Hrsg.) Strategien für die Soziale Stadt. Berlin, 193-207
- Franke, T./ Grimm, G. 2001: Quartiersmanagement: Systematisierung und Begriffsbestimmung, www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/quartiermanagement [07.01.03]
- Franke, T./ Löhr, R.-P./ Sander, R. 2000: Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 39 (2000), 243-68
- Friedrichs, J./ Galster, G./ Musterd, S. 2003: Neighbourhood Effects on Social Opportunities: The European and American Research and Policy Context Housing Studies, Vol. 18, No. 6, 797–806,
- Fuchs, O./ Fürst, D./ Rohr-Zänker, R. 2002: Neue Kooperationsformen zwischen Kommunen, Bürgern und Wirtschaft, Bonn (Bundesamt f. Bauwesen u. Raumordnung, Werkstatt-Berichte 2/2002), 1-87
- Fürst, D. 2003a: Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neo-liberaler Marktwirtschaft, in: I.Katenhusen, W.Lamping, (Hrsg.): Demokratien in Europa, Opladen, 251-68
- Fürst, D. 2003b: Regional Governance, in: A. Benz, (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, 49-70
- Fürst, D. 2003c: Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung 8/9.2003, 441-50

- Fürst, D. 2002: Kontinuität und Wandel der Planungsphilosophie: Impulsstatement. In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hrsg.), 2002: Zukunftsforum Raumplanung. Gemeinsamer Kongress 2001 von ARL und BBR, Hannover 2002, 43-52
- Fürst, D. 2001a: Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? in: Raumforschung und Raumordnung 59(2001), 370-80
- Fürst, D. 2001b: Begriff der Planung und Entwicklung der Planung in Deutschland, in: Fürst, D./ Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung, Dortmund, 9-30
- Fürst, D. 2001c: Selbststeuerungsfähigkeit der Regionen, www.laum.uni-hanover.de/ilr/publ/onlinepubl.html [25.10.2002]
- Fürst, D. 2000: Eigenständige Regionalentwicklung im Zeichen der Globalisierung, in: Tourismus Journal, 4. Jg. Heft 2, 177-194
- Fürst, D. 1998a: Wandel des Staates - Wandel der Planung, in: Neues Archiv f. Niedersachsen 2/1998, 53-74
- Fürst, D. 1997: Der AGENDA 21-Prozeß als Koordinations- und Kooperationsproblem, in: Tourismus-Journal 1(1997), 117-28
- Fürst, D. 1987: Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften, in: Ellwein, T./Hesse, J.J./ Mayntz, R./Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1, Baden-Baden, 261-284
- Fürst, D./Lahner, M./Zimmermann, K. 2004: Neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung: Placemaking und Local Governance, Erkner/Berlin
- Fürst, D./ Löb, S./ Rudolph, A./ Zimmermann, K. 2003a: Steuerung durch Regionalplanung, Baden-Baden
- Fürst, D./ Rudolph, A./ Zimmermann, K. 2003b: Koordination in der Regionalplanung, Opladen
- Fürst, D./ Schubert, H./ Rudolph, A./ Spieckermann, H. 2001: Regionale Akteursnetzwerke. Analysen zur Bedeutung der Vernetzung am Beispiel der Region Hannover, Opladen 2001
- Freie Hansestadt Bremen 1998a: Mitteilung des Senats zu WiN, Drucksache 14/708 S
- Freie Hansestadt Bremen 1998b, Amt für Wohnungswesen und Städtebau: Nachbesserungsmaßnahmen im Wohngebiet Blockdiek
- Gabriel, O. W. 1997: Innovation durch Partizipation, in: Klein, A. (Hrsg.) Politische Beteiligung und Bürgerengagement, Bonn, 151-183
- Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW) 1998: Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und neuen Bundesländern, Köln
- Görlitz, A./Burth, H.-P. 1998 (1995): Politische Steuerung. Ein Studienbuch. Opladen
- Goss, S. 2001: Making local governance work: networks, relationships, and the management of change. New York: Palgrave, 2001

- Grande, E. 1997: Auflösung, Modernisierung oder Transformation? Zum Wandel des modernen Staates in Europa, in: Grande, E./ Prätorius, R. (Hrsg.) Modernisierung des Staates, Baden-Baden
- Greca, R. 2000: Institutional co-governance as a mode of co-operation between various social service carriers and providers. In: Public Management, Vol.2, Iss. 3, 379-395
- Greiffenhagen, S./Neller, K. 2005 (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Programm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die Soziale Stadt. Wiesbaden
- Grimm, D 1987: Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition, in: ders. (Hrsg.): Recht und Staat in der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt/Main
- Grimm, G./Micklinghoff, G./Wermker, K. 2001: Raumorientierung der Verwaltung, in: Soziale Stadt info Nr. 6, 13-18
- Grote, J./Gbiki, B. (Hrsg.) 2002: Participatory Governance, Opladen
- Habisch, A. Sozialkapital, in: W. Korff (Hrsg.) Handbuch der Wirtschaftsethik, Bd. 4, Gütersloh (1999) 472-509
- Habisch, A.; Schmidpeter, R. 2001: Die Perspektive des Sozialkapital-Ansatzes. Beitrag zum Workshop „Sozialkapital und bürgerschaftliches Engagement“ der Enquete Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages, 25.06.2001, Berlin.
- Hajer, M./Zonnefeld, W. 2000: Spatial Planning in the Network Society - Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands, in: European Planning Studies, Vol. 8, No. 3, 337-355
- Hanesch, W. 1997: Überlebt die Soziale Stadt? Opladen
- Harding, A. 2000: Regime Formation in Manchester and Edinburgh, in: Stoker, G. (Hrsg.) The new politics of British Local governance, Basingstoke, 54-71
- Haug, Sonja, 1997: Soziales Kapital. Ein kritischer Überblick über den aktuellen Forschungsstand. Arbeitspapiere Arbeitsbereich II/ Nr. 15, (MZES Mannheim) Mannheim
- Häussermann, H. 2003: Evaluation des Programms ‚Soziale Stadt‘ – Konzept für die Zwischenevaluation 2003/2004, Vortrag zur Tagung „Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt‘“ 8./9.5.2003, Stuttgart
- Häussermann, H. 2001: Die Privatisierung der Stadt, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. FS für H. Wollman, Opladen, 41-61
- Häussermann, H. 2000: Die Krise der „sozialen Stadt“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 10-11/2000), Bonn
- Häussermann, H./Kapphan, A. 2000: Berlin – von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990, Opladen
- Haus, M. 2002a (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde. Opladen
- Haus, M. 2002b: Einleitung: Lokale Politikforschung als Frage nach Bürgergesellschaft und sozialem Kapital, in: Haus, M. 2002a (Hrsg.), 9-29

- Haus, M./Heinelt, H. 2003: Sustainability and Policy Challenge: the Cases of Economic Competitiveness and Social Cohesion, in: Haus, M./Heinelt, H./Steward, M. (Hrsg.) Democratic Choices of Cities, Routledge i.E.
- Herrmann, H. 2002a: Initiierte Bürgerforen – Bürgerbeteiligung im Rahmen sozialer Stadtentwicklung in Hamburg, in: Haus, M. (Hrsg.) 2002a, 211-229
- Herrmann, H. 2002b: Bürgerforen. Ein lokalpolitisches Experiment in der Sozialen Stadt. Opladen
- Healey, P. 1993: Planning through debate: The Communicative in Planning Theory. In: Fischer, F./Forester, J. (Hrsg.): The argumentative turn in policy analysis and planning. Durham/London, 233-253
- Healey, P. 1998a: Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning, in: Environment & Planning A, Vol. 30, 1531-1546
- Healey, Patsy, 1998b: Collaborative planning in a stakeholder society, in: Town Planning Review, Vol. 69, No. 1, 1-21
- Healey, P./Vigar, G./Hull, A./Davoudi, S. 2000: Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain. Houndmills u.a.
- Healey, P./ Hillier, J. 1996: Communicative Micropolitics: A Story of Claims and Discourses, in: International Planning Studies, Vol 1, No. 2, 165-184
- Hedström, P./ Swedberg, R. 1998: Social mechanisms: An introductory essay, in: dies. (Hrsg.): Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory, Cambridge University Press, Cambridge, 1-32
- Heinelt, H. 2004: Governance auf lokaler Ebene, in: Benz, A., (Hrsg.) Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 30 - 49
- Heinelt, H./Mayer, M. 2001: Lokale Politikforschung in Deutschland, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. FS für H. Wollman, Opladen, 63-76
- Heinelt, H./ Mühlich, E. (Hrsg.) 2000: Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse, Opladen
- Heinelt, H./Wollmann, H. (Hrsg.) 1991: Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik in den 80er und 90er Jahren. Basel u.a.
- Heinz, W. 1998: Stadtentwicklungsplanung, in: Häussermann, H. (Hrsg.) Großstadt – Soziologische Stichworte, Opladen, 235-246
- Hibbitt, K./Jones, P./Meegan, R. 2001: Tackling Social Exclusion: The Role of Social Capital in Urban Regeneration on Merseyside – From Mistrust to Trust? in: European Planning Studies, Vol. 9 No. 2, 141-161
- Hirst, P. 2000: Democracy and Governance, in: Pierre, J. 2000 (Hrsg.) 13 - 35
- Hollingsworth, J.R./Boyer, R. 1997: Coordination of economic actors and social systems of production, in: dies. (Hrsg.): Contemporary Capitalism. The embeddedness of Institutions, Cambridge University Press, 1-47
- ILS (Institut f. Landes- u. Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) 2000: Lokale sozio-ökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf, Dortmund 2000 (ILS-Schriften Nr. 168)

- Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. 2003: Regieren und Institutionenbildung, in: dies. (Hrsg.) Europäische Integration, Opladen 11-48
- Jann, W. 2003: State, Administration and governance in Germany: Competing traditions and dominant narratives, in: Public Administration, Vol. 83, No. 1, 95-118
- Jann, W. / Wegrich, K 2004: Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, A. (Hrsg.) Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 193 - 214
- Jansen, D. 2003: Einführung in die Netzwerkanalyse, Opladen.
- Jaspers, K. 2000: Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ und Bundesländerprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Die soziale Stadt“, in: Difu (Hrsg.) 2000, Berlin
- Jessop, B. 2000: Governance Failure, in Stoker, G. (Ed.): The New Politics of British Local Governance, Macmillan: Houndmills, Basingstoke et al. 11-32
- Jessop, B. 1998: The rise of governance and the risk of governance failure: the case of economic development, in: International Social Science Journal No. 155, 29-45
- Jessop, B. 1995: The regulation approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change? in: Economy and Society, Vo. 24, Iss. 3, 307-333
- John, P. 2001: Local Governance in Western Europe, London
- Jones, C./ Hesterly, W. S.; Borgatti, S. P. 1997: A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. In: Academy of Management Review, Vol. 22 (1997), no. 4, 911-945.
- Kapphan, A. 2002: Das arme Berlin: Zu Entstehung und politischem Umgang mit Armutskonzentration, in: Walther, U.-J. (Hrsg.) 2002a, 87-100
- Kaufmann, F.-X. 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main
- Kaufmann, F.-X. 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. Opladen
- Kaufmann, F.-X. 1999: Sozialstaatlichkeit unter den Bedingungen moderner Wirtschaft. In: Korff, W. u. a.: Handbuch der Wirtschaftsethik Bd.1, 803-833
- Kaufmann, F.-X. 1997: Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt/Main
- Kaufmann, F.-X. (Hrsg.) 1991: The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning, Berlin/ New York
- Keim, K.-D. 1997: Der Verfall des Urbanen. in: Heitmeyer, W (Hrsg.): Bundesrepublik Deutschland : auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Bd. 1 Was treibt die Gesellschaft auseinander? Frankfurt/Main, 245-286
- Kickert 1993: Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management, in: Kooiman, J. (Hrsg.) 1993: Modern Governance. London SAGE, 191 - 204
- Kleger, K. 1996: Metropolitane Transformation durch urbane Regime: Berlin-Brandenburg auf dem Weg zu regionaler Handlungsfähigkeit Amsterdam : G+B Verlag Fakultas, 1996

- Kleinwächter-Jarnot, E. 2000: Das Programm „Soziale Stadt“ – Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung?, in: *PlanerIn* 1/00, 38-40
- Klenk, T./ Nullmeier, F. 2003: *Public Governance als Reformstrategie*. Düsseldorf
- Klijn, E.-H. 2002: Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, process management or a combination of the two?, in: *Public Management Review*, Vol. 4, No. 2, 149-165
- Knill, C./ Lehmkuhl, D. 2002: Private actors and the state: Internationalization and changing patterns of governance, in: *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No.1, 41-63
- König, K. 2002: Governance als Steuerungskonzept, in: ders. (Hrsg.) *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*, Berlin, 9-51
- Kooiman, J 1999: Sociopolitical Governance, in: *Public Management*, Vol. 2, 337-357
- Kooiman, J./v. Vliet 2000: Self-Governance as a mode of societal governance, in: *Public Management*, Vol.2, 359-377
- Kopetzki, C. 2000: Anforderungen an die Umsetzung des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt, in: *Die alte Stadt* 2/2000, 150-156
- Korthals Altes, W. K. 2002: Local Government and the Decentralisation of Urban Regeneration Policies in The Netherlands, in: *Urban Studies*, Vol. 39, No. 8, 1429-1452
- Krummacher, M./ Kulbach, R./ Waltz, V./ Wohlfahrt, N. 2003: *Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement*, Opladen 2003
- Lamping, W./Schridde, H. 2000: Umweltpolitische Steuerung in der Neuorientierung – Agenda 21 als Herausforderung für lokale Politik, in: Heinelt, H./ Mühlich, E. (Hrsg.) 2000: *Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse*, Opladen, 80 - 100
- Lamping, W./Schridde, W./Plaß, S./Blanke, B. 2002: *Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien*. Friedrich Ebert Stiftung, Bonn
- Lauria, M. (Hrsg.) 1997: *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*, SAGE Publ. Thousand Oaks u.a.
- Le Galès, P. 1998: Regulations and Governance in European Cities. in: *International Journal of urban and regional Research*. Vol. 22, 482-506
- Le Galès, P. 2001: Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study, in: *Public Administration* Vol. 79, No. 1, 167-184
- Le Galès, P. 2002: *European Cities – Social Conflicts and Governance*. OUP 2002
- Lin, N. 2001: *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge.
- Löb, S. 2003: Steuerung durch Regionalmanagement, in: Fürst D./ Löb, S./ Rudolph, A./ Zimmermann, K. 2003a: *Steuerung durch Regionalplanung*, Baden-Baden, 95-123
- Löhr, R.-P./ Rösner, V. 2003: Kooperation und Koordination – Bündelung der Ressourcen, in: *Difu/BMVBW 2003 (Hrsg.) Strategien für die Soziale Stadt*. Berlin, 150-169

- Lowndes, Vivien 2001: „Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics“, in: Urban Studies, Jg. 38, Nr. 11, 1953-1971
- Lowndes, V./Wilson, D. 2001: Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable, in: Political Studies, Vol. 49, 629-647
- Lowndes, V./ Skelcher, C. 1998: The dynamics of multiorganizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. In: Public Administration, Vol. 76, 313-333
- Luhmann, N. 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Politische Vierteljahresschrift 30, 4-9
- Lütz, S. 2003: Governance in der politischen Ökonomie, MPIfG Discussion Paper 03/05, Köln
- Machule, D./Usadel, J. 2001: Die politische Dimension: „Soziale Stadt“ - Erfahrungen in Hamburg-Wilhelmsburg, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2001, Berlin, 89-108
- Mäding, H. 2004: Kommunale Haushaltskonsolidierung. Wachsen die Chancen?, in: Löb, S./ Müller, B./ Zimmermann, K. (Hrsg.) 2004: Planung und Steuerung im Wandel. Festschrift für D. Fürst. Wiesbaden, 331 - 346
- Malecki, E.J. 2002: Hard and soft networks for urban competitiveness, in: Urban Studies 39, 929-945
- Maloney, W./Stoker, G./Smith, G. 2000: Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized Top-down Perspective, in: Political Studies Vol. 48, 802-820
- Mangels-Voegt, B. 2002: Kooperative Steuerung in einer diskursiven Umweltpolitik, Frankfurt am Main u.a.: Lang Verlag
- Matthiesen, U. 2002: Baukultur in Suburbia - Perspektiven und Verfahrensvorschläge, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12., 627-636
- Mayer, M. 1990: Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt, in Borst, R./Krätke, S./Mayer, M. u.a. (Hrsg.): Das neue Gesicht der Städte, Basel, 190-207
- Mayer, M. 1992: Lokale Politik, in: Wenz, M. (Hrsg.) 1992: Planungskulturen, Frankfurt am Main/New York, 209-216
- Mayer, M. 1993: Public-Private-Partnership - eine neue Option und Chance für kommunale Wirtschaftspolitik?, in: Roth, R./ Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn/Opladen, 440-450
- Mayer, M. 1996: Postfordistische Stadtpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie Jg. 40, Heft 1-2, S. 20-27
- Mayntz, R. 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1987. Baden-Baden, 89-110
- Mayntz, R. 1992: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, in: Journal für Sozialforschung, 1/1992, 19-32
- Mayntz, R. 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: A.Héritier, Hrsg., Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993 (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24), 39-57

- Mayntz, R. 1996: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: v. Beyme, K./Offe, C. (Hrsg.): Politische Theorie in der Ära der Transformation, (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25), 148-168
- Mayntz, R. 2004a: Governance im modernen Staat, in: Benz, A., Hg.: Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 66 – 76
- Mayntz, R. 2004b: Governance als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html> [01.11.04] erscheint in: Schuppert, G.F. (Hrsg.) 2005: Governance-Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden i.E.
- Mayntz, R., Scharpf, F.W. 1995a Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: R.Mayntz, F.W.Scharpf, (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/M u. New York, 39-72
- Mayntz, R., Scharpf, F.W. 1995b: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. in: Mayntz, R./ Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/M u. New York, 9-38
- Mingione, E. 1997: The Current Crisis of Intensive Work Regimes and the Question of Social Exclusion in Industrialized Countries, WZB-Discussion Paper FS I 97 – 105
- Mingione, E. 1996: Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates, in: ders. (Hrsg.) Urban Poverty and the Underclass, Oxford/ Cambridge, 3-40
- Mouleart, F./ Swyngedouw, E./ Rodriguez, A. 2001: Large Scale Urban Development Projects and Local Governance: from Democratic Urban Planning to Besieged Local Governance, in: Geographische Zeitschrift, 89. Jg. Heft 2+3, 61-84
- Mouleart, F. et al 2000: Globalization and integrated area development in European Cities. Oxford
- Mühlen, M.v.d./Wermker, K. 2001: Raumorientierung der kommunalen Selbstverwaltung, Positionspapier des Netzwerks für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, <http://www.soziale-stadt.nrw.de/informationen/materialien.html> [14.04.2003]
- Mussel, C. 2002: Nachhaltige Stadtteilentwicklung aushandeln? - Politik der kleinen Schritte. Chancen und Grenzen einer inkrementalistischen Stadtentwicklung am Beispiel Kassels. Aus: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.), 2002: Soziale Stadt – Zwischenbilanzen: Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen 117-130
- Naschold, F./ Bogumil, J. 1998: Modernisierung des Staates. New public management und Verwaltungsreform. Opladen
- Newman, J. 2001: Modernising Governance, Sage London u.a.
- Nullmeier, F. 1997: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft. In: Benz, A./ Seibel, W. (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, 101-145
- Oberti, M. 2000: Diversity and complexity in local forms of urban anti-poverty strategies in Europe, in: International Journal of urban and regional Research. Vol. 24, No. 3, 536-553

- Offe, C, Fuchs, S. 2001: Schwund des Sozialkapitals? Der Fall Deutschland, in: R.D.Putnam, Hg.: Gesellschaft und Gemeinsinn, Sozialkapital im internationalen Vergleich, Gütersloh 2001, 417-514
- Offe, C. 2000: Staat, Markt und Gemeinschaft. Gestaltungsoptionen im Spannungsfeld dreier politischer Ordnungsprinzipien, in: Ulrich, P. (Hrsg.) Die Wirtschaft der Gesellschaft: Perspektiven an der Schwelle zum 3. Jahrtausend. St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Bern, 105-129
- Ostrom, E. 1985: A method of institutional analysis, in: Kaufmann, F.-X./ Majone, G./ Ostrom, V. (Hrsg.): Guidance, control and evaluation in the public sector, Berlin/New York, 459-475
- Ostrom, E. 1992: Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems, ICS Press San Francisco
- Ostrom, E 1999: Die Verfassung der Allmende, Tübingen
- Ostrom, E. 2000a: Reformulating the Commons, in: Swiss Political Science Review 6(1): 29-52
- Ostrom, E. 2000b: Collective Action and the Evolution of Social Norms, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 14, No. 3, 137-158
- Ostrom, E./ Ahn, T.K., 2001: A Social Science Perspective on Social Capital. Beitrag zum Workshop „Sozialkapital und bürgerschaftliches Engagement“ der Enquete Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages, 25.06.2001, 9-22
- Ostrom, E., Gardner, R. 1991: Rules and games, in: Public Choice, Vol. 70, No. 4, (Sonderband) 121-149
- Ouchi, W. G. 1980: Markets, Bureaucracies, and Clans, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 25, March 1980, 129 - 141
- Painter, C. 1997: Regulation, Regime and Practice in Urban Politics, in: Lauria, M. (Hrsg.) Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy. SAGE: Thousand Oaks u.a., 122 - 144
- Pfeiffer, U. 2000: Zukunft der Stadt, Stadt der Zukunft, in: Der Städtetag 10/2000
- Pierre, J. 1999: Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics, in: Urban Affairs Review, vol. 34, No. 3, 1999, S. 372-396
- Pierre, J. (Hrsg.) 2000: Debating Governance, Oxford
- Pierre, J./ Peters, G.B. 2000: Governance, politics and the state, London 2000
- Porras, F. J. 2002: Local Governance and Democracy in Mexico, Paper präsentiert anlässlich der ECPR joint session of workshops in Turin, 22-27. März 2002
- Powell, W. 1990: Neither Network nor Hierarchy. Network forms of Organisation, in: Research in organisational behaviour, 12, 295-336
- Prittwitz, V. v. 1994: Politikanalyse, Opladen
- Purdue, D. 2001: Neighbourhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital, in: Urban Studies, Vol. 38, No. 12, 2211-2224
- Putnam, R. D. 1998: Foreword. In: Housing Policy Debate, Vol. 9 (1998), Iss. 1, S. v-viii.

- Putnam, R. D. 1993a: Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton
- Putnam, R. D. 1993b: The prosperous community. In: The American Prospect, Vol. 4 (1993), Iss. 13, S. 35-47 <http://www.prospect.org/print/V4/13/index.html> [23.07.2003]
- Rhodes, R.A.W. 1996: The new governance: Governing without Government, in: Political Studies, Vol. 44, 652-667
- Rhodes, J./Tyler, P./Brennan, A. 2003: New Developments in Area-based Initiatives in England: The experience of the Single Regeneration Budget, in: Urban Studies Vol. 40, No. 8, 1399-1426
- Richter, R./Furubotn, E.G. 2003: Neue Institutionenökonomik: eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen (3. überarb. und erw. Aufl.)
- Ritter, E.-H. 1987: Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft (1). Baden-Baden, 321-352
- Ronge, V. 1994: Politische Steuerung – innerhalb und außerhalb der Systemtheorie, in: Dammann, K. (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen
- Rosenau, J. N. 1992: Governance, Order, and Change in World Politics, in: Czempel, E.-O./Rosenau, J.N. (Hrsg.): Governance without government. Order and Change in World Politics. 1-30
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative des Phasenmodells. in: A.Héritier, (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen. (PVS-Sonderheft 24), 116-148
- Sandner, R. 1998: Stadtteilforen in Berlin. Ein Beitrag zur neuen Planungskultur?, in: DISP 134, 20-23
- Saretzky, T. 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Verhandlungsmodi. In: Prittwitz, V. von (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, 19-40
- Sauer, M. 2000: Gesellschaftliche Steuerungschancen durch Elitenintegration?: Kommunikation und Kooperation bundesdeutscher Funktionsträger vor dem Hintergrund funktionaler Differenzierung, Opladen
- Sauter, M. 2001: Integrierte Stadtteilentwicklung: vom Sonderprojekt zum Regefall, in: Wohnbündinformationen 2/2001
- Schader-Stiftung 2001 (Hrsg.): Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt
- Scharpf, F. W. 1989: Politische Steuerung und Politische Institutionen. in: PVS 30, 10-21
- Scharpf, F. W. 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staats am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, B. (Hrsg.) Staat und Demokratie in Europa, Opladen 93 - 115
- Scharpf, F. W. 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: A.Héritier, (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen. (PVS-Sonderheft 24), 57-83

- Scharpf, F.W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen
- Schimank, U. 2002: Theoretische Modelle sozialer Strukturodynamiken: Gefüge von Generalisierungsniveaus. In: Mayntz, R. (Hrsg.): Akteure – Mechanismen – Modelle. Frankfurt am Main/ New York, 151 - 178
- Schimank, U. 1996: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Opladen
- Schmals, Klaus M. 2001: Politische Steuerungsinstrumente sozialintegrativer Stadtentwicklung - Ein Überblick, in: Schader-Stiftung (Hrsg.) 2001, 52-61
- Schmals, Klaus M./Kemper, S. 2000: Steuerungsinstrumente einer sozialintegrativen Stadtentwicklung, Darmstadt
- Schmals, Klaus M./Kemper, S. 2000: Steuerungsinstrumente einer sozialintegrativen Stadtentwicklung, Darmstadt
- Schmitter, P.C. 2002: Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve "sustainable and innovative policies in a multilevel context"? in: Grote, J./Gbiki, B. (Hrsg.): Participatory Governance, Opladen, 51-69
- Schnur, O. 2003: Lokales Sozialkapital für die Soziale Stadt. Opladen
- Schridde, H. 2001: Die Soziale Stadt in der Politikverflechtung, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2 2001, 105-136
- Schridde, H. 2002: Soziale Stadt und vernetztes Regieren, Diskussionspapiere und Materialien, Nr. 14, www.aspp.uni-hannover.de [07.12.2003]
- Schubert, H. 2001: Qualifikationen und Kompetenzen des Quartiermanagements, in: Wohnbündinformationen, 2/2001 http://www.wohnbund.de/info0201_3.htm, [21.10.02]
- Schubert, H. 2004: Netzwerkmanagement – Planung und Steuerung von Vernetzung zur Erzeugung raumgebundenen Sozialkapitals, in: Löb, S./ Müller, B./ Zimmermann, K. (Hrsg.) 2004: Planung und Steuerung im Wandel. Festschrift für D. Fürst. Opladen, 177 - 200
- Schubert, H./Spiekermann, H. 2002: Aufbau von Netzwerken als eine Kernaufgabe des Quartiersmanagements, in: Walther, U.-J. (Hrsg.) Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Opladen, 147-162
- Schubert, H./Spiekermann, H./Franzen, D. 2002: Stadtteil- und Quartiermanagement - Handlungsgrundlagen für Management und Organisation der sozialen Stadterneuerung. Abschlußbericht Forschungsprojekt „Integriertes Stadtteilmanagement“, Arbeitspapier 7. Köln
- Schubert, D. 2000: Wirklich ein Paradigmenwechsel?, in: db 7/2000, 30-31
- Schuppert, G. F. 2003: Governance-Leistungen der Zivilgesellschaft. Vom staatlichen Rechtsetzungsmonopol zur zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung, in: Gosewinkel, Dieter; Rucht, Dieter; van den Daele, Wolfgang; Kocka, Jürgen (Hrsg.), 2003: Zivilgesellschaft – national und transnational. WZB-Jahrbuch 2003, Berlin 245-269.

- Schuppert, G. F. 1998: Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, D. (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabewahrnehmung. Baden-Baden, 19-59
- Schuppert, G. F. 1997: Assoziative Demokratie. Zum Platz des organisierten Menschen in der Demokratietheorie, in: Klein, A./ Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement. Bonn, 114 - 152
- Schuppert, G. F. 1989a: Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation – Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 114. Bd., 127 - 148
- Schuppert, G. F. 1989b: Markt, Staat, Dritter Sektor - oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 3/1989, 47-87
- Selle, K. 1991: Mit den Bewohnern die Stadt erneuern... Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern. Darmstadt/ Dortmund
- Selle, K. (Hrsg.) 1996a: Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen, Wiesbaden.
- Selle, K. 1996b: Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück, in: Selle, K. (Hrsg.) 1996a, 61-79
- Selle, K. 1997: Kooperationen im intermediären Bereich - Planung zwischen „Commodifizierung“ und „zivilgesellschaftlicher Transformation“, in: Schmalz, K. M./Heinelt, H. (Hrsg.): Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite, Potentiale, Opladen, 29-58
- Selle, K. 2004: Kommunikation in der Kritik? Anmerkungen zur jüngeren Diskussion um die kommunikative Orientierung in Praxis und Theorie der Planung, in: Löb, S./ Müller, B./ Zimmermann, K. (Hrsg.) 2004: Planung und Steuerung im Wandel. Festschrift für D. Fürst. Wiesbaden, 229 - 256
- Siebel, W./Ibert, O./Mayer, H.-N. 2001: Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur. In: Leviathan, Heft 4 (2001) 526-543
- Sieverts, Th./Ganser, K. 1993. Vom Aufbaustab Speer bis zur internationalen Bauausstellung Emscher Park und darüber hinaus – Planungskulturen in der Bundesrepublik Deutschland, in: DISP 115, 31-37
- Simons, K. 2003: Politische Steuerung großer Projekte. Berlin Adlershof, Neue Mitte Oberhausen und Euralille im Vergleich, Opladen
- Stoker, G. 1998a: Governance as theory? Five propositions, in: International Social Science Journal No. 155, 1998, 17-28
- Stoker, G. 1998b: Public-Private-Partnerships and Urban Governance, in: Pierre, J. (Hrsg.) Partnerships in Urban Governance: European and American Experience, New York, 34-51

- Stoker, G. 2000a: Urban political science and the challenge of urban governance, in: Pierre, J., (Hrsg.) *Debating Governance*, Oxford 2000, 91-109
- Stoker, G. 2000b (Ed.): *The New Politics of British Local Governance*, Macmillan: Houndmills, Basingstoke et al.
- Stoker, G./ Mossberger, K. 2001: The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization, in: *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No. 6, 810-835
- Stone, C. 2002: *Urban Regimes and Problems of Local Democracy*, Ms. präsentiert anlässlich der ECPR Joint Sessions of Workshops in Turin, 22-27 März 2002
- Stone, C. 2001: The Atlanta Experience Re-examined: The Link between Agenda and Regime Change, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25, Iss. 1, 20-34
- Stone, C. 1993: Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach, *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, Iss. 1, 1-28
- Stone, C. 1989: *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas
- Streeck, W./ Schmitter, P. 1996: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessenregierungen zu sozialer Ordnung, in: Kenis, P./ Schneider, V. (Hrsg.) *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt am Main 123 - 164
- Taylor-Gooby, P. 1999: Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 28, Iss. 1, 97-114
- team2: Jahresberichte für die Jahre 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 „Nachbesserungsmassnahmen in Blockdiek“
- Ulrich, G. 1994: *Politische Steuerung. Staatliche Interventionen aus systemtheoretischer Sicht*. Opladen
- Van den Berg, L./ van der Meer, J./ Pol, Peter M.J. 2003: Organizing Capacity and Social Policies in European Cities, in: *Urban Studies*, Vol. 40, No. 10, 1959-1978
- Van Kersbergen, Kess/ van Waarden, Frans 2004: Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy, in: *European Journal of Political Research* Vol. 43, 143-171
- Voelzkow, H. 1999: Die Governance regionaler Ökonomien im internationalen Vergleich: Deutschland und Italien. In: Fuchs/Krauss/Wolf (Hrsg.): *Die Bindungen der Globalisierung*. Marburg, 48-91
- Voelzkow, H. 1996: Der Zug in die Regionen. Politische Regionalisierung als Antwort auf die Globalisierung der Ökonomie, in: *Berliner Debatte INITIAL*, 5/1996, 68-78
- Voigt, R. 1995: Der kooperative Staat: Auf der Suche nach einem Steuerungsmodus, in: ders. (Hrsg.) *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung*. Baden-Baden, 33-92
- Voigt, S. 2002: *Institutionenökonomik*. UTB Wiesbaden
- Vowe, G. 1994: Politische Kognition. Umriss eines kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns. In: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 423-447

- VV-Städtebauförderung 1999 (Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen 1999) Berlin
- Vranken, J./De Decker, P./ Van Niewenhuyze, I. (Hrsg.): Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability. National Context Reports. UGIS Working Paper. Antwerpen 2002
- Walther, U.-J. 2002a (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Opladen
- Walther, U.-J. 2002b: Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die Soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen, in: ders. (Hrsg.) Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Opladen, 23-43
- Walther, U.-J. 2000: Vorhang auf und viele Fragen offen, in: Die alte Stadt, 2/2000, 157-162
- Wassermann, S./ Faust, K. 1994: Social Network Analysis. Methods and Applications, Cambridge.
- Webb, A. 1991: Co-ordination: A problem in public sector management, in: Policy and Politics, Vol. 19, 229-242
- Weiss, K. 2002: Das Neue Steuerungsmodell - Chance für die Kommunalpolitik? Opladen
- Weiss, T. G. 2000: Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges, in: Third World Quarterly, Vol. 21, No. 5, 795 - 814
- Wiechmann, T. 1998: Vom Plan zum Diskurs. Marburg
- Wiesenthal, H. 2000: Markt, Organisation und Gemeinschaft als zweitbeste Verfahren sozialer Koordination. In: Werle, R./ Schimank, U. (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt am Main, 44 - 73
- Wigmans, G. 2001: Contingent governance and the enabling city. The case of Rotterdam. In: City, Vol.5, No.2, 203-223
- Williamson, O. E. 1996: The Mechanisms of Governance. New York u.a.
- Willenbrock, H. 2004: Wolfsburg klotzt, in: Brandeins, Heft 5, 2004, 59-64
- Willke, H. 1995: Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Stuttgart/Jena
- Wollmann, H. 2002a: Zur "Doppelstruktur" der lokalen Ebene: zwischen politischer Kommune und („zivil“-)gesellschaftlicher Gemeinde, in: Haus, M. (Hrsg.): 2002a, 328-339
- Wollmann, H. 2002b: Recent advances of direct democracy and NPM modernisation in German local government: compatible, complementary or contradictory currents?, Ms. präsentiert anlässlich der ECPR Joint Sessions of Workshops in Turin, 22-27 März 2002
- Zimmer, A. 2002: Dritter Sektor und Soziales Kapital. Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor - Nr. 19, Januar 2002. www.aktive-buergerschaft.de/vab/ressourcen/diskussionspapiere [16.09.03]
- Zimmer, A./ Priller, E. 2003: Dritte-Sektor-Organisationen zwischen „Markt“ und „Mission“, in: Gosewinkel, Dieter; Rucht, Dieter; van den Daele, Wolfgang; Kocka, Jürgen

(Hrsg.), 2003: Zivilgesellschaft – national und transnational. WZB-Jahrbuch 2003, Berlin 105-127.

Zumbansen, P. 2000: Ordnungsmuster im modernen Wohlfahrtsstaat. Lernerfahrungen zwischen Staat, Gesellschaft und Vertrag, Baden-Baden

Endberichte der Programmbegleitung vor Ort

Austermann, K./ Ruiz, M./ Sauter, K. 2002: Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung. Gelesenkirchen-Bismarck/ Schalke-Nord. Schriftenreihe des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund

Beer, I/ Musch, R. 2002: Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt, Modellgebiet Kottbusser Tor, Berlin-Kreuzberg. Endbericht im Rahmen der Programmbegleitung vor Ort, Berlin.

Böhme, C./ Franke, T. 2002: Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Leipziger Osten. Endbericht. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) Berlin

Breckner, I./ Herrmann, H./ Gonzales, T. 2002: Endbericht der Programmbegleitung vor Ort des Modellgebiets Hamburg Altona Lurup, Hamburg/ Berlin

Cramer, C./ Strauss, C. 2003: Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Nürnberg – Galgenhof/Steinbühl, Kurzfassung. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) Berlin

Cramer, C./ Schuleri-Hartje, U.-K. 2002: Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Schwerin Neu-Zippendorf, Endbericht. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) Berlin

Frinken, M./ Rake, H./ Schreck, S. 2002: Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt Programmbegleitung vor Ort, Modellgebiet Flensburg, Endbericht, Hamburg/ Berlin

FIRU 2002: Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Innenstadt Neunkirchen, Endbericht, Kaiserslautern/ Berlin

Geiling, H./ Bartnick, E./ Heinzelmann, C./ Schwarzer, T. 2002: Begleitende Dokumentation der Programmbegleitung vor Ort Hannover Vahrenheide - Endbericht, Hannover/ Berlin.

Geiss, S./Kemper, J./ Krings-Heckemeier, M.-T. 2002: Programmbegleitung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – Modellgebiet „Halle-Silberhöhe“, Sachsen-Anhalt, Endbericht, Berlin

Knorr-Siedow, T./ Jahnke K./ Trostorff B. 2002, Programmbegleitung vor Ort Cottbus Sachsendorf-Madlow, Abschlussbericht, Erkner/ Berlin

Kreisl, P./ Mussel, C. 2002: Bund-Länder-Programm "Soziale Stadt" Modellgebiet Kassel-Nordstadt. Endbericht der Programmbegleitung vor Ort (PvO). Universität Kassel, Fachbereich Stadtplanung/ Landschaftsplanung, AG Dialogische Planung (Hrsg.) und Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen GmbH (Hrsg.), Kassel/ Berlin

Krings-Heckemeier, M.-T./ Heckenroth, M./ Geiss, S. 2002: Programmbegleitung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – Modellgebiet Singen-Langenrain, Berlin

Meyer, U./ Franke, T. 2002: Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Bremen-Gröpelingen, Endbericht, Berlin