

Einleitung

Problemstellung und Überblick

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Auswahl der Fallstudien und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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