

Schlussbetrachtung: Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik

Das Policy-Making der sozialen Stadtpolitik habe ich beschrieben als einen Prozess der Initiierung, Strukturierung und Institutionalisierung von Diskursen („Abwärtsspirale benachteiligter Stadtteile“, „soziale Stadt“), in Form von Förderprogrammen, Implementationssystemen („Quartiersmanagement“) und Projekten. Am Beispiel der europäischen Städtepolitik, des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ und des Berliner Landesprogramms „Sozialorientierte Stadtentwicklung/Quartiersmanagement“ wurde der Einfluss bestehender Policy-Institutionen auf die Politikgestaltung deutlich. Bei allen Unterschieden zeigen sich auch gemeinsame Konturen einer sozialen Stadtpolitik als Resultat einer Institutionenpolitik, einer absichtsvollen Beeinflussung der Institutionalisierung einer Leitidee (vgl. Lepsius 1995: 400). Im konzeptuellen Teil dieser Arbeit habe ich Netzwerke, Institutionen und Diskurse als Analyse-Einheiten einer diskursanalytisch informierten neo-institutionellen Policyforschung vorgestellt, mit der dieser Zusammenhang herausgearbeitet werden kann. In der Schlussbetrachtung möchte ich nun mit Hilfe dieser Konzepte die betrachteten Politikprozesse vergleichend diskutieren. Dabei gehe ich, dem Gesamtaufbau der Arbeit folgend, in zwei Schritten vor: Zunächst wird der Prozess der Institutionalisierung der Policy-Diskurse in den politischen Programmen nachgezeichnet. Dann wird die Ausdeutung der Programme in Berlin in ein System aus Fördergebieten, Verfahrensträgern, integrierten Handlungskonzepten und auch die Umsetzung in Form von konkreten Projekten verhandelt. Die Zusammenschau ermöglicht eine programmübergreifende Einschätzung der Politik. Gerade durch diesen

umfassenden Blick wird es möglich, auch den Prozess des Policy-Making selbst als Bestimmungsfaktor für die gegenwärtige Form der Politik zu berücksichtigen. Nach diesem Überblick verlasse ich die Retrospektive und widme mich der aktuellen Diskussion über die zukünftige Gestalt der sozialen Stadtpolitik. Dabei thematisiere ich auch die Rolle der Wissenschaft im Politikprozess, die sich m.E. einer kritischen Selbstreflexion unterziehen muss, um eine Neugestaltung des Policy-Making zu unterstützen. Auch für diese Selbstbetrachtung bietet die neo-institutionelle und diskursanalytische Perspektive hilfreiche Konzepte und Argumente. Abschließend skizziere ich den Beitrag des hier entwickelten Analysekonzepts zur soziologischen Politikforschung.

Vom Diskurs zum Programm

In allen Politikprozessen stellt die soziale Stadtpolitik eine Reaktion auf eine drohende Zunahme sozialer Ausgrenzung in den Städten dar. Der Begriff der sozialen Ausgrenzung hatte Ende der 1980er Jahre Konjunktur, um neue Formen sozialer Ungleichheit und Fragen der gesellschaftlichen Teilhabe zu thematisieren und löste immer mehr den Begriff der Armut ab.¹ Die Neudefinition der sozialen Frage implizierte eine räumliche Dimension („Spaltung der Stadt“) und ermöglichte eine sozialpolitische (Sozialraumorientierung der Sozialplanung) und eine städtebauliche Lesart (Sozialraumorientierung der Stadtplanung). In der Phase der Deutungskämpfe und der Diskursstrukturierung Anfang der 1990er Jahre schien entsprechend auch eine Interpretation der sozialen Stadtpolitik als Weiterentwicklung einer Sozialpolitik ebenso möglich wie die sich letztlich durchsetzende Lesart als Strukturpolitik und als Stadterneuerungspolitik. Auf europäischer Ebene fiel 1993/94 die Entscheidung für eine Beendigung des sozialpolitischen Armutsbekämpfungsprogramms (POVERTY III) und eine Übernahme des Ansatzes in einem neugeschaffenen strukturpolitischen Programm für städtische Gebiete (URBAN) im Zusammenhang mit einer allgemeinen Eindämmung und Neuorientierung der europäischen Sozialpolitik und einer Stärkung der Strukturpolitik. Auch auf Bundesebene waren die ersten Appelle noch sehr umfassend und beinhalteten auch sozialpolitische Konzepte, wie etwa der Vorschlag für eine „katalytische Sozialpolitik“ der Kommission Zukunft Stadt 2000. Hier führte die Thematisierung in der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) und die Einbeziehung ressortnaher

1 Insofern kann bei den hier behandelten Programmen auch nicht von „Anti-Urban-Poverty“-Strategien gesprochen werden (vgl. Mayer 2003). Nicht Armut, sondern Ausgrenzung gilt ihnen als politikbegründendes Problem.

Politikberatung zu einer Betonung der städtebaulichen Aspekte und schließlich zu einer Einbindung in die Städtebauförderung. In der Berliner Landespolitik spielte sich die Politikformulierung zwischen der Bauverwaltung und der Stadtentwicklungsverwaltung ab, sozialpolitische Argumente und Akteure kamen darin kaum vor.

Die politischen Programme richteten sich dabei nicht auf eine Vermeidung der sozialen Ausgrenzung durch gesamtstädtische Wohnungs- oder Beschäftigungspolitik, sondern auf eine Verhinderung weiterer, selbstverstärkender Effekte in den benachteiligten und benachteiligenden Quartieren. Ihnen liegt, wie insbesondere am Beispiel des Bündler-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ gezeigt, eine „Kontexttheorie“ zugrunde, die von einem „negativen sozialen Lernen“ in den Gebieten ausgeht. Zentrale Sprecher im entsprechenden Diskurs waren Stadtforscher, die mit Szenarien argumentierten, die sie aus Entwicklungen insbesondere in den USA und in Frankreich ableiteten. Das Bild der – schützenswerten – europäischen Stadt (gleichgesetzt mit einer „sozial gemischten“ Stadt) wurde der als segregiert dargestellten amerikanischen Stadt entgegengesetzt. Dieses Spannungsverhältnis rahmte nicht nur den Diskurs, sondern es suggerierte zugleich eine Entscheidungssituation, die *politisch* zu lösen sei. Diese Fokussierung zieht sich vom Grünbuch zur städtischen Umwelt der Europäischen Kommission (Europäische Kommission 1990) bis zum Häußermann-Gutachten für die Berliner Senatsverwaltung (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998) durch.² In dieser Argumentation lag auch der präventive Ansatz der Politik begründet – es ging nicht um die nachträgliche Behebung eines Problems, sondern um die Vermeidung des Eintretens eines bestimmten Szenarios. Damit war zugleich schon im Diskurs eine Perspektive verankert, die nicht die einzelnen „Marginalisierten“ in den Blick nimmt, sondern sozialräumliche Zusammenhänge: „Quartiere“ und „Städte“. Die Programme der sozialen Stadtpolitik sind somit die politische Reaktion auf eine spezifische Problemdeutung, die den räumlichen Aspekt sozialer Ausgrenzung betont und als Gefährdung des europäischen Stadtmodells versteht. Aufgegriffen wurde das Deutungsmuster von Verwaltungen, die für die Planung und Gestaltung von Räumen zuständig sind – von der Generaldirektion für Regionalpolitik (DG Regio) in der Europäischen Kommission und von den Bau- und

2 Die enge Verschränkung der Diskurse auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene wird nicht nur durch diese Rahmung hergestellt, sondern ebenso über die Aktivitäten der Diskurseliten, die auf allen Politikebenen beratend tätig sind und zudem über Forschungsprojekte und Konferenzen in einem regen Austausch stehen.

Stadtentwicklungsministern bzw. -senatoren auf nationaler und auf Landesebene.³

Indem sich die Programmformulierung jeweils in ihren politikfeldbezogenen Beratungsnetzwerken abspielte (Strukturpolitik, Stadterneuerungspolitik), griffen auch deren Policy-Institutionen und gaben der Politik schließlich ihr Gesicht. So ist zu erklären, warum etwa im Fall der EU-Programme wohnungspolitische Aspekte ausgeklammert sind, oder warum im „Soziale Stadt“-Programm nur Investitionen oder investitionsvorbereitende Maßnahmen förderfähig sind (Art. 104 a GG). Der experimentelle Charakter der sozialen Stadtpolitik, der sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene betont wird, steht in einem engen Zusammenhang mit politikbezogener Forschung, die auf den jeweiligen Politikebenen unterschiedlich institutionalisiert war: Mit Art. 10 EFRE stand der Europäischen Kommission ein „Experimentierparagraph“ zur Verfügung, über den sie ihre stadtpolitischen Überlegungen verwirklichen konnte. Sie förderte auf diese Weise sowohl erste „Städtische Pilotprojekte“ als auch europäische Städtenetze und schuf damit neben inhaltlichen Begründungen zwei weitere wichtige Träger für die europäische Stadtpolitik. Das war zum einen das Argument des Demonstrationseffekts städtischer Maßnahmen, die für die europäischen Bürger und Wähler besonders sichtbar sind. Zum anderen entwickelten sich die Städtenetze zu einer aktiven Lobbygruppe, die sich bei den Beratungen über die Förderperioden 1994-1999, 2000-2006 und auch aktuell in den Verhandlungen über 2007-2013 für eine Stärkung der städtischen Dimension der Strukturpolitik einsetzen. Die Bedeutung des Art. 10 hält bis heute an: Nach der späten Entscheidung 1999, die Gemeinschaftsinitiative URBAN doch zu verlängern, konnte nur über Art. 10 eine Finanzierung gesichert werden. Entsprechend wurden die Forschungsanteile erhöht, die wiederum in erster Linie zur Unterstützung von Städtenetzen (über das Teilprogramm URBACT) verwendet werden.

Auf Bundesebene kam der Ressortforschung des Bundesbauministeriums, insbesondere dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt), eine Schlüsselfunktion zu. Auf Anregung der ARGEBAU wurde in diesem Programm ein Forschungsfeld eingerichtet, mit dem eine soziale Stadtpolitik vorbereitet werden sollte („Stadtteile mit besonderer Entwicklungspriorität“). Entscheidend ist, dass dieser Schritt die sich schon in den Diskussionen in der ARGEBAU andeutende enge Bindung des Diskurses an das wesentliche stadtpolitische Instrument des Bauministeriums, die Städtebauförderung, quasi zementierte: Der Dis-

3 Auch bei den Verwaltungen ist eine Verschränkung der Ebenen über Personen gegeben, etwa über die Vertreter der Landesebene in der ARGEBAU oder die Arbeit in Städtenetzen wie EURO CITIES.

kurs um eine soziale Dimension der Stadtpolitik und die Städtebauförderung waren nun verkoppelt. Mit dem Regierungswechsel 1998 öffnete sich den Policy-Akteuren ein Gelegenheitsfenster, mit dem die Experimentierphase dann gewissermaßen übersprungen werden konnte.⁴ Die rot-grüne Bundesregierung schrieb die Erweiterung der Städtebauförderung in den Koalitionsvertrag, und zwar als „soziale Stadt“. Deutlich sichtbar ist der Zusammenhang zu dem Diskurs, der über diesen Begriff geführt wurde: Das Programm ist die Institutionalisierung dieses Diskurses.

Wie auf europäischer und nationaler Ebene, war auch in Berlin wissenschaftliche Politikberatung maßgeblich an der Formulierung der sozialen Stadtpolitik beteiligt. Mit einem Gutachten zur „Sozialorientierten Stadtentwicklung“, das u.a. von einem der wesentlichen Sprecher im Policy-Diskurs auch auf nationaler Ebene, Hartmut Häußermann, verfasst wurde, initiierte der damalige Senator für Stadtentwicklung Peter Strieder eine Debatte, die in dem Senatsbeschluss zu integrierten Stadtteilverfahren/Quartiersmanagement mündete. Dabei gelang es, zwei konkurrierende Policy Communities gleichermaßen einzubeziehen – die „Erneuerer“ und die „Strategen“: In der Politik treffen sich die Argumente und Handlungslogiken der „behutsamen Stadterneuerung“ und der strategischen Stadtentwicklungsplanung. Diese Zusammenführung zeigt sich seither in den beiden neu geschaffenen Instrumenten, dem operativen Quartiersmanagement und dem strategischen Stadtraum-Monitoring.

Kennzeichnend für die Programme ist, dass sie erheblichen inhaltlichen Gestaltungsspielraum lassen und in erster Linie über rahmensetzende Orientierungen wie Leitfäden und Mitteilungen operieren. Im Laufe der Zeit sind diese Orientierungen gereift und präziser geworden, unterstützt durch eine intensive Programmbegleitung (URBACT, Deutsch-Österreichisches URBAN-Netzwerk, DIFU-Programmbegleitung des Soziale-Stadt-Programms, Jour Fixe der Quartiersmanager in Berlin, Evaluationen). Diese Austauschprogramme und Veranstaltungen sowie die beauftragten Studien funktionierten dabei als Diskurspolitik: Sie bewirkten absichtsvoll bestimmte Sprachregelungen, indem neue Begriffe und Instrumente (z.B. „Quartiersmanagement“, „integrierter Ansatz“, „lokale Ökonomie“, „Empowerment“, „Sozialkapital“ etc.) aus der Praxis heraus, z.B. über Good Practice-Beispiele, konsensfähigen Definitionen zugeführt wurden. Diese gemeinschaftliche Definitionsar-

4 Die Verstetigung als „lernendes Programm“ lässt auch eine alternative Interpretation zu: Die Experimentierphase wurde nicht übersprungen, sondern der experimentelle Charakter wird, zumindest in der politischen Rhetorik, auf Dauer gestellt.

beit in der Pilotphase der Programme war elementarer Bestandteil der Diskursinstitutionalisierung. Das Verstetigen dieser Aktivitäten zielt darauf ab, die inhaltliche, orientierende Dimension der Policy-Institution auch unabhängig von Änderungen in der regulierenden Dimension, wie dem Mainstreaming des URBAN-Ansatzes als „Acquis URBAN“, am Leben zu halten.⁵

Umsetzung als Quartiersmanagement

Die administrative Einbettung der sozialen Stadtpolitik in räumlich planende Verwaltungen festigte das im Policy-Diskurs angelegte Prinzip der *Gebietsbezogenheit*.⁶ Um diese Räume zu *koordinieren* ist neben der territorialen Abgrenzung die Installierung von *Management*-Systemen üblich, in denen ein „integriertes Handlungskonzept“ erarbeitet wird, auf dessen Grundlage das Quartier „entwickelt“ werden soll. Mit diesen drei Konstruktionen, so wurde in Kapitel 6 gezeigt, schreiben sich die Programme der sozialen Stadtpolitik in den Stadtraum. Mit Blick auf die Gebietsauswahl möchte ich zwei Aspekte betonen: Der operative Teil der sozialen Stadtpolitik bezieht sich, zumindest in den hier betrachteten Fällen, nicht auf die Gesamtstadt, sondern auf *Quartiere*, auf Teilräume, die von Verwaltung und Politik auf Grundlage bestimmter Kriterien festgelegt wurden. Dieses Verfahren, das ist der zweite Punkt, erinnert an die Festlegung von Sanierungsgebieten. Verändert hat sich in erster Linie das Datenset: maßgeblich sind nun aggregierte Sozialstrukturdaten. Eine Beteiligung von Akteuren außerhalb des politisch-administrativen Systems fand bei der Gebietsauswahl nicht statt. Auch die Festlegung der Aufgabenprofile der Quartiersmanager und die Auswahl der Verfahrensträger war Sache von Politik und Verwaltung. Wie gezeigt, sind vor allem Träger ausgewählt worden, die schon im Rahmen der „Behutsamen Stadterneuerung“ aktiv waren. Diese Erfahrungen brachten sie in ihre Arbeit ein, als Orientierungen bei ihrer Interpretation der Aufgabenbeschreibung, der Wahl ihrer Planungsinstrumente und schließlich auch bei der Formulierung der Handlungskonzepte. So äußert sich das institutionelle Erbe der Stadterneuerung in allen drei hier dargestellten Dimensionen der sozialen Stadtpolitik.

5 In den Begriffen von Jepperson beginnt damit nach der „institutional formation“ eine Phase des „institutional development“ (Jepperson 1991: 152).

6 Zwar ist in den 1990er Jahren auch die sozialräumliche Orientierung der Sozialpolitik im Aufschwung, dort geht es allerdings in erster Linie um ein fachpolitisches Organisationsprinzip (vgl. Riege/Schubert 2002: 31ff).

Die Dominanz der Verwaltung in der Ausdeutung der sozialen Stadtpolitik führte dazu, dass die Quartiersmanager bei Aufnahme ihrer Tätigkeit in einigen Quartieren auf Vorbehalte in der Bewohnerschaft stießen und als verlängerter Arm der Verwaltung wahrgenommen wurden. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass sie über ihren Dienstleistungsvertrag lediglich der Verwaltung gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Hier besteht ein Widerspruch zu dem Anspruch an diese Akteure, als intermediäre Instanzen zwischen Systemwelt und Lebenswelt vermittelnd zu wirken. Mit anderen Worten: Es besteht eine Diskrepanz zwischen der regulierenden und der normativ-kognitiven Dimension der als Quartiersmanagement institutionalisierten sozialen Stadtpolitik. Ein weiteres Problem, das sich aus der verwaltungsdominierten Auslegung der Politik ergibt, liegt in der Ausrichtung der integrierten Handlungskonzepte: Sie ist auf die Verteilung der – zeitlich, räumlich und inhaltlich begrenzten – Fördermittel reduziert. Die Handlungskonzepte stellen die Quartiersmanager in den Mittelpunkt der Strategien und sind nicht als Koordinationsinstrument einer programmunabhängigen lokalen Partnerschaft aus lokal agierenden Organisationen und Akteuren angelegt. Mit dieser Engführung schwächt sich die Politik selbst.

Die Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte erfolgt in erster Linie durch Projekte. Über Projekte werden Partner bzw. Koproduzenten mit ihren Ressourcen (Ko-Finanzierung) und ihren eigenen Problemdeutungen eingebunden. Projekte sind somit Orte der Kopplung und der wechselseitigen Anpassung der beteiligten Partner. Am Beispiel der Gemeinschaftsinitiative URBAN II wurde gezeigt, dass das Förderprogramm dabei die Rolle eines „Motors“ einnehmen kann, indem die Quartiersmanager selbst Projektideen entwickeln und, etwa über Ausschreibungen, nach Projektträgern suchen. Es gibt aber auch Fälle, in denen sich Projektträger von den Zielen und den Fördermitteln der Programme zu Projektvorschlägen inspirieren lassen. Schließlich besteht noch die Möglichkeit, dass das Förderprogramm gerade mit seiner breiten Ausrichtung eine Gelegenheit bietet, ein Projekt umzusetzen, dessen Realisierung bislang an der versäulten Förderlandschaft gescheitert war. Der Zusammenhang zwischen Projekten und Programmen lässt sich verallgemeinernd festhalten als eine rekursive Verschränkung: Die Projekte sind Träger der Leitidee der sozialen Stadtpolitik, zugleich wird die soziale Stadtpolitik erst über die einzelnen Projekte konkret. Wie schon in der Erstellung der integrierten Handlungskonzepte, nehmen auch in den projektbezogenen Aushandlungsprozessen die Verfahrensträger vor Ort, die Quartiersmanager, eine zentrale Vermittlungs- und Gatekeeper-Funktion ein. Ein Ansatz, diese Zentralstellung der Quartiersmanager

aufzuheben, liegt in den Quartiers- und Verfügungsfonds, mit denen in Berlin die Verfahren ergänzt wurden. Dabei handelt es sich um begrenzte Fördertöpfe, über deren Vergabe Jurys entscheiden, die mehrheitlich von Quartiersbewohnern besetzt sein sollen. Allerdings sind die Quartiersmanager faktisch auch hier wesentlich an der Auswahl der Teilnehmer beteiligt. Zudem sind diese Fonds nicht dauerhaft angelegt, sondern lediglich als ein experimentelles Instrument im Rahmen der zeitlich begrenzten Stadtteilverfahren. Daher – und wegen ihrer klaren Entkopplung von den Bezirkshaushalten bzw. den Budgets der Fachverwaltungen – haftet ihnen bislang noch der Charakter von Spielgeld an. Trotz dieser Kritik zeugen diese Ansätze immerhin von dem Versuch, die Stadtteilverfahren zu öffnen und auch die lokale Regelungsstruktur auszuweiten.

Soziale Stadtpolitik als Institution? Perspektiven der weiteren Entwicklung

Mit den hier beschriebenen Strukturmerkmalen ist die soziale Stadtpolitik am Ende der bisherigen Pilotphasen für die beteiligten Akteure in den Netzwerken der Regelungs- und der Leistungsstruktur als generalisierter Erwartungszusammenhang institutionalisiert. Ihre Form ist jedoch nicht auf Dauer angelegt, sondern sie bleibt Gegenstand der politischen Diskussion: Auf nationaler Ebene wurde auf die Zwischenevaluierung mit dem Konzept des „lernenden Programms“ geantwortet, und auf europäischer Ebene steht mit dem Ende der EFRE-Förderperiode 2000-2006 ein konzeptioneller Wechsel an. Beide Entwicklungen wirken sich auch maßgeblich auf die Weiterentwicklung des Berliner Ansatzes aus. Gegenwärtig, im Sommer 2006, sind drei Fluchtpunkte der weiteren Entwicklung der sozialen Stadtpolitik erkennbar, die hier noch einmal kurz genannt werden sollen: das Mainstreaming der europäischen Stadtpolitik, die Verstetigung des „Soziale Stadt“-Programms auf Bundesebene als „lernendes Programm“ und eine strategische Neuausrichtung der Quartiersmanagement-Verfahren in Berlin.

In der EU-Strukturpolitik wird es in der Förderperiode 2007-2013 keine weitere Auflage einer stadtpolitischen Gemeinschaftsinitiative geben, sondern der „Acquis URBAN“ – die von der Europäischen Kommission und den europäischen Städtenetzen als bewährt eingeschätzten Handlungsprinzipien der Gemeinschaftsinitiative URBAN – wird künftig als „städtische Dimension“ in die regionalen Entwicklungsprogramme integriert. Auf Bundesebene hat der Bundestag im Frühsommer 2005 mit seiner positiven Interpretation der Zwischeneva-

luation ein Zeichen für eine Verstetigung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ gesetzt. Die stärkere Betonung von drei Handlungsfeldern (Integration von Migranten, Bildung und lokale Ökonomie) stellt dabei eine inhaltliche Weiterentwicklung dar, ohne dass am regulativen Gerüst wesentliche Änderungen vorgenommen wurden („Weiterführung des Programms“). In Berlin wurde ebenfalls im Sommer 2005 eine „strategische Neuausrichtung“ der Stadtteilverfahren beschlossen, die vier Neuerungen bewirkte: die inhaltliche Fokussierung auf die Handlungsfelder Integration, Bildung und Arbeit (in Anlehnung an die Diskussion auf Bundesebene), die Differenzierung der Verfahren (Quartiersmanagement, Stadtteilmanagement Intervention, Stadtteilmanagement Prävention, bewohnergetragene Verfahren), die intensivere Einbindung „starker Partner“ sowie die Stärkung der Rolle der Bewohner durch Bewohnerfonds und Quartiersbeiräte.

Die Diskussionen zu allen drei Formen der Weiterentwicklung (Mainstreaming, Verstetigung, Neuausrichtung) fanden 2004/2005 statt und stützten sich auf Ergebnisse von Evaluationen und programmbegleitender Forschung. Bei allen Änderungen standen die zentralen Merkmale der Politik – die Problemdeutung („Abwärtsspirale“) und der gewählte Handlungsansatz (Quartiere und Quartiersmanagement, integriertes Handlungskonzept, projektformige Implementierung) – nicht zur Disposition. Die inhaltliche Weiterentwicklung der Politik auf nationaler und lokaler Ebene bringt jedoch mit der Betonung von drei Handlungsfeldern eine deutlichere Linie in die Programme und bindet sie auch wieder stärker an den Ausgrenzungsdiskurs, indem – mit den Themen Bildung und Arbeit – die Systemintegration mehr Gewicht bekommt. Insofern ist diese Entwicklung nur konsequent; sie wird auch im Rahmen der Formulierung der regionalen Entwicklungsprogramme zum Einsatz der EFRE-Mittel 2007-2013 aufgegriffen.⁷ Allerdings sind diese Handlungsfelder hoch institutionalisiert, von komplexen mehrebigigen Steuerungsstrukturen bestimmt und einem eigenen Zielsystem verpflichtet. Hier eine Koordination herzustellen, das haben alle Evaluationen gezeigt, ist mit dem bisherigen Instrumentarium nicht zu leisten. Insofern müssen

7 Spätestens seit der Verständigung der europäischen Staats- und Regierungschefs auf die Ziele von Lissabon dominiert dabei allerdings die Integration über Beschäftigung. Das hat, wie von verschiedenen Seiten in informellen Gesprächen berichtet, auch Konsequenzen für die Stadtpolitiken, indem die Finanzierung von Projekten über den EFRE von ihrer Beschäftigungswirksamkeit abhängig gemacht wurde und in diesem Zuge Projekte, die etwa auf den vorschulischen Bereich zielen, kaum noch Bewilligungschancen haben.

der inhaltlichen Weiterentwicklung auch auf der regulativen Achse Anpassungen folgen. Es wäre, pointiert gesprochen, absurd, wenn Bauminister für die Elternarbeit an Schulen oder die Qualifizierung von arbeitslosen Jugendlichen zuständig wären. Einerseits sind städtebauliche und wohnraumbezogene Defizite nach wie vor auch ein wesentliches Problem in vielen benachteiligten Quartieren, andererseits könnte es aus Sicht der zuständigen Fachpolitiker und Verwaltungsteile als Zumutung empfunden werden und Blockadehaltungen provozieren, wenn Stadtpolitiker in „ihrem“ jeweiligen Kompetenzbereich Ziele und Aufgabestellungen formulieren. Diese notwendige Kommunikations- und Koordinationsleistung kann nicht über ein Förderprogramm und schon gar nicht auf lokaler Ebene allein erbracht werden. Hier möchte ich ein Zitat von Walter Siebel aufgreifen, der 1985 auf einem Vortrag vor Stadtplanern formulierte: „Baugesetze können nicht das zentrale Instrument einer sozialen Stadtpolitik sein“ (Siebel 1985: 160). Es ist daher heute dringend geboten, den Politikprozess zu überdenken, und die Beziehung von Inhalt (Orientierung) der Politik und deren Struktur (Regulierung) – das Verhältnis von Policy und Polity – in den Mittelpunkt der weiteren Politikgestaltung zu stellen. In diesem Zuge ist auch über Formen der Demokratisierung und Wege der Ent-Technokratisierung der Politik nachzudenken. Damit meine ich konkret ein geändertes Verständnis von Quartiersentwicklung: weg von einem ein begrenztes Budget verwalten- den Management hin zu breit aufgestellten lokalen Partnerschaften.⁸ Wie in der Zusammenschau noch einmal deutlich wird, sehe ich in der Instrumentierung, in der Umsetzung der Politik durch ressortgebundene und verwaltungsdominierte Förderprogramme und in der Zentralstellung der Quartiersmanager, einen Widerspruch zum Leitbild der sozialen Stadt und den entsprechenden Zielformulierungen in den Programmdokumenten. Ansätze zur Überwindung des Demokratiedefizits des bisherigen Management-Ansatzes finden sich in aktuellen Diskussionen über ressortübergreifende „Raumhaushalte“ sowie „Bürgerhaushalte“ auf Quartiersebene (vgl. Zimmermann 2005: 173f; Haus 2005c: 31, Allegretti/Herzberg 2004).

Zumindest das Bürgerhaushalt-Modell wird in der Politikgestaltung in Berlin aufgegriffen.⁹ So begrüßenswert diese Überlegungen auch sind, schon der Stil der Formulierung und Präsentation der „strategi-

8 Es muss also, um mit dem Politikwissenschaftler Michael Haus zu sprechen, darum gehen, „Reflexivität und authentische Teilhabe zu befördern, statt zu symbolischer Politik und Verstärkung ohnehin einflussreicher Positionen zu degenerieren“ (Haus 2005c: 31).

9 So etwa in einem Modellprojekt im Bezirk Lichtenberg (vgl. www.buergerhaushalt-lichtenberg.de, konsultiert am 25.2.2006).

schen Neuausrichtung“ des Quartiersmanagements – verwaltungsintern, mit einem Anstrich des „Heimlichen“ versehen – verweist wieder auf das tiefer liegende Problem des bisherigen Policy-Making: Die neue, als partnerschaftlich gepriesene, Planungskultur kommt als einseitige Anordnung daher; wieder fand kaum eine öffentliche Auseinandersetzung über Sinn und Zweck der Verfahren statt. Wenngleich die intensive Politikberatung die Akteure in der Regelungsstruktur der sozialen Stadtpolitik zwar ein „Lernen“ beobachten lässt, so war und ist die Beratung doch auf ausgesuchte Wissenschaftler und Lobbygruppen begrenzt. Wenn es aber um eine „aktive Mitwirkungsbereitschaft“ (Evers 2005: 124) der Gesellschaft geht, muss diese auch eine Sprecherposition im Policy-Diskurs einnehmen können. Mit anderen Worten: Eine auf Koproduktion angewiesene und abzielende Politik muss als solche in ihrer regulativen und normativ-kognitiven Dimension gesellschaftlich ausgehandelt werden. Zu Fördern ist daher eine Repolitisierung der sozialen Stadtpolitik, und das auf allen politischen Ebenen.

Demokratisierung durch/der Stadtpolitikforschung?

Wissenschaftliche Politikberatung spielte im Policy-Making der sozialen Stadtpolitik eine zentrale Rolle. Die Rahmung der sozialen Frage im Ausgrenzungsdiskurs, die Etablierung der „territorialen Kohäsion“ und eben auch die Problemdeutung der *Abwärtsspirale* in den Quartieren als *Kontexteffekt* ist Ergebnis wissenschaftlicher Positionen und Situationsdeutungen. Der Stadtsoziologe Uwe-Jens Walther bezeichnet so auch den Politikprozess auf nationaler Ebene als einen „sozialwissenschaftlich vermittelten Lernprozess der Politik“ (Walther 2001: 533). Dies gilt ebenso für die europäische Ebene und für die Landespolitik.¹⁰ Die von der Stadtforschung bereitgestellten Wissensbestände waren dabei in erster Linie Sozialraumanalysen und Sozialberichterstattungen in Form von indikatoren gestützten, gegebenenfalls um qualitative Angaben ergänzten Beschreibungen sozialräumlicher Entwicklungen in den Städten und daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen. Das für Berlin erstellte Gutachten von Häußermann und anderen ist ein Beispiel für solche Arbeiten

10 Es ist also keineswegs so, dass die Stadt- und Stadtpolitikforschung nicht gehört würde. Zwar beobachtet Nuissl auf Seiten der Planungspraxis eine generelle „Skepsis gegenüber sozialwissenschaftlichem Wissen“ (Nuissl 2000: 11). Für den hier betrachteten Bereich der sozialen Stadtpolitik kann das jedoch angesichts der intensiven Einbindung gerade von Stadtsoziologen nicht gelten.

(siehe auch die Einschätzung bei Gestring/Janssen 2002, Bartelheimer 2001). Einen zweiten Bereich der Beratung stellen die verschiedenen Formen der Programmbegleitung und der, meist formativ verstandenen, Evaluationsforschung dar.

Bei aller wissenschaftlichen Begleitung der Programme sind gegenwärtig aber noch erhebliche Unklarheiten in der Umsetzung festzustellen. Die Zwischenevaluierung für das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ kam beispielsweise zu der Einschätzung, dass sowohl die Problemdiagnose als auch die Zielbeschreibung der Politik zu präzisieren seien (vgl. IfS 2004: 206). Aus der Forderung nach einer genaueren Problemdiagnose wurde die „Notwendigkeit einer umfassenden kleinräumigen Stadtbeobachtung“ abgeleitet (Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ 2005: 197).¹¹ Zwar ist grundsätzlich der Forderung zuzustimmen, mehr über die Gebiete zu erfahren, um die Politik mit diesem Wissen verbessern zu können. Im Zusammenhang mit dem Ruf nach einer „kleinräumigen Stadtbeobachtung“ stellen sich jedoch zwei Fragen: Welcher Art sollen diese Daten sein? Und: Wie sollen diese Informationen im Politikprozess verarbeitet werden? Mit anderen Worten: Es geht um die Wissensbestände der sozialen Stadtpolitik und um deren Verwendung.

Anstelle – oder zumindest in Ergänzung zu – einer Erhöhung der Datendichte muss es meines Erachtens in erster Linie um eine bessere Qualität der Daten und um die Erschließung weiterer Wissensbereiche gehen. Die bemängelten Lücken im bisherigen Wissensstand über die Situation in den Quartieren werde ich auch weniger als ein Problem zu grobkörniger Daten, sondern als ein Deutungsproblem – als „interpretative Flexibilität“, die auf durchaus unterschiedliche Weise geschlossen werden kann (vgl. Meyer/Schulz-Schaeffer 2005).¹² Damit meine ich,

11 Eine Forderung, die auch in der Sektion Stadtsoziologie bei der Deutschen Gesellschaft für Soziologie diskutiert wird. Beispielhaft der Diskussionsverlauf bei der Frühjahrssitzung am 20./21.5.2005 in Berlin, die eine Selbstbestimmung der Sektion zum Thema hatte; besonders deutlich ist die Position bei Friedrichs (vgl. Friedrichs 2005, zur Kritik siehe die Reaktion bei Dangschat 2005b).

12 Den Begriff der „interpretativen Flexibilität“ entlehne ich der sozialkonstruktivistischen Wissenschafts- und Technikforschung. Interpretative Flexibilität spielt dann eine Rolle, wenn die Bedeutung eines Sachverhaltes „auf einer selbst wieder begründungsbedürftigen Deutung“ beruht (Meyer/Schulz-Schaeffer 2005: 1). „Kontexteffekte“ verstehe ich als einen Sachverhalt, der sich über eine – wiederum begründungsbedürftige – Theorie (Kontext-Theorie) – begründet. Die Explizierung der „Kontext-Theorie“ in der Zwischenevaluierung des Bund-Länderprogramms „Stadtteile mit

dass über neue Formen der Wissensproduktion nachzudenken ist – und zwar über solche, die im Unterschied zu expertokratischen Formen der Politikberatung denjenigen, um deren Situation es geht, auch den Bewohnern der marginalisierten Stadtquartiere Gehör verschaffen. Aus den Reihen der sozialkonstruktivistischen, postpositivistischen Policy-Forschung, die ich in Kapitel 2 vorgestellt habe, wird in diesem Zusammenhang einem Empirismus, wie auch ich ihn hier kritisiere, das Prinzip der Deliberation entgegengehalten – ein „zeitgemäßes Reflektieren über Politik und Gesellschaft ohne Rekurs auf einen Telos oder letzte Begründungen“ und das „Akzeptieren des offenen Charakters von Problemlagen“ (Gottweis 2003: 136, vgl. auch Hajer/Wagenaar 2003a). Die These dabei ist, dass eindeutiges Wissen heute nicht möglich ist und jede Expertise mit einer Gegenexpertise gekontert werden kann. Daher muss in der Entscheidungsfindung mit Argumenten anstelle von vermeintlich eindeutigen Ableitungen gearbeitet werden (vgl. Fischer/Forrester 1993, Fischer 2000, Leggewie 2006). Gefordert wird beispielsweise eine Kontextualisierung von Expertenmeinungen in öffentlichen Erörterungen (vgl. Hajer 1997: 121).

Deliberative Ansätze der Politikberatung, die über traditionelle Formen hinausgehen, sind in der sozialen Stadtpolitik zwar durchaus schon verankert, werden in der Praxis jedoch von verwaltungsnahen Akteuren dominiert. Sie beziehen sich zudem gerade nicht auf die grundlegenden Fragen nach den Ursachen von sozialer Ausgrenzung und Armut, sondern konzentrieren sich lediglich auf die Umsetzung und Kleinarbeitung von in den Verwaltungsspitzen verabredeten Zielen und auf eine Optimierung der Quartiersverfahren, etwa durch Bürgergutachten, Stadtteilforen, Bewohnerbefragungen etc. (siehe Kapitel 6). Auf gesamtstädtischer Ebene könnte das von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin eingerichtete „Stadtforum“ eine deliberative Funktion wahrnehmen, es ist jedoch faktisch von relevanten Entscheidungsprozessen entkoppelt. Auf Bundesebene findet zwar ein *fach*politischer Erfahrungsaustausch statt, der von der Bundestransferstelle organisiert wird (s.o.). In den *gesellschaft*spolitischen Diskursen, etwa zum Umbau der Sozialsysteme oder zur Frage einer Einwanderungspolitik, werden Aspekte der räumlichen Segregation und der Quartiersentwicklung jedoch nur peripher thematisiert.¹³ Auf europäischer Ebene ist eine „lokal-europäische

besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nennt die Möglichkeit alternativer Interpretationen: die Container-Theorie und die Sozialgruppentheorie (IfS 2004: 35ff).

13 Überlegungen zu einer besseren Verbindung der sozialen Stadtpolitik mit umfassenden Strategien zur Armutsprävention finden sich bei Bertsch/Piorkowsky 2005.

Form von Governance“ (Kern 2001: 112) entstanden, die kommunale Belange im „territorialen Dialog“ zur Sprache bringt. Gerade die europäische Diskussion wird jedoch derzeit noch maßgeblich von politischen Eliten bestimmt (vgl. auch Bartik/Wolffhardt 2005: 36). Die folgende Karikatur, die im Zusammenhang mit den Ausschreitungen in Frankreich im Winter 2005 in der Satirezeitschrift *Le Canard Enchaîné* erschienen ist, bringt das Problem der gegenwärtigen Diskurspraxis auf den Punkt:

Abbildung 15: Diskurspraxis in der sozialen Stadtpolitik – eine Karikatur



(Quelle: *Le Canard Enchaîné*, Dezember 2005)

Aus dieser Kritik an einem von Eliten dominierten stadtpolitikbezogenen Diskurs ergeben sich für die Stadtforschung verschiedene Empfehlungen. Erstens sollte sie sich und ihre Thematisierungskompetenz aus der Klammer der auftraggebenden (Bau-)Verwaltungen befreien und ihre Rolle in der Politikgestaltung reflektieren. Das impliziert auch, dass sie sich stärker mit der Verwendung ihrer Erkenntnisse und mit den „Diffusionshürden“ in Verwaltungen und Parteien, aber insbesondere auch in der Öffentlichkeit, auseinandersetzen sollte, also mit den Techniken der Objektivierung ihres „Expertenwissens“ und dessen Verwen-

derung im Politikprozess (vgl. Hitzler et al. 1994, Beck/Bonß 1989, Nuissl 2000). An einem Punkt, an dem die Grenzen der bisherigen Erkenntnis und Vermittlungspraxis von den Politikberatern selbst thematisiert werden (deutlich: Häußermann 2002: 81ff), aber weiterhin fortbestehen – siehe die auf ein „Weiter so“ setzende Reaktion auf die Zwischenevaluierung des „Soziale Stadt“-Programms im Bundestag –, scheint eine solche Selbstreflexion notwendig.

Über ihren kleinräumigen Analysen darf die Stadtforschung zweitens den gesellschaftspolitischen Kontext nicht aus den Augen verlieren. Sie sollte vehement auf der „Unteilbarkeit der Stadt“ beharren und eine integrierte Thematisierung der komplexen Wirkungsgefüge räumlicher Ungleichheit anstreben (Häußermann 2002, ähnlich auch Dangschat 2005a und 2005b, Geiling 2001). Einen Ansatz hierzu bieten vor allem die Überlegungen von Dangschat über die „Produktion und Reproduktion von ‚ausgrenzenden Orten‘“ und das Wechselverhältnis von System-, Sozial- und Individualintegration (Dangschat 2005a). Insbesondere ist darüber nachzudenken, wie die soziale Stadtpolitik aus ihrer engen, fast ausschließlichen, Bindung an die Kontext-Theorie gelöst werden kann. Entsprechende Diskussionen lassen sich auf allen Ebenen zwar bereits beobachten, sie könnten seitens der Stadtforschung aber, beispielsweise durch eine intensivere Zusammenarbeit mit anderen Disziplinen, gestärkt werden. In erster Linie sollte eine stärkere Verbindung zur aktuellen Debatte über den Umbau des Sozialstaats hergestellt werden – ist die soziale Stadtpolitik mit ihrer Betonung von Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Integration doch ein beispielhaftes Projekt des „Dritten Weges“, des neuen Europäischen Sozialmodells und des aktivierenden Sozialstaats.¹⁴ Die Forderung nach einem umfassenderen Blick auf die Ursachen von sozialer Ungleichheit und Ausgrenzung in der Stadt bedingt damit auch eine kontextualisierende Perspektive auf die soziale Stadtpolitik, die die einzelnen Programme in den weiteren Politikteppich aus Förderinstrumenten und (De-)Regulierungen einbettet. Das bedeutet eine vertikale und horizontale Öffnung auch der Policy-Analyse: Stadtpolitik ist zum einen nicht nur eine lokale Angelegenheit, sondern ein komplexes multiskalares Politikfeld. Zum anderen ist sie nicht losgelöst

14 An dieser Stelle ist dann auch die Forschungsförderung gefragt. Das fünfte Rahmenprogramm zur Forschungsförderung der Europäischen Kommission (1998-2002) wies mit der Leitaktion „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe“ in diese Richtung: Es ermöglichte interdisziplinäre, stadtbezogene Forschung, die nicht den Restriktionen von Ressortforschung ausgesetzt war. Das siebte Rahmenprogramm (2007-2013) hält, vor allem mit der geplanten „Social Platform on Cities and Social Cohesion“ vielversprechende Möglichkeiten bereit.

von Fragen etwa der Arbeits- und Beschäftigungspolitik, Umweltpolitik etc. zu denken. Ebenso wäre, um die Politikgestaltung zu verbessern, eine vergleichende Arbeit zwischen kontrastierenden (impliziten und expliziten) nationalen Stadtpolitiken nötig. In den vergangenen Jahren sind verschiedene Studien entstanden, die hierfür eine hilfreiche Grundlage bieten (vgl. u.a. Froessler et al. 1994a, Madanipour et al. 1998, Moulaert 2000, Schmals/Kemper 2000, Andersen/van Kempen 2001, van den Berg et al. 2004, Antalovsky et al. 2005). Sie bleiben jedoch, von Ausnahmen abgesehen, oftmals auf der Ebene von Programmbeschreibungen und stellen sich nicht die Frage, wie es zu diesen Programmen gekommen ist. Wenn aber Erkenntnisse nicht nur darüber gewonnen werden sollen, *was* anderswo gemacht wird, sondern auch von Interesse ist, *wie* die jeweiligen Akteure ihre Handlungsansätze entwickelt haben, bietet sich der hier formulierte neo-institutionelle und diskursanalytische Ansatz an.

Netzwerke, Institutionen und Diskurse: Perspektiven für eine soziologische Politikforschung

Das in dieser Arbeit vorgestellte Analysekonzept wurde entwickelt, um Antworten auf die Frage, *wie* Politik *gemacht* wird, zu ermöglichen. Es ging mir darum, nicht bei der Gegenüberstellung von Form und Inhalt einer Politik stehenzubleiben, sondern die Kopplung von Problemdeutung und Instrumentierung herauszuarbeiten und historisch nachzuzeichnen, wie es zu dieser gekommen ist. Wie in der Arbeit gezeigt wird, wird eine Policy nicht innerhalb des politisch-administrativen Systems formuliert und ausgestaltet, sondern in einem komplexen Prozess, an dem – sowohl im Agenda-Setting wie in der Umsetzung – eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist. Um der Herausforderung, die sich damit für die Politikforschung stellt, zu begegnen, habe ich mit *Netzwerken*, *Institutionen* und *Diskursen* aktuelle Konzepte der Policy-Forschung sowie der Organisationssoziologie und der Diskursanalyse aufgegriffen. Die Beschreibung der Institutionalisierung von Diskursen in politischen Programmen und deren Umsetzung nimmt insbesondere die Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure in den Blick und vermag auf diese Weise zweierlei: Sie lässt sich erstens durch das sozialkonstruktivistische Paradigma nicht auf eine Sachzwanglogik ein und wirft zweitens ein Licht auf die Orte, an denen die Politik formuliert wurde, und auf die Techniken, mittels derer dies geschah. Die in den Fallstudien der sozialen Stadtpolitik beobachtete Verwaltungsdominanz in den lokalen Part-

nerschaften und Projektnetzwerken konnte ich somit als Resultat der Durchsetzung durchaus nicht alternativloser Diskursformationen, konkreter Entscheidungen im Politikprozess und des sich daraus ergebenden institutionellen Designs der Politik rekonstruieren. Durch die Analyse von Netzwerken, Policy-Institutionen und Diskursen wurde eine Identifizierung der Konstellationen und Situationen im Politikprozess möglich, die zu einem Misfit zwischen Form und Inhalt der Politik geführt haben. Dies ist eine Stärke der Verbindung von neo-institutioneller und diskursanalytischer Perspektive. Die Integration dieser beiden Zugänge bietet sich über die Stadtpolitik hinaus für weite Bereiche der Politikforschung an und ist auch in theoretischer Hinsicht vielfach anschließbar. Der Fokus auf *Netzwerke* ermöglicht es, die beteiligten Akteure, Akteurskonstellationen und Beziehungen in der Formulierung der Politik und in ihrer Umsetzung abzubilden. Während beispielsweise die Bedeutung von Beratern und Dienstleistern, ihre Positionen und Beziehungen in Issue Networks gezeigt werden können, wird ebenso ersichtlich, welche Akteure nicht an der Politikgestaltung beteiligt sind. Mit der Betrachtung der *Policy-Institutionen* kommen zudem die Handlungsorientierungen der Akteure in den Blick. So lässt sich beschreiben, wie mit der Einbindung eines Themas in ein Politikfeld eben auch dessen institutionelles Arrangement wirksam wird und schließlich die Gestalt der Politik mitbestimmt. Hier ist der soziologische Institutionenbegriff hilfreich, der sich nicht auf formale politische Institutionen und auch nicht auf Aspekte der Regulierung beschränkt, sondern gerade auch die Problemdeutungen und impliziten Theorien einer Policy aufgreift und sich für Fragen der Institutionalisierung und des Wandels von institutionellen Arrangements interessiert. Das Konzept der *Policy-Institution* verweist zudem auf die Grenzen und Diffusionshürden zu benachbarten Feldern. Die *diskursanalytische* Komponente nimmt schließlich die vielfältigen Diskurspraktiken in den Blick und ermöglicht die Rekonstruktion von Diskursstrategien. Dazu zählt neben Expertisen, Anhörungen, Tagungen und anderen Formen der Politikberatung auch, und dies ist in den hier vorgestellten Fallstudien besonders deutlich, experimentelle Politik und die Formulierung von Argumenten aus den Ergebnissen von Modell- und Pilotprojekten heraus.

Die Betrachtung von Netzwerken, Policy-Institutionen und Diskursen ist somit gerade für die Erfassung der Dynamik und des Wandels von Politiken hilfreich, etwa für die Analyse der Entstehung von Politikfeldern (aktuell z.B. Einwanderungspolitik), für die Transformation und die De-Institutionalisierung eines Feldes, die Neuverteilung von Kompetenzen oder die Neuausrichtung von Instrumenten (aktuell z.B. Wohnungspolitik, Bildungspolitik, Sozialpolitik). Mit der Anwendung dieser

Perspektive nicht nur auf das Agenda-Setting sondern auch auf die Phase der Implementierung der Politik ist es darüber hinaus möglich, auszuloten, wie Spielräume in der Ausdeutung und Umsetzung von Richtlinien und Programmen genutzt werden. Auch hier ist insbesondere der in Abgrenzung zu formalistischen Konzepten entwickelte weite Institutionenbegriff hilfreich. Er macht die Analyse sensibel für die Handlungsorientierungen der Dienstleister und betrachtet, wie diese die Interpretation ihrer neuen Aufgabe anleiten und so die Politik mit- bzw. ausgestalten. Dies muß, wie die Berliner Fallstudien zeigen, nicht zwangsläufig Innovation blockieren und zu Pfadabhängigkeit führen. Die Akteure können ebenso die Situation nutzen, um neue Techniken einzuführen.

Mit diesem hier formulierten Ansatz einer soziologischen Politikforschung lassen sich die (bislang politikwissenschaftlich dominierte) Forschung zum Wandel von Staatlichkeit und die Governance-Forschung bereichern, die sich mit der Koordination von Handlungen und insbesondere mit der Steuerungsfähigkeit von Netzwerken und Verhandlungssystemen beschäftigen. Er ermöglicht es, in Politiknetzwerken geteilte, konfligierende und widersprüchliche Handlungsorientierungen, Schnittstellen und „shared spaces“ zu identifizieren. Damit ist er insbesondere für die Analyse von Policies nützlich, die auf eine gemeinschaftliche Bewirkung in Partnerschaften und Projekten setzen. Konzeptionell sind zwei Aspekte zu nennen, deren Weiterentwicklung wünschenswert ist: Zum einen wird es ertragreich sein, die Verteilung von Macht in Politiknetzwerken stärker zu betonen und dabei die Rolle der Diskurseliten zu thematisieren. Zum anderen könnte das Verhältnis von Institution und Diskurs weiter ausgeführt und zu einem Modell der diskursiven Institutionalisierung ausgearbeitet werden, in dem der spezifische Beitrag von Diskursen und Diskurspraktiken zur Institutionalisierung von Handlungsorientierungen deutlich wird.