

Policy-Making und Institutionalisierung

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

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

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

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

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

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

Netzwerke und Koalitionen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 1: Akteure und Netzwerke in der sozialen Stadtpolitik¹¹

Regelungsstruktur	Leistungsstruktur
• Parlamente, politische Entscheidungsgremien • Fachverwaltungen: v.a. die Generaldirektion für Regionalpolitik (DG Regio) in der Europäischen Kommission, die zuständigen Abteilungen im Bundesbauministerium (BMVBS) und in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin • Politikberatung: Forschungsinstitute (z.B. Urban Institute, DIFU, IfS), Lobbygruppen und Verbände (z.B. die Städtenetze EUROCITIES und Quartiers en Crise, der Bundesverband der Wohnungswirtschaft (GdW) oder der Deutsche Städtetag)	• Fachverwaltungen • Kontraktierte Dienstleister (insb. Planungsbüros) • Stadtteilakteure in Steuerungsgremien • Projektbezogene Kooperationspartner • Wissenschaftliche Programmbegleitung und Evaluation

Policy-Institutionen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 2: Soziale Stadtpolitik als Policy-Institution

Regulierung	Orientierung	
Regulativ (Instrumente)	Normativ (Leitbild)	Kognitiv (Problem- deutung)
• EU-Ebene: Strukturpolitik/ EFRE • Bundes- und Länderebene: Städtebauförderung/ BauGB • Lokale Ebene: Integriertes Handlungskonzept und Quartiersmanagement	• „Europäische Stadt“ • „Soziale Stadt“ • „Aktivierender und kooperativer Staat“	• Soziale Ausgrenzung • „Spaltung der Städte“ • lokale Steuerungskrise

Policy-Diskurse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Policy-Making und Institutionalisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

