

# Entscheidungsfindung und Handlungsfähigkeit in kooperativen Steuerungsstrukturen zwischen sektoraler Binnenorientierung und kollektivem Lernen

## Das Programm «Soziale Stadt» als Experimentierfeld vernetzten Regierens

Sabine Hafner, München

### 1 Einleitung

Staatliches Regieren steht heute durch den Wandel der ökonomischen, sozialen und kulturellen Verhältnisse vor neuen Herausforderungen (SCHRIDDE 2005). Die Stadtentwicklungspolitik ist davon besonders betroffen, weil gesellschaftliche Umbruchprozesse in urbanen Kontexten kumulieren. Virulent ist dieser Wandel in marginalisierten Stadtvierteln. Es sind die benachteiligten Quartiere, in denen sich eine neue Qualität von Problemen herauskristallisierte, auf die der bundesdeutsche Sozialstaat Ende der 1990er Jahre mit der Auflegung des Bund-Länder-Programms «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt», kurz die «Soziale Stadt», reagiert hat (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN 2003).

Die «Soziale Stadt» ist ein Ansatz der Stadterneuerung, der die Aufwertung von benachteiligten Wohnquartieren zum Ziel hat und derzeit in 523 Gebieten in 326 Kommunen Deutschlands als so genannter integrativer gebietsbezogener Ansatz seit 1998 umgesetzt wird ([www.sozialestadt.de/programm](http://www.sozialestadt.de/programm) 12.2008). Finanziert wird die «Soziale Stadt» durch die Städtebauförderung. Auf Bundesebene übt das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Federführung aus, auf Länderebene sind dies die Bauministerien und auf kommunaler Ebene meistens die Verwaltungsressorts im Bereich der Stadterneuerung. Das Programm stellt eine Weiterentwicklung der Städtebauförderung dar, die es seit Anfang der 1970er Jahre in der Bundesrepublik gibt: In der «Sozialen Stadt» stehen neben baulichen und städtebaulichen Aufgabengebieten die Themenfelder Beschäftigung, Soziales, Kultur und Ökologie. Programmgebiete sind innerstädtische oder innenstadtnahe Quartiere mit nicht modernisierter Bausubstanz und Großwohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit. Neben der Beseitigung städtebaulicher Defizite, der Verbesserung des Wohnungsbestands und der Infrastruktur sowie der Schaffung von Freiflächen geht es um die soziale Stabilisierung der Quartiersbevölkerung.

Die «Soziale Stadt» knüpft an sozio-kulturelle, ökonomische und städtebauliche Probleme in Stadtvierteln an, die sich durch zahlreiche Interdependenzen

auszeichnen. Die Handlungsressourcen sind dabei auf verschiedene Akteure verteilt, so dass beim Aufbau von Steuerungsarrangements die unterschiedlichen Akteure und Institutionen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung zu integrieren sind. Da die «Soziale Stadt» als Lösungsansatz für vielschichtige Probleme konzipiert wurde, kann sie als ein «Pilotprojekt für eine Reform der Stadterneuerungspolitik, vielleicht sogar einer Stadtpolitikerneuerung insgesamt» (BECKER et al. 2002: 14) bzw. als «Testfall modernen staatlichen Regierens» (SCHRIDDE 2005: 141) betrachtet werden.

Auch wenn der «Sozialen Stadt» eine Vorreiterrolle in der Stadtentwicklungspolitik zugeschrieben wird (WALTHER 2005), steht das Programm in einer Linie mit neuen Ansätzen der politischen Steuerung, die mit dem Begriff der Governance belegt werden. Das Konzept der Governance erfreut sich seit einiger Zeit in den Planungs-, Wirtschafts- und Politikwissenschaften großer Beliebtheit (HEINELT 2006; MAYNTZ 1996; SCHARPF 1992). Governance ist in einem weiten Sinne eine Regelungsstruktur für gesellschaftliche Sachverhalte, die

«von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure in Netzwerken bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure» (MAYNTZ 2004: 66)

reichen kann. Ziel des Aufbaus neuer Governance-Strukturen ist es, Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft für gemeinsame Gestaltungsprozesse zu gewinnen.

Die neuen Governance-Instrumente halten auch Einzug in die Stadtentwicklungsplanung. Bis in die 1980er Jahre wurde Stadtentwicklung als alleinige Aufgabe der öffentlichen Hand angesehen. Der Verwaltung kam die Rolle einer «Alleinplanerin» zu, die sich fast ausschließlich des Ordnungsinstruments der Bauleitplanung bediente (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG 2005: 1). Heute zeichnet sich Stadtentwicklungsplanung, wie auch Planung auf anderen räumlichen Maßstabebenen, nicht mehr nur durch ein «technisches Plänemachen» aus. Planung wird zunehmend als eine «intermediäre Instanz» zwischen ökonomischen, politischen und sozialen Steuerungssystemen gesehen (SELLE 1997). Prozessorientiertes Denken und die Mobilisierung der Betroffenen kennzeichnen zeitgemäße Planung. Für eine Reihe von Fallkonstel-

lationen wie die Entwicklung von Großprojekten, die Gebietsentwicklung im Bestand und die Projektentwicklung in der Stadterweiterung haben kooperative Handlungsformen an Bedeutung gewonnen (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG 2005: 2). Der Interessensgegenstand der Beteiligten ist der Raum, mit dem sie unterschiedliche Bedarfe verbinden. In diskursiven Aushandlungsprozessen gilt es, Konsens zwischen den Beteiligten herzustellen, Motivation zum Mitgestalten zu eröffnen und die Zukunft für Handeln zu erschließen. Moderieren, Managen und Verhandeln sind die Kennzeichen dieser kooperativen Prozesse, die daher unter dem Begriff der kommunikativen oder diskursiven Planung subsumiert werden (HEALEY 2006).

Ziel kooperativer Politikansätze ist die Netzwerkbildung, um unterschiedliche finanzielle Ressourcen und Wissensbestände, die auf Akteure aus verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen verteilt sind, zu mobilisieren. Dabei stehen diese Kooperationen vor der zentralen Aufgabe, eine kollektive, politikfelderübergreifende Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Akteure herzustellen. Jedoch bildet der jeweilige binnenorganisatorische Kontext der sektoralen Politiken mit ihren jeweiligen Denk- und Handlungslogiken den primären Bezugsrahmen der Akteure und beeinflusst deren Wahrnehmungen und Handlungen (SCHRIDDE 2005). Die Herausforderung für vernetzte Entscheidungs- und Handlungssysteme lautet somit, organisationsübergreifende Systeme für ein kooperatives Handeln herauszubilden, die die sektorale Binnenorientierung überwinden und Potenziale für die Entfaltung von Kreativität und den Aufbau von politikrelevantem Wissen ermöglichen. In diesem Spannungsfeld zwischen sektoraler Binnenorientierung und kollektivem Lernen stehen vernetzte Politikansätze und damit auch das Programm «Soziale Stadt».

Ziel des Beitrags ist es, Lernprozesse in vernetzten Entscheidungs- und Handlungssystemen am Beispiel der «Sozialen Stadt» in München zu untersuchen. Mit der Betrachtung der «Sozialen Stadt» als Experimentier- und Lernfeld für die Erprobung neuer Steuerungsarrangements und Politikstile rücken folgende Fragen in den Mittelpunkt: Wie kann kollektives Entscheiden und Handeln in dem Mehrebenensystem «Soziale Stadt» erfolgen? Wie kann eine «Selbsterneuerung der Stadterneuerung» (WALTHER 2005: 117) gelingen? Das heißt: Wie kann ein *policy*-Wandel initiiert werden und welche Bedeutung hat *policy*-orientiertes Lernen für diesen Wandel? Um diese Fragen zu beantworten, wird der von SABATIER (1993; SABATIER & JENKINS-SMITH 1999) entwickelte *advocacy*-Koalitionen-Ansatz herangezogen, der das Vorhandensein von mehreren Programmkoalitionen in einem Politikfeld, ihre Stellung zueinander und die Veränderungen in ihrem Kräfteverhältnis zu Analysegegenständen macht.

In diesem Beitrag werden Ergebnisse aus einem Dissertationsprojekt verarbeitet (HAFNER 2003), aus einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsvorhaben sowie aus einer Gutachterinnen­tätigkeit für die Landeshauptstadt München im Rahmen von so genannten Vorbereitenden Untersuchungen zur Ausweisung von «Soziale Stadt»-Gebieten. Die Ergebnisse basieren auf qualitativen Interviews mit Experten im Politikfeld «Soziale Stadt». Interpretative Ansätze und Verfahren in der *policy*-Forschung ermöglichen Einsichten in die Komplexität des politischen Gestaltungsprozesses und insbesondere in die Wahrnehmungen und Interpretationen der am Entscheidungs- und Umsetzungsprozess beteiligten Akteure. Eine wissenschaftliche Erklärung und Rekonstruktion des Politikgestaltungsprozesses und dessen Wandels muss, folgt man SCHNEIDER & JANNING (2006), Interpretationen, Weltbilder und Wertbezüge im politischen Prozess herausarbeiten. Dies soll im Folgenden versucht werden.

## 2 Die «Soziale Stadt» – ein Programm zum Aufbau vernetzter Entscheidungs- und Handlungsstrukturen

Ziel der «Sozialen Stadt» ist es, Problemen wie Armut, Arbeitslosigkeit, unzureichenden Bildungs- und Integrationschancen von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen sowie Defiziten in der Wohnraum-, Freiraum- und Infrastrukturversorgung zu begegnen. Neben diesen gebietsbezogenen Zielen beinhaltet die «Soziale Stadt» auch *policy*-bezogene Ziele, die eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung (ALISCH 2005) und die Implementierung vernetzter Entscheidungs- und Handlungsstrukturen beinhalten.

Mit der «Sozialen Stadt» wurde ein Steuerungssystem entwickelt, das Fachpolitiken, Aufgabenfelder sowie Akteure auf den verschiedenen räumlichen und organisatorischen Ebenen vernetzt und zu integrativen Problemlösungen, die mit den Bewohnern erarbeitet werden, führen soll. Das Steuerungssystem umfasst vielfältige Formen von horizontalen und vertikalen Partnerschaften und Absprachen zwischen Regierungsebenen, Fachpolitiken und unterschiedlichen, auch nicht-staatlichen Akteuren mit einem Interesse an der Quartiersentwicklung. Abbildung 1 zeigt die Kernelemente des Steuerungssystems «Soziale Stadt».

Getragen durch das konzeptionelle Verständnis, die Bewohner an den Aufwertungsprozessen zu beteiligen sowie selbst-organisatorische Strukturen zur Begleitung des Stadterneuerungsprozesses aufzubauen, sollen die Betroffenen in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Folgt man der von ARNSTEIN (1969) entwickelten «Partizipationsleiter», die verschiedene Stufen der Beteiligung unterscheidet und von Manipulation über

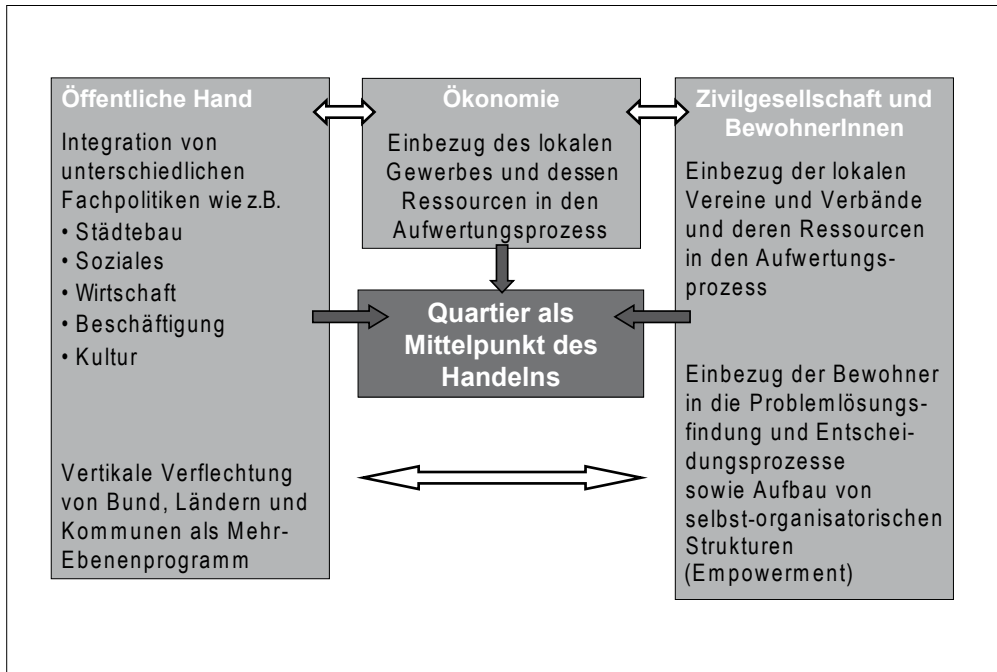


Abb. 1: Das Steuerungssystem «Soziale Stadt» im Überblick  
*The governance system of the «Socially Integrative City» programme*  
*Système de gouvernance du programme «Ville sociale»*  
 Quelle: eigener Entwurf

Information und Konsultation bis hin zur Kontrolle durch die Bürger reicht, so entspricht das formale Verständnis von Bürgerbeteiligung der «Sozialen Stadt» den oberen Stufen der Leiter, die von einer umfangreichen Machtdelegation an die Bürger ausgehen. Der Frage, inwiefern dieser konzeptionelle Anspruch auch umgesetzt wird, soll in den empirischen Beispielen nachgegangen werden. Auch wird die doppelte Zielsetzung der neuen Steuerungsarrangements der «Sozialen Stadt» in folgenden Punkten beleuchtet: Erstens soll eine kollektive Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der beteiligten Akteure hergestellt werden. Zweitens sollen Lernprozesse angeregt werden, um angemessene Problemlösungen zu entwickeln.

**3 Selbstreflexive Umsteuerung in der Stadterneuerung: die «Soziale Stadt» als kollektives Lernsystem**

Mit der Implementierung vernetzter Handlungsstrukturen sollen Veränderungen im Politikfeld Stadterneuerung einhergehen. Die selbstreflexive Umsteuerung in der Politikgestaltung kann mit dem Begriff des

*policy*-Lernens erfasst werden. *Policy*-Lernen stellt eine Form des kollektiven Lernens dar, das zu einer Veränderung der Regelmechanismen führt (WILLKE 2001). Mit dem systemischen Lernen wird das jeweilige institutionelle Wissen über Problemlösungen, das in den einzelnen Organisationen verankert ist, für andere am Politikformulierungsprozess beteiligten Institutionen und Akteure zugänglich und verwertbar. *Policy*-Lernen führt unter Umständen zu neuen sachlichen Problemlösungen, zu *policy*-Innovationen.

Die «Soziale Stadt» bietet instruktives Anschauungsmaterial für *policy*-orientierte Lernprozesse. Hierzu wird die «Soziale Stadt» als Lern- und Wissensproduktionssystem verstanden. Als heuristische Folie dienen der *advocacy*-Koalitionen-Ansatz von SABATIER (1993) und insbesondere dessen Ausführungen zum *policy*-Lernen in Programmkoalitionen. Die von SABATIER und JENKINS-SMITH (1999) entwickelte Theorie zur Erklärung des *policy*-Wandels fasst die Akteure, die auf unterschiedlichen Ebenen an der Gestaltung eines *policy*-Felds mitwirken, zu Programmkoalitionen (*advocacy coalitions*) zusammen.

men. Sie gestalten in jedem Politikfeld unterschiedliche Subsysteme und kümmern sich um die Belange innerhalb dieser Teilsysteme. Die Akteure einer Programmkoalition haben gemeinsame normative Vorstellungen und koordinieren ihre Handlungen. *Policy-Lernen* als Neuausrichtung von Politikfeldern vollzieht sich in der Interaktion der unterschiedlichen Programmkoalitionen. In den Programmkoalitionen bemühen sich die Akteure kontinuierlich, alle Veränderungen, die auf das eigene politische Subsystem wirken und ihre Handlungen beeinflussen, auf ihre Vereinbarkeit mit den eigenen normativen Setzungen, politischen Programmen und Handlungsstrategien zu überprüfen. In dem Interaktionsprozess der verschiedenen Programmkoalitionen treffen die Befürworter bestimmter Ziele und Problemlösungen mit den Befürwortern anderer Ziele und Lösungen zusammen. In unmittelbarer Konfrontation mit den Problemen vor Ort sind Lernprozesse wahrscheinlich, die zur Neuorientierung führen können.

Im Folgenden soll auf zwei Arten von Programmkoalitionen in der «Sozialen Stadt» in München eingegangen werden, und zwar auf 1) die Programmkoalitionen «investive» versus «nicht-investive» Ressorts der Stadtverwaltung und 2) die Programmkoalitionen «bottom-up» versus «top-down» mit der Schnittstelle der Quartierskoordination. Ihre Potenziale für eine kollektive Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit und für ein erfolgreiches systemisches Lernen sind unterschiedlich.

### 3.1 Von divergierenden Steuerungslogiken zu einer gemeinsamen Handlungsorientierung für die Quartiere

Die «Soziale Stadt» tangiert die Sozialpolitik, den Städtebau, das Wohnungswesen, die Wirtschafts- und die Beschäftigungspolitik, die Kulturpolitik und die Umweltpolitik. Diese sind in unterschiedlichen Ressorts in der Münchner Stadtverwaltung organisiert, die als Referate bezeichnet werden. Mit der «Lenkungsgruppe Soziale Stadt» wurde ein vernetztes Entscheidungssystem installiert, das als ressortübergreifendes Gremium die einzelnen Referate zur Programmsteuerung an einem Tisch zusammenführt. In der Lenkungsgruppe können zwei Programmkoalitionen ausgemacht werden: die investiven und die nicht-investiven Referate. Die investiven Referate bearbeiten Themen wie Städtebau, Grün- und Landschaftsplanung, Sanierung und Wohnungsbau, wohingegen die inhaltlichen Schwerpunkte der nicht-investiven Referate in den Bereichen Wirtschaft und Arbeit, Soziales und Gesundheit, Migration, Kultur sowie Umwelt liegen. Obwohl vom konzeptionellen Ansatz her alle Themenfelder gleichberechtigt nebeneinander stehen, ist eine Schwerpunktsetzung auf dem «harten Bauen» oder – wie eine Vertreterin eines nicht-inve-

stiven Referats die Ausrichtung der «Sozialen Stadt» bezeichnete – auf «Bau, Steine, Erden» auszumachen.

Mit dem Zusammentreffen der investiven und nicht-investiven Referate am Tisch der Lenkungsgruppe waren insbesondere in der Anfangszeit der «Sozialen Stadt» in München Schwierigkeiten verbunden. Die Verständigung zwischen den einzelnen Vertretern der unterschiedlichen Programmkoalitionen war mit Problemen behaftet, da Architekten und Landschaftsplaner ein anderes Verständnis von Stadtteilentwicklung haben als Soziologen und Sozialplaner: Liegt der Auftrag des Planungsreferats in der baulich-materiellen Gestaltung der Landeshauptstadt, so orientiert sich das Sozialreferat an Zielgruppen wie Kinder und Jugendliche, Arbeitslose und Migranten. Ebenso ist das sozialstaatliche Interventionsverständnis ein konträres: Für die Vertreter des Planungsreferats sollen Maßnahmen kurz- bis mittelfristig erfolgen, um die Abhängigkeit vom «Subventionstropf» zu vermeiden, wohingegen die Vertreter des Sozialreferats sozialstaatliche Maßnahmen als meist dauerhaft ansehen.

So waren die ersten Jahre der Kooperation durch die Erarbeitung eines gemeinsamen Problemverständnisses, den Aufbau von Vertrauen und einer Einsicht in die Arbeitskulturen der anderen Programmkoalitionen verbunden. In der Zusammenarbeit entwickelte sich eine veränderte Einstellung zur Kooperation: war am Anfang die Kooperation ein Zwang, den das Programm vorgab, ist sie nun erwünscht: «Ich würde gern weiter so zusammen arbeiten. Für mich ist das die Zukunft!» (Verwaltungsmitarbeiterin). Die Zusammenarbeit in der Lenkungsgruppe nützt auch, um die bisher nicht hinterfragten Selbstverständlichkeiten eigener Arbeitsweisen zu beleuchten, Schwachstellen zu identifizieren und Verbesserungen vorzunehmen. Die Kooperation in der Lenkungsgruppe konnte somit die sektorale Binnenorientierung im rigiden Institutionensystem Verwaltung aufweichen und ermöglichte eine kollektive Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit.

### 3.2 Quartiersmanagement im Dilemma zwischen Kontrolle und lokaler Entscheidungskompetenz

Die Probleme, die die «Soziale Stadt» zu bearbeiten hat, erfordern das Zusammenspiel von staatlichen, intermediären und privaten Akteuren in Netzwerken (SCHRIDDE 2005). Ziel dieser netzwerkartigen Organisationsstrukturen ist es, positive Entwicklungsimpulse und Stabilisierungsprozesse in den Quartieren einzuleiten.

Mit der Einrichtung einer Koordinierungsgruppe pro «Soziale Stadt»-Gebiet sollten Vertreter der städtischen Verwaltung, Quartiersbeauftragte, Organisationen und Verbände, lokal verankerte Unternehmen,

Stellvertreter der lokalen Politik sowie die Quartierskoordination an einen Tisch gebracht werden. Die Koordinierungsgruppe stellt ein vernetztes Entscheidungssystem auf Quartiersebene dar, dessen Aufgabe es ist, die Wissens- und Handlungsressourcen der unterschiedlichen Akteure im Stadtteil für die «Soziale Stadt» nutzbar zu machen sowie Entwicklungsleitlinien für die Stadtteile zu erarbeiten und diese in Projekten, die von der Bevölkerung getragen werden, umzusetzen. In der Koordinierungsgruppe stehen die Akteure der «top-down»-Koalition der Verwaltung einer «bottom-up»-Koalition gegenüber, die aus Vertretern des Stadtteilparlaments, Initiativen, organisierten Bewohnern und den intermediären Organisationen besteht (ALISCH 2005: 133). Während die «top-down»-Koalition für Ordnung und Kontrolle (der Arbeit im Quartier und der Finanzen) steht, setzt sich die «bottom-up»-Koalition für die Verlagerung von Entscheidungskompetenz und finanziellen Ressourcen auf Quartiersebene ein. Die Quartierskoordination – eine intermediäre Institution, die vor Ort koordinierende und aktivierende Aufgaben übernimmt – könnte als Vernetzer zwischen Verwaltungs- und Lebenswelt fungieren, das heißt Vermittler zwischen «top-down»- und «bottom-up»-Koalition sein.

Die Praxis der Quartierskoordination im Stadtteil Hasenberg in München sah jedoch anders aus. Die verantwortlichen Akteure des Planungsreferats hatten ein differentes Verständnis der Rolle und der Aufgaben der Quartierskoordination als diese selbst. Sie sahen in der Quartierskoordination den «verlängerten Arm» des Planungsreferats – so die Ansicht des Büroleiters, der die Quartierskoordination auf der Basis eines Werkvertrags übernommen hatte. Der Anspruch des Quartierskoordinators

«in der Stadtteilentwicklung zu hören, zu spüren, aufmerksam zu sein und sehen, was für Wellen im Quartier schlagen und woher der Wind weht»

konnte nicht verwirklicht werden. Letztendlich scheiterte der Aufbau von Strukturen der Selbstorganisation vor Ort.

Das Scheitern ist vor allem auf die Haltung einiger Vertreter des Planungsreferats zurückzuführen, ihren eigenen Sachverstand als Messlatte zu sehen und dabei die Kompetenz der Quartierskoordination zu übergehen. Das Planungsreferat steckte die Handlungs- und Gestaltungsspielräume für die Quartierskoordination sehr eng. In der Zusammenarbeit zwischen Planungsreferat und Quartierskoordination prallten unterschiedliche Ansichten über konzeptionelle Grundlagen und Vorgehensweisen aufeinander. Kritik an der Position des jeweils Anderen wurde mit der Begründung abgewehrt, dass die andere Partei schlichtweg eine falsche Einschätzung der Realität hätte. Machtdemonstrationen wie beispielsweise die Verpflichtung

der Quartierskoordination zur wiederholten Überarbeitung eines Rechenschaftsberichts wurden häufiger. Schlussendlich reagierte das Team der Quartierskoordination mit «Dienst nach Vorschrift». Ein «Dialog der Tauben» (SABATIER 1993: 139) entstand, der innovative Politikgestaltung im Bereich des Quartiersmanagements Hasenberg nahezu unmöglich werden ließ. Die Programmkoalitionen manövierten sich in eine Paralyse, die keinen Konsens ermöglichte, sondern vielmehr Kampfarenen eröffnete.

Welche Schlussfolgerungen sind aus diesen empirischen Beispielen zu ziehen? Die «Soziale Stadt» schiebt neue Steuerungssysteme an: So wird eine intermediäre Institution, die Quartierskoordination, essentieller Bestandteil der Steuerung und der Aktivierung der Bevölkerung. Auch etablierten sich neben der Quartierskoordination neue Organisationskerne, beispielsweise um eine lokale Beschäftigungsinitiative, die neben und mit den politischen Gremien und den Strukturen der «Sozialen Stadt» Stadtteilentwicklung betreiben.

Jedoch haben die neuen Steuerungssysteme auch ihre Grenzen: Eine Begrenzung ergibt sich aus ihrem exklusiven Charakter. Die quartiersbezogenen Governance-Systeme können sich nur an den jeweils vorzufindenden Möglichkeiten orientieren. Sie bleiben lokal spezifische Arrangements, die diejenigen Institutionen, Initiativen und Bewohner integrieren, deren Vorstellungen konform mit den entwickelten Zielen sind. Gegenläufige Ideen für die Quartiersentwicklung werden zwangsläufig verworfen und damit deren Vertreter aus dem Prozess der Stadtteilentwicklung ausgegrenzt. Die Bürgerbeteiligung der «Sozialen Stadt» ist somit von einem instrumentellen Charakter geprägt: Inhalte werden selektiv aufgegriffen und deren Vertreter in den Aufwertungsprozess einbezogen – immer dann, wenn sie innerhalb des von Experten abgesteckten Zielkorridors verbleiben.

Auch konnte der konzeptionelle Anspruch, alle relevanten Bewohnergruppierungen in den Aufwertungsprozess einzubeziehen, nicht erfüllt werden. Insbesondere von Armut betroffene Menschen, die in den Quartieren der «Sozialen Stadt» einen überproportional hohen Anteil ausmachen, sind nur schwer für Beteiligungsprozesse zu motivieren. Von einer deliberativen Partizipation, deren Leitideen HABERMAS (1992) formulierte und die von der Legitimität politischer Entscheidungen durch die Anbindung an öffentlich artikulierte, im Diskurs zustande gekommene Meinungen aller Betroffenen ausgehen, kann im Rahmen der «Sozialen Stadt» nicht gesprochen werden. Somit verbleibt es bei einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners, da nur konsensfähige Probleme angegangen werden.

Eine weitere Begrenzung der Governance-Arrangements betrifft einen vermeintlichen Automatismus, der von den «Architekten» der «Sozialen Stadt» intendiert wurde. Auch wenn kooperative Steuerungsstrukturen aufgebaut wurden, heißt dies nicht, dass sich dadurch automatisch kollektive Lernprozesse entwickeln. Innovative Politikgestaltung, wie sie mit der «Sozialen Stadt» prinzipiell möglich ist, bleibt oftmals das Ergebnis von günstigen und zufälligen Gelegenheiten. Es bedarf einer systematischen Organisation von Lernprozessen, um die selbstreflexive Umsteuerung in Gang zu bringen und dauerhaft zu etablieren.

#### **4 Fazit: Politik der Stadtteilentwicklung des sozialen Ausgleichs – Entwicklungen im Experimentiermodus**

Der Beitrag ging der Frage nach, ob soziale Stadtteilentwicklung im Rahmen des Programms «Soziale Stadt» einen Beitrag zur Reorganisation lokaler Sozialstaatlichkeit leistet. Soziale Stadtteilentwicklung durch die «Soziale Stadt» schiebt einen Wandel der Steuerungssysteme an, der versucht, Ressourcen zu bündeln und integrative, synergetische und ressortübergreifende Ansätze zu erschliessen. Die neuen vernetzten Entscheidungs- und Handlungssysteme überwinden institutionelle und habituelle Barrieren zwischen den Akteuren aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären. Dadurch können neue, den Verhältnissen angepasste Problemlösungen durch die Allokation unterschiedlicher, auf verschiedene Akteure verteilter Ressourcen entwickelt werden. Die Rolle der politisch-administrativen Akteure kann in diesen Steuerungsstrukturen als «kollaborative Führung» (SCHRIDDE 2005: 160) bezeichnet werden. Mit der «Sozialen Stadt» ändert sich die Art, wie Stadtentwicklungspolitik betrieben wird: Kooperation wird zum entscheidenden Instrument. Aber auch wenn die «Soziale Stadt» ein Politikmodell darstellt, das neue Formen der Entscheidungsfindung und Handlungskoordination ermöglichen soll, kann sie diese weder selbst vorschreiben noch erzwingen. Das Programm hat primär «Appellcharakter» (BECKER in WALTHER 2005: 122), denn Sanktionsmittel für eine mangelnde Kooperationsbereitschaft gibt es nicht.

Die Kunst, gemeinsam zu entscheiden und zu handeln ist die Voraussetzung – zu diesem Ergebnis kam die Analyse der empirischen Fallbeispiele. Sie steht und fällt mit der Ausbildung einer kollektiven Lernbereitschaft zur Gestaltung des neuen Politikfeldes. Der regulative Kern der «Sozialen Stadt» mit seiner Fokussierung auf politikfelderübergreifende Steuerungssysteme eröffnet Spielräume zur Neugestaltung von Beziehungsrelationen, Handlungsprämissen und

Problemlösungsroutinen. Die alleinige Notwendigkeit, über Institutionen- und Ressortgrenzen hinweg in Steuerungs- und Lenkungsgruppen zu kooperieren, ist jedoch kein Garant für die erfolgreiche Etablierung von Lernprozessen – wie das Beispiel der misslungenen Zusammenarbeit im Hasenberg zeigte. Das Beharren auf (vermeintlich!) gesicherten Erkenntnissen und festgefahrenen Routinen der beteiligten Referate und Institutionen stand hier dem Beschreiten von neuen Wegen entgegen. Veränderungscoalitionen konnten nicht Fuss fassen.

Als Fazit ist zu ziehen, dass eine Selbsterneuerung der Stadterneuerung nur Erfolg haben kann, wenn die Steuerungssysteme der «Sozialen Stadt» als «kollektive Lern-, Erfahrungs- und Vereinbarungsprozesse» (SCHRIDDE 2005: 146) konzipiert werden. Dabei muss die Erarbeitung eines gemeinsamen Problemverständnisses und einer gemeinsam formulierten Problemlösung in einem simultanen Verfahren erfolgen und von einer Offenheit der Akteure für Veränderungsprozesse getragen werden. Bereits zu Beginn des Prozesses müssen Erwartungen und Rollenverständnisse geklärt und Handlungsspielräume sowie Verfahrensregeln festgelegt werden. Erst wenn die Erkenntnis reift, dass Lernprozesse für eine kulturelle Selbsterneuerung der Stadterneuerung notwendig sind und Lernen nicht nur ein Nebenprodukt von kooperativen Organisationsstrukturen, sondern auch kollektive Organisation benötigt, können neue Lösungswege beschritten werden. Soll jedoch die «Soziale Stadt» nicht nur ein Experimentierfeld für problemadäquates Regieren bleiben, so bedarf es des Mainstreamings. Veränderungsprozesse können nur fruchtbar werden, wenn sie auch Anwendung in anderen sozialpolitischen Bereichen finden. Integriertes Handeln im Sozialstaat ist nur dann möglich, wenn alle beteiligten Akteure ihre internen Strukturen auf Kooperations- und Lernfähigkeit ausrichten. Erst dann kann von der Etablierung eines neuen politischen Imperativs gesprochen werden.

#### **Literatur**

- ALISCH, M. (2005): Soziale Stadtentwicklung – Widersprüche und Lernprozesse in der Politikimplementierung. – In: GREIFFENHAGEN, S. & K. NELLER (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt». – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 125-140.
- ARNSTEIN, S. (1969): The ladder of citizen participation. – In: Journal of the Institute of American Planners 35, 4: 216-224.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (Hrsg.) (2005): Effiziente Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-

- Forschungsfeld «3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung». – Bonn: Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.
- BECKER, H., FRANKE, T., LÖHR, R.P. & V. RÖSNER (2002): Drei Jahre Programm «Soziale Stadt» – eine ermutigende Zwischenbilanz. – In: DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Hrsg.): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt». – Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik: 12-51.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW) (2003): Strategien für die Soziale Stadt. – Berlin: Selbstverlag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
- HABERMAS, J. (1992): Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie. – In: MÜNKLER, H. (Hrsg.): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie. – München, Zürich: Piper Verlag: 11-25.
- HAFNER, S. (2003): Strategien zur Aufwertung von Stadtquartieren und zur Qualifizierung von benachteiligten Menschen. Soziale Unternehmen in München, betrachtet aus einer konstruktivistischen Perspektive. – = Münchener geographische Hefte 84, Passau: 1-205.
- HEALEY, P. (2006): Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies. – 2<sup>nd</sup> edition, New York: Palgrave Macmillan.
- HEINELT, H. 2006: Planung und Governance. Der Beitrag der Governance-Debatte zum Planungsverständnis. – In: SELLE, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. – Dortmund: Dorothea Rohn: 235-247.
- MAYNTZ, R. (1996): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. – BEYME, K. VON & C. OFFE (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26, Opladen: Westdeutscher Verlag: 148-168.
- MAYNTZ, R. (2004): Governance im modernen Staat. – In: BENZ, A. (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 66-76.
- SABATIER, P.A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik. – In: HÉRETIER, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. – In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen: 116-148.
- SABATIER, P. & H. JENKINS-SMITH (1999): The advocacy coalition framework: an assessment. – In: PAUL, A. & P. SABATIER (Hrsg): Theories of the policy process. – Boulder: Westview Press.
- SCHARPF, F.W. (1992): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. – In: KOHLER-KOCH, B. (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. – Opladen: Leske und Budrich: 93-115.
- SCHNEIDER, V. & F. JANNING (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SCHRIDDE, H. (2005): Systemdenken und kollektive Wissensgenerierung: Die «Soziale Stadt» als Testfall modernen staatlichen Regierens. – In: GREIFFENHAGEN, S. & K. NELLER (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt». – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 141-164.
- SELLE, K. (1997): Kooperation im intermediären Bereich. Planung zwischen «Commodifizierung» und «zivilgesellschaftlicher Transformation». – In: HEINELT, H. & K.M. SCHMALS (Hrsg.): Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite und Potentiale. – Opladen: Leske & Budrich: 29-58.
- WALTHER, U.-J. (2005): Irritation und Innovation: Stadterneuerung als Lernprozess? – In: GREIFFENHAGEN, S. & K. NELLER (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt». – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 111-124.
- WILLKE, H. (2001): Systemisches Wissensmanagement. – 2., neubearbeitete Auflage, Stuttgart: Lucius & Lucius.

**Zusammenfassung: Entscheidungsfindung und Handlungsfähigkeit in kooperativen Steuerungsstrukturen zwischen sektoraler Binnenorientierung und kollektivem Lernen. Das Programm «Soziale Stadt» als Experimentierfeld vernetzten Regierens**

Das bundesdeutsche Bund-Länder-Programm «Soziale Stadt» soll den Problemen in benachteiligten städtischen Quartieren begegnen und einen Aufwertungsprozess einleiten. Auch stellt es ein Pilotprojekt für eine Reform der Stadterneuerungspolitik dar, da es kooperative Steuerungsstrukturen anschiebt, die Akteure aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie die Bewohner integrieren. Ziel des Beitrags ist es, Lernprozesse in vernetzten Entscheidungs- und Handlungssystemen am Beispiel der «Sozialen Stadt» in München zu untersuchen. Dabei wird die «Soziale Stadt» als Experimentier- und Lernfeld konzeptionalisiert und ihr Potenzial für kollektives Lernen mittels interpretativer Verfahren analysiert. Ob innovative Politikgestaltung, wie sie mit der «Sozialen Stadt» prinzipiell möglich ist, neue Handlungsspielräume und Problemlösungen eröffnet, bleibt jedoch oftmals das Ergebnis von zufälligen Gelegenheiten. Mit dem Aufbau kooperativer Steuerungssysteme bedarf es einer systematischen Organisation von Lernprozessen, um die selbstreflexive Umsteuerung einzuleiten und dauerhaft zu etablieren.

Schlüsselwörter: Soziale Stadt, Stadterneuerungspolitik, Entscheidungsfindung, *policy*-Lernen, Beteiligung

**Summary: Decision making and the capacity to act in cooperative governance structures between sectoral self-focus and collective learning. The «Socially Integrative City» programme in Germany as case study for interrelated governance**

The urban development programme «Soziale Stadt» («Socially Integrative City») of the Federal Republic of Germany is to concentrate on deprived urban quarters in view of initialising a process of urban renewal. The approach is seen as a pilot study of urban renewal policy specifically focusing on cooperative governance structures as a means of integrating all appropriate stakeholders (affected residents and actors from the fields of politics, administration, economy and civil society). This article investigates learning processes in interrelated structures affecting leeway in decision making and action on the basis of the «Socially Integrative City» programme in Munich, Germany. The programme is designed to enhance the learning and experimental process. Its potential to support collective learning is analysed by interpretative methodology. However, as decision making and action processes often carry an element of chance, it remains to be seen if innovative policy-design can offer new options in decision making and action. It is argued that it is necessary to organise the learning process systematically concurrently to the design of a cooperative governance system if a self-reflective element is to be established permanently into the system.

Keywords: Socially Integrative City, urban renewal policy, decision making, policy learning, participation

**Résumé: Prise de décision et capacité d'action dans les structures de pilotage coopératives. Le programme «Ville sociale» comme champ d'expérimentation de la gouvernance en réseau**

Le programme de développement urbain «Soziale Stadt» («Ville sociale») de la République fédérale d'Allemagne s'adresse aux problèmes des quartiers

défavorisés et tente de mettre en œuvre un processus de renouveau urbain. Il s'agit également d'un programme innovant qui encourage le renouvellement des politiques urbaines, basé sur la mise en place de structures de gouvernance coopératives et sur l'intégration des acteurs appartenant au monde politique et à l'administration, de même qu'à la sphère économique, à la société civile et aux habitants des quartiers concernés. Cet article étudie les processus d'apprentissage relatifs à la prise de décision et aux structures participantes du programme «Ville sociale» à Munich. Il considère la «Ville sociale» comme un processus d'apprentissage et d'expérience. Le potentiel de ce programme à développer des apprentissages collectifs est analysé par le biais de méthodes interprétatives. L'article montre qu'un cadre innovant en matière de politique urbaine se développe en parallèle de l'établissement de nouveaux modes d'action. En même temps que de nouvelles structures coopératives de gouvernance se développent, une organisation systématique des processus d'apprentissage est essentielle pour susciter un renouvellement urbain durable et endogène.

Mots-clés: Ville sociale, politique de renouvellement urbain, prise de décision, apprentissage, participation

Dr. **Sabine Hafner**, Departement für Geographie, Ludwig-Maximilians-Universität München, Luisenstrasse 37, D-80333 München, Deutschland.  
e-mail: sabine.hafner@lmu.de

*Manuskripteingang/received/manuscript entré le 17.9.2008*

*Annahme zum Druck/accepted for publication/accepté pour l'impression: 2.6.2009*