

Stefan Werner

Steuerung von Kooperationen in der integrierten und sozialen Stadtentwicklung

Machtverhältnisse und Beteiligung
im Prozessraum

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FEDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FEDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH

STADTFORSCHUNG AKTUELL



Springer VS

Stadtforschung aktuell

Band 118

Herausgegeben von

H. Wollmann, Berlin, Deutschland

Stefan Werner

Steuerung von Kooperationen in der integrierten und sozialen Stadtentwicklung

Machtverhältnisse und Beteiligung
im Prozessraum



Springer VS

Stefan Werner
München, Deutschland

Dissertation Universität Passau, 2012

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung.

ISBN 978-3-531-19736-4

ISBN 978-3-531-19737-1 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-531-19737-1

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.springer-vs.de

Danksagung

Während meiner Tätigkeiten im Quartiersmanagement der „Sozialen Stadt“ in München entstand die Idee für diese Forschungsarbeit. Dem damaligen Team des Quartiersmanagements in Ramersdorf / Berg-am-Laim – Eva Bruns, Meike Schmidt und Jan Schuhmann – möchte ich herzlich für alle Einblicke und ihre Unterstützung danken.

Mein Doktorvater, Prof. Dr. E. Struck vom Lehrstuhl für Anthropogeographie der Universität Passau, gab mir absolute Freiheiten bei meiner Forschung und stand bei Bedarf immer als interessierter und sehr kritischer Diskussionspartner zur Verfügung. Ich bedanke mich sehr herzlich für alle stundenlangen Gespräche und jede einzelne der zahlreichen kritischen Rückfragen. Er hat damit immer wieder wunde Punkte in meiner Argumentation getroffen und mich motiviert, daran beständig zu arbeiten.

Ebenso bin ich meiner Frau Magdalena sehr zu Dank verpflichtet, weil sie mich in dieser turbulenten Phase meines Lebens moralisch und als inspirierende Diskussionspartnerin unterstützt hat. Auch bei der Überarbeitung meines Textes war sie gemeinsam mit Hannes Schammann, Roland Zink, Sebastian Jacob und Kai Koddenbrock eine unschätzbar große Hilfe.

Ebenfalls möchte ich mich bei allen Akteuren aus München, Ingolstadt, Passau, Landshut, Manching, Regensburg, Bamberg, Nürnberg und Langquaid herzlich bedanken, die mit mir Gespräche geführt haben und dieser Forschungsarbeit die Möglichkeit zum wachsen gaben.

Auch die Hans-Böckler-Stiftung und die Menschen hinter diesem Namen sollen nicht unerwähnt bleiben. Ihre Förderung gab mir existenzielle Sicherheit und ermöglichte mir dadurch maximale Freiheiten in meiner Forschung. Außerdem habe ich die Austausch- und Fortbildungsangebote innerhalb der Stiftung sehr geschätzt.

Zuletzt möchte ich mich bei Prof. Dr. Hartmut Häußermann bedanken, der leider kürzlich verstorben ist. Er ist mir mit seinen Sichtweisen auf Stadtpolitik eine große Inspiration gewesen.

Inhalt

1 Problematik der selektiven Beteiligung in Kooperationen.....	13
2 Qualitativer und interpretativ-verstehender Ansatz	23
2.1 Erkenntnistheoretisches Paradigma	23
2.2 Untersuchungskontexte.....	25
2.2.1 Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“	27
2.2.2 Das „Soziale Stadt“-Gebiet Ramersdorf / Berg-am-Laim in München	31
2.2.3 Das Programm „Leben Findet Innen Stadt“	37
2.3 Prozess und Methode der Datenerhebung.....	42
2.3.1 Iterativer Forschungsprozess.....	42
2.3.2 Analyse der Kooperationsstrukturen.....	44
2.3.3 Analyse der Handlungslogiken	46
2.3.4 Vorgehen bei der Sample-Auswahl.....	49
2.3.5 Zugang zum Feld	52
2.4 Dokumentation.....	52
2.5 Auswertungsmethodik	53
3 Grundlagen und Weg zu einem neuen Steuerungsansatz	61
3.1 Integrierte und soziale Stadtentwicklung.....	61
3.1.1 Integrierte Stadtentwicklung und Beteiligung.....	61
3.1.2 Soziale und demokratische Stadtentwicklung.....	64
3.1.3 Komplexität von sozialer Stadtentwicklung.....	67
3.1.4 Folgeprobleme	68
3.2 Kooperation in der Stadtentwicklung.....	70
3.2.1 Kooperation.....	70
3.2.2 Veränderte Rahmenbedingungen in der Stadtentwicklung	72
3.2.3 Gründe für Kooperation in der Stadtentwicklung	74
3.3 Steuerung	76
3.3.1 Definition und Abgrenzung von Governance und Planung.....	76
3.3.2 Steuerung als soziales System.....	78
3.3.3 Mediale Steuerungsmittel und Steuerungsmodi.....	84
3.4 Zugänge zur Steuerung der Qualität von Kooperationsprozessen	86

3.4.1	Prozessorientierte Sozialgeographie.....	88
3.4.1.1	Konzept der „Lernenden Regionen“	88
3.4.1.2	„Prozessraummodell“	90
3.4.2	Handlungsorientierte Sozialgeographie	92
3.4.3	Steuerungstheorie.....	97
3.4.3.1	Ansatz des „Akteurzentrierten Institutionalismus“	98
3.4.3.2	Mediale Mittel zur Herstellung politischer Handlungsfähigkeit	100
3.4.4	Macht und Machtverhältnisse	103
3.4.4.1	Perspektiven auf Macht	104
3.4.4.2	Analyse der Machtverhältnisse.....	108
3.5	„Integrierte Prozessraumtheorie“ - ein neuer Steuerungsansatz	109
3.5.1	Produktion von Kooperationsstrukturen	109
3.5.2	Produktion von Handlungsrationaltäten.....	111
3.5.3	Rekonstruktion von Machtverhältnissen	113
3.5.4	„Integrierter Prozessraum“ - Möglichkeitsraum für Steuerung	118
3.5.5	Der „integrierte Prozessraum“ in der Raumdebatte	121
4	Veränderbarkeiten in Kooperationsprozessen.....	123
4.1	Veränderbarkeit von Strukturen in Kooperationen	123
4.1.1	Akteurebene: Trägerschaft in der Kooperation	123
4.1.1.1	Formell festgeschriebene Trägerschaft.....	124
4.1.1.2	Informell etablierte Trägerschaft.....	125
4.1.2	Inhalts- und Einstellungsebene: Integrierte Handlungskultur ...	128
4.1.2.1	Akzeptierende Einstellung zu Kooperation	129
4.1.2.2	Problematische Einstellung zu Kooperation.....	132
4.1.2.3	Handlungsmotive in der Kooperation	134
4.1.3	Institutionenebene: Interaktionsregeln	137
4.1.3.1	Qualität der Kommunikation in der Kooperation.....	138
4.1.3.2	Ablauforganisation in der Kooperation	144
4.1.3.3	Aufbauorganisation in der Kooperation	150
4.2	Veränderbarkeit von Handlungslogiken in Kooperationen.....	154
4.2.1	Rationalität(en) der Verwaltung.....	156
4.2.1.1	Identitätsstiftende Rollen.....	156
4.2.1.2	Aufenthaltsorte und Kooperationspartner	157
4.2.1.3	Tätigkeiten und Fähigkeiten	159
4.2.1.4	Einstellungen	171
4.2.2	Rationalität(en) der lokalen Politik	181
4.2.2.1	Identitätsstiftende Rollen.....	181
4.2.2.2	Aufenthaltsorte und Kooperationspartner	182

4.2.2.3	Tätigkeiten und Fähigkeiten	183
4.2.2.4	Einstellungen	189
4.2.3	Rationalität(en) der Migrantenorganisationen	194
4.2.3.1	Identitätsstiftende Rollen	194
4.2.3.2	Aufenthaltsorte und Kooperationspartner	196
4.2.3.3	Tätigkeiten und Fähigkeiten	198
4.2.3.4	Einstellungen	206
4.2.4	Rationalität(en) der Schulen	217
4.2.4.1	Identitätsstiftende Rollen	217
4.2.4.2	Aufenthaltsorte und Kooperationspartner	219
4.2.4.3	Tätigkeiten und Fähigkeiten	220
4.2.4.4	Einstellungen	225
4.2.5	Rationalität(en) der sozialen Einrichtungen	232
4.2.5.1	Identitätsstiftende Rollen	232
4.2.5.2	Aufenthaltsorte und Kooperationspartner	234
4.2.5.3	Tätigkeiten und Fähigkeiten	235
4.2.5.4	Einstellungen	240
4.2.6	Rationalität(en) der städtischen Wohnungsbaugesellschaften	246
4.2.6.1	Identitätsstiftende Rollen	246
4.2.6.2	Aufenthaltsorte und Kooperationspartner	247
4.2.6.3	Tätigkeiten und Fähigkeiten	248
4.2.6.4	Einstellungen	254
5	Beiträge zu Wissenschaft und Praxis	261
5.1	Erkenntnisgewinn für den wissenschaftlichen Diskurs	261
5.2	Anwendbarkeit und Konsequenzen für die Steuerungspraxis	264
5.2.1	Steuerungsoptionen zur Aktivierung von Akteuren	265
5.2.1.1	Aktivierung von Verwaltung	266
5.2.1.2	Aktivierung von Migrantenorganisationen	271
5.2.2	Anforderungen an Institutionen und Akteure	275
5.2.3	Der Weg zu einer effektiven Prozessbegleitung	277
6	Epilog	281
	Literatur	283
	Anhang	307

Abkürzungsverzeichnis

ARGEBAU	Arbeitsgemeinschaft der Bundesbauministerkonferenz
CMP	City Marketing Passau
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
LFIS	Modellprogramm „Leben Findet Innen Stadt“ in Bayern
MGS	Münchner Gesellschaft für Stadterneuerung
PM	Projektmanagement
REGSAM.....	Regionale Netzwerke für Soziale Arbeit in München
Soziale Stadt	Städtebauförderprogramm des Bundes und der Länder
Soziale Stadt RaBal	Programmgebiet Ramersdorf/Berg-am-Laim in München

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 Untersuchungsgebiete in Bayern	25
Abb. 2 Das Programm „Soziale Stadt“ in München	33
Abb. 3 Organigramm der „Sozialen Stadt RaBal“	34
Abb. 4 Programmgebiet „LFIS“ in Passau	40
Abb. 5 Organisationsstrukturen „LFIS“ Passau.....	41
Abb. 6 Iterativer Forschungsprozess zwischen Theorie und Praxis.....	43
Abb. 7 „Logische Ebenen“ des menschlichen Denkens	47
Abb. 8 Thematisches Codieren.....	53
Abb. 9 Zusammenfassende Qualitative Inhaltsanalyse.....	56
Abb. 10 Integrierte Stadtentwicklung als kooperative Leistung.....	63
Abb. 11 Makro-Mikro-Makro-Verbindung	80
Abb. 12 Integrativer Analyserahmen für soziopolitische Steuerung	81
Abb. 13 Steuerungssystem.....	82
Abb. 14 Raum „Lernender Regionen“	89
Abb. 15 Das „Prozessraummodell“	91
Abb. 16 Handlungszentrierte Geographie.....	94
Abb. 17 Handlungsprozess	95
Abb. 18 Interaktionsorientierte Policy-Forschung	99
Abb. 19 Herstellung von Handlungsfähigkeit im Politikprozess.....	102
Abb. 20 Produktion von Kooperationsstrukturen	110
Abb. 21 Produktion von Handlungsrationaltäten.....	112
Abb. 22 Rekonstruktion von Machtverhältnissen.....	115
Abb. 23 Der „Integrierte Prozessraum“	119
Abb. 24 Veränderbare Strukturen auf der Akteurebene.....	124
Abb. 25 Veränderbare Strukturen auf der Inhalts- und Einstellungsebene.....	129

Abb. 26 Veränderbare Strukturen auf der Institutionenebene.....	137
Abb. 27 Handlungsrationalität von Akteuren	155
Abb. 28 Verwaltung - Identitätsstiftende Rollen	157
Abb. 29 Verwaltung - Aufenthaltsorte und Kooperationspartner	158
Abb. 30 Verwaltung - Unmittelbare Mitgestaltung	162
Abb. 31 Verwaltung - Mittelbare Einflussnahme	163
Abb. 32 Verwaltung - Generierung von Geld.....	166
Abb. 33 Verwaltung - Organisation von Akzeptanz.....	167
Abb. 34 Verwaltung - Interner Ablauf.....	170
Abb. 35 Verwaltung – Annahmen	177
Abb. 36 Verwaltung – Wertvorstellungen	180
Abb. 37 Lokale Politik - Identitätsstiftende Rollen	182
Abb. 38 Lokale Politik - Aufenthaltsorte und Kooperationspartner	183
Abb. 39 Lokale Politik - Unmittelbare Mitgestaltung	185
Abb. 40 Lokale Politik - Mittelbare Einflussnahme	186
Abb. 41 Lokale Politik - Generierung von Geld.....	187
Abb. 42 Lokale Politik - Organisation von Akzeptanz.....	188
Abb. 43 Lokale Politik - Interner Ablauf.....	189
Abb. 44 Lokale Politik – Annahmen	192
Abb. 45 Lokale Politik – Wertvorstellungen	194
Abb. 46 Migrantenorganisationen - Identitätsstiftende Rollen	196
Abb. 47 Migrantenorganisationen - Aufenthaltsorte und Partner	197
Abb. 48 Migrantenorganisationen - Unmittelbare Mitgestaltung	201
Abb. 49 Migrantenorganisationen - Mittelbare Einflussnahme	203
Abb. 50 Migrantenorganisationen - Generierung von Geld.....	204
Abb. 51 Migrantenorganisationen - Organisation von Akzeptanz.....	205
Abb. 52 Migrantenorganisationen - Interner Ablauf.....	206
Abb. 53 Migrantenorganisationen – Annahmen	207
Abb. 54 Migrantenorganisationen – Wertvorstellungen.....	216
Abb. 55 Schulen - Identitätsstiftende Rollen	217
Abb. 56 Schulen - Aufenthaltsorte und Kooperationspartner	219
Abb. 57 Schulen - Unmittelbare Mitgestaltung	221
Abb. 58 Schulen - Mittelbare Einflussnahme	223
Abb. 59 Schulen - Generierung von Geld.....	224
Abb. 60 Schulen - Organisation von Akzeptanz.....	224
Abb. 61 Schulen – Annahmen	225
Abb. 62 Schulen – Wertvorstellungen	232
Abb. 63 Soziale Einrichtungen - Identitätsstiftende Rollen.....	232
Abb. 64 Soziale Einrichtungen - Aufenthaltsorte und Partner.....	234
Abb. 65 Soziale Einrichtungen - Unmittelbare Mitgestaltung.....	236

Abb. 66 Soziale Einrichtungen - Mittelbare Einflussnahme.....	237
Abb. 67 Soziale Einrichtungen - Generierung von Geld	238
Abb. 68 Soziale Einrichtungen - Organisation von Akzeptanz	239
Abb. 69 Soziale Einrichtungen - Interner Ablauf	240
Abb. 70 Soziale Einrichtungen – Annahmen	243
Abb. 71 Soziale Einrichtungen – Wertvorstellungen.....	246
Abb. 72 Städtischer Wohnungsbau - Identitätsstiftende Rollen	247
Abb. 73 Städtischer Wohnungsbau - Aufenthaltsorte und Partner	248
Abb. 74 Städtischer Wohnungsbau - Unmittelbare Mitgestaltung	250
Abb. 75 Städtischer Wohnungsbau - Mittelbare Einflussnahme	251
Abb. 76 Städtischer Wohnungsbau - Generierung von Geld.....	252
Abb. 77 Städtischer Wohnungsbau - Organisation von Akzeptanz	253
Abb. 78 Städtischer Wohnungsbau – Annahmen	258
Abb. 79 Städtischer Wohnungsbau – Wertvorstellungen	259

Tabellenverzeichnis

Tab. 1 Inhaltlich relevante Handlungsfelder der „Sozialen Stadt“	29
Tab. 2 Maßnahmen der „Sozialen Stadt RaBal“	36
Tab. 3 Handlungsfelder bei „LFIS“	38
Tab. 4 Theoriebausteine zur Analyse der Kooperationsstrukturen	45
Tab. 5 Codierleitfaden für die Analyse der Kooperationsstrukturen	54
Tab. 6 Fallübersicht - Analyse der Kooperationsstrukturen	55

1 Problematik der selektiven Beteiligung in Kooperationen

Der sozio-ökonomische Strukturwandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft führt in unseren Städten zu mehr Ungleichheit und sozialer Polarisierung (vgl. Sassen 2001: 201ff.). Dabei konzentrieren sich die vom gesellschaftlichen Abstieg bedrohten und sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen zunehmend in bestimmten Vierteln, die als Brennpunkte wahrgenommen werden (vgl. Häußermann et al. 2008: 8ff.). Es besteht ein großer Handlungsbedarf in Städten, effektive Strategien zu entwickeln, um eine Politik des sozialen Ausgleichs zu betreiben. Der sozialräumlichen Spaltung in Städten ist jedoch nur schwer durch Stadtentwicklungspolitik beizukommen, weil die sich stellenden Problemlagen komplex sind.

Das zeigt sich daran, dass Benachteiligung in Quartieren nicht einem einzigen Problem zuzuordnen ist. In der Regel sind dafür viele verschiedene Symptome gleichzeitig verantwortlich, deren Ursachen selten eindeutig bestimmbar sind. Die Lösung dieser komplexen Problemlagen in der sozialen Stadtentwicklung ist nur durch politikfeldübergreifende Zusammenarbeit und Kooperation der raumprägenden Akteure vor Ort möglich. Dafür ist ein hohes Maß an Koordination und Kommunikation im Rahmen von kooperativen und integrierten Stadtentwicklungsstrategien notwendig. Auf hoher politischer Ebene hat man diesen Sachverhalt und Handlungsbedarf augenscheinlich erkannt. In der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ (vgl. BMVBS 2007) fordern die europäischen Stadtentwicklungsminister¹ einhellig den verstärkten Einsatz von Förderprogrammen zur integrierten Stadtentwicklung. Durch ganzheitliche Strategien sollen die Wettbewerbsfähigkeit und das Innovationspotential von europäischen Städten erhalten bleiben:

„Wir brauchen mehr ganzheitliche Strategien und abgestimmtes Handeln aller am Prozess der Stadtentwicklung beteiligten Personen und Institutionen [...], alle Regierungsebenen tragen eine eigene Verantwortung für die Zukunft unserer Städte. Um diese Verantwortung auf den ver-

¹ Um den Lesefluss nicht zu stören, wird in dieser Arbeit darauf verzichtet, zwischen männlichen und weiblichen Anredeformen zu differenzieren (z.B. Stadtentwicklungsminister und Stadtentwicklungsministerinnen). Selbstverständlich ist bei der einheitlichen Verwendung der männlichen Anredeform auch das weibliche Pendant mit eingeschlossen.

schiedenen Regierungsebenen effektiv zu gestalten, müssen wir die sektoralen Politikfelder besser koordinieren und ein neues Verantwortungsbewusstsein für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik schaffen“ (BMVBS/BBR: 2).

Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ („Soziale Stadt“) und das bayerische Modellprogramm „Leben Findet Innen Stadt“ („LFIS“) sind Beispiele von Förderprogrammen für die Umsetzung solcher Strategien in Deutschland. Sie stellen die Untersuchungskontexte in dieser Forschungsarbeit dar. Beide Programme (siehe Kapitel 2.2) sind auf eine umfassende Zusammenarbeit vieler verschiedener Akteure angewiesen, um Aussicht auf eine Realisierung ihrer Ziele zu haben. In ihnen wird die Produktion von Leistungen angestrebt, die in der Regel nur durch Kooperation erbracht werden können (vgl. Blanke 2001: 149; Alisch 2007: 305ff.; Grossmann et al. 2007: 40ff.). Es müssen Akteurkonstellationen formiert werden, in denen sehr unterschiedliche Akteure aufeinandertreffen. Die Akteure bringen dabei jeweils eigene, durch ihren Arbeitsalltag oder ihre Lebenswelt begründete Handlungslogiken ein. Das Ergebnis ist eine Vielzahl an potentiellen Konflikten zwischen den verschiedenen Handlungsrationaltäten der Akteure und bezüglich deren Vereinbarkeit mit den auf den verschiedenen Handlungsebenen etablierten Strukturen. Dies ist eine alltägliche Herausforderung in der „Sozialen Stadt“ und „LFIS“, die viel situatives und strategisches Fingerspitzengefühl und umfassende Kenntnis über Strukturen und Handlungslogiken erfordert (vgl. Walther 2005: 119ff.; Krummacher 2007: 371ff.; Franke 2005: 186ff.; Gawron 2005: 165ff.).

Die aktuelle politische Diskussion in Deutschland lässt Zweifel aufkommen, ob ganzheitliche Strategien in der Stadtentwicklung auf Bundesebene derzeit angemessen verfolgt werden. Hier ist ein Bruch mit der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ zu erkennen. Mittel der Städtebauförderung werden 2011 um 25% gesenkt. Die Finanzierung des Programms „Soziale Stadt“ ist davon überproportional betroffen, da sie um 70% gekürzt wird. Darüberhinaus propagiert das zuständige Bundesministerium, dass sich die Städtebauförderung wieder mehr auf die Förderung von baulichen Vorhaben konzentrieren soll. Sozial-integrative Maßnahmen sind im Rahmen der Städtebauförderung daher nur noch bedingt bewilligbar und somit schwerer mit baulichen Aufwertungsstrategien zu kombinieren (vgl. Hutter 2010).

Aufgrund der zu erwartenden, sich verknappenden finanziellen Ressourcen in der Städtebauförderung gewinnen funktionierende öffentlich-private Kooperationen zusätzlich an Bedeutung. Zur Gewährleistung dieser Funktionsfähigkeit von Kooperationen stellt die vorliegende Forschungsarbeit einen neuen Steuerungsansatz zur Verfügung.

In der Praxis scheitern Kooperationen im Rahmen von integrierten und sozialen Stadtentwicklungsstrategien oft an selektiver Beteiligung (vgl. Alisch

2007: 310). Wichtige Akteure enthalten sich oder werden von der Zusammenarbeit ausgeschlossen (vgl. Häußermann/Wurtzbacher 2005: 308ff.). Netzwerke oder Institutionen, die zur Umsetzung von kooperativen Produktionsprozessen aufgebaut wurden, entwickeln so leicht eine Exklusivität in Hinblick auf den Kreis ihrer Beteiligten. Es haben nicht alle raumprägenden Akteure ein Interesse an der eigenen Mitwirkung oder können aktiviert werden. Andere raumgestaltende Akteure werden direkt oder indirekt von der Kooperation ausgeschlossen oder fühlen sich nicht ausreichend wahrgenommen und beteiligt. In den Kooperationen ist es nicht zu bewerkstelligen, alle raumprägenden Akteure in den Politikprozess zu integrieren oder zumindest ihr Wissen und ihre Interessen zu repräsentieren. Die Gefahr der Exklusivität von Netzwerken wird oft zusätzlich dadurch verstärkt, dass Akteure mit traditionell-hoheitlichen Handlungslogiken nicht immer bereit sind, sich auf kooperativ-egalitäre Handlungsansätze einzulassen. Unter anderem befürchten sie eine zunehmende Fragmentierung und Intransparenz von politischen Entscheidungsprozessen, wenn Steuerungsverfahren zu dezentral ausgestaltet sind (vgl. Kennel 2005: 335ff.; Bernt/Fritsche 2005: 202ff.; Walther/Güntner 2007: 398).

Die Konsequenz von exklusiven Kooperationen ist, dass die verfolgten Inhalte im entsprechenden Politikprozess von einzelnen Akteuren oder von staatlich-hoheitlicher Seite dominiert werden. Das ist für das Erzielen einer sozialen Stadtentwicklung fatal, weil sich die pluralisierten und fragmentierten Lebenswelten der Gesellschaft nicht im Politikprozess widerspiegeln. Probleme und Lösungen werden so nicht repräsentativ definiert und zielen schließlich an den tatsächlichen gesellschaftlichen Problemlagen oder Potentialen vor Ort vorbei. Dies vermindert unweigerlich die Akzeptanz von Maßnahmen bei beteiligten und betroffenen Akteuren. Außerdem werden zielführende Handlungsmöglichkeiten nicht registriert und wichtige Unterstützer ziehen sich möglicherweise zurück. Die effektive Umsetzung von Projekten zur Realisierung einer integrierten und sozialen Stadtentwicklung wird unter diesen Umständen unmöglich (siehe Kapitel 3.1).

Ein weiterer Grund für das Auftreten von selektiver Beteiligung in Kooperationen sind strukturelle Demokratiedefizite in den vorhandenen Institutionen, die für die Organisation von demokratischen Aushandlungsprozessen vorgesehen sind. Demokratische Partizipation misslingt zwangsläufig, wenn die bestehenden repräsentativen Institutionen bzw. Foren nicht genügend Integrationskraft aufbringen und keine wirklichen Aushandlungsprozesse zwischen den politisch-administrativen Vertretern und den beteiligten und betroffenen Akteuren im Quartier realisiert werden können (vgl. Scharpf 1973: 31ff.). Probleme und adäquate Lösungen können so unmöglich repräsentativ entwickelt und gemeinschaftlich umgesetzt werden. Die Verwirklichung demokratischer Partizipation

ist „eng mit der sozialen Einbindung, mit der Integration der Menschen“ (Deutscher Bundestag 2002: 27) verbunden. Je schlechter Menschen sozial integriert sind, desto schwerer sind sie für die Beteiligung an kooperativen Politikprozessen zu aktivieren. Dies wird durch die zunehmende Individualisierung in unserer modernen Gesellschaft verstärkt, die auch eine Individualisierung der präferierten Partizipationsformen zur Folge hat. Die traditionellen Institutionen, wie z.B. Stadtteilparlamente, verlieren unter diesen Bedingungen an Integrationskraft und stehen zunehmend unter Anpassungsdruck, um eine demokratische Kommunikation zwischen Repräsentanten und Gebietsakteuren zu ermöglichen (vgl. ebenda: 50f.). Die abnehmende Integrationskraft von traditionellen Institutionen rechtfertigt das Experimentieren mit neuen bzw. ergänzenden Institutionen. Allerdings zeigt das Beispiel des „Soziale Stadt“-Gebietes Ramersdorf / Berg am Laim in München (siehe Kapitel 2.2.2) deutlich, dass auch in neu geschaffenen Strukturen, wie z.B. der dortigen Koordinierungsgruppe, Aktivierungs- bzw. Beteiligungsprobleme bestimmter Bevölkerungsgruppen und Einzelpersonen existieren. Dieser Mangel an institutioneller Integrationskraft ist ein deutliches Anzeichen für Demokratiedefizite, weil die von Stadtentwicklungsmaßnahmen betroffenen Akteure nicht in den dafür konstitutiven Politikprozessen vertreten sind (siehe auch Kapitel 3.1.2). Es ist deshalb notwendig, die Strukturen von lokalen Politikprozessen und des lokalen Staates anzupassen bzw. weiter zu ergänzen (vgl. Kennel 2005: 332; Schimank/Lange 2001: 232; Werner 2010a: 181ff.).

Selektive Beteiligung bei integrierten und sozialen Stadtentwicklungsprozessen kann auf strukturelle und individuell-handlungsorientierte Gründe zurückgeführt werden. Deshalb sollte prinzipiell sowohl auf der Strukturebene als auch auf der Handlungsebene nach Zugangsbarrieren für Akteure gesucht werden (vgl. Benz 1992: 175; Gamerith 2008: 290ff.). Die gemeinsame Berücksichtigung von struktur- und handlungstheoretischen Ansätzen bildet die zentrale Herausforderung dieser Arbeit. Die Integration der makroorientierten Strukturebene und der mikroorientierten Handlungsebene gilt in den Sozialwissenschaften keinesfalls als bewältigt. Deshalb ist das Praxisproblem der selektiven Beteiligung aus wissenschaftlicher Perspektive schwer zu greifen. Überdies wird die Distanz zwischen Theorie und Praxis insbesondere von Praktikern als sehr groß empfunden. Der Wissenstransfer zwischen der Wissenschaft und der Praxis gestaltet sich dadurch in vielen Fällen sehr schwierig.

Das Ziel dieser Forschungsarbeit ist es, einen Beitrag zur Schließung dieser Lücke zwischen Theorie und Praxis zu leisten und konkrete Handlungsempfehlungen für eine effektive und demokratische Politikgestaltung zu formulieren. Dies gelingt durch die Entwicklung einer „integrierten Prozessraumtheorie“ (siehe Kapitel 3.5). Durch die integrierte Betrachtung von Struktur- und Hand-