



Deutsches
Jugendinstitut



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Projektgruppe E&C und LOS

Governance-Strategien und lokale Sozialpolitik

Dokumentation zum Workshop
am 23. Mai 2006 in Halle

Wissenschaft für alle

Wissenschaft
für alle

Governance-Strategien und lokale Sozialpolitik

Dokumentation zum Workshop
am 23. Mai 2006 in Halle

Die Wissenschaftliche Begleitung des Programms „Entwicklung und Chancen junger Menschen“ und „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ wird durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) finanziell gefördert.

© **2007 Deutsches Jugendinstitut e. V.**
Abteilung Jugend und Jugendhilfe

Nockherstr. 2, 81541 München

Telefon: +49 (0)89 62306-211
Fax: +49 (0)89 62306-162

Projekt „Entwicklung und Chancen junger Menschen
in sozialen Brennpunkten“

Außenstelle Halle
Franckeplatz 1, Haus 12/13, 06110 Halle

Telefon: +49 (0)345 68178-35
Fax: +49 (0)345 68178-47

Redaktion: Heike Kießler
Layout: Kilian Plath
Druck: Druckerei Steier GmbH

Inhalt

1	Susann Burchardt Veränderungspotenziale durch Governance in der kommunalen Jugendhilfe? Problemlagen und Steuerungsstrategien	5
2	Karola Köhling, Hildegard Pamme, Sandra Wissing Governance, Lernen und Verbindlichkeit am Beispiel der Kommunalisierung sozialer Hilfen in Hessen	13
3	Dr. Henning Schridde Governance on Demand. Ansätze zur einer dynamischen Governance-Analyse am Beispiel des ARGE-Netzwerks für Jugendliche	35
4	Adalbert Evers, Birgit Riedel Kultivierung eines Feldes: Zur Rolle kommunaler Politik und Verwaltung am Beispiel der Kindertagesstätten	62
5	Melanie Eichler, Ursula Dallinger, Ralf Och, Birgit Pfau-Effinger Governance und Wohlfahrtskultur – Überlegungen zu einem Vergleich lokaler Governance-Strukturen am Beispiel der Altenpflegepolitik	94
6	Frank Eckardt Diskursive Governancestrategien Halle-Neustadt und die schrumpfenden Städte	109

Susann Burchardt

1 **Veränderungspotenziale durch Governance in der kommunalen Jugendhilfe? Problemlagen und Steuerungsstrategien**

Das Bundesprogramm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ ist als Policy-Maßnahme zu charakterisieren, welche einerseits veränderte lokale Handlungsrahmen und Strukturen im Bereich der Jugendhilfe einfordert, andererseits dieser zur Programmumsetzung auch bedarf.

Durch ein institutionen- und ressortübergreifendes Zusammenarbeiten in vernetzten Strukturen sollen, so die Idee des Programms E&C, die Lebensbedingungen der Menschen vor Ort, insbesondere die der Kinder und Jugendlichen, verbessert werden.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung sind nur zwei Stichworte, die im Rahmen von Governance-Debatten immer wieder fallen und die in vielen Definitionsversuchen als elementare Bestandteile von Governance betrachtet werden.

Ich möchte an dieser Stelle kurz auf unsere theoretische und begriffliche Bestimmung von Governance eingehen. Dadurch wird deutlich werden, dass E&C auf Governance abhebt und somit, ob dies explizit beabsichtigt ist oder nicht, die kommunale Jugendhilfe vor Herausforderungen stellt, die mit herkömmlichen Steuerungs- und Entscheidungsverfahren der Jugendhilfe nicht zu meistern sind.

Daraus ergibt sich eine Reihe von ganz praktischen Problemen und Implikationen die es zu berücksichtigen gilt und die verdeutlichen, dass eine der zentralen Erkenntnisse der Policy-Forschung offenbar auch eine der am wenigsten revidierbaren ist: Policymaßnahmen erfordern, will man konkrete Wirkungen auf die Maßnahme oder auf zentrale Elemente von Policy-Maßnahmen zurückführen, eine sehr lange Zeit der Beobachtung und Evaluation, selbst wenn man die üblichen intervenierenden Einflüsse und Wirkungen stark vernachlässigen würde (vgl. Heritier, 1993, S. 15). Dies hängt mit der strukturellen Beharrungskraft von bestehenden Institutionen zusammen, die

sich darauf gründet, dass die in ihnen handelnden Individuen über bestimmte Wertvorstellungen, Einstellungen und Interessen verfügen, die sich nur sehr langsam verändern lassen. So kommt es, dass selbst ein kumulativer Effekt von Forschungsbefunden in bestimmten Bereichen (prominentes Beispiel ist die Bildungspolitik) nur sehr allmählich die Problemsicht der politischen Entscheider oder der Öffentlichkeit modifiziert oder auch gar nicht ...

An zwei Beispielen möchte ich dies im Anschluss in Bezug auf die Strukturen der kommunalen Jugendhilfe verdeutlichen.

Doch welcher Governance-Begriff wird zugrunde gelegt?

Eine relativ sichere Erkenntnis im Rahmen der Gesamtdebatte um Governance-Konzepte, -Theorien und -Begriffe ist die, dass es drei zentrale Ebenen und davon abgeleitet entsprechende Begriffsverwendungen gibt.

- (1) Zunächst, und dies stellt m. E. die häufigste Begriffsverwendung dar, bedeutet Governance eine veränderte Perspektive auf politische Steuerungsprozesse. Damit ist zunächst allgemein eine neue Sichtweise auf den Prozess der politischen Steuerung gekennzeichnet. Gleichzeitig wird in diesem Kontext ein nachhaltiger Paradigmenwechsel innerhalb der steuerungstheoretischen Diskussion markiert. Es geht nicht mehr um die Betrachtung kausal-hierarchischer Steuerungsverläufe z. B. im Sinne von klassischen Planungsmodellen oder Politik-Zyklus-Modellen. Vielmehr stehen die Interdependenzen verschiedener Akteure/Systeme entlang des Steuerungsprozesses im Mittelpunkt der Betrachtung. Die Politikwissenschaft löst sich damit von ihrer traditionellen „Staatsfixierung“. Damit ist aber noch keine Aussage darüber getroffen, ob sich die politische Steuerung im Zeitablauf auch tatsächlich inhaltlich verändert hat (vgl. Bogumil 2003).
- (2) Darauf zielt aber die zweite prominente Form der Begriffsverwendung ab: Governance wird als neue Steuerungsform gesehen. Es werden tatsächlich stattfindende inhaltliche Veränderungen politischer Steuerungsprozesse beschrieben. Diese beinhalten im Kern eine Zunahme von interorganisatorischer Kooperation und Koordination und daraus resultierende neue Formen von Steuerungsmodi, die im Wesentlichen durch verhandlungsförmige Entscheidungsprozesse unter Einbezug der

relevanten Akteure aus Politik und Gesellschaft sowie der Betroffenen gekennzeichnet sind.

- (3) In einer dritten Verwendung erhält die Begriffsverwendung eine stark normative Komponente, indem darüber diskutiert wird, wie politische Steuerung aussehen sollte im Sinne von Good Governance (vgl. Benz, 2004).

Wir greifen in unseren Überlegungen auf die zweite Form der Begriffsverwendung zurück und halten die folgenden Merkmale einer Steuerungsstruktur für „Governance-relevant“:

Wenn folgende Merkmale ausgeprägt sind, gehen wir davon aus, dass die kommunalpolitischen Steuerungsmodi dem Konzept von Governance entsprechen:

- abnehmende Bedeutung hierarchischer Strukturen/Dezentralisierung,
- sektorübergreifende Ämterkooperation,
- Steuerung als Prozess der Interaktion zwischen kollektiven Akteuren,
- Kooperation von staatlichen, privaten und gesellschaftlichen Akteuren in netzwerkartigen Strukturen,
- gegenseitige Interessenbefriedigung bei der Umsetzung von verbindlichen Entscheidungen,
- Verständigung über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele.

Diese Merkmale bilden, verfolgt man hier vor allen Dingen die politologische Debatte in der Governance-Forschung, den allgemeinen Tenor bei der Kennzeichnung von Steuerungsverfahren als Governance (vgl. Benz 2004; Fürst/Zimmermann 2005).

Unbestritten ist allerdings, dass mit der Verwendung von Governance-Konzepten, egal auf welcher Ebene und mit welchem Hintergrund entsprechende Begriffe und Konzepte Anwendung finden, eine Perspektive des Wandels von Steuerungsprozessen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen einhergeht. Allgemein scheint weiterhin die Annahme vorzuherrschen, dass Governance bzw. neue Steuerungsstrukturen Problemlösungspotenziale auf allen politischen Ebenen und in den verschiedensten Politikfeldern bergen.

Unsere Betrachtungsebene ist die lokale bzw. kommunale Ebene. Folgende Argumente verdeutlichen, dass hier die Anwendung von Governance-Konzepten besonders sinnvoll erscheint:

- Die kommunale Ebene ist „Endpunkt“ bzw. der lokale Fokus gesamtgesellschaftlicher Steuerungsprobleme, denen mit neuen Steuerungsmechanismen begegnet werden soll.
- Die gesamtgesellschaftlichen Problemlagen sind in der Kommune physisch gebunden.
- Die Kommune ist sozialräumliches Interaktionssystem und Referenzsystem für Betroffene.
- Die kommunale Ebene bietet die meisten Möglichkeiten für die Bürger, direkt in die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung einzugreifen.
- Die Kommune ist prädestiniert als „Governance-Akteur“, da die Kommunalverwaltung traditionell als „schwacher, lokaler Staat“ gekennzeichnet werden kann und somit in Steuerungsprozessen schon immer ein Akteur unter vielen und für Steuerungsaufgaben auf gesellschaftliche Ressourcen angewiesen ist (vgl. Heinelt 2004).

Ich komme nun zur Problematisierung der Governance-Perspektive bzw. konkreter Governance-Bestrebungen aus der Sicht der kommunalen Jugendhilfe.

Ich sehe in diesem Zusammenhang drei zentrale Punkte, an denen eine kritische Betrachtung von Veränderungspotenzialen ansetzen muss, sollen entsprechende Reformbestrebungen nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt sein:

- Governance impliziert Strukturveränderungen mit rechtsverändernden Wirkungen bzw. Voraussetzungen. Dies wird bei entsprechenden Verlautbarungen, Positionierungen und Bewertungen neuer Steuerungsverfahren häufig vernachlässigt.
- Governance impliziert die Einbeziehung von Akteuren in Entscheidungsprozesse, die anderen gesetzlichen und strukturellen Rahmenbedingungen und somit anderen Funktions- und Handlungslogiken ausgesetzt sind. Hier sind m. E. die wesentlichen Gründe dafür zu suchen, warum eine in allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen unisono ge-

forderte Verstärkung von Kooperation so häufig nicht funktioniert bzw. nicht dauerhaft funktioniert.

- ➔ Governance erfordert neue/andere demokratische Legitimationsprozesse bzw. weicht etablierte demokratische Legitimationsprozesse auf.

Letzterer Punkt meint vor allen Dingen Punkte wie die Diffusion politischer Verantwortlichkeiten und die erschwerte Zuordnung von Entscheidungen in Steuerungsprozessen. Hier ist eine große Skepsis gegenüber Governance-Arrangements zu spüren, wenn bspw. Governance als eine Art Regieren im Niemandsland zwischen Staat, Markt und Gesellschaft bezeichnet wird.

Dies bestimmt zwar einen Großteil der kritischen Diskussion im Rahmen der politologischen Auseinandersetzung, soll aber in diesem Beitrag nicht im Mittelpunkt stehen. Die beiden Beispiele, wie sie im Folgenden dargestellt werden, heben eher auf die beiden ersten Punkte ab, obwohl selbstverständlich keine vollständige Trennschärfe zu letzterem vorliegt.

Anhand folgender Prozesse im Rahmen kommunaler Jugendhilfestrategien sollen potenzielle Probleme konkretisiert werden:

- a) Veränderung der Rolle des Jugendhilfeausschusses bei der Etablierung von Kooperationsstrukturen zwischen Jugendhilfe und Schule
- b) Organisatorische Konsequenzen für die Jugendhilfe bei der Einführung sozialräumlicher Verfahren

Zu a)

Kooperation zwischen Akteuren unterschiedlicher Handlungssysteme – und dies stellen die Bereiche Jugendhilfe und Schule ohne Zweifel dar – für gemeinsame Problemlösungen ist ein zentrales Governance-Merkmal, und selbst wenn in der Diskussion der Begriff „Governance“ oft gar nicht fällt, so bestimmt dieses Thema nicht erst seit PISA den jugendhilfepolitischen Diskurs (vgl. erst letzte Handlungsempfehlungen der AGJ zu diesem Thema).

Die Argumente für eine stärkere Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule sollen aber an dieser Stelle nicht wiederholt und diskutiert werden, hier sei auf die zahlreichen Veröffentlichungen in diesem Bereich verwiesen (AGJ 2006, 12. Kinder- und Jugendbericht 2005).

Problematisch ist aber im Hinblick auf die bestehende Struktur der kommunalen Jugendhilfe, die aus Jugendamt und dem beschlussfassenden Organ des Jugendhilfeausschusses besteht, wenn ein Umbau der Kinderbildungs-

und Betreuungslandschaft unter Einbeziehung von Schulen konsequent vorangetrieben wird.

Die Argumente münden konsequent gedacht in Forderungen nach einer Aufhebung der fachlichen und organisatorischen Trennung der Ressorts Jugend und Schule und danach, dass KJHG-Grundsätze in Schulgesetze oder zumindest Richtlinien und Vereinbarungen beispielsweise im Rahmen der Einrichtung von Ganztagschulen übernommen werden. (vgl. AGJ 2003)

In der Konsequenz besteht hier die Möglichkeit – von den einen als Gefahr, von anderen als Chance betrachtet –, dass der Jugendhilfeausschuss, der gegenüber der Verwaltung des Jugendamtes das rechtlich und politisch übergeordnete Organ ist, an Bedeutung verliert, evtl. sogar zur Disposition steht. Dass eine derartige Konstellation „Abwehrbewegungen“ hervorruft, ist nachvollziehbar und ein Grund dafür, dass sich eine rechtliche Basis der Vernetzung von Jugendhilfe- und Schulangeboten sehr schwer errichten lässt.

Wo liegen hierfür die Gründe?

Dass eine Verschmelzung von Jugendhilfe und Schulangeboten zeitgemäß ist, wird von den wenigsten bestritten. Dass dies im konkreten Fall fast immer eine Angelegenheit der Jugendhilfe ist, ist ebenfalls unstrittig. Es sind vor allen Dingen Angelegenheiten von derart substanziellem Gewicht, die oftmals nur durch den Jugendhilfeausschuss zu entscheiden sind (vgl. Ottenberg 2004). Liegt nun die Gesamtsteuerung beispielsweise der Planung und Koordinierung von Angeboten des Jugendamtes, freier Träger, Schulträger und Schulentwicklungsplanern bei der Kommune, ist ein Dauerkonflikt mit den stimmberechtigten Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses vorprogrammiert. Denn strukturelle Veränderungen, die notwendig sind, um Schulen bzw. Schulakteure einzubinden, können als „Geschäft der laufenden Verwaltung“ definiert und nach § 70 SGB VIII allein und ohne Beteiligung des Ausschusses betrieben werden. Dies ist ein Einfallstor für Interessenpolitik im Jugendamt und durchaus kritisch zu betrachten, weil auch die Möglichkeit der Rechtswidrigkeit besteht, denn die kommunale Jugendhilfeplanung, in die Schulen den Forderungen nach strukturell mit einbezogen werden sollen, ist ausdrücklich und vor allem eine dem Ausschuss zugewiesene Aufgabe.

Hier entstehen organisationsrechtliche Dilemmata, die bei dem Versuch, innovative Strukturösungen (wie sie Governance aus meiner Sicht durchaus darstellt) zu finden, schnell in ideologisch gefärbte Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes

führen. Diese Debatte soll an dieser Stelle nicht geführt werden, wichtig ist der Hinweis auf diesen Punkt, der von allen Seiten und auf allen Ebenen angemahnten verstärkten Kooperation von Jugendhilfe und Schule offenbar entgegensteht und in den aktuellen Debatten vernachlässigt wird.

Stattdessen möchte ich einen weiteren Punkt nennen, der einer gegebenenfalls notwendigen Umstrukturierung von Verwaltungsabläufen im Sinne einer institutionellen Stärkung der Kooperation von Jugendhilfe und Schule nicht förderlich ist und das beschriebene Dilemma verstärkt.

Notwendige strukturelle Änderungen im Rahmen der geforderten Reformprozesse auf Seiten der Schulträger können nicht, oder nur rechtlich bedenklich, durch den Jugendhilfeausschuss angesteuert werden. Denn gerade hier besteht kein Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses, weil es keine alleinige Angelegenheit der Jugendhilfe ist. Somit schließt sich der Kreis, denn hier besteht die Notwendigkeit neuer oder anderer Entscheidungsverfahren, die, wie oben dargestellt, Themen und Bereiche aus dem Zuständigkeitsbereich des Jugendhilfeausschusses entfernen könnten, was zu den bereits genannten „Abwehrmechanismen“ führt.

In diesem Rahmen können Gremien, wie die Arbeitskreise nach § 78 KJHG, die vielfach als prädestiniert angesehen werden, als institutionelle Unterstützungsstruktur für eine verstärkte Kooperation von Jugendhilfe und Schule zu dienen (vgl. Ottenberg 2004; Projektgruppe E&C 2005), ebenfalls nur bedingt helfen, aus dem einfachen Grund, weil diese beratende Organe der kommunalen Jugendhilfe darstellen. Festlegungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung bedürfen einer Beschlussvorlage an den Jugendhilfeausschuss, an die wiederum nur das Jugendamt gebunden ist, und weder der Schulträger noch andere kommunale Akteure.

Hier wird überdeutlich, wie zentrale Governance-Elemente, die als wichtig, richtig und zukunftssträchtig im Sinne von Problemlösungspotenzialen betrachtet werden, an konkrete Grenzen stoßen.

Eine Analyse von Governance-Potenzialen innerhalb der kommunalen Jugendhilfe muss diese Ebene beachten, um nicht fern der kommunalpolitischen Realität Befunde zu präsentieren, die am Ende keine praktische Relevanz erhalten können.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, 2003: Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe zu den gemeinsamen Herausforderungen von Schule und Jugendhilfe bei der Umsetzung des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“. Berlin.*
- Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. VS Verlag. Wiesbaden 2004*
- Bogumil, J.: Bürgerkommunen als Perspektive der Demokratieförderung und Beteiligungsstärkung. In: Kessl, F.; Otto, H.-U.: Soziale Arbeit und soziales Kapital – Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit. Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden 2004, S.113–123.*
- Fürst, D.; Zimmermann, K.: Governance – Ein tragfähiges Analysekonzept für Prozesse regionaler oder lokaler Selbststeuerung? Endbericht des DFG Projektes FU 101/22-1 2005*
- Heinelt, H.: Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden 2004, S. 29–42*
- Heritier, A.: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Dieselbe (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Westdeutscher Verlag. Opladen 1993, S. 9–39.*
- Ottenberg, P.: Bleibt der Jugendhilfeausschuss auf der Strecke? In: Zeitschrift für alternative Kommunalpolitik. Heft 1/2004, S. 39–42.*
- Projektgruppe E&C: Workshopdokumentation: Schule im Kontext sozialräumlicher Kooperationen. Kommunale Steuerungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich Schule und Bildung? Deutsches Jugendinstitut. München/Halle 2006*
- Sachverständigenkommission 12. Kinder- und Jugendbericht: Kooperationen zwischen Jugendhilfe und Schule. DJI, München 2005*

**2 Governance, Lernen und Verbindlichkeit
am Beispiel der Kommunalisierung
sozialer Hilfen in Hessen**

2.1 Einleitung

Der vorliegende Aufsatz basiert auf den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Begleitforschung zu einem Modellprojekt zur Kommunalisierung sozialer Hilfen und ersten vorläufigen Einschätzungen aus einem laufenden DFG-Projekt zur landesweiten Kommunalisierung ausgewählter sozialer Hilfen. Das Modellprojekt wurde im Jahr 2000 in einer Stadt und in einem Landkreis in Hessen gestartet. Der Modellversuch ging auf eine Initiative der Landesregierung zurück und hatte zum Ziel, die Wirksamkeit sozialer Hilfen durch eine Konzentration von Kompetenzen und finanziellen Ressourcen auf kommunaler Ebene zu unterstützen. Die Landesmittel wurde deshalb als Budget an die Modellkommunen gegeben, die dann für die Verteilung der Mittel zuständig waren. Gleichzeitig wurden alle bis dato geltenden Landesrichtlinien außer Kraft gesetzt, so dass ein rechtsfreier Raum entstand, der durch neue Regelungen gefüllt werden musste, die in Kooperation verschiedener Akteursgruppen entstehen sollten (Grunow/Köhling 2003). Der Modellprozess wurde 2003 abgeschlossen und von den Beteiligten überwiegend positiv beurteilt, so dass geplant wurde, die Kommunalisierung ausgewählter sozialer Hilfen landesweit auszudehnen. Dieser landesweite Prozess startete zu Beginn des Jahres 2006. Auf Basis der Erkenntnisse des Modellprojektes wurden Hypothesen entwickelt, die im laufenden Projekt untersucht und im Weiteren vorgestellt werden sollen. Dazu stellen wir in einem ersten Schritt unsere grundlegenden Überlegungen und Thesen zur Verknüpfung von Governance, Lernen und Verbindlichkeit vor.

2.2 Zur Verknüpfung von Governance, Lernen und Verbindlichkeit

Für die Bewältigung von neuen Herausforderungen, wie sie z. B. der Prozess der Kommunalisierung sozialer Hilfen für alle beteiligten Akteursgruppen mit sich bringt, ist Lernen eine unabdingbare Voraussetzung. In diesem Zusammenhang ist die Frage von Bedeutung, welche Bedingungen erfolgreiches Lernen unterstützen. An diesem Punkt soll die Governance-Perspektive ins Bild gerückt werden, die im Kommunalisierungsprozess zentrale Bedeutung aufweist. Governance als Zusammenspiel unterschiedlicher politisch-administrativer, gesellschaftlicher und privater Organisationen/Akteure bei kollektiven Problemlösungsprozessen stellt ein Gegenmodell zur Zuständigkeit des politisch-administrativen Systems (PAS) für alle gesellschaftlichen Probleme dar. Dabei hat das PAS im Allgemeinen auch für die kollektiv verbindlichen Entscheidungen zu sorgen, die von allen qua Gesetzeskraft zu akzeptieren sind. Da die Verbindlichkeit von Entscheidungen, die im Governance-Modus erarbeitet wurden, aber nicht per se gegeben ist, stellt sich mithin die Frage, wie die Verbindlichkeit dieser Entscheidungen gesichert werden kann (Grunow 2004).

Verbindlichkeit hat zwei Dimensionen, bei der ersten handelt es sich um eine quasi rechtliche Definition, die sich auf Gesetze, Verfügungen etc. bezieht und bei der Durchsetzungsressourcen wie Macht oder Geld vorhanden sind, bei der zweiten handelt es sich um eine Art „vereinbarte Verbindlichkeit“, bei der eher „weiche“ Vereinbarungsmodi wie Verhandlung oder Überzeugung zum Tragen kommen. Eine Bindungswirkung ist hier umso eher zu erwarten, je stärker Akteure in den Aushandlungsprozess involviert sind. Im Kommunalisierungsprozess ist die konventionelle Sicherung von Verbindlichkeit prekär, so dass die zweite Dimension – die Vereinbarung von Verbindlichkeit – an Bedeutung gewinnt.

Zu den Grundannahmen im Forschungsprojekt gehört, dass Interaktion und Kommunikation in Governance-Strukturen

- erstens die Veränderung von Wissensstrukturen und damit Lernen unterstützen,
- zweitens aber auch dazu beitragen, die Verbindlichkeit getroffener Entscheidungen zu erhöhen.

Diese Grundannahmen spitzen wir zu der These zu, dass in Kommunen mit einer etablierten Governance-Struktur im Politikfeld Soziales gute Bedingungen für Kommunikations- und Interaktionsprozesse gegeben sind, die Wissensänderungen und Lernprozesse unterstützen. Auf dieser Basis kann dort in höherem Maße Verbindlichkeit für Entscheidungen erzeugt werden als in Kommunen mit allenfalls rudimentär vorhandenen Governance-Strukturen.

Die hier entwickelten Fragen und Thesen werden wie folgt bearbeitet: Anhand des Modellprojektes zur Kommunalisierung sozialer Hilfen stellen wir den Zusammenhang zwischen Governance, Lernen und Verbindlichkeit exemplarisch her (Abschnitt 3). Auf Basis dieser Ausführungen zeigen wir in Abschnitt 4 unseren Analysefokus im Hinblick auf unsere Konzepte von Governance sowie Wissen und Lernen auf. Der Verbindlichkeitsbegriff wird hier nicht explizit erläutert, da sich dies aus inhaltlichen Gründen eher bei der Darstellung der konkreten Projekte (Abschnitte 3, 5.2) eignet. Abschnitt 5 beschäftigt sich dann mit der landesweiten Umsetzung der Kommunalisierung sozialer Hilfen und damit dem aktuell laufenden DFG-Forschungsprojekt. Das Projekt wird mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand und das ihm zugrundeliegende Forschungsdesign vorgestellt (Abschnitt 5.1), um daran anknüpfend einen vorläufigen Vergleich zweier Kommunen zu präsentieren (Abschnitt 5.2). Schließlich wird auf Basis der Ergebnisse dieses Vergleichs der Zusammenhang zwischen Governance, Lernen und Verbindlichkeit vor wissens- und lerntheoretischem Hintergrund in einem ersten Zugang erklärt (Abschnitt 5.3). Unsere Argumentation findet zu einem frühen Stadium des Projektes statt, deshalb sind nur erste Einschätzungen möglich. Abschließend (Abschnitt 6) wollen wir daher einen Ausblick geben, wie wir die vorgestellten Zusammenhänge in Zukunft weiterentwickeln wollen.

2.3 Das Modellprojekt zur Kommunalisierung sozialer Hilfen

Wie einleitend bereits erwähnt, gehörte zu den Rahmenbedingungen des Modellprojektes, dass alle bis dato geltenden Landesrichtlinien für die entsprechenden sozialen Hilfen außer Kraft gesetzt wurden. Dieses Faktum verlangte Kommunikation und Kooperation, um Regelungen etablieren zu

können, die diese Richtlinien ersetzen sollten. Deshalb wurde zur Federführung des Prozesses eine Steuerungsgruppe ins Leben gerufen. In dieser waren das hessische Sozialministerium, der hessische Städte- und Landkreistag, der Landeswohlfahrtsverband und die Modellkommunen vertreten. Somit war zwar vordergründig eine Abkehr vom Government-Modus vollzogen, aber es waren nur Akteure öffentlicher Verwaltungen in diesem Netzwerk vertreten. Die Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen als weiterer wichtiger Akteur auf dem Feld der sozialen Dienstleistungen wurde nur in einem Beirat über den Stand der Verhandlungen informiert, war aber kein gleichberechtigter Partner.

Dieses Arrangement hat die Liga aber nicht auf Dauer akzeptiert. Sie stieg aus dem Beirat aus, als die Begleitforschung in einem Zwischenbericht bilanzierte, dass die beteiligten Kommunen die neu vorhandenen Spielräume zur Organisation der sozialen Hilfen vor Ort in ihrem Sinne nutzten. Die Liga der Wohlfahrtsverbände sah die Möglichkeit zur Einbringung der Interessen von Verbänden und Trägern sozialer Hilfen so weit eingeschränkt, dass sie als erste Interventionsmöglichkeit den Schritt wählte, sich dem Prozess zu entziehen, um dann auf unterschiedliche Weise ihren Protest zu artikulieren. Dazu gehörte zum einen, dass die Liga durch Öffentlichkeitsarbeit auf ihre fachpolitische Kompetenz und ihre Bedeutung für den Kommunalisierungsprozess hinwies, und zum anderen, dass sie Gespräche mit politischen Vertretern führte und auf hierarchische Interventionen hoffte.

Als Erkenntnis lässt sich festhalten, dass von der Landespolitik zwar eine Abkehr vom Government-Modus geplant und initiiert wurde, das Vertrauen in Governance-Strukturen aber nicht so weit ging, dass man gesellschaftliche Akteure wie die Liga der Wohlfahrtsverbände in die Netzwerkstrukturen einbezog. Man blieb auf halber Strecke stehen, indem man zwar Verhandlungsstrukturen initiierte, aber nur einen Teil der für die Policy wichtigen Organisationen einbezog. Auch die getroffenen Entscheidungen in diesem unvollständigen Netzwerk hätten keine kollektive Verbindlichkeit erwarten können, da die Liga und die durch sie vertretenen Träger Entscheidungen zu ihrem Nachteil nicht akzeptiert hätten.

Diese Fehleinschätzung zur Rolle der Wohlfahrtsverbände ist insbesondere deshalb verwunderlich, da im Bereich der Sozialpolitik die Zusammenarbeit mit Akteursgruppen jenseits von Politik und Verwaltung kein neues

Phänomen darstellt, sondern z. B. durch die im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips notwendige Zusammenarbeit eher zum Alltag gehört.

Nach einigen Monaten ergab sich aber eine Veränderung dahingehend, dass die öffentlichen Akteure ihr Netzwerk für die Akteure der Liga öffneten und diese als gleichberechtigte Partner akzeptierten. Wie kam es dazu? Neben öffentlichkeitswirksamen Aktionen der Liga und der Forderung nach politischen Interventionen gab es auch Kommunikation der Organisationen im Hintergrund. Diese führte zu einer Annäherung der Erfahrungs- und Erwartungsmuster und unterstützte damit die Erkenntnis, dass das Modellprojekt nur durch Einbeziehung der Liga in das Policy-Netzwerk zu retten ist. Systemtheoretisch argumentiert haben sich die kognitiven Strukturen der Organisationen, die bestimmen, was wahrgenommen wird, gegen die normativen Strukturen, die bestimmen, was erlaubt ist, durchgesetzt.¹

Die Veränderung der Wissensbasis bei den öffentlichen Akteuren schlägt sich in der Erweiterung des Policy-Netzwerkes nieder und ist ein erster Lernprozess, dem weitere im Verlaufe des Modellprozesses folgen. Dazu gehören z. B. die Überwindung des Misstrauens in der Steuerungsgruppe – insbesondere auf Seiten der Liga – und die Anerkennung der Rolle der Liga von Seiten der anderen Akteursgruppen. Unterstützt wurde die Angleichung der Wissensstrukturen und daraus entstehendes Vertrauen durch Interaktion und Kommunikation im Governance-Modus. Hilfreich war zudem eine externe Moderation, die u. a. auch die Verbindlichkeit von Entscheidungen durch das schriftliche Fixieren aller besprochenen Ziele und Beschlüsse förderte.

Nach Beendigung des Modellprozesses erhielt dieses Policy-Netzwerk den Auftrag, die landesweite Kommunalisierung vorzubereiten. Der Prozess wurde zunächst mit großem Engagement vorangetrieben, wurde aber jäh gestoppt, als die Landesregierung die Operation „Sichere Zukunft“ durchführte, bei der ein Großteil der Gelder für soziale Hilfen aus dem Landeshaushalt gestrichen wurde. Unter diesen Bedingungen wollte die Steuerungsgruppe nicht weiterarbeiten. Etwa ein dreiviertel Jahr später fanden sich die gleichen

¹ Eine eher machttheoretische Argumentation, die davon ausgeht, dass die hierarchische Machtausübung durch die Ministerin diesen Sinneswandel bei den öffentlichen Akteuren herbeigeführt haben könnte, trägt nicht, da ihre Einflussosphäre sich nicht auf alle im Governance-Modus zusammenarbeitenden Organisationen bezieht. Der Staat in Gestalt der Landesregierung hat zwar Machtmittel, die er z. B. in Form eines Streichens von Finanzmitteln einbringen kann, er kann damit aber nicht die Arbeit der in Netzwerkstrukturen zusammenarbeitenden Organisationen direkt steuern. Die staatlichen Akteure sind von der Beteiligung der anderen Organisationen abhängig, wenn der Prozess zu einem von allen akzeptierten Ergebnis – und damit kollektiv verbindlichen Entscheidungen – führen soll.

Beteiligten aber doch wieder zusammen, um die landesweite Kommunalisierung auch mit erheblich reduzierten Mitteln und einer geringen Anzahl von einbezogenen Förderprogrammen vorzubereiten.

Dieses Netzwerk hat die dem aktuellen landesweiten Kommunalisierungsprozess zugrunde liegende Rahmenvereinbarung erarbeitet und ihre Verbindlichkeit für die dort vertretenen Organisationen durch Unterzeichnung anerkannt. Die landesweite Kommunalisierung der sozialen Hilfen konnte aber erst dadurch Wirksamkeit erlangen, dass alle Städte und Landkreise diese Rahmenvereinbarung ebenfalls unterzeichneten und damit die dort fixierten Vorgaben akzeptierten. Ob die Unterschrift jeweils durch Anerkennung aller Inhalte der Vereinbarung oder allein zur Sicherung des Budgets für die sozialen Hilfen zustande gekommen ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht mit Sicherheit gesagt werden. Es ist Teil des aktuellen Forschungsprojektes, ob im Umgang mit den Inhalten der Rahmenvereinbarung, die Interaktion und Kommunikation verlangen, eine Anerkennung der Verbindlichkeit dieser Regelungen erzielt wird.

2.4 Der Analysefokus

2.4.1 Governance

Beim Begriff Governance handelt es sich um eine typisierend-beschreibende Kategorie, die in der Politikwissenschaft mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt wird (Benz 2004a; Heinelt 2004; Jann/Wegrich 2004; Lange/Schimank 2004). Gemeinsam ist den unterschiedlichen Ansätzen, dass bestimmte Bedingungen für eine Handlungskoordination im Governance-Modus gegeben sein müssen. Dazu gehört z. B.:

- dass eindeutige hierarchische Über- und Unterordnungsverhältnisse sowie abgegrenzte Herrschaftsbereiche fehlen,
- Steuerung und Kontrolle durch eine Mischung aus einseitiger Machtausübung und Kooperation ausgeübt werden,
- der politische Prozess durch Kommunikation und Verhandlungen gekennzeichnet ist und
- politische Prozesse wichtiger werden als politische Strukturen.

Dabei ist die Metapher des Netzwerks geeignet, das komplexe Zusammenspiel (teil-)autonomer Akteure zu beschreiben. In diesen vernetzten Strukturen gibt es keine klare Trennung von Staat und Gesellschaft mehr. Für das politisch-administrative System ist die Arbeit sehr viel anspruchsvoller als eine mehr oder weniger hierarchische Steuerung.

Im Politikfeld Soziales auf kommunaler Ebene ist zwar die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren über die Grenzen des PAS hinaus nichts Neues, sie ist bisher allerdings kaum unter Governance-Aspekten betrachtet worden. Hierin liegt eine Herausforderung, das Besondere dieser Perspektive deutlich zu machen. Als Analysefokus eignet sich die Governance-Perspektive erst dann, wenn die Hintergründe spezifischer institutioneller Arrangements untersucht werden.

Es ist zu untersuchen, was die spezifische institutionelle Ausgangslage in einzelnen Kommunen

- für die Entstehung oder Nicht-Entstehung von Governance-Strukturen,
- für die Zusammenarbeit und Entwicklung neuer Regelungen in diesen Strukturen,
- für die kollektive Verbindlichkeit von Entscheidungen und
- für deren Legitimität

bedeutet. Zu Governance-Prozessen gehört immer auch die Anpassung von institutionellen Kontexten oder Netzwerkstrukturen (vgl. Benz 2004, S. 20). Für die aktuelle Untersuchung bedeutet dies, der Frage nachzugehen, ob Kommunen, die bereits vernetzte Strukturen aufweisen, die Herausforderungen des Prozesses besser bewältigen als Kommunen, die in herkömmlichen Strukturen arbeiten. Des Weiteren ist von Interesse, ob erstere eine höhere kollektive Verbindlichkeit erzeugen können.

2.4.2 **Wissen und Lernen**

In der Politikwissenschaft entwickelt sich zunehmend eine lerntheoretische Diskussion, deren Erklärungsansätze sich komplementär zu machttheoretischen Überlegungen darstellen (Maier u. a. 2003). Dabei wird Kognition bzw. soziale Kognition berücksichtigt, wobei letzteres sich darauf bezieht, dass Verhandlungsprozesse in Governance-Strukturen mitberücksichtigt werden. Hier kommt die Bedeutung von Kommunikation und das „Zusammenspiel individueller und institutionalisierter Wissensstrukturen“ (Hiller 2005, S. 13) in den Blick.

Im Mittelpunkt des Interesses steht der konstitutive Zusammenhang zwischen Wissen, Lernen und Handeln. Kognitionsorientierte und sozialpsychologische Theorien und Ansätze des Organisationslernens bilden den theoretischen Fundus, auf dessen Basis Erklärungen erfolgen. Der Begriff Lernen wird zunächst mit dem Erwerb neuen Wissens gleichgesetzt. Diese Wissenserneuerung führt zwangsläufig zu irgendeiner Veränderung, sei es im Wertesystem, im Verhalten oder in der Lerntechnik (Güldenbergs 2001, S. 77 f). Schon Berger/ Luckmann stellten 1974 fest, dass Kognition handlungsleitend ist. Wir gehen davon aus, dass „Wissen eine kognitiv verankerte Disposition eines Akteurs zum Handeln darstellt“ (Fried 2003, S. 117), d. h. eine Untersuchung von Lernprozessen darf die kognitive Dimension dieser Lernprozesse nicht außer Acht lassen. Für die Analyse ist es gleichwohl nicht ohne Probleme, allein diese kognitive Dimension als Gradmesser für Lernprozesse zu benutzen. Auf Akteurebene zeigen sie sich z. B. erst, wenn Einstellungen und Beurteilungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten miteinander verglichen werden. Für die vorläufige Auswertung der landesweiten Umsetzung in Abschnitt 4.2 haben wir Lernen zunächst als Veränderung von Verhalten operationalisiert. Die Integration von kognitiven Veränderungen erfolgt zu einer späteren Phase des Auswertungsprozesses.

Wissensbestände, die Verhalten regulieren, sind in Form von Routinen, Rollen, Institutionen etc. vorhanden. Diese Schematisierungen, von anderen Autoren z. B. Cognitive Maps oder Frames (vgl. Axelrod 1976; Klimecki u. a. 1994, 1995; Klimecki/Müller 1999; Scheufele 2003) genannt, stellen interne Bedingungen der Informationsverarbeitung dar und regulieren das Wahrnehmen und Handeln. Werden sie durch Abweichungen irritiert, können dadurch Lernprozesse angeregt werden (vgl. Hiller 2005, S. 14 f). Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass es für Verhaltensänderungen eines Auslösers bedarf, der über eine Änderung kognitiver Schemata und damit verbundener Lernprozesse zustande kommt. Diese Überlegungen bewegen sich auf der Ebene des individuellen Lernens. Will man dagegen kollektives Lernen berücksichtigen, müssen über Kommunikation eingeleitete Wissensänderungen bzw. Lernprozesse einbezogen werden. Es ist davon auszugehen, dass Kommunikation in Netzwerken diesen Prozess unterstützt (vgl. z. B. Schenk 1984).

Allgemein gibt es in der Politikwissenschaft noch keine konsistenten theoretischen Überlegungen, die den Link von individuellen über kollek-

tive Lernprozesse hin zu politischem Handeln überzeugend herstellen. Es bleibt aber festzuhalten, dass individuelle Lernprozesse nicht zwangsläufig zu einer Verhaltensänderung einer Organisation oder eines Netzwerks führen, wie es Handlungstheorien behaupten. Um die Schnittstellen zwischen individuellem Lernen, Lernen in Netzwerken und Organisationslernen im DFG-Projekt in einem ersten Zugriff erklären zu können, greifen wir auf den in der Systemtheorie zentralen Begriff der Anschlussfähigkeit zurück (vgl. z. B. Lassleben 2002; Prange 1999, S. 161). Aufgrund der autopoietischen Geschlossenheit eines sozialen Systems können Irritationen aus der Umwelt nur dann systemintern verarbeitet werden, wenn sie zumindest teilweise auf systemeigene Operationsweisen zurückgreifen. Anders ausgedrückt: Organisationen entwickeln organisationseigene Sinnstrukturen, mit deren Hilfe sie aus der Vielzahl möglicher Beobachtungen diejenigen selektieren, die in die organisationsinterne Wissensbasis integriert werden. Inwiefern individuelle Lernprozesse in die Wissensbasis der Organisation übernommen werden, hängt zum einen davon ab, ob sie kommuniziert werden, und zum anderen, ob sie an die Sinnstrukturen der Organisation anschlussfähig sind. Ähnlich wie Schematisierungen in Form von Cognitive Maps und Frames auf individueller Ebene die internen Bedingungen der Informationsverarbeitung bereitstellen, stellen organisationseigene Sinnstrukturen diese Bedingungen auf Organisationsebene bereit. Dies hat zur Folge, dass individuelle Lernprozesse, die für die gemeinsame Wissensbasis nicht relevant sind, im Bereich des persönlichen Wissens verbleiben.

Ähnliches gilt für Netzwerke. Das Wissen des Netzwerkes steckt nicht in den Köpfen der Mitglieder, sondern in der Kommunikation zwischen ihnen (Kämper/Schmidt 2000). Bei einem auf Dauer oder über längere Zeit existierenden Netzwerk nimmt die Kommunikation Gestalt an in bestimmten Leitlinien, Routinen und Regelsystemen und bildet so netzwerkeigene Sinnstrukturen aus. Auch Netzwerkwissen ist also mehr als kumuliertes Individualwissen. Auch Lernprozesse in Netzwerken werden unterstützt, wenn die Kommunikation zwischen den Individuen im Netzwerk anschlussfähig ist.

Je mehr sich die Sinnstrukturen und ihre Operationsweisen auf individueller Ebene, auf Ebene des Netzwerkes und auf Organisationsebene gleichen bzw. durch Kommunikation angleichen, desto eher können Lernprozesse Grenzen zwischen den unterschiedlichen Sinnstrukturen überwinden.

Schließlich ist auch die Reichweite von Lernprozessen unterschiedlich (Schubert/Bandelow 2003, S. 300). Das Single-loop oder Verbesserungs- lernen bezieht sich in erster Linie darauf, vorgegebene Ziele durch Lernen besser erreichen zu können. Individuelle Schematisierungen, Routinen in Netzwerken oder organisationseigene Sinnstrukturen bleiben davon unberührt. Double-loop oder Veränderungslernen stellt dagegen Ziele und handlungsleitende Annahmen selbst in Frage. Hier werden also individuelle Schematisierungen, Routinen in Netzwerken oder organisationseigene Sinnstrukturen verändert. Deutero- oder reflexives Lernen – also das Lernen zu lernen – ist in der Politikwissenschaft bisher kaum untersucht worden, da Politikwissenschaftler i. d. R. weniger daran interessiert sind, wie Individuen bzw. politische Akteure lernen, als daran, was sie lernen (vgl. Schubert/Bandelow 2005, S. 304). In Bezug auf den Modellprozess ist davon auszugehen, dass eine Veränderung der netzwerkinternen Wissensstruktur stattgefunden hat und damit verbunden auch Veränderungslernen, da bisher geltende Ziele und Verhaltensweisen unter Druck geraten sind und dadurch verändertes Handeln eingeleitet wurde.

2.5 DFG-Projekt: Kommunalisierung sozialer Hilfen

2.5.1 Untersuchungsgegenstand und Forschungsdesign

Untersuchungsgegenstand unseres Forschungsprojektes ist der landesweite Umsetzungsprozess der Kommunalisierung sozialer Hilfen in Hessen, in den das Modellprojekt (vgl. Abschnitt 3) mündet. Die finanziellen Mittel, mit denen das Land Hessen ausgewählte soziale Hilfen in Bereichen wie z. B. der Frühförderung Behinderter, der Aids- und Suchtberatung, der Frauenförderung oder der Gewaltprävention gefördert hat, werden als Budget auf die 21 hessischen Landkreise und die 5 kreisfreien Städte übertragen. Mittelfristiges Ziel der Kommunalisierung ist eine bedarfsorientierte Umsteuerung der Hilfen in den Kommunen. Hierbei wird angenommen, dass die Kommunen den Bedarf an sozialen Hilfen vor Ort besser einschätzen können und damit eher über das Wissen verfügen, Fördermittel gezielter einzusetzen. Gleichzeitig behält sich das Land Hessen aber vor, sich weiterhin einen Überblick über

die soziale Infrastruktur im Land zu erhalten, um Einfluss nehmen und auf vergleichbare Lebensverhältnisse hinwirken zu können. Analog des Modellprojektes (vgl. Abschnitt 3) sollen diese Ziele nicht per Gesetz verordnet, sondern über Vereinbarungen erreicht werden. Grundlage dafür ist die von der landesweiten Projektsteuerungsgruppe ausgehandelte Rahmenvereinbarung. Sie regelt die konkreten Bedingungen, unter denen die Kommunen die finanziellen Mittel der kommunalisierten sozialen Hilfen erhalten. Zu diesen Bedingungen gehören z. B. Zielvereinbarungen zwischen Land und Kommune, Zuwendungsverträge zwischen Kommune und Trägern sozialer Hilfen oder die Etablierung von Sozialplanung und Berichtswesen. Diese Instrumente der Rahmenvereinbarung sollen in partizipativen Koordinationsgremien umgesetzt werden (vgl. 5.2).

Die bereits eingangs erwähnte grundlegende These des Projektes lautet, dass Kommunen mit einer etablierten Governance-Struktur im Politikfeld Soziales in höherem Maße Wissensänderungen und Lernprozesse einleiten können und damit eine höhere Verbindlichkeit für ihre Entscheidungen erreichen können als Kommunen, die nur rudimentäre Governance-Strukturen aufweisen. Demnach hängen die Reichweite dieser Lernprozesse und der damit verbundene Grad der Verbindlichkeit von Entscheidungen davon ab, ob und inwiefern die beteiligten Organisationen bisher schon in vernetzten Arbeitsstrukturen gearbeitet haben oder nicht. Dabei ist aber nicht nur das objektive Vorhandensein von kooperativ arbeitenden Strukturen wichtig, sondern auch der Tatbestand, dass das Wissen um die Bedeutung von Governance-Strukturen in die gemeinsame Wissensbasis der Akteure aufgenommen worden ist. Das Ausmaß der Etablierung der Governance-Struktur wird also darin sichtbar, mit welcher Intensität öffentliche Verwaltung, Ortsliga und freie Träger sozialer Hilfen im lokalen Kontext zusammenarbeiten. Die Intensität selbst hängt z. B. davon ab, wie viele Akteure von der Notwendigkeit der Zusammenarbeit überzeugt sind, ob in der netzwerkartigen Struktur operatives Wissen über förderliche Bedingungen für Zusammenarbeit vorhanden ist und ob Vertrauen zwischen den Akteuren existiert. Für unser Untersuchungsbeispiel stellt also die Ausgangslage hinsichtlich der vorhandenen Governance-Strukturen einen entscheidenden Erklärungsfaktor dar.

Im DFG-Projekt wird diese These in sechs hessischen Kommunen im Rahmen eines prozessorientierten Vorgehens untersucht. Dazu wurden alle Mitglieder der lokalen Koordinationsgremien Anfang 2006 interviewt. Eine

zweite Interviewphase steht für Anfang 2007 an. Darüber hinaus werten wir die einschlägigen Dokumente der Kommunalisierungsprozesse in den Fallbeispielen aus. Des Weiteren nehmen wir bis Ende 2007 an den Sitzungen der Koordinationsgremien beobachtend teil.

Für diesen Beitrag haben wir aus den sechs Fallbeispielen zwei Kommunen ausgesucht, deren beginnender Umsetzungsprozess vorläufig ausgewertet wurde. Entsprechend unserer These, haben wir zwei Beispiele ausgewählt, die von deutlich unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in die landesweite Umsetzungsphase gestartet sind: Kommune A steht für eine Kommune mit wenig etablierten, Kommune B für eine Kommune mit stark etablierten Governance-Strukturen.

Kommune A: Zu Beginn der Kommunalisierung gab es hier so gut wie keine vernetzten Strukturen zwischen Trägern und Kommune. Notwendige Verhandlungen fanden hier bilateral statt. Zwar gab es hilfespezifische Kontakte zwischen Ortsliga und Sozialverwaltung, eine übergreifende Koordination zwischen freien und öffentlichen Trägern findet allerdings erst seit einem Jahr statt.

Kommune B: Hier gab es zu Beginn der Kommunalisierung bereits vielfältige themenbezogene und übergreifende Kooperationsstrukturen zwischen Trägern und Sozialverwaltung. In verschiedenen Arbeitsgemeinschaften sowie dem Sozial- und Jugendhilfeausschuss arbeiten Kommune und Wohlfahrtsverbände seit Jahren regelmäßig und kontinuierlich zusammen. „Ich wüsste eigentlich kein Gremium, das nicht mit öffentlichen und freien Trägern gleichzeitig besetzt ist“, beschreibt ein Ortsliga-Vertreter die Vernetzungssituation vor Ort. Als Reaktion auf die drastischen Sparmaßnahmen des Landes Hessen verabschiedet der Rat in Kommune B bereits Ende 2003 einen Beschluss zum Aufbau einer partizipativen Sozialplanung. Zur Umsetzung des Beschlusses wird eine zentrale Lenkungsgruppe gegründet, in der Vertreter der Sozial- und Jugendverwaltung vom Mitarbeiter bis zum Amtsleiter und Dezernenten, der Ortsliga sowie die Frauenbeauftragte, Vertreter der größten kreisangehörigen Stadt und der Arbeitsverwaltung beteiligt sind. Mitglied sind außerdem Kreistagsvertreter aus den entsprechenden Ausschüssen.

Der Beginn der Kommunalisierung mit seinem Anspruch, den Bestand und Bedarf der sozialen Infrastruktur vor Ort zwischen öffentlichen und freien Trägern abzustimmen, traf also in Kommune A auf eher lose Kooperati-

onsstrukturen ohne Vernetzungskultur. In Kommune B gab es demgegenüber eine langjährige Vernetzungskultur, die bereits dazu geführt hatte, dass neue Abstimmungsprozesse für eine partizipative Sozialplanung etabliert worden sind.

Wie sich diese unterschiedlichen Ausgangsbedingungen auf die ersten Umsetzungsprozesse im Rahmen der Kommunalisierung ausgewirkt haben, wird im Folgenden unter dem Blickwinkel des Lernens vorgestellt.

2.5.2 Die Komponente Lernen in Kommune A und B – empirische Beobachtungen

Um die Komponente Lernen im beginnenden Umsetzungsprozess in Kommune A und B darstellen zu können, wurden die bis dato vorliegenden Interviews, Dokumente und Protokolle der teilnehmenden Beobachtung vorläufig ausgewertet. Fokus der vorläufigen Auswertungsstrategie ist es, herauszufiltern, wie die Impulse der Rahmenvereinbarung in Kommune A und B in einer ersten Phase verarbeitet wurden. Folgende Punkte werden vergleichend in Bezug auf Lernaspekte betrachtet:

- Wann und wie schließen Kommune A und B die Zielvereinbarungen zwischen Land und Kommune ab?
- Wie gehen die beiden Kommunen mit dem Auftrag zur Umsetzung der Kommunalisierung in partizipativen Gremien um?
- Wie wird die „freie Spitze“ verteilt?
- Wie wird in Kommune A und B der Auftrag, Zuwendungsverträge abzuschließen, an die Träger herangetragen?
- Welche ersten Schritte unternehmen die beiden Kommunen zur Etablierung des Berichtswesen, der Sozialberichterstattung und einer bedarfs- und ressourcenorientierten Sozialplanung?

Lernen wird in dieser ersten Auswertungsphase also anhand einer Veränderung des Verhaltens operationalisiert. Nachzuweisen, dass diese Verhaltensänderungen auf der Veränderung kognitiver Strukturen beruht, bleibt der Auftrag an die systematische Auswertung der empirischen Daten des Projektes.

Weiteres Ziel des Projektes ist es, die Schaffung von Verbindlichkeit aufzuzeigen. Dabei erfordern die Instrumente der Rahmenvereinbarung mit

Blick auf die Frage der Anerkennung von Verbindlichkeit ein unterschiedliches Maß an Akzeptanz von den Akteuren. Während die Zustimmung zur Rahmenvereinbarung und zur Zielvereinbarung lediglich die Anerkennung der prinzipiellen Ziele und Instrumente der Kommunalisierung voraussetzt, machen die Umsetzung der Kommunalisierung in partizipativen Gremien sowie die Verteilung der Restmittel bereits erste faktische Implementationschritte erforderlich. Die Umstellung der Beziehung zwischen Kommune und Träger auf leistungs- und kostenorientierte Zuwendungsverträge und die Etablierung eines Berichtswesens, spätestens aber erste Umsetzungsschritte zur Sozialberichterstattung und Sozialplanung bergen je nach Breite und Tiefe der Umsetzung das Potential, die grundlegenden Abstimmungs- und Entscheidungslogiken im Politikfeld Soziales vor Ort neu auszurichten. Welche Unterschiede lassen sich nun zwischen Kommune A und B erkennen?

Zielvereinbarung

Die Rahmenvereinbarung und die Zielvereinbarung werden in beiden Kommunen zügig Ende 2005 bzw. Anfang 2006 abgeschlossen. Dabei zeigen die Interviews in Kommune B, dass von der Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung und der Zielvereinbarung ein stabilisierendes Moment für die ersten Schritte auf dem Weg zu einer partizipativen Sozialplanung ausgehen.

Koordinationsgremien

Kommune A: Als Reaktion auf die Unterzeichnung der Rahmen- und Zielvereinbarung zu Beginn des Jahres 2005 wird ein Koordinationsgremium gebildet, in dem die operative Ebene sowie die administrative Leistungsebene der Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung sowie die Vertreter der Ortsliga ständig beteiligt sind. Zu speziellen Themen werden weitere betroffene Akteure zu den Sitzungen geladen. Der Beginn der Gremienarbeit ist durch Kommunikationsprozesse gekennzeichnet, in denen erst noch die Form der Zusammenarbeit selbst ausgehandelt werden muss.

Kommune B: Die Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung und der Abschluss der Zielvereinbarung bestätigen die bereits Ende 2003 getroffene Entscheidung für Koordinationsgremien und eine partizipative Sozialplanung, die zur damaligen Zeit nicht unumstritten war. In diesen Strukturen wird nun auch die landesweite Umsetzung der Kommunalisierung koordiniert. Die Lenkungsgruppe wird durch die fachbereichsübergreifend angesiedelte Sozialplanung koordiniert und beschließt auch die Besetzung der jeweiligen

Unterarbeitsgruppen, die sich mit verschiedenen Themenbereichen (z. B. Altenhilfe, Sucht, Mädchenarbeit) befassen. In diesen sollen alle Akteure vor Ort, die mit der Umsetzung der verschiedenen Themen befasst sind, beteiligt werden.

Verteilung der „freien Spitze“

Die „freie Spitze“ finanzieller Mittel kommt zustande, weil das Land sich in der Rahmenvereinbarung verpflichtet hat, die kommunalisierten Fördermittel jährlich um 2 % zu steigern. Gleichzeitig wurde eine Umverteilung der Mittel für einen zweijährigen Übergangszeitraum ausgesetzt, so dass die zweiprozentige Steigerung nun als freie Spitze zur Verfügung steht.

Kommune A: Das Koordinationsgremium hat die Verteilung der zur Verfügung stehenden freien Spitze inzwischen in Angriff genommen, wobei die Verteilungsfrage zu einem prägenden Tagesordnungspunkt der Sitzungen geworden ist. Da die finanziellen Mittel nicht ausreichen, um alle Anträge zu bewilligen, müssen Kriterien gefunden werden, nach denen die Verteilung der Finanzen erfolgt. Die Beobachtungen in den einzelnen Sitzungen zeigen, dass die Akteure anhand der Diskussion über die Verteilung der freien Spitze die Einsicht gewinnen, dass transparente Kriterien aus einer Sozialberichterstattung notwendig sind, um Verteilungsgerechtigkeit herzustellen. Da dies ein mittelfristiger Prozess ist, entscheidet sich das Gremium, die frei verfügbaren Finanzmittel zunächst pragmatisch zu verteilen.

Kommune B: Hier spielt die Verteilung der freien Spitze in den Sitzungen des Koordinationsgremiums kaum eine Rolle. Die soziale Infrastruktur soll insgesamt entlang transparenter Kriterien auf der Basis partizipativ gewonnener Bestands- und Bedarfsanalysen ausgerichtet werden, die für einzelne soziale Handlungsfelder bereits vorliegen. Da die Analysen aber noch nicht komplett abgeschlossen sind, muss auch hier die freie Spitze zunächst pragmatisch verteilt werden.

Zuwendungsverträge

Kommune A: Diese nimmt den Abschluss von Zuwendungsverträgen mit geringer Priorität in Angriff. Die bilateralen Verhandlungen mit den Trägern haben im Alltagsgeschäft nur nachgeordnete Bedeutung. In bilateralen Verhandlungen mit den Trägern soll abgestimmt werden, wo bestehende Verträge lediglich zu erweitern sind bzw. neue Verträge abgeschlossen werden müssen.

Kommune B: Hier ist diese Bestandsaufnahme bereits erfolgt. Zuwendungsverträge in einzelnen sozialen Handlungsfeldern sind bereits abgeschlossen worden. Die vollständige Umstellung von Zuwendungsbescheiden auf Zuwendungsverträge ist zum Ende des dritten Quartals 2006 geplant.

Berichte

Kommune A: Die Frage von Berichten zwischen Kommunen und Trägern wird im Koordinationsgremium derzeit nicht behandelt. Da sich die landesweite Projektsteuerungsgruppe (vgl. Abschnitt 2) dazu bereit erklärt hat, zur Unterstützung des landesweiten Umsetzungsprozesses Vorgaben zu erarbeiten, warten die Akteure in Kommune A auf die Mustervorlagen des Landes.

Kommune B: Hier geht man mit dem Aufbau eines Sozialcontrollings, das Bestandteil der partizipativen Sozialplanung ist, über die Anforderungen der Rahmenvereinbarung hinaus. Die bereits erhobenen Daten müssen allenfalls noch um die Anforderungen, die im Kommunalisierungsprozess gestellt werden, ergänzt werden.

Sozialplanung und Sozialberichterstattung

Kommune A: Auch hinsichtlich Sozialberichterstattung und Sozialplanung befindet sich Kommune A in einem Orientierungs- und Suchprozess. Die Beobachtungen der Diskussionen im Koordinationsgremium zeigen, dass noch Unklarheit darüber herrscht, was mit Sozialberichterstattung gemeint ist und worauf sie abzielt. Um ihr Wissen bezüglich dieses Themas zu vertiefen, wenden sich sowohl die Mitglieder der Ortsliga als auch die der Sozialverwaltung an ihre jeweiligen Vertreter auf Landesebene. Wie die Sozialberichterstattung vor Ort umgesetzt werden soll, ist noch völlig offen, und auch eine partizipative Sozialplanung ist noch Zukunftsmusik.

Kommune B: Hier liegen bereits erste partizipativ gewonnene Bestands- und Bedarfsanalysen vor. Für die weiteren sozialen Handlungsfelder, in denen noch Analysen notwendig sind, werden nach dem bewährten Procedere einfach neue Unterarbeitsgruppen eingesetzt. Damit verbreitert sich nach und nach die Datengrundlage für eine partizipative Sozialplanung. Je nach themenspezifischen Fortschritten des Berichtswesens und der Sozialberichterstattung liegen transparente Bewertungsmaßstäbe zur Neuausrichtung der sozialen Infrastruktur vor. Dem Koordinationsgremium kommt bei der Bewertung der Daten eine politikvorbereitende Rolle zu. Das Letztentscheidungsrecht hat der Rat.

Insgesamt haben die guten Bedingungen für Kommunikations- und Interaktionsprozesse aufgrund der etablierten Governance-Strukturen in Kommune B dazu geführt, dass Wissensänderungen und Lernprozesse bereits vor der Umsetzung der landesweiten Kommunalisierung stattgefunden haben. Diese Veränderungen, die ihren Ausdruck in der Etablierung einer eigenen partizipativen Sozialplanung finden, führen dazu, dass in Kommune B ein höheres Maß an Verbindlichkeit erzeugt werden kann. Hier werden die Instrumente der Rahmenvereinbarung bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt in einer konsequent kooperativen und partizipativen Governance-Struktur zieladäquat umgesetzt. Die Form der Beratungs- und Entscheidungsprozesse ist definiert.

Demgegenüber befindet sich in Kommune A die Ausgestaltung des Beratungs- und Entscheidungsprozesses noch im Aufbau. Welche Richtung hier Sozialberichterstattung und Sozialplanung nehmen, ist noch völlig offen. Da hier nur rudimentäre Governance-Strukturen existieren, konnte bisher noch keine durch Kommunikation unterstützte Angleichung von Wissensstrukturen erreicht werden, ein Faktum, das sich auch auf die Verbindlichkeit von Entscheidungen auswirkt. Nun könnte man argumentieren, dass die stärkeren Bindewirkungen in Kommune B darauf zurückzuführen sind, dass man hier aufgrund des Aufbaus einer partizipativen Sozialplanung bereits vor Beginn des Kommunalisierungsprozesses einen zeitlichen Vorsprung bei der Umsetzung hat. Eine Erklärung aus wissens- und lerntheoretischer Perspektive lenkt den Blick jedoch auf andere Zusammenhänge. Diese sollen im Folgenden erläutert werden.

2.5.3 Die Umsetzungsprozesse in Kommune A und B aus wissens- und lerntheoretischer Perspektive – ein erster Zugang

Wie bereits in Abschnitt 3.2 angeklungen, sind für die weiteren Erklärungen der Begriff der kognitiven Anschlussfähigkeit sowie die unterschiedliche Reichweite von Lernprozessen relevant.

In Kommune A erfolgte der Start in die landesweite Umsetzungsphase mit wenig etablierten Governance-Strukturen. Kognitionstheoretisch gewendet wirken sich diese Ausgangsbedingungen derart aus, dass in Kommune A – nur wenig Erfahrungen über die Zusammenarbeit in Governance-Strukturen auf der Ebene von Individuen und Organisationen vorliegen,

- zwischen öffentlichen und privaten Akteuren kaum etablierte Prozesse der Zusammenarbeit existieren,
- die beteiligten Akteure sich bis jetzt kaum auf gemeinsam geteilte Überzeugungen zur Zukunft der sozialen Infrastruktur vor Ort einigen konnten,
- das Vorwissen über Instrumente wie Sozialberichterstattung und Sozialplanung gering ist.

Die vorhandenen Wissensstrukturen und ihre mangelnde Kompatibilität auf der Ebene der Akteure, des Netzwerks und der Organisation sind damit auf einen Umsetzungsprozess, wie ihn die Kommunalisierung erfordert, kaum vorbereitet. Die existierenden Wissensstrukturen – und damit die Anschlussfähigkeit für inhaltliche Veränderungen – reichen zwar aus, um ein gewisses Maß an Verbindlichkeit herzustellen. Die Bindewirkung von Rahmen- und Zielvereinbarung stößt in der Umsetzung jedoch an ihre Grenzen.² Dies zeigt sich z. B. bei der Verteilung der freien Spitze sowie dem begonnenen Suchprozess von Sozialverwaltung und Ortsliga, um ihr Wissen im Bereich Sozialberichterstattung und Sozialplanung zu erweitern. Die begonnenen Lernprozesse im Modus des Verbesserungslernens führen hier nicht zum Erfolg. Diese „scheiternden“ Lernprozesse lösen allerdings neue Lernanreize und damit im Ergebnis Anschlussfähigkeit für weitere Lernprozesse aus. Dazu zählt auch die Erfahrung, dass Interaktion und Kommunikation in Governance-Strukturen bei der Umsetzung einer bedarfs-, beteiligungs- und ressourcenorientierten Sozialplanung hilfreich sind. Dadurch wird die Etablierung des kooperativen Koordinationsgremiums – und damit von Governance-Strukturen – gestärkt. Wir gehen davon aus, dass – je stärker sich die Sinnstrukturen und ihre Operationsweisen auf der Ebene des Individuums, des Netzwerkes und der Organisation verändern und angleichen – solche „scheiternden“ Lernprozesse die Möglichkeit in sich tragen, in den Modus des Veränderungslernens zu wechseln.

Dieser Wechsel hat in Kommune B bereits in der Vergangenheit stattgefunden. Auf der Ebene der Akteure haben sich bereits zahlreiche kooperative Formen der Zusammenarbeit durchgesetzt, die zu gemeinsam geteilten

² Dabei gibt es durchaus Lernprozesse, die im Modus des Verbesserungslernens zu einer erfolgreichen Umsetzung der Kommunalisierung führen. Dies ist z. B. der Fall, wenn Kommune A auf die Vordrucke für Berichte vom Land wartet und sie bei Vorliegen derselben einsetzt.

Überzeugungen zur Zukunft der sozialen Infrastruktur vor Ort, zu den Formen der Zusammenarbeit und zum Wissen über Sozialberichterstattung und Sozialplanung führten. Viele Lernprozesse in langen Jahren der kooperativen Zusammenarbeit haben hier zu der Einsicht geführt, dass im Politikfeld Soziales nur eine möglichst weitgehende Abkehr von hierarchischen Steuerungsformen zu adäquaten Problemlösungen führt. Die Etablierung einer partizipativen Sozialplanung als Reaktion zu den drastischen Sparmaßnahmen der Landesregierung und damit bereits vor der landesweiten Umsetzung des Kommunalisierungsprozesses dokumentieren diesen Wandel. Prozesse des Veränderungslernens haben hier also bereits in der Vergangenheit stattgefunden.

Daher erfolgt der Start in die landesweite Umsetzungsphase der Kommunalisierung in Kommune B mit stark etablierten Governance-Strukturen. Auf den verschiedenen Ebenen von Individuum, Netzwerk und Organisation angesiedelt, bieten diese Wissensstrukturen die Anschlussfähigkeit, um das notwendige Wissen für eine bedarfs-, beteiligungs- und ressourcenorientierte Sozialplanung, wie sie im Rahmen der Kommunalisierung notwendig ist, zu generieren. Die erfolgreiche Umsetzung der Kommunalisierung ist nun im Modus des Verbesserungslernens möglich.

Unsere These ist auf Basis dieses Vergleichs also zu reformulieren: Zwischen Governance, Lernen und Verbindlichkeit besteht aus dieser Perspektive kein kausales, sondern vielmehr ein rekursives Verhältnis. Ausgangspunkt ist dabei der Grad der Vernetzung in den Kommunen zu Beginn der Kommunalisierung. Ist ein kooperativer Politikstil zu Beginn der Umsetzung der Kommunalisierung relativ schwach ausgebildet, können neu etablierte Governance-Strukturen weniger starke Bindewirkungen erzielen. Lernprozesse wirken sich hier zunächst in Form einer stärkeren Etablierung der Governance-Strukturen aus. Kommunen mit bereits etablierten Governance-Strukturen haben diese Lernprozesse weitgehend abgeschlossen. „Vereinbarte“ Verbindlichkeit kann in einem stärkeren Maß erreicht werden, weil die dazu notwendigen Formen und Prozesse der Zusammenarbeit bereits erlernt wurden.

2.6 Governance, Lernen und Verbindlichkeit – ein Ausblick

Das Modellprojekt sowie die vorläufige Auswertung zum laufenden DFG-Projekt haben damit insgesamt bestätigt, dass Interaktion und Kommunikation in Governance-Strukturen die Veränderung von Wissen und damit Lernen unterstützen und damit dazu beitragen, die Verbindlichkeit getroffener Entscheidungen zu erhöhen. Erste Thesen konnten formuliert und reformuliert werden und als neuer Arbeitsauftrag in die Projektarbeit zurückfließen.

Gleichzeitig ist auch deutlich geworden, was es noch zu tun gibt:

- Die für die vorliegenden Ausführungen als Maßstab für Lernen herangezogenen Verhaltensänderungen sind auf der kognitiven Ebene nachzuweisen.
- Diskussionswürdig ist auch der verwendete Verbindlichkeitsbegriff, der bislang normativ ausgerichtet ist.
- Bisher haben wir Lernprozesse in den Blick genommen, die den Aufbau einer beteiligungs-, bedarfs- und ressourcenorientierten Sozialplanung fördern. Die Frage, wie sich kontraproduktive Lernprozesse auf die Verbindlichkeit auswirken, ist ebenfalls an das empirische Material zu stellen.
- Die Rückbindung an wissenssoziologische Theorien, die in einen systemtheoretischen Kontext eingebettet werden sollen, ist noch genauer auszuarbeiten. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Frage, wie die Überwindung der Kommunikationsgrenzen zwischen Individuum, Netzwerk und Organisation gedacht werden kann.

Für handelnde Akteure vor Ort ist wahrscheinlich insbesondere die Frage von Interesse, welche Bedingungen dazu beitragen, dass in Kommunen mit einer wenig ausgeprägten Governance-Struktur Prozesse des Veränderungslernens initiiert werden können. Dabei liegt die Bedeutung von Kapazitätsfragen, wie z. B. die Einrichtung einer Sozialplanerstelle, oder die politische Unterstützung durch den Rat, auf der Hand. Schwieriger wird es zu erklären, wie das Zusammenspiel von institutionellen und kognitiven Faktoren aufeinander abgestimmt sein sollte, um alte Arbeitsstrukturen überwinden zu können.

Aus unserer Sicht sind diese Fragen von eminent wichtiger Bedeutung. Politische Entscheidungsprozesse in Governance-Strukturen verlassen die Pfade der repräsentativen Demokratie (vgl. Papadopoulos 2004). Sie verlieren an Legitimität, weil die Akteure in den entstandenen Entscheidungsarenen nicht demokratisch gewählt worden sind. Die Entscheider sind dem Wähler nicht verantwortlich und können nicht abgewählt werden. Daher müssen Governance-Strukturen Legitimität über ihre Effektivität gewinnen. Nur wenn durch ein höheres Maß an Verbindlichkeit auch die Problemlösungsqualität von Lernprozessen in Governance-Strukturen steigt, bieten sie sich dauerhaft als Alternative an.

Literatur

- Axelrod, R. (Hg.):* Structure of decision. The cognitive maps of political elites, Princeton 1976
- Benz, A.:* Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2004a
- Benz, A.:* Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: Benz, Arthur: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2004b, S. 11–28
- Berger, P. L.; Luckmann, T.:* Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Eschwege 1974
- Fried, A.:* Wissensmanagement aus konstruktivistischer Perspektive. Die Doppelte Dualität von Wissen in Organisationen, Frankfurt a. M. 2003
- Grunow, D.:* Herstellung und Sicherung kollektiv verbindlicher politisch-administrativer Entscheidungen im Rahmen eines Kommunalisierungsprozesses. Antrag an die Deutsche Forschungsgemeinschaft auf Förderung eines Projektes, Duisburg 2004, unveröffentlicht
- Grunow, D.; Köhling, K.:* Abschlussbericht der Begleitforschung zum Modellprojekt „Neustrukturierung der sozialen Hilfen in Hessen“. Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung, Duisburg 2003
- Güldenbergh, S.:* Wissensmanagement und Wissenscontrolling in lernenden Organisationen. Ein systemtheoretischer Ansatz, Wiesbaden 2001
- Heinelt, H.:* Kapitel 1: Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 28–44
- Hiller, P.:* Organisationswissen. Eine wissenssoziologische Neubeschreibung der Organisation, Wiesbaden 2005
- Jann, W.; Wegrich, K.:* Kapitel 9: Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, Arthur: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 193–214

- Kämper, E.; Schmidt, J. F. K.:* Netzwerke als strukturelle Koppelung. Systemtheoretische Überlegungen zum Netzwerkbegriff. In: Weyer, J. (Hg.): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Forschung, München Wien 2000, S. 211–235
- Klimecki, R.; Lassleben, H.; Riexinger-Li, B.:* Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor: Modellbildung und Methodik, 1994, .S. 9–38
- Klimecki, R.; Lassleben, H.; Althage, M. O.:* Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor. Teil 2. Methoden und Ergebnisse. Konstanz 1995, <http://www.ub.uni-konstanz.de/KOPS/volltexte/2003/373>
- Klimecki, R.; Müller, W. R. (Hg.):* Verwaltung im Aufbruch. Modernisierung als Lernprozess, Zürich 1999
- Lange, S.; Schimank, U. (Hg.):* Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden 2004
- Lassleben, H.:* Das Management der lernenden Organisation. Eine systemtheoretische Interpretation, Wiesbaden 2002
- Luhmann, N.:* Autopoiesis, Handlung und kommunikative Verständigung, In: Zeitschrift für Soziologie 11, 4/1982, S.366–379
- Luhmann, N.:* Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt/M. 1984
- Luhmann, N.:* Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt/M. 1997
- Maier, L.; Nullmeier, F.; Pritzlaff, T.; Wiesner, A. (Hg.):* Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse, Opladen 2003
- Papadopoulos, Y.:* Governance und Demokratie, In. Benz, Arthur: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 215–237
- Prange, C.:* Interorganisationales Lernen: Lernen in, von und zwischen Organisationen, In: Sydow, J. (Hg.): Management von Netzwerkorganisationen. Beiträge aus der Managementforschung, Wiesbaden 1999, S.151–177
- Schenk, M.:* Soziale Netzwerke und Kommunikation, Tübingen 1984
- Scheufele, B.:* Frames, Framing, Framing-Effekte, Wiesbaden 2003
- Schubert, K.; Bandelow, N. (Hg.):* Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 2003
- Weyer, J. (Hg.):* Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Forschung, München, Wien 2000

Dr. Henning Schridde

3 **Governance on Demand. Ansätze zur einer dynamischen Governance-Analyse am Beispiel des ARGE-Netzwerks für Jugendliche** Wohlfahrtsstaatliche Reformen als Governance-Reform

Die vorherrschende Perspektive in der Governance-Literatur geht davon aus, dass die tradierte Vorstellung einer hierarchischen Überordnung des Staates in den Innenbeziehungen gegenüber einer hochorganisierten und ausdifferenzierten Gesellschaft sich überlebt habe. In diesem Kontext rücken wesentlich auch Akteurskonstellationen und -relationen in den Mittelpunkt politikwissenschaftlichen Interesses, die mit dem ebenso prominenten wie vielgestaltigen und inhaltlich ausfransenden Begriff des *Netzwerks* eingefangen werden sollen. Gemein ist ihnen u. a. der Gedanke, dass sich politische Steuerung zunehmend über Verhandlung, politischen Tausch, Kooperation und durch Argumentation herstellen muss. Begriffe wie „verhandelnde Verwaltung“, „kooperativer Staat“ oder „argumentierender Staat“ transportieren die Vorstellung, dass sich staatliche Handlungsfähigkeit wesentlich über Verhandlungsbeziehungen zu und im Miteinander mit (autonomen) gesellschaftlichen Akteuren herstellen lässt. Der Staat ist nicht länger das zentrale Steuerungszentrum, sondern „Mitspieler in einem Netz von Handelnden“ oder – je nach Perspektive – gar „bloß Notar der von den gesellschaftlichen Akteuren gefundenen Vereinbarungen“. Handlungsfähigkeit des Staates ergibt sich in dieser Perspektive aus einem Mit- und Nebeneinander von staatlichen und sich selbst organisierenden, verhandlungsfähigen (individuellen oder kollektiven) gesellschaftlichen Akteuren in informellen und formellen Verhandlungssystemen. In der daran anschließenden Governance-Debatte erschien die Rolle des Staates als vernachlässigenswert, wenn nicht sogar irrelevant. Governance erscheint als ein Gegenbegriff zur Hierarchie. Demgegenüber standen jedoch einige Governance-Ansätze, in denen der Staat, wenn auch weniger handlungsmächtig und omnipotent, nach wie vor durch die Kontrolle zentraler Ressourcen (Legitimation, Finanzen) die Herstellung und Durchsetzung

kollektiv verbindlicher Entscheidungen anleitet (Pierre/Peters 2005, 3). Die scharfe Abgrenzung erscheint jedoch als falsche Dichotomie, denn in realiter erweisen sich politische Handlungsprogramme meist als ein komplexer Mix unterschiedlichster Governance-Modi. Die häufig zu beobachtende statische und eindimensionale Gegenüberstellung unterschiedlicher Governance-Modi (Hierarchie, Markt, Netzwerk) prallt in der Regel an der Komplexität und Dynamik realer Verhältnisse ab und vernachlässigt die Akteursperspektive.

„In der Governance-Perspektive gelten der Staat, der Markt und soziale Netzwerke und Gemeinschaften als institutionelle Regelungsmechanismen, die in variablen Kombinationen genutzt werden. Der Blick richtet sich dabei auf die institutionellen Steuerungs- und Koordinationsfunktionen dieser institutionellen Strukturen. (...) Darüber hinaus zielen Governance-Prozesse auf Änderungen von verhaltenssteuernden Wirkungen institutioneller Regeln (meta-governance). Steuerung und Koordination resultieren damit aus dem Zusammenwirken von institutionellen Regelsystemen und der Selbststeuerung der beteiligten Akteure. Gegenstand der Governance-Prozesse ist immer auch die Anpassung des institutionellen Kontextes oder der Netzwerkstrukturen. Das Management von Interaktionsstrukturen und die Institutionenpolitik spielen also eine wichtige Rolle“ (Benz 2004, 20). Wohlfahrtsstaatliche Reformen gehen dabei mit Governance-Reformen einher, indem sie mehr und mehr die territorial und funktional definierten Kompetenzbereiche des Staates überschreiten. In diesem Sinne beschreibt der Governance-Begriff klassische Probleme der Sozial- und Arbeitsverwaltung:

- die vertikale und horizontale zuständigkeits- und organisationsübergreifende Kooperation
- die Ausweitung des Staates oder von Behörden durch Verträge und Delegation auf Drittparteien
- zuständigkeitsüberschreitende Formen des „policy-making“ und der Implementation (Frederickson 2005)

Mit Henman/Fenger (2006) lassen sich idealtypisch drei Formen der Sozial- und Arbeitsverwaltung unterscheiden, das bürokratische, das NPM- und das Governance-Modell.

	Beteiligte Akteure	Praktiken	Prozesse
Bürokratie	Staatliche/öffentliche Behörden	Mitarbeiter vor Ort wenden Verfahren und Regeln an	Der Nationalstaat ist der zentrale Akteur
New Public Management	Private und gemeinnützige Organisationen als Vertragspartner	Mitarbeiter vor Ort arbeiten im Hinblick auf Ergebnisziele	Koordinierende und kontrollierende Rolle des Nationalstaats
Governance	Netzwerk von Politik, Verwaltung, privaten und gemeinnützigen Organisationen und anderen Akteuren	Mitarbeiter vor Ort müssen mit auseinanderstrebenden Interessen umgehen	Simultane Bewegungen in Richtung supranationaler und lokaler Ebene

Tabelle 1: Formen wohlfahrtsstaatlicher Verwaltung (Quelle: Henman/Fenger 2006, 263, Übersetzung H. S.)

Die These „Vom Government zur Governance“ legt eine wachsende Dynamik, Diversität und Komplexität des Policy-Making und der Politikumsetzung nahe (Schridde 2005). Regieren von und in modernen Gesellschaften stellt dann einen Mix unterschiedlichster Governance-Bemühungen einer Vielzahl von gesellschaftlichen und politischen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen dar. Die Folgen für Governance-Arrangements sind daher:

- Die Zeithorizonte verkürzen sich, weil die Eigendynamik von Institutionen immer neue Problemkonstellationen nach sich zieht und politische Gestaltungsbemühungen erschwert.
- An die Stelle dauerhafter Regelungen treten immer häufiger ad hoc getroffene Entscheidungen sowie informelle Regelungen.
- Im Politikprozess tauchen immer neue Akteure auf, die die bestehenden Akteurskonstellationen in vernetzten Handlungssystemen variieren.
- Jede politische Gestaltungsbemühung ruft auch nicht-intendierte Nebenfolgen hervor, die zu neuen Steuerungserfordernissen führt.

Governancedynamik aus Sicht der Mikropolitik und Interorganisationstheorie

Neue Formen von Governance setzen sich nicht automatisch wie von selbst oder aufgrund ihrer höheren Effektivität durch. Sie müssen, so Sigrid Quack, erst von bestimmten Akteursgruppen propagiert, gegen status-quo-orientierte Gruppen durchgesetzt und von der Mehrzahl der einflussreichen Akteure geduldet, wenn nicht sogar unterstützt werden. Dabei müssen neue Governance-Arrangements bestehende Koordinations- und Steuerungsarrangements

verdrängen, sie überformen, an ihnen an- oder auf ihnen aufbauen (Quack 2005, 346). Eine Governance-Reform findet dementsprechend statt, wenn die Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsmechanismen in und zwischen Organisationen absichtsvoll verändert werden (Klenk 2005, 33). Maßgeblich für Governance-Reformen innerhalb der lokalen Arbeitsmarktpolitik ist im vorliegenden Fall die Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe und die Einbettung eines neuen zentralen Akteurs, der ARGE, in die institutionelle Landschaft der lokalen Arbeitsmarktpolitik, die im Zuge der weiteren Umsetzung graduelle institutionelle Transformationen im Handlungsfeld nach sich zieht. Diese werden durch die sich wandelnden Akteurskonstellationen, Interessen, handlungsleitenden Orientierungen und Machtverhältnisse innerhalb der lokalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik geprägt. Die Neuformierung bestehender Regelungs- bzw. Governance-Strukturen innerhalb der lokalen Arbeitsmarktpolitik fällt demzufolge nicht vom Himmel, sondern muss von den Akteuren in einer Reihe von mikropolitischen Prozessen erst herbeigeführt werden.¹ Diese werden maßgeblich durch die handlungsermöglichenden und -restringierenden institutionellen Rahmenbedingungen strukturiert, legen die Akteure aber nicht automatisch auf erwünschte Praktiken fest. Sie erfordern vielmehr einen Akt der Interpretation, Bewertung und Zurechnung, welcher nur in Ansehung situativer Umstände erfolgen kann (Ortmann 2004, 45). Dies eröffnet gerade in der Entstehungsphase des ARGE-Netzwerkes die Möglichkeit eigennütziger strategischer Rekurse auf emergente Governance-Strukturen. Die Entwicklung von Governance-Strategien im ARGE-Netzwerk erscheint dann als ein inkrementaler Vorgang entlang eines lokal spezifisch Entwicklungspfad, bei dem die Präferenzen der Akteure nicht von Beginn an feststehen, sondern sich in Abhängigkeit von den institutionellen und akteursspezifischen Konstellationen verändern. Um mit Mintzberg zu sprechen, wandeln Governance-Strategien daher auf zwei Füßen, einem geplanten und einem emergenten, und stellen damit das transintentionale Ergebnis interessegeleiteter Such und Aushandlungsprozesse dar.

In ihren Empfehlungen für die kommunale Ebene der Kinder- und Jugendhilfe und für die Arbeitsgemeinschaften haben die AGJ und die BA (2005) auf die besondere Bedeutung der Vernetzung der Träger des SGB II und der

¹ In diesem Sinne bilden die stärker akteurstheoretisch inspirierte Steuerungstheorie einerseits und die stärker institutionalistisch inspirierte Governance-Forschung zwei Seiten einer Medaille (Mayntz 2004).

Träger der Jugendhilfe im Rahmen der örtlichen Zusammenarbeit nach § 18 SGB II hingewiesen. Auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen sollten gemeinsame Anlaufstellen geschaffen, Kompetenzen außerhalb der ARGEN (Beratungsstellen, Träger der freien Jugendhilfe usw.) mit einbezogen, Vereinbarungen über die Einbeziehung in die Trägerversammlung bzw. den Beirat der ARGE sowie die Abstimmung und Steuerung von Maßnahmen und Leistungsangeboten auf der Ebene von Facharbeitsgemeinschaften erfolgen. „Für den Erfolg im Sinne der Eingliederung des SGB II ist es von großer Bedeutung, dass vor Ort verlässliche Träger- und Kooperationsbeziehungen bestehen, damit an den Schnittstellen Schule – Berufsausbildung – Beschäftigung keine Übergangsprobleme entstehen.“ Anders formuliert, stellt sich die Frage, ob und wie die Governance-Strukturen im ARGE-Netzwerk zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit verändert werden. Governance-Strukturen werden hier als institutionelle Regelungs- und Kontrollstrukturen begriffen, die das Handeln innerhalb des ARGE-Netzwerks „lenken“.

Mikropolitische(r) Ansatz in der Governance-Forschung

Als Ausgangspunkt unserer Analyse gehen wir von einem mikropolitischen Ansatz der Formierung des ARGE-Netzwerkes aus und richten den Blick auf die kooperationsseitigen Kontexte der ARGE, denn es sind individuelle Akteure an den Grenzstellen der ARGE, die Widersprüche und offene Gestaltungsräume durch eine Vielzahl von Regelungen vor Ort erst ausfüllen müssen („Feinprogrammierung“). Dies gilt für die Ebene der Angebotssteuerung im ARGE-Netzwerk ebenso wie für die konkrete Fallbearbeitung. Dabei sind es jeweils individuelle Akteure, die als „Agenten“ ihrer Organisation solche vernetzten Regelungsstrukturen (Governance-Arrangements) hervorbringen. Diese „Grenzstellen“, wie Luhmann sie nennt, stehen in einer besonderen Interaktion mit den jeweiligen Umwelten (Politik, Leistungserbringer, Betriebe, Klienten etc.) (Luhmann 1969). Sie repräsentieren die Organisation nach außen und umgekehrt die Umwelt nach innen. An den Grenzstellen treffen unterschiedliche Erwartungsstrukturen (Klienten-/Organisationsziele) aufeinander, die zu Rollenkonflikten einerseits, aber durch die strategische Nutzung dieser Unsicherheitszonen auch zu gewissen Handlungsspielräumen der Stelleninhaber führen. Von hier aus werden die Beziehungen zwischen den Organisationen im ARGE-Netzwerk strukturiert und damit lokal- und zielgruppenspezifische Governance-Kapazitäten auf- und abgebaut

und fortlaufend variiert. Die akteursspezifischen Interaktionsorientierungen verweisen dabei auf mixed-motive-Konstellationen, in denen die Grenzstelleninhaber ihr Handeln fortlaufend zwischen Organisations-, Mitarbeiter- und „Kundenerwartungen“ abgleichen (müssen).

Die neuere Debatte zur Verwaltungsreform betont an dieser Stelle eine Verschiebung des Fokus von der Binnenmodernisierung hin zum Management interorganisatorischer Beziehungen (Klijn 2002). Kooperation im ARGE-Netzwerk ist demnach prozessual zu verstehen. „Netzwerke weisen von ihrer Initiierung bis zur Beendigung der Zusammenarbeit ein typisches Evolutionsmuster auf, das je nach Netzwerkstrukturierung, Kooperationsverlauf und Lernpotenzial unterschiedliche Entwicklungsphasen durchläuft und dabei unweigerlich auch mit bestimmten Krisen konfrontiert wird.“ Die Berücksichtigung solcher Lebenszyklen² und das Wissen um die damit verbundene Krisendynamik ist für einen vorausschauenden Umgang mit Steuerungsproblemen unumgänglich (Straßheim 2005, 43). Die aktive Gestaltung der Umweltbeziehungen der ARGE bzw. das Management im ARGE-Netzwerk kann sich dementsprechend auf zwei Ebenen richten:

- Verbesserung des strategischen Verhaltens der Akteure und der Qualität der Interaktionsprozesse zwischen den Akteuren
- auf der Ebene der Netzwerkstrukturierung durch Veränderung und Neuformulierung von Regeln, Akteurskonstellationen, Machtbeziehungen und der Ressourcenverteilung (Kickert et al. 1997)

Institutionelles Design von Governancessstrukturen

Ein zentrales Feld wohlfahrtsstaatlicher Reformen stellen, wie nicht zuletzt das Beispiel der ARGEN zeigt, Governance-Reformen dar, durch die das institutionelle Design von Politiknetzwerken verändert werden soll. In Anlehnung an Klijn & Koppenjan (2006) wollen wir das ARGE-Netzwerk zunächst als Institution auffassen. Institutionen lassen sich als Regelungsstruktur bzw. als ein Set von Regeln verstehen, welche das Verhalten der Akteure beeinflussen, anleiten und beschränken. Netzwerke sind gekennzeichnet durch je spezifische formelle und informelle Regelstrukturen. Jedes Netzwerk hat seine eigene Geschichte, in deren Verlauf Regeln als geronnene Entscheidungen Gestalt angenommen haben. Solche Regeln werden durch das Handeln der

² Straßheim unterscheidet folgende Phasen und zugehörige Krisen: Initiierungsphase (Koordinationskrise), Etablierungsphase (Autonomiekrise), Netzwerkdifferenzierung (Integrationskrise), Stabilisierung (Stagnationskrise), Innovationsphase.

Akteure in den ineinander verschachtelten Spielen innerhalb sowie zwischen Organisationen fortlaufend variiert und reproduziert. Regelungsstrukturen sind daher einerseits das Nebenprodukt der laufenden Handlungen der Akteure, können andererseits aber auch durch bewusste Gestaltungsbemühungen der Akteure beeinflusst werden. Um nochmals mit Mintzberg zu sprechen, wandeln Governance-Strategien daher auf zwei Füßen, einem geplanten und einem emergenten.

Kehren wir noch einmal zurück zur Frage des Managements bzw. der Governance des ARGE-Netzwerks. Welche Regelungsstrukturen lassen sich in Netzwerken finden? Klijn & Koppenjan unterscheiden zwischen Interaktionsregeln und Arena-Regeln³ siehe Tabelle 2).

	Beschreibung	Regelaspekte	Beispiele
Interaktionsregeln	Regeln, die die Interaktionen im Spiel regeln, z. B. Regeln, die spezifizieren, was im Spiel erlaubt und nicht erlaubt ist	Zugang zum politischen Spiel ⁴	– Exklusivität – Selektion – Exit-Optionen
		Interaktionen im politischen Spiel	– (Nicht-) Intervenieren – Bereitstellung von Informationen – Konflikt
Arena-Regeln	Regeln, die die Spielanordnung regulieren, z. B. Regeln, die spezifizieren, welcher Spieltyp und welcher	Realität/Wahrnehmung ⁵	– Identität der Akteure – „Ergebnisregeln“
		Auszahlung	– Status – Bewertungskriterien
		Positionen	– Status – Macht

Tabelle 2: Typen von Regelstrukturen in Netzwerken (Quelle: Klijn/Koppenjan 2006, 146, Übersetzung H. S.)

Interaktionsregeln haben einen prozessualen Charakter und teilen den Akteuren mit, was im Netzwerk erlaubt und nicht erlaubt ist. Sie können den Zugang zum Netzwerk regulieren (Zugangs- und Abgrenzungsregeln) oder die Interaktionen (Interaktionsregeln i. e. S.) durch die Bereitstellung von Überzeugung, Verhandlung und Konfliktlösung modifizieren. Davon zu unterscheiden sind Arena-Regeln, die die Spielregeln festlegen. Dazu gehören die Klärung der jeweiligen Positionen (Positionsregeln), Wahrnehmungen (Informationsregeln) und der jeweiligen Auszahlungen (Auszahlungsre-

3 Klijn & Koopenjan nehmen hier offensichtlich Anleihen bei Ostrows IAD-Ansatz, der einerseits eine operative Ebene (Handlungen) und andererseits eine kollektive (Regeln für Handlungen) und konstitutionelle Ebene (wer regelt/darf regeln) unterscheidet.

4 zugleich auch Abgrenzungsregeln

5 in Anlehnung an Kompetenzregeln, Aggregationsregeln sowie Umfangsregeln

geln). Machtbeziehungen im Sinne der Fähigkeit, ein bestimmtes kollektives Handeln bei nicht voraussetzendem Konsens herbeizuführen, lassen sich angesichts dieser ineinander verschachtelten Regelungsstrukturen nicht ohne weiteres einem einzelnen Akteur zuordnen. Der Versuch, das institutionelle Design eines Netzwerks zu verändern, mündet zwangsläufig in Machtkämpfe und Auseinandersetzungen über die Geltung von Regeln, denn diese spiegeln die geronnenen Entscheidungen und Machtbeziehungen der Vergangenheit und die mit ihnen verbundenen Interessen wider. Akteure, Interessen und Themen, die nicht im Netzwerk abgebildet sind, werden dabei vom Netzwerk ausgeschlossen.

Grundsätzlich lassen sich drei unterschiedliche institutionelle Design-Strategien unterscheiden, die auf die:

- Netzwerkkomposition (Beeinflussung der Netzwerkzusammensetzung und der Akteurskonstellation),
- Netzwerkergebnisse (Beeinflussung der Kosten-Nutzen-Kalküle),
- Netzwerkinteraktionen (Verfahrensregeln, Konfliktlösungsmechanismen, professionelle Standards, Monitoring) abzielen.

In Tabelle 3 werden diese Design-Strategien um Implementationstrategien erweitert. Dabei lässt sich zwischen direkten und indirekten Interventionen in das Netzwerkdesign unterscheiden. Eine direkte Intervention stellt z. B. die Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe und die Errichtung der ARGEN dar. Eine indirekte Intervention hingegen lässt sich am Beispiel der Einrichtung von Beiräten und Jugendkonferenzen sowie der Veränderung der Wahrnehmungen des ARGE-Netzwerks beobachten.

Strategie	Arena-Regeln			Interaktionsregeln	
	Identität/ „Ergebnisregeln“	Auszahlungsregeln	Positionsregeln	Zugangsregeln	Interaktionsregeln
Netzwerkkomposition					
1. Veränderung der Akteursposition	(X)		X		
2. Akteursposition festlegen				X	
3. Akteure hinzufügen			(X)	X	
4. Zugangsregeln für das Spiel verändern				X	
5. Netzwerkformierung beeinflussen			(X)		X
6. Selbstregulierung fördern	X	(X)	(X)		X
7. Systemmodifikationen (z. B. Marktkräfte, Reorganisationen)	X	X	(X)	X	X
Netzwerkresultate					
1. Veränderung der Bewertungskriterien	X	(X)			
2. Beeinflussung der Auszahlungsstruktur	(X)	X			
3. Beeinflussung professioneller Standards	X	(X)			
Netzwerkinteraktionen					
1. Konfliktregulierung			(X)		X
2. Veränderung der Interaktionsweisen				(X)	X
3. Zertifizierung/ Bestätigung	X				X
4. Veränderung von Kontrollbeziehungen	(X)			X	X

Tabelle 3: Strategien zur Beeinflussung und zum Wandel von Regeln in Netzwerken
(Quelle: Klijn/Koppenjan 2006, 152, Übersetzung H. S.)

Governance-Reformen im Netzwerk zielen ab auf eine Veränderung der institutionellen Steuerungs- und Koordinationsstrukturen innerhalb und zwischen Organisationen. Governance-Reformen sind das Ergebnis interessegeleiteter Such- und Aushandlungsprozesse, die in einer Vielzahl von ineinander verflochtenen Arenen ausgetragen werden und formelle wie informelle

Regelungsstrukturen umfassen. Die Governance-Struktur des ARGE-Netzwerks folgt daher keinem rationalen Design, sondern ist eher auf das Ziehen und Schieben zwischen den unterschiedlichen Kräften zurückzuführen. Aus Sicht der Organisationsforschung bilden sich Governance-Arrangements daher aus gelungenen Improvisationen und Basteleien (Bricolage) heraus. Governance-Reformen haben einen Mehrebenen-Charakter, auf dem Akteure in verschachtelten Spielen Entscheidungen in den jeweiligen institutionellen Arenen zu beeinflussen versuchen. Die Akteure operieren dabei sowohl auf der Ebene formaler Regeln (espoused theories) als auch informeller Regeln (theories of action, Argyris) (vgl. Abbildung 1).

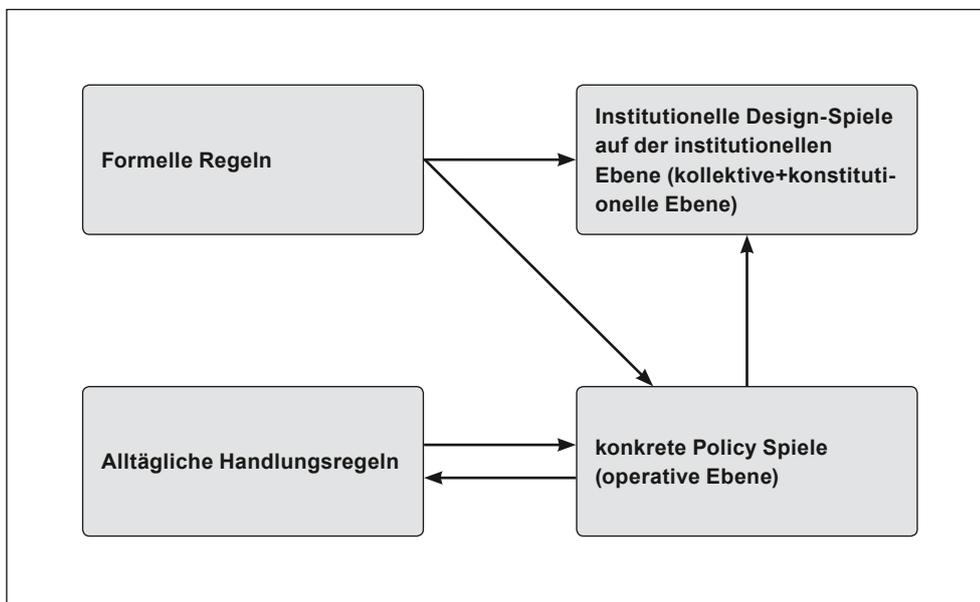


Abbildung 1: Mehrebenen-Charakter institutioneller Design-Spiele (Quelle: Klijn/Koppenjan 2006, 158, Übersetzung H. S.)

Die Umsetzung der Hartz IV-Reform im lokalen Kontext erinnert damit eher an ein Modell der organisierten Anarchie. Organisierte Anarchien sind meist durch unklare und inkonsistente Präferenzen sowohl auf Seiten der Organisationsmitglieder als auch der Organisation insgesamt gekennzeichnet. Organisationen erscheinen als eine lose Ansammlung von Entscheidungen, die nach Problemen Ausschau halten, eine Ansammlung von Sachverhalten und Gefühlen, die nach Entscheidungssituationen Ausschau halten, in den sie zutage treten könnten, als eine Ansammlung von Lösungen, die nach Sachverhalten Ausschau halten, zu deren Beantwortung sie dienen könnten, und als eine Ansammlung von Entscheidungsträgern, die nach Arbeit Ausschau

halten (March 1990, 332). Diese vier Ströme Probleme, Lösungen, Teilnehmer und Entscheidungssituationen werden durch die institutionellen Strukturen einerseits und durch organisationsinterne und organisationübergreifende Veränderungscoalitionen⁶ andererseits kanalisiert. Governance-Arrangements sind das (je vorläufige) Ergebnis innerorganisatorischer Machtkämpfe und Aushandlungsprozesse. Um die Regelung kollektiver Sachverhalte herum bilden sich demnach fortlaufend Arenen, in denen unterschiedliche Koalitionen aufeinandertreffen. Eine herausgehobene Funktion für die Kopplung der unterschiedlichen Ströme haben dabei, wie die Forschung über organisationale Veränderungsprozesse zeigen, Macht-, Fach- und Beziehungspromotoren (vgl. Schridde 2005), die vor allem an den Grenzstellen der Organisationen aufzufinden sind.

ARGE-Netzwerk für Jugendliche in Hannover

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) wurden 2005 die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur neuen Grundversicherung für alle Arbeitssuchenden zusammengelegt. Im Vorfeld gab es erhebliche Kontroversen zwischen den unterschiedlichen Modellvarianten (ARGE bzw. Option). Die ARGEN gelten dabei als Ergebnis eines politischen Kuhhandels, als (verunglückter) Mittelweg zwischen Kommunalisierung und Zentralisierung (vgl. Wiechmann/Greifenstein/Kißler 2006). Die latenten Kontroversen zwischen kommunalen Spitzenverbänden, Bund und Ländern, den Parteien sowie der Bundesagentur für Arbeit sind durch den politischen Kompromiss jedoch nur vorübergehend stillgelegt worden und machen sich im Implementationsprozess der Arbeitsmarktreform immer wieder bemerkbar. Dies wird beispielsweise schon an der institutionellen Ausgangslage der JobCenter Region Hannover deutlich.

JobCenter Region Hannover

Die zum 1.1.2005 gegründete ARGE JobCenter Region Hannover umfasst das Gebiet der Region Hannover, die im Jahr 2001 aus der Landeshauptstadt

⁶ Diese Veränderungscoalitionen, bei Sabatier als Advocacy-Koalitionen bezeichnet, teilen wiederum gemeinsame Überzeugungssysteme. Dabei wendet jede Koalition zu jedem Zeitpunkt Strategien an, deren Ziel eine oder mehrere institutionelle Veränderungen sind, „von denen angenommen wird, dass sie den Policy-Zielen förderlich sind. Zwischen den konfligierenden Strategien verschiedener Koalitionen wird normalerweise durch eine dritte Gruppe von Akteuren vermittelt, die hier ‚Policy-Broker‘, ‚Policy-Vermittler‘ genannt werden“ (Sabatier 1993, 121). Aus Sicht der Organisationsforschung nehmen vor allem die Beziehungspromotoren diese Funktion eines Policy-Brokers wahr. In der Organisationswirklichkeit finden sich im Gegensatz zu den Advocacy-Koalitionen jedoch kaum stabile Koalitionen. Parallelstrukturen gehören zur Tagesordnung.

Hannover und des sie umgebenden Landkreises Hannover gegründet wurde. Damit ging die örtliche Trägerschaft im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe auf die Region Hannover über, die sie wiederum in Teilen (der Jugendhilfe) auf die Mitgliedskommunen delegierte.

Träger der ARGE sind die Region Hannover und die Bundesagentur für Arbeit. Das Gebiet der JobCenter Region Hannover ist jedoch nicht deckungsgleich mit dem Arbeitsamtsbezirk Hannover, sondern schneidet durch vier Arbeitsamtsbezirke. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Gremien der ARGE.

In der Region Hannover leben 1,2 Millionen Menschen. Knapp 10 % davon bestreiten ihren Lebensunterhalt über die JobCenter Region Hannover. Einen großen Teil der Hilfebedürftigen stellen Kinder und Jugendliche dar, die als Angehörige von arbeitslosen Hilfebedürftigen Sozialgeld erhalten. Die Zahl der arbeitslosen Hilfebedürftigen beträgt 50.000. Davon wiederum sind 11 % unter 25 Jahren.

Zur Erbringung der Leistungen nach dem SGB II sind bei der JobCenter Region Hannover knapp 1200 Mitarbeiter tätig, die sich aus den unterschiedlichsten Bereichen rekrutieren und von den verschiedenen Arbeitgebern (Kommunen, Arbeitsagenturen, Post etc.) gestellt werden. Insgesamt muss die JobCenter Region Hannover daher mit knapp 30 unterschiedlichen Dienstherren zusammenarbeiten. Dies bedeutet für die Mitarbeiter vollkommen unterschiedliche Arbeitsbedingungen (Arbeitszeit, Gehälter, tarifliche Regelungen etc.). Neben dem abgestellten Personal wurden zusätzliche Personalkapazitäten angesichts der unsichereren Zukunftsperspektiven der ARGEN ausschließlich über befristete Beschäftigungsverhältnisse am Markt beschafft, da keiner der Hauptbeteiligten (Kommune, Arbeitsagentur) längerfristig Personalkapazitäten halten will. Gerade in der Anfangszeit war angesichts unklarer Zuständigkeiten, fehlender Regelungen, mangelhafter Personalausstattung, ungeklärter Haushaltstitel, einer fehlenden Maßnahmenplanung ein hohes Maß an Improvisation erforderlich, woraus sich in der JobCenter Region Hannover in den einzelnen JobCentern unterschiedliche Organisationsformen und Arbeitsabläufe entwickelt haben.

Die JobCenter Region Hannover besteht aus einer dreiköpfigen Geschäftsführung, wobei der erste Geschäftsführer von der Kommune gestellt wird. Das zentrale Beschlussgremium ist die achtköpfige Trägervertretung. In ihr sitzen vier Vertreter der Region Hannover und vier Vertreter der Bundes-

agentur für Arbeit, d. h. der vier beteiligten Arbeitsagenturen. Als beratendes Gremium fungiert der 16-köpfige Beirat, in dem auch Vertreter von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden vertreten sind. Schließlich ist noch die Jugendkonferenz zu erwähnen, die über unterschiedliche Arbeitsgruppen die strategische Planung z. B. im Bereich Übergang Schule – Beruf unterstützt.

Die JobCenter Region Hannover gliedert sich in 16 Jobcenter. Davon befinden sich fünf in der Stadt und elf im Umland (vgl. Abbildung 2).

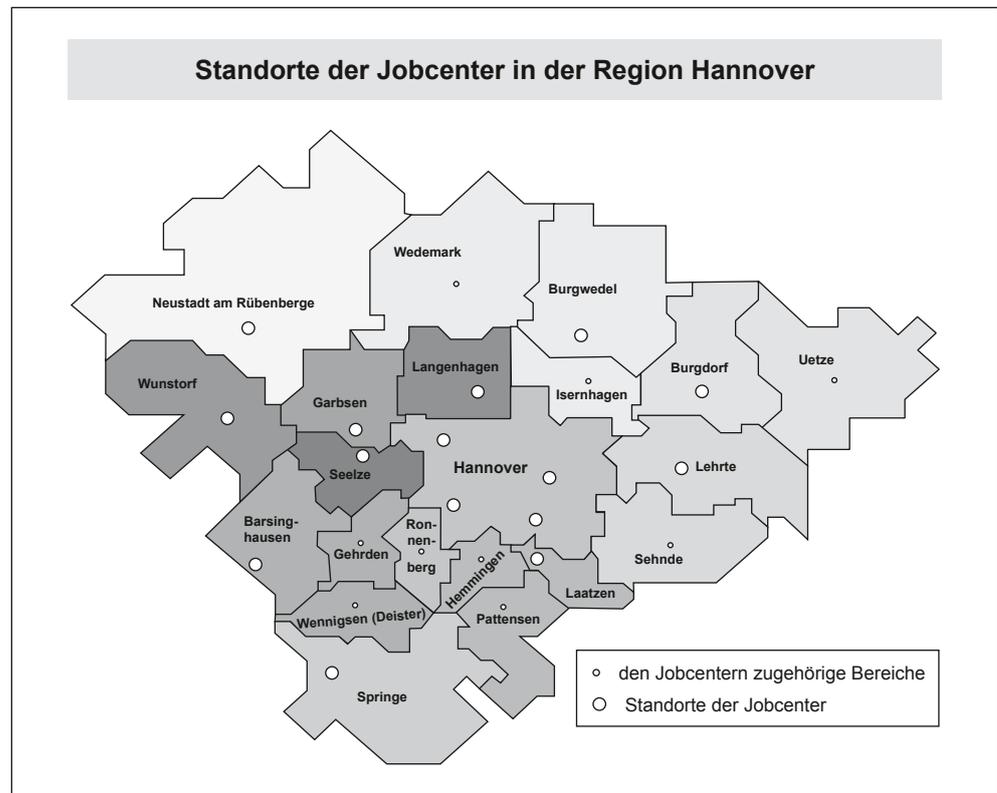


Abbildung 2: Standorte der JobCenter in der Region Hannover

Die jungen Arbeitslosen unter 25 Jahren werden in der Stadt Hannover im zentralen U25-JobCenter versorgt, während im Umland diese Aufgabe von den dezentralen JobCentern in speziellen U25-Teams wahrgenommen wird.

Diese Ausgangslage der JobCenter Region Hannover führt zu typischen Problemen, wie sie u. a. Wiechmann u. a. festgestellt haben (2006, 633):

- Der Akteursstatus der ARGE hat unscharfe Konturen.
- Die Steuerung der ARGE ist ein kompliziertes Geschäft, da die lokalen Akteure in dieser Konstruktion nur über eingeschränkte Entscheidungsrechte verfügen.

- Alle beteiligten Akteure haben Rückkopplungs- und Abstimmungspflichten (Leiter der Arbeitsagentur gegenüber RD/BA, Sozialdezernent gegenüber Regionsverwaltung, Regionsversammlung, Personalrat der Region/Kommunen/BA).
- Selbst bei einem lokalen Konsens werden trotz der institutionellen Unterschiede und Interessenlagen keine verbindlichen Entscheidungen getroffen. Diese Ungewissheit der Akteure über ihre eigenen Verhandlungskompetenzen trägt dazu bei, dass die Informationspolitik schleppend ist und Beschäftigte und Träger verunsichert werden.
- Die eingeschränkten Entscheidungskompetenzen der Akteure vor Ort führen in der Praxis dazu, dass tragfähige lokale Vereinbarungen wieder zurückgenommen werden können.
- Nach wie vor gibt es einen Grundkonflikt aus der Befürchtung, zum verlängerten Arm der BA zu werden, die zentralistischen Steuerungsansprüche und die lokalen Gestaltungserwartungen müssen noch austariert werden.
- Die ARGEN müssen erst noch eine einheitliche Organisationskultur entwickeln, was allerdings durch den organisationspolitischen Schwebestand erschwert wird. Machtkämpfe und kulturelle Divergenzen beeinträchtigen den Arbeitsauftrag der ARGEN und damit die Umsetzung der Arbeitsmarktreform, weil sich die Akteure gegenseitig blockieren.

Trotz dieser Schwierigkeiten zeichnete sich bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in der Region Hannover ein stabiler Konsens ab, der der Vorrangstellung der jugendlichen Arbeitslosen im Förderungskatalog des SGB II entspricht. Leitlinie der „policy community“ zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Hannover ist das Erreichen von Ausbildungsabschlüssen, daran anschließend notwendige Qualifizierungen und erst in zweiter Linie die Vermittlung in Arbeit. Dieser Konsens ist der Einsicht zu verdanken, dass 75 % aller Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie 87 % der Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund über keinen Berufsabschluss verfügen und 24 % der Jugendlichen und jungen Erwachsenen keinen Schulabschluss erworben haben.

Das hohe Commitment zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Hannover resultiert daneben aus dem Eigeninteresse der Maßnahmeträger, die über Jahre hinweg eine Vielzahl von Bundes- und Landesprogrammen

umgesetzt haben und die sich in der neu formierenden SGB II-Landschaft zu positionieren versuchen. Das Verhältnis zwischen ARGE und Trägern ist dabei hochgradig ambivalent. In Teilen geht es den Akteuren auf Seiten der ARGE wie der Träger darum, bestehende Netzwerkstrukturen aufrechtzuerhalten oder neu aufzubauen. Andererseits gibt es Bestrebungen, nicht zuletzt unter den Anforderungen des zentralen Einkaufsprozesses über die Regionaldirektionen das Verhältnis zwischen ARGE und Trägern eher manageriell auszugestalten. Beide Modellvarianten lassen sich als unterschiedliche Optionen von Governance-Modi interpretieren, mit denen die Akteure in mikropolitischen Prozessen agieren. Am Beispiel des ARGE-Netzwerks für Jugendliche wollen wir versuchen, einige der sich überlagernden Konfliktlinien näher darzustellen.

Die Jugendsozialarbeit bewegt sich in den letzten Jahren im Schnittfeld von Jugend-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik. Dabei droht die Jugendsozialarbeit durch die neue Einkaufspolitik der BA einerseits und die Bildungsreformen andererseits zwischen beiden Reformblöcken aufgerieben zu werden. Offen ist jedoch, ob sie als Opfer diesen Prozess lediglich passiv oder als Mitgestalter aktiv begleitet (Walbröl 2004).

Die Unterschiede zwischen Jugendhilfe und SGB II lassen sich dabei wie folgt darstellen:

Jugendhilfe	SGB II
Personalisations-, Sozialisations- und Erziehungshilfen	Integration in den Arbeitsmarkt
ergänzende Sozialisations- und Erziehungsfunktion im Übergang von Schule und Beruf bleibt erhalten	beschäftigungspolitische Zielsetzungen
anerkannte freie Jugendhilfeträger	Status der (freien) Jugendhilfeträger ist ungeklärt (Form, Stellen, Zeitpunkt, Aufgaben)
Freiwilligkeit/Wahlrecht	sanktionsbewehrte Verwaltungsakte

Aus Sicht der Jugendhilfe sollten

- die Jugendsozialarbeit einbezogen,
- das Fallmanagement der JobCenter alle Jugendlichen erreichen,
- aufsuchende Jugendsozialarbeit und
- flankierende Hilfen genutzt,
- Diagnose, Eingliederungspläne, Controlling-Verfahren sowie
- aufeinander abgestimmte Angebotsketten als Standard gelten,

- Jugendkonferenzen durchgeführt werden und
- die Jugendhilfeverbände in der Trägervertretung mitwirken.

In vielen Teilen deckt sich diese Einschätzung mit den gemeinsamen Empfehlungen der AGJ und der Bundesagentur (2005). Diese Haltung wird grundsätzlich auch in der „policy community“ der Jugendsozialarbeit geteilt. Allerdings führt dies häufig dazu, dass zwar ein oberflächlicher Konsens mit der Trias „Ausbildung – Qualifizierung – Vermittlung in Arbeit“ auf der Ebene konzertierten Handelns festgestellt wird, jedoch Verteilungsprobleme auf der Ebene konkreter Policy-Spiele sowie auf der sie beeinflussenden Ebene der institutionellen Design-Spiele (vgl. Abbildung 1) ausgeblendet werden. Das ARGE-Netzwerk für Jugendliche befindet sich trotz grundsätzlichen Commitments der beteiligten Akteure daher in einem „Verhandlungsdilemma“ (Scharpf). Vertrauen und faire Regelungen auf der Ebene institutioneller Design-Spiele sind dann notwendige Voraussetzungen, um solche Verhandlungsdilemmata zu überwinden.

Die U25-JobCenter stehen, wie gesagt, nicht isoliert in der politischen Landschaft zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Die aktuelle Ausgestaltung der U25-JobCenter und ihre zukünftige Entwicklung sind nicht verständlich ohne die Vielzahl von vorhergehenden Programmen. Umgekehrt gilt aber auch, dass es in der bisherigen institutionellen Landschaft zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit durch die Einführung des SGB II zu Verwerfungen gekommen ist und kaskadenförmig Anpassungen in den angrenzenden Programmen erforderlich wurden.

Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Niedersachsen

Das Programm Jugendwerkstätten gehört mit zu den ältesten Landesprogrammen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Durch das SGB II werden Anpassungen in der Förderung und der Arbeit der Jugendwerkstätten erforderlich, da die Hälfte der Teilnehmer SGB II-Jugendliche sind. Nach dem Willen der Landesregierung soll die Arbeit der Jugendwerkstätten einen neuen Schwerpunkt erhalten. Dazu gehören:

- a) die Zusammenarbeit mit den Schulen
- b) eine stärkere Marktorientierung
- c) die Verbesserung der beruflichen Eingliederung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund

Integrationszuschüsse und Zuwendungen für innovative Maßnahmen für SGB II-Leistungsberechtigte bleiben dabei möglich, solange es sich um originäre Aufgaben der Jugendhilfe handelt. Im Einzelfall erweist sich die Abgrenzung schwierig. Weitaus schwieriger jedoch ist es, der Tendenz zum Rückzug aus der Finanzierung von Jugendhilfeleistungen für SGB II-Jugendliche entgegenzuwirken. Im Rahmen der Einrichtung von sog. „1-€-Jobs“ haben viele Jugendwerkstätten in Hannover sog. „Quali-AGHs“ eingerichtet. Im Anschluss daran können die betreffenden Jugendlichen, sofern möglich, eine weiterführende überbetriebliche oder betriebliche Ausbildung aufnehmen.

Ein anderes Programm ist RAN (Regionale Arbeitsstellen zur beruflichen Eingliederung von jungen Menschen in Niedersachsen) sowie RABaZ (Regionale Ausbildungs- und Arbeitsangebote für die Zukunft langzeitarbeitsloser Jugendlicher). Vorläufer dieses Programms war das europäische Förderprogramm YOUTHSTART Anfang der 1990er Jahre. Als Träger fungiert das DGB-Bildungswerk. RAN soll niedrigschwellige Angebote insbesondere im Bereich der aufsuchenden Jugendsozialarbeit anbieten und schwer erreichbare Jugendliche ansprechen; RABaZ hingegen soll Angebote zur Ausbildung, Beschäftigung und Qualifizierung unterbreiten.

Schließlich wurde im Jahr 2002 das Programm Jugendbüros ins Leben gerufen, um die verschiedenen Programme besser zu bündeln und die lokale Ausrichtung zu stärken. Durch die Jugendbüros sollten die Aufgabenkreise der Jugend- und Sozialämter zusammengeführt, die bestehenden Strukturen von RAN/RABaZ eingebunden und optimale Integrationsbedingungen durch eine enge Verzahnung vor Ort erreicht werden.⁷

„Die örtlichen RAN- und/oder RABaZ-Stellen und die Jugendbüros sollten deshalb bei der Beratung, der Erstellung und der Umsetzung von Eingliederungsplänen, der Konzipierung von passgenauen Angeboten sowie bei der Akquisition von Arbeits-, Ausbildungs-, Praktikums- und Maßnahmeplätzen eng kooperieren. Außerdem sollten die Jugendbüros in die Arbeit des örtlichen RAN- bzw. RABaZ-Beirates einbezogen werden, es sollten überdies regelmäßige gemeinsame Fallbesprechungen zwischen RAN/RABaZ und den Jugendbüros stattfinden und integrationsrelevante Daten ausgetauscht

⁷ Parallel dazu wurde mit dem Programm „Stärkung der Hauptschulen“ (neu: Hauptschulprofilierungsprogramm) versucht, das berufsbezogene Profil zu stärken und die Zielvorgabe der Hauptschulen „Ausbildungsfähigkeit“ zu präzisieren.

werden“ (Christe 2004, 3).⁸ Die Landeshauptstadt Hannover bemühte sich aufgrund eigener organisatorischer Vorarbeiten im Bereich der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit schon im Vorfeld der Programmeinführung um die Einrichtung eines Jugendbüros. Die Programmeinführung, die Bewilligung der Förderung eines Jugendbüro und die Bildung der Region Hannover im Jahre 2002 überschneiden sich, so dass zwischen Land, Region und Stadt Hannover vereinbart wurde, die Trägerschaft bei der Stadt Hannover zu belassen.

Nach dem Regierungswechsel in Niedersachsen und einer positiven Evaluation des Programms Jugendbüro wurde das Programm im Vorfeld des Vierten Gesetzes zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in das neue „Pro-Aktiv-Programm“ PACE (Pro-Aktiv-Centren) überführt. Die inhaltlichen Änderungen zum Programm der Vorgängerregierung waren marginal und lassen sich als Re-labeling bewerten. Die Pro-Aktiv-Centren können und wurden in Hannover als Vorstufe zu den JobCentern für Jugendliche betrachtet, da sich die Umsetzung des Vierten Gesetzes mehrfach verschob und offen blieb (Region Hannover 2005).

In den Eckpunkten der Landesregierung zum „Pro-Aktiv-Programm“ hieß es dazu: „PACE ist ein Konzept, das für die betroffenen jungen Menschen eine neue Service- und Beratungsqualität bieten soll. Die bisher nebeneinander verlaufenden Programme sollen nunmehr durch PACE zu einem Programm zusammengefasst, bedarfsorientiert weiterentwickelt und mit den Aktivitäten der Kommunen verbunden werden. Der Arbeitsansatz von PACE ist

- Bündelung der Kompetenzen vor Ort und
- passgenaue Hilfen aus einer Hand. (Nds. MSFF 2004)

Pro-Aktiv-Centren haben gemäß § 13 SGB VIII die Aufgabe, individuell beeinträchtigten und sozial benachteiligten jungen Menschen durch soziale Qualifizierung und Stabilisierung die notwendigen Hilfen zur Integration in Schule, Ausbildung und Beruf zu geben.

Die wesentlichen inhaltlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Pro-Aktiv-Centren sind:

⁸ CHRISTE, G.: Berufliche und soziale Integration junger Sozialhilfeempfänger und Sozialhilfeempfängerinnen durch die Einrichtung von Jugendbüros – Ergebnisse eines niedersächsischen Modellprogramms, in: bwp@ Nr. 6, 1-16, 2004

- Einrichtung eines ortsnahe Clearing-Büros in kommunaler Trägerschaft, ggf. mit Außenstellen
- Erreichen der jungen Menschen durch gesteuerten und freien Zugang sowie aufsuchende Arbeit
- Einsatz von Fallmanagement durch die Kommune, ggf. ergänzt durch die Beauftragung anderer freier Träger. Durchführung von Fallkonferenzen, Profiling, Assessment und Coaching, Erstellen von Eingliederungsplänen und Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen
- weit gefächertes Angebotsspektrum von Kommune und Agentur für Arbeit für eine passgenaue berufliche Integration, 3 von 4
- Angebotsorientierung der Jugendwerkstätten auf die Pro-Aktiv-Centren und Ausrichtung des Programmangebots auf Qualifizierungsbausteine und auf eine stärkere betriebliche Orientierung
- Vermeidung des Einstiegs in den Bezug von Sozialleistungen sowie einer längeren Bezugsdauer durch „Sofortangebote“ und durch ein konsequentes und zeitnahes Fallmanagement
- verbindliche Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung, ggf. unter personeller Beteiligung von Beratungskräften der Arbeitsämter in den Pro-Aktiv-Centren zur Verbesserung der Service- und Betreuungsqualität
- Kooperation mit allgemein- und berufsbildenden Schulen
- Kooperation mit sozialen Diensten

Die Pro-Aktiv-Centren sollten sich an den regionalen Gegebenheiten der Landkreise und kreisfreien Städte ausrichten und die bewährten Organisationsprinzipien und -strukturen sowie die Erfahrungen von Trägern und Projekten (z. B. RAN und RABaZ) einbezogen werden. Wie dieses konkret zu geschehen habe, sollte durch entsprechende kommunale Konzepte näher geklärt werden. In Hannover wurde auf der Basis der Erfahrungen mit dem Jugendbüro zum 1.1.2004 ein Pro-Aktiv-Centrum eingerichtet.

Die Mitarbeiter im Pro-Aktiv-Center bieten jungen Leuten ein breites Spektrum von individuellen Unterstützungsleistungen an. Hierzu gehören zunächst Beratungsgespräche zur beruflichen Orientierung für Haupt- und Sonderschüler und Hilfen bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen und Bewerbungen. Die „PACE“-Mitarbeiter unterstützen die jungen Menschen auch bei der Kontaktaufnahme zu Betrieben und Ausbildungsstellen. Die

Klärung persönlicher und finanzieller Probleme, die einer Ausbildungs- oder Arbeitsaufnahme entgegenstehen, gehört ebenfalls zum Aufgabenbereich der Fachkräfte. Die besondere Qualität von Konzept und Praxis der PACE liegt in der unmittelbaren Verknüpfung von sozialpädagogischer Betreuung mit der Vermittlung sozial benachteiligter junger Menschen in Beschäftigung, Ausbildung oder Fördermaßnahmen.

Das Angebot von unterstützenden und begleitenden Maßnahmen ist insbesondere auf Schul- und Ausbildungsabbrecher sowie auf junge Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen ausgerichtet. Ein Teil dieser jungen Menschen, die nicht mehr in der Lage sind, aus eigenem Antrieb heraus derartige Hilfeangebote anzunehmen, können oft nur durch eine „aufsuchende“ Sozialarbeit in ihrem sozialen Umfeld erreicht und zu einer aktiven beruflichen Orientierung und Arbeitssuche motiviert werden.

Mit der Einführung des SGB II zum 1.1.2005 und der Einrichtung eines U25-JobCenters änderten sich die Rahmenbedingungen für die Arbeit der Pro-Aktiv-Centren grundlegend. Die U25-JobCenter in der Stadt Hannover und die U25-Teams in den umliegenden JobCentern und die Pro-Aktiv-Centren überschneiden sich im Hinblick auf die zu fördernden „Kundengruppen“ und die erforderlichen Unterstützungs- und Förderleistungen, wenngleich es im Fortsetzungsantrag der Region Hannover hieß: „Die im SGB II vorgesehenen Eingliederungsleistungen entsprechen nur zum Teil dem Leistungsspektrum des Pro-Aktiv-Centrums, zudem sind diese nur für Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II vorgesehen und schließen diejenigen jungen Menschen aus, die nicht Teil einer Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II, aber dennoch sozial benachteiligt sind. Zudem kann die für die Pro-Aktiv-Centren so wichtige und erfolgreiche Verzahnung von Betreuungs- und Vermittlungsleistungen im Rahmen des SGB II nicht gewährleistet werden; dies gilt insbesondere für die aufsuchende pädagogische Arbeit.“ (Region Hannover 2005). Im politischen Raum war daher die Frage, ob die Pro-Aktiv-Centren aufgelöst oder wie diese Doppelstrukturen zusammengeführt werden könnten. Zwar wurden die Pro-Aktiv-Centren für eine Übergangszeit bis Mitte 2005 noch weitergefördert, doch sollten diese bis zum 30.6.2005 aufgelöst werden. Eine Gegenfinanzierung der aus Landes- und EU-Mitteln geförderten Centren über Sozialhilfemittel schied nach Inkrafttreten des SGB II aus. Für den Zeitraum 1.7.2005 bis 31.12.2006 schlossen die Region Hannover und die JobCenter Region Hannover eine Vereinbarung

zur Fortsetzung von PACE als „vernetzter Struktur“. Demnach übernimmt die ARGE überwiegend den Teil der Aufgaben, der bis zum 31.12.2004 vom Jugendbüro der Landeshauptstadt Hannover wahrgenommen wurde, und damit die komplette Gegenfinanzierung (Region Hannover 2005, Anhang 1). Das Pro-Aktiv-Centrum wird dabei als ein kooperatives Netzwerk zur Förderung der beruflichen Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt bezeichnet. Zielgruppe von PACE sind junge Menschen bis 27 Jahren, deren Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erschwert ist. In der Praxis zieht sich die Jugendhilfe jedoch auf Jugendliche bis 18 Jahre, im Fall von PACE auf Jugendliche bis 25 Jahre zurück. Aus dieser Zielgruppe wird von der ARGE vornehmlich die Gruppe der ALG II-Antragsteller betreut. Die fachliche Koordination und Weiterentwicklung des Projektes verblieb jedoch bei der Region Hannover, was mitunter als Einfallstor der Region in die originären Aufgabenbereiche der JobCenter Region Hannover erlebt wird. Neben den (Durch-)Steuerungsversuchen des Fachbereichs Jugend der Region Hannover wurden die Programmvorgaben des Landes von Vertretern der JobCenter Region Hannover kritisch betrachtet. Das Land Niedersachsen gibt kaum Geld, möchte aber inhaltlich über Zielindikatoren mitsteuern. Im Alltag der U25-Jobcenter führt dies zu einer hohen Arbeitsbelastung, deren Sinn nicht immer nachvollziehbar ist. Schließlich wurden die unterschiedlichen Programme RAN/RABaZ, PACE und U25-JobCenter in der Stadt Hannover im U25-JobCenter zusammengefasst. Dort arbeiten nunmehr Kollegen aus den unterschiedlichen Programmen zusammen. Auch hier gilt, dass das Personal aus unterschiedlichen Programmen und Haushaltsstellen finanziert und mit unterschiedlichsten arbeitsvertraglichen Regelungen beschäftigt wird. Unklare Aufgabenabgrenzungen, Frustrationen und Unsicherheit über die zukünftige Finanzierung von Stellen und damit Weiterbeschäftigung sind die Folge. Wie die Doppelstruktur von PACE (incl. RAN/RABaZ) und JC U25 neu austariert werden soll, ist daher Gegenstand erheblicher Kontroversen.

Während die jugendpolitische „policy community“ primär ihren jugendhilfepolitischen Auftrag im Blick hat und alle unversorgten Gruppen zwischen 15 und 25 Jahren unabhängig von der gesetzlichen Zuständigkeit nach SGB III bzw. SGB II in ein gemeinsames U25-JobCenter einbeziehen will, neigt die JobCenter Region Hannover zur Trennung von PACE und U25-JobCenter. PACE sollte sich auf die Gruppe der noch weitgehend unversorgten Zielgruppe der 15- bis 18-Jährigen konzentrieren und eine präventive Bera-

tung und Unterstützung bei jungen Menschen im Übergang von Schule und Beruf sowie niederschwellige Angebote anbieten.

Insgesamt zeigt sich, dass alte Strukturen aus kommunalen Zeiten in die neuen SGB II-Strukturen zunächst übernommen wurden. Hierbei gab es einen Konsens mit den Jugendhilfe- und Maßnahmeträgern über die Fortführung dieser Strukturen. Mit den durch das SGB II neu organisierten Finanzierungsströmen und der neuen Einkaufspolitik hat sich jedoch das vormals „konkordanzdemokratische“ Entscheidungsmuster in der jugendhilfepolitischen „policy community“ in Fragen der Finanzierung zugunsten eines eher kompetitiven Verhältnisses verschoben. Die Kooperationspartner im ARGE-Netzwerk für Jugendliche setzen eher auf „strategisches Warten“ und fordern von der ARGE ein Zugehen auf die Akteure. Die ARGE gerät dadurch in eine strategische Führungsfunktion, die sie jedoch aufgrund ihres unklaren Akteursstatus nicht auszufüllen vermag. Die goldenen Zügel des Eingliederungstitels erweisen sich dabei als zentrale Ressource zur Steuerung im Netzwerk. Allerdings werden diese eingeschränkt durch die zentrale Einkaufs- und Vergabepolitik, die das Netzwerk in atomisierte Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen zerlegt. Für alle beteiligten Akteure gilt dabei, dass Metadiskussionen und strategische Zielreflexionen auf der Ebene des institutionellen Netzwerkdesigns nicht stattfinden. An ihre Stelle treten organisationsintern wie -extern die Dauerbeobachtung der jeweiligen mikropolitischen Umwelt, die gegenseitige Absicherung von Positionen und Handlungen sowie die Suche nach Bündnispartnern. Vernetzung wird unter diesen Bedingungen als „Kampfaufgabe“ definiert, bei der die Akteure laufend hören müssen, ob sie noch richtig verortet sind. Summa summarum lässt sich demnach nicht von einem stabilen Netzwerkdesign in der JobCenter Region Hannover sprechen. Weder sind die beteiligten Akteure noch die institutionellen Spielregeln geklärt. Dies eröffnet den Akteuren innerhalb der JobCenter Region ebenso wie den Akteuren im ARGE-Netzwerk die Möglichkeit, die Mehrdeutigkeiten der komplexen Regelungsstruktur in ihrem Sinn zu nutzen, um ihre Interessen zu schützen und/oder Antworten auf Umweltveränderungen zu finden. Am Beispiel der Frage nach der Zukunft des Verhältnisses von PACE und U25-JobCenter zeigt sich, dass die kontroversen Positionen klar im ARGE-Netzwerk herausgearbeitet wurden, jedoch alle beteiligten Akteure nach Bündnispartnern suchen, um den noch offenen Politikprozess in ihre Richtung zu lenken. Dabei werden diese Kontroversen über mehrere,

ineinander verschachtelte Arenen diskutiert und bis zur Entscheidungsreife ausgehandelt, ohne dass sich dabei stabile Koalitionen herausbilden, die den Prozess zu lenken vermögen. „Viele Dinge stehen zur gleichen Zeit zur Disposition und sehr häufig implizieren sie widersprüchliche Anforderungen. Gleichzeitigkeit verschiedener Problemlösungsprozesse, überlappende Pläne und schwankende Prioritäten in Organisationen sind der eigentliche Grund“, warum Entscheidungswege in Organisationen so schwierig und kompliziert sind.

Schluss

Über den Einzelfall hinaus zeigt das Beispiel der JobCenter Region Hannover, wie unübersichtlich die Entscheidungsstrukturen und -prozesse im ARGE-Netzwerk für Jugendliche sind. Dies ist beileibe kein Sonderfall, sondern durchaus der Normalfall im öffentlichen Sektor. So herrscht ein Mangel an Transparenz über die Mitglieder im ARGE-Netzwerk, Ambiguität über den Status der Mitglieder, über die Beziehungen zwischen individuellen und kollektiven Akteuren, darüber, wen die Akteure repräsentieren, über die (personelle) Verflechtung mit anderen Netzwerken sowie über Substrukturen im ARGE-Netzwerk. Die komplexe Hierarchie von Netzwerken mit sich überlappenden Mitgliedschaftsstrukturen steigert die Verwirrung unter den beteiligten Akteuren (vgl. Huxham/Vangen 2000). Das ARGE-Netzwerk besitzt keine Grenzen, kein Innen und kein Außen, sondern bildet lediglich ein organisationales Feld, welches sich durch eine diffuse Relevanzorientierung an Issues konstituiert. Liegen anschlussfähige Issues vor, können die beteiligten Akteure sondieren, ob gemeinsame Zielstellungen greifbar sind. In der Kontingenz der Issues wird die Kontingenz der Netzwerk Grenzen und der Reichweite der kollektiven Regelungsstrukturen deutlich. Das ARGE-Netzwerk zeichnet sich durch latente Strukturen aus, in denen die temporäre Stabilisierung von Governance-Strukturen als erklärungsbedürftiger Sonderfall erscheint.

Die Governance-Analyse ging bislang von der impliziten Voraussetzung stabiler Governance-Strukturen aus. Der Wandel von Governance-Strukturen hingegen blieb die erklärungsbedürftige Ausnahme. Im Rahmen einer dynamischen Governance-Analyse ließe sich jedoch fragen, „welche Akteure ein Interesse an der Durchlöcherung dieser Abgrenzung [d. h. der Veränderungen der Grenzziehung von Geltungsbereichen verschiedener Muster der Hand-

lungskoordination, H.S.] hatten, mit welchen Argumentationsmustern und verbalen ‚Rahmungen‘ es bestimmten Akteuren gelang, eine neue Agenda für institutionellen Wandel zu definieren, wie im Verlauf gesellschaftlicher Debatten und Verhandlungsprozesse andere Grenzziehungen thematisiert wurden, wie sich Präferenzen der Akteure veränderten und welche Interessenkonstellation letztendlich für eine veränderte Grenzziehung des Geltungsbereichs ausschlaggebend wurde“ (Quack 2005, 265).

All dies legt eine nachfragegesteuerte Erklärung von Governance-Strukturen nahe, bei der sich kollektive Regelungsstrukturen aus einer Nachfrage nach Governance-Kapazitäten, der positiven Rückkopplung (increasing returns) und Lock-in-Effekten herausbilden. Governance-Strukturen müssen dabei sachlich angemessen sein und mikropolitisch unterstützt bzw. akzeptiert werden. Diese Prozesse konstituieren pfadabhängige Governance-Strukturen, die durch externe Ereignisse, wie die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch das SGB II und die Gründung der ARGEn, zu Pfadberechnungen führen.

Die Unsicherheit und Komplexität, die die Entscheidungsprozesse im ARGE-Netzwerk umgibt, wirkt dabei einer Standardisierung von Aufgaben und einer Formalisierung von Beziehungen entgegen. Dies wiederum hat Rückwirkungen auf die interne Organisation der ARGE. Die individuellen Akteure (insbesondere an den Grenzstellen der ARGE) müssen ihre Umwelt laufend unter Beobachtung halten und die verschiedenen Signale aus der Umwelt dechiffrieren. Damit wird die Stabilität organisationsinterner und organisationsübergreifender Governance-Strukturen zu einem Problem. Organisationsintern führen diese Rahmenbedingungen zu einer Abkehr von rigiden zugunsten lose gekoppelter Organisationsstrukturen. Diese sind eine notwendige Voraussetzung für die Entwicklungsfähigkeit der ARGEn. Die ARGEn als „chronisch aufgetaute Organisationen“ zeichnen sich daher durch eine immanente Unruhe, ständig wechselnde Kooperationsformen und Grenzen aus. Diese Charakterisierung trifft nicht nur auf die ARGEn zu, sondern strahlt darüber hinaus auf das gesamte Beziehungsnetzwerk der ARGEn aus. Entsprechend dynamisch, komplex und mehrdeutig erweisen sich die Governance-Strukturen im ARGE-Netzwerk. Hieraus resultieren typische Kooperationsprobleme im Netzwerk (vgl. Koppenjan/Klijin 2004):

- Informations-, Wissens- und Bewertungsunsicherheiten
- strategische Unsicherheiten

- institutionelle Unsicherheiten

Die Fähigkeit der ARGEn (aber auch anderer staatlicher Institutionen) zu strategischer Kooperation wird ferner begrenzt durch die mangelnde Fähigkeit des Staates zur Bildung strategischer Partnerschaften und zur Beteiligung an strategischer Planung aufgrund von

- Diskontinuität und mangelnder Zielklarheit
- Diskontinuität der institutionellen/Organisationsstrukturen
- Widerstand und unregelmäßige oder zeitlich begrenzte Finanzierung (Field/Peck 2005)

Aufgrund ihrer politisch unklaren Zwitternatur und trotz oder vielleicht auch gerade wegen offener personal-, tarifrechtlicher und offener Organisationsfragen mögen die ARGEn jedoch eher in der Lage zu sein, mit diesen Problemen umzugehen als alte, fest etablierte Institutionen des Sozialstaates. Notwendig wäre jedoch eine Institutionenpolitik, die auf eine Verbindung konkreter Reformpolitik und institutioneller Eigendynamik abzielt und Hilfestellungen bei der Identifizierung und Überwindung von Kommunikationsblockaden und -störungen unter den Partnern am Arbeitsmarkt leistet.

Literatur

AGJ/BA: Das SGB II und seine Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe. Empfehlungen für die kommunale Ebene der Kinder- und Jugendhilfe und für die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn), Berlin/Nürnberg 2005

Benz, A.: Einleitung. Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, VS-Verlag, Wiesbaden 2004, S. 11-28

Christe, G.: Berufliche und soziale Integration junger Sozialhilfeempfänger und Sozialhilfeempfängerinnen durch die Einrichtung von Jugendbüros – Ergebnisse eines niedersächsischen Modellprogramms, in: bwp@ Nr. 6/2004; S. 1–16

Field, J.E.; Peck, J.: Concordat or contract, in: Public Management Review Vol. 6 (2)/2004, S. 253–272

Frederickson, H. G.: Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere, in: Ferlie, E./ Lynn, L./ Pollitt, C. (Hrsg.): The Oxford handbook of public management, Oxford University Press, Oxford 2005, S: 282–302

- Füllbier, P.:* Was bedeutet Hartz IV für die Jugendsozialarbeit und insbesondere für die Jugendberufshilfe?, in: VfK e.V. (Hg.): Jugendhilfe und Hartz IV: Umsetzung und Handlungsbedarf, Dokumentation des Workshops vom 2./3.Juni 2005, Berlin 2005, S. 9–16
- Henman, P.; Fenger, M.:* Reforming welfare governance: reflections, in: Henman, P.; Fenger, M. (Hg.): Administering Welfare Reform. International transformations in welfare governance, Policy Press, Bristol 2006
- Hesse, J. J.; Benz, A.:* Die Modernisierung der Staatsorganisation, Nomos, Baden-Baden 1990
- Huxham, C.; Vangen, S.:* Ambiguity, complexity and dynamics in the membership of collaboration, in: Human Relations 53(6), 2000, S. 771–806
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H.; Koppenjan, J. F. M.:* Introduction. A Management Perspective on Policy-networks, in: Kickert, W. J. M.; Klijn, E.-H.; Koppenjan, J. F. M. (Hg.): Managing Complex Networks, Sage, London 1997, S. 1–13
- Klenk, T. 2005:* Governance-Reform und Identität: Zur Mikropolitik von Governance-Reformen, in: Oppen, M.; Sack, D.; Wegener, A. (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung?, edition sigma, Berlin 2005, S. 31–52
- Klijn, E.-H.:* Governing Networks in the Hollow State, in: Public Management Review Vol. 4, No. 2, 2002, S. 149–165
- Klijn, E.-H.; Koppenjan, J. F. M.:* Institutional Design. Changing institutional features of networks, in: Policy Management Review Vol. 8, 1, 2006, S. 141–160
- Landeshauptstadt Hannover:* Abschlussbericht Jugendbüro Hannover, Bereich Beschäftigungsförderung 50.42 Jugendarbeitslosigkeit, Hannover 2004
- Luhmann, N.:* Funktionen und Folgen formaler Organisation, Speyer 1996
- March, J.:* Entscheidung und Organisation, Gabler, Wiesbaden 1990
- Mayntz, R.:* Governance im modernen Staat, in: Benz, A. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, VS-Verlag, Wiesbaden 2004, S. 65–76
- Nds. Landtag:* Jugendarbeitslosigkeit und Jugendberufshilfe in Niedersachsen, Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 10.5.2005, Drucksache Nr. 15/1780
- Nds. Landtag:* Zukunft der Jugendwerkstätten, Kleine Anfrage mit Antwort, Drucksache 15/1729, Hannover 2005
- Nds. Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit:* Eckpunkte-Papier zur Einrichtung von Pro-Aktiv-Centen (PACE) in Niedersachsen, Mai 2004, Hannover
- Ortmann, G.:* Regel und Ausnahme, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2005
- Pierre, J./Peters, B.G.:* Governing Complex Societies, Palgrave macmillan, London 2005

- Quack, S.:* Zum Werden und Vergehen von Institutionen, in: Schuppert, G. F. (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Nomos-Verlag, Berlin 2005, S. 346–370
- Region Hannover:* Sozialgesetzbuch II – Auswirkungen auf die Jugendhilfe, Info-Drucksache I M 0147/2004, Hannover 2004
- Region Hannover:* Informationsdrucksache Nr. I 407/2005 “Pro-Aktiv-Centren. Fortsetzung des Projektes in der Zusammenarbeit mit der ARGE, Hannover den 11.8.2005
- Sabatier, P.A.:* Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasentheorie, in: Heritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS SH 24, Westdeutscher Verlag, Opladen 1993, S. 116–148
- Schridde, H.:* Systemdenken, kollektive Wissensgenerierung und soziale Praktiken - die Soziale Stadt als Testfall modernen Regierens, in: Greiffenhagen, S.; Neller, K. (Hg.): “Praxis ohne Theorie?”, Opladen 2005, S. 141–164
- Schridde, H.:* Verwaltungskultur, Change Management und Lernende Organisation, in: Blanke, B. u. a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 216–228
- Schridde, H.:* Networked Governance und neue Wohlfahrtsstaatlichkeit - am Beispiel der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland und Großbritannien, in: Grande, E./Prätorius, R. (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit (Staatslehre und politische Verwaltung Band 8), Baden-Baden 2003, S. 131–154
- Straßheim, H.:* Die Kreativität der Krise. Wissensgenerierung in interkommunalen Netzwerken der Beschäftigungspolitik, in: Kodrè, P. et al. (Hg.): Lokale Beschäftigungsbündnisse. Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, edition sigma, Berlin 2005, 37-58
- Walbröl, P.:* Schwierig, aber nicht unmöglich! Perspektiven für die Jugendsozialarbeit zwischen Schul- und Arbeitsmarktreform, in: Jugendhilfe Report Nr. 2/2004, S. 13–16
- Wiechmann, E.; Greiffenstein, R.; Kißler, L.:* Die arbeitsorganisatorische Seite der Arbeitsmarktreform – ARGE und Option, in: WSI-Mitteilungen 11/2006, S. 631–637

Adalbert Evers, Birgit Riedel

4 **Kultivierung eines Feldes: Zur Rolle kommunaler Politik und Verwaltung am Beispiel der Kindertagesstätten¹**

4.1 Einleitung

In der gegenwärtigen Debatte um die Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung in Deutschland geht es nicht nur um Art und Qualität der Angebote, sondern auch um die Frage, in welchen Formen der Prozess der Dienstleistungserstellung am besten organisiert werden kann. Einerseits gibt es die Debatte um die vertikale Dimension der Steuerung: Sollen zum Beispiel die Länder jenseits von Modellprogrammen möglichst wenig in die kommunale Verantwortung eingreifen, wie etwa in Baden-Württemberg oder Hessen postuliert wird, oder bedarf es einer Stärkung hierarchischer Steuerung durch mehr Planungs- und Finanzierungsverantwortung, wie sie z. B. die Neuregelung für Kindergärten und Horte in Bayern vorsieht? Andererseits ist auch auf der lokalen Ebene selbst der bisherige Steuerungsmodus zu verändern versucht worden. Die Einführung des „Kita-Card-Systems“ in Hamburg ist hier wohl das bekannteste Beispiel.

Auch der folgende Beitrag geht davon aus, dass die Formen, in denen gegenwärtig die Kindertagesbetreuung geplant, finanziert und verwaltet wird, revisionsbedürftig sind – sowohl das System der horizontalen Kooperation von Kommunen, Kreisen und freien Trägern, das mit dem KJHG verbunden ist, als auch das der Verteilung von Aufgaben zwischen lokaler Ebene, Ländern und Bund. Mit einem Fokus auf die lokale Ebene und die horizontale Abstimmung wird jedoch vorgeschlagen, den Blick stärker auf die Art und Qualität der Kooperationsprozesse, die Formen der Abstimmung und Beteiligung zu lenken, statt sich – wie das seit einigen Jahren überwiegend geschieht – fast ausschließlich auf die Steuerungseffekte veränderter Finanzierungskonzepte und Richtlinien zu konzentrieren. Die Argumentation zugunsten dieser oder jener Mischform von marktlicher und staatlicher

¹ Dieser Beitrag entstand ursprünglich für die Gemeinsame Tagung der Sektionen Sozialpolitik und Soziologie der Kindheit in der DGS und der Heinrich-Böll-Stiftung Berlin; 17./18. März 2005, Halle an der Saale

Steuerung erfasst weder die Rolle der Vielzahl freier gemeinnütziger Träger und damit auch der Zivilgesellschaft als drittem Faktor neben Staat und Markt, noch wird sie der Tatsache gerecht, dass durch deren Beteiligung auch Politik und der Prozess der Verständigung auf bestimmte (Dienstleistungs-)Strategien nicht allein staatliche bzw. kommunale Angelegenheit ist, sondern Aufgabe eines breiter gefassten Prozesses, den die politikwissenschaftliche Debatte unter dem Begriff „governance“ diskutiert. Vorschläge zu veränderten Finanzierungsmodellen, zur Aufwertung von Marktelementen und Ähnliches sind sicherlich wichtige Beiträge zur Steuerungsdebatte. Sie sollten jedoch nicht vergessen machen, dass die Fähigkeit zur Kooperation und Abstimmung unter den verschiedenen Akteuren, „good governance“ im Sinne eine Partnerschaftskultur jenseits bloßer korporatistischer Interessenberücksichtigung, eine erstrangige Ressource darstellt, wenn es um Potentiale für eine Verbesserung sozialer Dienstleistungsangebote geht.

Einige Vorbemerkungen zur Konzeptionalisierung von Kooperations- und Steuerungssystemen werden an den Anfang gestellt, wobei es insbesondere darum gehen wird darauf zu verweisen, dass die politikwissenschaftliche Debatte zu „governance“ hilft, vereinfachte Konzepte der Reduzierung von Steuerung auf den jeweiligen Mix von Staat und Markt zu überwinden (Kap. 1). Daran anschließend soll anhand einer Skizze der Governance-Systeme in zwei großen westdeutschen Kommunen, Frankfurt und München, gezeigt werden, wie bedeutsam die Qualität der Verhandlung und Abstimmung in Netzwerken und Partnerschaften in der lokalen Politik ist, wenn es darum geht, marktliche und staatliche Steuerungselemente sowie zivilgesellschaftliche Beiträge aufeinander abzustimmen. Dabei wird zunächst für die beiden Städte die Vielfalt der Angebote und Akteure aufgezeigt, nicht nur als ökonomischer Träger, sondern auch als politisch Beteiligter mit verschiedenen Strukturen und Interessen (Kap. 2.1 und 2.2). Im Anschluss daran wird dann für beide Städte skizziert, inwieweit die Struktur von Kooperation und Partnerschaften, z. B. Lernprozesse in Richtung auf Dialog, Beteiligung und die Überwindung von traditionellem Korporatismus und Proporzdenken, eine zentrale Stellgröße dafür darstellen, ob und inwieweit sich Kindertagesbetreuung vor Ort nach Umfang und Qualität dynamisch zu entwickeln vermag (Kap. 2.3). Probleme einer „multi-level-governance“, wie sie mit den Initiativen insbesondere des Familienministeriums und den bei den Ländern unterschiedlichen Tendenzen zur Aufwertung oder Reduzierung ihrer Rolle

verbunden sind, werden nur am Rande mit einbezogen (dazu ausführlicher: Evers/Lewis/Riedel 2005). Zum Abschluss (Kap. 3) wird dann erörtert, welche Aufgaben und Möglichkeiten sich ergeben, wenn unter der Perspektive von „good governance“ Politik und ihre Kooperations- und Verhandlungskultur nicht als abhängige Variablen der Setzung neuer Regulierungs- und Finanzierungsregeln betrachtet, sondern als Gestaltungsfaktor sui generis thematisiert werden.

4.2 Politik, Regieren und Verwalten in einem System gemischter Steuerung

In der Politikwissenschaft wird traditionell zwischen drei unterschiedlichen Steuerungssystemen unterschieden:

- der Steuerung über den Markt, Wettbewerb und Preise,
- der Steuerung über staatliche Festlegungen und Vorgaben, üblicherweise mit dem Etikett „hierarchische Steuerung“ versehen,
- der Steuerung über gesellschaftliche Netzwerke und Selbstorganisationsformen in der Zivilgesellschaft.

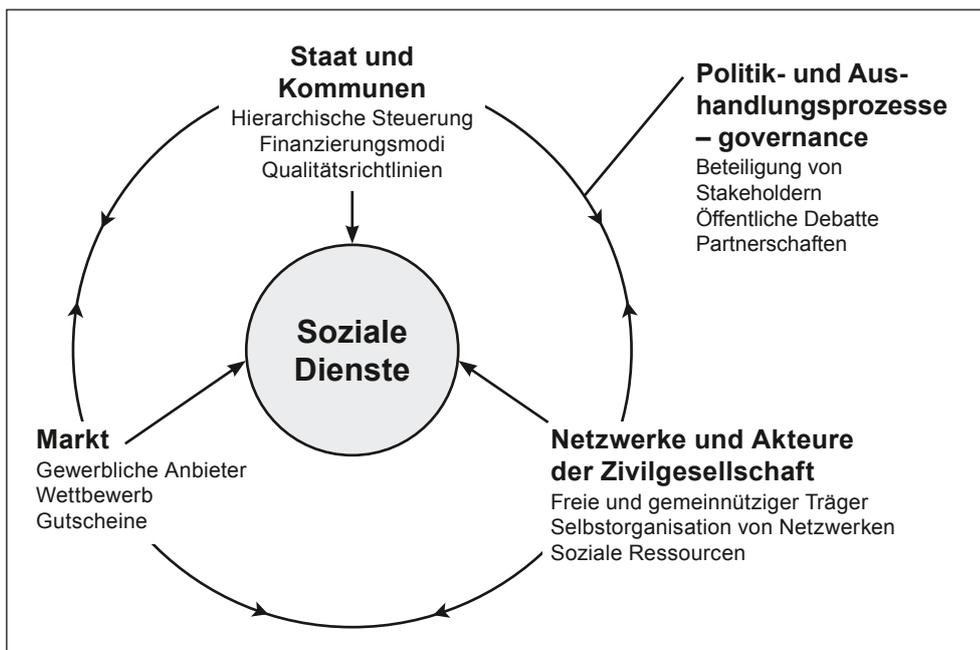


Abbildung 1: Gemischte Steuerungssysteme und governance im Bereich sozialer Dienste
(© Evers/Riedel)

Während in vielen Bereichen diese Steuerungssysteme alternativ gedacht werden, hat sich in den letzten Jahren vor allem im Bereich der sozialpolitischen Diskussion eine Sichtweise etabliert, die davon ausgeht, dass Markt, Staat und gesellschaftliche Selbststeuerung in ein- und demselben Bereich koexistieren und ineinandergreifen können (Evers u. a. 2002; Klenk/Nullmeier 2003). Es findet sich hier nicht nur ein „Wohlfahrtsmix“, d. h. ein bestimmtes Ineinandergreifen von Ressourcen und materiellen Beiträgen der öffentlichen Hand, freier Träger und – wie etwa im Pflegebereich – kommerzieller Anbieter, sondern auch ein „Steuerungsmix“. Mit Blick auf Abb. 1 lässt sich das für den Bereich von Diensten und Einrichtungen zur Kindertagesbetreuung etwa so beschreiben:

- Steuerung über den Staat hat die bekannten Formen der Festlegung von Finanzierungsregeln, Qualitätsrichtlinien und der hierarchischen Vorgabe von Aufgaben und Verpflichtungen.
- Steuerung über den Markt ergibt sich durch die Konkurrenz zwischen verschiedenen Einrichtungen, sei es um Klienten, Kinderbelegzahlen oder Fördermittel, wobei durch Gutscheine wie die Kita Card und mit den zu beobachtenden ersten Anfängen des Auftretens gewerblicher Anbieter dieser Wettbewerb um Nachfrager noch aufgewertet werden kann.
- Steuerung über Netzwerke und Akteure der Zivilgesellschaft ergibt sich dort, wo freie Träger nach Maßgabe ihrer jeweils eigenen sozialpolitischen Vorstellungen Angebote aufbauen, Elterninitiativen im Prozess ihrer Selbstorganisation die Trennung zwischen Anbietern und Nachfragern aufheben und soziale Ressourcen, wie z. B. die Aufgeschlossenheit des lokalen Klimas für Eigeninitiativen von Eltern, Einfluss darauf haben, wo und in welchem Maße entsprechende neue Einrichtungen und Angebote entstehen.

Politik und ihre Aushandlungsprozesse – also Governance – stellen nun etwas dar, das mit allen drei Steuerungselementen verflochten, nicht aber auf eines davon, etwa auf die staatliche hierarchische Steuerung, reduzierbar ist. „Regieren, gubernare, heißt lenken, steuern, Richtung geben, heute nicht zuletzt zusammenordnen, die Fäden bündeln, koordinieren“ (Hennis 1965, 433). Kern dieses Politik- und Aushandlungsprozesses bildet sicherlich das repräsentativ-demokratische Entscheiden etwa eines Stadtparlaments, aber es ist nicht erst seit heute eingebettet in eine öffentliche Debatte, in

Aushandlungsprozesse mit Stakeholdern, die Abstimmung mit Partnern, die bestimmte Einrichtungen entwickelt haben und vorhalten. Für den Bereich der Kindertagesbetreuung spielt hier die durch das Subsidiaritätsprinzip und speziell auch das KJHG garantierte Mitsprache einer Pluralität freier Träger eine wesentliche Rolle.

Die politikwissenschaftliche Diskussion um Governance, speziell im sozialpolitischen Bereich, wo Steuerungsmechanismen von Staat, Markt und drittem Sektor ineinandergreifen, hebt nun hervor, wie wichtig es ist, dass diese multiplen Mechanismen durch politische Abstimmung und Verständigung integriert, auf Ziele orientiert und miteinander ausbalanciert werden (Benz 2004; Heinelt 2004). Der jeweilige Governance-Kontext, oder anders, die Kultur der Abstimmung und Partnerschaft, spielt z. B. in dem Sinne eine Rolle, dass in Politiknetzwerken vorab Zustimmung zu einem bestimmten Finanzierungsmodus hergestellt, das Verhalten gewerblicher Anbieter freiwilligen Selbstbeschränkungen unterworfen und einem rein organisationsegoistischen Verhalten freier Träger begegnet werden kann. Die Wirksamkeit und Wirkung bestimmter Steuerungsinstrumente und -mechanismen sind ohne den zusammenhängenden Hintergrund der lokalen Kultur des Regierens und politischen Entscheidens nicht bestimmbar.

Vor dem Hintergrund einer solchen Konzeptionalisierung von Politik und Governance in einem System komplexer Steuerung ergibt sich, dass eine ganze Reihe auch in der Diskussion um Steuerung von Kindertagesstätten etablierter Ansätze gewissermaßen unterkomplex sind; sie erfassen einen Teil der Wirklichkeit einfach nicht und haben keine angemessenen Begriffe dafür. Das gilt zum einen für die lange Zeit dominierenden Konzepte des New Public Management. Beziehungen zwischen den Jugend- und Schulämtern von Gemeinden und der vielfältigen Trägerlandschaft können sicherlich nach dem Vorbild der Beziehungen zwischen Betrieben und Dienstleistern/Zulieferern verstanden und modelliert werden. Aber um welchen Preis (zu den Grenzen dieser Lesart: Jann/Wegrich 2004)? Unangemessen erscheinen uns aber auch die relativ simplen betriebswirtschaftlichen Angebots-Nachfrage-Modelle, entlang derer z. B. Autoren wie Kreyenfeld, Spieß und Wagner (2002) versucht haben, die komplexe Landschaft der Kindertagesstättenentwicklung neu zu ordnen. Freien Trägern der verschiedensten Art wird als Partnern der Kommunen zwar eine Vergangenheit bescheinigt, aber mit Blick auf die Zukunft werden sie in einem ökonomischen Anreizmodell lediglich noch als

bloße konkurrierende Anbieter thematisiert. Wohlgermerkt, es geht mit dieser kritischen Bemerkung nicht um ein Pro oder Kontra zum Steuerungsmodell Kita-Card, sondern darum, dass zusammen mit einem solchen Vorschlag der Aufwertung der Rolle der Eltern als Nachfrager keine positiven Aussagen zur zukünftig wünschenswerten Form der Kooperation zwischen Kommunen und der Vielzahl von Akteuren aus dem Dritten Sektor (Wohlfahrtsverbänden, Elterninitiativen, Kirchengemeinden etc.) verbunden werden. Kritisiert wird ein Zuviel an Anbietermacht; die Frage nach der Qualität der Kooperation, deren Bedingungen und Verbesserungsmöglichkeiten wird nicht gestellt.

Tatsächlich lässt sich aber mit Blick auf die Realitäten des zuvor idealtypisch skizzierten Systems von Steuerung und Governance, wie es sich im Bereich der Kindertagesstättenversorgung, speziell in den alten Bundesländern, über Jahrzehnte entwickelt hat, unschwer eine ganze Reihe von Schwachstellen aufzählen:

- In vielen Fällen haben sich etablierte freie Träger bei den Wohlfahrtsverbänden erfolgreich gegen eine gleichberechtigte Teilhabe einer neuen Generation freier Träger wie etwa der Elterninitiativen zur Wehr setzen können, und es steht zu vermuten, dass dasselbe mit Blick auf erwartbare Formierungsprozesse gewerblicher Anbieter in diesem Bereich erneut passieren wird; zu beobachten ist in vielen Fällen ein exklusiver Korporatismus (Zimmer/Priller 2004) statt pluralistischer und offener Verhandlungssysteme, ja ein Proporzsystem, wo nicht fachliche Gesichtspunkte, sondern reine Machterwägungen für die Vergabe von Trägerschaften maßgeblich sind.
- Das geht oft mit regressiven Entwicklungen einher, wo die geringe Fähigkeit und Bereitschaft zur Überwindung organisationsegoistischer Sichtweisen, die bei vielen Trägern festzustellen ist, dazu führt, dass Gemeinwohlüberlegungen generell in den politischen Aushandlungen nur eine geringe Rolle spielen oder dass die kommunalen Vertreter sich als deren exklusive und einzige Vertreter verstehen (Manderscheid 1995; Heinze u. a. 1997).
- Das verstärkt dann noch den durch New-Public-Management-Konzepte ohnehin gegebenen Trend, die jeweiligen Partner unter den freien Trägern von vornherein nur als ökonomische Akteure und als Repräsentanten von Partialinteressen zu sehen und nicht mehr als Partner in jenem umfassenderen Sinne, auf den das traditionelle Subsidiaritätsprinzip

zielte – also als Promotoren innovativer Konzepte, die jeweils aus ihrer Perspektive gemeinwohlorientierte Antworten neu zu formulieren suchen (zur historischen Entwicklung in diesem Bereich vgl. Evers/Sachße 2002).

- Wenn dann nicht nur durch die Randstellung von Elterninitiativen, sondern auch durch herkömmliche Konzepte von Professionalität die Kompetenz der Eltern abgewertet und ihre Einflussnahme abgewehrt wird, tritt in der Tat eine Situation ein, wo die Übel einer solchen korporatistischen Steuerung scheinbar allein mit den Mitteln der Herstellung von Nachfragemacht durch mehr Markt kurierbar erscheinen (so: Kreyenfeld u. a. 2002, 210 f.).

Die Gefahr besteht allerdings, dass derartige praktische Mängel vieler bisheriger Formen lokaler Kooperation und Governance vorschnell zum natürlichen Merkmal von politischer Steuerung schlechthin erklärt werden. Bei Kreyenfeld, Spieß und Wagner (2002) z. B. bleibt unklar, inwieweit sie lediglich den Korporatismus und Filz des herkömmlichen lokalen Kooperationsmodus kritisieren oder inwieweit ihr Konzept der Kita-Card darauf zielt, politische Abstimmung, die scheinbar unausweichlich mit solchen Übeln behaftet ist, generell ein Stück weit überflüssig zu machen. Auch andere Beiträge zur Steuerungsdebatte diskutieren Reform allein in den Terms neuer Management- und Finanzierungskonzepte (Dohmen/Cleuvers 2002; Fthenakis 2003; Diller u. a. 2004), die dann indirekt die Rolle eines politischen Verhandlungssystems relativieren sollen, das man nur allzu leicht mit Korporatismus gleichsetzt.

Warum aber sucht man das bisherige komplexe Steuerungssystem heute lediglich dadurch zu reformieren, dass man einzelne Steuerungselemente wie z. B. das Finanzierungssystem umbaut, während man gleichzeitig für eine Reform der Politik, die das komplexe System gewissermaßen kommunikativ zusammenhält, keine Aufgaben und Antworten formuliert? Tatsächlich ist die Geschichte kommunaler Politik in diesem Bereich ja auch eine der Erfolge und handfesten Resultate. Ohne die Beteiligung freier Träger, insbesondere ohne Elterninitiativen wäre z. B. die rasche Angebotsexpansion im Kindergartenbereich unmöglich gewesen. Nur durch die Aktivierung von Eigeninitiative, Verhandeln und die Entwicklung örtlicher Kooperationsbezüge konnte es z. B. gelingen, trotz sinkender kommunaler Mittel und sinkender

Eigenmittel freier Träger (etwa aus Kirchensteuern) Angebote aufrechtzuerhalten oder sogar noch auszuweiten. Bislang sind – vor allem im Zusammenhang mit den Forderungen aus der New-Public-Management-Debatte nach neuen Kontraktmodellen und Dienstleisterbeziehungen – die im Zusammenhang des KJHG entstandenen politischen Netzwerke und Verhandlungssysteme durchweg abgewertet worden. An der Herausarbeitung der Qualität der Kooperation und Partnerschaften, die hier entstanden sind, bestand wenig Interesse.

Die neue Governance-Diskussion legt nun eine umgekehrte Perspektive nahe: zu thematisieren, von welchen Zielen und Bedingungen gehaltvolle Kooperationsprozesse abhängig sind, wie bessere Formen der Abstimmung und Beteiligung, die Bildung von Vertrauen und geteilten Perspektiven „better governance“ ermöglichen und damit auch zu besseren Einrichtungsstrukturen führen können. Zu dieser Frageperspektive kann man sich auch deshalb ermutigt fühlen, weil auch andere theoretische und gesellschaftspolitische Debatten genau in diese Richtung weisen – eine Aufwertung des Faktors Politik und politischer Kultur. Zu nennen ist hier unter anderem die Debatte über den „aktivierenden Staat“ oder, wie Evers/Leggewie vorgeschlagen haben, um Konzepte einer „aktivierenden Politik“ (1999), die so angelegt ist, dass sie Partner aus der Zivilgesellschaft, seien es nun Unternehmen oder Bürgerinitiativen, unterstützt und ermuntert. Verweisen kann man aber auch auf praktische Schritte der Politik selbst. Die „Lokalen Bündnisse für Familie“ zielen etwa genau darauf, neue Ressourcen, Engagementbereitschaften anzuregen.

4.3 Kooperative Formen von Governance im Bereich der Kindertagesstättenentwicklung am Beispiel der Städte Frankfurt und München

Unter einer solchen Perspektive der Thematisierung kooperativer Politikformen als einer zentralen Entwicklungsressource soll im Folgenden die Situation im Bereich der Kindertagesbetreuung in München und Frankfurt skizziert werden – zunächst durch eine Darstellung der Vielfalt der Angebote und Akteure, die sich jeweils entwickelt hat (2.1 und 2.2), und dann durch den

Nachvollzug der wichtigen und positiven Rolle, die von Partnerschaften und Governance als einer über Verwaltung und staatliche Politik hinausgreifenden Konzeption des Regierens und Verwaltens ausgegangen ist (2.3).

Wachsende Akteur- und Trägervielfalt

Der Bereich der Kindertagesbetreuung ist – im Vergleich etwa zum stark geregelten, hierarchisch gesteuerten und in staatlicher Hand befindlichen Schulbereich – seit jeher in einem hohen Maß durch Vielfalt geprägt. Im KJHG erfolgt durch die Fortschreibung des Subsidiaritätsprinzips ein ausdrückliches Bekenntnis zu einer solchen Vielfalt. Mit den Regelungen wird nicht nur eine gemischte Wohlfahrtsproduktion, sondern auch ein Steuerungsmix für den Bereich intendiert: Freie Träger, aber auch Eltern, die ihre Kinderbetreuung selbst organisieren und von ihren Wahl- und Mitbestimmungsrechten Gebrauch machen, sollen den Kreis der Träger und Anbieter von Diensten, aber auch den Kreis derer, die auf Planung und Konzepte Einfluss nehmen, über Staat und Kommune hinaus erweitern. Die Verankerung der Rolle des Kinder- und Jugendhilfeausschusses für die Angebots- und Politikentwicklung in diesem Bereich gibt dem Ausdruck.

In den letzten Jahren und Jahrzehnten ist die Vielfalt der an der Dienstleistungsproduktion und Steuerung de facto Beteiligten in vielen Städten weiter gewachsen. Die Bedarfs- und Angebotsexpansion, die Ende der 1980er Jahre einsetzte, war gleichzeitig mit einer Differenzierung der Anbieter- und Akteurlandschaft verbunden, in deren Verlauf neue, teilweise sehr unterschiedliche Träger und Akteure in Erscheinung traten. Die Wachstumsdynamik, die sich in dieser Phase entwickelte, lässt sich nicht auf einen simplen Mechanismus der Bedarfsplanung und Angebotsausweitung durch die Kommunen zurückführen, und es waren auch längst nicht mehr nur die traditionellen wohlfahrtsverbandlichen Träger, die auf neue Bedarfe reagierten oder als deren Sprachrohr fungierten.

Insbesondere den Eltern selbst kam eine herausragende Rolle zu. Während sie heute in der Kita-Debatte vor allem als „Kunden“ angesprochen werden, hat die Aufarbeitung der Entwicklungen in Frankfurt und München deutlich gemacht, dass Eltern im System der Kindertagesbetreuung und speziell im Hinblick auf seine Wachstumsdynamik eine zentrale Rolle spielten und auf ganz unterschiedliche Weise ins Spiel kamen – keineswegs nur als Gründer einzelner Initiativen und Einrichtungen. Soweit die Eltern als „Nachfrager“

von Betreuungsplätzen auftraten, äußerte sich das nicht nur individuell (Stichwort: lange Wartelisten), sondern zugleich auch kollektiv über öffentliche Debatten und demokratische Beteiligungsmechanismen. In München wurde etwa in Bezirksgruppen über Anfragen, Anträge und dergleichen. Druck gemacht, damit neue Einrichtungen im Stadtteil geschaffen wurden; Eltern taten sich zusammen und sammelten Unterschriften, die den Bedarf vor Ort untermauern sollten u. a. m. Gleichzeitig kam es ebenfalls ab Ende der 1980er Jahre verstärkt zur Selbstorganisation von Eltern im Rahmen von Elterninitiativen. Diese entstanden teilweise aus der Not heraus, weil keine oder nicht genügend andere Betreuungsplätze vorhanden waren, vielfach aber auch aufgrund spezifischer Bedürfnisse oder pädagogischer und weltanschaulicher Vorstellungen, die die Eltern für die Betreuung und Erziehung ihrer Kinder hatten und die sie selbstbestimmt verwirklichen wollten. Die Eltern-Kind-Initiativen (EKIs) in München und das breite Angebot an Krabbelgruppen, Kinder- und Schülerläden in Frankfurt haben an beiden Orten die Kinderbetreuungslandschaft nachhaltig geprägt.

Gleichzeitig konnten auf dieser Basis der Anerkennung einer Vielfalt, die mehr einschließt als bloß einen Plural relativ gleich garteter Anbieter, auch die Bedürfnisse bestimmter ethnischer und religiöser Gruppen artikuliert und eingelöst werden, die in einer pluralistischen Gesellschaft ihr Recht auf Identität zunehmend selbstbewusster einforderten; so gibt es heute in München z. B. drei griechische Kindergärten und in Frankfurt einen japanischen Kindergarten, einen Roma-Kindergarten sowie mehrere islamische Kindergärten.

Es geht unter dem Stichwort Pluralismus aber nicht nur um die interne Differenzierung in einem „Dritten Sektor“, der so verschiedene Akteure wie bspw. Kirchengemeinden, Elterninitiativen und Geschäftsbetriebe der Arbeiterwohlfahrt umfasst. Eine jüngere Entwicklung ist, dass auch Firmen und andere Wirtschaftsakteure (z. B. Wirtschafts- und Unternehmerverbände) als interessierte „stakeholders“ und potentielle Einrichtungsträger auftreten. In München hat sich z. B. das Stadtjugendamt vor vier Jahren vom Stadtrat grünes Licht erteilen lassen, um entsprechende Kooperationsbeziehungen mit der Wirtschaft aufzunehmen und unterschiedliche Formen zu erproben. Mittlerweile hat man ein Modell gefunden, bei dem die Stadt als Ko-Finanzier betrieblicher Betreuungsangebote auftritt, sobald 50 Prozent der Plätze der jeweiligen betrieblichen Einrichtung Kindern aus dem Stadtteil offen

stehen. Acht solcher Modelle sind in Betrieb, etliche weitere sind in Vorbereitung. Dabei geht es fast immer um Bedarfe berufstätiger Eltern, für die sich kein anderer Ansprechpartner gefunden hat – so etwa um den Bedarf an Notfalleinrichtungen („back-up services“) und Angeboten mit flexibleren Öffnungszeiten. Aus den Interviews in München ging auch hervor, dass die Wirtschaftsjuvenen (ein Verband von jüngeren Führungskräften und Unternehmern) an das Stadtjugendamt herangetreten sind mit dem Wunsch, gemeinsam zu überlegen, wie man in Zukunft kooperieren kann. Es wäre sicherlich verkürzt, hinter derartigen Initiativen nur eine Funktion wirtschaftlicher Interessen zu vermuten. Für die Initiative der Betriebe bspw. waren engagierte Frauen aus den Personalabteilungen, aber auch aus dem Bereich der Personalvertretungen Impulsgeber, und die Offenheit junger Unternehmer hat wohl auch mit dem öffentlichen Status des Themas Familie und Kinderbetreuung zu tun.

Ein noch weitgehend neues Phänomen, mit dem wir bei unserer Recherche vor Ort konfrontiert worden sind, stellen gewerbliche Anbieter dar. Bisher sind sie eher eine Randerscheinung. Zumindest in München wurde jedoch durch das neue Bayerische Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz, das im September 2005 in Kraft getreten ist, die rechtliche Grundlage dafür geschaffen, dass sich das Spektrum der Träger in den gewerblichen Bereich hinein erweitert. Nunmehr können auch natürliche Personen als Träger von Kindertageseinrichtungen öffentlich gefördert werden. Bereits im Vorfeld erfuhr diese Neuregelung eine erhebliche Resonanz; im Frühjahr 2005 gingen im Stadtjugendamt pro Woche 5 bis 10 Anfragen von Einzelpersonen ein, die sich nach den Modalitäten und Möglichkeiten der Eröffnung eines „Betriebs“ erkundigten. Für den 1.1.2006, also ein halbes Jahr nach Einführung des Gesetzes, weist die städtische Statistik zehn privatgewerbliche Einrichtungen für unter 3-jährige Kinder aus; dies entspricht einem Platzanteil von rund 4 % am gesamten Betreuungsangebot für diese Altersgruppe (incl. öffentlich geförderter Tagespflege). Hier ist damit zu rechnen, dass vermehrt kleingewerbliche Anbieter auf den Plan treten und damit neben der Steuerung durch Staat und Kommune und den Beiträgen aus der lokalen Zivilgesellschaft auch ökonomische und marktliche Steuerungselemente eine Aufwertung erfahren.

Was mit dieser Skizze veranschaulicht werden sollte, ist zum einen die Vielfalt und vor allem auch Verschiedenheit von Akteuren und Trägern, die

heute im Feld der Kindertagesbetreuung eine Rolle spielen; man wird ihren Eigenheiten und den Unterschieden zwischen ihnen nicht gerecht, wenn man in einer ökonomisch verkürzten Sicht auf Kinderbetreuungssysteme neben kommunalen Politikern und Planern nur „Kunden“ auf der einen und „Anbieter“ auf der anderen Seite wahrnimmt. Zum anderen wird deutlich, dass man in einem derartigen Kontext nicht einfach nur „regulieren“ und Politik gewissermaßen als vorgängigen Akt verstehen kann. Die Entwicklung des Feldes hängt unter solchen Bedingungen vielmehr von der Qualität alltäglicher Dialoge ab, davon, wie man mit diesen so verschiedenen Akteuren und potentiell Interessierten pfleglich umgeht und auf welche Weise man sie einbindet, damit ihre Beiträge im besten Sinne genutzt werden können. Diese durchaus „eigensinnigen“ Beiträge und Initiativen lassen sich weder von oben anordnen, noch entstehen sie dadurch, dass irgendwo Eltern mit einer Kita-Card winken. Kurz: Es geht um mehr als eine Kombination von Staat und Markt, von hierarchischer Steuerung und Lenkung durch Marktkräfte.

Mit dem Auftreten neuer Akteure und Träger taucht eine Reihe von Fragen auf, die mit Governance, also Politik und Regieren in einem erweiterten Sinn zu tun haben: Wie stellen sich die Kommunen auf diesen Pluralismus ein? Inwieweit kommen im Umgang miteinander Lernprozesse in Gang, und zwar auf beiden Seiten? Wie wird zwischen ihnen Vertrauen aufgebaut? Welche neuen Regelungsbedarfe entstehen und wie wird damit umgegangen? Auf welche Verbindung zwischen den Elementen der staatlich/kommunalen Initiative und Regelsetzung, der Eigendynamik zivilgesellschaftlicher Beiträge und dem Wettbewerb zielt man ab?

Mit diesen und ähnlichen Fragen wurde an die Recherche in Frankfurt und München herangegangen. Im Folgenden soll versucht werden, für jede der beiden Städte typische Merkmale ihres Systems von Governance – also von Steuerung, Abstimmung und Moderation von Vielfalt – herauszuarbeiten.

4.4 Überblick über die Angebots- und Trägerlandschaft in Frankfurt und München

Frankfurt

Altersbereich	Plätze	Platz-Kind-Relation in Prozent
Krippen, Krabbelstuben	1.600	9
Kindergärten, Kinderläden	16.800	86
Horte, Schülerläden	8.200	40

Übersicht 1: Angebot an Kindertageseinrichtungen (2002) (Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3.1., 2002)

In den 1990er Jahren hatte in Frankfurt wie in vielen anderen Städten die Ausweitung des Angebots für das Kindergartenalter nicht zuletzt aufgrund des neu geschaffenen Rechtsanspruchs absolute Priorität. Zwischen 1990 und 2002 wurde der Bestand um rund 2.900 Plätze (+2.500 Plätze im Hortbereich) erweitert. Auch heute wächst dieser Teilbereich weiter; es kommen hier etwa 250 – 300 Plätze pro Jahr hinzu, wobei zu berücksichtigen ist, dass Frankfurt ansteigende Kinderzahlen aufweist. Hand in Hand damit wurde die Versorgung für Schulkinder ausgebaut. Frankfurt hat in Westdeutschland das höchste Hortangebot. Trotzdem wird hier ein weiterer Bedarf gesehen. Das hat auch damit zu tun, dass heute im Kindergartenalter knapp 70 Prozent der Kinder ganztags oder bis über Mittag betreut werden und es für Schulkinder einen entsprechenden Anschlussbedarf gibt. In diesem Bereich kommt es daher ebenfalls noch zu einem Angebotsausbau; neben Formen der Über-Mittag-Betreuung, die ausschließlich von Elterninitiativen getragen werden (an nahezu jeder Grundschule), ist damit auch eine Reihe innovativer Aspekte im Hinblick auf Qualität und Kooperation verbunden (Betreuungs-Modulsysteme, Zusammenarbeit zwischen traditionellen Akteuren der Jugendhilfe und Akteuren im Umfeld, wie Sportvereinen, Ehrenamtlichen usw.). Im Krippenbereich, der dem Stadtjugendamt unterstellt ist, war demgegenüber jahrelang wenig Entwicklung zu verzeichnen. Ein Teil des Bedarfs wurde über die Bereitstellung altersgemischter Angebote vom Schulreferat mit aufgefangen. An dieser ungleichen Angebotsentwicklung änderte sich erst etwas mit einem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung von 2002. Er setzte für die Altersgruppe 0 bis 3 Jahre ein Versorgungsziel von 20 Prozent fest und gab das Startsignal für ein Programm, durch das seitdem immerhin 200 neue Plätze pro Jahr (incl. Tagespflege) geschaffen werden.

Trägerbereich	1986	2003
städtisch	42	42
konfessionell	46	33
aus der Elterninitiativtradition kommend	12	25

Übersicht 2: Platzanteile in Kindergärten und Horten nach Trägerbereichen (in Prozent)
(Quelle: Magistrat der Stadt Frankfurt/Main, 2005)

Hinsichtlich der Trägerstruktur fällt auf, dass sich das Angebot in Frankfurt relativ gleichgewichtig auf drei Trägerbereiche verteilt: den städtischen Träger, einen wohlfahrtsverbandlichen Trägerbereich, der stark konfessionell geprägt ist, sowie einen freigemeinnützigen Trägerbereich, der aus der Elterninitiativ-Tradition kommt; auf ihn wird noch ausführlicher eingegangen. Von den konfessionell geprägten Trägern unterscheidet sich der Elterninitiativbereich sowohl strukturell (hinsichtlich interner Organisation, Entscheidungsfindung und Koordination) als auch in Bezug auf die Einrichtungen, die von den Vereinen betrieben werden. Zwar nicht mehr ausschließlich, aber doch zu einem großen Teil besteht dieses Angebot aus alternativ geprägten ein- und zweigruppigen Kinderläden, Schülerläden oder im Bereich der Unter-3-Jährigen aus Krabbelstuben. Zu berücksichtigen ist allerdings eine Frankfurter Besonderheit: Die einzelnen Initiativen haben stadtweite Trägergesellschaften gebildet. Diese stellen mittlerweile auch „ganz normale“ Kitas zur Verfügung und beteiligen sich an den Betriebsträgerschaftsauswahlverfahren. Wie die Übersicht 2 zeigt, ist die Expansion der 1990er Jahre zu einem Gutteil von diesem lokal gewachsenen speziellen Teilbereich von Akteuren und Anbietern getragen worden. Er verzeichnete einen Anstieg von nur 300 Plätzen im Jahr 1989 auf ca. 3.000 Plätze heute.

München

Altersbereich	Plätze	Platz-Kind-Relation in Prozent
Krippenalter	3.200	9
Kindergartenalter	30.000	79
Grundschulalter	11.000	28

Übersicht 3: Angebot an Kindertageseinrichtungen (2002) (Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3.1., 2002)

Das Kinderbetreuungsangebot liegt in München mit Ausnahme des Krippenbereichs unter dem Niveau von Frankfurt. Im Vergleich mit anderen Städten schneidet München im Kindergartenbereich relativ schlecht, im Hortbereich

dagegen sehr gut ab. Die Wachstumsdynamik in den 1990er Jahren sowie zuvor der Nachholbedarf waren noch größer als in Frankfurt, mit einem Zuwachs von 8.000 Kindergartenplätzen zwischen 1990 und 2002. Im Unterschied zu Frankfurt zeichnet sich die Betreuungslandschaft – bedingt durch die einheitlichen Vorgaben des bayerischen Kita-Gesetzes – durch ein weitgehend uniformes Angebot speziell im Kindergartenalter aus. Innovativ sind die altersübergreifenden Kooperationseinrichtungen für 0- bis 6- bzw. 0- bis 12-Jährige, ein Angebotstyp, der von der Stadt entwickelt wurde und bei Neuplanungen als bevorzugtes Modell zum Zug kommt. Das Kindergartenangebot steigt in München auch weiterhin relativ kontinuierlich, wobei in den letzten Jahren jeweils zwischen 400 und 800 Plätze pro Jahr hinzugekommen sind (Schul- und Kultusreferat München, 2005). Darüber hinaus konzentriert sich der Zuwachs an Betreuungsplätzen ähnlich wie in Frankfurt auf die Über-Mittag-Betreuung von Schulkindern, die von den Eltern selbst organisiert und über ein Landesprogramm finanziell unterstützt wird, sowie auf den Bereich der Unter-3-Jährigen, wo derzeit rund 250 Krippenplätze pro Jahr neu entstehen. Obwohl das Stadtjugendamt hier differenzierte Wachstumsziele vorgelegt hat mit einem geplanten gleichzeitigen Ausbau von Krippen, Tagespflege und Elterninitiativen, dürften letztere aufgrund der schlechten Förderbedingungen im Moment eher stagnieren (Landeshauptstadt München Sozialreferat, 2002).

Trägerbereich	1986	2002
städtische Träger	45	52
freie Träger	55	40
sonstige (Elterninitiativen, gewerbliche Träger)	—	8

Übersicht 4: Platzanteile in Kindergärten nach Trägerbereichen (in Prozent) (Quelle: Schul- und Kultusreferat München, 2005)

Mit Blick auf die Trägerlandschaft fällt der hohe städtische Trägeranteil auf. Im Kindergarten- und Hortbereich kommt München insgesamt für rund 60 Prozent aller Plätze auf und ist damit einer der größten kommunalen Träger von Kindertageseinrichtungen in Deutschland. Als es Ende der 1980er Jahre den Stadtratsbeschluss gab, einen massiven Ausbau der Kindergärten voranzutreiben, wuchs in den Folgejahren vor allem ein Angebotssegment – das der städtischen Kindergärten, da die Stadt den Ausbau primär über die Errichtung und den Betrieb eigener Einrichtungen ins Werk setzte. Von den

insgesamt 6.400 Kindergartenplätzen, die 1990 bis 1998 neu hinzukamen, waren 85 Prozent bei der Stadt angesiedelt. Ähnlich verlief auch die Entwicklung im Hortbereich. Obwohl es für Horte in freier Trägerschaft Subventionen von Landesseite gab, nicht aber für solche in städtischer Trägerschaft, nahm in erster Linie die Zahl der städtischen Einrichtungen zu. Gleichzeitig konnte der Initiativsektor in München nie eine ähnlich wichtige Rolle übernehmen wie in Frankfurt. Nur im Krippenbereich trägt er in einem etwas größeren Umfang zum Platzangebot bei.

4.5 Kooperation, Abstimmung und Moderation von Vielfalt

Solche Unterschiede, wie sie für die Trägerlandschaft und Wachstumsdynamik einzelner Sektoren in Frankfurt und München aufgezeigt worden sind, lassen sich nicht allein mit unterschiedlichen, jeweils ein bestimmtes Angebotssegment begünstigenden Finanzierungsregelungen oder direktiven Vorgaben der Politik erklären. Diese haben zwar einen Einfluss, machen aber für sich noch nicht die innere Logik aus, die ein lokales System der Kinderbetreuung zusammenhält oder ihm Dynamik verleiht. Dazu braucht es auch eine Politik, die ordnungspolitische Vorstellungen kommunikativ vermittelt, die Einflüsse unterschiedlicher Steuerungselemente austariert und Abstimmungsleistungen erbringt.

Im Folgenden gehen wir den Formen des Dialogs und der Kooperation nach, die sich in Frankfurt und München herausgebildet haben. Dabei ist auf die verwaltungsinternen Grenzziehungen hinzuweisen, die in beiden Städten eine Rolle spielen. In beiden Städten sind die Kindergärten und Horte dem Schulreferat zugeordnet, während das Jugendamt für den gesamten Bereich der Betreuung von Unter-3-Jährigen (Krippen, aber auch Tagespflege sowie in München Elterninitiativen) zuständig ist. Dadurch werden einerseits zusätzliche Abstimmungsprozesse notwendig (und im ungünstigen Fall, wie z. B. in München, durch eine Konkurrenzsituation erschwert); andererseits kommen so auch die unterschiedlichen „Stile“ von verschiedenen Verwaltungsabteilungen zum Tragen. In beiden Städten wird das gerade auch in dem Punkt der Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern deutlich.

Außerdem ist bereits angemerkt worden, dass die lokalen Governance-Systeme nicht als geschlossene Systeme betrachtet werden können, weil Bund und vor allem die Länder wichtige Rahmenbedingungen vorgeben und damit zum Teil auch den Gestaltungsrahmen für die lokale Politik abstecken bzw. Vorgaben machen, die lokal „verarbeitet“ werden müssen. Ohne dass wir hier detailliert auf die jeweilige Landespolitik eingehen, wird das an manchen Punkten deutlich werden. Die Ausgangsbedingungen sind dabei in Bayern und Hessen unterschiedlich. Wo man in Hessen vieles schon länger der Aushandlung auf der kommunalen Ebene überlässt (z. B. räumliche Voraussetzungen, Personalschlüssel), gibt das Land in Bayern traditionell sehr viel detailliertere Regelungen und Standards vor. Die Tendenz ist in beiden Ländern allerdings die gleiche; sie geht in Richtung Deregulierung und (Teil-)Kommunalisierung.

Für die Betrachtung der lokalen Entwicklungen macht es Sinn, das Ende der 1980er Jahre als zeitlichen Ausgangspunkt zu wählen. Damals standen beide Städte vor einer ähnlichen Herausforderung. In längeren Jahren der CDU- bzw. CSU-Stadtregerung war dem Bereich der Kindertagesbetreuung wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden, und es hatte kaum ein Ausbau stattgefunden. Als Ende der 1980er Jahre das Fehlen von Betreuungsplätzen für Kinder jeden Alters zu einem Politikum wurde, kam in Frankfurt eine rot-grüne Stadtregerung ans Ruder; Ähnliches passierte einige Jahre später in München. Die Herausforderung zu einem Angebotsausbau wurde in München in Anknüpfung an eine Tradition aktiver kommunaler Versorgungspolitik angegangen, während man in Frankfurt auf eine ganz andere Erfahrung aufbauen konnte. Hier hatte (neben Berlin) in den 1970er Jahren die Kinderladenbewegung ihre Wurzeln, und die kommunalen Planer trugen der besonderen Bedeutung und Rolle aktiver Elternschaft im Rahmen einer „aktivierenden“ Kooperations- und Entwicklungspolitik Rechnung.

Frankfurt

Ein wichtiger Ausgangspunkt in Frankfurt war, dass es auf Seiten der rot-grünen Stadtregerung und wesentlicher Teile in der Verwaltung ein klares Bekenntnis zu einer „pluralistischen Trägerlandschaft“, genauer, zum Nebeneinander verschiedener Träger, Angebote und Einrichtungen, aber auch Verbände und Interessenvertretungen gab. Pluralismus wurde als erforderlich dafür angesehen, dass Eltern von ihrem Wunsch- und Wahlrecht faktisch

Gebrauch machen konnten. Weiters erhoffte man sich davon Anreize für Entwicklung und Innovation. Eine pluralistische Angebotsstruktur wurde außerdem als Pendant zu den pluralistischen Lebensverhältnissen und Wertorientierungen in der Gesellschaft angesehen. Mit der städtischen Planung darauf zuzugehen, entsprach dem Politikverständnis, das die rot-grüne Koalitionsregierung mit ihrem Anspruch auf Aufwertung von Beiträgen aus der Zivilgesellschaft und von politischen Beteiligungsmöglichkeiten mitbrachte (Müller/Preßmar 2003, 56). Erwähnt werden sollte noch ein zweiter, für Fragen der Governance freilich weniger wichtiger Umstand. Unter der rot-grünen Stadtregierung wurde frühzeitig Kinderbetreuungspolitik als Teil einer Politik der Stärkung der Interessen von Kindern definiert. Das führte auch zur Institutionalisierung eines „Kinderbüros“, durch dessen Aktivitäten Kinder nicht auf dem Weg über Eltern und Familienpolitik, sondern direkt zum Adressaten gemacht werden.

Als es nun darum ging, eine möglichst starke Wachstumsdynamik in Gang zu setzen, um den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zu realisieren, setzten die Akteure aus der Stadtverwaltung an zwei Punkten an. Sie versuchten einerseits einen Konsens für einen Ausbaukurs unter den verschiedenen Teilsektoren der Partnerorganisationen herzustellen und andererseits speziell die Möglichkeiten zu nutzen, die der Teilbereich der Eltern-Kind-Initiativen und -Vereine bot.

Um die bereits im Feld tätigen konfessionell geprägten Träger „mit ins Boot“ zu holen, wurde von Vertretern des Stadtschulamts eine informelle Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die zunächst nichts anderes war als ein loses Netzwerk, wo man sich traf und übereinkam, die Herausforderung zum raschen Ausbau grundsätzlich gemeinsam und im Konsens zu bewältigen. Jeder Träger(-bereich) machte Vorschläge dazu, was er zum Ausbau beitragen konnte. Dies markierte den Anfang eines Prozesses, bei dem Schulamt, etablierte konfessionelle Träger und neuere Träger aus dem Bereich der Eltern-Kind-Initiativen ins Gespräch kamen und bei einer Reihe von Themen in wachsendem Maße kooperierten.

Gleichzeitig setzte die Stadt besonders auf den Teilsektor der Eltern-Kind-Initiativen als Proponenten von raschem Wachstum. Dieser Sektor wies zu der Zeit bereits einige Besonderheiten auf, die ihn als Partner für die Stadt interessant machten. Er hatte sich relativ früh – bereits ab den 1960er Jahren –, bedingt durch das kulturelle und politische Klima dieser Zeit, in verschie-

denen Dachverbänden zusammengeschlossen, die ideologisch untereinander konkurrierten, aber auch kooperierten. Entscheidend war, dass anstelle der Eltern sukzessive diese Vereine die Trägerschaft von mehreren Einrichtungen übernahmen und sich dadurch stärker professionalisieren konnten, als dies einer Elterninitiative in der Regel möglich ist. Heute gibt es mehrere stadtweit operierende Vereine in diesem Teilbereich, die jeweils zwischen 10 und 30 Einrichtungen betreiben und einen eigenen professionellen Stab besitzen. Nicht zuletzt deshalb, weil hier nicht länger nur eine unorganisierte Vielzahl von Kleinvereinen wirkte, konnte der Stadt „ein Deal“ angeboten werden. Wenn die Finanzierung der Initiativen entsprechend verbessert würde, könnte man das bei den Initiativen vorhandene Potenzial und Know-how (die Mobilisierung von Kontakten, das Finden und Adaptieren von Räumen usw.) nutzen, um schnell und unbürokratisch die fehlenden Plätze zu schaffen. Die Kommune lancierte mit dem „Sofortprogramm Kinderbetreuung“ ein Förderprogramm, das im Hinblick auf Finanzierung und die begleitende fachliche und administrative Unterstützung auf die Bedürfnisse von Elterninitiativen und kleinen Trägern zugeschnitten war. Es beinhaltete eine unkomplizierte Förderung von Investitionskosten (für jeden neuen Platz eine Pauschale von 2.500 €) und eine verbesserte Subventionierung der laufenden Kosten.

Ein weiterer Punkt, der die Bedeutung von Aushandlungsprozessen und Öffentlichkeitsarbeit als Mittel zur Freisetzung einer lokalen Angebots-Nachfrage-Dynamik illustriert, war die „Übersetzungsarbeit“ der Vereine und Dachverbände in der Startphase des Programms. Sie gingen in die Stadtviertel, organisierten Versammlungen, warben für selbstorganisierte Kinderläden und boten ihre professionelle Unterstützung bei der Gründung von Elterninitiativen an. Diese anfänglichen Info-Meetings waren wichtig, damit das Sofortprogramm der Stadt auch von potentiellen Adressaten angenommen wurde.

Zentral für die Festigung eines Vertrauensklimas zwischen allen Beteiligten war, dass sich die Verantwortlichen im Stadtschulamt gegen den zunächst zögerlichen Stadtrat mit ihrem festen Vorhaben durchsetzen konnten, bei der Einrichtungsvergabe mit dem System des Korporatismus und des Proporz abzuschließen. Dabei ging es nicht nur um die Aufwertung eines erweiterten Trägerpluralismus und speziell auch kleiner Träger im Dialog über Ziele und Qualitäten, sondern auch ganz handfest bei der Vergabepaxis und damit der

Verteilung von Finanzmitteln. Ein wesentliches Element war hier das städtische Kita-Investitionsprogramm. Noch bis 1996 waren die von der Kommune errichteten fertig gestellten Einrichtungen automatisch in städtische Trägerschaft übernommen worden. 1996/97 wurde dann ein Verfahren zur Vergabe von Betriebsträgerschaften eingeführt, das aus Gründen der Begrenzung des kommunalen Stellenplans und im Sinne einer pluralistischen Angebotserweiterung den freien Trägern Vorrang einräumte. Es wurde nicht nur formal ausgeschrieben, sondern nun auch tatsächlich nach Preis- und Qualitätsgesichtspunkten vergeben – ohne Rücksicht auf Proporz zwischen Konfessionen und Dachverbänden. Die Kommune selbst übernimmt seither in Frankfurt keine neuen Betriebsträgerschaften. Zum Vergleich: In München wurde uns von der Vertreterin eines freien Trägers dargelegt, ihr Verband könne sich ungefähr ausrechnen, wann er bei Ausschreibungen wieder zum Zug kommt.

Die Aufgabe, ein post-korporatistisches Kooperationsmodell zu institutionalisieren, hat allerdings auch noch andere Aspekte. Einer davon betrifft die fachpolitische Kooperation der drei unterschiedlichen Trägerbereiche und der Verwaltung. Hier haben sich in der Praxis verschiedene Strukturen herausgebildet. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass sich die Rolle des Kinder- und Jugendhilfeausschusses, der ja im KJHG als ein zentraler Angelpunkt für kooperative Politikformulierung vorgesehen war, weitgehend auf die eines formalisierten Abstimmungs- und Koordinierungsinstrumentes beschränkt. Dazu dürften sowohl die starre Struktur als auch ein Selbstverständnis beitragen, das sich nach wie vor aus einem traditionellen Verständnis der Jugendhilfe speist, bei dem Kinder und Familien mit besonderen Problemlagen im Mittelpunkt stehen und Fragen der Dienstleistungssysteme zur Kindertagesbetreuung selten das Gewicht haben, das ihnen materiell und finanziell im KJHG-Bereich tatsächlich zukommt. In Frankfurt – übrigens ebenso wie in München – zeigte sich die Tendenz, substanzielle Debatten und Abstimmungsprozesse auf vorgelagerte, weniger formalisierte Untergruppen, Fachausschüsse, inhaltlich definierte Arbeits- oder Projektgruppen und Netzwerke zu verlagern. Diese sind in der Regel auch offener und die Beteiligung ist breiter gestreut als im Kinder- und Jugendhilfeausschuss mit seiner formellen Besetzung. In dem Maße, in dem der KJA die Rolle als Ort für Debatten und Auseinandersetzung, aber auch für Konsensfindung nicht ausfüllte, haben

also solche schwach institutionalisierten Gremien und Netzwerke diese Aufgaben übernommen.

In derartigen Arbeitsgruppen werden in Frankfurt alle für die Entwicklung des Kindertagesstättenbereichs relevanten Themen erörtert; gleichzeitig sind sie ein wichtiges Instrument für fachlichen Austausch, Abstimmung, Vertrauensbildung und die Schaffung einer „Kultur der Transparenz“. Nicht selbstverständlich ist beispielsweise, dass es gelungen ist, einander wechselseitig auf Kostentransparenz zu verpflichten. Auch schwierigen Themen, wie z. B. der Vergabepaxis bei neuen Einrichtungen, wird dabei nicht aus dem Weg gegangen. Darüber hinaus sind in Frankfurt auf dieser Ebene – nicht ohne erhebliche Konflikte – auch neue Finanzierungsregelungen gemeinsam vorbereitet worden. Diese bewirken, dass stadtweit die Gebühren für Kindertageseinrichtungen für die Eltern gleich sind. Damit ist eine wichtige Vorbedingung dafür geschaffen, dass Angebotsvielfalt nicht unter der Hand zu einem Synonym für soziale Entmischung und Rehierarchisierung bei den Nutzern wird.

Während allerdings traditionelle Institutionen und Verfahren fest und nachhaltig institutionalisiert sind, haben die neuen Abstimmungsformen oft noch einen provisorischen und schwachen Status. Es gilt jenseits von Verregelung und Verkrustung auf der einen Seite und eines neuen Systems des intransparenten weichen „Filzes“ auf der anderen wirksame Lösungen zu finden. Von Seiten der Vertreter des Stadtschulamtes wurde dargestellt, dass man sich zwar eine stärker formalisierte Struktur geben möchte (etwa die einer Arbeitsgemeinschaft nach § 78), um sich besser demokratisch legitimieren zu können, gleichzeitig aber befürchtet wird, dass bei den einzelnen Beteiligten politisch-taktische Überlegungen und ein Spiel mit verdeckten Karten wieder bestimmend werden könnten.

Generell dürfte in diesem Zusammenhang gelten: Ob institutionalisierte Kooperations- und Aushandlungsstrukturen letztlich funktionieren, hängt davon ab, wie weit es gelingt, ein Klima des offenen und partnerschaftlichen Umgangs zu entwickeln. „Man muss offen miteinander reden können“, wurde denn auch von einem Vertreter im Stadtschulamt nachdrücklich betont. Hier kamen in Frankfurt einige wichtige Voraussetzungen zusammen, die ein solches Klima beförderten, gleichzeitig ihrerseits bereits Ergebnisse von Lernprozessen waren.

Um von den anderen Trägern als fairer Partner „mit gleichem Abstand“ zu allen Trägerbereichen wahrgenommen zu werden, wurde es auf Seiten der Stadt als notwendig erkannt, zwischen der Trägerrolle der Stadt und ihrer Planer- und Moderatorenrolle ganz deutlich zu unterscheiden. Im Schulreferat kam es daher zu einer konzeptionellen, organisatorischen und personellen Entflechtung zwischen diesen beiden Aufgabenbereichen. Seit Januar 2002 agiert eine Abteilung als öffentlicher Jugendhilfeträger mit Gesamtverantwortung für den Bereich, eine andere Abteilung übernimmt die Aufgaben der Stadt als Einrichtungsträger. Im Bereich des Jugendamtes, das für den Bereich 0- bis 3-Jährige zuständig ist, erfolgte diese Trennung über eine Ausgliederung der städtischen Einrichtungen als Eigenbetrieb.

Angefügt werden sollte noch, dass in Frankfurt Governance als Entwicklung einer bestimmten „Aushandlungskultur“ auch deshalb Raum hatte, weil das Land Hessen weder als Finanzier noch als Regulator irgendeine besondere Rolle spielt. Vom Land kommen kaum Gelder, aber auch kaum nennenswerte Vorschriften. Da die Stadt auch im Krippenbereich ein eigenes Ausbauprogramm betreibt, erachtet man auch das bundesweite TAG-Programm als nicht besonders relevant für Frankfurt (mit Ausnahme der Aufwertung von Tagespflege). Anders verhält es sich mit der bundesweiten Initiative zur Gründung von „Lokalen Bündnissen für Familie“. In Frankfurt hat das Kinderbüro die Federführung für die Vorbereitung eines solchen Bündnisses übernommen, das ja weniger darauf zielt, Fachkooperation bei Dienstleistungseinrichtungen zu verbessern, als vielmehr mehr Öffentlichkeit zu schaffen, neue potentielle Stakeholder zu gewinnen und den Kindertagesstättenausbau als Teil einer stärkeren Ausrichtung verschiedenster Akteure und Politikbereiche auf „Familie“ hin zu positionieren.

Abschließend soll mit Blick auf Frankfurt noch hervorgehoben werden, dass die Beteiligten auch ihr eigenes Handlungsmodell auf den Begriff gebracht haben: Es macht einen Unterschied, ob man das Gespräch und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren als einen „Nebeneffekt“ der eigenen Arbeit und als gegeben hinnimmt oder ihm einen eigenen ausgewiesenen Stellenwert einräumt. Zwei Protagonisten des Frankfurter Modells, G. Müller und W. Preßmar, definieren das Selbstverständnis des öffentlichen Jugendhilfeträgers über Elemente wie die aktive Pflege der Träger- und Angebotsvielfalt, die Entwicklung eines offenen Umgangs miteinander, die Stärkung der Stellung der Eltern mit dem Ziel einer „faktischen Ausübung ihres Wunsch-

und Wahlrechts“. Sie sprechen von einem „Steuerungsmix aus öffentlicher Gewährleistung und Rahmensetzung (einschließlich politischer Entscheidungsvorbereitung), Beteiligungskulturen (Eltern, Träger, Initiativen) und marktförmigen Elementen“; in diesem Zusammenhang fordern sie die „praktische Entwicklung einer Kultur der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Trägern“ (statt bloß formeller Beteiligung, formeller Respektierung der Trägerautonomie) (Müller/Preßmar 2002, 42).

München

Wenn man die Entwicklung in München betrachtet, wird deutlich, dass der Bereich der Kindertagesbetreuung hier nicht in ähnlicher Weise wie in Frankfurt durch eine Moderationsinstanz zusammengehalten wird, die sich die kooperative Gesamtentwicklung des Systems zur Aufgabe gemacht hat. Vielmehr wird der Eindruck einer gegliederten Betreuungslandschaft vermittelt, die tendenziell durch eine Abschottung der einzelnen Trägerbereiche gegeneinander charakterisiert ist. Als in München Ende der 1980er Jahre ähnlich wie in anderen Städten die Aufgabe anstand, das Angebot an Kindergartenplätzen auszuweiten, gelang es Stadt und freien Trägern nicht, eine gemeinsame Ausbaustrategie zu verabreden. Die freien Träger nutzten die Situation, um die Kommune unter Druck zu setzen. Sie verlangten die Übernahme höherer Finanzierungsanteile. Mit dem Verweis auf zurückgehende Eigenmittel wurde eine de facto 100-%-Finanzierung durch die Kommune angestrebt. Im Krippenbereich ist dies heute Wirklichkeit geworden; für den Kindergartenbereich wurde und wird ein solches Finanzierungsmodell allerdings weiterhin abgelehnt. Das hatte zunächst zur Folge, dass sich die freien Träger nur in einem geringen Maß am Platzausbau der 1990er Jahre beteiligten. Die Kommune, anknüpfend an ihre traditionell starke Rolle als Einrichtungsträger, expandierte mit ihrem eigenen Angebot. Aus der Sicht von städtischen Vertretern bewies dieses Verhalten der freien Träger deren Organisationsegoismus; aus der Sicht der freien Träger offenbarte sich umgekehrt ein mangelnder Wille der Stadt, mit Subsidiarität und Trägerpluralismus Ernst zu machen; es wurde der Vorwurf erhoben, die Stadt entwickle sich zu einem „Servicemoloch“ (<http://www.asz-schwabing-west.de/wahlpruefsteine/wahlpruefsteine1.php4>).

Auch heute ist trotz der angespannten Finanzlage und eines Sparhaushalts die Wachstumsdynamik im öffentlichen Sektor wesentlich höher als die des

freien Trägerbereichs. Zwar gibt es auch in München seit mehreren Jahren eine Praxis der Ausschreibung von Einrichtungen. Sie beschränkt sich allerdings auf einen kleinen Teilbereich neu zu erstellender Angebote, insofern sie nur in Zusammenhang mit einem München-spezifischen Modell einer sozialgerechten Bodennutzung praktiziert wird: Bei diesem Modell werden Bauträger dazu verpflichtet, in Neubaugebieten Grundstücke zur Verfügung zu stellen, auf denen die Stadt Kindertageseinrichtungen und andere soziale Infrastruktureinrichtungen plant und zur Trägerschaft ausschreibt. Die Schaffung eines kooperativen Investitions- und Vertrauensklimas – ähnlich wie es zuvor für Frankfurt beschrieben wurde – steht also in München noch aus. Obwohl in den Interviews beide Seiten Verbesserungen im Klima der Zusammenarbeit hervorhoben, werden wechselseitige Vorbehalte deutlich. Ein Vertreter des Schulamts klagte beispielsweise, dass sich die freien Träger an der Übernahme von Betriebsträgerschaften insgesamt nur wenig interessiert zeigten und sich nur die „Rosinen“ herauspicken würden; es zeuge zudem von einem überwiegend organisationsegoistischen und an finanziellen Kriterien orientierten Verhalten, wenn sie nur im besser geförderten Krippenbereich in einen Ausbau einsteigen würden.

Die Entwicklung der Elterninitiativen blieb in München von der Entwicklung bei den wohlfahrtsverbandlichen Trägern abgekoppelt. Die Elterninitiativen waren zunächst von der regulären Förderung ausgeschlossen und wurden ab 1989 lediglich aus Mitteln eines Selbsthilfefonds gefördert, der nicht spezifisch auf den Kinderbetreuungsbereich zugeschnitten war. Man wusste lange Zeit nicht, wie man mit ihnen umgehen sollte; mehrmals wurden sie zwischen dem Schulreferat und Jugendamt umressortiert: Weder passten sie in den Rahmen des bayerischen Kindergartengesetzes und konnten auf dieser Grundlage gefördert werden, noch stellte die Finanzierung mit den Mitteln der Selbsthilfe langfristig eine ausreichende Existenzgrundlage dar. Gleichzeitig erfüllten sie jedoch ganz offenbar einen Bedarf, da sie trotz allem expandierten. Erst der Beschluss, die Zuständigkeit endgültig beim Jugendamt anzusiedeln und dort einen entsprechenden Budgetansatz einzurichten, führte zu einer Stabilisierung und in einem späteren Schritt zur Integration in den Bereich der Kindertagesbetreuung.

Aus der Betrachtung des Schulreferats blieben die Eltern-Kind-Initiativen, insoweit sie nicht Träger anerkannter Kindergärten waren (die den Standards des bayerischen Kindergartengesetzes genügen mussten), jedoch weiterhin

ausgeklammert. Allein im sehr viel kleineren Bereich des Jugendamts, also mit Blick auf die Betreuung von Unter-3-Jährigen, wurden sie zu einem festen Bestandteil von Zielgrößenentwicklung und Planung; nur hier wurde ihr weiterer Ausbau als ausdrückliches Ziel verfolgt. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings neben der geringen Bereitschaft der offiziellen Stellen, vom etablierten Versorgungskonzept abweichende Träger, Standards und Angebote in das Gesamtsystem zu integrieren, dass sich in München auch der Initiativsektor selbst nicht zu einem starken Partner zu entwickeln vermochte. Die Eltern-Kind-Initiativen waren untereinander lediglich lose in einem Dachverband verbunden, behielten jedoch ihre organisatorische Eigenständigkeit bei und bewahrten den ursprünglichen Charakter von kleinteiligen Elterninitiativen, in denen Eltern mit ihrer Doppelrolle als Träger und Nutzer der Einrichtungen leidlich ausgelastet waren. Für die Bildung einer gemeinsamen fachlich-politischen Infrastruktur darüber hinaus fehlten die Kapazitäten. Zu dem Zeitpunkt, als der Ausbau im Kindergartenbereich einsetzte, war der Elterninitiativsektor gerade erst am Entstehen und konnte auch somit keine größere Rolle übernehmen.

Immerhin fand man seitens der Verwaltung einen anderen Weg, um eine Angebots- Nachfrage-Dynamik zu stimulieren. Eltern und lokale Öffentlichkeit kamen über Bezirksvertretungen und Versammlungen auf dieser Ebene ins Spiel. Es zeigte sich, dass sich die Versorgung besonders dort verbesserte, wo sich Bezirkspolitiker für dieses Thema „stark machten“, weil sie spürten, dass sie damit bei den Bürgerinnen und Bürgern einen Nerv trafen. Vertreter des Schulreferats setzten gezielt an diesem Zusammenhang an. Sie gingen mit schriftlichen Informationen, Zahlen und Daten über evtl. Lücken zwischen Durchschnittsversorgung und dem Versorgungsniveau im jeweiligen Distrikt in die Bezirksversammlungen – ein relativ verlässlicher Mechanismus, um einen Druck „von unten“ aufzubauen, der dann über lokale Politiker, die für „ihren“ Bezirk mehr „herausholen“ wollten, weiter auf die Ebenen der Fraktionen und des Stadtparlaments geleitet wurde. Stimulierung der Nachfrage war hier also nicht in erster Linie eine Frage von Wartelisten und rein individuellem Bemühen, sondern kollektiver Prozesse der Schaffung von Aufmerksamkeit, Wünschen und Nachfrage.

Während in Frankfurt die pluralistische Trägerlandschaft durch ein Selbstverständnis der Kommune als Moderator und Koordinator „mit gleichem Abstand“ zu allen Trägerbereichen inklusive des städtischen Trägers zusammen-

gehalten wird, sieht sich in München die Kommune vor allem für ihr eigenes Angebot und dessen quantitative und qualitative Weiterentwicklung in der Verantwortung. Diese Fokussierung auf die eigene Trägerrolle hat zur Folge, dass die Angebotslandschaft sektoral in drei relativ unverbundene Bereiche mit klar unterschiedlichen Entwicklungsbedingungen für die Einrichtungen auf der einen Seite und Nutzungsbedingungen für die Eltern auf der anderen Seite zerfällt. Im Zentrum steht ein hoch standardisiertes Betreuungsangebot der Stadt mit vergleichsweise günstigeren Gebühren für die Eltern. Daneben existiert ein wenig kontrollierter freigemeinnütziger Bereich, der insbesondere schlechteren Zugang zu bestimmten Extra-Ressourcen hat (beispielsweise für die Essensversorgung der Kinder oder mit Blick auf zusätzliche interkulturelle Pädagoginnen und Pädagogen bei einem hohen Anteil ausländischer Kinder, auf die die städtischen Einrichtungen zurückgreifen können), der tendenziell unter schlechteren Bedingungen arbeiten muss als städtische Einrichtungen und mit höheren Kosten für die Eltern verbunden ist. Als drittes Element findet sich ein Initiativbereich, der sich nur in wenigen Feldern etablieren konnte, aufgrund seiner geringen öffentlichen Mitfinanzierung und hohen Elterngebühren eher sozial ausschließend ist und sich als besonders anfällig für Schwankungen der kommunalen Haushaltslage erweist. Dies unterscheidet sich deutlich von der Situation in Frankfurt, wo nicht zuletzt die gemeinsame Gebührenordnung, die man sich gegeben hat, in Verbindung mit einer komplementären Finanzierung durch die Kommune zu homogenen „Marktbedingungen“ aller drei Trägerbereiche beigetragen und den Eltern eine echte Wahlmöglichkeit zwischen für sie gleich teuren Alternativen eröffnet hat.

Die gerade skizzierte sektorale Gliederung mit einer Art von Hierarchie der einzelnen „Subkulturen“ spielt allerdings im Kindergartenbereich, in dem traditionell das Land eine wichtigere Funktion einnimmt, eine viel größere Rolle als im Krippenbereich. Für diesen war lange Zeit ausschließlich die Kommune zuständig, da das Land sich nicht an der Finanzierung beteiligte. Im Krippenbereich gibt es, vermittelt über das Stadtjugendamt, mehr Austausch zwischen Stadt und freien Trägern. Aber auch hier wurde von einer Vertreterin des Stadtjugendamts das Verhältnis zu den freien Trägern sehr viel stärker unter dem Aspekt der Steuerung, Regulierung und Standardvorgabe als dem einer kooperativen Erarbeitung gemeinsam getragener Ziele und Verabredungen thematisiert. Freilich liegt es nahe, dass dort, wo eine

Kommune Krippen in freier Trägerschaft zu 100 % refinanziert, sie sich auch entsprechende Möglichkeiten vorbehält, von sich aus Bedingungen zu formulieren. Dass mithin Einrichtungen freier Träger an die städtische Gebührenordnung gebunden sind, eine jährliche Elternbefragung verpflichtend ist und sie sich an von der Stadt vorgegebene Prioritätskriterien bei der Vergabe von Plätzen halten müssen, ist nicht das eigentliche Problem; es geht vielmehr darum, welche Prozesse geeignet sind, um für die jeweiligen Festlegungen nicht nur Akzeptanz zu schaffen, sondern so etwas wie eine „Mitträgerschaft“ bei ihrer Konstruktion und Umsetzung zu erreichen. Möglichkeiten dafür bietet etwa ein Instrument wie das jährliche Zielgespräch mit allen Einrichtungsleiter/-innen, insofern hier nicht nur „überprüft wird, wo die Einrichtung aktuell steht“, sondern auch im Dialog Qualitätsziele erörtert werden.

Dass schließlich die Entwicklung einer Aushandlungs- und Kooperationskultur auch eine „vertikale“ Dimension hat, ist in München deutlicher als in Frankfurt. Das Land und die Bezirksregierungen spielen als Regulatoren und Kofinanziers eine weit größere Rolle als in Hessen. Was die Präsenz der Bundesebene angeht, so dürften die neuen Finanzierungsregelungen des bayerrischen Gesetzes mehr Bedeutung haben als die recht unverbindlichen Aussagen des Tagesbetreuungsbaugesetzes, bei dem lediglich eine stärkere städtische Berichtspflicht zur Betreuungsentwicklung eindeutig festgeschrieben ist. Bemerkenswert ist, dass die Stadt München einem Einstieg in ein „Lokales Bündnis für Familien“ eine Absage erteilt hat. In der Begründung wird sinngemäß auf die zahlreichen vorhandenen fachlichen Initiativen verwiesen. Damit wird aber auch kaum zur Kenntnis genommen, dass die Ziele lokaler Bündnisse eher mit der Einbettung von Dienstleistungskonzepten in ein breit angelegtes familienpolitisches und stadtwirtschaftliches Konzept und seiner öffentlichkeitswirksamen Stärkung und Fundierung in der lokalen Stadtgesellschaft zu tun haben. „Haben wir in München eine Familienpolitik?“ – diese Frage wurde in einem Papier des Jugenddezernenten zu Recht gestellt.

4.6 Governance als Entwicklungspartnerschaft in komplexen und heterogenen Systemen – Abschließende Überlegungen

Kindertagesstättenversorgung ist von uns am Beispiel der Städte Frankfurt und München als komplexes und heterogenes System beschrieben worden.

- Es ist komplex, weil die Abstimmung der Akteure zugleich durch verschiedene Lenkungsprinzipien – (i) hierarchische Steuerung, (ii) Beiträge von selbstorganisierten Interessenten und Trägern aus der Zivilgesellschaft und dem Dritten Sektor, (iii) Marktelemente wie Wettbewerb und gewerbliche Interessen – gesteuert wird.
- Es ist heterogen, weil diese Lenkungsprinzipien selten aufeinander abgestimmt sind und dabei nicht nur staatliche Instanzen und bisweilen gewerbliche Anbieter, sondern auch Akteure sehr verschiedener Art und Größe sowie unterschiedliche Kulturen von Diensten, Versorgung und Beteiligung eine Rolle spielen.

Mit Governance bezeichnen wir dabei die Abstimmungsprozesse und Dialoge, die diese Akteure und Steuerungselemente zusammenhalten und zueinander kommunikativ vermitteln – ein politischer Prozess, der mehr als allein das staatliche oder kommunale Handeln umfasst. Von Entwicklungspartnerschaft lässt sich sprechen, insofern es gerade auf dem Gebiet der Kindertagesstätten um quantitatives und qualitatives Wachstum geht.

Zur Erfassung eines solchen beispielhaften Falles „gemischter Wohlfahrtsproduktion“ und eines „Steuerungsmix“ scheinen uns Modelle, die dieses System lediglich mit den Begriffen Staat und Markt, nach dem Modell üblicher Märkte mit Angebot und Nachfrage, oder in den Kategorien des New Public Management erörtern, aus zwei Gründen unangemessen. Sie sind unterkomplex als Beschreibung der Wirklichkeit, und es erscheint uns aufgrund der Vorzüge und Potentiale dieser komplexen Systeme politisch nicht Erfolg versprechend und wünschenswert, diesen Bereich zwecks Vereinfachung oder Leistungssteigerung stärker an übliche Märkte oder an zentrale hochstandardisierte Leistungsbereiche wie etwa den der Schulverwaltung anzugleichen. Auch Konzepte, die diese lokale Form der Politik auf bloßen Korporatismus festlegen wollen, sind nicht länger zutreffend, insoweit sie die

Vielfalt von Akteuren und Abstimmungsprozessen, die lokal vielfach Platz gegriffen hat, verfehlen.

Wir haben demgegenüber argumentiert, dass die Pluralität der Akteure und ein Ineinandergreifen von staatlicher Lenkung, Marktelementen und zivilgesellschaftlicher Initiative eine Chance sein können und für das Gelingen einer lokalen Entwicklungspolitik für Kindertagesstätten eine Verbesserung von Governance eine wichtige Ressource darstellt, die zu wenig Beachtung findet. Eine kooperative Form von Governance ermöglicht es, die verschiedenen gewachsenen Teilkulturen von Versorgung und Betreuung aneinander anzunähern und auf einem gewissen Niveau zu harmonisieren, gleichzeitig das System für neue Impulse und Akteure offenzuhalten und damit auch Bereitschaften zum „Einstieg“ und zu Ko-Investitionen zu aktivieren und aufrechtzuerhalten. Bei allen Unterschieden ließen sich am Beispiel von Frankfurt und München einige entscheidende Merkmale illustrieren, die zur Qualifizierung derartiger lokaler Governance-Prozesse wichtig sind:

1. Es geht um einen erweiterten politischen Kooperationsprozess, der neben politisch-repräsentativen Gremien, der Verwaltung und traditionellen wohlfahrtsverbandlichen Trägern auch so verschiedene Akteure und Stakeholder wie Elterninitiativen und -Verbände, Kirchengemeinden oder auch Unternehmen und gewerbliche Interessenten anzusprechen und zu beteiligen hat.
2. Aufgabe der öffentlichen Hand und der Kommunen ist nicht allein die der Gewährleistung bestimmter Dienste, Rechte und Einrichtungen, sondern auch die der (Weiter-) Entwicklung von Angeboten und Einrichtungen, die Motivierung von Beteiligungsbereitschaft und Ko-Investitionen verschiedenster Seiten – so etwas wie eine ermunternde und aktivierende Politik, bei der Angebots- und Nachfragedynamiken in komplexer Weise ineinandergreifen.
3. Der Verzicht auf einen Handlungsansatz, wo, wie etwa herkömmlicherweise im Schulbereich, „alles Gute von oben“ und aus staatlichen Gremien kommt, meint nicht zwangsläufig auch „weniger Staat“ oder gar weniger Politik. Politik, die nicht nur anweist und dekretiert, kann sich auch nicht einfach darauf zurückziehen, lediglich zu moderieren, was ohnehin passiert. Eine aktivierende Politik braucht auch staatliche Vorgaben, Initiativen und schlussendlich auch Entscheidungen. Neue Ansätze,

wie etwa das Frankfurter Sofort-Programm zur Kindertagesstättenförderung, kamen aus einer Verwaltung, die Anstöße gibt, mit Initiative vorangeht und Konzepte präsentiert.

4. Nicht nur objektive Faktoren, wie verfügbare Finanzen, rechtliche Bindungen etc., spielen für die mögliche Produktivität derartiger Kooperationsprozesse und Partnerschaften eine Rolle. Auch subjektive Bedingungen, Einstellungen und Fähigkeiten, die heute oft als „soziales Kapital“ bezeichnet werden, sind wesentlich – z. B. das Ausmaß, in dem es gelingt, Vertrauen aufzubauen, rein organisationsegoistische Perspektiven zu überwinden, kooperativ zu handeln u. a. m.

Sicherlich gibt es im Hinblick auf die gerade genannten Schlüsselfaktoren eine große Zahl verschiedener lokaler Konstellationen. Bei allen Gemeinsamkeiten der „post-korporatistischen“ Aushandlungsprozesse in Frankfurt und München unterschied sich die Politik in beiden Städten auch in einigen wesentlichen Punkten: Frankfurt hat die Möglichkeit ergriffen, den neuen Faktor stadtweit organisierter Eltern-Kind-Initiativen als Entwicklungsfaktor zu nutzen, bezieht nicht-kommunale Akteure in die Politikformulierung besonders stark ein, trennt stärker zwischen den eigenen Rollen als Träger sowie als Moderator und Initiator von Politikprozessen und hat insgesamt das eigene Vorgehen auch programmatisch stärker ausformuliert.

Für die Weiterentwicklung und Aufwertung von Ansätzen einer Politik der Entwicklungspartnerschaften in Städten wie den untersuchten scheinen uns schließlich drei Punkte besonders wichtig zu sein:

1. Noch ist nicht ausgemacht, ob es gelingt, angemessene Begriffe und Konzepte für neue kooperative Politik- und Planungsformen zu finden – neuere Leitkonzepte und Begriffe wie die des „aktivierenden Staates“, „lokaler Bündnisse“ oder der „public-private partnership“ bieten hier zwar eine mögliche Chance, aber sie drohen auch allzu leicht im politischen Marketing vorzeitig entwertet zu werden.
2. Die vorhandenen Ansätze einer partnerschaftlichen und dialogischen Politik brauchen angemessene Institutionalisierungsformen. Wichtige Kooperationsmechanismen, die wir vorfanden, waren nur schwach institutionalisiert, und der einmal als mögliches Kooperationszentrum vorgesehene Kinder- und Jugendhilfeausschuss kann diese Rolle nicht ohne

weiteres übernehmen. Auch der mit Konzepten wie den „Bündnissen für Familie“ gestärkte Charakterzug der Aktivierung von Öffentlichkeit und weiteren Stakeholdern beginnt gerade erst Gestalt anzunehmen.

3. Eine dynamische Kindertagesstättenpolitik und ein verlässliches Dienstleistungssystem brauchen unter anderem auch zentrale Initiativen, bundesweite Standards und Vorgaben. Noch ist offen, wie eine aktive Rolle der lokalen Ebene und eine stärkere Rolle übergeordneter Politikebenen, Einheitlichkeit und Vielfalt, zentrale und dezentrale Elemente in ein neues Verhältnis gesetzt werden können.

Literatur

- Benz, A.:* Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: ders. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden 2004
- Diller, A.; Leu, H. R.; Rauschenbach, Th. (Hg.):* Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand. Verlag Deutsches Jugendinstitut München 2004
- Dohmen, D.; Cleuvers, B. A. (Hg.):* Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS), Bielefeld 2002
- Evers, A.; Leggewie, C.:* Der ermunternde Staat. Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 50 1999, S. 332–341
- Evers, A.; Lewis, J.; Riedel, B.:* Developing Childcare Provision in England and Germany: problems of governance, in: Journal for European Social Policy, Vol. 15, 2005, Nr. 3
- Evers, A.; Rauch, U.; Stitz, U.:* Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen. Sigma-Verlag, Berlin 2002
- Evers, A.; Riedel, B.:* Governance and Social Cohesion in Childcare. The example of Frankfurt and München. German Case Study report (Manuskript) Universität Gießen 2003
- Evers, A.; Sachße, Chr.:* Social Care Services for Children and Older People in Germany: Distinct and Separate Histories. In: Anttonen, A. / Baldock, J. / Sippilä, J.: (eds.) The Young, the Old and the State: Social Care Systems in Five Industrial Nations. Edward Elgar, Cheltenham and Northampton 2002, S. 55–79
- Fthenakis, W. E.:* Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland. Beltz-Verlag. Weinheim, Basel 2003

- Heinelt, H.:* Governance auf lokaler Ebene, in: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004
- Heinze, R. G.; Schmid, J.; Strünck, Ch.:* Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 2/1997, S. 242 ff.
- Hennis, W.:* Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: Politische Vierteljahresschrift 6, 1965, S. 422–441
- Jann, W.; Wegrich, K.:* Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden 2004
- Klenk, T.; Nullmeier, F.:* Public Governance als Reformstrategie. Verlag der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf 2003
- Kreyenfeld, M.; Spieß, K. C.; Wagner, G.:* Kinderbetreuungspolitik in Deutschland. Möglichkeiten nachfrageorientierter Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft Heft 5/2002, S. 201–221
- Landeshauptstadt München Sozialreferat (Hg.):* Kommunale Kinder- und Jugendhilfeplanung. Bedarfsplan für Kindertagesbetreuung. München 2002
- Manderscheid, H.:* Freie Wohlfahrtspflege vor Ort: Vom Wertpluralismus zur fachlichen Differenzierung, in: Rauschenbach, Th. / Sachße, Ch. / Olk, Th. (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Suhrkamp Verlag, Frankfurt 1995, S. 228 ff.
- Müller, G.; Preßmar, W.:* Die Trägerlandschaft in Frankfurt am Main und ihre Qualität(en) – Thesen, in: Stadt Frankfurt / Stadtschulamt (Hg.): Kita-Träger und ihre Qualitäten. Dokumentation einer Fachtagung, Frankfurt a. M. 2002
- Müller, G.; Preßmar, W.:* Kooperative Weiterentwicklung von Kita-Trägerqualität im Zusammenwirken von öffentlicher Gesamtverantwortung und pluraler Trägerschaft. Das Beispiel Frankfurt am Main, in: Staatsinstitut für Frühpädagogik (Hg.) Qualitätsentwicklung im Kontext einer Großstadt. Berichte der Städte Dresden, Frankfurt am Main, München und Nürnberg, München 2003
- Schul- und Kultusreferat München:* Anpassung des städtischen Kindergartenversorgungsziels. Grundsatzbeschluss/Sitzungsvorlage Nr. 02-08/V 05308
- Zimmer, A. / Priller, E. 2004:* Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden 2005

**Melanie Eichler, Ursula Dallinger, Ralf Och,
Birgit Pfau-Effinger**

**5 Governance und Wohlfahrtskultur –
Überlegungen zu einem Vergleich lokaler
Governance-Strukturen am Beispiel der
Altenpflegepolitik**

5.1 Einleitung

Im Bereich der Strukturen und Politiken zu den sozialen Dienstleistungen finden seit einigen Jahren, infolge von neoliberalen Politiken, Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte und demografischem Wandel, aber auch auf der Grundlage neuer Leitbilder zur zivilgesellschaftlichen Beteiligung und zum Zuschnitt der staatlichen oder privaten Verantwortung beträchtliche Reorganisationsprozesse statt. Neben der nationalstaatlichen Ebene ist im Bereich der Sozialpolitik im Bereich der sozialen Dienstleistungen die lokale Ebene von erheblicher Relevanz. Wie aus lokal vergleichenden Untersuchungen bekannt ist, kann die Sozialpolitik im Lokalvergleich erheblich differieren (z. B. Trydegard/Thorslund 2001; Kröger 1997). Die lokale Sozialpolitik entwickelt sich im Rahmen nationaler Politiken von Wohlfahrtsstaaten und supranationaler Politiken. Die Art und Weise, in der diese umgesetzt werden, hängt jeweils von spezifischen lokalen Bedingungen ab, zu denen auch kulturelle Leitbilder gehören. Bisher ist die lokal vergleichende Sozialpolitikforschung wenig entwickelt. Es liegen nur wenige Studien vor, die nach der lokalen Umsetzung der Restrukturierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken fragen; auch mangelt es an Erklärungsansätzen für regionale Differenzen in der lokalen Sozialpolitik. Das Forschungsprojekt „Die lokale Restrukturierung der Altenpflege – Kulturelle Grundlagen, Akteure und Handlungsbedingungen“, finanziert von der DFG für den Zeitraum von 3/2006 bis 2/2008, geht am Beispiel lokaler Politiken gegenüber der Altenpflege der Frage nach, wie sich Differenzen in den lokalen Politiken zur Altenpflege erklären lassen. Darüber hinaus wird gefragt, in welcher Weise und unter welchen lokalen Bedingungen, sich die spezifischen kulturellen Werte und Leitbilder, die die neueren Diskurse auf der nationalen wohlfahrtsstaatlichen Ebene prägen, in

der lokalen Wohlfahrtskultur im Bereich der Altenpflege (als „Pflegekultur“ definiert, vgl. auch Pfau-Effinger 2005a) niederschlagen und Eingang in die lokalen Wohlfahrtspolitiken finden. (Zum Begriff der Wohlfahrtskultur vgl. Pfau-Effinger 2005b). Damit stellt sich auch die Frage danach, inwieweit es auf der Grundlage solcher Diskurse zu einer Konvergenz in den lokalen Sozialpolitiken kommt.

In bezug auf die Frage nach den Faktoren, die auf der lokalen Ebene von Bedeutung für die Umsetzung neuer Pflegewerte sind, wird in unserem Projekt die These vertreten, dass insbesondere auch Differenzen in den kulturellen Traditionen von Regionen im Hinblick auf die Pflegekultur dazu beitragen, dass der Wandel pfadabhängig verläuft. Weiter wird der Untersuchung die These zugrundegelegt, dass die Art und Weise, in der die Akteure die lokalen Governance-Strukturen gestalten, von wichtiger Bedeutung ist. Auf der Grundlage des Ansatzes lokaler Pflegearrangements soll das Zusammenwirken von Leitbildern lokaler Akteure der Pflegepolitik und deren Umsetzung in der Altenpflegepolitik untersucht werden. Fallstudien zu vier städtischen Kommunen in West- und Ostdeutschland geben Aufschluss über spezifische lokale Wohlfahrtskulturen in Bezug auf die Altenpflege und deren Bedeutung im Rahmen der Pflegepolitiken. Die Fallstudien sollen vor allem auf Dokumentenanalysen, Expertengesprächen sowie auf Interviews mit relevanten Akteuren der lokalen Pflegepolitik basieren. Das Forschungsvorhaben soll dazu beitragen, den theoretischen Rahmen für die regional vergleichende Sozialpolitikanalyse weiterzuentwickeln und die Sozialpolitikanalyse um eine akteurszentrierte Perspektive und um eine systematische Analyse der Bedeutung kultureller Einflussfaktoren zu erweitern.

5.2 Zentrale Fragestellungen des Beitrags

Eine zentrale These des Forschungsprojekts bezieht sich auf die lokalen Governance-Strukturen: Die Art und Weise, in der die lokalen Governance-Strukturen ausgeprägt sind, ist von wesentlicher Bedeutung für das Maß und die Art und Weise, in der neue kulturelle Leitbilder lokal adaptiert und umgesetzt werden. In dem vorliegenden Beitrag gehen wir der Frage nach, wie sich

Governance-Strukturen regional vergleichen lassen, und welche Faktoren regionale Differenzen in den Governance-Strukturen erklären können.

5.2.1 **Zum Vergleich regionaler Governance-Strukturen**

Die Literatur zum Thema Governance in den Sozialwissenschaften ist mittlerweile unüberschaubar breit geworden. Dementsprechend gibt es auch eine Vielzahl an Untersuchungsansätzen, die die Veränderung von Governance-Strukturen zu ihrem Thema machen (für einen knappen Überblick vgl. Mayntz 2005; Schuppert 2005). Allen gemein ist, dass es um politische Steuerung geht und dass man davon ausgeht, dass diese als Folge von Veränderungsprozessen heute nicht mehr ausschließlich durch den Staat, sondern unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure erfolgt (Benz 2004).

Um für die Untersuchung eine adäquate Definition von Governance zu finden, ist es sinnvoll, zwischen normativen und deskriptiv-analytischen Ansätzen von Governance zu unterscheiden. Erstere fragen danach, ob ein oder mehrere bestimmte Merkmale von Governance-Strukturen erfüllt werden. So geht es etwa darum, ob Governance-Strukturen die Teilnahme aller Betroffenen am Politikprozess erlauben oder ob die Strukturen und Prozesse demokratischen Standards genügen. Beispiele sind hier die Konzepte der „participatory Governance“ (vgl. bspw. den Sammelband von Grote/Gbikpi 2002) oder der „Good Governance“ Begriff der Weltbank (vgl. Mayntz 2005). Diese Ansätze scheiden aufgrund der analytischen Fragestellung des Projekts aus.

Demgegenüber fragen deskriptiv-analytische Ansätze danach, wie die politischen Steuerungsprozesse gestaltet sind und welchen Einfluss diese Gestaltung auf das Ergebnis hat, weshalb Renate Mayntz (2004a: 75) von einer prozess- und problemorientierten Perspektive spricht.

Innerhalb der deskriptiv-analytischen Ansätze kann nach Mayntz (2004 a: 67) zwischen einem engeren und einem weiteren Begriff von Governance unterschieden werden. Der engere Begriff – Beispiele sind hier die Ansätze von Adrienne Héritier (2002) oder Rhodes (1997: 53) – formuliert Governance als eine „grundsätzlich nicht hierarchische Art des Regierens, bei der private korporative Akteure an der Formulierung und Implementierung von Politik mitwirken“ (Mayntz 2004b: 6).

Da wir hierarchische Steuerung für das Feld der Altenpflege aber nicht ausschließen können – so ist etwa die Heimaufsicht als einer der lokalen Akteure gegenüber den Betreibern durchaus weisungsbefugt (§ 17 HeimG) –, definieren wir Governance mit Renate Mayntz als: „... das Gesamt aller nebeneinander bestehender Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zum hoheitlichen Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004a: 66). Bei Governance in diesem Sinn geht es also um die wie auch immer zustande gekommenen Regelungen gesellschaftlicher Sachverhalte.

Das ‚Neue‘ an dieser Sichtweise von Governance ist nur, dass Governance nicht mehr nur als staatliche Steuerung unter Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure gedacht wird, sondern auch, dass, wie Arthur Benz es formuliert, „zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr eindeutig unterschieden werden kann“ (Benz 2004: 17). Der vorherrschende Interaktionstypus ist dann die Verhandlung zwischen den Akteuren der Governance-Struktur. Eindeutige Herrschaftsstrukturen sind in dieser Sichtweise eher selten, wenngleich hierarchische Steuerung dadurch nicht ausgeschlossen wird. Sie basiert dann aber weniger auf legitimer Autorität als auf der überlegenen Fähigkeit einzelner Akteure, Belohnungen anzubieten oder mit ernsthaften Verlusten zu drohen (Scharpf 2000: 282).

5.2.2 Vergleichende Analyse lokaler Governance-Strukturen

In den theoretischen Vorarbeiten für die regional vergleichende Analyse hat sich ergeben, dass eine Differenzierung zwischen zwei verschiedenen Dimensionen von Governance-Strukturen notwendig ist, die in der Literatur im Allgemeinen wenig Beachtung findet:

- a) Ebene der institutionalisierten Governance-Strukturen
 - Institutionalisierte Governance-Strukturen werden durch einen regulativen Rahmen, in unserem Fall die Pflegeversicherung auf der nationalstaatlichen Ebene, und Kooperations-Notwendigkeiten festgelegt. Der nationalstaatliche, regulative Rahmen ist für alle Regionen derselbe, während die Kooperations-Notwendigkeiten variieren mögen.

b) Ebene der Akteursbeziehungen im Rahmen der institutionalisierten Governance-Strukturen

- Für die Akteure gibt es Spielräume dafür, in welcher Weise sie im Rahmen der institutionalisierten Governance-Strukturen ihre Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen jeweils ausgestalten. Sie gehen Koalitionen und Netzwerkbeziehungen von unterschiedlicher Intensität und Dauer ein. Insbesondere im Hinblick auf diese Ebene der Akteursbeziehungen können sich die Governance-Strukturen im regionalen Vergleich unterscheiden.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung der Governance-Struktur bildet die vom SGB XI festgelegte Konstellation von Akteuren und deren Beziehungen. Das hat den Vorteil, dass die realen Governance-Strukturen der Untersuchungseinheiten in ihrer Abweichung von diesem ‚Fluchtpunkt‘ analysiert werden können.

Es handelt sich dabei um verschiedene Typen von Akteuren, die an den Governance-Strukturen beteiligt sind:

- Sie bestehen aus Akteuren, die auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen als solche definiert sind, sowie aus weiteren Akteuren, die auf der Grundlage von Kooperations-Notwendigkeiten beteiligt sind;
- Ein Teil der Akteure ist darüber hinaus in Mehr-Ebenen-Governance-Strukturen einbezogen.

Dies soll anhand der beiden folgenden Schaubilder verdeutlicht werden.

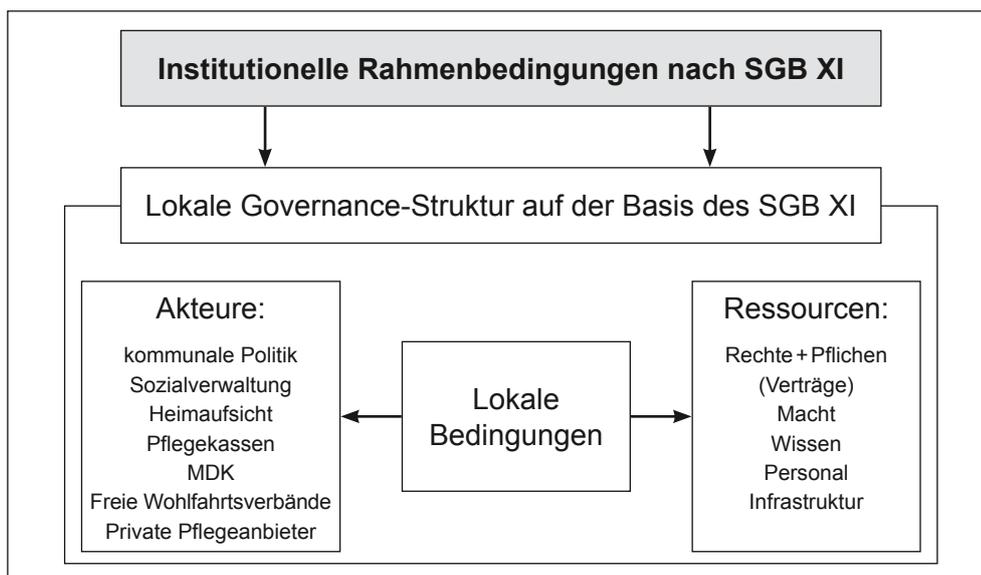


Schaubild 1: Durch das SGB XI institutionalisierte lokale Governance-Strukturen
Quelle: eigene Darstellung nach SGB XI

Zu den Akteuren auf der zu untersuchenden lokalen Ebene gehören einerseits staatliche Akteure, wie beispielsweise die Kommunalverwaltung und andererseits die nicht-staatlichen Organisationen der Pflegeanbieter in Form der freien Wohlfahrtspflege oder der privaten Anbieter.

Die Interdependenz zwischen den Akteuren resultiert teilweise aus dem SGB XI selbst, dass die in ihm genannten Akteure durch die Zuweisung von Rechten und Pflichten in Beziehung setzt. Dies wird im Schaubild 2 veranschaulicht.

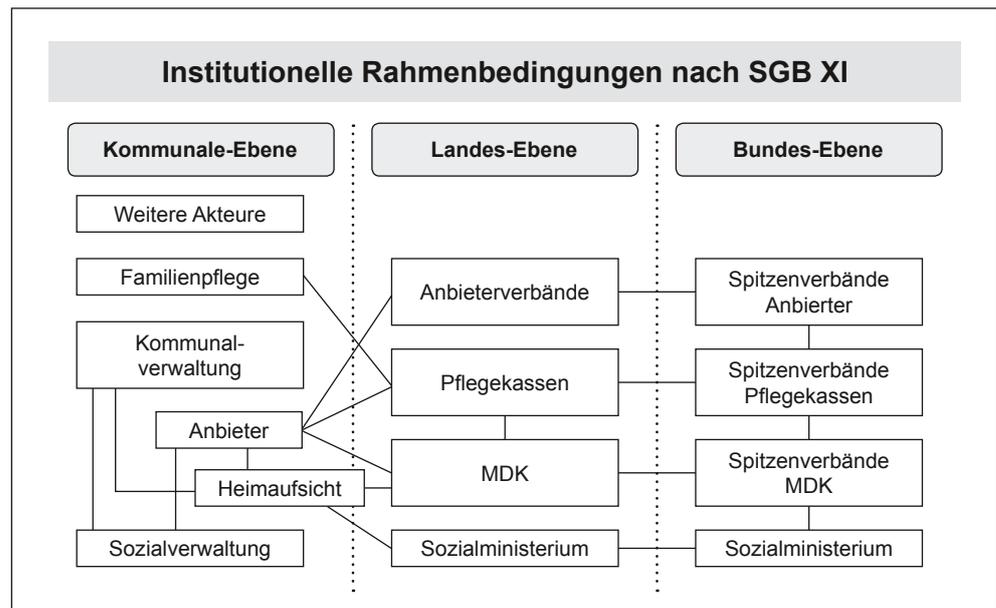


Schaubild 2:

Quelle: eigene Darstellung nach SGB XI

Gleichzeitig sind einige der lokal agierenden Akteure entweder gar nicht auf dieser Ebene, sondern auf einer überregionalen Ebene angesiedelt – wie die Heimaufsicht¹, die Pflegekassen oder der Medizinische Dienst der Krankenkassen (MDK) –, oder sie sind – wie viele Pflegeanbieter und die Kommunalverwaltungen – in vertikale Governance-Strukturen eingebunden. Wie sich die Beziehungen zwischen den Akteuren der unterschiedlichen Ebenen in den jeweiligen lokalen Governance-Strukturen auswirken, ist eine der spannenden Fragen des Projektes.

Wir gehen davon aus, dass sich in der Folge der Implementation des SGB XI zwischen den hier genannten Akteuren unseres ‚Fluchtpunktes‘ netzwerkartige Beziehungen aufgebaut haben (soweit sie nicht auch schon

¹ Nach § 23 HeimG bestimmen die Landesregierungen die für die Durchführung der Heimüberprüfungen zuständige Behörde. Diese ist in sechs Ländern kommunal und in zehn Ländern auf der Landesebene angesiedelt (vgl.: Schmitz und Schnabel 2006).

vorher bestanden), die in Abhängigkeit von den lokalen Bedingungen variieren. Unsere These ist in dem Zusammenhang, dass die Stärke der Netzwerkbeziehungen der jeweiligen lokalen Governance-Struktur einen wesentlichen Einfluss darauf hat, inwieweit neue überregionale Diskurse über Wohlfahrtswerte in der lokalen Pflegepolitik umgesetzt werden.

5.2.3 Typen lokaler Governance-Strukturen im Vergleich

Wir beziehen, wie oben schon gesagt, den Vergleich der Governance-Strukturen auf die Art der Beziehungen, die die Akteure im Rahmen der institutionalisierten Governance-Strukturen eingehen. Diese messen wir anhand der Stärke der Netzwerkstrukturen, dies ist die zentrale Variable für den Vergleich von lokalen Governance-Strukturen. Dabei unterscheiden wir zwischen zwei Dimensionen: zwischen dem Grad der Kooperation und der Dichte der Interaktion. Auf der Grundlage differenzieren wir zwischen schwach und stark ausgeprägten Netzwerken.

Indikatoren	Schwach ausgeprägte Netzwerke	Stark ausgeprägte Netzwerke
Grad der Kooperation	schwach	stark
Dichte der Interaktion	gering	hoch

Tabelle 1: Zentrale Dimensionen des Vergleichs von Governance-Strukturen auf der Basis lokaler Netzwerkbildung

Prinzipiell sind zwei gegensätzliche Wirkungsweisen von Netzwerkstrukturen im Hinblick auf die Durchsetzung neuer Wohlfahrtswerte in der Politik denkbar, weshalb wir zwei entgegengesetzte Thesen aufgestellt haben:

These 1: In schwach ausgeprägten lokalen Netzwerken besteht aufgrund der geringen Dichte der Interaktionen und der schwach ausgeprägten Kooperation wenig Austausch in Bezug auf neue Leitbilder der Wohlfahrtskultur, so dass der Einfluss neuer Wohlfahrtswerte, die in den Diskursen auf der überregionalen Ebene von Bedeutung sind, eher schwach ist. Demgegenüber führen die hohe Dichte der Interaktionen und der hohe Grad an Kooperation in stark ausgeprägten Netzwerken dazu, dass diese Werte stärker rezipiert und politisch umgesetzt werden.

These 2: Dort, wo die lokalen Netzwerkstrukturen stark ausgeprägt sind, besteht ein relativ stabiler Konsens über die geltenden Wohlfahrts- werte, was dazu führt, dass die Umsetzung neuer Wohlfahrts- werte in dem Fall eher blockiert wird, während schwach ausgeprägte lokale Netzwerke deren Umsetzung eher begünstigen.

Ähnlich wie das Beckert (1999: 792) für Institutionen formuliert, kann Macht kulturelle Leitbilder stützen oder nicht und so ihre Adaption in die lokale Wohlfahrtskultur behindern oder verstärken. Für die lokale Altenpflege vermuten wir, dass das von DiMaggios entwickelte Konzept des „institutional Entrepreneurs“ (DiMaggio 1988; vgl. auch Beckert 1999) anwendbar ist. Diese Entrepreneurs könnten die Wirkung bestimmter Leitbilder auf die lokale Wohlfahrtskultur verstärken. Solche Entrepreneurs wurden insbesondere auch durch das SGB XI etabliert, indem dieses Gesetz einige Akteure wie etwa den Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) mit klaren Aufgaben im Sinne des Leitbildes der Qualitätssicherung und mit entsprechenden Durchsetzungsmöglichkeiten versehen hat.

5.3 Erklärungs-faktoren für die Entstehung von regionalen Differenzen in den Governance-Strukturen

Weiter geht es um die Frage, welche Faktoren dazu beitragen, regionale Unterschiede in den Governance-Strukturen zu erklären. Konkret geht es um Einflussfaktoren, die die Stärke der Netzwerke beeinflussen, die von den lokalen Akteuren im Rahmen der institutionellen Governance-Strukturen gebildet werden.

Im Folgenden möchten wir drei Faktoren diskutieren, von denen wir annehmen, dass sie einen Einfluss auf Differenzen in der lokalen Netzwerk- bildung haben:

- (1) **Soziokulturelle Differenzen in Ost- und Westdeutschland**
- (2) **Grad der sozialen Integration einer Region**
- (3) **Ökonomische Situation**

(1) **Soziokulturelle Differenzen in Ost- und Westdeutschland**

In unserem Forschungsprojekt werden vier Untersuchungsregionen, davon jeweils zwei in den neuen und den alten Bundesländern, einbezogen. Wir gehen davon aus, dass sozio-kulturelle Unterschiede einen wesentlichen Einfluss auf die Differenzen in den lokalen Governance-Strukturen haben. Die jahrzehntelange Systemdifferenz zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR bis 1990 hat nicht nur zu institutionellen und strukturellen, sondern auch zu sozio-kulturellen Differenzen geführt. Diese sozio-kulturellen Unterschiede lassen sich vor allem an drei Aspekten festmachen, wie sie in der nachstehenden Tabelle gegenübergestellt sind: am Typ des Wohlfahrts-Mix, am Grad der Milieubindung und an der Stärke der Zivilgesellschaft.

Ostdeutschland	Westdeutschland
neu etablierter Wohlfahrtsmix	traditionell etablierter Wohlfahrtsmix
schwache Milieubindung	starke Milieubindung
schwache Zivilgesellschaft	starke Zivilgesellschaft

Tabelle 2: Sozio-kulturelle Einflussfaktoren auf die Stärke lokaler Netzwerke

Mit der Wiedervereinigung wurden die wohlfahrtsstaatlichen Grundprinzipien der alten auf die neuen Bundesländer übertragen. In den alten Bundesländern hatte sich ein Wohlfahrtsmix entwickelt, der auf dem „Subsidiaritätsprinzip“ beruhte. Dieser gab der Familie und den Wohlfahrtsverbänden eine zentrale Rolle bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen (vgl. Evers/Olk 1996). In der DDR wurde die Betreuung und Versorgung älterer Menschen, soweit diese Aufgaben nicht von der Familie übernommen wurden, im Wesentlichen durch staatliche Leistungen und Institutionen abgedeckt. Darüber hinaus wurde der zentralistisch strukturierte Staatsaufbau auch hinsichtlich der Gestaltungsspielräume auf der lokalen Ebene deutlich. Eine kommunale Sozialpolitik existierte nicht, so war auch die Netzwerkbildung auf der lokalen Ebene staatlich nicht erwünscht und wurde nicht als notwendig erachtet (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1993; Angerhausen u. a. 1996). Das zeigt einmal mehr, dass eine Artikulation von Interessen und Bedürfnissen auf lokaler Ebene nur sehr begrenzt möglich war und Handlungsspielräume auf der kommunalen Ebene eingeschränkt wurden (vgl.: Olk 1996; Angerhausen u. a. 1996). Die Selbstorganisation wurde durch die Zentralstaatlichkeit aufgehoben.

Nach der Wende wurden die Wohlfahrtsverbände, die in Westdeutschland führend waren, in Ostdeutschland neu etabliert, und sie erhielten eine führende Rolle bei der Versorgung mit sozialen Dienstleistungen. Das führte zu einem grundlegenden Wandel in der kommunalen ostdeutschen Institutionenlandschaft und zum Wandel in den Zuständigkeiten bei der Erbringung und Finanzierung von sozialen Leistungen (Backhaus-Maul/Olk 1993). Dabei war es folgenreich, dass die Akteure über geringe Erfahrungen mit der kommunalen Selbstverwaltung verfügten (vgl. ebd.). So konnten Angerhausen u. a. in einer Studie zur „Transformation intermediärer Organisationen“ in der Nachwendezeit zeigen, dass Wohlfahrtsverbände in den neuen Bundesländern in erster Linie ihre gesetzlichen Pflichtaufgaben erfüllen. Darüber hinausgehende Möglichkeiten, auch als sozialpolitische Akteure zu agieren, wurden weitestgehend vernachlässigt (vgl. Angerhausen u. a. 1996), die intermediären Organisationen in den neuen Bundesländern wiesen insgesamt deutlich geringere Aktivitäten hinsichtlich einer sozialpolitischen Mitgestaltung auf als in den alten Bundesländern. Mit der Systemtransformation wurden neue Leitbilder (u. a. auch zur Altenpflege) auf die neuen Bundesländer übertragen, die den in der ehemaligen DDR herausgebildeten Leitideen diametral entgegenstehen. Wie das Beispiel des verbandlichen Selbstverständnisses in den neuen Bundesländern zeigt, wurde zwar ein Transfer der Institutionenlandschaft und von sozialstaatlichen Prinzipien der BRD auf die neuen Bundesländer in Gang gesetzt, auf der sozio-kulturellen Ebene bestehen jedoch weiterhin Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland (Pfau-Effinger/Geissler 2002). Inwieweit diese Differenzen immer noch fortbestehen, wird ebenfalls Gegenstand des Forschungsprojekts sein.

Als Folge dieser Überlegungen gehen wir davon aus, dass die lokale Netzwerkbildung in den alten Bundesländern, wo die Akteure auf weit größere Erfahrungen in der kommunalen Selbstorganisation und Vernetzung zurückgreifen können, stärker ausgeprägt ist als in den neuen Bundesländern.

Milieubindung

Zudem bestehen Differenzen hinsichtlich der Milieubindung in Ost- und Westdeutschland. Traditionell weisen ostdeutsche Parteien, Vereine und Verbände eine schwächere Milieubindung als die westdeutschen auf (Roth 2001). Man kann davon ausgehen, dass eine stärkere Milieubindung zu einem höheren Grad der sozialen Kohäsion im Sinne von geteilten kulturellen Werten

sowie zur Entstehung von Vertrauen beiträgt. Vertrauen sowie geteilte Normen und Werte bilden die Grundlage für die Herausbildung von Netzwerken, was im Anschluss an Robert D. Putnam (1993, 2000) Ausdruck der Höhe des sozialen Kapitals einer Region ist. Wir nehmen daher an, dass sich regionale Unterschiede in der Milieubindung auf die Netzwerkbildung auswirken.

Da die Milieubindung in Ostdeutschland schwächer als in Westdeutschland ausgeprägt ist, gehen wir davon aus, dass auch die Netzwerkbildung auf der lokalen Ebene in Ostdeutschland schwächer ausgeprägt ist.

Zivilgesellschaft

Darüber hinaus existieren auch mehr als ein Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung Unterschiede in den zivilgesellschaftlichen Traditionen der alten und neuen Bundesländer (vgl. Roth 2001; Scharenberg 2004). Das autoritäre Regime der DDR hat sich bis tief in das gesellschaftliche Leben ausgewirkt, wodurch sich zivilgesellschaftliche Strukturen nur marginal ausprägen konnten (vgl. Scharenberg 2004). So existierte bspw. eine demokratische Vereinskultur, wie sie sich traditionell in dem alten Bundesgebiet entwickelt hat, in der ehemaligen DDR nicht. Auch heute fehlt es an einer vergleichbaren Vereinskultur in den neuen Bundesländern (vgl. Scharenberg 2004).

Die Besonderheit der ostdeutschen Zivilgesellschaft geht auch aus zahlreichen Studien zum bürgerschaftlichen Engagement hervor. Auch wenn die Zahlen durchaus variieren, so wird doch deutlich, dass das bürgerschaftliche Engagement in den neuen Bundesländern schwächer ausgebildet ist als in den Altenbundesländern und sich zudem durch eine andersartige Struktur auszeichnet (vgl. hierzu im Überblick: Roth 2001).

Die relative Schwäche der Zivilgesellschaft in Ostdeutschland führt dazu, so unsere These, dass die lokale Netzwerkbildung von Ostdeutschland weniger ausgeprägt ist als in Westdeutschland.

Zusammenfassend lassen sich folgende Thesen formulieren, die wir im Rahmen unseres Forschungsprojekts überprüfen wollen:

- Es gibt deutliche sozio-kulturelle Unterschiede im Vergleich von Ost- und Westdeutschland.
- Die sozio-kulturellen Differenzen führen zu Unterschieden in der Ausprägung der Netzwerkbildung.
- Wir vermuten, dass die Netzwerkbildung in Ostdeutschland schwächer ausgeprägt ist als in Westdeutschland.

(2) **Grad der sozialen Integration einer Region**

Wir gehen davon aus, dass sich der Grad der sozialen Integration in einer Region auf den Grad der Vernetzung in den Governance-Strukturen auswirkt. Mit ‚sozialer Kohäsion‘ bezeichnen wir dabei den Grad, zu dem die vielfältigen sozialen Gruppen in einer Region sozial integriert sind.

Eine komparativ angelegte Studie, in der lokale Beschäftigungspolitiken in einer deutschen und einer finnischen Kommune untersucht wurden, weist auf die mögliche Bedeutung des Grades der sozialen Integration als Einflussfaktor hin (vgl. Kunz 2004). Kunz will mit seiner Untersuchung erklären, warum es den Städten Giessen in Deutschland und Tampere in Finnland, die beide in der ersten Hälfte der 1990er Jahre eine hohe Arbeitslosenquote aufwiesen, in sehr unterschiedlicher Weise gelungen ist, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren – in Tampere gelang dies weit stärker als in Gießen. Kunz führt die Unterschiede im Wesentlichen darauf zurück, dass die soziale Kohäsion in der finnischen Region viel stärker ist als in der deutschen. Als Folge davon war auch die Netzwerkbildung unter den Akteuren in Tampere wesentlich stärker ausgeprägt, was maßgeblich zum größeren Erfolg der Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu Gießen beigetragen hat (vgl. Kunz 2004).

Wir gehen dementsprechend davon aus, dass sich ein hoher Grad der sozialen Kohäsion in einer Region vorteilhaft auf die Stärke der Netzwerkbildung auswirkt.

(3) **Ökonomische Situation**

Einen dritten Erklärungsfaktor stellt unseres Erachtens die lokale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen dar. Wie Heinze und Strünck auf der Grundlage eines Städtevergleichs zeigen, wirkt sich die finanzielle Ressourcenausstattung in den Städten auf die lokale Pflegepolitik aus (vgl. Heinze/Strünck 1996). Wir gehen davon aus, dass der Umfang der finanziellen Ressourcen, der den Akteuren zur Verfügung steht, von Bedeutung für die Netzwerkbildung in der lokalen Pflegepolitik ist, indem eine günstige ökonomische Situation die lokale Netzwerkbildung fördert.

5.4 Zusammenfassung

Im Zentrum unseres Projekts steht die Frage, wie sich neue kulturelle Leitbilder und Werte zur Altenpflege, die die Diskurse auf der internationalen und nationalen Ebene bestimmen, in der lokalen Wohlfahrtskultur niederschlagen und wie sie letztlich in der lokalen Pflegepolitik umgesetzt werden. Den Governance-Strukturen kommt dabei eine wesentliche Bedeutung zu. Wie wir gezeigt haben, können Governance-Strukturen auf der lokalen Ebene differieren. Wir gehen weiterhin davon aus, dass der Grad, zu dem neue kulturelle Werte und Leitbilder, die in nationalen und internationalen Diskursen dominieren, in der lokalen Wohlfahrtskultur aufgegriffen werden, vom Typ der lokalen Governance-Struktur beeinflusst wird. Die lokalen Governance-Strukturen lassen sich auf der Grundlage der Stärke der Netzwerkbildung typisieren. In diesem Zusammenhang vermuten wir, dass sich Differenzen im Grad der Netzwerkbildung durch lokale Bedingungen erklären lassen.

Literatur

- Angerhausen, S./Backhaus-Maul, H./Schiebel, M.:* „Nachwirkende Tradition und besondere Herausforderungen: Strukturentwicklung und Leistungsverständnis von Wohlfahrtsverbänden in den neuen Bundesländern.“ In: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hg.): Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. , Frankfurt/M.: Suhrkamp 1996, S. 377–403
- Backhaus-Maul, H./Olk, T.:* Von der „staatssozialistischen“ zur kommunalen Sozialpolitik. Archiv für Kommunalwissenschaften 1993, 2, S. 300–330
- Beckert, J.:* Agency, Entrepreneurs, and institutional change. The role of strategic choice and institutionalized practices in organizations. In: Organization Studies 1999, 20/5; S. 777–799
- Benz, A.:* „Governance – Modebegriff oder nützlich sozialwissenschaftliches Konzept?“ In: ders. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Governance Band 1) 2004, S. 12–27
- DiMaggio, P. J.:* „Interest and Agency in Institutional Theory.“ In: Zucker, L. G. (Hg.): Institutional Patterns and Organisations. Culture and Environment. , Cambridge Massachusetts: Ballinger Publishing Company 1988

- Evers, A./Olk, T. (Hg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag 1996*
- Grote, J. R./Gbikpi, B. (Hg.): Participatory Governance. Political and Social Implications, Opladen: Leske + Budrich 2002*
- Hanssen, J.-I.: The Scandinavian model as seen from the local perspective. In: Sipilä (ed.): Social care the key to the Scandinavian welfare model. Ashgate: Avebury 1997, S. 109–130.*
- Heimgesetz (HeimG) in der seit 01.01.2002 geltenden Fassung, hier aus Klie, T./Stascheit, U. (Hg.): Gesetze für Pflegeberufe. Gesetze Verordnungen Richtlinien., Frankfurt/M.: Fachhochschulverlag Der Verlag für angewandte Wissenschaften 2001, Band 70.*
- Heinze, R./Strünck, C.: Kontraktmanagement im Windschatten des „Wohlfahrtsmix“? Neue kommunale Steuerungsmodelle für das System der Wohlfahrtspflege. In: Evers, A./Olk, T. (Hg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag 1996, S. 295–322.*
- Heritiér, A.: „Introduction“, in: ders. (Hg.): Common Goods. Reinventing European and international Governance., Lanham: Rowman & Littlefield 2002*
- Kröger, T.: Local government in Scandinavia: Autonomous or integrated into the welfare state? In Sipilä, J. (Hg.): Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model, Aldershot: Avebury 1997*
- Kunz, J.: Unemployment and Employment Policy at the Local Level. A comparative case study. Tampere University, Studies in European Societies and Politics, Tampere 2004*
- Mayntz, R.: „Governance im modernen Staat“, in: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004 (Governance Band 1), S. 65-76*
- Mayntz, R.: „Governance theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?“ MPIfG Working Paper 04/1, 2004b*
- Mayntz, R.: „Governance theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?“, in: Schuppert, G. F. (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über den Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos 2005, S. 11–20*
- Olk, T.: „Wohlfahrtsverbände im Transformationsprozess Ostdeutschlands“, in: Kollmorgen, R./Reißig, R./Weiß, J. (Hg.): Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland. Empirische Befunde und theoretische Ansätze, Opladen: Leske + Budrich 1996, S. 179–216.*
- Pfau-Effinger, B.: Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation. Journal of Social Policy, 34, 1: 2005a, S. 3–20.*
- Pfau-Effinger, B.: Welfare State Policies and care arrangements. European Societies 7, 2: 2005b, S. 321–347.*
- Pfau-Effinger, B./Geissler, B.: ‘Cultural change and family policies in East and West Germany’, in Carling, A./Duncan, S./Edwards, R. (eds): Analysing Families: Morality and Rationality in Policy and Practice, London, New York: Routledge 2002*

- Powell, W. W.*: “Neither Market nor hierarchy: Network forms of organization.”, in: *Organizational Behavior*, 12, 1990, S. 295–336
- Putnam, R. D.*: *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993
- Putnam, R. D.*: *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York u.a.: Simon & Schuster 2000
- Rhodes, R. A. W.*: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press 1997
- Roth, R.*: Besonderheiten des bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Bundesländern. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2001, B. 39–40
- Scharenberg, A.*: Zustand und Perspektiven der politischen Bildungsarbeit in Ostdeutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2004, Bd. 7–8
- Schmitz, K./Schnabel, E.*: Staatliche Heimaufsicht und Qualität in der stationären Pflege. In: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV)* 4/2006, S. 170–178
- Schuppert, G. F. (Hg.)*: *Governance-Forschung. Vergewisserung über den Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos 2005
- Trydegard, G.-B./Thorslund, M.*: Inequality in the welfare state? Localvariation in care of the elderly – the case of Sweden, in *International Journal of Social Welfare*, Vol 10 Issue 3 2001

Frank Eckardt

6 Diskursive Governancestrategien Halle-Neustadt und die schrumpfenden Städte

6.1 Einführung

Die Stadtentwicklung der ostdeutschen Städte nach der Wiedervereinigung ist durch eine Vielzahl von Entwicklungen gekennzeichnet, die insgesamt als problematisch wahrgenommen wird. Im Allgemeinen wird dabei die Vielschichtigkeit der stadtesellschaftlichen Problemlagen zugunsten einer monokausalen Erklärungsweise aufgelöst. Es bleibt dahin gestellt, ob dies zwangsläufig aufgrund allherrschender Vereinfachungszwänge so sein muss, unzweifelhaft allerdings bleibt, dass die Selektion der Problemlage und ihre interpretative Bewertung nicht folgenlos bleiben. Aus der soziologischen Forschung ist dieser Vorgang als „labelling“ seit Jahrzehnten bekannt. Problem benennung ist Problemschaffung.

Die in diesem Beitrag verfolgte Fragestellung zielt damit über die kritische Diskussion des Leistungsfähigkeitsansatzes der Governance-Theorien für die Analyse der „lokalen Sozialpolitik“ hinaus bzw. leitet diese weiterführend aus. Wie der Blick auf den Forschungsstand zum Thema „Local Governance“ zeigen wird, sind die multiplen Anschlussmöglichkeiten von Governance-Konzepten nicht ohne eine Vorab-Diskussion der Problemlage herzustellen, für die diese angewandt und weiterentwickelt werden sollen.

In dieser Weise soll im Folgenden nicht von „einer“ bestehenden Governance-Theorie ausgegangen werden, sondern nach einer im Großen und Ganzen plausiblen Darstellung von städtischen Problemlagen wird die Sichtung von governancetheoretischen Ansätzen betrieben. Hierbei steht die Frage im Zentrum, in welcher Weise diese in der Lage sind, die diskursive Verarbeitung der vorgefundenen Problemlagen zu erhellen. Mit anderen Worten, es soll untersucht werden, inwieweit die praxeologische Verknappung der Sachverhalte in öffentlichen Diskursen mit Hilfe jener als Governance-Ansätze bezeichneten Theorien erklärbar ist.

Der Beitrag gliedert sich dementsprechend in einen Überblick über aus der sozialwissenschaftlichen Forschung als relevant erachtete Problemlagen ostdeutscher Städte, dem eine Darlegung wichtiger politikwissenschaftlicher Ansätze über die beobachtbare politische Transformation des „Lokalen“ vorangestellt wird. Mit stadtsoziologischer Analyse, exemplifiziert an Halle-Neustadt, und politikwissenschaftlicher Theorie wird die politische Programmatik mit dem „Stadtumbau Ost“ und dem diskursiv begleitenden „Schrumpfende Städte“-Projekt kontrastiert.

6.2 Theoretisierung von „Governance“

Hier kann nicht auf das schier unübersichtliche Feld verschiedenster Gebräuche des Begriffs „Governance“ in der politischen Praxis eingegangen werden. Davon unterschieden wird der „State of the art“ in der politikwissenschaftlichen Forschung und hierbei wiederum eingeschränkt jener, der sich um die Aufklärung von lokalen Wandelungsprozessen in Politik und Gesellschaft bemüht. Obwohl es auch auf diesem eingeschränkten Feld eines Definitionsversuchs von „Local Governance“ nicht zu einem einheitlichen Verständnis kommen dürfte, ist jedoch festzustellen, dass es bei einer Großzahl von Autoren zu expliziten und impliziten Konnotaten bei der Verwendung dieses Wortes kommt (vgl. Eckardt 2004). Die Einführung des Begriffs insbesondere in die deutsche Debatte, die keine adäquate Übersetzung des Anglizismus bereithält, unterstreicht umso mehr, dass mit dem Begriff „Governance“ die Hypothese einer veränderten gesellschaftlichen und politischen Situation im Raum steht, wobei sich insbesondere die Verfasstheit und das Agieren bisheriger politischer Institutionen und Akteure verändert zu haben scheinen. Mit dieser vagen Andeutung, dass die politikwissenschaftlichen Beobachter eine relevante Veränderung ihres Forschungsfeldes zum Ausdruck bringen möchten, mag zunächst eine Irritation einhergehen, weil aus der politischen Praxis – man denke an die Verwendung der „good governance“ durch die Weltbank – sehr wohl relativ eindeutige semantische Zuschreibungen dieses Veränderungsprozesses vorliegen, vom analytischen Ansatz her ist diese Offenheit der Governance-Forschung allerdings durchaus von Vorteil (Benz 2003, 387). Näher zugespitzt lässt sich die Governance-Analyse in der Wei-

se führen, in der sich die veränderten Beziehungen zwischen Gesellschaft und Politik auf der Seite der Letztgenannten untersuchen lassen. Sie kommt allerdings nicht ohne eine Einbeziehung der Interferenzen, Interaktionen und Interdependenzen zwischen den verschiedenen Subsystemen der Gesellschaft aus, von denen der Staat und der Markt die wichtigsten sind (Jessop 1998). Grundlage der Analyse ist eine Schärfung der Definition des Betrachtungsgegenstandes, der die Perspektive auf die verschiedenen Relationen zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auf eine Ebene stellt. Hierzu wurde mit Rückgriff auf die ökonomische Herkunftsgeschichte der Governance-Theorie auch in der politologischen Debatte der Ansatz eines Neo-Institutionalismus herangezogen (Voigt 2002). Als Quintessenz dieses Theorietransfers wurde festgehalten, dass Steuerung und Regulierung als Vorgänge von Institutionen zu betrachten sind, die sich dazu vielfältige direkter und indirekter Formen der Beeinflussung bedienen können. Damit schließt der angelsächsische Governance-Begriff an eine deutsche Theoretisierung von Steuerungsfähigkeit politischer Institutionen an, die bereits in den neunziger Jahren intensiv geführt worden war, wenn auch unter anderen Vorzeichen und mit anderen theoretischen Referenzhintergründen. Gesellschaftliche Ausdifferenzierung, Verhandlungsprozesse, organisierte Selbstregulierung und politische Interventionen finden in einem vielschichtigen Umfeld statt (vgl. etwa Mayntz 1996). Hierbei wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass sich heutige Steuerungsformen größerer gesellschaftlicher Komplexität, stärkeren Entwicklungsdynamiken und erhöhter Diversität der Akteure zu stellen haben (vgl. Kooiman 1999). Dadurch werde die funktionale Aufgabenteilung politischer Organisationen fragwürdig und erfordert andere Steuerungskonzepte. Mithin lässt sich die Governance-Debatte also als eine doppelt ausgerichtete politologische Theoretisierung verstehen, in der es einerseits um eine auf den allgemeinen gesellschaftlichen Organisationswandel, initiativ in der politischen Ökonomie/Wirtschaftswissenschaften, zielende Analyse veränderter Sozialbeziehungen und deren institutionelle Einbettung geht (hier wird Governance als Policy-Forschung anschlussfähig), andererseits ist ihr Fokus zum Teil begrenzter und stehen die neueren Steuerungsformen im Mittelpunkt des Forschungsinteresses (mit Anschluss an politics/policies-orientierter Politikwissenschaften). Letztere Ausrichtung hat sich durch den schlagwortartigen Übergang von „Government zu Governance“ Gewicht verschafft und Governance zum Teil mit dem Regieren durch netzwerkartige Steuerungsformen

gleichgesetzt (vgl. Rhodes 1996). Zugespitzt ließen sich beide Fragerichtungen als einmal auf die kollektive Steuerungsfähigkeit von gesellschaftlichen Prozessen, Entwicklungen und Dynamiken gerichtet charakterisieren, während andermal die Steuerung des politischen Organisationsfeldes im Vordergrund des Forschungsinteresses steht.

Zentraler Bestandteil beider Ansätze, die hier weitestgehend zusammen verfolgt werden sollen, ist die Fokussierung auf das Verhältnis zwischen institutionellem Umfeld und Steuerungsmechanismen. Näher politologisch betrachtet handelt es sich bei der Umfeldanalyse um eine Kartographie von Kontroll-, Koordinations- und Motivationsumfeldern. In der Betrachtung der Governance-Formen treten entsprechend nicht nur hierarchische Organisationsmodi, sondern insbesondere heterarchische Typen wie Netzwerke, Regime, Allianzen und Hybridformen zwischen vertikalen und horizontalen Verknüpfungen auf. Insbesondere der Begriff der Netzwerke hat in der Governance-Debatte einen wichtigen Stellenwert eingenommen, mit dem ein Koordinationsmodus, der auf Normen, Vertrauen, Reziprozität, Prestige und Reputation aufbaut, eingeführt wird (vgl. Fürst et al. 2001). Der beobachtete Wandel der gesellschaftlichen und politischen Steuerung bringt dementsprechend nicht einen Wechsel durch eine Steuerungslogik (Staat) zu einer anderen (Markt), sondern mindestens noch eine zusätzliche Form hervor, die einer eigenen Logik entspricht. Governance ist dementsprechend nicht ein neuer Steuerungsmodus, sondern stellt die Transformation von Gesellschaft und Politik, eine Ausdifferenzierung der Steuerungsmöglichkeiten mitsamt ihrer Kontrafakturen, Überlappungen und Hiatus dar, der insgesamt als ein Steuerungsmix zu verstehen ist (Ostrom 1999). Als deren mehr oder weniger in der Governance-Forschung unisono proklamierte Governance-Modi verbleiben Markt (Preismechanismen), Hierarchie (politische Macht), Korporatismus, legalistische Regelung und Verhandlungssysteme (Netzwerke, assoziative Selbstregulation). (vgl. Kaufmann 2002, 190–195). Für die (lokale) Sozialpolitik ergibt sich durch diese Auffächerung der politischen Steuerung durch eine Inkorporation gesellschaftlicher Regulationsmodi der Verlust einer eigenständigen Steuerungsweise, denn die genannten Governance-Modi sind nicht mehr sektortypisch nach Markt und Staat sowie Drittem Sektor aufgeteilt, sondern im Zuge wachsender Interferenzen penetrieren sie in die jeweiligen anderen Sektoren ihre eigenen Steuerungsmodi und -logiken (vgl. Offe 2000). Nicht behauptet wird die (vollständige) Übernahme von Logiken

der Steuerung wie populistisch: der Staat als Unternehmen, sondern vielmehr steht die Gewichtung der Governance-Formen im Zentrum der Forschung (vgl. Voelzkow 1999), inwieweit sie sich ergänzen, befördern, verdrängen oder verunmöglichen. Dabei wird insbesondere die Frage nach der Phasenhaftigkeit von Governance-Ansätzen betont, mit der der jeweilige Primat von Steuerung im Vordergrund des Governance-Mix steht (vgl. Newman 2001). Weitergehende Forschungen betonen die Bedeutung des politischen Akteurs als wichtige Forschungsebene in der Governance-Theorie. Bei wechselnden Governance-Stilen, temporären und situativen Prioritäten der Steuerungsmodi wird das Individuum mit seiner Koordinationsfähigkeit zur wichtigen Schlüsselstellung, um die unterschiedlichen Regeln, Organisationsstrukturen, Verfahrensweisen, Entscheidungsprinzipien und Verhaltensweisen derart zu kombinieren, so dass eine effektive Prozesssteuerung politischer/gesellschaftlicher Aufgaben gewährleistet ist. In der Auseinandersetzung über die Struktur-Akteurs-Fundierung politischer Theorie bietet die Governance-Theorie ansatzweise eine Antwort, mit der im begrenzten Maße „self-governance“ als Form der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse anerkannt wird (Ostrom 2000a). Inwieweit sie als intendierte oder nicht-intendierte Governance-Form auch politisch konstituiert wird, ist eine kontroverse Debatte. Im Rahmen der „local governance“ geht diese mit Vorstellungen und Limitationen des „empowerment“ einher. Sie wirken gouvernemental. Im Vordergrund steht keine Analyse einer bestimmten Politik oder Praxis, sondern eine Analyse der spezifischen Rationalität, die es der politischen Praxis ermöglicht, ihre unterschiedlichen Gegenstandsbereiche zu ordnen. Nur ansatzweise kann darauf verwiesen werden, in welcher Weise einzelne Diskurse die Rationalisierung von Politikpraxen ermöglichen. Die Analyse der Gouvernementalität will vielmehr die innerdiskursiven Diskrepanzen und ihre verschiedenen Nominalisierungen ausarbeiten. Aus diesem Grunde versteht sich die Reflexion der Diskurse als eine Analyse des *régime de rationalité* (Foucault 1994, 30). Die politische Praxis des Regierens (*gouverner*) geht mit den Diskursen (*mentalité*) eine semantische Symbiose ein, die es nicht mehr erlaubt, sie lediglich als Diskurse zu bezeichnen. Vielmehr werden sie von den Intentionen des Regierens formatiert und kategorisiert. Diese Macht-Wissens-Komplexe werden als Politik verstanden. Im Sinne Foucaults wird dann eine genealogische Diskursanalyse betrieben, wenn politische Rationalitäten nicht als Diskrepanz zwischen Wirklichkeit und Plan, sondern als bereits in der

jeweiligen Diskurspolitik notwendigerweise brüchig und widersprüchlich verstanden werden (Foucault 2000). Die Aufgabe einer diskursiven Governance-Forschung besteht demzufolge in dem Aufzeigen der internen Grenzen, Antagonismen und Friktionen, die ein Scheitern der jeweiligen Politiken zwangsläufig macht.

Urbane Governance-Regime stellen den Kontext für individuelle und gesellschaftliche Praktiken, Lebensformen, Kulturmuster, Wissen, Macht und Herrschaftsstrukturen dar (Hamedinger 1998, 204 f.). Der Raum ist der Ort, an dem Wissen, Raum und Macht zusammenfließen. Auftrag der Governance-Forschung wäre es, eine „Archäologie“ des Wissens zu betreiben, um eine Kritik an Institutionen zu formulieren. Ziel ist die Demaskierung der unsichtbaren Mechanismen der Gewalt, die mit solchen Raum-Macht-Wissens-Komplexen etabliert werden (vgl. Rabinow 1984). In der Stadt haben sich, historisch gesehen, bestimmte Territorialisierungen ergeben, die vielfältige Linien politischer Organisation und Intervention als herausragende Governance-Modi der meisten Staaten seit dem 19. Jahrhundert ergeben. Wie Nicolas Rose verdeutlicht hat, sind hierfür die Mentalitäten und Strategien des Regierens entscheidend gewesen, die durch den Aufbau von „Gemeinschaften“ mit territorialem Bezug realisiert wurden. Nachbarschaften und ihre Institutionen dienen als Technologien der Mikro-Gouvernementalität. Dabei werden tiefgreifende Strukturierungen hervorgebracht, die sich vor allem auch auf eine Wissensproduktion orientieren, bei der das gemeinschaftliche Leben als ein soziales Ideal propagiert wird. Rose stellt dar, wie sich durch das „Community“-Konzept der Sozialwissenschaften politische Macht und soziale Potentiale aktivieren lassen (Rose 2000). In diesen Gemeinschaften findet eine Individualisierung der Loyalität statt. Die Partizipation des Einzelnen wird verpflichtend und moralisch eingefordert. Dies funktioniert allerdings nur in der Umgrenzung eines bestimmten Netzwerkes (Familie, lokale Verankerung, thematische Organisationen wie Tier- oder Umweltschutz etc.). Diese stellen Projekte der politischen Identifikation dar, mit denen das Individuum sich als Teil einer Gemeinschaft zu definieren hat. Für diese Projektpolitiken ist eine Institutionalisierung von Symbolen, Narrativen und Techniken der Selbstregierung nötig. Gemeinschaft bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur das selbst organisierte oder durch Verträge eingerichtete Stadtviertel. Das Territorium ist in eine besondere Form des Regierens eingewoben. In dieser Weise endet das abstrakte, über

National- bzw. Wohlfahrtsstaaten organisierte „Soziale“. Die nationalstaatliche und räumlich-entfremdete Regierungsform des Sozialstaates wird durch eine community-bildende und territorialisierte Identity policy abgelöst. Die Konsequenz des Wechsels der Regierungsformen bedeutet eine Reorganisation des einheitlichen Raums des Sozialen. Außerhalb der Community gibt es keine Hilfe. Notwendig werden neue Herrschaftstechnologien gegenüber all denjenigen, die ausgeschlossen und marginalisiert werden. Neue Räume einer panoptischen Herrschaft entstehen, für die heruntergekommene Sozialwohnungen, überfüllte Gefängnisse, Obdachlosen-Container, Asylantenschiffe, „schrumpfende Städte“ und andere Raumformen eingeführt werden. In den Mikro-Machträumen entstehen zugleich aber auch wilde Räume, die eine gewisse Eigenständigkeit erobern können. Mit Foucault ergibt sich eine diskursive Governance-Forschung, die sich um die Frage der Rolle der Macht und des Wissens in der Steuerung der Stadt bemüht. Sie formuliert Regime der Technologien, die eine Regierung der Stadt jenseits der formalen Herrschaftsformen durchsetzen. Um die implizite Logik der Regimepraktiken zu erforschen, sollen die charakteristischen Formen der Sichtbarkeit und Wahrnehmungsgeografien untersucht werden, die sich an bestimmten Orten und ihren Milieus manifestieren. Die subjektiven Sichtweisen sollen als intentional verstanden und nach der Integration in das vorhandene Vokabular und den Produktionsweisen von Wissensbeständen analysiert werden. Ziel ist die Identifikation bestimmter Rationalitäten der städtischen Gouvernamentalität und ihrer Technologien (vgl. Isin 2000). Die moderne Stadt mit ihrer Integration von städtischer Politik und territorialer Räumlichkeit mutiert zu einer Stadt der fragmentierten Räume, in denen die städtische Politik-Struktur nur noch als ein Akteur unter vielen aufzufinden ist.

6.3 Interpretationsspielräume der ostdeutschen Transformation

Die Argumentation wird durch eine Darstellung der sozialwissenschaftlichen Forschung fortgesetzt, die sich als Transformationsforschung generiert und auf die der Ansatz der diskursiven Governance-Forschung im Weiteren angewendet werden soll. Transformationsforschung in diesem Sinne ist eine

erste Generierung eines Wissen-Interpretationsmacht-Zusammenhangs, der sich als Rahmenbedingung für das Raumregime der „schrumpfenden Stadt“ darstellt.

Nach der Wende schien es vielen Autoren angebracht zu sein, sich auf die Frage nach Theorien mittlerer Reichweite einzulassen, die zwar die grundlegenden Veränderungen Ostdeutschlands wie einen umfassenden sozialen Wandel nicht behandeln können, die aber im Sinne Mertons (1967) spezielle Thematiken aufgreifen und untersuchen können (Merkel 1994). Erträge der Transformationsforschung werden aus verschiedenen Forschungsrichtungen aneinandergereiht und lose miteinander in Beziehung gesetzt (vgl. Bertram/Kollmorgen 2001). Die Transformationsforschung hat sich einem äußeren Erwartungsdruck der Gesellschaft zu beugen, die den Veränderungsprozess bilanzieren und Zwischenergebnisse in einer beurteilenden Weise präsentiert haben möchte. Diesem Druck können sich, wie die vielen Publikationen vermuten lassen, nicht wenige Transformationsforscher nur schwer entziehen (z. B. Bulmahn 2000; Huege 2000; Noll/Habich 2000; Zapf 2000).

Transformationsforschung und Transformationstheorien stehen in einem diffizilen Verhältnis zueinander, insofern der theoretische Anspruch besteht, die Transformation als einen umfassenden und richtungsoffenen Prozess sozialen Wandels in einem Zeit-Raum zu thematisieren und über empirische Bestandsaufnahme – kritisch als befundlastig beurteilt (Werz 1997) – hinauszugehen (Hopfmann/Wolf 2001, 30 ff.). Hinzu kommt eine Dominanz der ökonomischen und juristisch-politologischen Transformationsforschung, ausgerichtet auf direkte und schnelle Politikberatung und Prozessbegleitung, vor der soziologischen, während sich die traditionelle Regionalwissenschaft die jeweiligen Spezifika „ihrer“ Region als entscheidenden Ausgangspunkt der Theorie-Bildung nahm. Die Innovation der soziologischen Theorie durch die Transformationsprozesse wurde vielfach eingeklagt (Offe 1994), blieb aber aus (Kreckel/Pollack 1996).

Schon früh ist kritisiert worden, dass ein Theorienvergleich in der Transformationsforschung hinsichtlich der jeweiligen Erklärungskraft ausgeblieben ist (Hondrich 1991). Insofern die theoretischen Annahmen der Transformationsforschung explizit erkennbar werden, verorten sie sich zuerst in den modernisierungs- und systemtheoretischen Bezugshorizonten. Im Rahmen der Modernisierungstheorie wird der Kritik an der intrinsisch unterstellten zielgerichteten Entwicklung durch die Innovation der Pfadabhängigkeit

begegnet (Zapf 1994). Aus dieser Perspektive heraus wird das „Erbe“ der DDR in der Regel als vor- oder unmodern oder mit teilweisen „Modernisierungsvorsprüngen“ beurteilt (Geißler 2000). Ambivalenzen, Rückfälle und Krisen werden in den Ansatz integriert, so dass sich die Modernisierung als ein Prozess der Destabilisierung der gesamten Bundesrepublik darstelle, woraus sich eine Auseinanderdriften der beiden „Subgesellschaften“ (Müller 1995, 24) ergebe, deren Zusammenführung sich als fragwürdig darstellen lässt (Ettrich 1993). Gegen die modernisierungstheoretische Transformationsforschung werden insbesondere Vorwürfe vorgebracht, die deren „holistische“ Konzeption für fragwürdig halten, weil diese die Komplexität der zu bearbeitenden Problemlagen und -ereignisse reduktionistisch behandle (vgl. Mayer 1994). Selbst wenn sie auf generative Phantasien verzichte, impliziert das Modernisierungskonzept ein sich phasisch gestaltendes Beschreiben von Entwicklungen, das mehr auf die Verknüpfung von Ereignissen als auf Erklärungszusammenhänge abziele. Simplifizierend wirkt die modernisierungstheoretische Transformationstheorie, wo sie mittels Schlüsselbegriffen wie „Differenzierung“ oder „Wertewandel“ diese empirisch nachweisen will (Reißig 1994). Auswege aus dieser Theorieschwäche bietet vordergründig Zapfs Ansatz, unter der Ägide der Modernisierungsprogrammatis auch Eliten-, Innovations-, Klassen- und Sozialstrukturanalyse betreiben zu wollen (Zapf 1996). Ungeklärt bleiben die theoretischen Beziehungen zwischen den Subtheorien und der Leit-Theorie der Modernisierung, die sich an anderen Ansätzen instrumentalistisch zu nähren droht (Schmid/Wehrich 2001, 164). Schließlich reibt sich die Kritik an der modernisierungstheoretischen Lesart der Transformation an dem unüberhörbaren Mitsummen universalistischer Konzeptionen, die zugunsten der Erarbeitung von kontingenten Konstellationen mit Bezug auf Konfliktlinien des Überganges aufgegeben werden sollten (Müller 1996). Hier drohe die Gefahr, nur noch den historischen Sonderweg der Transformation der neuen Bundesländer zu sehen (Offe 1994). So lässt sich resümieren, dass die Modernisierungstheorie für die Transformationsforschung einen höchstens deskriptiven Rahmen vorgebe (Mayntz 1994). Empfohlen wird, dass die transformationstheoretischen Vermittlungsbemühungen insgesamt zur Schärfung der Instrumentarien genutzt und die herangezogenen Grundlagentheorien intensiver ausgelotet werden sollten. Perspektivisch „blinde Flecke“ wie eine „Supertheorie“ sollten vermieden werden (Kollmorgen 1996). So ließen sich „Konturen“ des Transformationsprozesses

entdecken (Sahner 1995), aber keine deutlichen Evolutionen: Während ein weit fortgeschrittener Prozess der administrativ-politischen Transformation (Wollmann 2001) und der ökonomischen Veränderungen beschrieben werden kann und vor allem am Anfang der Forschung im Vordergrund gestanden hat – so wird inzwischen bezweifelt, ob der Transformationsprozess überhaupt als sozialer Wandel betrachtet werden kann, oder ob es sich nicht vielmehr um „grundsätzliche Veränderungen von politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen“ (Kaase/Lepsius 2001, 359) handele. Soziale wie psychologische Kategorien finden nun die Aufmerksamkeit der Transformationsforschung, wo diese traditionell außen vor geblieben wären, etwa bei der Analyse der „nichttechnischen Innovationsprobleme bei der ostdeutschen Produktionsmodernisierung“ (Schmidt 2001, S. 181 ff.). Auch die Analyse der „Regionalpartei“ PDS im ostdeutschen Parteiensystem (Niedermayer 2001), einer Spaltung der politischen Gesellschaft hinsichtlich des Vertrauens in die Institutionen (Gabriel 2001) sowie der Arbeitsmarktentwicklung (Lutz/Grünert 2001) weisen auf Transformationsaspekte, die sich einerseits nicht durch einen linearen Entwicklungsprozess erklären lassen, wie andererseits die Bedeutung einer hinreichenden theoretischen Würdigung sozio-ökonomischer wie sozio-politischer Prozesse unterstrichen wird. Die subjektive Verarbeitung der Transformation richtet sich dabei an einem subjektiven Evaluationsprozess aus. Die modernisierungstheoretische Transformationsforschung unterstellt hier die Annahme, dass eine Leistungssteigerung der Sozialstruktur mit objektivierbarem Gratifikationsplus die psychologische Bilanz der Wiedervereinigung für die Ostdeutschen bestimme, und lässt andere Prozesse sozialpsychologischer Art unbetrachtet (Geißler 2000). Stattdessen wäre eine Verortung des Prozesses im ökonomischen, politischen wie kognitiven Koordinatensystem vorzunehmen, bei dem die Bedeutung von Zirkeln von transformationsbezogener Erwartungsbildung und Erwartungsenttäuschung betont und eine „in sozialintegrativer Hinsicht ungünstige Konstellation“ (Wiesenthal 1995, 100) konstatiert werden muss. Thematisiert wird die Entstehung einer „ostdeutschen Identität“ in Auseinandersetzung mit der westdeutschen Gesellschaft, deren „Siegermentalität“ (Maaz 1995) eine Kolonialisierung bewirke und deshalb eine defensive „Ethnisierung“ zur Folge habe (Brie 1994). Eine gefährliche „Selbstaussgrenzung“ werde sichtbar, bei der die „Ostdeutschen“ allerdings nicht, nach ihrem Meinungsbild, als monolithischer Block zu betrachten sind (Winkler 1999). Zu kurz greift

der Beschreibungsversuch der „Entwicklung des subjektiven Faktors“, wenn er mit einer Konzeption von „Integration“ endet, die sich als Akzeptanz der Marktwirtschaft und der Konkurrenzdemokratie bewiese (Gensike 1998). Reflektiert werden im starken Maße „Ost-West-Identitätskonstruktionen“, die ein starkes „regionales“ Selbstbewusstsein der Ostdeutschen, ein Gefühl der Deklassierung und positive persönliche Eigenschaften (höhere Sozialkompetenz, ausgeprägtes Gerechtigkeitsgefühl, weniger Karrieredenken) aufnehmen (Reißig 2000, 92 ff.). Wahrscheinlich gestaltet sich der psycho-soziale Identitätsprozess vielschichtiger und in Bezug zu verschiedenen sozialen Tatsachen. Mit dem Begriff „Identität“ sollen Verhalten und Anpassung im Transformationsprozess als Teil eines Selbstkonzeptes analysiert werden, das individuelle Orientierung, Umweltbezug und Selbstbewertung in einem lebenslangen Prozess miteinander verwebt. „Identität“ sei somit als soziale Kategorie objektivierbar (Trommsdorff 1995, 118). Wechselwirkungen zwischen Identitätsbildung und sozialen Beziehungen werden als stabilisierend thematisiert. Die soziale Identität definiert sich mit Bezug auf Selbst- und Fremdbestimmung. Sie kennzeichne sich im Transformationsprozess als Übergang von einem homogenen zu einem heterogenen Kontext (129). Das Umfeld der sozialen Identitätsfindung lässt sich tendenziell als individualistisch (mit dem Ergebnis von unabhängigen Identitäten mit hoher persönlicher Abgrenzung) oder kollektivistisch (zu interdependenten Identitäten mit hoher Gruppenkonformität) einstufen. Die „Wende“ stelle eine Identitätskrise dar, da die identitätsstiftenden Agenturen (zumindest vom DDR-Staat) wegfielen und diskreditiert wurden. Der Übergang von einem familistischen System mit deutlicher Eigen- und Fremd-Unterscheidung zu einer diffusen Landschaft von unterschiedlichen Gruppenzugehörigkeiten wird zudem als Identitätsbelastung erfahren, wodurch ein erhöhtes Kontinuitätsbedürfnis entstehe. Während die „Ankerpunkte“ der Identitätskonstruktionen im Ost-West-Vergleich – oder als abgekoppelte „periphere“ Region (Woderich 1996) – liegen (Trommsdorff/Konradt 2001), ist die Bearbeitung der psychologischen Probleme über Kontroll- und Zukunftsorientierungen nach allgemeinen wie kohorten- und entwicklungsspezifischen Kategorien zu differenzieren (Trommsdorff 1994, 25 ff.). Insbesondere die Krise in den sozio-moralischen Orientierungen der Jugendlichen scheint evident zu sein, wobei die sich entwickelnden Sozialisationsmuster von anomischen, materialistischen und antisozialen Tendenzen gekennzeichnet sind (Krettenauer et al. 1994, 75 f.).

Andererseits scheint bei den Jugendlichen ein Wertewandel nachvollzogen zu werden, der den älteren Kohorten schwerer fällt (Schnabel/Baumert/Roeder 1994), und verfügten sie für ihre Bildungskarrieren durch kontinuierliche Erziehungsstile über große Bewältigungsressourcen (Hormuth 2001), wodurch sich ein eklatanter Widerspruch zwischen Werten, Schulbildung und Sozialisationserfahrung ergebe. Insgesamt zeichne sich ein psychosozialer Transformationsprozess auf hohem psychologischem Kostenniveau ab, der als klassischer Widerspruch zwischen individueller Freiheit und sozialer Bindung erlebt werde (Reis et al. 2000). Dabei scheint die Dimension der „alltäglichen Lebensführung“ als ein Korrektiv zwischen sozialstrukturellen Benachteiligungen zu wirken oder anderenfalls gegenüber der Durchschlagskraft von sozialstrukturellen Rahmenbedingungen zu versagen (Wehrich 1998, 475 ff.). An den gesamtgesellschaftlichen Transformationsprozess angebunden, rekonstruiert Hradil die „subjektive Modernisierung“, bei der er unterschiedliche „subjektive Modernisierungslücken“ in Ost und West ausmacht. Milieus funktionierten meso-soziologisch als Transmissionsebene: Größere traditionelle Milieus, von der „Individualisierung“ unberührte ländliche Gegenden und häuslich-bescheidene Lebensstile stehen gegenüber besonders in der post-industrialisierten Gesellschaft wieder aufgewerteten gemeinschaftsbezogenen Einstellungen, einer Chaos-Mentalität und der Nutzung von ökonomischen und privaten Netzwerken (Hradil 1996). Doch gegen eine sich nur auf Ost-West-Unterschiede stützende subjektive Modernisierung sind Vorbehalte zu machen, da etwa Zufriedenheits- und Unfairness-Erfahrungen stärker durch den beruflichen Status determiniert werden (Bierhoff 1999). Veränderungen der Beschäftigungsverhältnisse und der Arbeit(-swelt) kommen stärker zum Tragen (Pankoke 2001). Die Arbeitslosigkeit werde nicht von allen als Desintegration erfahren (Hahn 1999). Zu koppeln wären diese Befunde an den milieutheoretischen Ansatz, der sich mit den transformationsbedingten Makro-Strukturveränderungen der Berufs- und Einkommensverläufe (Mathwig/Habich 1997) und der Mobilität sozialer Lagen (Berger-Schmitt 1997) auseinandersetzt. Müller/Hofmann/Rink zeigen einen historischen Milieuwandel auf, der die spezifischen historischen Bedingungskonstellationen (Verwerfungen des Zweiten Weltkrieges; Herausbildung der modernisierten Sozialmilieus seit den 70er Jahren; gegenwärtiger Transformationsprozess) in Verbindung mit sozio-politischen makroskopischen Veränderungen (1997) bringt. Obwohl von den Autoren eine Polarisierung,

der Verlust der Mitte, befürchtet wird, kann dem auch entgegnet werden, dass gerade die Öffnung der Milieus den Jugendlichen die Gelegenheit einräumt, sich den „objektiven“ Verhältnissen anzupassen (Berger 2001).

6.4 Das Lokale der Transformation

Proklamiert wird, dass es sich unter Bezug auf die Eigentumsverhältnisse und die hierarchische Planungsgewalt des DDR-Staates über die Stadt um „grundlegend andere Rahmenbedingungen“ (Häußermann 1996, 7) handelt, die bei der Analyse der Transformation ostdeutscher Städte zu beachten seien. Mehr noch als den machtlosen Stadtarchitekten und den lokalen Vertretern der Kommune wurden die Städte von den Betrieben gestaltet (Neckel 1992). Über diese regelte sich auch das soziale Leben in den Städten, und sie verwalteten die soziale Infrastruktur, verteilten Wohnungen und schufen Zugang zu anderen Gütern (Lüders 1991). Die „sozialistische Stadt“ (Barth 1998) war ideologisch auf die „Homogenisierung der Gesellschaft“ angelegt (Enyedi 1994, 62). Diese realisierte sich aufgrund der Mangelwirtschaft auf niedrigem Niveau, die sozial-räumlichen Einschränkungen galten deshalb für die meisten in gleicher Weise (Marcuse 1991). Die Stadt wurde zu einer Einheit des „Gesamtbetriebs“ DDR (Niethammer 1990). In den wegen des weitgehend realisierten Top-Down-Ansatzes wichtigen städtebaulichen Leitbildern wird die Stadt als Ort kommunikativer Zentralität verstanden, mit der räumlich der Vergemeinschaftungsprozess betrieben werden soll (Flierl 1991). Innerhalb der „Normalbevölkerung“ (Häußermann 1995, 19) waren deshalb keine nennenswerten Segregationseffekte nach Einkommen oder materiellem Wohlstand vorhanden (Fuchs/Demko 1979). Insgesamt beschreibt Häußermann die ostdeutsche Urbanität als durch eine vergemeinschaftende Lebensweise geprägt, deshalb sei „selbst im kleinsten Dorf ein urbanistischer Lebensstil gelebt“ worden (1995, 9 und 41). Der Urbanitätsbegriff rekurriert auf die Zurverfügungstellung von sozialer Infrastruktur und insbesondere einen Wohnungsbau, der auch in der Peripherie stattfand, wenn dort die entsprechenden Betriebe ihre Belegschaft arbeitsnah unterbringen wollten. Auch Neef/Schäfer behaupten: „Insofern war das Leben in der DDR sicher urbaner und „moderner“ als im Westen.“ (1995, 50).

Diese verklärende Perspektive auf das Leben in ostdeutsche Großsiedlungen wie in Halle-Neustadt ist durch eine Analyse der Sozialbeziehungen zu ersetzen. Wenngleich die sozialen Netzwerke, die sich über die Betriebe und dem Arbeitsleben insgesamt – formell wie informell – organisierten, als „zweite Heimat“ empfunden werden konnten (Nawroth/Kullmann 1993), spielten diese für Aktivitäten außerhalb des Arbeitsplatzes eine geringe Rolle (Diewald 1995). Wenig persönliche Teilnahme ermöglichten die nachbarschaftlich organisierten sozialen und kulturellen Organisationen und Veranstaltungen, die von einem hohen Maß an sozialer Kontrolle gekennzeichnet waren (Schlesinger 1994) und eine Integrationswirkung auf das Sozialmilieu hatten (Harth/Herlyn 1996, 158). Die Bindungen an den direkten Wohnort entwickelten sich aber dennoch eher nicht auf der Grundlage von persönlichen Beziehungen zwischen den Bewohnern (Harth 1994). Es verbleibt darauf hinzuweisen, dass in der Stadt der DDR die Familienbande entscheidend waren (Diewald 1991). Die Stabilität in den Beziehungen reflektiert eine gesamtgesellschaftliche „Langsamkeit“ in den sozialen Bewegungen (Weiske 1996), weswegen auch die Verhaftung an den Ort – vermittelt durch geringe Arbeitsmobilität und Wohnungsrestriktionen – eine Stadt-Flucht erschwerte und sich somit ein „deutlich geringerer Urbanisierungsgrad der DDR“ konstatieren lässt (Mackensen 1992, 742). Entscheidend für die Konfiguration sozialer Netzwerke in ostdeutschen Städten war eine deutliche Trennung aufgrund persönlicher Wertschätzung, weshalb eine ausgesprochene Wir-Ihr-Dichotomie mit Zuschreibung negativer moralischer Urteile gegenüber den Fremden notwendig wurde (Gutberger/Neef 1994). Somit ergibt sich eine konfigurationssoziologische Gemeinschaftsbildung anhand der Etablierten-Außenseiter-Trennlinien.

In zahlreichen Forschungen wird die ostdeutsche Gesellschaft als ein Raum eigener Lebensstil-Dimensionen anerkannt. Zunächst haben viele Analysen der ostdeutschen Lebensstile einen gesellschaftlichen Raumbegriff konstituiert, der „Ostdeutschland“ insgesamt als Raum – dies zumeist im Vergleich zu einem „westdeutschen Raum“ – versteht. Beispielhaft sei hier auf den Vergleich der Typologien hingewiesen, den Spellerberg und Berger-Schmidt ermittelten (1998). Aufbauend auf den Ergebnissen des Wohlfahrtsurvey von 1993 und einer item-reduzierten Befragung drei Jahre später, bei denen mittels Cluster-Analyse neun west- und ostdeutsche Lebensstil-Gruppen identifiziert wurden, ließen sich für die westdeutsche Lebensstil-

Landschaft deutlichere Veränderungen erkennen als im Osten: Traditionelle Lebensstile haben an Bedeutung gewonnen, während der „ganzheitlich, kulturell orientierte Typ mit sozialem Engagement“ weniger häufig anzutreffen war. In Ost wie West hat aber am meisten der hedonistisch Freizeitorientierte zugenommen. Obwohl sich eine Angleichung der Lebensstil-Gruppen abzeichnet, wird für eine Aufrechterhaltung der verschiedenen Gruppen plädiert, da bestehende Unterschiede sonst verwischt würden. Wichtigste Ost-West-Unterschiede sind demnach, dass das Leben mit Kindern im Osten keine Veränderung des Lebensstils hervorbringt, Freizeit werde mehr im häuslichen Umfeld verbracht, eine geschlechtsspezifische Trennung zeige sich besonders im jugendlichen, außerhäuslichen, geselligen Bereich. Dessen ungeachtet verbleibt eine zu erklärende, an die Statuslage gebundene Lebensstil-Entwicklung mit Bezug auf die „Lebensqualität“ im Osten zu konstatieren und eine „Individualisierung“ des Lebensstils eher gering. Insgesamt ergeben sich für die auf Ost-West-Vergleichen basierte Lebensstil-Forschung erhebliche konzeptionelle Probleme, wie augenscheinlich anhand der oftmals im besonderen verglichenen und für die Lebensstilforschung paradigmatischen Gruppen der „Arbeiter“ (Vester 1995, 37–42) und der „Alternativen“ (Zierke 1995) bei näherer Betrachtung des ostdeutschen Sozialraumes deutlich wird. Dabei ist die „longue durée“ von Lebensstil-Determinanten relevant, die nicht nur die Erfahrungen der sog. „Wende“ und der DDR-Sozialisation und -Sozialstruktur zur Kenntnis nimmt, sondern auch die regionale Persistenz von Sozialräumen wahrnimmt. Aus dieser Perspektive wird erkennbar, dass die DDR als eine nur wenig weiter entwickelte industrielle Klassengesellschaft fortwirkt, die von einer „erstaunlich großen traditionellen Arbeiterklasse“ (Vester 1995, 16), der bis zu 63 Prozent der Bevölkerung zuzurechnen sind, geprägt wurde. Die Konsistenz der Milieubedingungen und -unterschiede sind kennzeichnend für die Verarbeitung der Wende-Erfahrung und der entstrukturierenden und restrukturierenden Prozesse in der postindustriellen Gesellschaft der Bundesrepublik (Vester/Hoffmann/Zierke 1995).

6.4.1 Halle-Neustadt

Die Frage nach der Transformation und der Analysefähigkeit des Governance-Ansatzes hätte für Halle-Neustadt einen historischen Ausgangspunkt zu definieren. Im Allgemeinen muss angemerkt werden, dass dies für alle ähnlich gelagerten Vorhaben relativ schwierig ist, weil die Forschung zum DDR-Städtebau und zum Leben in Großsiedlungen nach wie vor durch eine selektive Sichtweise geprägt ist, die sich in erster Linie auf räumliche Dimensionen beschränkt und oben genannte Aspekte der Transformation im Sinne einer sozialen gesellschaftlichen Einbettung nicht berücksichtigt. Der Unterschied zwischen geplanter und realisierter sozialistischer Stadt wird zumeist nicht in Rechenschaft gezogen (Bodenschatz, 2001, 324). Davon abgesehen hat Halle-Neustadt auch in den Standardwerken dieser Forschungen keinen Platz gefunden (zum Beispiel bei Barth 1998, Durth/Düwel/Gutschow 1998).

Jedoch ist Halle-Neustadt ein Beispiel, in dem empirische Forschung bereits in den achtziger Jahren den Wert der kulturellen und Sozialdynamik für das Verständnis der Wirklichkeit der sozialistischen Städte aufzeigte. Während der DDR-Zeit wurde Halle ein regionales Zentrum für die nahe gelegenen chemischen Industrien, den Bergbau, die elektronischen Niederlassungen, Metallurgie und Maschinenbau (Eckardt 2006). Um die Arbeiter und ihre Familien unterzubringen, planten die Sozialisten die neue Stadt Halle-Neustadt als die größte überhaupt durch die DDR errichtete. Diese Neustadt wurde mit der Intention befrachtet, dem sozialistischen Ehrgeiz, mehr als nur eine Schlafburg zu bauen, zu genügen. 1963 traf der Ministerrat die formale Entscheidung, um die „Chemiearbeiterstadt Halle-Neustadt“ zu errichten, hauptsächlich für die Arbeiter der chemischen Industrie gedacht, mit der Absicht „die neue Stadt sollte die besten Bedingungen für ein sozialistisches Gemeinschaftsleben hinsichtlich kultureller Tätigkeiten, Gebrauchsguts, Gehäuses, Sports und Erholung“ (Ministerrat, 1963) zur Verfügung stellen. Die Entscheidung wurde getroffen, um alles für eine „neue sozialistische Stadt“ anzubieten (Könnemann 1982). Die Stadt wurde geplant und innerhalb von neun Jahren unter dem Hauptarchitekten Richard Paulick, der „neuesten internationalen Erfahrung folgen“ wollte, konstruiert um 20.000 Einwohnern unterzubringen. Die Neustadt wurde durch eine lange Ringstraße mit der alten Stadt Halle verbunden. 1967 gewann Halle-Neustadt die Rechte einer autonomen Stadt, und hauptsächlich Familien mit Kindern bezogen diese als

modern erfahrenen Wohnungen. 1974 stieg die Zahl der Einwohner bis auf 70.000 Personen in 21.000 Wohnungen. Der Zentralkomitee der sozialistischen Partei entschied, in Halle-Neustadt weitere 30.000 Einwohner unterzubringen und sukzessive bis 1980 weiter zu vergrößern. Der Ausbau nach 1971 war ein Teil der nationalen Wohnungspolitik des Honecker-Regimes, um die allgemeine Wohnungsnot in der DDR mit Hilfe der vorfabrizierten Hochhäuser zu lösen.

In einem Buch, das mit der Widmung an die sozialistische Revolution eingeleitet wird, wurde die Geschichte von Halle-Neustadt von einer anonymen Kollektivgruppe von Autoren beschrieben (Halle-Neustadt 1972, 133). In ihrem Kapitel über Gemeinschaftsbeziehungen verweisen sie auf die Gestaltung im Geiste einer sozialistischen architektonischen und städtischen Philosophie. Die „Nachbarschaft“ wurde als ein bürgerliches Konzept gesehen, das ein Zurück zur Kleinstadt beinhalte und das es zu überwinden gelte. Nachbarschaftliches Zusammenleben wird hier auf Bürgertum zurückgeführt, das in seiner kapitalistischen Ausformung gescheitert sei. Die Autoren argumentieren, dass Menschen in einer sozialistischen Gesellschaft, in der ja die Intelligenz des Einzelnen zunehme, aufgrund von sich entwickelnden, unterschiedlichen kulturellen Interessen weniger eng zusammenleben wollen. Entsprechend marxistischen Theorien ist eine höhere Konzentration von Bewohnern in einer Zeit, in der das Gesetz der (kapitalistischen) Volkswirtschaft vorherrsche, unvermeidbar. Sozialistische städtische Planung soll es folglich als eine ethische Aufgabe sehen, Bewusstsein bei den Bewohnern zu schaffen, damit gemäß der sozialistischen Notwendigkeiten im Allgemeinen gelebt werde, und sich um ein dementsprechendes „Klima“ zu kümmern. Ein allgemeines pädagogisches Programm, mit dem „Verantwortlichkeit“ ausgebildet, die ästhetischen Gefühle und das Sachwissen vermittelt werden sollten, wurde entworfen, dem die städtische Planung von Halle-Neustadt folgen sollte. Der Wert des Zentrums wurde in dieser halbamtlichen Deutung der sozialistischen Planung für Halle-Neustadt unterstrichen, die als „sozialistisch vorbildliche Stadt“ gesehen wird (179). Das Stadtzentrum von Halle-Neustadt wurde als entscheidend für die städtische Struktur und als ein Konzentrationspunkt für das Leben der Bewohner im Allgemeinen gesehen (135). Die Autoren weigern sich, mögliche Alternativen zu dieser Idee zu besprechen. Dieses wird offensichtlich, wenn sie die Idee von Gemeinschaftsräumen in den Wohnkomplexen ablehnen, dies mit dem Argument,

dass unter den neuen kritischen ökonomischen Umständen solche Plätze nicht finanzierbar seien. Außerdem wird der Wert solcher Gemeinschaftsorte mit Hinweis auf entsprechende Erfahrungen in Moskau deshalb in Frage gestellt, weil diese nicht genutzt würden.

Die Planung von Halle-Neustadt orientierte sich an einem funktionalistischen Raumverständnis, das nach einer distributiven Logik Ortsbedeutungen festlegte (vgl. Halle-Neustadt 1972, 42). Diese Planungsperspektive vollzog die allgemeinen Annahmen modernen Bauens, virulent seit den verschiedenen Etappen städtebaulichen Diskurses über die Bedürfnislage von Bewohnern, und wie diese durch eine Funktionstrennung in verschiedene Lebensbereiche zu erfüllen sind. Hierbei handelt es sich – wenn auch unter gesellschaftspolitisch spiegelbildlich anderen Umständen – um ein Modernitätsverständnis im Städtebau, das, wie oben dargestellt, in die Simplifizierung einer allgemeinen modernisierungstheoretischen Lesart von Transformation heute münden kann. In der Mitte von Halle-Neustadt wurden drei Funktionsbereiche geplant: ein kulturelles und ein Sportzentrum im Westen, eine politisch-kulturelle Mitte im Kern und ein Versorgungszentrum im Osten (111). Das Stadtzentrum sollte das Herz des Gemeinschaftslebens sein und wurde als großräumiger allgemeiner Raum geplant. Dieser Plan wurde nie verwirklicht. Das Versorgungszentrum bestand aus einer Einkaufshalle (Kaufhalle), zwei Cafés, einem Kiosk, einem Geschäft für lederne Tücher, einem Geschäft für Damen- und Herrenbekleidung, einem Geschäft für Glas und Porzellan, einem Buchverkäufer, einem Blumenhändler, einer Bank und einem Postamt, einem Friseur, einem Optiker, einer Wohnschule (Internat) und einem polyklinisches Krankenhaus. Diese städtebauliche Interpretation reproduziert und generiert ein Individualitätsverständnis, das insbesondere in der mentalen, kulturellen und psychologischen Dimension von der politischen Form von Steuerungsprozessen getrennt wird. Die Fixierung von bestimmten Bedürfnissen, insbesondere der kulturellen, wird deshalb als eine Form von Politischer Steuerung verstanden, bei der die individuelle Mobilität zwangsweise eingeschränkt wird (werden musste). Für kulturelle Tätigkeiten war eine Funktionsseparation und deren soziale Kontrollmöglichkeit von Anfang an geplant worden. Die kulturellen Gebäude wurden im Süden und im Südosten von Halle-Neustadt zentriert, was einen gehbaren Abstand bis 1,5 Kilometern für die Einwohner der Nordteile ergab. Ein zentrales Element der Fixierung kultureller Individualitätssteuerung waren die sogenannten

Jugendvereine. 28 von 17 waren in den Räumen der Polytechnischen Hochschule eingerichtet worden. Der wichtigste Jugendklub war am „Gimritzer Damm“ gelegen, der eine ehemalige Kaserne der Aufbauarbeiter benutzte. Das Gebäude wurde durch Hochhausgebäude umgeben und war „ein wenig versteckt“ angelegt. 1981 wurde dieses Gebäude erneuert und das Kino „Prisma“ mit 530 Sitzen dort eingerichtet.

In einer früheren Untersuchung über den „Effekt der städtischen Formen der Architekten Weber und Zimmermann wurden 42 Passanten nach ihren Vorstellungen über das Stadtzentrum von Halle-Neustadt befragt. Obgleich die niedrige Anzahl der Interviewten nur geringe Schlüsse auf die allgemeine Haltung zu dieser Frage zuließ, wurde der ermittelte Einblick dennoch von den Autoren als plausibel eingestuft: „Halle-Neustadt hat keine zusammenhängende städtische Form. Die Mitte wird von den Einwohnern nicht mehr als ein funktionalistischer Ort angesehen. Damit wird dem öffentlichem Raum jenes Potential für das angeblich intendierte Gemeinschaftsleben, eben die Möglichkeit der Vermischung von funktionalen Aspekten, abgesprochen, es ist keineswegs ein ‚fließender‘ Raum, in dem individuelle Mobilität die Grenzen der ökonomischen, sozialen und kulturellen Grenzen überschreiten könnte. Dieses Stadtzentrum ist eben nicht als Organisator der soziologisch-psychologischen Verhältnisse zu betrachten, sondern er ist Ausdruck eines politischen Machtverhältnisses, das sich im Raum versteckt, von dort unsichtbar, heterotop den Einzelnen dirigiert. (vgl. Weber/Zimmermann, 1980, 185). Es wurde dadurch unwahrscheinlich, im Stadtzentrum durch persönliche Begegnung diese manifestierte Herrschaftsordnung durch temporäre Handlungen in der Begegnung mit dem „Anderen“ zu überwinden, die Chance urbanen Lebens, spontaner und zufälliger Grenzüberschreitungen wurde verunmöglicht. Übertüncht wurde diese in Beton gegossene Steuerung des Einzelnen in funktionaler Separation durch eine Rhetorik, (siehe oben) des Sozialen. Über die Ideologie der Sozialgemeinschaft hinaus aber hatte das DDR-Regime eine Gesellschaft der hohen externalisierten Steuerung aufgebaut. Diese verursachte eine Atmosphäre des gegenseitigen Misstrauens und des Gefühls, dass öffentliches Auftreten nicht sicher sei (vgl. Wolle 1998). Bereits in den sozialistischen Leitlinien der städtischen Planung waren öffentliche Plätze nur vorgesehen, um Raum für politische Demonstrationen zu bieten, die das sozialistische Regime stützten.

6.5 „Stadtumbau Ost“ und „Schrumpfende Stadt“

Die politische Landschaft der Steuerungsansätze um die als Problem gekennzeichnete Situation von Halle-Neustadt wird durch eine vielfältige und widersprüchliche Insitutionen-, Akteurs- und Diskurslage gekennzeichnet, wie sie für den Mehrebenenstaat Bundesrepublik Deutschland charakteristisch ist, und den hier zu beschreiben nur in seiner selektiven Betrachtung und unter Bezug auf die analytische Fragestellung der Governance-Theorien angebracht erscheint. Zugespitzt ist nach politischen Innovationen zu fragen, die potentiell als Indikator neuer Steuerungsformen in Gesellschaft und Politik zu betrachten sind. Die Programme „Stadtumbau Ost“ und das Projekt der Bundeskulturstiftung „Schrumpfende Städte“ sind als solche zu verstehen. Beide Programme stellen nicht nur durch ihre schiere Neueinführung eine Poltikinnovation dar, sondern sind als zwei Seiten der gleichen Münze zu betrachten. Sie verstehen sich, wie durch folgende Nachweise kenntlich gemacht wird, als sich ergänzende Governance-Instrumentarien. In der Gesamtschau beider Programme ergibt sich die Frage nach dem „Modus“ dieser Doppelpackung, dem gesellschaftspolitischen Profil lokaler Sozialpolitik.

Auffallend an beiden Programmen ist, dass sie sich einer Analyse durch sozialwissenschaftliche Forschung zu entziehen versuchen und dadurch auch der gängigen Forschungsstrategie, Anspruch und Wirklichkeit mit politischer Programmatik zu konfrontieren. Dies wird offensichtlich, wenn man das relativ bescheiden ausgestattete Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ vergleicht, das durch seinen holistischen Anspruch geradezu zu einer solchen Evaluation einlädt, der auch alle namhaften Stadtforscher gefolgt sind. Zu den hier besprochenen Programmen herrscht hingegen weitgehende Funkstille. Dies hat mit vielen unterschiedlichen Gründen zu tun, behauptet wird aber, dass die Rollenaufteilung zwischen „Schrumpfende Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ erheblich dazu beiträgt.

„Stadtumbau Ost“ kaschiert kaum seine wohnungswirtschaftliche Ausrichtung und seine Motiviertheit, Stadtgestaltung unter das Diktat wirtschaftlicher Rentabilität von Wohnungseigentümern, insbesondere der großen lokalen Wohnungsgesellschaften, zu stellen. Von verantwortlicher Seite ist man sich dieser selektiven Ausrichtung sehr wohl bewusst, was einerseits flankierende Maßnahmen wie die Stadtentwicklungskonzepte und Wettbewerbe zur

Kinderfreundlichkeit beweisen, andererseits auch der bewusste Hinweis auf den Diskurs über „schrumpfende Städte“ aufgegriffen wird.

Dass eine politische Programmatik dieses, auch finanziellen Ausmaßes dermaßen von einseitigen Interessen getragen wird, wurde nicht von allen politischen Akteuren hingenommen und hat zu erheblicher Kritik geführt. Interessanterweise ist diese Kritik wenig nach außen gedrungen und hat offensichtlich kaum Einfluss gehabt. Nachgewirkt hat dies dennoch, wie etwa an der Einleitung zum Kongress „Zwei Jahre Stadtumbau Ost“ des damaligen Bundesministers Stolpe abzulesen ist: „Das Wort ‚Stadtumbau‘ hat nach anfänglicher Skepsis unterdessen einen guten Klang“ (BVBW 2004, 5). In Anbetracht der weitgehenden Ausrichtung des Programms auf Abriss ist dieser Euphemismus zu rechtfertigen. Der Minister verbleibt deshalb bei dem Anspruch: „Wir benötigen Ideen und Informationen aus der kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Praxis, aus der Wissenschaft und aus der Stadtplanung. Mit anderen Worten: Wie sind auf die Mitwirkung aller Akteure angewiesen!“ (a. a. O.). Deutlich wird hierbei sehr, dass der Bürger, der Bewohner und Betroffene dieser Programmatik, nicht direkt vertreten, nicht als Akteur genannt wird. Wie Realität und Praxis dieses Programms zeigen, ist dies kein Lapsus linguae, sondern gewollte Veränderung einer bis dahin entstandenen bundesrepublikanischen Planungskultur, in der direkte Formen der Partizipation zum guten Ton, oftmals sogar zum Planungserfolg, gehörten. Wenn, wie oben diskutiert, die Transformation gouvernementaler Steuerung des Einzelnen durch eine funktionalistische Stadtplanung nun durch eine Institutionenlandschaft bundesdeutscher Bonheur abgelöst wird, so ist governance-theoretisch zu fragen, ob damit die individualisierte Steuerung aufgehoben, verstärkt oder in anderer Form fortgesetzt wird. Letzteres wird hier behauptet, da wiederum dem Einzelnen die Möglichkeit genommen wird, politisch-administrative vorgelegte Rollenfunktionen zu überschreiten: Der Bewohner hat keine Chance, zum Bürger zu werden.

An den Stellen, an denen das Programm „Stadtumbau Ost“ dieses Defizit aufgreift, werden die Maßnahmen als Beitrag zur Steigerung der städtischen Attraktivität gerechtfertigt. Die damalige parlamentarische Staatssekretärin Iris Gleike führt zunächst als Erfolgskriterium des Programms auf, dass mehr Häuser abgerissen wurden, als bis dahin geplant waren, um dann in wenigen abschließenden Worten zu behaupten: „Ich habe kurz angerissen, was wir in zwei Jahren Stadtumbau erreicht haben (...) Dabei kam ein Aspekt zu

kurz, der vielleicht unseren größten Erfolg dargestellt. Ich meine den Klang, den das Wort Stadtumbau unterdessen hat.“ (10). Die Umdeutungsstrategie eines lediglich privatwirtschaftlichen Interessen dienenden Programms wird als wesentlichster Erfolg dargestellt. Die Politikerin verweist auf die Stadtentwicklungskonzepte, die zum Schluss auch die Stadt attraktiver machen werden: „Das haben inzwischen auch die meisten Bürger und Akteure in den Städten begriffen. Die anfängliche Skepsis ist einer großen Bereitschaft zur Mitwirkung gewichen.“ Paternalistische Politik allenthalben, wir Kinder werden eines Tages verstehen, dass alles zu unserem Besten geschieht. Der Bürger darf mitmachen, die soziale Demokratie Deutschlands war schon einmal weiter, Demokratie als (Mit-) Entscheidung durch die Betroffenen.

Das legitimatorische Feigenblatt „Stadtentwicklungskonzepte“ entpuppt sich schon bei näherer Betrachtung als nur ein weiteres Mittel der Veräußerung politischer Handlungsspielräume. Ungeschminkt wird der marktwirtschaftliche Governance-Modus in den „Stadtumbau“ Ost von der Wohnungswirtschaft einverleibt: „Die Philosophie der Stadtentwicklungskonzepte beruht darauf, dass Stadtentwicklung nach städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Vorstellungen (...) stattfindet“, so der Präsident der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen Lutz Freitag (a. a. O, 13).

Zur Praxis der Stadtentwicklungskonzepte berichtet Doehler-Behzadi, Leiterin des „Büros für urbane Projekte“, die für das betreffende Bundesministerium mit der Analyse der Beiträge des Wettbewerbs beauftragt worden war: „Die integrierte Arbeitsweise war für Bund und Länder eine wesentliche Aufforderung bei der Erstellung der Stadtentwicklungskonzepte. In erster Linie ist jedoch die Zusammenarbeit von Stadt und Wohnungswirtschaft praktiziert worden.“ (a. a. O., 26). Aus der Interpretation der eingereichten Beiträge konnte sie verschiedene Verfahren der Erstellung dieser Konzepte ermitteln. Dennoch war ihr allgemeiner Eindruck, dass „die informellen Arbeitsstrukturen überwogen haben und ausreichend dafür waren, die Konzepte zu erstellen. Besonders gute Voraussetzungen bestanden und bestehen, wenn die Chefebene eingebunden war. Diese Arbeitsstrukturen scheinen weiterhin die Grundlage für die Fortschreibung und Umsetzung der Stadtentwicklungskonzepte zu sein.“ In den einzelnen Kommunen ist aber dieses Instrument durchaus auch mit Sensibilität für die soziale Lage geschrieben worden und hat die Stadt das Allgemeinwohl zu berücksichtigen versucht. Die geringe Bedeutung, die die Konzepte haben, ergibt sich aus deren von vornherein

schwachen institutionellen Einbindung, da sie lediglich als Teilnahmebeitrag für einen Wettbewerb produziert wurden, eine bindende Kraft für die weitere Ausrichtung des Stadtumbaus Ost und für die Stadtentwicklung haben sie dadurch nicht: „Das bedeutet, dass nach Abschluss des Bundeswettbewerbs das Integrierte Stadtentwicklungskonzept oft nicht weiter vervollkommen wurde, vermutlich vielerorts in Schubladen verschwunden ist und nicht die Rolle spielt, die ihm zugedacht ist, nämlich ein ständig fortzuschreibendes und qualifiziertes Instrument der Stadtpolitik zu sein.“ (a. a. O., 35). Mit der Governance-Theorie lässt sich das „Stadtumbau Ost“-Programm als eine Politikveränderung verstehen, bei der wichtigste Lebensbereiche des Bürgers, das direkte Wohnumfeld, sein Ort und Art und Weise des Wohnens nicht im Rahmen der bereits vorhandenen Institutionenlandschaft von Kommunen geregelt werden, sondern durch eine massive Intervention des Bundes, bei der das Netzwerk von Wohnungswirtschaft und den „Chefs der Stadt“ einen neuen Steuerungsmodus einführt. Hierbei werden bis dahin existierende politische Steuerungsprinzipien, wie Öffentlichkeit, Kritikmöglichkeit, direkte Beteiligung, Abwägung differenzierter Interessen und langfristige kommunale holistische Planung zugunsten einer einseitigen wohnungswirtschaftlichen Perspektive verdrängt.

In Anbetracht der, wie oben dargestellt, vorhandenen individualisierten-diskursiven Steuerung durch den DDR-Städtebau schließen „Stadtumbau Ost“ und „Schrumpfende Städte“ an diese nahtlos an und berücksichtigen nicht die durch Wegzug und soziale Anomie sichtbare Unzufriedenheit mit dieser Politik. Die herbeigesehnte Inwertsetzung des Bürgers findet nicht statt, sondern wird durch eine kulturelle Kompensationsstrategie ersetzt, die unter dem Legitimationsdiskurs des „Schrumpfens“ verharrt: „Wir befinden uns erst am Anfang eines langen Weges. Stadtumbau ist eine wichtige, längerfristig angelegte, neue Aufgabe. Die Bevölkerung schrumpft. Man wird das nur teilweise durch Zuwanderung ausgleichen können“, wird apodiktisch-prospektiv vorgegeben (a. a. O, 9). Die Botschaft heißt: Schrumpfung ist nicht veränderlich, sie ist schlimm, muss ausgeglichen werden. Der Stadtumbau Ost schafft die politisch-administrative Governance-Ebene als eine nicht-reflektierbare Veränderung politischer Steuerung eines komplexen gesellschaftlichen Prozesses, indem er alternative Interventionsmöglichkeiten, vor allem aber die bestehende Individualisierungsproblematik unreflektiert lässt. An dieser Stelle schließt das Projekt der Kulturstiftung des Bundes in Kooperati-

on mit der „Galerie für Zeitgenössische Kunst Leipzig“, der Stiftung Bauhaus Dessau und der Zeitschrift „archplus“ mit einer diskursiven Governance-Strategie an. Zunächst wird „Schrumpfung“ als globales Stadtentwicklungsprinzip erklärt (vgl. die entsprechenden Selbstdarstellungen der Homepage; vor allem aber auch Oswald 2005). Mit einem extrem selektiven Blick wird Schrumpfung hier als Paradigma zukünftiger Stadtentwicklung präsentiert, das die gegenteilige Evidenz massiven Anwachsens von Megastädten zwar zur Kenntnis nimmt, aber dennoch behauptet: „Schrumpfende Städte werden auch in Zukunft ein globales Phänomen von zunehmender Relevanz sein.“ (Riennets in Oswald 2005, 33). Unter Berufung auf Phänomene wie Globalisierung (hier nicht-analytisch verstanden) werden „Schrumpfungspfade“ identifiziert, obwohl eingestanden werden muss, dass „auch ostdeutsche Städte schrumpfen und wachsen zugleich“ (Prigge, a. a. O. 45). Weitere Beiträge werden mit alarmistischer Emotionalität angefügt, von „Panik Stadt“ und der „Psychografie der Angst“ ist die Rede. Disparate und zugleich hochkomplexe Themengebiete werden aufgerissen („Wird Leipzig-Grünau zur national-befreiten Zone?“), unkommentiert werden Arbeitslosenstatistiken und ähnliches Zahlenmaterial in den Anhang gestellt, während mehrere Beiträge Planung (als einzige explizit aufgegriffene politische Dimension von Stadtentwicklung) unter dem Titel „Mythos Planung“ abhandeln. Der Stadtumbau Ost wird dezidiert wegen seiner Sachzwanglogik kritisiert, weil damit andere Interessen wie „Probleme der Wasser- und Wärmeversorgung, des ÖPNV, der Wohnumfeld- und Freiraumentwicklung, Seniorenbetreuung und Bewohnerbeteiligung“ (Bernt, a. a. O., 665) nicht gleichwertig aufgegriffen würden. Diese Kritik ist allerdings nicht auf einer governance-theoretischen Analyse basiert, sondern tritt in die alte Debatte um mehr oder weniger Staat ein. Die abschließende Empfehlung lautet: „Statt Planung nur noch Moderation? Mehr zu erreichen wird auf die Dauer nötig, aber – ohne einen deutlich höheren Mittelansatz und einen politischen Willen zu mehr Planung, mehr Steuerung und mehr Staat – kaum noch möglich sein.“ (a. a. O.). Hier wird der Fehler begangen, Moderation und Netzwerke für eine a priori schwache Steuerung zu halten, der eine (mittelintensive) Steuerung diametral gegenüberstehe. Mit Hilfe der governance-analytischen Konzeption wäre hingegen zu behaupten, dass Netzwerke und Moderation Steuerungsformen sind, die einen anderen Governance-Modus repräsentieren, und die Interpretation im Rahmen von „mehr oder weniger Steuerung“ nicht angemessen erscheint. Aus dieser Ana-

lysefalle heraus ergibt sich, dass man bei der nüchternen Konstatierung, dass es kein Zurück zu den alten Zeiten omnipotenter Planungsphantasien und voller Kassen gibt, man sich also nur den „weichen“ Steuerungsinstrumenten zuwenden kann, und dabei gerät außer Sicht, dass der veränderte Governance-Modus (einer wohnungswirtschaftlichen Dominanz in der Planung des Allgemeinwohls der Städte) bestätigt, für unabänderbar hingenommen wird. In der Konsequenz werden von dem Projekt architektonische, künstlerische und kreative Instrumente angewandt, die die Situationsdefinition dieser Steuerungslogik übernehmen und die Uminterpretation der „Schrumpfung als Chance“ betreiben.

6.5.1 Halle-Neustadt als „schrumpfende Stadt“

Mit der Verabschiedung der „Leitlinien für die Zukunft des städtischen Wohnens“ im Dezember 2000 hat die Stadt Halle den Stadtumbau „als Herausforderung und Chance angesichts von Bevölkerungsrückgang und Wohnungsleerstand“ definiert (Stadt Halle 2000). In der Präambel hierzu wird dreiteilig argumentiert, mithin das Ergebnis der oben interpretierten Verschiebung des Governance-Modus reflektiert: Wohnungspolitik wird unter den Dringlichkeitsappell des Stadtumbaus gestellt und mit Bevölkerungsrückgang argumentierend eine diskursive Governance-Strategie eingeführt, die dann detailliert ausgearbeitet wird. Der Effekt der diskursiven Steuerung wird an den Anfang gestellt: „Dabei geht es vor allem darum, das örtliche Wohnungsangebot unter Bedarfsgesichtspunkten attraktiver zu gestalten. Der notwendige Stadtumbau wird als Chance für die zukunftsweisende Verbesserung und Umgestaltung der Wohn- und Lebensverhältnisse in der Stadt betrachtet.“ (a. a. O, 2). Im zweiten Paragraph wird das Instrument des Stadtentwicklungskonzepts „Wohnen“ eingeführt, dem eine Handlungsorientierung für die mittel- bis längerfristige Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in Halle zugesprochen wird. An gleicher Stelle wird bereits die politische Entscheidungsstruktur festgelegt, mit der für dieses Konzept erstellt (und realisiert) werden soll. In einer „Lenkungsgruppe“ unter Vorsitz der Oberbürgermeisterin, die die „ziel- und ergebnisbestimmende Begleitung“ vornimmt, nehmen vier Beigeordnete (Dezernate Ordnung und Sicherheit, Planung und Umwelt, Soziales, Wirtschaftsförderung) sowie sechs Vertreter der Wohnungseigentümerseite (drei Sprecher der Wohnungswirtschaftlichen

Plattform Halle, ein geschäftsführender Vertreter der HWG sowie je ein Vertreter der privaten Wohnungsunternehmen und von Haus & Grund Halle e.V.) teil. In den aufgestellten Leitlinien werden der Bevölkerungsrückgang und der Wohnungsleerstand ursächlich aufgeführt für gravierende Problemfelder der Stadt. Hierbei wird zuallererst die „verstärkte soziale Segregation und Entstehung sozialer Brennpunkte“ genannt. Es folgen in der Auflistung der Sanierungs- und Investitionsstau, die existentielle Bedrohung von kommunalen, genossenschaftlichen und privaten Wohnungsunternehmen, mangelnde Auslastung von Infrastruktureinrichtungen, die negativen Auswirkungen auf das Stadtbild und auf Ordnung und Sicherheit im öffentlichen Raum.

Politisch beschworen wird die gemeinsame Verantwortung von Stadt, Wohnungseigentümern und Bürgern (a. a. O., 4). Als Ziel wird die Festlegung räumlicher Schwerpunkte der mittel- bis langfristigen Stadtentwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Wohnens festgelegt, wobei die Quantifizierung des notwendigen („sozialverträglichen“) Rückbau- und Abrissvolumens zentral genannt wird. In den folgenden Kapiteln zur „Unterstützung von Planung und Umsetzung des Stadtumbaus“ und zu „Rahmensetzungen und Maßgaben für die Stadtentwicklungskonzeption“ wird die sozialpolitische Dimension auf zwei Aspekte reduziert: „Stärkung und weiterer Ausbau positiver Milieustrukturen in den Wohnquartieren (z. B. Universitätsviertel)“ (a. a. O., 5) und „Durchführung von begleitenden Maßnahmen zur Bürger- und Mieterinformation“ (6).

Die Philosophie der Planung für den Stadtumbau Halle-Neustadt beruht auf der Betonung von kreativen Lösungen, die dieses nicht nur als architektonisches Problem sehen. Das Motto ist, „Wir nehmen die Leute mit uns.“ In einer Reihe von Veranstaltungen werden Einwohner eingeladen, am Prozess teilzunehmen, und um ihre Meinung gebeten, wie diese Schrumpfung organisiert werden sollte. Dennoch sind die grundlegenden Entscheidungen bereits getroffen und in der „Stadtentwicklungsstrategie“ niedergelegt worden. 14.000 Wohnungen in Halle-Neustadt müssen zerstört werden. Hinsichtlich des Stadtzentrums schlägt der Plan vor, dass die städtebauliche Struktur mit der Stadtmitte in Halle-Neustadt beibehalten wird. Jedoch wird diese Mitte komplett erneuert mit dem Ziel, Flaneure und Leute zum Verweilen einzuladen. Es die Rede von „lebhaften Schaufenstern und freundlichen Büros“, die dazu von den „Neustädter Passagen“ angeboten werden.

Mit der Wiederverwendung einer ehemaligen Primärschule als sozio-kulturelles Zentrum hat die „Pustebume“, eine privat organisierte „Verbindung für Kultur“, es den Bürgern ermöglicht, Platz für ihre kulturellen Tätigkeiten zu gewinnen. Dieses neue kulturelle Zentrum zieht besonders Schulen an. Ein anderes Projekt ist das „Hotel Neustadt“, in dem temporär Kinder und Theaterschauspieler einen der leeren Gehäusezustände besetzt haben, um Leute zum Wohnen in leerstehenden Wohnungen einzuladen. Andere Initiativen wie der „Kunstblock“ (Kunst in der Öffentlichkeit) möchten das Zentrum der Neustadt mithilfe der Kunst wiederbeleben (Herrmann et al., 2002). Der ehemalige Bahnhof in Neustadt wird umgewandelt, um einen dauerhaften Ausstellungsraum für zeitgenössische Kunst zu beherbergen. Kultur und Kunst sind folglich wichtige Initiativen, um Halle-Neustadt nach gerade vierzigjähriger Geschichte vom Sterben abzuhalten, wenn die meisten Einwohnern gehen möchten. Temporärer Gebrauch von (Leer-)Raum ist eine andere wichtige Strategie geworden, um mit der schrumpfenden Stadt umzugehen. Das Quartiersmanagement hat deswegen einen „Raum-Markt“ erschlossen, wo temporärer Gebrauch von freiem Raum gehandelt wird. Kommerzielle, soziale oder kulturelle Nutzung für eine bestimmte Nutzungszeit können hier organisiert werden. Das Projekt „Schrumpfende Städte“ wird hier, nicht nur durch Einbeziehung in deren Aktivitäten, mit seiner entpolitisierten kulturorientierten Grundlegung übernommen. Weitergehend ist diese Strategie in den Plänen etwa für die IBA 2010 zu verfolgen.

Es ist wichtig, in Erwägung zu ziehen, dass jene Einwohner, die Halle-Neustadt verlassen, die mit den besten pädagogischen und Sozialfähigkeiten sind. Ein Schmelztiegel für alle Sozialgruppen während der DDR-Periode, wird Halle-Neustadt heute in zunehmendem Maße durch eine überdurchschnittlich alte, weniger ausgebildete und mit weniger „Sozialkapital“ ausgestattete Bevölkerung bewohnt. Dies führt zu einer weitgehenden Überforderung durch den Anspruch der Partizipation. Als die Oberbürgermeisterin von Halle, Ingrid Häußler, die „Zweite Zukunftskonferenz von Halle-Neustadt“ eröffnete, war nur die Hälfte des Tagungsraums voll. Noch entsetzter als über das mangelnde Interesse war die Politikerin, als sie merkte, dass sich niemand vorbereitet zu haben schien und die bereits für Halle-Neustadt formulierten Strategien gelesen hatte.

6.6 Diskussion

In diesem Beitrag sollte entsprechend dem Tagungsthema die Tragfähigkeit von Governance-Theorien für die Analyse von lokaler Sozialpolitik diskutiert werden. Mit der Theoretisierung von Governance als Steuerungsform eines gesellschaftlichen Problemkomplexes (Abwanderung, demographischer Wandel, soziale Dekomposition, suburbane Mobilität) lag der Fokus auf den Rahmenbedingungen des hier politisch angewandten Governance-Mix, bestehend aus hierarchischer Macht (Stadtumbau Ost: Abriss) und diskursivem Wissen (Schrumpfende Stadt, Deutungshoheit) gerichtet werden, der eine fortgeschrittene Individualisierung, Fragmentierung, raumorientierte Gemeinschaftsmentalität als Grundvoraussetzung haben müsste, wenn er die von der Steuerung betroffenen Personen nicht beschädigen will. Diese Umfeldbedingungen sind, wie anhand der Aporien der Transformationsforschung und der historischen Rückblende verdeutlicht wurde, nicht gegeben. Vielmehr ist die gouvernementalistische Programmatik, die den Steuerungsinstrumenten „Stadtumbau Ost“ und „Schrumpfende Städte“ zugrunde liegt, in einer Weise angelegt, dass sie mit der Kulturalisierung und (Wohnungsmarkt-) Orientierung Governance-Logiken befördert, die eine sozial orientierte Stadtpolitik im bundesdeutschen Gleichgewicht der verschiedenen Governance-Formen verändert, wodurch „empowerment“ mit Bürgerforen und kulturellen Aktionsformen materielle Sozialpolitik mit ihrer Steuerungsform (sozialorientierte Stadtplanung) unkenntlich macht, um sie schlimmstenfalls eines Tages zu ersetzen. „Schrumpfende Städte“ sind, mit Foucault gesprochen, eine neue Raumform, in der Mikromacht herrscht, die Eigenständigkeit mit erhöhtem Risiko koppelt.

Literatur

Barth, H. (Hg.): Projekt Sozialistische Stadt, Berlin 1998

Benz, A.: Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. In: Die Verwaltung, 3, 2003, S. 361–388.

Berger, P. A.: Lebensläufe, Mobilität und Milieustruktur in Ostdeutschland. In: Bertram,/Kollmorgen (Hg.) Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001

- Berger-Schmitt, R.:* Mobilität sozialer Lagen in den neuen Bundesländern 1990 bis 1994. In: Hradil; Pankoke (Hg.): Aufstieg für alle? Opladen 1997
- Bertram, H.; Kollmorgen, R.:* Die Transformation Ostdeutschlands und ihre Erforschung. In: Dies. (Hg.): Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001
- Bierhoff, H. W.:* Zufriedenheit, Leistungsbereitschaft und Unfairness in Ost- und Westdeutschland. In: Schmitt; Montada (Hg.): Gerechtigkeitserleben im wiedervereinigten Deutschland, Opladen 1999
- Brie, M.:* Die Ostdeutschen auf dem Weg vom „armen Bruder“ zur organisierten Minderheit? Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitspapier 1994/4.
- Bodenschatz, H.:* Nachwort. In: Barth (Hg.): Grammatik sozialistischer Architekturen, Berlin 2001
- Bulmahn, T.:* Vereint auf dem Weg in die gute Gesellschaft? In: Noll; Habich (Hg.): Vom Zusammenwachsen einer Gesellschaft, Frankfurt 2000
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2004; Hg.) Dokumentation zum Kongress „Zwei Jahre Stadtumbau Ost“, Berlin.*
- Diewald, M.:* Soziale Beziehungen: Verlust oder Liberalisierung? Berlin 1995, Informelle Beziehungen und Hilfeleistungen in der DDR: Persönliche Bindung und instrumentelle Nützlichkeit. In: Nauck; Schneider; Tölke (Hg.): Familie und Lebensverlauf im gesellschaftlichen Umbruch, Stuttgart 1991
- Durth, W.; Düwel, J.; Gutschow, N.:* Architektur und Städtebau der DDR, Frankfurt 1998
- Eckardt, F.:* Das Soziale Stadt-Programm aus der Perspektive der Urban Governance-Theorien. In: Greiffenhagen (Hg.) Die Soziale Stadt aus theoretischer Perspektive, Opladen 2004
- Eckardt, F.:* Neighbourhood centres in Germany. In: Built Environment, 1, 2006, S. 53–72
- Enyedi, G.:* Der Wandel postsozialistischer Städte. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, 136, 1994, S. 53–70
- Etrich, F.:* „Modernisierung ohne Entwicklung“ - Transformation als „Überlagerung“. In: BISS public, 10, 1993, S. 43–53
- Flierl, B.:* Stadtgestaltung in der ehemaligen DDR als Staatspolitik. In: Marcuse; Staufenbiel (Hg.): Wohnen und Stadtpolitik im Umbruch, Berlin 1991
- Foucault, M.:* Questions on Geography. In: Gordon (Hg.) Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977, Brighton 1980
- Foucault, M.:* Table rond du 20 mai 1978. In : Dits et Écrits 3, 1994, S. 20-34
- Foucault, M.:* Die Ordnung der Diskurse, Frankfurt 2000
- Fuchs, R. J.; Demko, G. J.:* Geographic inequality under socialism. In: Annals of the American Geographers, 2, 1979, S. 304–318
- Fürst, D.; Schubert, H.; Rudolph, A.; Spieckermann, H.:* Regionale Akteursnetzwerke, Opladen 2001

- Gabriel, O. W.:* Politische Orientierungen im vereinigten Deutschland: Auf dem Weg zur "Civic Culture?" In: Bertram; Kollmorgen (Hg.): Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001
- Geißler, R.:* Nachholende Modernisierung mit Widersprüchen – Eine Vereinigungsbilanz aus modernisierungstheoretischer Perspektive. In: Noll; Habich (Hg.) Vom Zusammenwachsen einer Gesellschaft, Frankfurt 2000
- Genske, T.:* Die neuen Bundesbürger. Eine Transformation ohne Integration, Opladen 1998
- Gutberger, J.; Neef, R.:* Versorgungsstrategien in einem ehemaligen DDR-Grenzgebiet. In: Hoffmann et al. (Hg.): Problemstart – Politischer und sozialer Wandel in den neuen Bundesländern, Köln 1994
- Häußermann, H.:* Von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus. In: Ders.; Neef (Hg.): Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Opladen 1996
- Hahn, T.:* Differenzierte Arbeitslosigkeitsverläufe Ostdeutscher – differenzierte Befindlichkeiten. In: Schmitt; Montada (Hg.): Gerechtigkeitserleben im wiedervereinigten Deutschland, Opladen 1999
- Halle-Neustadt:* Plan und Bau der Chemiarbeiterstadt. Berlin 1972, VEB
- Hamedinger, A.:* Raum, Struktur und Handlung als Kategorien der Entwicklungstheorie, Frankfurt 1998
- Harth, A.; Herlyn, U.:* „und dann geht's doch 'n bißchen auseinander“: Zum Wandel städtischer Wohnumlieus in den neuen Bundesländern. In: Häußermann; Neef (Hg.): Stadtentwicklung in Ostdeutschland, Opladen 1996
- Herrmann, D., et al.:* Kultur/Block. Ein Forum für Kunst und Kultur in Halle-Neustadt. Halle 2002
- Hondrich, K. O.:* Systemveränderung sozialistischer Gesellschaften – eine Herausforderung für die soziologische Theorie. In: Zapf (Hg.): Die Modernisierung moderner Gesellschaften, Frankfurt 1991
- Hopfmann, A.; Wolf, M.:* Was heißt und zu welchem Ende betreibt man Transformationsforschung? In: Dies. (Hg.): Transformationstheorie – Stand, Defizite, Perspektiven, Münster 2001
- Hormuth, S. E.:* Individuelle Entwicklung, Bildung und Berufsverbände. In: Bertram; Kollmorgen (Hg.): Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001
- Hradil, S.:* Überholen ohne Einzuholen? Chancen subjektiver Modernisierung in Ostdeutschland. In: Kollmorgen; Reißig; Weiß (Hg.): Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland, Opladen 1996
- Huege, P.:* Zehn Jahre ökonomische Transformation in Ostdeutschland – eine Bilanz. In: BBR (Hg.): Regionale Aspekte des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in den neuen Ländern, Bonn 2000
- Isin, E. F.:* Governing cities without government. In: Ders. (Hg.): Democracy, Citizenship and the Global City, London 2000
- Jessop, B.:* The rise of governance and the risk of governance failure: the case of economic development. In: International Social Science Journal, 155, 1998, S. 29-45

- Kaase, M.; Lepsius, M. R.:* Transformationsforschung. In: Bertram/
Kollmorgen(Hg.) Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001
- Kaufmann, F.-X.:* Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen,
Opladen 2002
- Könnemann, E. (Hg.):* Halle. Geschichte der Stadt in Wort und Bild, Berlin
1982
- Kollmorgen, R.:* Schöne Aussichten? Eine Kritik integrativer Transformati-
onstheorien. In: Ders.; Reißig; Weiß(Hg.): Sozialer Wandel und Akteure
in Ostdeutschland, Opladen 1996
- Kooiman, J.:* Sociopolitical Governance. In: Public Management, 2, 1999, S.
337-357.
- Kreckel, R.; Pollack, D.:* Theorien der Transformation – Einleitung. In:
Clausen (Hg.): Gesellschaften im Umbruch, Frankfurt 1996
- Krettenauer, T., et al.:* Die Entwicklung und der Wandel sozio-moralischer
Orientierungen von Berliner Jugendlichen im Ost-West-Vergleich.
Trommsdorff (Hg.): Psychologische Aspekte des sozio-politischen Wan-
dels in Ostdeutschland, Berlin 1994
- Lüders, K.:* Kommunale Sozialpolitik in der Stadt als sozialer Gemeinschaft.
In: Marcuse; Staufenbiel (Hg.): Wohnen und Stadtpolitik im Umbruch,
Berlin 1991
- Lutz, B.; Grünert, H.:* Beschäftigung und Arbeitsmarkt. In: Bertram; Koll-
morgen (Hg.): Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001
- Maaz, H. J.:* Transformationsprobleme aus psychosozialer Sicht. In: Sahner
(Hg.): Konturen des Transformationsprozesses, Opladen 1995
- Mackensen, R.:* Zur Entwicklung der Binnenwanderungen im geeinten
Deutschland: zwischen alten Siedlungsstrukturen und neuen Rahmenbe-
dingungen. In: Informationen zur Raumentwicklung. 9/10, 1992, S.737–
744.
- Marcuse, P.:* Die Zukunft der “sozialistischen” Städte. In: Berliner Journal
für Soziologie, 2, 1991, S. 203–210
- Mathwig, G.; Habich, R.:* Berufs- und Einkommensverläufe in Deutschland
nach der Vereinigung. In: Hradil; Pankoke (Hg.): Aufstieg für alle? Opla-
den 1997
- Mayer, K.U.:* Von der Transformationstheorie zur Transformation oder um-
gekehrt? In: BISS public, 13, 1994, S. 25-30
- Mayntz, R.:* Die deutsche Vereinigung als Prüfstein für die Leistungsfähig-
keit der Sozialwissenschaften. In: BISS public, 13, 1994, S. 21-24
- Mayntz, R.:* Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transfromation
einer Theorie. In:
- Beyme; Offe (Hg.):* Politische Theorie in der Ära der Transformation (PVS
Sonderheft) 1996
- Merkel, W.:* Struktur oder Akteur, System oder Handlung: In: Ders. (Hg.):
Systemwechsel, Opladen 1994
- Merton, R. K.:* On Theoretical Sociology. Five Essays, Old and New. New
York/London 1967

- Müller, D.; Hofmann, M.; Rink, D.:* Diachrone Analysen von Lebensweisen in den neuen Bundesländern: Zum historischen und transformationsbedingten Wandel der sozialen Milieus in Ostdeutschland. In: Hradil; Pankoke (Hg.): Aufstieg für alle? Opladen 1997
- Müller, K.:* Der osteuropäische Wandel und die deutsch-deutsche Transformation. Revisionsbedarf modernisierungstheoretischer Erklärungen. In: Schmidt; Lutz(Hg.): Chancen und Risiken der industriellen Restrukturierung in Ostdeutschland, Berlin 1995
- Müller, K.:* Paradigmenrevision. Folgen des osteuropäischen Wandels für die allgemeine soziologische Theorie. In: Clausen(Hg.): Gesellschaften im Umbruch, Frankfurt 1996
- Nawroth, K.; Kullmann, K.:* Die Bedeutung von Gruppenstrukturen und der sozialen Bindung in der brigadeförmig organisierten Produktionsbelegschaft der alten DDR-Industrie und ihre Veränderungen im Transformationsprozeß. Graue Reihe der KSPW 1993
- Neckel, S.:* Das lokale Staatsorgan. Kommunale Herrschaft im Staatssozialismus der DDR. In: Zeitschrift für Soziologie, 4, 1992, S. 252–286.
- Neef, R.; Schäfer, U.:* Zusammenleben und Auseinanderleben. Veränderungen sozialer Lagen und Beziehungen in Ostdeutschland. In: Häußermann; Neef (Hg.): Stadtentwicklung in Ostdeutschland, Opladen 1995
- Newman, J.:* Modernising Governance, London 2001
- Niedermayer, O.:* Von der Hegemonie zur Pluralität: Die Entwicklung des ostdeutschen Parteiensystems. In: Bertram; Kollmorgen (Hg.): Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001
- Niethammer, L.:* Die volkseigene Erfahrung, Berlin 1990
- Noll, H.-H.; Habich, R.:* Vom Zusammenwachsen einer Gesellschaft – Einleitung. In: Dies. (Hg.): Vom Zusammenwachsen einer Gesellschaft, Frankfurt 2000
- Offe, C.:* Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundigungen der politischen Transformation im Neuen Osten, Frankfurt 1994
- Offe, C.:* Staat, Markt und Gesellschaft. In: Ullrich (Hg.) Die Wirtschaft der Gesellschaft, Bern 2000
- Ostrom, E.:* Die Verfassung der Allmende, Tübingen 1999
- Ostrom, E.:* Reformulation the Commons. In: Swiss Political Science Review, 6, 2000, S. 29–52
- Oswald, P. (Hg.):* Schrumpfende Städte, Bd. 1 Internationale Untersuchung, Berlin 2005
- Pankoke, E.:* Wandel der Arbeit. Beschäftigung im Transformationsprozeß. In: Bertram/Kollmorgen (Hg.) Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001
- Rabinow, P.:* Space, Knowledge and Power. In: Ders. (Hg.): The Foucault Reader, New York 1984
- Reißig, R.:* Transformation – Theoretisch-konzeptionelle Ansätze und Erklärungsversuche. In: Berliner Journal für Soziologie, 3, 1994, S. 323–343
- Reißig, R.:* Die gespaltene Vereinigungsgesellschaft, Berlin 2000

- Rhodes, R. A. W.:* The new governance: Governing without Government. In: Political Studies, 44, 1996, S. 652–667
- Rose, N.:* Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In: Bröckling et al. (Hg.): Gouvernementalität der Gegenwart, Frankfurt 2000
- Sahner, H.:* Konturen des Transformationsprozesses. In: Ders. (Hg.): Transformationsprozesse in Deutschland, Opladen 1995
- Schlesinger, J.:* Wieviel Kultur braucht eine Stadt? (II) In: Kultursoziologie, 4, 1994, S. 17–30
- Schmid, M.; Wehrich, M.:* Die Wende und ihre Theorien – eine modellogische Kritik der soziologischen Transformationsforschung. In: Hopfmann/Wolf(Hg.) Transformationstheorie – Stand, Defizite, Perspektiven, Münster 2001
- Schmidt, R.:* Restrukturierung und Modernisierung der ostdeutschen Industrie. In: Bertram; Kollmorgen (Hg.): Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001
- Schnabel, K.; Baumert, J.; Roeder, P. M.:* Wertewandel in Ost und West. Trommsdorff. (Hg.): Psychologische Aspekte des sozio-politischen Wandels in Ostdeutschland, Berlin 1994
- Spellerberg, A.; Berger-Schmidt, R.:* Lebensstile im Zeitvergleich, Diskussionspaper des WZB 1998
- Stadt Halle:* Leitlinien für die Zukunft des städtischen Wohnens in Halle, Halle 2000
- Trommsdorff, G.:* Psychologische Probleme bei den Transformationsprozessen in Ostdeutschland. In: Dies. (Hg.): Psychologische Aspekte des sozio-politischen Wandels in Ostdeutschland, Berlin 1994
- Trommsdorff, G.:* Identitätsprozesse im kulturellen Kontext und im sozialen Wandel. In: Sahner (Hg.): Transformationsprozesse in Deutschland, Opladen 1995
- Trommsdorff, G.; Konradt, H.-J.:* Innere Einheit im vereinigten Deutschland? Psychologische Prozesse beim sozialen Wandel. In: Bertram; Kollmorgen (Hg.): Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001
- Vester, M.:* Milieuwandel und regionaler Strukturwandel in Ostdeutschland. In: Ders.; Hoffmann; Zierke (Hg.): Soziale Milieus in Ostdeutschland. Gesellschaftliche Strukturen zwischen Zerfall und Neubildung. Opladen 1995
- Voelzkow, H.:* Die Governance regionaler Ökonomien im internationalen Vergleich: Deutschland und Italien. In: Fuchs; Krauss; Wolf (Hg.): Die Bindungen der Globalisierung, Marburg 1999
- Voigt, S.:* Insitutionenökonomie, Wiesbaden 2002
- Weber, O.; Zimmermann, G.:* Zur Wirkung der Stadtgestalt, Berlin 1980
- Wehrich, M.:* Kursbestimmungen. Eine qualitative Paneluntersuchung der alltäglichen Lebensführung im ostdeutschen Transformationsprozeß. Pfaffenweiler 1998

- Weiske, C.:* Die langen Wellen und die kurzen Momente – Dimensionen der sozialen Zeit und des sozialen Raums in der Stadtentwicklung Erfurts 1996
- Werz, N.:* Bilanz der Transformation in Ostdeutschland. In: Deutschland Archiv, 4, 1997, S. 624–629
- Wiesenthal, H.:* Die Transformation der DDR: ökonomische, politische und kognitive
- Koordination. In:* Sahner (Hg.): Transformationsprozesse in Ostdeutschland, Opladen 1995
- Winkler, G.:* Leben in den neuen Bundesländern. In: Schmitt; Montada (Hg.): Gerechtigkeitserleben im wiedervereinigten Deutschland, Opladen 1999
- Woderich, R.:* Peripherienbildung und kulturelle Identität. In: Kollmorgen; Reißig; Weiß (Hg.): Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland, Opladen 1996
- Wolle, S.:* Die heile Welt der Diktatur, Berlin 1998
- Wollmann, H.:* Die Transformation der politischen und administrativen Strukturen in Ostdeutschland - zwischen “schöpferischen Zerstörung”, Umbau und Neubau. In: Bertram; Kollmorgen (Hg.): Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001
- Zapf, W.:* Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Berlin 1994
- Zapf, W.:* Die Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der gesellschaftlichen
- Entwicklung. In:* Leviathan, 1, 1996, S. 63–77
- Zapf, W.:* Wie kann man die deutsche Vereinigung bilanzieren? In: Noll; Habich (Hg.): Vom Zusammenwachsen einer Gesellschaft, Frankfurt 2000
- Zierke, I.:* Das Politisch-alternative Sub-Milieu in Brandenburg. Zwischen Ausgrenzung und Emanzipation. In: Vester; Hoffmann; Zierke (Hg.): Soziales Milieus in Ostdeutschland, Opladen 1995

Dokumentationen der Projektgruppe E&C und LOS.

