



Europäische Union

Vorbereitende Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung



Lokale Partnerschaften und Quartiersmanagement zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung

Projekt im Rahmen des EU-Programms
„Vorbereitende Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung
(Generaldirektion Beschäftigung und Soziales)

Abschlussbericht

Hamburg, März 2001-06-30

Bearbeiter: Mathias Kuhlmann
Redaktion: Dr. Thomas Mirbach

Johann Daniel Lawaetz-Stiftung
Neumühlen 16 – 20 / D – 22763 Hamburg



Europäische Union

Vorbereitende Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung





Zusammenfassung	5
1 Ziele, Teilschritte und Methoden des Projektes	11
1.1 Zur Einführung: Soziale Spaltung, Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit in Europäischen Großstädten	11
1.2 Ausgangspunkt: Großstädtische Problemviertel und Quartiers-Management	12
1.3 Erwartung der Europäischen Kommission: Den Wissensstand über Ausgrenzung verbessern	12
1.4 Grundannahmen und Leitfragen	13
2 EXKURS: Sichtweise und Handlungsansätze der Europäischen Kommission	16
2.1 URBAN-Initiative und städtepolitischer Aktionsplan	16
2.2 Territoriale Beschäftigungspakte	17
2.3 Mitteilungen und Aktivitäten der Europäischen Kommission im Jahr 2000	17
2.4 Ankündigung eines neuen Mehrjahresprogrammes (Laufzeit: 2001 – 2005).....	18
2.5 Sozialpolitische Agenda und lokale Beschäftigungsförderung	19
2.6 Die Position von Eurocities	20
3 Die Aktivitäten im Projektverlauf	22
3.1 Die Meetings	22
3.1.1 Das Auftaktmeeting von Berlin.....	22
3.1.2 Beschäftigungsbündnis und Quartiers-Management.....	23
3.1.3 Das zweite Meeting in Malmö und Kopenhagen	24
3.1.4 Jugendprojekt Skatingpark und Quartiers-Management	25
3.1.5 Das Abschlußmeeting in Hamburg	26
3.1.6 Projekte für Benachteiligte und Quartiers-Management.....	26
3.2 Öffentlichkeitsarbeit und Selbstevaluation.....	27
3.2.1 Öffentlichkeitsarbeit und Dissemination von Ergebnissen.....	27
3.2.2 Projektbegleitende Selbstevaluation.....	28
4 Projektergebnisse	30
4.1 Beiträge der wissenschaftlichen Projektpartner.....	30
4.1.1 Definition und Indikatoren sozialer Ausgrenzung (Mikael Stigendal, Malmö)....	30
4.1.2 Makro-, Meso-, und Mikro-Ebenen von Integration bzw. Ausgrenzung (Prof. Jens Dangschat, Wien).....	33
4.2 Die Fallstudie London-Haringey	35
4.2.1 Bekämpfung sozialer Ausgrenzung "Top Priority" in England.....	36
4.2.2 Umfassende Erneuerung durch örtliche strategische Partnerschaften	36
4.2.3 Beschäftigungsbündnis und Bekämpfung von Ausgrenzung und Armut.....	36
4.2.4 Eine neue Jugend-Strategie	39
4.3 Stadtteilbezogene Programme und lokale Beschäftigungsförderung im Überblick.....	40
4.3.1 Die schwedische Metropolpolitik.....	40



4.3.2	Großstadt-, Vorstadt- und Integrationsprogramm in Stockholm	40
4.3.3	Integrationspolitik und URBAN-Programm in Malmö.....	41
4.3.4	Großstadtpolitik und Quartiersentwicklung in Dänemark.....	41
4.3.5	Soziale Stadtteilentwicklung in Deutschland	42
4.3.6	Programme und Projekte in Berlin, Bremen und Hamburg	42
4.3.7	Gebietsbetreuungen, URBAN-Förderung und lokale Beschäftigungspolitik in Wien	44
5	Fachpolitische Handlungsempfehlungen	45
5.1	Entwickeln Sie eine kohärente Strategie für eine nationale Städtepolitik!.....	45
5.2	Starten Sie eine lokale Städtepolitik!	46
5.3	Starten Sie lokale Partnerschaften und Quartiers-Management!.....	48
5.4	Unterstützen Sie eine aktions-orientierte Sozialforschung!	49
6	Literatur	51
	Partner des Projektes	52



Europäische Union



Zusammenfassung

Zunehmende soziale Benachteiligung trotz ökonomischer Prosperität

Problemhintergrund

Seit etwa Mitte der 1990er Jahre wird das Problem sozialer Ausgrenzung in Europa vor allem im großstädtischen Kontext verstärkt thematisiert. Auch innerhalb prosperierender regionaler Ökonomien gibt es "Modernisierungsverlierer". Diese konzentrieren sich in bestimmten Stadtteilen, die aufgrund einer Reihe von Problemen - wie Verkehrs- und Umweltbelastungen, Wohnungen mit Substandards, schwacher Wirtschaftsstruktur, unzureichendem Arbeitsplatzangebot, schlechter Einkaufsmöglichkeiten, mangelhafter sozialer Infrastruktur etc. - als benachteiligt bezeichnet werden können.

Ausgrenzungsspirale - Benachteiligungen von Personen und Gebieten verstärken sich wechselseitig

Auch die Problemlagen der Betroffenen sind vielfältig und reichen - in unterschiedlichen Kombinationen - von niedrigem Qualifikationsniveau, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit über mangelnde Sprachkenntnisse, Gesundheits- und Suchtprobleme bis hin zu regelrechter Depression, sozialer Isolation, Gewaltbereitschaft und Armut. Wenn sich Probleme der Gebiete und Probleme der Betroffenen gegenseitig verstärken, wird eine kaum aufzubrechende Ausgrenzungsspirale ausgelöst.

Gegensatz von Inklusion und Exklusion eine neue Dimension sozialer Ungleichheit

Ausgrenzung meint nicht nur (ökonomische) Armut. Benachteiligte Gruppen in benachteiligten Quartieren befinden sich am "Rand der Gesellschaft" - ihnen ist die Teilhabe am ökonomischen, politischen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft verwehrt. Diese Aufspaltung der Gesellschaft in "Insider" (Inklusion) und "Outsider" (Exklusion) markiert eine neue Dimension sozialer Ungleichheit.

Ausgrenzung bedeutet vielfach „überflüssigsein“

Das ökonomisch ausgebeutete Industrieproletariat vergangener Epochen erfüllte für die Gesellschaft eine wichtige Funktion, das scheint für die heute Marginalisierten nicht mehr zu gelten. Die Betroffenen erleben Exclusion vielfach als Zustand, in dem sie von der Mehrheitsgesellschaft nicht mehr gebraucht werden.

Integration - Aufgabe gleichermaßen für die gesellschaftlichen Institutionen wie für die Betroffenen

Schon deshalb ist in einem dem Postulat der Chancengleichheit verpflichteten sozialen Europa Exklusion nicht akzeptabel. Die gesellschaftlichen Institutionen stehen vor der Aufgabe, den Ausgrenzten neue Perspektiven zu verschaffen, und die Betroffenen sind gefordert, durch Selbstorganisation auch ihren Beitrag zur Verbesserung der Situation zu leisten.



Europäische Union



Entstehung des Projektes

Ähnliche Problemlagen und vergleichbare innovative Handlungsansätze in sieben Metropolregionen

Die Partner des Projektes "EU-Metropolen gegen soziale Ausgrenzung – Lokale Partnerschaften und Quartiers-Management" haben sich vor dem Hintergrund ähnlicher Problemlagen in den 8 beteiligten Großstädten zusammengefunden, um sowohl bezüglich der Analyse der Probleme als auch im Hinblick auf Gegenmaßnahmen voneinander zu lernen und ihre Erkenntnisse der Fachwelt zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen der "Vorbereitenden Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung der sozialen Ausgrenzung" fördert die Europäische Union seit 1999 solche Projekte zur Verbesserung des Wissensstands und des Erfahrungsaustausches innovativer Gegenstrategien im Rahmen transnationaler Partnerschaften.

Netzwerk der Metropolen:

**Stockholm,
Öresund (Malmö/
Kopenhagen),
Bremen,
Hamburg,
Berlin,
London und
Wien ...**

Das dem Projekt zugrunde liegende Netzwerk der Metropolen Stockholm, Öresund (Malmö/Kopenhagen), Bremen, Hamburg, Berlin, London und Wien ist aus dem Erfahrungsaustausch lokaler Beschäftigungsbündnisse in der EU hervorgegangen. Vor diesem Hintergrund sowie aufgrund des engen Zusammenhangs von Ausgrenzungs- und Beschäftigungsfrage stellten Maßnahmen zum Abbau und zur Verhinderung der Arbeitslosigkeit bzw. zur Schaffung neuer Arbeitsplätze einen Schwerpunkt des Projektes dar – allerdings eingebettet in einen noch relativ jungen Maßnahmenmetyp, für den sich international der Begriff des Quartiers-Managements durchsetzt. Quartiers-Management wird – wie lokale Beschäftigungsbündnisse auch – von der Partnerschaft verschiedenster Akteure der öffentlichen Hand, der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsverbände und vor allem der Betroffenen selbst getragen und bündelt, von einem Vor-Ort-Büro koordiniert, eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtvierteln.

mit Schwerpunkten in lokalen Beschäftigungsbündnissen und Quartiers-Management

Ziele und Vorgehen des Projektes

Verbesserung des Wissensstandes über Ausgrenzung

Gemäß den Anforderungen des EU-Programms "Vorbereitende Maßnahmen zur Bekämpfung und Vorbeugung der sozialen Ausgrenzung" war es das Ziel des Projektes, den Wissensstand über Mechanismen, Erscheinungsformen und Folgen sozialer Ausgrenzung zu verbessern. Projektspezifisch wurde die Entwicklung in den beteiligten Metropolen betrachtet. Darauf aufbauend wurde der Erkenntnisgewinn über Erfolgsbedingungen von Interventionen (Gegenmaßnahmen) im Rahmen regionaler und stadtteilbezogener Partnerschaften angestrebt.

Drei Teilschritte ...

In seiner 12-monatigen Laufzeit arbeitete das Projekt folgende Teilschritte ab:

Vergleichende Analyse

...

Vergleichende Analyse aktueller Tendenzen und Ursachen der fortschreitenden Konzentration von sozialer Ausgrenzung in benachteiligten Vierteln der Großstädte bzw. Metropolregionen Stockholm, Kopenhagen/Malmö, Hamburg, Bremen, Berlin, London und Wien;



Europäische Union



Bestandsaufnahme und Analyse ...	Bestandsaufnahme und Analyse innovativer Maßnahmen des Quartiers-Managements bzw. lokaler Partnerschaften zur Förderung von sozialer Integration und Beschäftigung (im breiten Spektrum von Erwerbsarbeit bis Bürgerarbeit);
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	Schlussfolgerungen und Empfehlungen, u.a. im Hinblick auf eine künftige Förderung entsprechender Handlungsansätze durch die EU in der Folge vorausgegangener Programme vergleichbarer Zielsetzung.
Vorgehen ...	Die Teilschritte des Projektes wurden im wesentlichen im Rahmen von drei Meetings (mit Workshops und Projektbesuchen) in Berlin, der Öresundregion und Hamburg sowie einer vertiefenden Fallstudie (London-Haringey) aufgegriffen. Bei den Beteiligten handelte es sich um Experten lokaler Sozialpolitik aus öffentlicher Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen, Projektakteure und Sozialwissenschaftler. Daneben wurde diverses Informationsmaterial zu den verschiedenen Programmen und einzelnen Projekten ausgewertet. Der Strukturierung des Projektes diente ein Katalog von Leitfragen.
Workshops und Projektbesuche	
Fallstudien und Erfahrungsaustausch	

Ergebnisse des Austausches

Auf europäischer Ebene werden Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit seit Mitte der 90er verstärkt thematisiert	Auf europäischer Ebene wird der Komplex soziale Spaltung, Ausgrenzung, Armut und Arbeitslosigkeit im stadträumlichen Kontext verstärkt seit Mitte der 1990er Jahre thematisiert. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN, der städtepolitische Aktionsplan, Territoriale Beschäftigungspakte und die Veröffentlichungen spezifischer Netzwerke wie Eurocities können als Beiträge zu einer zunehmend quartiersbezogenen Sichtweise der Probleme und möglicher Lösungsansätze gesehen werden. Die Mitteilungen von Europäischer Kommission, Ausschuß der Regionen und Europäischem Parlament aus dem Jahr 2000 thematisieren den engen Zusammenhang von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik und plädieren für ressortübergreifende Handlungsansätze. Auch wird die Gefahr gesehen, daß die rasche Entwicklung zur Informations- und Wissensgesellschaft die Ausgrenzungsproblematik weiter verschärft, sofern keine sozialpolitischen Interventionen erfolgen.
--	---

Leitgedanken der Interventionen ...	Ein Mehrjahresprogramm gegen soziale Ausgrenzung, die Gemeinschaftsinitiative EQUAL sowie die Innovationsansätze im Rahmen von EFRE und ESF sind neue Instrumente der EU unter dem Paradigma integrationsorientierter Volkswirtschaften und Gesellschaftssysteme. Diese Interventionen sollen auf der Grundlage regionaler und lokaler Partnerschaften sowie eines verstärkten transnationalen Erfahrungsaustausches zu einer wesentlichen Reduzierung der Armutsquote, zum weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Stärkung der Wettbewerbs- ebenso wie der Integrationsfähigkeit der Regionen und Städte beitragen. Im Rahmen der "Sozialpolitischen Agenda" soll u.a. die Beschäftigungsförderung auf lokaler Ebene vorangetrieben werden, um einen Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie zu leisten.
regionale und lokale Partnerschaften	
und	
transnationaler Erfahrungsaustausch	



Unterschiedliche Sichtweisen von Ausgrenzung

Wer über Exklusion spricht ...

Im Zuge der - vor allem von den wissenschaftlichen Projektbeteiligten getragenen - Bemühungen um eine Definition von sozialer Ausgrenzung wurde deutlich, daß hierfür insbesondere die Maßstäbe der Mehrheitsgesellschaft näher betrachtet und ggf. auch hinterfragt werden müssen.

sollte stets auch den Zustand der Inklusion berücksichtigen

Demnach liege eine vom Normalzustand der Integration abweichende Ausgrenzung einerseits vor, wenn Mitglieder der Gesellschaft aus zentralen Systemen, wie z.B. dem Rechts- oder Beschäftigungs- oder Wohnungssystem, herausfallen (fehlende "Systemintegration"). Von Ausgrenzung könne aber auch dann gesprochen werden, wenn einzelne Menschen oder Gruppen wichtige Werte, Normen und Einstellungen der Mehrheitsgesellschaft nicht teilen bzw. nicht teilen können (unzureichende "Sozialintegration"). Auf der Grundlage einer solchen neutralen und sehr breiten Definition stellt Ausgrenzung nicht per se ein Problem dar, sondern nur bestimmte negative Formen und Folgen.

Ausgrenzung lässt sich nur mit einem Bündel von Indikatoren beschreiben

Eng im Zusammenhang damit steht die Frage nach geeigneten Indikatoren, die einzeln oder im Zusammentreffen den Problemzustand von Ausgrenzung signalisieren. Die Projektpartner identifizierten als wichtige Risikofaktoren: Arbeitslosigkeit, niedriges Einkommen, die Zugehörigkeit zu ethnischen Minderheiten, ein schlechtes Bildungsniveau, ein schlechter Gesundheitszustand, kriminelles Verhalten, den Alleinerziehendenstatus sowie schlechte Wohnverhältnisse. Aber auch Jugend, Alter und das (weibliche) Geschlecht müssen unter bestimmten Umständen als benachteiligende Faktoren gesehen werden. Diese Risiken sind allerdings nicht nur auf der Ebene städtischer Quartiere relevant, sondern auch auf nationaler bzw. europäischer Ebene (z.B. im Hinblick auf die Integration in das Bildungs- und Beschäftigungssystem) sowie auf der individuellen Ebene jedes Einzelnen (z.B. bzgl. der Reflexion ethnisch geprägter Normen).

Spezifische Risiken werden stark vom nationalen Kontext beeinflusst

Ebenso sollte eine Typologie ausgegrenzter Stadtviertelmehrere Dimensionen berücksichtigen

Eine Typologisierung ausgegrenzter Stadtviertel kann sich einerseits (aus vorwiegend stadtplanerischer Sicht) auf städtebauliche und infrastrukturelle Aspekte beziehen. Auf dieser Grundlage wird typischerweise zwischen innerstädtischen Altbauquartieren der Gründerzeit, Arbeitervierteln des 19. Jahrhunderts und verdichteten Neubauvierteln in Randlage ("Trabanten") der 1960er und 1970er Jahre unterschieden. Aus soziologischer Sicht fällt der Blick auf die in den Quartieren lebenden Personengruppen. Bei einer hierauf fußenden Kategorisierung sollten jedoch nicht nur die - von der Mehrheitsgesellschaft identifizierte - unterschiedliche Konzentration von Problemlagen gesehen werden.

Wichtig ist es auch, die Potentiale der Gebiete zu reflektieren, die nicht selten in einer durchaus positiven Binnenintegration (z.B. in Form florierender ethnischer Ökonomien oder einer kreativen "Jugendkultur") liegen und oft Ansatzpunkte für Projekte bieten.



**In den beteiligten
Metropolregionen
spezifische Programme
gegen
soziale Ausgrenzung**

Nationale und regionale Handlungsansätze

Auch auf Ebene der am Projekt beteiligten fünf EU-Mitgliedsstaaten und sieben Metropolregionen wurden spezifische Programme gegen soziale Ausgrenzung seit Mitte der 1990er Jahre und verstärkt seit 1998 aufgelegt. Im Hinblick auf die Entwicklung des neuen Projekttyps Quartiers-Management hatten Dänemark auf nationaler und Nordrhein-Westfalen ebenso wie Hamburg auf regionaler Ebene wohl eine gewisse Vorreiterrolle. Vor dem Hintergrund des gewachsenen Problemdrucks, wie er gerade auch in London festzustellen ist, sind die Aktivitäten in den letzten drei Jahren vor allem in Großbritannien intensiviert worden, aber auch die sozialdemokratischen Regierungen in Schweden, Dänemark und Deutschland haben neue Programme aufgelegt bzw. vorhandene Ansätze weiterentwickelt.

**"Haringey Regeneration
Strategy"/London -
anschauliches
Beispiel**

Der Londoner Bezirk Haringey kann als besonders anschaulicher Beispielfall sowohl der Spaltungsproblematik als auch innovativer Gegenmaßnahmen gelten. Während der Westteil von attraktiven Parks, Wohn-, Büro- und Geschäftsgebieten mit einer überwiegend gutbürgerlichen Bevölkerung geprägt ist, konzentrieren sich im Ostteil städtebauliche, wirtschaftliche und soziale Problemlagen wie in kaum einem anderen Gebiet der am Projekt beteiligten Städte. Öffentliche Hand, Wirtschaft, Bildungsträger und Wohlfahrtsverbände reagieren hierauf mit verschiedenen Ansätzen lokaler Partnerschaften und daraus hervorgehender Projekte wie Beschäftigungsbündnis und Quartiers-Management. Mit der "Haringey Regeneration Strategy" wurde im November 2000 ein Dokument veröffentlicht, welches - vielleicht nicht nur im Rahmen des Metropolen-Netzwerkes - Vorbildcharakter für den Ansatz einer umfassenden, innovativen und ressortübergreifenden Regionalentwicklungplanung haben könnte.

Was kann Quartiers-Management leisten und was nicht?

**Gemeinsame
Empfehlungen,
aber auch
offene Fragen**

Die Diskussion fachpolitischer Handlungsempfehlungen zum Abschluß des Projektes hat auf eine Reihe wichtiger Grundsatz- und Detailfragen aufmerksam gemacht. Während über grundsätzliche Strategie und Sinnhaftigkeit von Städtepolitik und Quartiers-Management weitgehend Einigkeit bestand, gingen die Meinungen bei der Erörterung einer Reihe von Detailfragen auseinander:

**Etliche Fragen
können nur
im spezifischen
lokalen Kontext
beantwortet
werden ...**

- *Wie lassen sich die Potenziale ausgegrenzter Gebiete und Personengruppen besser als bisher nutzen?*
- *Wer sollte der Träger von Quartiers-Management sein – die öffentliche Hand selbst oder beauftragte Agenturen bzw. Service-Einrichtungen?*
- *Wie läßt sich die Kooperation von Behörden und anderen Beteiligten lokaler Partnerschaften verbessern?*
- *Wie lassen sich insbesondere Gebietsbewohner und Privatunternehmen für die Quartiersarbeit mobilisieren?*
- *Wie sehen erfolgversprechende Strategien zur Etablierung*



selbsttragender Strukturen nach Auslaufen professioneller Anschubhilfe aus?

... und einige Fragen bedürfen einer übergreifenden politischen Debatte

- *Kann und soll Quartiers-Management primär einen wesentlichen Beitrag zur Beschäftigungssteigerung in den betroffenen Gebieten leisten, selbst wenn der Beschäftigungsbegriff sehr breit gefaßt wird und sich nicht nur auf die herkömmliche Form von Erwerbsarbeit bezieht?*
- *Ist Quartiers-Management ein taugliches Instrument, um die Sicht der Mehrheitsgesellschaft gegenüber sozialer Ausgrenzung zu beeinflussen?*

Konsens in einer realistischen Bewertung ...

Der Ansatz des Quartiers-Managements trägt zur Problemlinderung in einer Reihe der betroffenen städtischen Problemgebiete, zur Innovation fachlicher Handlungsansätze sowie zu einer verbesserten Problemwahrnehmung in der allgemeinen Öffentlichkeit bei.

größerer Planungshorizont erforderlich ...

Die Wirksamkeit dieser Strategie könnte jedoch noch erheblich gesteigert werden, wenn die entsprechenden Programme einerseits in einen größeren Planungshorizont gestellt werden, andererseits ihr Mittelvolumen - freilich unter Beachtung nationaler Unterschiede - dem Problemdruck stärker angepaßt würde.

hohe Bedeutung von Empowerment ...

Allerdings darf der Ansatz nicht mit Erwartungen überfrachtet werden. Auch eine effiziente Bündelung sämtlicher Hauptförderprogramme der öffentlichen Hand (die in der Praxis nur zum Teil gelingt) vermag in erster Linie nur an den Folgen von Ausgrenzung anzusetzen. Je stärker es hier zu einem wirklichen Empowerment der Betroffenen kommt, desto größer sind die Chancen zur Integration. Das heißt freilich auch, die Initiativen so zu konzipieren, daß sie für eine Vielzahl lokaler Akteure und Gruppen anschlussfähig sind.

und Anschlussfähigkeit der Initiativen



1 Ziele, Teilschritte und Methoden des Projektes

1.1 Zur Einführung: Soziale Spaltung, Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit in Europäischen Großstädten

Das Phänomen sozialer Ausgrenzung äußert sich seit jeher in unterschiedlichster Form. Menschen verschiedenster Herkunft können aus unterschiedlichsten Gründen von der Teilhabe an sozialen Prozessen ausgegrenzt werden bzw. sich auch selbst ausgrenzen. Mit dem Programmtitel "Vorbereitende Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung" macht die Europäische Kommission deutlich, dass sie in sozialer Ausgrenzung in unserer heutigen Gesellschaft ein wachsendes Problem sieht, dem sie durch sozialpolitische Maßnahmen entgegenwirken möchte. Unterstrichen wird diese Sichtweise durch die enge Verbindung mit den Problemen der Arbeitslosigkeit und materiellen Armut, die sowohl zur Begründung dieses Programms als auch in anderen Kommunikationszusammenhängen der Ausgrenzungsproblematik sehr oft genannt werden.

Es mag vielleicht verwundern, dass mit London und Hamburg ausgerechnet Partner aus den beiden reichsten Regionen Europas¹ das hier beschriebene Projekt initiierten. Andererseits ist es eine alles andere als neue Erkenntnis, dass städtischer Wohlstand vielfach mit Armut und Ausgrenzung einhergeht. Die Entwicklung der letzten Jahre mit einer z.T. deutlichen Erholung von Wirtschaft und Arbeitsmärkten in der Europäischen Union hat diese Beobachtung erneut bestätigt: Gerade in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs treten die Probleme derjenigen, die mit den gestiegenen Anforderungen und dem rasanten Veränderungstempo von Wirtschaft und Gesellschaft nicht Schritt halten können, besonders deutlich zutage.

¹ gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner

Ausgrenzung im Sinne von "Nicht-mehr-gebraucht werden" - eine neue Dimension sozialer Ungleichheit?

Der Zerfall sozialer Bezüge, insbesondere familiärer und nachbarschaftlicher Bindungen, innerhalb anonymisierter städtischer Lebensformen erhöht das Risiko, "auf der Strecke zu bleiben". Die verschärfte Konkurrenz um das knappe Gut preiswerten Wohnraums, der Rückzug der z.T. erheblich verschuldeten öffentlichen Hand aus sozialen Sicherungssystemen sowie die weltweite Flucht von Menschen vor Krieg, politischer Verfolgung und Armut treibt die schwächeren Mitglieder unserer Gesellschaft beinahe zwangsläufig an deren Rand. Die oft als wohlfahrtssteigernd beschriebene Entwicklung zur Informations- und Wissensgesellschaft birgt - ohne das Korrektiv sozialpolitischer Intervention - eher die Gefahr der Verschärfung denn der Linderung der Ausgrenzungsproblematik. Die von dieser Entwicklung Ausgegrenzten werden heute bereits als "Informationsarme" ("information poor") bezeichnet.

Nicht wenige Experten sprechen gerade in großstädtischem Kontext seit Jahren von Prozessen tiefgreifender und fortschreitender sozialer Spaltung und stellen die Frage, ob dies nicht sogar als neue Dimension sozialer Ungleichheit bezeichnet werden müsse.² Denn während das Proletariat des Industriezeitalters - so wird argumentiert - eine wichtige, geradezu systemerhaltende wirtschaftliche und gesellschaftliche Funktion innehatte, läuft die gering qualifizierte oder anderweitig benachteiligte "Underclass" der modernen Dienstleistungsgesellschaft Gefahr, von Teilen der Mehrheitsgesellschaft schlichtweg als Ballast oder gar überflüssig empfunden zu werden.³

² Diese Frage wurde z.B. im Rahmen der URBAN 21 Weltkonferenz diskutiert, die im Juli 2000 in Berlin stattfand.

³ Vgl. hierzu etwa: Francois Dubet/Didier Lapeyronnie: Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft. Stuttgart 1992; Walter Siebel: Armut oder Ausgrenzung? In: Leviathan 25 (1997) H. 1, 67 - 75; Hartmut Häußermann: Armut in den Großstädten -



1.2 Ausgangspunkt: Großstädtische Problemviertel und Quartiers-Management

Spezifisches Thema dieses Projektes war die räumliche Konzentration von benachteiligten Personengruppen und unterschiedlicher sozialer und räumlicher Problemlagen in einzelnen Stadtgebieten, wie sie als typisch städtische und insbesondere großstädtische Erscheinung in allen der beteiligten 7 Metropolregionen zu beobachten ist. Ebenfalls gemeinsam ist den beteiligten Städten aus 5 EU-Mitgliedsstaaten - aber auch der Wille ihrer Regierungen und öffentlichen Verwaltungen -, dieser Problematik nunmehr verstärkt durch gebietsbezogene, vor Ort partnerschaftlich getragene Maßnahmen entgegenzutreten. Hieraus entstand die Idee, die Entwicklung und Ursachen der Ausgrenzungsproblematik im großstädtischen Kontext ebenso miteinander zu vergleichen wie einschlägige innovative Gegenmaßnahmen auf Stadtteilebene, für die sich in der Fachdiskussion der Begriff des Quartiers-Managements zunehmend durchsetzt.

Grundsätzlich bündelt der noch relativ junge Projekttyp Quartiers-Management eine große Bandbreite von Handlungsansätzen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in städtischen Problemgebieten. Dazu gehören z.B. Maßnahmen zur Wohnungs- und Wohnumfeldsanierung ebenso wie zur Förderung der lokalen Wirtschaft oder zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur. Vor dem Hintergrund der Entstehung des dem Projekt zugrunde liegenden Metropolen-Netzwerkes aus dem Ideen- und Erfahrungsaustausch territorialer Beschäftigungspakte (engl. Territorial Employment Pacts / TEPs, d.h. Bündnisse für Arbeit auf lokaler bzw. regionaler Ebene) bildeten jedoch Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bzw. zur Verbesserung der Beschäftigungssituation von Beginn an ei-

eine neue städtische Unterklasse? In: Leviathan 25 (1997) H. 1, 12 - 27; Robert Castel: Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz 2000; William Julius Wilson: When Work Disappears. The World of the New Urban Poor. New York 1996

nen Schwerpunkt des Interesses der Projektpartner.

Auch reagierte das Projekt damit auf die von vielen Experten und der Europäischen Kommission geteilte Erkenntnis, "dass der Königsweg aus sozialer Ausgrenzung und Armut über die Beschäftigung führt"⁴.

1.3 Erwartung der Europäischen Kommission: Den Wissensstand über Ausgrenzung verbessern

Gemäß den Anforderungen des EU-Programms "Vorbereitende Maßnahmen zur Bekämpfung und Vorbeugung der sozialen Ausgrenzung"⁵ war es das Ziel des Projektes, den Wissensstand über Mechanismen, Erscheinungsformen und Folgen sozialer Ausgrenzung zu verbessern. Projektspezifisch wurde die Entwicklung in den beteiligten Metropolen betrachtet. Darauf aufbauend wurde der Erkenntnisgewinn über Erfolgsbedingungen von Interventionen (Gegenmaßnahmen) im Rahmen regionaler und stadtteilbezogener Partnerschaften angestrebt.

Als praktisch verwertbares Projektergebnis sowohl für die Projektbeteiligten als auch für die Auftraggeberin (EU-Kommission) sowie die allgemeine Fachöffentlichkeit wurden schließlich eine Reihe konkreter Handlungsempfehlungen für politische Strategien, Förderprogramme und Projekte zur Diskussion gestellt und zwischen den Projektpartnern abgestimmt (siehe Kap. 5).

In seiner 12-monatigen Laufzeit arbeitete das Projekt folgende Teilschritte ab:

- **Vergleichende Analyse aktueller Tendenzen und Ursachen der fortschrei-**

⁴ Mitteilung der EU-Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, "Die Beschäftigung vor Ort fördern – Eine lokale Dimension für die Europäische Beschäftigungsstrategie" vom 7. April 2000, S. 26

⁵ Das Programm wurde von der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales im Jahr 1998 erstmalig aufgelegt; das hier beschriebene Metropolen-Projekt wurde im Rahmen der zweiten Runde des Programms von Dezember 1999 bis Dezember 2000 durchgeführt.



tenden Konzentration von sozialer Ausgrenzung in benachteiligten Vierteln der Großstädte bzw. Metropolregionen Stockholm, Kopenhagen/ Malmö, Hamburg, Bremen, Berlin, London und Wien;

- **Bestandsaufnahme und Analyse innovativer Maßnahmen** des Quartiers-Managements bzw. lokaler Partnerschaften zur Förderung von sozialer Integration und Beschäftigung (im breiten Spektrum von Erwerbsarbeit bis Bürgerarbeit);
- **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**, u.a. im Hinblick auf eine künftige Förderung entsprechender Handlungsansätze durch die EU in der Folge vorausgegangener Programme vergleichbarer Zielsetzung (z.B. Gemeinschaftsinitiative URBAN).

Diese Teilschritte wurden im wesentlichen im Rahmen von drei Expertentreffen der Partner aufeinanderfolgend aufgegriffen.

Wesentliches Charakteristikum dieser Treffen war das Zusammentreffen und der fachliche Austausch von Personen, die sich im wesentlichen drei Gruppen zuordnen lassen:

- *Experten lokaler Sozialpolitik aus öffentlicher Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen*
- *Akteure aus stadtteilbezogenen Projekten einschlägig forschende Sozialwissenschaftler.*
- *Weitere Instrumente neben den Meetings waren die Teilnahme von Projektleitung und –management an einschlägigen Fachtagungen (z.T. mit Referaten zum Projekt und sonstigen Aktivitäten des Metropolen-Netzwerks), Projektbesuche und Experten-Interviews sowie die Auswertung diverser vorliegender Fachinformationen der beteiligten Projektpartner bzw. Mitgliedsstaaten (Tagungsberichte, Programm- und Projektinfos, Fachaufsätze, Websites etc.).*

1.4 Grundannahmen und Leitfragen

Zur Strukturierung des Projektes war sei-

tens der Lawaetz-Stiftung als Projektleitung zu Beginn ein Katalog von Leitfragen entworfen worden, der vor dem ersten Meeting in Berlin insbesondere mit den beteiligten Sozialwissenschaftlern in Malmö und Wien diskutiert und allen Partnern zugeleitet wurde.

Als **allgemeine Grundannahmen** wurde den Leitfragen vorangestellt:

- *Soziale Ausgrenzung ist ein generelles Phänomen in Gesellschaften mit hoher ökonomischer Dynamik.*
- *Ausgrenzung beruht auf Blockierungen des Zugangs zu zentralen gesellschaftlichen Systemen, primär Beschäftigung und Ausbildung.*
- *Ausgrenzung überlagert sich mit anderen Formen sozialer Ungleichheit.*
- *Sie betrifft unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen.*
- *Sie erstreckt sich in ihren Folgen auf unterschiedliche Dimensionen der sozialen Integration (bzw. Desintegration).*
- *Sie vollzieht sich immer auch räumlich – in kompakter Form in Gestalt von Ghettobildungen.*

Die **projektbezogene Ausgangslage** war gekennzeichnet durch die Annahmen:

- *dass sich soziale Ausgrenzung in den beteiligten Regionen in je spezifischer Form und vermutlich auch in unterschiedlicher Intensität vollzieht.*
- *dass entsprechende Gegenmaßnahmen deshalb auf die besonderen Bedingungen des regionalen Kontextes abgestellt sein müssen*
- *und dass sich somit aus der vergleichenden Perspektive des Projektes Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Regionen als Grundlage für fachpolitische Handlungsempfehlungen herausarbeiten lassen.*

Die Leitfragen wurden entsprechend der ersten zwei Arbeitsschritte des Projektes in einen

a) problembezogenen Komplex und



b) einen maßnahmenbezogenen Komplex untergliedert und in die folgenden Aspekte aufgeschlüsselt:

a) Vergleichende Analyse aktueller Tendenzen und Ursachen sozialer Ausgrenzung

1. Werden Tendenzen sozialer Ausgrenzung systematisch beobachtet? Wenn ja: von wem? (z.B. kommunale Institutionen, öffentliche Verwaltung; Arbeitsverwaltung; Wohlfahrtsorganisationen; Forschungseinrichtungen; advokatorische Organisationen, sozialpolitische Träger)
2. Welcher Art sind die verfügbaren Daten? (nur aggregierte Werte z.B. auf der Basis von Geschäftsstatistiken der Arbeits- und Sozialhilfverwaltung; Einzelfalldaten in Form von Sondererhebungen; Untersuchungseinheiten z.B. nach Personengruppen und Haushaltstypen; räumlicher Bezug der Daten nach Stadtvierteln, Bezirken, Gesamtstadt oder Region)
3. Welche Indikatoren bzw. Konzepte werden zur Darstellung sozialer Ausgrenzung verwendet? (Ressourcenansatz nach Einkommen, Transferleistungsbezug, amtliche Definition, EU-Konvention; Lebenslagenansatz nach Beschäftigung/ Arbeitslosigkeit, Bildungsgrad bzw. Zugang zum Bildungssystem, Gesundheitssituation, soziale Kontakte etc.)
4. Wie werden diese Beobachtungen kommuniziert? (wer thematisiert Ausgrenzung; amtliche/ offiziöse Perspektive; Betroffenenperspektive)
5. Problementwicklung: Merkmale und Tendenzen sozialer Ausgrenzung. (besonders markante Merkmale; besondere Bedrohung bestimmter Bevölkerungsgruppen; die Situation von Migranten; Zusammenhänge zwischen Ausgrenzung und politischem Verhalten z.B. in Form von Wahlenthaltung oder Extremismus; Stellenwert der Beschäftigungssituation sowie der wirtschaftlichen Lage einzelner Stadtgebiete)

b) Bestandsaufnahme und Analyse innovativer Maßnahmen

1. Was zeichnet innovative Maßnahmen aus? (z.B. Instrumenten-Mix; Finanzierung; Zielgruppen; Kooperationsformen; Ergebnisse und Wirkungen)
2. Seit wann und in welcher Form gibt es solche innovativen Handlungsansätze in der jeweiligen Stadt bzw. Region?
3. Wie werden diese Projekte initiiert? (eher "bottom up" durch Vereine, Initiativen, Träger etc.; oder "top down" durch staatliche Institutionen und Förderprogramme; Trägerschaft durch lokale Partnerschaften; Entstehung solcher Partnerschaften; Initiative, Teilnahme und Führerschaft in lokalen Partnerschaften)
4. Wer ist der institutionelle Träger des Quartiers-Managements? (Art des Beauftragungsverfahrens)
5. Über welche Infrastruktur und finanziellen Ressourcen verfügt das Quartiers-Management? Wird dies von den Akteuren für ausreichend erachtet? (Budget, Büro, Versammlungs- und Veranstaltungsräume, Personal etc.)
6. Welche Rolle spielt die Privatwirtschaft? (Beteiligungsformen; Unterstützung)
7. Orientieren sich innovative Maßnahmen primär an der Reintegration in das Beschäftigungssystem? (Bedeutung des sozialwirtschaftlichen / 3. Sektors)
8. Welches sind die wichtigsten Zielgruppen des Quartiers-Managements?
9. Wie werden die Gebietsbewohner angesprochen bzw. beteiligt und für die aktive Mitwirkung in der Quartiersarbeit motiviert?
10. Sind die Maßnahmen erfolgreich im Hinblick auf die Reintegration Benachteiligter?

Anhand dieser Leitfragen sollten wesentliche Aspekte der Thematik erschlossen und strukturiert werden. Nicht nur aufgrund des



Europäische Union



engen Zeithorizonts, sondern ebenso aus konzeptionellen Erwägungen wurde mit diesen Leitfragen kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Sie sollten lediglich einen Rahmen für den Austausch darstellen, einen ersten Zugang zu der komplexen Thematik verschaffen.⁶ Zu einem wesentlichen Teil bezogen sich die Beiträge der Partner im Projektverlauf, insbesondere diejenigen der beteiligten Sozialwissenschaftler, tatsächlich auf zusätzliche Aspekte und erweiterten somit den Fokus des Projektes nicht unerheblich.

Es zeigte sich bereits in der Frühphase des Projektes, d.h. bei der Diskussion dieses Leitfragenentwurfs, wie unterschiedlich die Thematik sozialer Ausgrenzung inhaltlich und systematisch gesehen werden kann. Dabei ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Lawaetz-Stiftung als Projektleitung nicht nur an der vorausgegangenen Kooperation der Territorialen Beschäftigungspakte in den beteiligten Großstädten (den "MetroTEPs") beteiligt war und vor diesem Hintergrund schon mit Ansätzen einer Verzahnung der Ausgrenzungsproblematik mit der jeweiligen örtlichen Beschäftigungspolitik der Partnerstädte vertraut war.

Die Lawaetz-Stiftung vereint auch durch ihr (wachsendes) Geschäftsfeld des Quartiers-Managements in derzeit drei benachteiligten Hamburger Gebieten einerseits und ihre Forschungstätigkeit auf dem Gebiet der Beschäftigungsförderung und sozialen Stadtteilentwicklung andererseits bereits in sich die unterschiedlichen Sichtweisen von Praxis und Theorie.

Dieser Hintergrund erleichterte eine integrierende Moderation des Projektes, in dessen Verlauf es mitunter - keineswegs überraschend - zu recht kontrovers geführten Debatten kam. Es würde der Intention "Vorbereitender Maßnahmen" der EU in deren kritischer und unabhängiger Grundhaltung sicher zuwiderlaufen, wenn sich die zutage getretenen unterschiedlichen Standpunkte und auch Widersprüche in diesem Bericht nicht wiederfänden. Bei allem Bemühen um eine gemeinsame Sichtweise als Grundlage für die gemeinsame Formulierung von fachpolitischen Handlungsempfehlungen als Projektziel: Gerade auch die Unterschiedlichkeit der Sicht- und Herangehensweisen wurde seitens der Projektleitung von Beginn an nicht als Defizit, sondern als Chance im Sinne einer konstruktiven Vielfalt betrachtet. Denn nichts anderes als die Wertschätzung von gesellschaftlicher und kultureller Vielfalt ist es ja auch, was eine erfolgreiche Zusammenarbeit im Kampf gegen Armut, Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit im Rahmen lokaler und internationaler Partnerschaften erst ermöglicht.

⁶

So zeigte sich dann auch im Projektverlauf, daß diese Fragen nur zum Teil systematisch "abgearbeitet" werden konnten.



2 EXKURS: Sichtweise und Handlungsansätze der Europäischen Kommission

2.1 URBAN-Initiative und städtepolitischer Aktionsplan

In der Europäischen Union wird das Problem sozialer Ausgrenzung im stadträumlichen Kontext verstärkt seit Mitte der 90er Jahre thematisiert. Mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN stellte die Europäische Kommission 1994 erstmals ein spezifisches Instrument zur Förderung innerstädtischer Problemgebiete bereit⁷. URBAN unterstützt die Gründung von Partnerschaften in benachteiligten Stadtvierteln, die - durch integrierte Programme, u.a. zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der sozialen Eingliederung, zur Sanierung der Infrastrukturen und zur Verbesserung der Umweltbedingungen – Entwicklungsprobleme beheben. Die seit 1996 umgesetzte URBAN-Initiative wurde für die neue Strukturfondsperiode neu aufgelegt und soll nunmehr verstärkt durch europaweite Netzwerkarbeit begleitet werden.

Mit ihrer Mitteilung "Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union" setzte die Europäische Kommission im Mai 1997 einen breit angelegten Diskussionsprozeß in Gang, der – unterstützt durch das Engagement einschlägiger Netzwerke wie insbesondere EURO-CITIES – im November 1998 in den "EU-Aktionsplan für nachhaltige Stadtentwicklung" mündete. Dieses Dokument, das seitdem als der zentrale städtepolitische Strategieplan der EU gilt, war insbesondere Gegenstand der Diskussion des "Europäischen Städteforums", welches am 26. und 27. November 1998 in Wien stattfand. Der Aktionsplan benennt als zentrale Prinzipien u.a. den Gedanken der sektorenübergreifenden und überregionalen Zusammenarbeit und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit verschiedenster Regierungs- und Verwaltungs-

ebenen unter Einbeziehung des privatwirtschaftlichen und des freiwilligen Sektors. Zu den vier Politikzielen des Aktionsplans zählt sowohl

- die Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung in den Städten (u.a. durch die verstärkte Einbeziehung lokaler Beschäftigungs- und Entwicklungsinitiativen)
- als auch die Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung in städtischen Gebieten.

Mit der Zusammenarbeit gegen Diskriminierung und Ausgrenzung auf der Grundlage von Art. 137 des Vertrags von Amsterdam (vom Juni 1997) soll dem verstärkten Aufkommen dieser Phänomene in städtischen Gebieten mit besonderen Problemlösungsansätzen begegnet werden.

"Die Europäische Kommission vertritt einen gebietsbezogenen Ansatz hinsichtlich der Nutzung der Strukturfonds für die Regeneration von benachteiligten Stadtgebieten, wobei volkswirtschaftliche, soziale, kulturelle, ökologische, verkehrs- und sicherheitsbezogene Aspekte Eingang finden. Verbindungen zwischen städtischen Problemgebieten mit dem weiteren sozialen und wirtschaftlichen Umfeld sind gleichfalls bedeutsam, um Auseinanderentwicklungen im städtischen Bereich zu verhindern"⁸.

⁷

Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen / Klaus-Peter Schmidt: "Europäische Städtepolitik / Genese – Status quo / Optionen für Berlin", Berlin, September 1999, (nachfolgend: Schmidt, 1999), S. 21

⁸

Schmidt, 1999, S.35



2.2 Territoriale Beschäftigungspakte

Zeitgleich zu den skizzierten städtepolitischen Handlungsansätzen wurde die Förderung lokaler und regionaler Beschäftigungsinitiativen entwickelt. In einem Pilotprogramm unterstützt die Europäische Kommission seit Sommer 1997 europaweit 89 Territoriale Beschäftigungspakte (engl. Territorial Employment Pacts / TEPs), d.h. Bündnisse für Arbeit auf lokaler und regionaler Ebene. Auch hier steht der Gedanke der partnerschaftlichen und ressortübergreifenden Zusammenarbeit verschiedenster Akteure (v.a. der öffentlichen Hand, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Privatwirtschaft, gemeinnützige bzw. sozialwirtschaftliche Nichtregierungsorganisationen) im Vordergrund. Ziel ist es, die Wirksamkeit lokaler und regionaler Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation (mit dem Beitrag der Strukturfonds seitens der EU) durch innovative Verfahren und Maßnahmen zu verbessern. Der Ideen- und Erfahrungsaustausch dieser Bündnisse im Rahmen von Tagungen u.ä. offenbarte sehr bald die Verzahnung eines Teils der breit angelegten lokalen Aktionspläne mit der Thematik sozialer Ausgrenzung. Aus heutiger Sicht lag es beinahe auf der Hand, dass sich wesentliche Bündnisaktivitäten für benachteiligte Zielgruppen, insbesondere im Rahmen der beteiligten Großstädte, auf deren Problemgebiete konzentrieren würden. Ohne dass dies von der Europäischen Kommission gezielt so beabsichtigt war - fachpolitisch gesehen jedoch nicht anders als folgerichtig und sinnvoll -, entwickelte sich vielerorts die Integration des Handlungsansatzes großstädtischer Territorialer Beschäftigungspakte mit dem Ansatz lokaler Partnerschaften zur umfassenden Regeneration benachteiligter Problemstadtteile. Aus dieser Verzahnung resultierte ein wesentlicher Grundgedanke und die transnationale Partnerschaft des hier beschriebenen Metropolen-Projektes gegen soziale Ausgrenzung.

Die Modellförderung von Technischer Hilfe für die TEPs seitens der EU (v.a. aus ESF- und EFRE-Mitteln) läuft zum Jahresende 2001 endgültig aus, nachdem das Programm nach seiner ursprünglichen Pilotphase (1997 bis 1999) für eine Übergangsphase von weiteren zwei Jahren bereits

verlängert worden war. Die EU-Förderung war von Beginn an lediglich als Anschubfinanzierung zum Aufbau von Bündnissekretariaten konzipiert, die langfristig – wie die Maßnahmen selbst – aus den Hauptprogrammen der Beschäftigungsförderung getragen werden sollten.

Vor dem Hintergrund des eingetretenen Erfolgs der Bündnisse zeichnet sich mittlerweile in der Tat ab, dass sich diese mehr und mehr unabhängig von der Förderung durch die EU weiterentwickeln, regional verbreiten und die Idee auf andere Städte und Regionen übertragen wird⁹.

2.3 Mitteilungen und Aktivitäten der Europäischen Kommission im Jahr 2000

An der Nahtstelle von alter und neuer Strukturfondsperiode kam es im Jahr 2000 zu einer Verdichtung von Mitteilungen und Aktivitäten der Europäischen Kommission in Bezug auf die hier beschriebene Thematik. Unter wesentlichem Einfluß der portugiesischen Ratspräsidentschaft wurde die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung auch und besonders im Zusammenhang mit der Beschäftigungsfrage zu einem Top-Thema der Europäischen Agenda. Zur Vorbereitung des Sondergipfels des Europäischen Rates von Lissabon (23./24. März) legte die Kommission am 1. März mit ihrer Mitteilung "Ein Europa schaffen, das alle einbezieht" ein Dokument vor, das insbesondere den engen Zusammenhang von Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialem Zusammenhalt betonte.¹⁰ Als Ziele wurden darin formuliert:

- die Stärkung integrationsorientierter Volkswirtschaften

⁹ Allerdings entwickelten sich solche lokalen und regionalen Bündnisse für Arbeit teilweise auch unabhängig von den EU-geförderten Projekten; so z.B. in Deutschland auf Ebene der Bundesländer, in welchen einzelne Vereinbarungen des 1998 wiederbelebten nationalen Bündnisses für Arbeit umgesetzt werden.

¹⁰ Europäische Kommission: Ein Europa schaffen, das alle einbezieht (Mitteilung der Europäischen Kommission). Brüssel, 01.03.2000



- die Begünstigung solidarischer Partnerschaften zwischen allen relevanten Interessengruppen
- sowie der Start einer neuen Initiative zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.

Europa sei wohlhabend, aber viele Menschen lebten noch immer in Armut¹¹. Teilweise handele es sich um Armut trotz Arbeit aufgrund niedriger Einkommen oder phasenweiser Arbeitslosigkeit. Das Wirtschaftswachstum könne die Ausgrenzungsgefahr auch vergrößern. Die Tendenz zur Informationsgesellschaft verstärke die Risiken der sozialen Ausgrenzung und könne aufgrund mangelnder Flexibilität und Medienkompetenz zu einer neuen Form sozialer Spaltung führen. Gleichwohl sei es möglich, dass moderne Informationstechnologien auch neue Chancen für benachteiligte Personen eröffnen. Soziale Ausgrenzung sei ein multidimensionales Phänomen und äußere sich räumlich in der Konzentration von Problemlagen u.a. in städtischen Gebieten, die von Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Diskriminierung, Segregation, Gewalt und Ghettoisierung ganzer Nachbarschaften betroffen sind, die immer stärker verarmen und den Kontakt zu der Gesellschaft um sie herum bereits verloren haben.

Für eine Gegenstrategie (zur sozialen Eingliederung) sei die Schaffung von Arbeitsplätzen entscheidend, wozu neben den bisherigen Gemeinschaftsinitiativen INTEGRA, BESCHÄFTIGUNG, URBAN und LEADER sowie den Forschungsrahmenprogrammen nunmehr auch die neue Gemeinschaftsinitiative EQUAL (Methoden zur Bekämpfung von Ausgrenzung, Diskriminierung und Ungleichheiten im Zusammenhang mit Beschäftigung) beitragen sollte.

2.4 Ankündigung eines neuen Mehrjahresprogrammes (Laufzeit: 2001 – 2005)

Programmatischer Kern der Mitteilung vom 1. März war die Ankündigung eines neuen Mehrjahresprogrammes zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung auf der Grundlage von Art. 137 des Amsterdamer Vertrags. Dessen Ziel ist die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten durch die Verbesserung des Wissensstandes, die Entwicklung des Austausches von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen. Das Programm ist ausschließlich strategiebezogen angelegt und dient nicht der Förderung einzelner Projekte vor Ort. Wesentliches Ziel ist u.a. die Erhebung multidimensionaler Daten und Indikatoren, die über die Einkommens- und Erwerbssituation hinausreichen und sich z.B. auf Faktoren wie das Bildungsniveau, die Wohnsituation, das Lebensumfeld, die persönliche Mobilität, den Umgang mit Geld oder die Zufriedenheit mit dem Arbeitsplatz beziehen. Berücksichtigt werden sollten dabei auch neue Formen der Ausgrenzung im Zusammenhang mit der Wissensgesellschaft. Grundsätzlich wichtig sei aufgrund des raschen gesellschaftlichen Wandels ein zeitlich dynamisches (Längsschnitts-) Problemverständnis von Armut und Ausgrenzung.

Konkretisiert wurde dieses Aktionsprogramm durch eine Mitteilung der Europäischen Kommission vom 16. Juni 2000.¹² Darin wurden auf Grundlage der Vereinbarungen des Europäischen Rates von Lissabon die Ziele der Bemühungen zur Reduzierung der Armut in Europa quantifiziert: Die Armutsquote solle innerhalb von 10 Jahren von 18 % auf 10 %, die Kinderarmut im gleichen Zeitraum halbiert werden.

¹¹ Als Illustration: 18 % der EU-Bevölkerung verfügten über weniger als 60 % des EU-Durchschnittseinkommens und lebten damit in relativer Armut (nationale Armutsquoten in EU 15: 11% – 24 %)

¹² Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflage eines Aktionsprogrammes der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (von der Kommission vorgelegt). Brüssel, 16.06.2000 KOM(2000) 368 endgültig



Programmstrategie ist eine offene Koordinierungsmethode mit einem wechselseitigen Lernprozeß der Mitgliedsstaaten. Analog dem Verfahren der Beschäftigungsstrategie sollen nunmehr partnerschaftlich (unter Einbeziehung der Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen) nationale Aktionspläne gegen soziale Ausgrenzung erarbeitet werden.

Die Implementierung soll im Rahmen von drei Aktionsbereichen geschehen:

- Analyse von Merkmalen, Ursachen, Prozessen und Tendenzen sozialer Ausgrenzung unter besonderer Berücksichtigung der Identifizierung geeigneter Indikatoren und Benchmarks (u.a. Statistik, Methoden etc.)
- Länderübergreifende konzeptionelle Zusammenarbeit und Austausch von Informationen und bewährten Verfahren bzgl. nationaler Aktionspläne
- Förderung des Dialogs zwischen den verschiedenen Interessengruppen und der Netzwerkarbeit (u.a. jährliche Round-Table-Konferenzen der EU)

Die bereits im Jahr 1998 gestarteten jährlichen Aufrufe für "Vorbereitende Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung der sozialen Ausgrenzung" sollen im Rahmen des Mehrjahresprogrammes mit einem Finanzvolumen von insg. 70 Mio. Euro (14 Mio. Euro p.a.) fortgesetzt werden¹³. Für Ende 2003 und 2005 plant die Kommission Zwischenbewertungen, für Ende 2006 den Abschlußbericht.

2.5 Sozialpolitische Agenda und lokale Beschäftigungsförderung

Mit der "Sozialpolitischen Agenda" legte die Europäische Kommission am 28. Juni 2000 ein zentrales Strategiepapier der neuen Strukturfondsperiode vor, in welcher die Bedeutung von Sozialpolitik als produktiver Faktor unterstrichen wird.¹⁴ Ziel sei die Si-

cherstellung einer positiven und dynamischen Wechselwirkung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik: Ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum mit niedriger Inflation und gesunden öffentlichen Finanzen sei von entscheidender Bedeutung für eine Anhebung des Beschäftigungsniveaus und die Verstärkung des sozialen Zusammenhalts. Nachdem die Beschäftigung in den letzten Jahren zum Herzstück der wirtschaftspolitischen Bestrebungen der EU geworden sei, sei nunmehr im Gefolge des Amsterdamer Vertrages verstärkt die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung in Angriff zu nehmen. Die Herausforderung bestehe darin, von der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung zum neuen Ansatz der sozialen Eingliederung überzugehen.

Die Arbeitslosigkeit in der EU sei mit 9 % (im Sommer 2000) weiterhin zu hoch, die Beschäftigungsquote von 62 % zu niedrig, zumal fast zwei Drittel aller Arbeitslosen von Armut bedroht seien. Ziel sei es, die Beschäftigungsquote innerhalb von 10 Jahren auf 70 % zu erhöhen.

Allerdings sei ein Arbeitsplatz zwar die beste Absicherung gegen soziale Ausgrenzung, löse alleine jedoch nicht alle Probleme. Zur Vermeidung der Verstärkung der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte in der EU sei ein Zugang zu den Instrumenten der Informationsgesellschaft notwendig, den sich alle leisten können. Vonnöten sei insbesondere

- ein integrierter und umfassender Ansatz der sozialen Eingliederung
- die besondere Beachtung der beruflichen und allgemeinen Bildung
- eine fundierte Partnerschaft von staatlichen Stellen, Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und sonstigen Betroffenen auf allen Ebenen

¹³ Auf Initiative des Europäischen Parlaments wurde der Gesamtetat mittlerweile auf 100 Mio Euro aufgestockt.

¹⁴ Europäische Kommission: Sozialpoli-

tische Agenda (Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen). Brüssel, den 28.06.2000 KOM (2000) 379 endgültig



- die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit bzw. Verringerung der Qualifikationslücke
- die Förderung von Unternehmergeist und Arbeitsplatzschaffung, u.a. im Dienstleistungssektor und Dritten System (Sozialwirtschaft)
- sowie die Unterstützung der lokalen Dimension im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

Zum letztgenannten Punkt hatte die Kommission am 7. April 2000 mit ihrer Mitteilung "Die Beschäftigung vor Ort fördern" eine europaweite Diskussion angestoßen.¹⁵ Im Anschluß an die vorausgelaufenen Pilotmaßnahmen wie "TEPs", "Lokales Kapital für soziale Zwecke" oder "Förderung des 3. Systems" sollten auf diese Weise die Erfahrungen und Ideen innovativer Ansätze der lokalen Beschäftigungsförderung zusammengetragen werden. Auf der Grundlage des feedbacks von ca. 60 schriftlichen Einzelstatements sowie diverser weiterer Beiträge auf Tagungen, Seminaren etc., die teilweise auch die Thematik sozialer Ausgrenzung betrafen, wurde für das Frühjahr 2001 ein EU-weiter Aktionsplan angekündigt, der die Thematik vertiefen und im Rahmen von Art. 6 ESF die Erarbeitung "Lokaler Aktionspläne für Beschäftigung" auf den Weg bringen soll¹⁶.

¹⁵ Europäische Kommission: Die Beschäftigung vor Ort fördern. Eine lokale Dimension für die Europäische Beschäftigungsstrategie. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel 2000. KOM(2000) 196 endgültig.

¹⁶ Einige Partner des Metropolen-Netzwerkes hatten sich an dieser Diskussion beteiligt: Die Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung gsub, Berlin, mit dem Projektvorschlag AVA-LON (Added Value of Local Networking) im Rahmen des Aufrufs "Vorbereitende Maßnahmen für das lokale Engagement für Beschäftigung" (erklärte Partner aus dem Netzwerk: Lawaetz-Stiftung, Hamburg, und Haringey Council, London, Projekt wurde bewilligt, Laufzeit: Januar bis September 2001); Lawaetz-Stiftung mit einem Re-

2.6 Die Position von Eurocities

Zwei Jahre nach der intensiven Beteiligung an der Diskussion, die auf dem Europäischen Städteforum von Wien im November 1998 zur Verabschiedung des "EU-Aktionsplans für nachhaltige Stadtentwicklung" geführt hatte¹⁷, legte das Städtetzwerk Eurocities¹⁸ im Juli 2000 ein umfassendes Positionspapier zum Thema soziale Ausgrenzung vor¹⁹. Darin wird soziale Ausgrenzung definiert als "ein dynamischer Prozeß, der nicht nur die betroffenen Gruppen und ihre Lebensumstände angeht, sondern auch die Ursachen, Verantwortlichen und Mechanismen von Ausgrenzung."²⁰ Während soziale Ausgrenzung lange Zeit weitgehend mit der Summe aller negativen Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit gleichgesetzt worden sei, habe sich die Sichtweise in den letzten Jahren weiterentwickelt hin zum Prozesscharakter und einem umfassenderen Verständnis des Problems.

Gleichwohl sieht auch Eurocities die Reduzierung der Arbeitslosigkeit als zentrale

ferat über das Projekt "Metropolen-Kooperation gegen soziale Ausgrenzung" und das Netzwerk METRONET im Rahmen der Eurocities-Konferenz "Die Rolle der Städte in der örtlichen Beschäftigungsförderung" (Glasgow, 5./6. Oktober 2000); gemeinsames schriftliches Statement von Haringey Council und Lawaetz-Stiftung unter Bezugnahme auf den Austausch innerhalb von METRONET (siehe Anlage).

¹⁷ Eurocities hatte in Wien ein Papier mit dem Titel "Eurocities Engagement für eine Städtepolitik" vorgelegt.

¹⁸ Eurocities repräsentiert die öffentlichen Verwaltungen von derzeit 99 europäischen Großstädten aus 26 europäischen Staaten (darunter alle Mitglieder der Metropolen-Netzwerkes außer London und Bremen). Mit der Ausgrenzungsthematik ist nicht nur der Ausschuß für Soziales befasst, sondern auch der Ausschuß für Wirtschaftsentwicklung und städtische Regeneration.

¹⁹ Eurocities Position Paper on Social Exclusion, Eurocities' Social Welfare Committee, Munich, 1. July 2000; nachfolgend: Eurocities

²⁰ Eurocities, S.2



Europäische Union



Herausforderung im Rahmen der Bemühungen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Die räumliche Dimension von Ausgrenzung äußerte sich in einer Konzentration von Problemlagen in benachteiligten innerstädtischen Quartieren und Vorstädten, die insbesondere von hoher Arbeitslosigkeit, einer hohen Sozialhilfeabhängigkeit, schlechten Wohnbedingungen, hohen Kriminalitätsquoten, Spannungen zwischen ethnischen Gruppen, hohen Verkehrsbelastungen und Luftverschmutzungen gekennzeichnet seien. Als Hauptproblemgruppen werden einkommensschwache ältere Menschen, Langzeitarbeitslose ("Überflüssige", Opfer des wirtschaftlichen Wandels), Alleinerziehende, Frauen, ethnische Minderheiten, Flüchtlinge, Asylbewerber und Behinderte genannt. Steigende Wohnkosten würden als charakteristischer Ausgrenzungsmechanismus wirken (indem die genannten einkommensschwachen Problemgruppen nur noch in schlechten Stadtgebieten bezahlbaren Wohnraum finden) und zur Ghettoisierung beitragen.

Angesichts der wirtschaftlichen Erholung einerseits und der Verschärfung der sozialen Probleme andererseits sei es in den 90er Jahren zu einer wachsenden Teilung der städtischen Gesellschaft gekommen. Diese Spaltung gefährde den sozialen Zusammenhalt und sei die Folge der Unfähigkeit des politischen Systems auf allen Ebenen, Wirtschafts- und Sozialpolitik zu integrieren. Vor diesem Hintergrund empfiehlt Eurocities

- die Entwicklung einer Politik der sozialen Integration, die die Verursacher von Ausgrenzung und ihre Instrumente mit einschließt
- einen umfassenden ressortübergreifenden Handlungsansatz, der insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik integriert
- die Gewährung voller politischer Rechte für Migranten
- ein innovatives, wenn notwendig auch experimentelles basis- und gebietsbezogenes Vorgehen unter voller Partizipation derjenigen, die Ausgrenzung erfahren
- sowie partnerschaftliche Vereinbarungen von öffentlichen, privaten, gemeinnützigen, lokalen, nationalen und transnationalen Organisationen.

Eurocities stellt der Europäischen Kommission in Aussicht, die Erfahrungen einer großen Zahl von Städten - als "Laboratorien innovativer Maßnahmen" - bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung auf den Feldern der öffentlichen Gesundheitsversorgung, Bildung, sozialen Dienste und sozialen Sicherheit nutzbar zu machen.

Zu diesem Zweck wolle Eurocities den Austausch von Best Practice und direkte Beziehungen der Europäischen Kommission mit Städten und transnationalen Netzwerken unterstützen. Die administrativen Verfahren für entsprechende Programme der EU sollten möglichst einfach gehalten werden, um Projekte kurzfristig zu realisieren.



3 Die Aktivitäten im Projektverlauf

3.1 Die Meetings

Wie bereits erwähnt, basierte die Methodik des Projektes im wesentlichen auf Treffen der Projektpartner und der beteiligten Sozialwissenschaftler. Die Partner trafen sich im Lauf des Jahres 2000 drei Mal, wobei die Meetings stets einerseits aus thematischen Workshops und andererseits Projektbesuchen bzw. Informationsfahrten durch die jeweiligen Städte bzw. einzelne benachteiligte Stadtteile bestanden. Die jeweils ca. 30 – 35 Experten aus Politik, Verwaltung, Serviceeinrichtungen und Wissenschaft der 8 beteiligten Städte kamen zu einem Auftakttreffen Ende März in Berlin zusammen. Die zweite Zusammenkunft wurde von den Partnern in der Öresundregion (Malmö und Kopenhagen) Anfang September ausgerichtet, das Abschlusstreffen durch die Projektleiter Ende November in Hamburg.

Die Gestaltung der Treffen aus einer Mischung von Workshops und Projektbesuchen ging auf die Vorgeschichte des Netzwerks im Rahmen des Erfahrungsaustausches Territorialer Beschäftigungspakte zurück. Seit sich die Großstadtpartner im Januar 1998 auf einer von der Europäischen Kommission in Bremen veranstalteten Konferenz aller EU-geförderten TEPs zusammengefunden hatten, trafen sie sich noch im selben Jahr zu selbst organisierten "Metro-TEP-Meetings" in Kopenhagen, London und Stockholm, im Frühjahr 1999 in Hamburg und schließlich - am Rande einer weiteren großen TEP-Konferenz der Europäischen Kommission – im November 1999 in Brüssel.

Für den fachlichen Austausch und die Ergebnisse der Meetings im Zuge des Projektes gegen soziale Ausgrenzung war der Vorlauf der "Metro-TEP-Meetings" und die überwiegende Herkunft der Teilnehmer aus dem Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von erheblicher Bedeutung. Demzufolge - wie auch konzeptionell beabsichtigt und im Projektantrag formuliert - spielte die Frage nach dem Stellenwert der Beschäftigungsfrage im Rahmen der

sehr breiten Ausgrenzungsthematik²¹ eine herausgehobene Rolle im Zuge der Workshops. Stark vergrößernd kann festgehalten werden, dass die beteiligten Praktiker sowohl im Hinblick auf die Problem-entwicklung als auch die thematisierten Gegenmaßnahmen eher die beschäftigungsorientierten Ansätze verfolgten.

Dagegen votierten die involvierten Wissenschaftler²² für umfassendere Sichtweisen und versuchten, das Problem der Ausgrenzung in einen weiteren sozialen und kulturellen Kontext zu stellen.

Aufgrund der sehr begrenzten finanziellen Ressourcen des Projektes konzentrierten sich die Beiträge der Projektpartner auf die Teilnahme an den Meetings sowie die Zuleitung von Informationsmaterialien zu den relevanten Programmen und Projekten der beteiligten Städte und Staaten. Zusätzliche Recherche- und Berichtsarbeiten wurden vor allem von Mikael Stigendal geleistet, der zudem auch die Ergebnisse seiner vorausgegangenen Forschungsarbeiten zur Thematik (insbesondere aus Malmö und Newcastle) mit einfließen ließ und in einem eigenen ausführlichen Bericht den Projektbeteiligten zugänglich machte.²³ Ebenfalls eingeflossen in das Projekt sind knappe Zusammenfassungen einschlägiger Forschungsergebnisse von Prof. Jens Dangschat (siehe Kap.4.1.2).

3.1.1 Das Auftaktmeeting von Berlin

Beim erste Meeting Ende März 2000 in Berlin ging es zunächst um die Überleitung des bisherigen Ideen- und Erfahrungsaustausches der Metro-TEPs in das neue Projekt

²¹ Vgl. die oben skizzierten Positionen von Europäischer Kommission und Eurocities.

²² Mikael Stigendal, Soziologe, Universität Malmö; Prof. Jens Dangschat, Soziologe, Technische Universität Wien, vormals Universität Hamburg; Dr. Thomas Mirbach, Politologe, Lawaetz-Stiftung Hamburg

²³ Mikael Stigendal: "Soziale Ausgrenzung – wessen Problem?"



gegen soziale Ausgrenzung. Zur Kerngruppe der bisher Beteiligten stießen verschiedene neue, im Näheren mit der Ausgrenzungsthematik bzw. Integrationsfragen befasste Experten der Partnerorganisationen sowie die beteiligten Sozialwissenschaftler. In einem Auftaktworkshop stellte die Lawaetz-Stiftung Inhalte, Methoden und Ziele des Projektes sowie des zugrundeliegenden EU-Programmes vor und moderierte ein erstes "Brainstorming" zu Verständnis und Definition (im wissenschaftlichen Kontext: "Konzept"²⁴) sozialer Ausgrenzung. Referate von Mikael Stigendal und den Projektpartnern - z.T. in Verbindung mit der aktuellen Situation der TEPs - ergänzten diesen ersten Problemaufriß und ermöglichten ein gegenseitiges Kennenlernen von Herkunft und Arbeitsfeldern der Beteiligten. Der den Teilnehmern vorab zugegangene Leitfragenentwurf (siehe Kap. 1.4) lag dieser ersten Diskussionsrunde zwar zugrunde, wurde jedoch nicht systematisch, sondern nur in einzelnen Aspekten thematisiert.

Insgesamt zeigte sich das große Interesse der Teilnehmer an der Thematik sowie der gemeinsame Wille, die Sichtweisen und Handlungsansätze der beteiligten Partner kennenzulernen. Auch die Frage nach dem Stellenwert eher theoretischer Aspekte wurde in Berlin aufgegriffen und ansatzweise diskutiert. Es bestand Übereinstimmung darin, dass der Stand der internationalen wissenschaftlichen Fachdiskussion auf jeden Fall miteinbezogen werden sollte, wie auch die aktuellen Publikationen und Aktivitäten nicht nur der Europäischen Kommission, sondern auch einschlägig befasster Organisationen wie Eurocities²⁵ ausgewer-

tet werden sollten. Unterstützt durch Beiträge von Akteuren aus der Quartiersarbeit in Berlin-Neukölln wurden auch bereits einige interessante Detailfragen der praktischen Arbeit aufgegriffen, was dem Anliegen, bei diesem Auftaktmeeting vor allem den grundsätzlichen Problemaufriß sozialer Ausgrenzung zu thematisieren, nicht abträglich war.

3.1.2 Beschäftigungsbündnis und Quartiers-Management

Anschaulich wurde die spezifische Projektthematik insbesondere durch eine Besichtigungsfahrt mit dem Bus durch das Rollbergviertel in Berlin-Neukölln, einer typischen Großwohnsiedlung des sozialen Wohnungsbaus der 60er und 70er Jahre, in welcher sich heute, wie in vielen ähnlichen Wohngebieten aus jener Zeit, eine Vielzahl städtebaulicher und sozialer Problemlagen konzentrieren. Der Berliner Projektpartner gsub (Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH) verbindet hier die Aktivitäten des Neuköllner Beschäftigungsbündnisses (das Projekt "Soziale Stadtentwicklung in Neukölln – Wohnen und Arbeiten im Stadtquartier" als eine von 6 Aktionen des TEPs) mit dem Förderansatz des Quartiers-Managements. Zielgruppe dieser Handlungsansätze sind u.a. langzeitarbeitslose bzw. Sozialhilfe empfangende Jugendliche ausländischer Herkunft aus dem Rollbergviertel. Die Maßnahmen werden getragen von einer örtlichen Partnerschaft, der neben der gsub und dem Quartiers-Management eine Wohnungsbaugesellschaft, das Arbeitsamt, das Bezirksamt, das Sozialamt, mehrere Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger und eine Stadterneuerungsgesellschaft angehören.

Die Maßnahmen in diesem und zwei weiteren Problemgebieten Neuköllns umfassen eine breite Palette von stadtteilbezogenen Projekten. Beispielfhaft genannt seien hier die Einrichtung eines Vor-Ort-Büros eines Beschäftigungsträgers mit dessen Projekten Anti-Graffiti, Renovierungs- und Umzugshelfer, hauswirtschaftliche Hilfe, Elektrorecycling und Pausenversorgung an Grundschulen, eine Beschäftigungsagentur

²⁴ Die Verwendung des im wissenschaftlichen Zusammenhang - auch im Englischen - gebräuchlichen Begriffs "Konzept" wird in diesem Bericht - mit Ausnahme der dezidiert wissenschaftlichen Beiträge - vermieden, da er im fachsprachlichen Kontext eher mit einem zukunftsorientierten "Handlungskonzept" in Verbindung gebracht wird. Hier ist jedoch von einem grundlegenden Verständnis bzw. Definitionsfragen (sozialer Ausgrenzung) die Rede.

²⁵ Stig Hanno, TEP-Koordinator in Stockholm, sicherte einen entsprechenden Informationsfluß im Zuge seiner Mit-

gliedschaft im Eurocities-Ausschuß für soziale Angelegenheiten zu.



Europäische Union



zur Vermittlung von Sozialhilfeempfängern, ein neuer Seniorentreff, die Ausbildung von Hausbetreuern nach dem Concierge-Modell, Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen sowie ein neues Nachbarschaftszentrum.

Die gsub als Gastgeber nutzte das Meeting auch für ihre örtlichen Publicitätsaktivitäten, indem sie zu einer Pressekonferenz einlud, auf welcher nicht nur die Maßnahmen des Neuköllner TEPs sowie der damit verbundenen Quartiers-Management-Aktivitäten thematisiert wurden, sondern auch einige entsprechende Handlungsansätze der anwesenden Gäste bzw. das Projekt gegen soziale Ausgrenzung. Auf diese Weise konnte der ansonsten vorwiegend netzwerkinterne Ideen- und Erfahrungsaustausch ein Stück weit in die allgemeine Öffentlichkeit transportiert und transparent gemacht werden, worin die Partner auch bei ihren zurückliegenden Meetings stets eine wichtige Aufgabe sahen (vgl. Kap.3.2.1)

3.1.3 Das zweite Meeting in Malmö und Kopenhagen

Im Rahmen des zweiten Meetings Anfang September 2000 in Malmö und Kopenhagen wurde der Versuch unternommen, einen ersten Überblick über Problemstruktur und Handlungsansätze in den beteiligten Städten zu gewinnen. Für diese Zwecke hatte Mikael Stigendal zwei Erhebungsbögen entworfen, die - auf der Basis von 20 Indikatoren (siehe Grafik 1) als Grundlage einer vergleichenden Einschätzung von Regionen und Maßnahmen dienen sollten.

In einem ersten Workshop ging es um unterschiedliche Ausprägungen sozialer Ausgrenzung. Darauf aufbauend befaßte sich der zweite Workshop mit exemplarischen quartiersbezogenen Maßnahmen. Methodisch waren beide Workshops als Ranking angelegt, d.h. die Teilnehmer (33 Personen aus Politik, Arbeitsmarkt- und Gesundheitsverwaltung, Projektszene und Sozialwissenschaftler) stufen das jeweilige Gebiet ihrer Herkunftsstadt anhand einer Skala ein (z.B. Indikator "niedriges Einkommen": kaum anzutreffen = 1 / hohe Konzentration = 4 / höchste Konzentration = 7). Derartige Verfahren dienen weniger einer "objektiven

Messung" von empirischen Problemmerkmalen der diskutierten Gebiete; sie erfüllen vielmehr die Funktion, Bewertungsstandards zu erklären, mit denen Experten in ihrer praktischen Arbeit oftmals nur implizit umgehen.

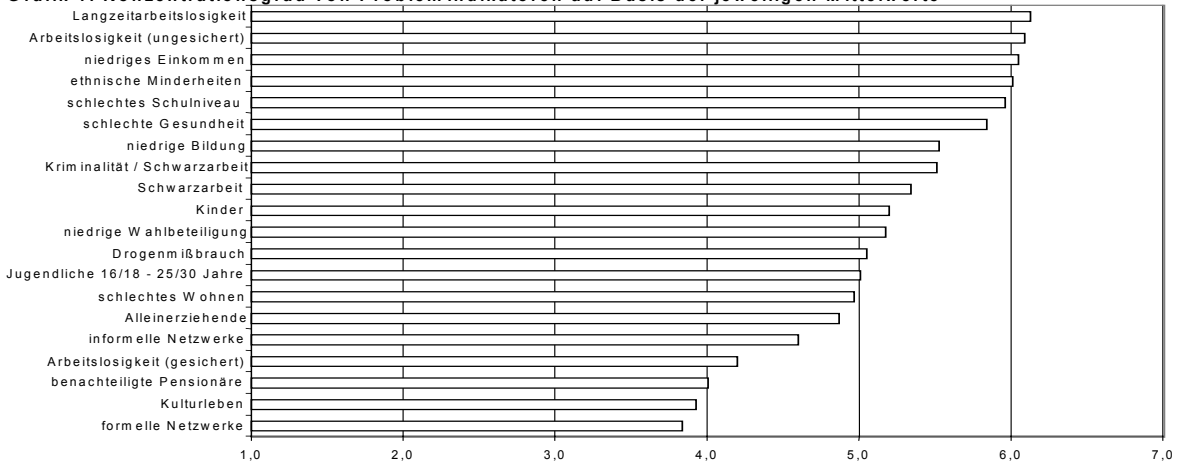
So ergab etwa die Diskussion über die Konzentration gebietspezifischer Problemindikatoren im ersten Workshop, daß 6 Merkmale (Langzeitarbeitslosigkeit, geringe soziale Absicherung, niedrige Einkommen, Konzentration ethnischer Minderheiten, schulische Defizite und unzureichende Gesundheitsversorgung) als größte Herausforderungen wahrgenommen werden. Bemerkenswert erschien, daß Fragen der Wohnraumversorgung oder bestimmte Haushaltstypen (wie Alleinerziehende) weniger häufig als benachteiligende Faktoren genannt wurden²⁶.

²⁶

Mikael Stigendal kommentierte diese Befunde im Rahmen seines Berichtes "Soziale Ausgrenzung – wessen Problem?".



Grafik 1: Konzentrationsgrad von Problemindikatoren auf Basis der jeweiligen Mittelwerte



3.1.4 Jugendprojekt Skatingpark und Quartiers-Management

Auch das Öresund-Meeting sah den Besuch benachteiligter Stadtteile und einschlägiger Projekte vor. So fand der erste Workshop in einer ehemaligen Brauerei statt, die im Rahmen eines EU-geförderten Qualifizierungsprojektes für jüngere Arbeitslose in einen Indoor-Skateboardpark umgebaut worden war. Das 1998 eröffnete Center im innenstadtnahen Problemstadtteil Sofielund (Teil des URBAN – Fördergebiets 1996 – 1999) wird von den Jugendlichen selbst betrieben und beherbergt auch eine Cafeteria, Seminarräume, eine kleine Skating-Bibliothek sowie einen Shop mit dem nötigen Equipment (www.bryggeriet.org). Auf einer halbstündigen Busfahrt durch Malmö erzählte Mikael Stigendal einiges über Geschichte – "Wiege der schwedischen Arbeiterbewegung" - und heutige Situation Malmö aus sozialer Sicht. Dabei ging er auch auf die Situation der Problemstadtteile ein.

Nach eindrucksvoller Überquerung des Öresunds über die erst kurz zuvor eröffnete feste Verbindung (Brücke und Tunnel) zwischen Schweden und Dänemark war das Kopenhagener Gebiet Kongens Enghave Ziel des zweiten Projektbesuchs. Das typische Arbeiterviertel war in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts unweit der Innenstadt nach dem Vorbild der englischen Gartenstadt entstanden.

Die Hauptprobleme des Stadtteils, der als ärmstes Arbeiterquartier der dänischen

Hauptstadt gilt, liegen nach Einschätzung der danach befragten Bewohner in der enormen Belastung durch den Straßenverkehr, der schlechten Wohnsituation sowie der hohen Arbeitslosigkeit. Die Fluktuation der Gebietsbewohner führt zum nahezu alleinigen Verbleib Armer und Arbeitsloser – wer kann, zieht weg. Allerdings verfügt das Viertel über eine lange Tradition der in der Arbeiterbewegung begründeten Selbstorganisation, die das Quartiers-Management-Projekt neu zu beleben versucht.

Der Quartiers-Entwicklungsplan benennt im Rahmen eines ganzheitlichen und integrierten Handlungsansatzes die Themenfelder örtliche Stadtverwaltung und Verantwortlichkeit, bürgerschaftliche Partizipation, physische (v.a. bauliche) Verbesserungen, Wohnungs- und Stadterneuerung, Kultur und Sport, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten. Die Wohnungsgenossenschaften scheinen ein hohes Interesse an den Aktivitäten des Quartiers-Managements zu haben. Die Projekte werden seit Sommer 1998 - unter Berücksichtigung sich verändernder Bedarfe - flexibel umgesetzt. Von den etwa 15.000 Gebietsbewohnern arbeiten ca. 200 aktiv daran mit. Eine Telefonumfrage ergab, dass ca. 75 % der Gebietsbevölkerung diese Aktivitäten kennt. Eine Evaluation ist vorgesehen, wobei die Schwierigkeiten bei der Benennung geeigneter Indikatoren, die politisch unumgänglich auch quantitativer Art sein müssen, nicht verschwiegen wurden. Die Projektleiterin sprach von einem hohen Erwartungsdruck der Bewohner.



3.1.5 Das Abschlußmeeting in Hamburg

Ziel des abschließenden Meetings Ende November in Hamburg war vor allem die Diskussion fachpolitischer Handlungsempfehlungen als unmittelbar praxisbezogener Ergebnisse des Projektes. Ein entsprechender Entwurf war den Teilnehmern auf der Grundlage der bis dahin vorliegenden Zwischenergebnisse des kurz zuvor fertiggestellten Beitrags von Mikael Stigendal²⁷ sowie der einschlägigen Erfahrungen der Lawaetz-Stiftung vorab zugeschickt worden. Daneben stellten die Partner im Rahmen des Treffens den aktuellen Entwicklungsstand ihrer TEPs dar und diskutierten mögliche künftige Aktivitäten des Netzwerks, das im Jahresverlauf im Zuge der Verbreiterung seiner Handlungsfelder von Metro-TEP in METRONET umbenannt worden war²⁸.

Zur Einführung in die inhaltliche Diskussion zum Thema soziale Ausgrenzung hatte der Projektmanager einen Überblick sowohl über die einschlägigen Mitteilungen und Handlungsansätze der Europäischen Kommission als auch zu den stadtteil- und beschäftigungsbezogenen Programmen der Netzwerk-Partner gegeben.

Mikael Stigendal fasste seinen Beitrag in einer Reihe von Kernthesen zusammen. Die anschließende Diskussion der Handlungsempfehlungen war von einer regen Beteiligung der Teilnehmer geprägt, führte jedoch – wie kaum anders zu erwarten – nicht in jedem Punkt zur Übereinstimmung. Vielmehr äußerten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus ihrer unterschiedlichen Involvierung in die Thematik bzw. in Programm- und Projektdurchführung zu einigen Punkten durchaus kontroverse Standpunkte. Gleichwohl prägte das Bemühen

²⁷ "Soziale Ausgrenzung – wessen Problem?"

²⁸ Insbesondere wurde eine mögliche Bewerbung des Netzwerkes im Rahmen der innovativen Maßnahmen des EFRE und des ESF sowie der neuen Gemeinschaftsinitiative EQUAL diskutiert. Diese und weitere v.a. organisatorische Fragen wurden im Rahmen eines weiteren Arbeitstreffens von METRONET Anfang Februar 2001 in London-Haringey erörtert.

um eine gegenseitige Verständigung und eine gemeinsame Sichtweise die Diskussionen. Abschließend wurde ein Verfahren zur endgültigen Abstimmung der Empfehlungen sowie zur Gliederung des Endberichts vereinbart.

3.1.6 Projekte für Benachteiligte und Quartiers-Management

Wiederum wurde auch die Praxis der Gastgeberstadt in Form einer Exkursion mit zwei Projektbesuchen miteinbezogen. Dabei handelte es sich zum einen um Projekte zur Beratung, Qualifizierung und Integration von Sozialhilfeempfängern, Behinderten und Drogenabhängigen in den Arbeitsmarkt. Die beiden beteiligten Träger ("Nutzmüll" und "Jugend hilft Jugend") führen die u.a. im Recycling-Bereich angesiedelten Maßnahmen zwar von einem zentralen Standort aus, einem umgenutzten ehemaligen Industriegelände im Bezirk Altona, durch. In jüngster Zeit werden diese Handlungsansätze jedoch zunehmend mit Bezug zu den benachteiligten Stadtteilen des Bezirks bzw. den darin agierenden Quartiers-Management-Projekten weiterentwickelt. So bietet z.B. im Rahmen des Projekts "Job Club Altona – Ja Mobil" ein Bus an wechselnden Standorten in Altona ein umfassendes Beratungs- und Vermittlungsangebot zur persönlichen Stabilisierung und beruflichen Entwicklung für Jugendlichen unter 25 Jahren an.

Bereits seit längerer Zeit im Quartierszusammenhang arbeitet der Träger GATE ("Gesellschaft für Arbeit, Technik und Entwicklung") im Bezirk Harburg - dem zweiten Ziel der Exkursion. Die Angebote für Langzeitarbeitslose, arbeitslose Frauen und Berufsrückkehrerinnen, Migranten sowie Jugendliche und Jungerwachsene ohne Berufsabschluß haben einen starken Bezug zu einzelnen Stadtteilen im südlich der Elbe gelegenen Bezirk und tragen dort zur Verbesserung der Infrastruktur und der Lebensqualität der Menschen bei. Dies gilt insbesondere für den Stadtteil Heimfeld-Nord, einer Hafenarbeiter-Wohnsiedlung mit ca. 6.000 Bewohnern, deren heutige soziale Situation durch eine Arbeitslosigkeit von 22 % (fast dreimal so hoch wie im Hamburger Durchschnitt), einen Migrantenanteil von 30 % (Hamburg: 16 %), sowie



Europäische Union



diverse Problemlagen wie Alkohol- und Drogenmissbrauch, soziale Isolation und eine einseitige (Sozialwohnungs-) Mieterstruktur gekennzeichnet ist. GATE ist in diesem Stadtteil tätig mit seinem "Bauteam" (Maurer und Baunebengewerke für gemeinnützige Einrichtungen), einem "Arbeitsladen" (tageweise Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern z.B. in Renovierungs-, Entrümpelungs-, Reinigungs-, Garten- und Bauhilfsarbeiten) sowie dem "Servicezentrum" (Beschäftigungsangebot für langzeitarbeitslose Frauen ohne Berufsbildung, Alleinerziehende, Berufsrückkehrerinnen und Migrantinnen in der praktischen Familienhilfe und Essen an Schulen).

All diese Aktivitäten sind mit dem örtlichen Quartiers-Management (eines Quartiersvereins) verzahnt, das bereits 1995 in Heimfeld-Nord als eines von 8 Gebieten des Hamburger "Pilotprogramms zur Armutsbekämpfung"²⁹ eingerichtet worden war. Durch die bereits zwei Jahre zuvor begonnenen umfangreichen Wohnungsanierungs- und Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen der städtischen Wohnungsgesellschaft SAGA konnte die Wohnqualität und das negative Image des Stadtteils wesentlich verbessert werden. Heute wohnen in Heimfeld-Nord auch wieder viele junge Familien mit Kindern, was zu einer besser durchmischten Mieterstruktur beiträgt. Die Aktivitäten des Quartiers-Managements werden von einem Förderverein getragen, dem soziale und kulturelle Einrichtungen des Stadtteils ebenso angehören wie die SAGA, eine Schule, eine Kirche und Personen aus Politik und öffentlicher Verwaltung.

3.2 Öffentlichkeitsarbeit und Selbstevaluation

3.2.1 Öffentlichkeitsarbeit und Dissemination von Ergebnissen

Ein wesentlicher Bestandteil des Projektes war auch die Verbreitung von Projektidee, -fortgang und -ergebnissen im Rahmen einer systematischen Öffentlichkeitsarbeit. Deren Ziel war nicht nur die kontinuierliche Information der allgemeinen und Fachöffentlichkeit, sondern auch die Gewinnung zusätzlicher Informationen von Nicht-Projektbeteiligten sowie ggf. die Modifikation einzelner Projektschritte aufgrund eines entsprechend Feedbacks.

Zu diesem Zweck erstellte die Projektleitung folgende Informationsmaterialien:

- eine zur Projektbeginn erschienene Kurzbeschreibung mit den wichtigsten Informationen im Überblick
- ein im März 2000 vorgelegtes Thesepapier mit einem Entwurf zu Grundannahmen und Leitfragen des Projektes (siehe Kap. 1.4)
- zwei Newsletter, die im Juli und November 2000 erschienen, um die Projektpartner und sonstige Interessierte über den Fortgang des Projektes zu informieren
- eine Projekthomepage (www.la-waetz.de/metrocoop bzw. www.metrocoop.com als direkter Zugang) mit Kurzbeschreibung, relevanten Links, Kurzinformationen über Projektpartner und einer Darstellung von METRONET.

Außerdem präsentierte und diskutierte der Projektmanager, z.T. gemeinsam mit weiteren Projektpartnern, die Projektthematik im Rahmen folgender Fachveranstaltungen bzw. Fachtagungen:

- Seminar „Perspektiven einer aktiven Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union“ der Hochschule für Wirtschaft und Politik (HWP) in Hamburg. Hieraus gingen u.a. interessante Informationen zur aktuellen Situation im

²⁹ Freie und Hansestadt Hamburg/ Stadtentwicklungsbehörde:
"Zusätzliche Maßnahmen gegen Armut als Bestandteil sozialer Stadtentwicklung". Hamburg 1994



Hamburger Stadtteil St. Pauli hervor³⁰, die - verbunden mit einem Besuch des Stadtteils – u.a. mit Mikael Stigendal diskutiert wurden.

- Europäische Konferenz: "Lokale sozio-ökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf", 30. März – 01. April 2000 in Dortmund. Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen hat auf dieser Veranstaltung die Ergebnisse des von ihm geleiteten EU-Forschungsprojektes ELSES (Evaluation of Local Socio-Economic Strategies in Disadvantaged Urban Areas) präsentiert, das mit Partnern aus Schweden, Schottland, Deutschland, den Niederlanden, Frankreich und Italien sehr ähnlichen Fragestellungen nachgegangen war. Die Konferenz und der ELSES-Abschlußbericht lieferten eine Reihe nützlicher Hinweise für das Projekt gegen soziale Ausgrenzung.
- URBAN 21 Weltkonferenz zur Zukunft der Städte, 4. – 6. Juli 2000 in Berlin. Die Mega-Konferenz und insbesondere das Symposium "Polarisierung der Stadtgesellschaft" unter Leitung von Dr. Albrecht Göschel vom Deutschen Institut für Urbanistik bot Gelegenheit, die Thematik mit verschiedenen in Deutschland und international bekannten Experten (wie z.B. Dr. Peter Marcuse von der Columbia Universität, New York, oder Prof. Chris Hammett, King's College, London) zu diskutieren.
- Eurocities-Konferenz "Die Rolle der Städte in der örtlichen Beschäftigungsförderung" in Glasgow, 5.- 6. Oktober 2000. Bei dieser gemeinsam mit der Europäischen Kommission im Rahmen

der Diskussionsplattform "Die Beschäftigung vor Ort fördern" veranstalteten Tagung bestand insbesondere Gelegenheit, die Sichtweise einer Reihe städtischer Behörden der vertretenen Großstädte (u.a. Glasgow, Newcastle, Stockholm, Amsterdam, München) kennen zu lernen.

Beim Auftaktmeeting von Berlin veranstaltete die gastgebende gsub eine Pressekonferenz, auf welcher das Projekt ebenso der Lokalpresse vorgestellt wurde, wie durch ein Tageszeitungs-Interview mit Dennis Dillon, Labour-Abgeordneter von Haringey Council, im Rahmen des zweiten Meetings in Malmö. Eine kleine Ausstellung mit Bildern und Informationen zum Projekt und einer Reihe von im Projektverlauf thematisierten Stadtteilen und Programmen wurde im Rahmen des Abschlußmeetings im Rathaus von Hamburg-Altona gezeigt.

3.2.2 Projektbegleitende Selbstevaluation

Der Selbstevaluation im Sinne einer "Nachsteuerung" des Projektes in dessen Verlauf diente einerseits das Feedback der skizzierten Öffentlichkeitsarbeit. So schärfte z.B. der fachliche Austausch der Projektleitung mit den einschlägigen Hamburger Fachbehörden (Senatskanzlei, Stadtentwicklungsbehörde und Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales) das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer soliden statistischen Grundlage für die Identifizierung ausgegrenzter Stadtteile und Personengruppen sowie die zugrunde liegenden Indikatoren. Dadurch mitbedingt kam es zu einer vertieften Betrachtung der statistischen Grundlage in den beteiligten Städten, die v.a. Mikael Stigendal in seinem Projektbeitrag exemplarisch aufgegriffen hat³¹. Für Hamburg wurde vor allem die - vergleichsweise gute - Datenlage St. Paulis näher beleuchtet. Vor allem wurde die Frage der Datenlage differenziert in die Handlungsempfehlungen aufgenommen und beim Hamburger Meeting diskutiert.

Zur Evaluation der Meetings hatte die Projektleitung einen Fragebogen entwickelt,

³⁰ U.a. die Seminararbeit von Thorsten Müller: "Lokale Beschäftigungspolitik am Beispiel des Stadtteils St. Pauli / Hamburg im Hinblick auf die anstehende Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung" sowie die "Strukturpolitische Untersuchung des Stadtteils St. Pauli", die - im Zusammenhang mit der EFRE-Förderung des Quartiers - von Prof. Dr. Jürgen Oßenbrügge, Universität Hamburg, verfasst worden war.

³¹ "Soziale Ausgrenzung – wessen Problem?", S. 32 ff.



Europäische Union

Vorbereitende Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung



der jeweils sechs Fragen mit sowohl vorformulierten als auch offenen Antwortmöglichkeiten zu Projektstrategie, Leitfragen, Workshops und Projektbesuchen enthielt. Der Rücklauf dieser Fragebögen bestätigte Projektleitung und Gastgeber der Meetings ganz überwiegend in ihrem Vorgehen. Er machte jedoch auch deutlich, wie wichtig die wiederholte Erklärung des spezifischen Projektziels vor allem für diejenigen Projektbeteiligten war, die nur teilweise oder gar nicht am vorausgegangenen Austausch der Territorialen Beschäftigungspakte und der Querverbindung mit der Ausgrenzungsthematik beteiligt waren.

Als weitgehend unrealistisch hat sich im Projektverlauf das ursprüngliche Vorhaben erwiesen, zwei sogenannte "Best-Practice-Stadtteile" für vorbildliches Quartiers-Management pro beteiligter Partnerstadt bzw.

–region in den Erfahrungsaustausch einzubringen. Dieses Verfahren hätte einen erheblich höheren Aufwand sowohl für die Projektleitung als auch für die Partner mit sich gebracht, als es die sehr begrenzten finanziellen und zeitlichen Projektressourcen zuließen. Als pragmatische "Ersatzlösung" hierfür sind die verschiedenen Projektbesuche, -präsentationen und -interviews im Rahmen der Meetings sowie der Fallstudie Haringey, die Einschätzung von Problemlagen und Lösungsansätzen durch die Partner nach dem Verfahren des Öresund-Meetings sowie zwei Studienbesuche von Mikael Stigendal in Hamburg (Quartiers-Management Eidelstedt-Nord und Gemeinwesenarbeit St. Pauli) zu sehen. Auf dieser Grundlage konnte innerhalb eines Jahres eine durchaus solide Informationsbasis für die analysierten Problemlagen und –projekte geschaffen werden.



4 Projektergebnisse

4.1 Beiträge der wissenschaftlichen Projektpartner

4.1.1 Definition und Indikatoren sozialer Ausgrenzung (Mikael Stigendal, Malmö)

In inhaltlicher Hinsicht war die wesentliche Aufgabe des ersten Arbeitsschrittes eher analytischer Art und betraf zunächst den Begriff "soziale Ausgrenzung" selbst. Zwar wird dieser Begriff in sehr pragmatischer Weise, oft in Verbindung mit "Armut", im Rahmen von Programmen der Europäischen Kommission ebenso wie von Praktikern verwendet, die in unterschiedlichen lokalen Kontexten mit der Umsetzung von Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung befaßt sind. In praxisbezogener Perspektive scheint der Begriff "soziale Ausgrenzung" eine festumrissene und plausible Bedeutung zu haben, die typisch insbesondere an der räumlichen Konzentration von besonders benachteiligten Gruppen erläutert wird.

Gewiß gibt es in dieser - auch von den Partnern des Metropolen-Projektes betonten - pragmatischen Sicht eine nicht zu unterschätzende Übereinstimmung in der Verwendungsweise des Begriffs; gleichwohl sollte dieses vornehmlich implizit gehandhabte Verständnis auch erklärt werden können. Dies erscheint vor allem deshalb von Bedeutung, weil auf diesem Wege - erstens - unterschiedliche Aspekte der Entstehung sozialer Ausgrenzung - also spezifische Risiko- bzw. Problemlagen - verdeutlicht werden können. Zweitens bildet diese Differenzierung eine wichtige Voraussetzung, um Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung angemessen beurteilen und auf dieser Basis schließlich Empfehlungen aussprechen zu können.

Im Rahmen der Arbeitsplanung des Projektes war verabredet worden, daß sich Mikael Stigendal (Soziologe an der Universität Malmö) sich aus seiner Perspektive mit der Frage des Verständnisses von sozialer Ausgrenzung intensiver auseinandersetzen sollte; dies nicht zuletzt, weil er auf mehrjährige empirische Forschung über Formen

sozialer Ausgrenzung zurückgreifen kann.³² Die Ausführungen hierzu in seinem Bericht "Soziale Ausgrenzung – wessen Problem?"³³, die im folgenden zusammengefaßt werden, setzen sich - vereinfachend gesprochen - mit vier Aspekten von "sozialer Ausgrenzung" auseinander:

1. Was sollte unter sozialer Ausgrenzung im engeren Sinn verstanden werden?
2. In welcher Weise sind Phänomene sozialer Ausgrenzung von politisch-institutionellen Rahmenbedingungen abhängig?
3. Welche Faktoren erhöhen das Risiko sozialer Ausgrenzung?
4. Welche Formen nimmt soziale Ausgrenzung in Städten an?

4.1.1.1 Soziale Ausgrenzung, Segregation und implizite Maßstäbe

Obschon soziale Ausgrenzung vielfach als Sonderfall von Segregationsvorgängen - also der räumlich gebundenen Trennung sozialer Einheiten (etwa nach Einkommen oder ethnischer Zugehörigkeit) - verstanden wird, sollten die Unterschiede zwischen beiden Phänomenen beachtet werden. Soziale Ausgrenzung macht sich nicht notwendig räumlich bemerkbar - es sind Formen von Ausgrenzung möglich, die (wie die Entfremdung vom politischen System) unterhalb der Schwelle der Sichtbarkeit im Lokalen bleiben. Unstrittig jedoch verstärkt die räumliche Konzentration ausgegrenzter Gruppen den Grad der Exklusion. Während bei Segregation der relationale Charakter (beispielsweise zwischen benachteiligten Quartieren und dem durchschnittlichen städtischen Lebensstandard) offensichtlich ist, scheint der Begriff soziale Exklusion die

³² Vgl. dazu seine einschlägige Studie: Social values in different social worlds, Malmö 1999

³³ Mikael Stigendal: Soziale Ausgrenzung – wessen Problem?, Malmö, 12. November 2000, unveröffentlichter Bericht



Europäische Union



Aufmerksamkeit allein auf den "exkludierten" Pol zu lenken.

Tatsächlich setzt jedoch der Zustand der Exklusion den der Inklusion voraus; wir sollten also, wenn wir über soziale Exklusion reden, stets die impliziten Maßstäbe im Blick halten, mit denen wir die Grenze zwischen Inklusion und Exklusion festlegen. Schließlich sollte man sich überlegen, ob soziale Exklusion wirklich - wie im gängigen Verständnis - zwingend einen problematischen Zustand bezeichnet. Ähnlich wie im Fall der Segregation wäre eine "neutralere" Fassung des Begriffs vorzuziehen und erst in der Diskussion konkreter Formen von sozialer Ausgrenzung dürfte eine Bewertung hinzutreten.

4.1.1.2 Potentiale außerhalb der Mehrheitsgesellschaft: Integration im Zustand von Exklusion

Für eine neutralere Fassung des Begriffs spricht auch die Überlegung, daß mit sozialer Exklusion offensichtlich nicht der Ausschluß aus allen sozialen Bezügen - oder noch zugespitzter - aus dem "Sozialen" überhaupt gemeint sein kann. Kurz: auch im Zustand der Exklusion sind soziale Bezüge vorhanden; nicht unbedingt die der Mehrheitsgesellschaft, aber doch Relationen, die unter Umständen ein Potential darstellen, das zur Bewältigung der Ausgrenzung mobilisiert werden könnte.

Aus diesem Grunde wäre es vorteilhafter, Inklusion - als Gegenbegriff zur Exklusion - in Begriffen der Integration zu erläutern. In diesem Zusammenhang bietet es sich an, auf den andernorts eingeführten Vorschlag zurückzugreifen, der gesellschaftliche Integration als Verhältnis von Systemintegration und Sozialintegration beschreibt.

Während Systemintegration sich auf Formen 'objektiver' Einbindung (etwa über Gesetze, Regeln oder Marktmechanismen) bezieht, meint Sozialintegration eine Art der Einbindung in Gesellschaft, die sich - weil sie auf Werten, Normen und Einstellungen beruht - nicht ohne die Beteiligung der Individuen vollziehen kann.

Systemintegration und Sozialintegration setzen sich in diesem Verständnis wech-

selseitig voraus. Um nun von sozialer Inklusion sprechen zu können, würde es etwa nicht ausreichen, allein auf vom Markt angebotene Beschäftigungschancen zu verweisen (Systemintegration), wenn diese Chancen nicht zugleich von den Individuen als sinnvoll - mit ihren Lebensentwürfen übereinstimmend - wahrgenommen werden (Sozialintegration). In dieser Perspektive bezeichnet **Inklusion** also die - auf systemischer und sozialer Integration beruhende - **Teilhabe an Gesellschaft**.

4.1.1.3 Unterschiedliche nationale Rahmenbedingungen hinsichtlich Marktökonomie, Sozialstaat und Zivilgesellschaft

Da das Zusammenspiel von Systemintegration und Sozialintegration immer auf nationale Kontexte verweist, ist Exklusion in der hier vorgeschlagenen Formulierung stets auf die Gegebenheiten nationaler Gesellschaften bezogen und betrifft Zustände, in denen gesellschaftliche Teilhabe aufgrund fehlender Systemintegration (etwa in rechtlich gesicherte Positionen oder in Marktchancen) oder fehlender Sozialintegration (in die kulturellen Standards) verwehrt ist. Wenn also gesellschaftliche Teilhabe von den spezifischen Bedingungen der jeweiligen nationalen Kontexte bestimmt wird, dann ist es naheliegend, anzunehmen, daß die Grenzen zwischen Inklusion und Exklusion von Gesellschaft zu Gesellschaft variieren. Typische Unterschiede seien hier - und zunächst nur an den Beispielen von Schweden und Großbritannien - an drei Dimensionen illustriert.

Unterschiede können sich - erstens - aus der Rolle ergeben, die die Gesellschaften der **Marktökonomie** einräumen. Hier könnte Großbritannien für den Fall eher geringer (rechtlicher) Regulierung von Marktabhängigkeiten stehen, mit relativ hohem Zwang zur Aufnahme von Erwerbsarbeit - auch um den Preis von "working poor". Schweden dagegen repräsentiert - auf der Basis eines immer noch hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrades - den Fall eher starker Regulierung des Arbeitsmarktes, die den (inländischen!) "Insidern" ein hinreichendes Erwerbseinkommen sichert. Während im britischen Fall unklar scheint, ob die Übernahme einer Erwerbsrolle (also Systemin-



tegration) wirklich soziale Exklusion (hier in Gestalt von Verarmung) verhindert, lassen sich am schwedischen Beispiel die ausschließenden Effekte kultureller Anforderungen ablesen. Davon sind in unterschiedlicher Weise die Arbeitsmigranten der 60er und später die Fluchtmigranten der 80er Jahre betroffen. Während ersteren zwar der Zugang zum Beschäftigungssystem gelang, ohne jedoch sozial anerkannt zu sein, ist letzteren beides verwehrt.

Als zweite Dimension sollten die ein- bzw. ausschließenden Effekte **sozialstaatlicher Sicherungssysteme** berücksichtigt werden. Auch hier könnten - wiederum in sehr plakativer Weise - charakteristische Unterschiede zwischen dem "sozialdemokratischen" Modell Schwedens und dem "liberalen" Modell Großbritanniens angeführt werden. Die Arbeitslosenversicherung in Schweden schützt auf relativ hohem Niveau Arbeitslose vor dem Absturz in Verarmung, freilich gilt das nicht für Personen, die - wie Jugendliche oder Migranten - noch nicht zum Kreis der Versicherten gehören. Demgegenüber ist das britische Modell 'universalistisch' angelegt - unabhängig von früherer Beschäftigung sieht es auf sehr geringem Niveau eine - bedürftigkeitsabhängige - Unterstützung vor, die allerdings Armut nicht verhindert. Zu fragen wäre überdies, ob sich in den wohlfahrtsstaatlichen Regimen nicht eine gewisse Tendenz der Annäherung abzeichnet, die generell die Abhängigkeiten von der Marktökonomie (wieder) verstärkt.

Als dritte Dimension wäre schließlich die Funktionsfähigkeit des **zivilgesellschaftlichen Sektors** (bzw. des "Dritten Systems") heranzuziehen. Dieses Feld jenseits von Markt und Staat kann im günstigen Fall Defizite der gesellschaftlichen Integration ausgleichen. Freilich gibt es hier - und nicht nur in Schweden - Anzeichen, daß wichtige Bereiche (wie Familie, Schule, ehrenamtliche Tätigkeiten), die bisher die lebensweltliche Reproduktion sozialer Zugehörigkeit sicherten, diese Funktion nur noch eingeschränkt erfüllen.

4.1.1.4 Risikofaktoren sozialer Ausgrenzung

Angesichts der skizzierten Trends lassen sich bestimmte Exklusions-Risiken formulieren, die - gewiß in unterschiedlicher Reichweite und Intensität - in allen westeuropäischen Ländern anzutreffen sein dürften. In einem ersten groben Entwurf seien hier - ohne Rangfolge nach Bedeutung - die folgenden Indikatoren genannt:

1. Gesundheitliche Einschränkungen
2. Arbeitslosigkeit
3. Niedriges Einkommen
4. Unzureichende Bildung
5. Ausländerstatus
6. Minderheitenkultur
7. Schlechte Wohnbedingungen
8. Weibliches Geschlecht
9. Jugend
10. Alter

4.1.1.5 Typologie ausgegrenzter Gebiete

Am Beispiel seiner Heimatstadt Malmö, früher sozialdemokratische Modellstadt - heute unter allen schwedischen Städten vermutlich am stärksten von Segregationsprozessen geprägt, hatte Mikael Stigendal bereits in seinen vorausgegangenen Forschungsarbeiten den Versuch einer Typologisierung von Quartieren unternommen, die unterschiedliche Konstellationen von Exklusion repräsentieren. Auf der Grundlage der im Projektverlauf gewonnenen Informationen der Partnerstädte hat er diese Typologie weiterentwickelt und in dem oben erwähnten Bericht "Soziale Ausgrenzung - wessen Problem?" dargestellt.

Dabei erscheint es wichtig, darauf hinzuweisen, dass er diese Typologisierung - als Soziologe - vorwiegend auf der Grundlage der beschriebenen sozialen Problemlagen sowie der hierfür von ihm identifizierten sozialen Indikatoren vorgenommen hat.

Benachteiligende (städte)bauliche und infrastrukturelle Merkmale (z.B. die oft als äußerst belastend empfundene Verkehrssituation oder mangelhafte Einkaufsmöglichkeiten im Quartier), die aus stadtplanerischer Perspektive und aus Sicht der betroffenen Bewohner oft eine ganz erhebliche Rolle



spielen, finden darin nur am Rande Berücksichtigung. Auch fußen seine Gebietstypen, deren Bezeichnungen in drei von vier Fällen den Terminus "soziale Integration" enthalten, auf bestimmten Werthaltungen, die das Ausgrenzungsphänomen nicht per se als Problem einstufen. Vielmehr wird der Blick hier sehr stark auf die Potentiale ausgegrenzter Personengruppen und Gebiete (und somit wichtige Ansatzpunkte für Maßnahmen) gelenkt.

Typ 1: Ausgegrenzte soziale Integration

In diesen Gebieten erschaffen von der Mehrheitsgesellschaft ausgegrenzte Menschen ihr eigene Integration. Typ 1 steht für Quartiere, die oft einem hohem Anteil von Ausländern aufweisen. Diese haben zwar keinen Anschluß an die Mehrheitskultur gefunden haben, verfügen aber gleichwohl - und zumeist auf der Basis ihrer Herkunftskultur - über eine funktionierende Sozialintegration (etwa in Gestalt von religiösen Praktiken, informellen Netzwerken, ethnischer Ökonomie etc.). Dieser Typus einer segmentierten sozialen Integration kann sich durchaus auch in einer Zone der Illegalität vollziehen. Das schließt aber nicht aus, dass innerhalb dieser Gebiete ein funktionierendes Gerechtigkeitsystem herrscht, das auf Kultur, Tradition, Religion und Sitte basiert.

Typ 2: Untergrabende soziale Integration

Dieser Typ ähnelt dem ersten, unterscheidet sich jedoch von diesem durch die Dominanz von Männern geführter krimineller Netzwerke und die davon ausgehende Bedrohung der nationalen Mehrheitsgesellschaft. Typ 2 bezeichnet die lokale Ausbildung gegen-kultureller Milieus, die in der Lage sind, vom "linken" oder "rechten" Rand aus ihre benachteiligte Position zu politisieren und Forderungen an die Mehrheitsgesellschaft zu adressieren. Eine Voraussetzung wäre in diesem Fall eine funktionsfähige alltagskulturelle Infrastruktur (etwa Kneipen, Vereine, Kommunikationsmedien/Lokalradio). Gebiete dieser Art weisen einen hohen Anteil illegaler Wirtschaftsaktivitäten (z.B. Prostitution) und Schwarzarbeit auf.

Typ 3: Depressive Ausgrenzung

Diesen Typ kennzeichnet, dass die betroffenen Bewohner eine Vielzahl von Problemen wie schlechte Gesundheitslage, Isolation, Armut, Drogenmissbrauch, Gewalt, schlechte Wohnbedingungen etc. einfach nur erleiden, ohne dem eigene Aktivitäten oder die aktive Verfolgung ihrer Interessen entgegenzusetzen. Typ 3 bildet den am stärksten marginalisierten Zustand ab, der schon anomische Tendenzen (Isolation, Gewalt, Abhängigkeit) aufweist: das Quartier besitzt dementsprechend kaum Möglichkeiten einer Binnenintegration.

Dieser Gebietstyp scheint sich unabhängig von Alter, Geschlecht oder ethnischem Hintergrund zu entwickeln - die Problemlagen können jeden betreffen.

Typ 4: Potentielle soziale Integration

Dieser vierte, wiederum dem zweiten ähnliche Typ weist eine hohe Konzentration von Bewohnern auf, die eine gesellschaftliche Integration zwar anstreben, aber zu ihren eigenen, von der Meinung der Mehrheitsgesellschaft abweichenden Bedingungen. Typischerweise sind Jugendliche die treibenden Kräfte dieser Gebiete, vereint durch kulturelle Zugehörigkeit und oft politische Ansprüche erhebend. Gerechtigkeit wird durch formale Netzwerke ausgeübt. Treffpunkte wie Kneipen und Clubs scheinen wichtig zu sein.

4.1.2 Makro-, Meso-, und Mikro-Ebenen von Integration bzw. Ausgrenzung (Prof. Jens Dangschat, Wien)

Vor dem Hintergrund seiner langjährigen einschlägigen Forschungserfahrung lieferte auch Prof. Jens Dangschat (Stadtsoziologe an der Technischen Universität Wien, vormals Universität Hamburg) einen analytisch angelegten Projektbeitrag, der die strukturelle Dimension sozialer Ungleichheit mit der des sozialen Raums verband. Er brachte diesen Beitrag in Form eines Vortrags ein, den er im Rahmen des zweiten Projektmeetings Anfang September 2000 in Malmö hielt (siehe Kap.3.1.3).

Ausgangspunkt der Überlegungen von Jens Dangschat war die Frage, welche Bedeu



Typ der Integration	Aspekt der Integration	räumliche Ebene	Ebene der Aggregation
institutionell-funktionale Systemintegration	gleiche Bürgerrechte	EU / Staat	Makro-Ebene
individuell-funktionale Systemintegration	Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie zu Bildungsinstitutionen (wirtschaftliches und institutionalisiertes kulturelles Kapital)	Stadtregion	Reproduktion sozialen Wandels
kommunikativ-interaktive Sozialintegration	Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten, Sicherstellung einer gemeinsamen Moralordnung	Stadtregion/ Viertel	Meso-Ebene
expressiv-kulturelle Sozialintegration	interne Integration in Gesellschaften und Akzeptanz dieser Gesellschaften (soziales Kapital)	Viertel	Reproduktion des Raumes
kognitiv-individuelle Integration	Sprache, Fähigkeiten, reflektierte Aktivitäten, Kenntnis von Normensystemen und sozialen Situationen innerhalb der autochthonen Gesellschaft (kulturelles Kapital innerhalb der autochthonen Gesellschaft)	individuell	Mikro-Ebene
identifikativ-individuelle Integration	Überwindung innerethnischer Orientierung und Akzeptanz der ethnischen Beziehungen "der Anderen" / Überwindung innerethnischer Handlungsmuster und Akzeptanz der Muster "der Anderen" (Akzeptanz spezifisch ethnischen kulturellen Kapitals)	individuell	Reproduktion von Alltagserfahrungen

Grafik 2: Makro-, Meso- und Mikroebene Von Integration bzw. Ausgrenzung

tung der soziale Raum - sowohl als Feld der Auseinandersetzungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen wie als konkreter Ort des Quartiers - bei der ungleichen Verteilung sozialer Chancen einnimmt³⁴. An dieser Stelle seien aus den Darlegungen Dangschat's nur zwei uns wichtig erscheinende Aspekte herausgegriffen.

In fortgeschrittenen kapitalistischen Gesellschaften wirken mehrere Logiken und Grundmechanismen der Reproduktion von

sozialer Ungleichheit zugleich. Bedingt durch Prozesse der ökonomischen Moder

nisierung und Globalisierung haben auf der Ebene des Alltagshandeln neue Formen sozialer Ausgrenzung an Gewicht gewonnen, die stark durch kulturelle Merkmale (wie spezifische Milieus oder Lebensstile) geprägt sind. Deshalb sollte das Quartier als konkreter Ort aufgefaßt werden, in dem unterschiedliche Gruppen, Milieus und Lebensstile um Ressourcen und Positionen miteinander konkurrieren.

Aber diese Vielfalt der Auseinandersetzung auf der Mikro-Ebene sollte stets in Bezug gesetzt werden zu Meso- und Makro-Ebenen, die in direkter (wie die Regulation von Arbeitsmärkten) oder in indirekter Weise (z.B. soziale Sicherungssysteme) die gesellschaftliche Strukturierung bestimmen. Und erst das Ineinandergreifen dieser Dimensionen kann die konkrete Ausprägung sozialer Ungleichheit erklären. Fächert man diese Zusammenhänge exemplarisch auf -

³⁴ Zu dessen einschlägigen Publikationen zählen: Jürgen Blasius/Jens S. Dangschat (Hg.): Gentrification. Die Aufwertung innenstadtnaher Wohngebiete. Frankfurt/M. 1990; Monika Alisch/Jens S. Dangschat: Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. Opladen 1998; Jens S. Dangschat (Hg.): Modernisierte Stadt - gespaltene Gesellschaft. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung. Opladen 1999



Europäische Union



vgl. Grafik 2 - dann wird deutlich, daß auf jeder Ebene jeweils unterschiedliche Aspekte von Integration (bzw. Exklusion) relevant werden.

Auf der Makro-Ebene, die den europäischen bzw. nationalstaatlichen Kontext betrifft, geht es primär um Fragen einer rechtlich abgesicherten Gleichheit von Bürgern in den Zugangschancen zu gesellschaftlichen Teilsystemen (Beschäftigung, Bildung, Wohnen).

Auf der Meso-Ebene von Städten und Quartieren sind Gesichtspunkte der sozialen Integration - wie anerkannte Teilhabe an politischen und kulturellen Prozessen - wichtig. Auf der Mikro-Ebene des individuellen Handelns schließlich geben Kompetenzen (wie Sprache, Wissen etc.) und Handlungsorientierungen (etwa Bindung an ethnische Zugehörigkeit) den Ausschlag.

4.2 Die Fallstudie London-Haringey

Im wesentlichen waren drei Gründe ausschlaggebend für die Auswahl Londons als vertiefende Fallstudie des Projektes. Zum einen wurde das Metropolen-Netzwerk von hier aus, seitens der Bezirksverwaltung (Council) Haringey als Koordinator des örtlichen Beschäftigungsbündnisses (Tottenham Employment Pact), im Frühjahr 1998 initiiert. Zum anderen wird am Beispiel Haringeys die Grundidee des Projektes, die idealtypische Verzahnung von lokaler Beschäftigungspolitik mit dem Handlungsansatz der sozialorientierten Stadtteilerneuerung, besonders anschaulich. Beide Handlungsfelder werden von der strategischen Abteilung der Bezirksverwaltung von Haringey koordiniert. Ein weiterer wichtiger Grund ist die führende Rolle Großbritanniens bzw. Haringeys innerhalb des Städte-Netzwerks im Hinblick auf die aktuelle Weiterentwicklung (und Mittel-ausstattung) des noch recht jungen Projekttyps Quartiers-Management.

Die Fallstudie wurde anhand von Projektbesuchen und Experteninterviews durch Mathias Kuhlmann (Projektmanager bei der Lawaetz-Stiftung) und Mikael Stigendal vom 1. – 3. Juni 2000 durchgeführt. Den Interviewpartnern waren vorab die Kurzbeschreibung und die Leitfragen des Projek-

tes zugeschickt worden, während Mikael Stigendal die Gespräche selbst durch die folgenden Fragen strukturierte und auf Kassette aufzeichnete:

- Wer sind Sie und wofür sind Sie zuständig?
- Was bedeutet für Sie das Problem sozialer Ausgrenzung, in welchem Ausmaß besteht es aus Ihrer Sicht?
- Was bedeutet für Sie eine Lösung? Schließt eine solche den Wandel sozialer Integration mit ein?
- Welches sind die aus Ihrer Sicht erfolgreichsten Maßnahmen? Aus welchen Gründen sind bestimmte Maßnahmen erfolgreich?
- Was, denken Sie, können wir von Ihnen lernen?"

Ein wesentlicher Teil der hier wiedergegebenen Informationen stützt sich auf schriftliche Informationsmaterialien (Broschüren, Studien etc.) der englischen Regierung, der verschiedenen Partnerschaften in Haringey, des Councils und einzelner Projekte.

Die Gesprächspartner in Einzelinterviews waren:

- Chris Shellard (stellvertretender Leiter des Councils)
- Elizabeth Henry (stellvertretende Direktorin für öffentliche Gesundheitspartnerschaften)
- Geoff Fordham (strategischer Berater des Councils mit Kontakten zur Social Exclusion Unit in der britischen Regierung)
- Martin Sargeant und Vibeke Christensen (Quartiers-Management Tottenham Community Pathways / Northumberland)
- Michelle Barrett (Quartiers-Management West Green Learning Neighbourhood).

Weitere Programmpunkte des vom Council organisierten Studienbesuchs waren eine PKW-Rundfahrt durch das Gebiet Seven Sisters / The Bridge Neighbourhood, das kurz zuvor für das neue UK Quartiers-



Europäische Union



Management-Programm "New Deal for Communities" ausgewählt worden war, sowie die Teilnahme an einer öffentlichen Auftaktveranstaltung im Bezirksamt zur "Youth Strategy", einer umfassenden neuen Initiative des Councils zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung bzw. Verbesserung der Lebensbedingungen benachteiligter Jugendlicher in Haringey.

4.2.1 Bekämpfung sozialer Ausgrenzung "Top Priority" in England

Zum Verständnis der Aktivitäten in Haringey sei zunächst der fachpolitische Hintergrund in England skizziert. Die britische New Labour Regierung hat die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, insbesondere in den am meisten benachteiligten Stadtgebieten Großbritanniens, zur "Top Priority" erklärt und hierzu seit ihrem Amtsantritt im Herbst 1997 verschiedene Initiativen und Programme auf den Weg gebracht. Die nunmehr verstärkt gebietsbezogenen Ansätze bzw. Zusammenführung mit dem Handlungsfeld der sozialen Stadterneuerung finden sich zusammengefaßt in der Mitteilung "Großbritannien zusammen bringen – eine nationale Strategie der Stadterneuerung" vom September 1998.

Als Wegbereiter hierfür sind die langjährigen Erfahrungen der vor allem von den Kirchen getragenen Gemeinwesenarbeit zu sehen. Im Jahr 1994 waren die verschiedenen Stränge der bis dato vorwiegend baulich ausgerichteten Stadterneuerung in einem einheitlichen Gesamtprogramm, dem "Single Regeneration Budget" (SRB), gebündelt worden, der verstärkt soziale Zielsetzungen enthält. Ausgangspunkt für die Verbreitung des neuen Projekttyps Quartiers-Management im engeren Sinne war der Start des Programms "New Deal for Communities" (NDC, sinngemäß "Neue Wege für Quartiere") im Rahmen der erwähnten Regierungsmitteilung vom September 1998.

4.2.2 Umfassende Erneuerung durch örtliche strategische Partnerschaften

Während der weiterentwickelte SRB als Gesamtprogramm eher flächendeckende Wirkung entfaltet, konzentriert sich das NDC-Programm als umfassender Hand-

lungsansatz gegen soziale Ausgrenzung auf die am meisten benachteiligten Stadtteile Englands. NDC stützt diese relativ kleinen Gebiete mit 1.000 bis 4.000 Haushalten für einen Zeitraum von 10 Jahren mit vergleichsweise hohen Fördermitteln aus. Im Sommer 2000 wurden landesweit 39 NDC-Gebiete mit jährlich jeweils 6,8 bis 17 Mio. DM gefördert. Im Oktober des selben Jahres hat die Regierung mit dem "Neighbourhood Renewal Fund" (Stadtteil-Erneuerungs-Programm) ein weiteres, dem NDC ähnliches Programm für landesweit 88 Gebiete aufgelegt, das u.a. die Bedeutung von örtlichen strategischen Partnerschaften hervorhebt.

Wesentlicher Bestandteil der Regierungsmitteilung von 1998 war auch der Start einer Initiative mit dem Namen "Ein neues Bekenntnis zur Erneuerung" ("A New Commitment to Regeneration"). Haringey wurde von der Regierung im Herbst 1998 zu einem der Wegbereiter (pathfinder) dieser Initiative erklärt. Als erstes Resultat dieses Auftrags legte der Council im April 2000 den Entwurf einer umfassenden, politikfeldübergreifenden Erneuerungsstrategie für den Bezirk vor, deren Hauptziele die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit sowie die Entwicklung erfolgreicher Partnerschaften und Quartiere sind. Als wesentlicher Bestandteil dieser Gesamtstrategie wurde ein eigener Bericht zu Umsetzungsstand und Perspektiven des Quartiers-Managements in Haringey vorgelegt. Darin wurden für bereits eingeleitete bzw. unmittelbar bevorstehende Maßnahmen des Quartiers-Managements in diesem Frühjahr 3 vorrangige Gebiete identifiziert (siehe unten 4.2.3.1 - 4.2.3.3), für künftige Projekte 5 weitere. Im November 2000 wurde die "Haringey Regeneration Strategy" in ihrer endgültigen Fassung vereinbart und veröffentlicht - das wohl umfassendste Strategiedokument der am Projekt beteiligten Städte.

4.2.3 Beschäftigungsbündnis und Bekämpfung von Ausgrenzung und Armut

Haringey ist einer von 33 Londoner Bezirken, im Norden der britischen Hauptstadt gelegen, und hat bis dato vor allem durch den Fußballclub "Tottenham Hotspurs" in-



Europäische Union



ternationale Bekanntheit erlangt. Tottenham befindet sich im vom industriellen Niedergang gezeichneten Ostteil des Bezirks (größtenteils EU - Ziel 2 - Fördergebiet). Durch den hohen Migrantenanteil (knapp 50 % im gesamten Bezirk) werden hier mehr als 160 Sprachen gesprochen. Dieses Gebiet gehört zu einem der wichtigsten Aufnahmeregionen Londons für Flüchtlinge, die sich ein besseres Leben in der britischen Metropole versprechen.

Aber nicht nur im gesamt-Londoner Maßstab, auch innerhalb seiner Grenzen weist der 224.000 Einwohner umfassende Bezirk ein deutliches Wohlstandsgefälle auf: Während der westliche Teil von sehr attraktiven Wohngebieten und gepflegten englischen Parks mit einer überwiegend mittelständischen und gutverdienenden Bevölkerung geprägt ist, konzentrieren sich Problemlagen enormen Ausmaßes in 15 benachteiligten Quartieren im östlichen Teil rund um Tottenham. Haringey rangiert auf der von der Regierung nach einem sehr differenzierten System entwickelten nationalen Skala der am meisten benachteiligten Bezirke Englands derzeit an 28. Stelle.

Das Beschäftigungsbündnis "Tottenham Employment Pact" (TEP) ist aus der schon zuvor bestehenden Tottenham Partnerschaft hervorgegangen, eines "Runden Tisches" zur lokalen Entwicklungsförderung unter Beteiligung von öffentlicher Hand, Wirtschaft, Arbeitnehmervertretern und sozialwirtschaftlichem bzw. Freiwilligen-Sektor. Der TEP widmet sich insbesondere der Bekämpfung der hohen Jugendarbeitslosigkeit sowie - im breiteren Sinne - der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Seine Aktivitäten werden zunehmend mit der Umsetzung der quartiersbezogenen Handlungsansätze verzahnt. Die sogenannte "Seven Sisters Neighbourhood" in Süd-Tottenham wurde im Frühjahr 2000 als NDC-Quartier anerkannt.

Die Problemlagen in den benachteiligten Quartieren Haringeys sind vor allem gekennzeichnet durch hohe Kriminalitätsraten, Drogen und Prostitution mit den typischen Folgeerscheinungen (nur in Süd-Tottenham), hohe Arbeitslosenquoten insbesondere unter Jugendlichen und Migranten, ein schlechtes Bildungsniveau mit oft sehr

mangelhaften Englischkenntnissen, teilweise trostlose Wohnbedingungen in Hochhausneubauvierteln oder verfallenen Arbeiterwohnvierteln, erhebliche hygienische Mängel und eine hohe Belastung durch den Straßen- und Schienenverkehr.

Die Projekte reagieren darauf mit umfassenden Quartiersentwicklungsplänen. Die darin aufgeführten Maßnahmenkataloge reichen von der Verbesserung der Sicherheitssituation und sozialen Infrastruktur über diverse Projekte zur Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderung bis hin zur baulichen Erneuerung der Wohngebiete und deren Umfelds. Zunehmend werden dabei die Schulen als wichtige Partner im Stadtteil miteinbezogen, u.a. im Hinblick auf die Nutzung moderner Kommunikationstechnologien. Die Bezirksverwaltung plant die Ausweitung des zukunftssträchtigen Handlungsansatzes sogenannter "Lerner Quartiere" auf mehrere Gebiete.

4.2.3.1 Tottenham Community Pathways (Northumberland und Tottenham Hale)

Eines der vorrangigen Gebiete für Quartiers-Management geht auf ein aus Ziel 2 – Mitteln finanziertes Vorläuferprojekt mit der Bezeichnung "Tottenham Community Pathways" zurück. Die EU hat in den vergangenen zwei Jahren 14 solcher Community Pathway-Gebiete in London gefördert, deren Ziel es war, modellhaft so etwas wie Quartiersentwicklungspläne zu erarbeiten, die nunmehr umgesetzt werden.

Die in Tottenham hierfür eingestellte Projektentwicklerin (Development Worker) Vibeke Christensen ist Deutsche, hat die Endphase ihres Studiums in London verbracht und zuletzt die 14 Community Pathway-Pläne Londons vergleichend analysiert. U.a. hat sie auf den enormen bürokratischen Aufwand der Projektentwicklung sowie die komplizierte, z.T. unklare Kompetenzverteilung zwischen den beteiligten Verwaltungsebenen und Zuständigkeiten hingewiesen. Mit Hilfe des Engagements von Martin Sargeant, einer der Schlüsselpersonen in der Quartiersentwicklungsszene Haringeys, wurden dem Gebiet mittlerweile weitere 22 Mio. DM Fördermittel aus der 6. Runde des SRB (als 1:1-Kofinanzierung zu EU Ziel 2 - Mitteln) bewilligt.



Europäische Union



Vibeke Christensen, die sich selbst nicht als Quartiers-Managerin, sondern eher als "Entwicklungsarbeiterin" sieht, unterstrich im Interview die Bedeutung der wirtschaftlichen Situation bzw. der Beschäftigungsfrage in der Quartiersarbeit. Leute, die anderswo Arbeit finden, würden wegziehen und den wirtschaftlichen Abstieg des Quartiers damit verstärken. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit hätten die Bewohner das Gefühl, in einem Slum zu leben. Die Hauptbarriere sei für viele Arbeitslose ihre eigene Haltung und ihr schlechtes Selbstwertgefühl. Gleichwohl würden sich vor allem viele Zugehörige ethnischer Minderheiten in der informellen Wirtschaft engagieren, da sie keinen Zugang zum offiziellen Beschäftigungssystem fänden.

Die Migranten würden von den Einheimischen zwar als Konkurrenten auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt betrachtet, sie könnten ihre Erachtens selbst aber kaum als Problem gesehen werden. Privatunternehmen würden wenig Interesse an der Quartiersarbeit zeigen, was aber auch durch fehlende direkte Fördermöglichkeiten bedingt sei. Community Pathways sei formal zwar „top down“ auf Initiative der Londoner Regierungsverwaltung initiiert worden. Der Projektleiter Martin Sargeant habe jedoch seine Vorerfahrungen aus ähnlichen Handlungsansätzen in Liverpool mit eingebracht und das Zustandekommen des Projekts wesentlich vorangetrieben. Die Kofinanzierung der EU-Fördermittel durch SRB-Mittel sei wichtig, um zu garantieren, dass die Projekte tatsächlich den örtlichen Bedarfen gerecht werden. In ihrer Gesamtbewertung bemängelte Vibeke Christensen, dass mit den geringen verfügbaren Mitteln lediglich an der Oberfläche der Probleme "gekratzt" werden könne.

4.2.3.2 Seven Sisters / Bridge Neighbourhood (South Tottenham)

Mit Abstand die höchste gebietsbezogene Förderung erhält Haringey ab 2001 aus dem New Deal for Communities (NDC), einem neuen Programm für die am meisten von Ausgrenzung und Armut betroffenen Stadtgebiete Großbritanniens, das 1998 von New Labour aufgelegt wurde und nach einer Startphase mit 17 Pathfinder-Gebieten nunmehr in eine zweite Runde mit weiteren 22 Gebieten geht. Das in Haringey

hierfür ausgewählte Gebiet, die Seven Sisters / Bridge Neighbourhood mit knapp 10.000 Einwohnern, wird hieraus ab kommendem Jahr für eine Laufzeit von 10 Jahren bis zu 16 Mio. DM Fördermittel jährlich erhalten.

Die Hauptprobleme dieses überwiegend altstädtischen Gebietes, das von zwei sehr stark befahrenen Straßen regelrecht zerschnitten wird, liegen in den Bereichen Prostitution mit allen typischen Folgeerscheinungen, einer hochbelasteten Umwelt mit erheblichen hygienischen Problemen, einer schlechten Gesundheitslage der Bevölkerung, der besonders hohen Konzentration ethnischer Minderheiten und jüngst eingetroffener Flüchtlinge mit keinen oder nur schwachen englischen Sprachkenntnissen, eines niedrigen Wohnungsstandards sowie einer verbreiteten politischen Apathie, verstärkt durch die Schließung des Quartiersbüros des Councils.

Für die Auswahl dieses Gebiets für NDC war jedoch nicht nur die hohe Problemkonzentration, sondern auch die Identifizierung diverser Verbesserungspotentiale ausschlaggebend. Der im April 2000 fertiggestellte Quartiersentwicklungsplan sieht u.a. verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung der Kriminalität und Verbesserung des Sicherheitsgefühls der Bewohner, zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, der Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie zur Einbeziehung der Schulen in stadtteilbezogene Aktivitäten vor.

4.2.3.3 West Green Learning Partnership

Auch das dritte vorrangige Quartiersmanagement-Projekt, die v.a. aus dem SRB finanzierte „West Green Learning Neighbourhood“, ist grundsätzlich als umfassender Handlungsansatz konzipiert, allerdings in einem vergleichsweise großen und heterogenen Gebiet mit 30.000 Einwohnern, das in sich erhebliche soziale Differenzen aufweist. Der umfangreiche Aktionsplan sieht u.a. Maßnahmen vor wie die Mobilisierung des Gemeinwesens, die Unterstützung der Selbstorganisation und Integration ausgegrenzter Personengruppen, die Kooperation zweier Bürgervereine, die Einrichtung eines Verfügungsfonds, Arbeit im gemeinnützigen Sektor und zweiten Arbeits-



Europäische Union



markt als Brücke zur Reintegration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, eine Agentur für Hauswirtschaftsdienstleistungen, ein Zeitungsprojekt, ein Re-cycling-Center, Lohnkostenzuschüsse zur Integration Langzeitarbeitsloser, die Identifizierung der speziellen Qualifikationsbedarfe der örtlichen Unternehmen, ein Gesundheitsprojekt für Afrikaner, Verbesserungen des Wohnumfeldes und des Wohnungsbestandes, die Bekämpfung der Kriminalität, die Verbesserung des Sicherheitsstandards und gesundheitsfördernde Maßnahmen.

Konkreter Ausgangspunkt der gesamten Aktivitäten in diesem Gebiet ist die Umwandlung einer ehemaligen traditionellen secondary school (die offenbar unter schlechtem Image und Schülermangel litt) in eine moderne Bildungseinrichtung für Heranwachsende (11 – 19 Jahre) und Erwachsene mit dem klangvollen Namen "Park View Academy". Die neue Schule soll u.a. lebenslanges Lernen unter besonderer Beachtung moderner Informationstechnologien ("Microsoft Education Resource Centre", Fernunterricht und Selbstlernkurse via Internet etc.) ermöglichen.

Der Quartiersentwicklungsplan benennt eine Vielzahl von Handlungsansätzen für alle Altersgruppen zum Thema Lernen mit starkem Bezug zur modernen Arbeitswelt, die z.T. in enger Kooperation mit örtlichen Unternehmen (z.B. für Praktika) umgesetzt werden. U.a. mit Hilfe moderner IT-Technologien soll ein Netzwerk der Schulen innerhalb des Gebietes und darüber hinaus aufgebaut werden, insbesondere im Hinblick auf die Kooperation von fünf secondary schools (für 11 bis 16-jährige) mit dem College of North East London (das bis zur Hochschulreife führt).

4.2.4 Eine neue Jugend-Strategie

Ein Schwerpunkt der New Labour Offensive gegen soziale Ausgrenzung sind partnerschaftlich getragene Maßnahmen zugunsten (benachteiligter) Jugendlicher. Neben den Initiativen "Sure Start" für Kinder und "New Start" für Jugendliche von 14 – 17 Jahre wurde auch eine neue nationale Strategie für Jugendliche im Alter von 16 – 24 Jahren eingeleitet, in deren Mittelpunkt das Thema Lernen und Ausbildung steht. Der Council präsentierte in der Auftaktveranstal-

tung zur Umsetzung seiner "Agenda for Youth" in Haringey die Ergebnisse einer zweijährigen Forschungsarbeit, bei welcher 600 Jugendliche aus secondary schools und 125 Jugendliche in sog. Fokusgruppen unter Beteiligung von Schulen, Bildungs-, Beschäftigungs- und Jugendhilfeträgern u.a.m. befragt wurden. Es wurden die Aktivitäten, Erfahrungen und Sichtweisen Jugendlicher im Hinblick auf Schule und Ausbildung, Arbeit und Beschäftigung, Wohnen, Gesundheit, Kriminalität, Freizeit und bürgerschaftliches Verhalten erfragt. Ziel der Strategie ist es, ausgehend von den identifizierten Problemen und Bedarfen, die Aktivitäten und Angebote für Jugendliche in Haringey insbesondere im Hinblick auf deren Schul- und Berufsbildung sowie hierfür relevante Rahmenbedingungen zu verbessern bzw. besser aufeinander abzustimmen.

Zu den von den Jugendlichen am meisten genannten Problemen gehören u.a. rassistische Ausgrenzung in der Schule, bei Ausbildungsträgern und am Arbeitsmarkt, große Differenzen im Niveau der weiterführenden Schulen, eine große Konkurrenz der Bildungsträger, die dauerhafte Erfahrung von Arbeitslosigkeit der Eltern als "Normalfall", die Unzufriedenheit über Beratungsangebote zur Berufswahl, schlechte und teure Wohnverhältnisse (mit der Folge, nicht außerhalb des beengten bzw. frustrierenden Elternhauses wohnen zu können) bzw. regelrechter Wohnungsnotstand, eine Verschlechterung des Angebots für Freizeit-, insbesondere Sportaktivitäten, eine Neigung zu kriminellen Freizeitaktivitäten und ein wachsendes politisches Desinteresse aufgrund der Wahrnehmung sozialer Ungleichheit und Ungerechtigkeit. Die Diskussion im Anschluß an die Präsentation sowie der daraus resultierenden Strategie, an der sich v.a. Vertreter verschiedener Träger beteiligten, machte deutlich, dass vom Council und den sonstigen Beteiligten nunmehr rasch konkrete Umsetzungsschritte sowie eine größere finanzielle Unterstützung erwartet werden, und nicht nur das immer wieder betonte, aber abstrakte Versprechen, besser auf die Bedürfnisse von Jugendlichen zu hören.



4.3 Stadtteilbezogene Programme und lokale Beschäftigungsförderung im Überblick

4.3.1 Die schwedische Metropolenpolitik

Drei Monate nach Großbritannien legte die schwedische Regierung im Dezember 1998 den Gesetzentwurf "Entwicklung und Gerechtigkeit – eine Politik für Metropolen im 21. Jahrhundert" vor, der später vom schwedischen Parlament beschlossen worden ist. Das war der Start der neuen schwedischen Metropolenpolitik.

Diese Politik zielt auf einen umfassenden strategischen Ansatz für nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung und soziale Integration in benachteiligten Großstadtgebieten. Die Maßnahmen der Regierung sehen für die Großstädte "Lokale Entwicklungsvereinbarungen" vor, die zwischen Staat und Kommunen vereinbart werden. Diese Lokalen Entwicklungsvereinbarungen betreffen Initiativen in 24 Wohngebieten (den am stärksten benachteiligten Gebieten in 7 Bezirken der drei größten Städte Stockholm, Göteborg und Malmö). Die Lokalen Entwicklungsvereinbarungen unterstützen die Zusammenarbeit von Bewohnern, Nichtregierungsorganisationen und Städten, Regionen und Regierung.

In erster Linie sollen die Vereinbarungen die soziale, ethnische und diskriminierende Segregation in den betroffenen Gebieten aufhalten und zur Angleichung der Lebensbedingungen der Stadtbewohnerinnen und -bewohner beitragen.

Das neue "Großstadtprogramm" fußt auf den langjährigen Erfahrungen eher traditioneller Projekte zur Förderung von Integration, Vielfalt und Bürgerbeteiligung in Schweden. Es strebt im Rahmen einer umfassenden und langfristigen Strategie von 5–10 Jahren vor allem die nachhaltige Wirkung der diversen, gebietsbezogen gebündelten Maßnahmen an. Zu den wichtigsten Zielen zählen die Steigerung der Beschäftigungsquote, die Reduzierung der Sozialhilfeabhängigkeit, die Verbesserung des Bildungsniveaus, die Verbesserung der Sicherheitssituation, der ökologischen Qualität sowie der Gesundheitsversorgung in

den betroffenen Gebieten. Besonderer Wert wird auf die bottom up-Perspektive bzw. Aktivierung der Bewohner gelegt. Das Programm wurde landesweit mit - umgerechnet - zunächst 458 Mio. DM Fördermitteln für die ersten 3 Jahre ausgestattet, und die Kommunen haben eine finanzielle Eigenbeteiligung in gleicher Höhe zugesichert.

4.3.2 Großstadt-, Vorstadt- und Integrationsprogramm in Stockholm

In der Hauptstadt Stockholm werden aus dem Großstadtprogramm derzeit 5 Gebiete (mit 7.000 bis 17.000 Bewohnern) im Rahmen der Lokalen Entwicklungsvereinbarungen gefördert. 13 Gebiete in Randlagen der Großstädte werden durch das städtische "Vorstadtprogramm" ("Outer City Project") unterstützt. Die 5 Gebiete Stockholms befinden sich sowohl im Einzugsbereich des Großstadtprogramms als auch des städtischen "Vorstadtprogramms". Bereits im Jahr 1997 hatte Stockholm ein ambitioniertes "Integrationsprogramm" gestartet. Die schwedische Hauptstadt sollte "die erste Stadt in der Welt sein, die den Trend wachsender sozialer und ethnischer Segregation bricht"³⁵. Das von den damals regierenden Sozialdemokraten auf den Weg gebrachte, ausgesprochen partizipationsorientierte Programm zielt u.a. auf eine Verbesserung der rechtlichen Situation und Sprachförderung von Migranten, von Angeboten für Kinder und Jugendliche bzgl. Freizeit, Bildung und beruflicher Perspektiven sowie auf die Steigerung der Sicherheit und Attraktivität der Gebiete ab. Die seit 1998 amtierende Stadtregierung der Mitte-Koalition hat die Umsetzung des „Integrationsprogramms“ modifiziert; sie vollzieht sich nunmehr im engen Zusammenhang mit der Umsetzung von städtischem „Vorstadtprogramm“ und nationalem „Großstadtprogramm“.

³⁵

Stadt Stockholm: "718.462 Menschen und eine Stadt – das Stockholmer Integrationsprogramm", Info-Broschüre, Stockholm 1997



4.3.3 Integrationspolitik und URBAN-Programm in Malmö

In Malmö (255.000 Einwohner) wurden im Jahr 1996 mit der Unterteilung der Stadtverwaltung in 10 Stadtteile die Voraussetzungen zur Dezentralisierung der meisten Politikbereiche, darunter auch der Regenerationspolitik, geschaffen. Ziel dieser Reform war auch, eine größere Partizipation der Bürger zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund des sehr hohen Ausländeranteils der Malmöer Bevölkerung wurde gleichzeitig eine Integrationsabteilung der Stadtverwaltung geschaffen, die allerdings zentral für die Gesamtstadt agiert.

Derzeit werden vier Gebiete (mit 12.000 bis 23.000 Bewohnern) aus dem nationalen "Großstadtprogramm" gefördert, wobei die Projekte teilweise an die Erfahrungen anknüpfen, die im Rahmen der EU-URBAN-Förderung von 1997 bis 2000 gemacht wurden. Aufgrund des sehr hohen Ausländeranteils in den betroffenen Gebieten (in den URBAN-Quartieren 49 - 83 %) steht in Malmö v.a. die Verbesserung der Schwedischkenntnisse - neben und zur Verbesserung der Beschäftigungsquote - im Zentrum der Aktivitäten. Das URBAN-Programm wurde (als einziges der ersten Programmperiode in Schweden) in einem innerstadtangrenzenden Mischgebiet mit 22.000 Bewohnern implementiert. Mikael Stigendal war Leiter des "Schulintegrations-Projekts", eines von 69 Projekten des Programmes.

Die Hauptaktivitäten des URBAN-Programms lagen im Bereich der Schaffung neuer Arbeitsplätze, der Gründung neuer Unternehmen, der Aus- und Weiterbildung (z.T. von Langzeitarbeitslosen) sowie der Förderung von lokaler Partizipation und Netzwerkarbeit³⁶.

³⁶ Die Endbewertung lag zur Zeit der Berichtserstellung noch nicht vor. In einer Zwischenbewertung vom Oktober 1998 wurde insbesondere die Unklarheit von Zielsetzung und Indikatoren bzgl. all derjenigen Aspekte bemängelt, die nicht im Zusammenhang mit der Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung stehen (z.B. partizipatorische Fragen). Aus einem Interview Mikael Stigendals mit einem der Programmverantwortlichen ging hervor, dass sich

4.3.4 Großstadtpolitik und Quartiersentwicklung in Dänemark

Wie England und Schweden legte auch die dänische Regierung 1998 ein umfassendes Strategiepapier zur integrierten Stadtentwicklung vor, welches u.a. die Ausgrenzungsproblematik in benachteiligten Stadtteilen aufgriff und entsprechende ganzheitliche Gegenmaßnahmen ankündigte.

Der darauf fußende Aktionsplan für Dänemark bezieht sich explizit auf den von der Europäischen Kommission im Oktober 1998 veröffentlichten "Aktionsplan für nachhaltige Stadtentwicklung". Das städtepolitische Strategiepapier bildet seitdem den Rahmen für eine Vielzahl von nicht nur neuen Handlungsansätzen, sondern auch für die Weiterentwicklung vorhandener Programme. Die Hauptziele dieser Strategie, die in lokalen Partnerschaften umgesetzt werden soll, sind die Förderung von Wirtschaft, Beschäftigung, Chancengleichheit, Bürgerbeteiligung und Stadtteilsanierung sowie die Verbesserung der städtischen Umwelt und der städtischen Verwaltung.

Auch in Dänemark hatte in den 90er Jahren ein Umdenken in der Stadtentwicklungsdebatte eingesetzt, mit der Folge der Verlagerung weg von der vorwiegend baulichen hin zur umfassenden sozialen und gebietsbezogenen Wohnungs- und Städtebauförderung. Im September 1993 gründete die Regierung ein Städte-Komitee mit der Aufgabe, ein integriertes Programm zur Bekämpfung der Benachteiligung von Quartieren zu entwickeln. In diesem Komitee sind 6 Fachressorts vertreten, den Vorsitz hält das Ministerium für Wohnungs- und Stadtpolitik. So wurde 1993 ein Aktionsplan mit 30 Maßnahmen aufgelegt; zwischen 1994 und 1997 sind dann etliche sozialpolitische Initiativen auf kommunaler Ebene eingeleitet worden, die sich mit benachteiligten Wohngebieten und den Belangen ihrer Bewohner befassen. 1998 beschloß das Komitee eine Fortsetzung dieser kommunalen Maßnahmen bis 2003; sie betreffen mittlerweile 73 der am meisten benachteiligten Gebiete.

der Erfolg des URBAN-Programms aufgrund dieser Unklarheit nur sehr schwer beurteilen lasse (vgl. Mikael Stigendal: "Soziale Ausgrenzung - wessen Problem?", S. 62 / 63)



Mitte der 90er Jahre initiierte das Städte-Komitee die Auflage eines neuen nationalen Programms - das "Kvarterloft" - zur Verbesserung der Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtquartieren. Die Breite und Strategie dieses Ansatzes entspricht weitgehend dem innovativen Ansatz von Quartiers-Management. Aus diesem Programm werden seit 1997 landesweit 7 Modellgebiete im Rahmen von 5-Jahres-Plänen mit insgesamt 38 Mio. DM jährlich unterstützt (5,4 Mio. DM p.a. / Gebiet).³⁷ In 2000 sind weitere 5 Projekte des Quartiers-Managements in eine 7-jährige Förderung einbezogen worden.

Drei der Projekte aus der ersten Phase des Kvarterloft-Programms liegen in Kopenhagen. Die Stadt will mit diesen Maßnahmen auf der einen Seite Ansätze eines ganzheitlichen, integrierten und koordinierten Umgangs mit den Problemen benachteiligter Quartiere entwickeln, auf der anderen Seite sollen die Maßnahmen die Regeneration der ausgewählten Gebiete zu stabilen und funktionsfähigen Nachbarschaften unterstützen. Vor dem Hintergrund der dabei gewonnenen Erfahrungen sprach sich die Stadt dafür aus, ab 2000 weitere Projekte in die 7-jährige Förderung aufzunehmen.

Seit 2001 verfolgt die Stadt eine neue integrierte Strategie in der Wohnungspolitik. Diese Strategie ist an dem Leitbild orientiert, "Kopenhagen zu einer noch lebenswerteren Stadt zu machen". Projekte des Quartiers-Managements, das Kvarterloft-Programm, die kommunalen Maßnahmen und lokale Partnerschaften gelten als wesentliche Elemente in diesem Zusammenhang.

4.3.5 Soziale Stadtteilentwicklung in Deutschland

Das deutsche Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt" wurde von der rot-grünen Bundesregierung nach ihrem Amtsantritt im Herbst 1998 auf den Weg gebracht. Es fußt insbesondere auf den Erfahrungen entsprechender Landesprogramme der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie des vom Strukturwandel besonders betroffenen Landes Nordrhein-Westfalen seit Mitte der

90er Jahre. Derzeit werden aus dem Bundes-Länderprogramm 210 Stadtteile gefördert, wobei die Zielsetzungen entsprechend der Problemlagen denjenigen der Großstädte in England, Schweden und Dänemark ähneln. Vergleichsweise weniger dominierend sind in Deutschland die stadtteilbezogenen Ansätze zur Bekämpfung der Kriminalität und Integration von Migranten, während die Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, Armut und bauliche Vernachlässigung eher vergleichbar erscheinen.

Die nationale Mittelausstattung der Projekte in Deutschland fällt - selbst unter Hinzurechnung der Kofinanzierung durch die Länder - mit 400 Millionen DM (durchschnittlich 1,9 Mio. DM p.a. / Gebiet) zwar vergleichsweise gering aus. Hierbei muß allerdings die trotz Wirtschaftserholung weiterhin schwierige Haushaltslage der öffentlichen Hand in Deutschland beachtet werden. Auch fließen im Rahmen entsprechender Programme auf Landes- und Kommunalebene Fördermittel in weitaus mehr Gebiete, als sie durch das Bundesprogramm gefördert werden. Auf allen Programmebenen wird die Bündelung der traditionellen, wesentlich besser ausgestatteten Hauptprogramme (v.a. der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Wohnungsbauförderung) in den benachteiligten Stadtteilen angestrebt, was grundsätzlich auch für die genannten Programme in Großbritannien, Schweden und Dänemark gilt.

4.3.6 Programme und Projekte in Berlin, Bremen und Hamburg

So hat sich z.B. das Land Hamburg zum Ziel gesetzt, ein Drittel von jährlich derzeit 230 Mio. DM arbeitsmarktpolitischer Fördermittel mit seinem Landesprogramm "Soziale Stadtteilentwicklung" zu verknüpfen. Im Rahmen einer koordinierten ressortübergreifenden Strategie entspräche das jährlich einem Finanzvolumen für Ziele der sozialen Stadtteilentwicklung von etwa 75 Mio. DM. Am nationalen Programm "Die soziale Stadt" sind in Hamburg derzeit 4 Gebiete beteiligt, in Berlin sind es 15, in Bremen 11³⁸.

³⁷ Vgl. das Projektbeispiel Kongens Engshave im vorangegangenen Abschnitt.

³⁸ Stand November 2000; Anfang 2001 wurde das Programm um eine Reihe neuer Gebiete aufgestockt.



In Bremen und Berlin als Ziel 2-Regionen wird die lokale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in erheblichem Maße aus EFRE-Mitteln unterstützt, wie auch in beiden Städten URBAN-Programme im Rahmen der ausgelaufenen Förderperiode implementiert wurden. Hamburg hat erst Zugang zu EFRE-Mitteln, seit St. Pauli - als am meisten von wirtschaftlichen und sozialen Problemlagen betroffener Stadtteil - im Jahr 1999 als "Ziel 2 - Insel" anerkannt wurde³⁹. Das 1998 aufgelegte Hamburger Landesprogramm "Soziale Stadtteilentwicklung" fördert derzeit Projekte zur Quartiersentwicklung in 38 Stadtteilen mit zusammengekommen ca. 200.000 Einwohnern (ca. 12 % der Hamburger Bevölkerung), die in unterschiedlicher Weise dem Ansatz von Quartiers-Management nahe kommen. Dabei handelt es sich in 13 Fällen zwar noch um klassische (städtebauliche) Sanierungsgebiete, in denen jedoch zunehmend auch umfassende Handlungsansätze unter Einschluß sozialer, wirtschaftlicher und partizipatorischer Zielsetzungen verfolgt werden. Hervorgegangen ist dieses Gesamtprogramm zu großen Teilen aus den Erfahrungen des 1994 gestarteten Pilotprogramms "Zusätzliche Maßnahmen gegen Armut als Bestandteil sozialer Stadtentwicklung" mit 8 Modellgebieten. Ein wesentliches Ergebnis der Evaluation des Pilotprogramms war, dass Erwartungen, die die

Schaffung neuer bzw. den Erhalt vorhandener Arbeitsplätze sowie die Förderung der lokalen Wirtschaft in den Vordergrund rückten, angesichts der knappen zur Verfügung stehenden Ressourcen nur schwer erfüllt werden konnten⁴⁰. Entsprechend vorsichtiger wurden die Ziele für das neue Gesamtprogramm formuliert.⁴¹

Das Land Berlin hat im Rahmen eines Landesprogramms im Jahr 1999 Quartiers-Management -Projekte in 15 Gebieten initiiert, die alle auch aus dem zeitgleich gestarteten Bundesprogramm gefördert werden. Ausgehend von den positiven Erfahrungen des EU-geförderten Beschäftigungsbündnisses im Bezirk Neukölln (TEP) wird nunmehr angestrebt, auch die geplanten Beschäftigungsbündnisse in den 11 weiteren, ab Januar 2001 neuformierten Bezirken mit dem Handlungsansatz des Quartiers-Managements zu verknüpfen.⁴² Und auch in Bremen wird die lokale Arbeitsmarktpolitik, teilweise einschließlich des landesweiten Beschäftigungsbündnisses (TEP), zunehmend mit dem dortigen Stadtteilentwicklungsprogramm "Wohnen in Nachbarschaften" (WIN) verbunden.

Mit dem 1998 beschlossenen Programm WIN wird ein gebietsbezogener, auf Problemlagen von Großsiedlungen und von städtischen Quartieren im Strukturwandel ausgerichteter Entwicklungsansatz verfolgt.⁴³ Neben den für derartige Ansätze charakteristischen Leitzielen der Aktivierung, offenen Beteiligungsformen und Mobilisierung von Public-Private-Partnerships

³⁹ Im November 1999 wurden St. Pauli 6 Millionen Euro aus dem EFRE für den Zeitraum 2000-2006 bewilligt. Die zuständige Wirtschaftsbehörde reichte im Frühjahr 2000 ein umfassendes Programmplanungsdokument bei der Europäischen Kommission ein und betont, dass es sich dabei v. a. um Maßnahmen der kleinteiligen Wirtschaftsförderung handelt. Soziale Anliegen bzw. die Förderung umfassender, partnerschaftlich getragener Maßnahmen (wie etwa im URBAN-Programm) dürften nach Einschätzung vieler auf St. Pauli engagierter Stadtteilakteure kaum darunter fallen (vgl. Thorsten Müller: "Lokale Beschäftigungspolitik am Beispiel des Stadtteils St. Pauli / Hamburg im Hinblick auf die anstehende Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung", unveröffentlichte Projektarbeit an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, April 2000).

⁴⁰ Allerdings hat der von der zuständigen Behörde in Auftrag gegebene Evaluationsbericht ausdrücklich auf Probleme einer - auf Behördenebene herzustellenden - Bündelung der Hauptförderprogramme in den betreffenden Gebieten hingewiesen.

⁴¹ Vgl. das Projektbeispiel Heimfeld-Nord in Kap. 3.1.6

⁴² Vgl. das Projektbeispiel Neukölln/Rollbergviertel in Kap. 3.1.2

⁴³ Das Programm ist auf eine sechsjährige Laufzeit von 1999-2004 befristet. Vgl. Bremische Bürgerschaft: Wohnen in Nachbarschaften (WIN) - Stadtteile für die Zukunft entwickeln. DRS. 14/708 S vom 09.12.1998



stellt der als Querschnittsaufgabe organisierte ressortübergreifende Arbeitsansatz ein wesentliches Element dar. Für diese Zwecke ist eine "Ressortübergreifende Arbeitsgruppe" institutionalisiert worden, die die gesamtstadtbezogene Umsetzung des Programms steuert; zu ihren Aufgaben zählen u.a. Zuschussvergabe, Kontrolle des gebietsübergreifenden Mittelausgleichs und Konfliktregulierung.

4.3.7 Gebietsbetreuungen, URBAN-Förderung und lokale Beschäftigungspolitik in Wien

Ausgehend von den vorausgegangenen Erfahrungen einer "sanften Stadterneuerung" gingen auch in Wien von der Umsetzung des URBAN-Programmes seit 1996 verschiedene Impulse für die Entwicklung des Handlungsansatzes einer sozialorientierten Stadtteilerneuerung aus. U.a. wurde dadurch die Weiterentwicklung des von der baulichen Erneuerung herkommenden Sanierungsansatzes sogenannter "Gebietsbetreuungen" beeinflusst. Dies macht auch der

im Jahr 1999 erarbeitete "Strategieplan für Wien" deutlich, wenngleich die Thematik - trotz heftiger Auseinandersetzungen um die Integrationsfrage - in Wien fachpolitisch (noch) nicht die Beachtung zu finden scheint, wie sie z.B. in den genannten deutschen Stadtstaaten festzustellen ist. So wird der umfassende Projekttyp des Quartiers-Managements bislang nur ansatzweise realisiert. Allerdings werden die statteilbezogenen Handlungsansätze auch hier zunehmend mit lokalen beschäftigungspolitischen Maßnahmen verknüpft, zu denen u.a. das stadtweite Beschäftigungsbündnis (TEP) sowie drei sog. "Arbeitsmarktpolitische Verbünde" (jew. 2 Bezirke abdeckend) zählen.

In der folgenden Übersicht 1 sind, auf Basis der im Rahmen der Meetings gewonnenen Daten und einer Auswertung verfügbarer Programmdokumentationen, Informationen über die - zuvor in den Kap. 4.2 und 4.3 beschriebenen - innovativen statteilbezogenen Förderprogramme zusammengestellt.

Übersicht 1: Innovative statteilbezogene Förderprogramme (Quartiers-Management) der 5 beteiligten Staaten auf nationaler Ebene im Vergleich:

Mitgliedsstaat (Bevölkerung)	Programmtitel (Start, Anzahl Gebiete)	Fördersumme gesamt p.a.
Schweden (8,8 Mio.)	"Metropolpolitik /Großstadtprojekt" (1998/24)	156 Mio. DM (78 Mio. Euro)
Dänemark (5,3 Mio.)	"Kvarterloft" (Quartiersentwicklung) (1997/7)	38 Mio. DM (19,4 Mio. Euro)
Deutschland (82 Mio.)	"Die soziale Stadt" (1998/210)	400 Mio. DM (incl. Kofi) (204 Mio. Euro)
Großbritannien (58,9 Mio.)	"Dew Deal for Communities" NDC (1998/39) "Neighbourhood Renewal Fund" NRF (2000/88)	464 Mio. DM (236,7 Mio. Euro) 660 Mio. DM (337,7 Mio. Euro)
Österreich (8,1 Mio.)	-	-



5 Fachpolitische Handlungsempfehlungen

Wesentliches Ziel des Projektes war - neben Erfahrungsaustausch und gegenseitigem Lernen der direkt Beteiligten im Projektverlauf - die Formulierung konkreter, in der Praxis von Politik, öffentlicher Verwaltung und Projekten verwertbarer Handlungsempfehlungen. Auf der Grundlage der verschiedenen Projektbeiträge - insbesondere des Berichts von Mikael Stigendal, der ebenfalls bereits eine Reihe von Empfehlungen enthielt⁴⁴ - sowie ihrer langjährigen Praxiserfahrungen in Hamburg legte die Lawaetz-Stiftung hierzu im Vorlauf des Abschlussmeetings von Hamburg einen Entwurf vor.

Im Verlaufe der Workshops des Meetings wurde dieser Entwurf diskutiert und in verschiedenen Punkten modifiziert bzw. ergänzt. Bei allem Bemühen um eine "gemeinsame Sprache" des Städtenetzwerks wurden im Verlauf dieser Abschlußdiskussionen auch recht unterschiedliche Sichtweisen deutlich. Gleichwohl verabredeten die beteiligten Partner, diesen Empfehlungsteil - gerade mit Blick auf das vorhandene breite Auffassungsspektrum - als gemeinsame Sicht zu vertreten. Um das zu unterstreichen, wurde ein zweistufiges Verfahren gewählt. Zunächst erarbeiteten Mikael Stigendal/Malmö und Thomas Mirbach/Hamburg einen gemeinsamen Empfehlungsentwurf, der sowohl die bisher vorgelegten Statements wie die Diskussion des Hamburger Abschlussmeetings berücksichtigte. Der Entwurf ist dann den Partnern noch einmal zur Kommentierung zugesandt worden; die in den folgenden Kap. 5.1 bis 0 enthaltenen Empfehlungen sind das Ergebnis dieser Abstimmungsrunde.

Zur Präsentation der Empfehlungen ist schließlich - um das Spektrum der Auffassungen abbilden zu können - eine Darstellungsweise auf zwei Ebenen gewählt worden: Auf der ersten Ebene finden sich die Empfehlungen zu insgesamt vier Themenfeldern mit den entsprechenden Unterpunkten (alphabetische Gliederung), auf der

zweiten (*kursiv gedruckten, nicht nummerierten Ebene*) verschiedene ergänzende Kommentare, die z.T. auch relativierend und kritisch zu den Empfehlungen Stellung beziehen - und somit auch den unterschiedlichen Zugang der Beteiligten (wie auch der Zielgruppe der Empfehlungen) zur Thematik deutlich machen.

5.1 Entwickeln Sie eine kohärente Strategie für eine nationale Städtepolitik!

a) Schließen Sie die Lücke zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen, die mehr oder weniger in allen städtepolitischen Ansätzen erkennbar ist, durch die Initiierung einer kohärenten "städtepolitischen Philosophie".

- *Quartiers-Management – als ein neues Instrument einer solchen Strategie – ist ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung einer integrierten Stadt- und Beschäftigungspolitik, weil es die Lücke zwischen gebietsbezogenen sozial- und beschäftigungspolitischen Handlungsansätzen schließt. Dabei muß jedoch die Gefahr gesehen werden, dass das Bild von Problemstadtteilen zu dunkel gezeichnet wird. Auf jeden Fall ist die Verbindung von Quartiers-Management und Beschäftigungspolitik wichtig, z.B. in Form einer engen Zusammenarbeit von Stadtteilbüros und Arbeitsämtern.*

b) Bekämpfen Sie soziale Ausgrenzung durch die Entwicklung einer Politik der Erneuerung sozialer Integration!

- *durch die Erneuerung bestehender Institutionen zum Abbau von Diskriminierung sowie zur Gewährung voller politischer Rechte auf lokaler Ebene für alle Stadtbewohner (auch Teil der Eurocities-Politik)*
- *durch die Vergrößerung des Handlungsspielraums für Institutionen außerhalb der Marktwirtschaft, z. B. Familien und Nichtregierungsorganisationen*

⁴⁴ Vgl.: Soziale Ausgrenzung – wessen Problem? S. 80 - 82



c) Zur Wahl einer geeigneten Strategie sollte die Definition sozialer Ausgrenzung präzisiert werden!

- *Eine gemeinsame Definition ist sehr schwierig und variiert in Abhängigkeit von den spezifischen örtlichen Bedingungen (z.B. im Hinblick auf die Verbindungen zur Armuts- und Beschäftigungsproblematik). Auf jeden Fall haben wir es mit einem multi-dimensionalen Problem zu tun. Die Definition sollte auch den Indikator einer niedrigen Wahlbeteiligung sowie die Sichtweise der betroffenen benachteiligten Personen mit einbeziehen.*

d) Die Integration lokaler Strategien in regionale bzw. nationale Programme scheint insbesondere zur Bündelung der Hauptprogramme nützlich, v.a. im Hinblick auf die Beschäftigungs-, Wirtschafts-, Wohnungs- und Städtebauförderung. Zusätzlich sollte eine solche Integration eine isolierte Sichtweise von Problemstadtteilen vermeiden und könnte die Verschiebung von Problemen in andere Regionen verhindern.

- *Der Start neuer Quartiers-Management-Programme auf nationaler Ebene in Großbritannien, Schweden, Dänemark und Deutschland beruhte maßgeblich auf dem Versagen segmentierter Politikansätze in der Vergangenheit.*

Vor diesem Hintergrund wird der Erfolg dieser Programme zu einem großen Teil (in Großbritannien wird dies als die "Schlüsselfrage" bezeichnet) an ihrer Fähigkeit gemessen, die Hauptförderprogramme in den betroffenen Problemgebieten zu bündeln (die nun unterstützt werden). Die lokale Ebene von Quartieren scheint besonders geeignet für diese Zielsetzung. Gleichwohl sollte für ein solches "Mainstreaming" in einzelnen Fällen die Ebene einzelner Projekte bevorzugt werden (z.B. im Falle integrierter Wohnungs- und Arbeitsmarktprojekte, die sich auf einzelne Haushalte konzentrieren anstatt eines ganzen Quartiers). Oft ist es aufgrund unterschiedlicher Förderzeiträume jedoch schwierig, Programme zu kombinieren. Aus diesem und weiteren Gründen werden in manchen Städten (z.B.

in Berlin und Hamburg) quartiersbezogene "Globalfonds" diskutiert (z.B. jährlich 250.000 Euro/Gebiet), die beträchtlich umfangreicher wären als die bereits bestehenden Ansätze von "Verfügungsfonds" und aus den Hauptprogrammen abgezweigt würden. Aber solche Fragen werden derzeit kontrovers diskutiert und auch das verbesserte Problembewußtsein durch Quartiers-Management-Programme benötigt Zeit, um die allgemeine Politik zu verändern.

- e) Auch der Aspekt der Subsidiarität auf EU-Ebene sollte beachtet werden, d.h. die Aufgabenteilung zwischen EU-Organen, Mitgliedsstaaten, Regionen und Städten.
- *Transnationaler Austausch, Pilotprogramme, Koordinationsarbeit etc. sollten spezifische Beiträge der EU-Organen (Kommission, Parlament, Ausschüsse, Netzwerke wie Eurocities etc.) zu einer kohärenten Strategie gegen soziale Ausgrenzung sein. Das kürzlich gestartete EU-Mehrjahresprogramm der EU-Kommission, unterstützt vom EU-Parlament, weist in die richtige Richtung.*

5.2 Starten Sie eine lokale Städtepolitik!

a) Übertragen (und interpretieren) Sie nationale Städtepolitik auf kohärente und transparente Rahmenbedingungen dieses Politikansatzes auf Stadtebene!

- *Unterstützen Sie die Sammlung detaillierter, hochqualifizierter, gut definierter, gut reflektierter, zuverlässiger, akkurater und valider Fakten, die auf der Grundlage einer vergleichenden Forschung gewonnen werden!*
- *Machen Sie die Fakten gut zugänglich für jeden Betroffenen und Interessierten, z.B. durch nutzerfreundliche Websites!*

b) Entwickeln Sie aus integrierten Lösungsansätzen, lokalen Partnerschaften und Quartiers-Management heraus spezifische Politikthemen!



5.3 Die genaue Formulierung von Zielen für lokale Strategien ist eine unverzichtbare und gleichzeitig paradoxe Forderung, weil es lokale Initiativen oft mit Problemen zu tun haben, die von "höherer Ebene" (d.h. national oder global) verursacht werden.

- Der Erfolg dieser Lösungsansätze ist u.a. davon abhängig, ob die formulierten Ziele zwischen den nationalen und lokalen Behörden abgestimmt wurden und diese bei deren Umsetzung tatsächlich kooperieren.
- Mit Blick auf die multi-kausalen Ursachen sozialer Ausgrenzung ist eine definitive hierarchische Ordnung von Zielen (nach wichtiger und weniger wichtig) nicht möglich. Deswegen sollten auf lokaler Ebene v.a. die Konsequenzen von Ausgrenzung (Symptome), auf welche die Strategien reagieren, geklärt werden. Gleichwohl ist z.B. Arbeitslosigkeit der Ursprung für viele Ausgrenzungsphänomene und sollte daher in den meisten Fällen vorrangig beachtet werden (siehe auch unter 11.4. 5).

c) Bei der Auswahl von zu unterstützenden Gebieten bzw. Quartieren sollten in erster Linie die sozial-räumlichen Grenzen dieser Einheiten beachtet werden (bzgl. Problemen wie Potenzialen)!

- Weder die Verfügbarkeit sozialstatistischer Daten noch administrative Grenzen alleine bilden eine ausreichende Basis zur Bestimmung räumlicher „Identitäten“.
- In den letzten Jahren sind verbesserte statistische Systeme entwickelt worden, um die Gebiete mit den größten Problemen zu identifizieren (z.B. der "Index lokaler Armut" in Großbritannien). Aber gleichzeitig können diese Statistiken auch gefährlich sein, wenn sie bürokratisch, ohne Flexibilität und ohne andere Informationsquellen gehandhabt werden. Eine sehr wichtige ergänzende Informationsquelle ist sicherlich die Sicht der betroffenen Menschen in den Problemgebieten, die durch Bewohnerver-

sammlungen, Befragungen, persönliche Gespräche etc. erhoben und einbezogen werden kann. Auch ist dieses eine Chance, die spezifischen Potenziale zu entdecken, die ebenfalls maßgeblich in die Auswahl von Fördergebieten mit einfließen sollten.

- Die Einschätzung von sozialer Ausgrenzung kann nicht allein von sozialstatistischen Daten abhängig gemacht werden. Die Selbstdefinition (die Erfahrung, ausgegrenzt zu sein) durch die Betroffenen sollte Teil der spezifischen Beschreibung von Problemen sein (z.B. das Gefühl des "Nicht-gebraucht-werdens" als neue Dimension sozialer Ausgrenzung).

- Soziale Ausgrenzung sollte in breiter und multi-dimensionaler Weise thematisiert werden, was auch den Blick auf soziale Integration mit einschließt.

d) Lokale Entwicklungsstrategien sollten hinsichtlich ihrer Dauer realistisch bemessen werden. Ausgehend von bisherigen Erfahrungen bzgl. der Mobilisierung endogener Potenziale haben kurzzeitige Interventionen (für weniger als 4 – 5 Jahre) keine nachhaltige Wirkung gezeigt.

- Aber es ist auch eine Erfahrung, daß viele Projekte daneben dringend kurzzeitige Resultate (engl. "quick wins") benötigen, z.B. aus Gründen der politischen Rechtfertigung. Die Entscheidung für Kurz- oder Langzeitziele hängt von der spezifischen Art der Probleme und Projekte ab.

e) Verschaffen Sie Städtepolitik Stärke durch breite Partnerschaften und Gebietspotentiale!

- Diese Partnerschaften dienen zur Inspiration, als Anstöße und "Denkfabriken" für die Entwicklung lokaler wie auch nationaler Städtepolitiken (wie auch in der dänischen Städtepolitik vorgeschlagen; in Deutschland ist im Gefolge der Debatte des neuen nationalen Programms "Die soziale Stadt" ein beträchtlich wachsendes Bewusstsein für die Probleme und Gebietsdimension festzustellen).



5.4 Starten Sie lokale Partnerschaften und Quartiers-Management!

a) Die Teilnahme von lokalen Akteuren ist unverzichtbar sowohl für die Entwicklung als auch die Implementierung von Quartiers-Strategien. Dennoch müssen etablierte Kommunikations-Netzwerke auch offen gehalten werden für Stimulationen nichtorganisierter Akteure.

- *Gut funktionierende Kommunikations-Netzwerke auf lokaler Ebene können prinzipiell nicht von Klientel-Interessen freigehalten werden. Um Klientelismus zu vermeiden, sollten alle betroffenen Personengruppen animiert werden, an Regenerationsstrategien teilzunehmen, um den authentischen Einfluß auszuüben, für den in allen Städtepolitiken plädiert wird.*
- *In sozial ausgegrenzten Gebieten sollte die Involvierung der Gebietsbewohner in verantwortlicher Mitarbeit (!) als treibende Kraft zur Regeneration der nationalen Mehrheitsgesellschaft insgesamt gesehen werden und nicht nur als Mittel zur Integration der sozial Ausgegrenzten. In vielen Fällen müssen Stadtteileinheiten (Stadtteilbüros, -Management, -Partnerschaften) die Startfunktion eines solchen Prozesses übernehmen.*

b) Um die Realisierung lokaler Entwicklungsstrategien zu unterstützen, werden spezielle Agenturen mit ressortübergreifender Kompetenz benötigt.

- *Diese Agenturen (Stadtteilbüros) sollten unter bestimmten Umständen den Status von Nicht-Regierungsorganisationen haben, z.B. aufgrund ihrer Moderationsfähigkeit, ihrer Flexibilität und oft größeren Nähe zu den betroffenen Menschen in den Quartieren. Sie können jedoch auch von der örtlichen Verwaltung erfolgreich betrieben werden, wenngleich es eine generelle Tendenz der Auslagerung solcher Aufgaben und der Übertragung auf spezialisierte Agenturen gibt. Der Vorteil von lokaler Verwaltung als Träger kann eine höhe-*

re politische Legitimation durch formalisierte Strukturen und eine bessere Konsensgrundlage für die Verwendung von Fördermitteln sein.

- Bei der Wahl von Nicht-Regierungsorganisationen sollte - zumal bei längerfristiger Finanzierung mit öffentlichen Mitteln - eine überprüfbare Verantwortlichkeit der Aktivitäten sichergestellt sein (z.B. über Qualitätsmanagementsysteme).
- Ein weiterer wichtiger Aspekt ist das Ziel sogenannter "selbsttragender Strukturen" bzw. Langfriststrategien nach Auslaufen der Periode professioneller Hilfe durch Quartiers-Management. Die bisherigen Erfahrungen sprechen für die Agentur-Lösung für diesen Zweck, aufgrund von deren Fähigkeit, das lokale Gemeinwesen als Langzeiträger des Quartiers-Managements zu mobilisieren.
- *Die erforderliche fachliche Qualifikation sollte besser professionalisiert werden. Bis jetzt werden die Anforderungen an Quartiers-Management weitgehend durch "Learning-by-doing" erfüllt. Die Möglichkeiten der berufsbegleitenden Weiterbildung in diesem Handlungsfeld sollten verbessert werden.*

c) Die kontinuierliche Teilnahme von Bewohnern muß ein systematischer Teil des Implementierungsprozesses sein. Darüber hinaus sollte eine formalisierte Kompetenz der Entscheidungsfindung (z.B. die Verwendung von Fördermitteln betreffend) dies sicherstellen.

- *Die allgemeine Meinung mag dieses Statement unterstützen. Weniger Einigkeit herrscht über die näheren Bedingungen, z.B. bzgl. der Reichweite der Entscheidungsfindung oder der Gruppen, die teilnehmen sollten (z.B. Migranten).*

d) Eine nachhaltige Stabilisierung von Quartieren wird ohne die intensive Einbeziehung von Privatunternehmen in lokale Strategien nicht gelingen.

- Ohne die Ressource der Gemeinwohlorientierung von Privatunternehmen zu unterschätzen, könnte in diesem Kon-



text ein anderes Ziel bedeutsamer sein:
Eine angemessene Koordination der Instrumente der lokalen Wirtschaftsförderung, die vorrangig Kleinunternehmen und Existenzgründungen betrifft, mit denjenigen der Stadtentwicklungspolitik.

e) Die Kompetenzen der Entscheidungsfindung auf der Ebene lokaler Politiken sollten ebenfalls gestärkt werden, um die Koordinationsmöglichkeiten verschiedener Ressourcen und Instrumente zu verbessern.

- *Als künftige Perspektive könnte eine lokale Entwicklungsagentur, die von verschiedenen Behörden finanziert wird, die politischen Anstrengungen zur Vermittlung zwischen Quartiers- und städtischer Verwaltungsebene vereinfachen und dabei sowohl für den Prozeß als auch die Ergebnisse Verantwortung tragen. Auch in dieser Hinsicht sollte der transnationale Erfahrungsaustausch zur Identifizierung einer vorbildlichen Methode genutzt werden.*

f) Die programmverantwortlichen Akteure auf unterschiedlicher politischer Ebene sollten sich darüber im Klaren sein, dass eine erfolgreiche Quartiers-Entwicklung mit demokratisch legitimierten Institutionen und Akteuren konkurrieren könnte. Im Hinblick darauf könnten die örtlichen Behörden ihre Rolle in Richtung einer mehr moderierenden Funktion überdenken.

- *Auf lokaler Ebene könnte eine solche Spannung entstehen zwischen legitimierten Institutionen, die an formale Prozeduren gebunden sind (z.B. Lokalparlamente), einerseits und oft informellen Netzwerken, die flexibel koordiniert werden, andererseits.*

5.5 Unterstützen Sie eine aktions-orientierte Sozialforschung!

a) Bevorzugen Sie eine kooperative, fachpolitisch involvierte Wissenserzeugung, die maßgeschneiderte Forschungsmethoden anwendet, im Gegensatz zu konventioneller akademischer Forschung, die von außerhalb und meistens erst im Nachhinein untersucht!

- Richten Sie die innovative Nutzung der Technik der Informationsgesellschaft ein, indem Sie Online-Zugang zu Forschungsergebnissen und Zugang zu Online-Diskussionen (über die Rolle der Forschung, Erfolgskriterien, die Interpretation von Ergebnissen etc.) herstellen.

b) Beziehen Sie betroffene Personengruppen (Bewohner, Politiker, Beamte, Vereine, Privatunternehmen, "Praktiker") in den Forschungsprozeß mit ein

- *um Potenziale zu nutzen, wie "die Erfahrungen und Bewertungen, welche die Abhängigen in ihrem täglichen Leben gesammelt haben" (Eurocities), ebenso wie deren Engagement, Kreativität und Interessen;*
- *um die Betroffenen für die späteren Maßnahmen zu mobilisieren;*
- *um Forschungslegitimität zu erzeugen.*

c) Die Einbeziehung von Interessengruppen sollte die örtliche Diskussion über Integration bzw. Ausgrenzung verbessern durch

- *die Teilnahme an Forschungsaktivitäten (z.B. Durchführung von Interviews);*
- *Diskussionen über Erfolgskriterien, Auswahl von Indikatoren und thematischen Prioritäten;*
- *die gemeinsame Interpretation von Ergebnissen.*

d) Gewinnung eines systematischen Nutzens von Forschungsergebnissen durch

- *Erzeugung eines Feedbacks der Forschungsergebnisse als Teil von laufenden Partnerschaften und Quartiers-Management;*
- *Vorschläge für die lokale Praxis und das politisch-administrative System im Hinblick auf verschiedene Aspekte vorbildlicher Maßnahmen;*
- *Einbeziehung eines breiten Benchmarks, das auch das Lernen aus Misserfolgen ermöglicht.*



Europäische Union



e) Das Wissen über soziale Ausgrenzung sollte verbessert werden.

- *Notwendig sind systematische Beobachtungen des Wandels relevanter Daten, die auf der Grundlage einer vereinbarten Datenbasis in allen Regionen erhoben werden.*
- *Im Hinblick auf eine sorgfältige Auswahl und Gestaltung von Maßnahmen ist es wichtig, vorrangige Daten zu identifizieren. So ist Arbeitslosigkeit sicherlich sehr oft ein wichtiger Aspekt und nicht nur ein Thema materieller Bedürftigkeit, sondern bereits für sich ein multidimensionales Problem. Im Rahmen der Regenerationspolitik der britischen und deutschen Regierung wie auch der "Metropolenpolitik" der schwedischen Regierung z.B. werden Beschäftigung und Ausbildung als vorrangige Themen für die meisten betroffenen Gebiete betrachtet.*
- *Aber gleichzeitig wird von diesen innovativen Ansätzen eine breitere, umfassendere Sichtweise der Probleme unterstützt.*
- *Unterstützen Sie die Sammlung detaillierter, hochqualifizierter, gut definierter, gut reflektierter, zuverlässiger, akkurater und valider Fakten, die auf der Grundlage einer vergleichenden Forschung gewonnen werden!*

f) Zur Ergebniskontrolle und Unterstützung der allgemeinen Kommunikation in der Stadt über Ausgrenzungsfragen sollten die lokalen Entwicklungsstrategien von einem kontinuierlichen Monitoring und regelmäßigen Berichten begleitet werden.

- *Selbst mit Blick auf die oft knappen finanziellen Ressourcen könnte der Informationsprozeß - über die bisherigen ad hoc-Bewertungen hinaus - verbessert werden. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür wäre die Entwicklung eines von allen Beteiligten vereinbarten Beobachtungsmusters, ähnlich der z.T. vorhandenen Sozialberichterstattung.*



6 Literatur

Alisch, Monika; Dangschat, Jens S.:

Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. Opladen 1998

Blasius, Jürgen/Jens S. Dangschat (Hg.):

Gentrification. Die Aufwertung innenstadtnaher Wohngebiete. Frankfurt/M. 1990
Bremische Bürgerschaft: Wohnen in Nachbarschaften (WIN) - Stadtteile für die Zukunft entwickeln. DRS. 14/708 S vom 09.12.1998

Castel, Robert: Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz 2000

Dangschat, Jens S. (Hg.): Modernisierte Stadt - gesplante Gesellschaft. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung. Opladen 1999

Dubet, Francois/Didier Lapeyronnie: Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft. Stuttgart 1992.

Eurocities' Social Welfare Committee: Eurocities Position Paper on Social Exclusion, Munich, 1. July 2000

Europäische Kommission: Die Beschäftigung vor Ort fördern - Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie. (Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen). Brüssel, den 07.04.2000 KOM(2000) 196 endgültig

Europäische Kommission: Die Beschäftigung vor Ort fördern. Eine lokale Dimension für die Europäische Beschäftigungsstrategie. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen. Brüssel 2000. KOM(2000) 196 endgültig

Europäische Kommission: Ein Europa schaffen, das alle einbezieht (Mitteilung der Europäischen Kommission). Brüssel 01.03.2000

Europäische Kommission: Sozialpolitische Agenda (Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen). Brüssel, den 28.06.2000 KOM (2000) 379 endgültig

Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflage eines Aktionsprogrammes der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenar-

beit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (von der Kommission vorgelegt). Brüssel, 16.06.2000 KOM(2000) 368 endgültig

Häußermann, Hartmut: Armut in den Großstädten - eine neue städtische Unterklasse? In: Leviathan 25 (1997) H. 1, S. 12 – 27

Müller, Thorsten: Lokale Beschäftigungspolitik am Beispiel des Stadtteils St. Pauli / Hamburg im Hinblick auf die anstehende Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Unveröffentlichte Projektarbeit an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, April 2000

Room, Graham J.; Henningsen, Bernd: Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft. Frankfurt am Main. Campus 1990

Schmals, Klaus M.; Kemper, Stephan: Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung. Darmstadt 2000. Expertise zum Schader-Kolloquium "Die soziale Stadt"

Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Berlin/Klaus-Peter Schmidt: Europäische Städtepolitik. Genese - Status quo. Optionen für Berlin. Berlin 1999

Siebel, Walter: Armut oder Ausgrenzung? In: Leviathan 25 (1997) H. 1, S. 67 – 75

Stadt Stockholm: "718.462 Menschen und eine Stadt – das Stockholmer Integrationsprogramm". Info-Broschüre, Stockholm 1997

Stigendal, Mikael: Social values in different social worlds. Malmö 1999

Thomas, Sven: Texte zur europäischen Beschäftigungspolitik. Frankfurt am Main. Peter Lang 2000

Wilson, William Julius: When Work Disappears. The World of the New Urban Poor. New York 1996



Europäische Union



Partner des Projektes

Beteiligte Regionen/Städte/Organisationen:

Berlin

Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (gsub) mbH

Dr. Rainer Aster, Gabriele Wunsch
Oranienburger Straße 65
D-10117 Berlin
Germany
Tel. 0049 (0)30 284 09 - 0
/ -100 / -101
fax 0049 (0)30 284 09 - 110 / -210
e-mail: gsub.berlin@t-online.de

Bremen

Senator für Arbeit - Bündnis-Sekretariat

Dr. Saul Revel, Peter Prill
Contrescarpe 73
HB-28195 Bremen
Germany
Tel. 0049 (0)421 361 10341
fax 0049 (0)421 361 2072
e-mail: srevel@arbeit.bremen.de
e-mail: Pprill@arbeit.Bremen.de

Hamburg

Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Amt für Arbeit und Sozialordnung
Hans Nauber
Hamburger Straße 47
22083 Hamburg
Tel. 428 63 2843
fax 428 63 3369
e-mail: Hans.Nauber@bags.hamburg.de

Freie und Hansestadt Hamburg/ Senatskanzlei

Planungsstab
Jutta Vorkoeper, Malte Krugmann
Postfach 105520
20038 Hamburg
Tel. 0049 (0)40 428 31 2192
fax 0049 (0)40 428 31 2460
e-mail: jutta.vorkoeper@sk.hamburg.de

Stadtentwicklungsbehörde

Amt für Stadterneuerung und Bodenordnung
Anke Selle
Wexstr. 7
20355 Hamburg
Tel. 0049 - (0)40 - 42811 - 3423
Fax. 0049 - (0)40 - 42811 - 2579
e-mail: anke.selle@STEB.hamburg.de

Johann Daniel Lawaetz-Stiftung

Karin Schmalriede
Amandastraße 60
D-20357 Hamburg
Tel. 0049 - (0)40 - 432933 - 11
Fax 0049 - (0)40 - 432933 - 10
e-mail: schmalriede@lawaetz.de

Haringey/London

Haringey Council / Tottenham Partnership

Chris Shellard, Bob Dawes, Julia Coate
Civic Center
High Road, Wood Green,
GB-London N 22 8 LE
Great Britain
Tel. 0044 181 862 2937
(Chris Shellard)
Fax 0044 181 862 2946
e-mail: chris.shellard@haringey.gov.uk



Europäische Union



Malmö

City of Malmö - City Office

Department of employment and training
Alf Merlöv
S-20580 Malmö
Sweden
Tel. 0046 40 34 40 69
fax 0046 40 34 40 00
e-mail: alf.merlov@malmö.se

Öresund

Öresundssekretariatet AF Utland

Lena Khan
Södergatan 14
Box 4542
S-20320 Malmö
Sweden
Tel. 0046 40 20 69 04
fax 0046 40 20 69 10
e-mail: lena.khan@lanm.amv.se

Öresundskomiteen

Birthe Lange
Holbergsgade 14
DK-1057 København K
Denmark
Tel. 0045 33 22 1222
fax 0045 33 22 0023
e-mail: birthe.lange@fak.kk.dk

Oresundsekretariatet

Mimi Myhre
AF-Storkobenhavn
Vesterbrogade 123
DK -1620 København
Denmark
Tel. 0045 33 55 1446
Fax: 0045 33 55 1082
e-mail: mimi@adr.dk

Stockholm

City of Stockholm - Social Services Administration

Stig Hanno
SE-106 64 Stockholm
Sweden
Tel. 0046 8 508 25 010
fax 0046 8 508 25 099
e-mail: stig.hanno@sot.stockholm.se

City of Stockholm - Integration Administration

Johnny Ridemar, Björn Jacobson
Box 4125
SE - 102 63 Stockholm
Tel. 0046 8 508 33 300
Fax 0046 8 508 33 365
e-mail: Johnny.ridemar@integration.stockholm.se

Wien

Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds WAFF

Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik
Sigrun Bohle
Nordbahnstraße 36/1/4
AU-1020 Wien
Austria
Tel. 0043 (1)217 48 319
fax 0043 (1)217 48 333
e-mail: sigrun_bohle@waff.at

Wissenschaftliche Begleitung

Mikael Stigendal
Malmö Högskola
Lärarytbildningen/RUC
S-20506 Malmö
Tel. 0046 - 40 97 29 66
Fax 0046 - 40 32 51 44
e-mail: mikael.stigendal@samhallsanalys.se

Prof. Dr. Jens Dangschat
Technische Universität Wien
Tel. 00431 58801 266 40
(Prof. Dangschat)
Tel. 0043 699 10 230 346
fax 00431 58801 266 91
e-mail: dangschat@esrnt1.tuwien.ac.at

