F - 8349

Leerstände und Desintegrationsprozesse

Literaturrecherche, Fallbeispiele und Aktivitäten im benachbarten Ausland

Auftragnehmer Logis Suisse SA, Neuenhof

Bearbeitung: meier & blattmann, Zürich
Wohnstadt Basel

Inhalt:

Die Frage- und Aufgabenstellung

Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt

Sichtung und Auswertung der vorhandenen Unterlagen im europäischen Umfeld und Überlegungen zur Übertragbarkeit auf die Schweiz

Frauenspezifische Gesichtspunkte

Integrative Projekte

März 2000

Inhaltsverzeichnis

1 Das Wichtigste in Kürze 4

2 Fragestellung und Ausgangslage 7

2.1 Fragestellung 7

2.2 Ausgangslage 7

3 Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt der Schweiz 9

3.1 Bevölkerungsszenarien 9

3.2 Wohnraumbedarf 9

3.3 Schlussfolgerungen 10

4 Integrationspolitik in der Schweiz 11

4.1 Bundesebene 11

4.2 Kantone 12

4.3 Städte 13

4.4 Intermediäre Organisationen 14

4.5 Ausblick 15

5 Sichtung vorhandener Unterlagen im europäischen Umfeld 16

5.1 Ausgangslage 16

5.2 Staatliche Akteure 17

5.2.1 Frankreich 17

5.2.2 Niederlande 18

5.2.3 Grossbritannien 18

5.2.4 Deutschland 19

5.3 Zielsetzungen und Handlungsanweisungen 19

6 Frauenspezifische Gesichtspunkte 21

6.1 Projekterfahrungen für und mit Migrantinnen 21

6.2 Ausgewählte Projekte 22

6.2.1 Projekt Donna in Mailand (Gesundheitsvorsorge für Migrantinnen und Informationskampagne über Verhütungsmittel zur Vermeidung von Abtreibungen) 22

6.2.2 Projekt Alma Mater in Turin (Interkulturelles Zentrum für Frauen) 23

6.2.3 Programm für die Arbeit mit Kleinkindern als Ausgangspunkt zur Integration von Migrantinnen in Amsterdam 23

6.2.4 Internationale Frauenbegegnungsstätten in Hamburg 23

6.2.5 Kurs „Willkommen bei uns“ im Bildungszentrum Matt, Schwarzenberg 24

6.3 Erfahrungen mit Frauen (Einheimischen und Migrantinnen) in Beteiligungsverfahren im Wohnbereich 24

6.4 Schlussfolgerungen aus den frauenspezifischen Gesichtspunkten 24

7 Integrative Projekte.....26
7.1 Projekte aus dem europäischen Umfeld 26
7.2 Schweizerische Projekte 30
8 Literaturnachweise.....32

1 Das Wichtigste in Kürze

Verschiedene VermieterInnen, insbesondere auch soziale Wohnbauträgerschaften, stehen mit einigen ihrer Siedlungen vor strukturellen Problemen. Die Gründe für eine hohe Mobilitätsrate und einen überdurchschnittlichen Leerwohnungsbestand können wie folgt zusammengefasst werden:

- Architektonische, städtebauliche Gründe: zB. unzeitgemässe Grundrisse und Ausstattungen, periphere Lage, störende Immissionsquellen in der Nähe
- Sozio-ökonomische Gründe: zB. ein überdurchschnittlicher Anteil von sozial und wirtschaftlich schlecht gestellten MieterInnen, ein hoher AusländerInnenanteil
- Psychologische Gründe: zB. ein schlechtes Image der Siedlung, keine Verwurzelung der Mieterschaft

Befindet sich eine Siedlung einmal in einer solchen Situation, ist ein Ausbrechen aus der Abwärtsspirale ein schwieriges Unterfangen. Konzepte für eine Siedlungsentwicklung unter Einbezug der bestehenden Mieterschaft sind deshalb gefragt.

Die Abwärtsspirale bezeichnet einen Prozess, der selbstverstärkend wirkt: Besser gestellte MieterInnen ziehen aus und werden durch solche ersetzt, die auf billigeren Wohnraum angewiesen sind. In der Regel steigt der Anteil ausländischer, auf dem Wohnungsmarkt benachteiligter Bevölkerungsgruppen stetig an und beschleunigt den Auszug der ursprünglichen (schweizerischen) Bewohnerschaft. Als vorläufiger Endzustand kann die Bewohnerschaft fast ausschliesslich aus Angehörigen dieser Kreise bestehen (bspw. Menschen aus Ex-Yugoslawien, der Türkei, aus Albanien). Interessierte anderer Nationalitäten können auch mit sehr günstigen Mietzinsen nicht mehr angesprochen werden, da die Siedlung oder das Quartier inzwischen einen entsprechend negativen Ruf erhalten hat.

Ein Teil der Mieterschaft lebt aufgrund tiefer Zahlungsbereitschaft oder mangels anderer Möglichkeiten gezwungenermassen in solchen Siedlungen. Für einen anderen Teil bietet eine Nachbarschaft, welche vorwiegend aus der gleichen Ethnie einen Naziehungspunkt. Auch wenn gewisse positiven Aspekte einer gleichen kulturellen Nachbarschaft anzuerkennen sind (Heimatgefühl, Erleichterung erster Integrationsschritte, Nachbarschaftshilfe), ergeben sich aus gesamtgesellschaftlicher Betrachtung auch Nachteile. Eine Entmischung der Mieterschaft verunmöglicht die Integration[a] im Rahmen des alltäglichen Zusammenlebens. Besonders benachteiligt sind die ausländischen Frauen und die Kinder. Wenn die Kinder die Umgangssprache und -formen nicht mehr mit schweizerischen SpielkameradInnen lernen und üben können, sind erste Hindernisse für eine erfolgreiche Schulkarriere bereits gelegt.

[a] Das Konzept der Integration ist klarerweise zu unterscheiden von Vorstellungen einer Assimilation (einseitige Anpassung der AusländerInnen an schweizerische Verhältnisse). „Integration bezeichnet die ökonomische, politische und rechtliche Gleichstellung der Einwanderungsminderheiten unter Bewahrung deren kultureller Eigenständigkeiten. Zur Untersuchung des Integrationsgrades wird Integration als Messwert für die Teilhabe an der Statusstruktur (Beruf, Einkommen, Bildung, rechtliche Stellung, , Wohnen) eingesetzt, die sich im Verhältnis wechselseitiger Beziehungen als Angleichungen an die Kultur des Aufnahmelandes (Sprache, Aspekt der Wertorientierung) vollzieht“. Diese Definition stammt von H.-J. Hoffmann-Nowotny, zitiert in: Daniela Duff, Bea Leupi: Frauenleben. Entwicklungsgeschichten von Migrantinnen mit besonderem Augenmerk auf ihre Integrationsprozesse und den Folgerungen, die sich daraus für die Sozialarbeit ableiten lassen. Diplomarbeit Schule für Soziale Arbeit Zürich, Edition Soziothek, Köniz 1997, S. 30.

Hingegen entfallen bei einer bunt gemischten ausländischen Mieterschaft, die genannten positiven Aspekte einer Entmischung in der Siedlung, da in diesem Fall auch gegenseitige Abgrenzungen einzelner Ethnien die Atmosphäre bestimmen können.

Neben Vermieter- und Mieterschaft ist die öffentliche Hand eine wichtige Akteurin in diesem Themenbereich. In der Schweiz nimmt sie die Rolle als Beteiligte erst vereinzelt wahr. Das gilt insbesondere für den Bund und die deutschsprachigen Regionen. Das Jahr 1999 kann deshalb als eigentliches Anschubjahr in Sachen Integration bezeichnet werden (Integrationsartikel auf Bundesebene in Kraft seit Herbst 99, Integrationsleitbilder der Städte Basel, Bern, Zürich seit Sommer 99)[b]. Die politischen EntscheidungsträgerInnen scheinen zu erkennen, dass Passivität in Integrationsfragen längerfristig teurer zu stehen kommt (soziale, bauliche, polizeiliche, imagemässige Folgekosten gescheiterter Integration) als aktive Unterstützung für eine erfolgreiche Integration der ausländischen Wohnbevölkerung. In Anbetracht der demografischen Entwicklung in der Schweiz und dem zu erwartenden steigenden Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung werden Integrationsfragen in Zukunft eine grössere Bedeutung für das Zusammenleben erlangen. Entgegen landläufiger Meinungen sind die aktuellen Probleme nicht in erster Linie eine Folge der Asylsituation, sondern durch die Arbeitsmigration bestimmt.
Seit dem 1. Oktober 1999 kann der Bund auf Grund des Integrationsartikels im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Art. 25a ANAG)[c] entsprechende Bemühungen von Kantonen, Gemeinden und Dritten finanziell unterstützen. Damit sind weiterhin Kantone und Gemeinden stark gefordert. Die von der Problematik betroffenen Wohnbauträger sollten sich im eigenen Interesse um längerfristige Lösungen bemühen.

Leerstände und Desintegrationsprozesse als Ausgangslage dieser Recherche erfordern als Antworten Konzepte und Massnahmen in Verbindung zur Siedlungsentwicklung und zu Integrationsbestrebungen. Weder kann eine traditionell auf bauliche Massnahmen beschränkte Siedlungserneuerung noch eine vom Wohnumfeld losgelöste Integrationsarbeit die gewünschten Resultate hervorbringen. Sinnvolle Projekte müssen deshalb in verschiedensten Bereichen Ziele formulieren:

- Bauliche Ziele: Verbesserung der alltäglichen Wohn- und Lebenssituation der BewohnerInnen in den Gebäuden, im Wohnumfeld und im Quartier
- Soziale und kulturelle Ziele: Förderung von nachbarschaftlichen Kontakten, gemeinschaftlichen Aktivitäten und Initiativen zur Verbesserung des Zusammenlebens
- Partizipatorische Ziele: Förderung der Einflussnahme und Beteiligung der BewohnerInnen an der Siedlungsentwicklung. Insbesondere soll erreicht werden, dass sich die MieterInnen trotz unterschiedlicher Problem- und Interessenlagen gemeinsam für Verbesserungen engagieren.

---

[b] Integrationsleitbild der Stadt Zürich: www.stadt-zuerich.ch/kap04/stadtentwicklung/unserepublikationen.htm
Integrationsleitbild des Kantons Basel-Stadt: Delegierter für Migration und Integration Thomas.Kessler@pmd.bs.ch
Integrationsleitbild der Stadt Bern, zu bestellen via stadtkanzlei@bern.ch
[c] www.admin.ch/ch/d/sr/c142_20.html

- Bildungspolitische und beschäftigungswirksame Ziele: Verbesserung der ökonomischen Situation der Mieterschaft.
- Psychologische Ziele: Veränderung der negativen öffentlichen Meinung gegenüber einer Siedlung und deren BewohnerInnen sowie die Stärkung des Selbstbewusstseins der dort lebenden Menschen.
- Organisatorische Ziele: Verbesserung der Zusammenarbeit und Vernetzung der beteiligten Akteure.

Der Situation der Frauen ist bei der Projektentwicklung, -durchführung und -beurteilung besondere Beachtung zu schenken. Nach wie vor sind es mehrheitlich die Frauen, die den grösseren Teil der Zeit in der Wohnung bzw. deren Umfeld verbringen. Sie sind die eigentlichen Expertinnen, wenn es um die Benennung der Problemfelder und die Entwicklung von Lösungen geht. Projektarbeit mit Migrantinnen bedingt:

- kreative Methoden, um die Frauen zu erreichen
- den Einsatz von Mediatorinnen aus dem gleichen Kulturkreis
- den Einsatz von Frauen in der Projektleitung und -durchführung
- Beteiligung der Migrantinnen in allen Stufen des Projektes
- Bildungsangebote und -verpflichtungen, insbesondere für den Erwerb der Sprache

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse aus der Sichtung und Auswertung der vorhandenen in- und ausländischen Unterlagen dargestellt.

Das **3. Kapitel** befasst sich mit der aktuellen Situation auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt und möglichen Entwicklungen in der Zukunft.

Im **4. Kapitel** wird auf die Integrationspolitik von Bund, Kantonen, einigen Städten und intermediären Organisationen in der Schweiz eingegangen.

Das **5. Kapitel** gibt einen konzentrierten Überblick über die Literaturrecherche und die daraus gewonnenen Erkenntnisse.

Das **6. Kapitel** ist den frauenspezifischen Gesichtspunkten gewidmet.

Das **7. Kapitel** finden sich einige Projektbeschreibungen von integrativen Projekten[d] im In- und Ausland.

Die die mit den Endnoten verwiesenen Literaturangeben finden Sie ab Seite 32, die Links zu den entsprechenden Bezugs- oder Informationsquellen sind sowohl als Fussnoten, als auch im separaten Linkverzeichnis aufgeführt

[d] Als integratives Projekt verstehen wir ein Vorhaben, das in intensiver Zusammenarbeit mit allen beteiligten AkteurInnen (Mieterschaft, Vermieterschaft, Hauswartung, Gemeinde, Behörden etc.) entwickelt, umgesetzt und evaluiert wird.

2 Fragestellung und Ausgangslage

2.1 Fragestellung

Das vorliegende Forschungsprojekt soll Strategien und Konzepte zur Reduktion von Leerständen und Desintegrationsprozessen in Wohnsiedlungen erarbeiten. Die Situation der Frauen soll dabei besondere Berücksichtigung finden, da diese erfahrungsgemäss besonders mit dem Wohnumfeld verbunden sind. Für die erste Phase wurde folgendes Arbeitsprogramm festgelegt:

- Sichtung und Auswertung der vorhandenen Unterlagen im In- und Ausland
- Prüfung der Übertragbarkeit ausländischer Erfahrungen und Modelle auf die Schweiz
- Ermittlung des theoretischen und praktischen Forschungsbedarfs
- Erarbeiten von Projektideen und Auswahl der Pilotprojekte

Der Forschungsauftrag des BWO[e] wurde der Logis Suisse SA[f] erteilt, die konkreten Forschungsarbeiten von meier&blattmann, Zürich[g] und Wohnstadt, Basel[h] ausgeführt.

2.2 Ausgangslage

Die Situation in einigen europäischen Ländern wie Frankreich, Grossbritannien oder Deutschland präsentiert sich zum Teil dramatisch: vom Auszug der einheimischen Wohnbevölkerung bis zu gewalttätigen Ausschreitungen und Vandalismus in städtischen Vororten mit hohen Anteilen ausländischer Mieterschaft. Die Schweiz ist bisher von Problemen in diesem Ausmass verschont geblieben, erste Anzeichen sind jedoch auch bei uns erkennbar.

Die Projektgruppe ging von folgenden Erfahrungen in der Schweiz aus: Der schweizerische Wohnungsmarkt war in en letzten Jahren sehr flüssig geworden. Die MieterInnen hatten im allgemeinen ein grösseres Angebot zur Verfügung und nutzten dies auch. Damit stieg die Zahl der Wohnungswechsel stark an und verursachte den VermieterInnen höhere Kosten.

Die Situation einer Siedlung kann durch Immissionsquellen, unzeitgemässe Wohnungsgrundrisse oder Veränderungen in der Mieterschaft negativ beeinflusst werden. In der Folge haben schlecht gestellte Überbauungen mit einem akuten Leerstandsproblem zu kämpfen, welches deren Ertragslage zusätzlich verschlechtert und sogar ihr Überleben gefährden kann. Oft kommt ein Prozess in Gang, der selbstverstärkend wirkt: Besser gestellte MieterInnen ziehen aus und werden durch solche ersetzt, die auf billigen Wohnraum angewiesen sind. In der Regel steigt der Anteil ausländischer, auf dem Wohnungsmarkt benachteiligter Bevölkerungsgruppen stetig an und beschleunigt den Auszug der ursprünglichen (schweizerischen) Bewohnerschaft. Als

[e] www.bwo.admin.ch

[f] logis@logis.ch

[g] www.meierblattmann.ch

[h] www.wohnstadt.ch

vorläufiger Endzustand besteht die Bewohnerschaft fast ausschliesslich aus Angehörigen dieser Kreise (zur Zeit Menschen aus Ex-Yugoslawien, der Türkei und Albanien) und Interessierte anderer Nationalitäten können auch mit sehr günstigen Mietzinsen nicht mehr angesprochen werden.
Die Situation der ausländischen Mieterschaft in der Schweiz kann wie folgt umschrieben werden: *„Zur Fremdenfeindlichkeit eines Teils der Vermieterschaft kommt hinzu, dass viele ausländische Wohnungssuchende nicht oder nur mangelhaft in der Lage sind, sich und ihre Bedürfnisse zu artikulieren. Ihre schriftlichen Bewerbungen sind vielfach unverständlich. Aufgrund ihres kulturellen Hintergrundes sind ihnen die hiesigen Lebens- und Verhaltensweisen oft fremd, was auch für die Wohnungssuche gilt. Häufig sind es nicht die Finanzen, die VermieterInnen davon abhalten, AusländerInnen als MieterInnen aufzunehmen: Es sind fremde Menschen, sie kommen aus fremden Kulturen, bringen diese Kultur in die Liegenschaften und verunsichern dadurch die einheimischen MitmieterInnen. EigentümerInnen befürchten, dass ihre Liegenschaften durch die Aufnahme von AusländerInnen abgewertet werden. Auch eingesessene MieterInnen wehren sich dagegen mit allen Mitteln. Die ‚Rangliste‘ ist in den letzten Jahren durch Angehörige von Nationalitäten mit grosser sozialer und kultureller Distanz nach unten erweitert worden.*“[1].

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt hat sich in jüngster Zeit allerdings merklich verändert. Seit 1991 bestand auf dem Wohnungsmarkt der Schweiz ein anhaltender Aufwärtstrend des Leerwohnungsbestandes. Die Leerwohnungszählung vom 1.7.1999 weist erstmals seit 1991 einen Rückgang der leerstehenden Wohnungen auf: 1999 schrumpfte der Leerwohnungsbestand im Vergleich zum Vorjahr deutlich um 10%. Im Vergleich der Kantone ist die Leerwohnungsziffer in den Kantonen Thurgau, Glarus, Solothurn und Schaffhausen am höchsten. Am Ende der Rangliste befinden sich die Kantone Zug, Basel-Landschaft, Zürich und Nidwalden. Anhand dieser Zahlen können die Leerstandsgebiete nicht eindeutig städtischen oder ländlichen Regionen zugeordnet werden.

Die veränderte Ausgangslage auf dem Wohnungsmarkt entschärft vorerst die ökonomischen Sorgen der betroffenen Wohnbauträgerschaften, löst aber nicht die zu Grunde liegenden strukturellen Probleme. Es sind deshalb besondere Integrationsanstrengungen notwendig, um diese Siedlungen vor weiteren Abwärtsbewegungen zu bewahren.

3 Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt der Schweiz

Die nachfolgenden Zeilen geben einen kleinen Überblick zur möglichen Bevölkerungsentwicklung der Schweiz. Diese bildet eine Vorgabe zur künftigen Entwicklung des Wohnungsmarktes. Die Zusammenfassung beruht dabei v. a. auf den folgenden Publikationen:

- Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1995-2050. Bundesamt für Statistik, Bern 1996[i]
- Herausforderung Bevölkerungswandel. Perspektiven für die Schweiz. BFS, Bern 1996[j].

3.1 Bevölkerungsszenarien

Das Bundesamte für Statistik (BFS)[k] hat Szenarien erarbeitet, welche die Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz prospektiv betrachten. Die 1995 erarbeiteten Szenarien basieren auf einer Reihe gesellschaftlicher Hypothesen (Trend, Öffnung und Abkapselung), welche ausschliesslich plausible Entwicklungen sowie deren Auswirkungen beschreiben. Das Szenario „Trend“, welches von einem mässigen Wirtschaftswachstum und dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz ausgeht, beschreibt die wahrscheinlichste Entwicklung:

Die schweizerische Bevölkerung wird sich durch eine starke demografische Alterung und tiefe Geburtenziffern auszeichnen. Falls die Anzahl schweizerischer Staatsangehöriger trotz Sterbeüberschuss in den kommenden 30 Jahren nicht zurückgeht, so ist dies nur auf Bürgerrechtswechsel von AusländerInnen zurückzuführen. Demgegenüber bleibt die ausländische Bevölkerung relativ jung, da die Wanderungsbewegungen immer wieder für eine Erneuerung des Bestandes sorgen. Ebenso wird die Geburtenziffer leicht zunehmen, und zwar eher aufgrund der wachsenden Zahl junger Ausländerinnen als durch eine Änderung des Fortpflanzungsverhaltens. Ausgehend von 19.3% im Jahr 1995 nimmt der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen leicht zu, um sich ab 2005 bei ungefähr 22% zu stabilisieren. Sofern die Freizügigkeit im Personenverkehr in Kraft tritt, ist mit einer verstärkten Zuwanderung von gut qualifizierten Personen aus dem EWR zu rechnen, was einen Zusatzbedarf an Wohnraum in prosperierenden städtischen Zentren auslösen wird.

3.2 Wohnraumbedarf

Kurzfristig kann man von einer Bevölkerungszunahme ausgehen, welche eine entsprechende Nachfrage auslösen wird. Mittel- bis längerfristig wird die Bevölkerungszahl jedoch stagnieren. Ein grösserer Raumbedarf für die Zukunft ergibt sich v.a. aus der Wohnflächenzunahme pro EinwohnerIn und den veränderten Bevölkerungsstrukturen. Die Bruttogeschossfläche für den Wohnungsbedarf pro Person

[i] http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber01/dthe01b.htm

[j] http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber01/dwandel.htm

[k] www.statistik.admin.ch/

nimmt in der Schweiz seit längerer Zeit jährlich zu und liegt heute bei ca. 54m² pro Person[1]. Die Schweiz liegt damit ca. 20% über dem Durchschnitt des EWR. Falls diese Entwicklung anhält, wird sie auf den Wohnungsbedarf mehr Einfluss ausüben als die Bevölkerungszunahme.
Eine wichtige Rolle für den Wohnraumbedarf spielen die Altersstruktur und der Wandel der Familienform: Zwischen 1980 und 1990 war die Zunahme der Haushalte doppelt so stark wie diejenige der Wohnbevölkerung. Zugenommen haben dabei v.a. die Einpersonen- und Paarhaushalte. Diese Tendenz wird in den nächsten Jahren voraussichtlich anhalten. Die eine oder zwei Personen umfassenden Betagtenhaushalte werden zunehmen. Nach dem Auszug der Kinder verbleiben die Eltern oft in der grossen Wohnung, was den Wohnflächenbedarf ansteigen lässt. Ebenfalls zum steigenden Wohnflächenbedarf wird die weiterhin zunehmende Zahl der Scheidungen der geburtenstarken Jahrgänge beitragen.

3.3 Schlussfolgerungen

Die gegenwärtigen Diskussionen um die Asylprobleme verdecken leicht die Grundtatsachen. Der relativ hohe Anteil an ausländischer Bevölkerung aus anderen Kulturkreisen ist nur zu einem kleinen Teil auf Asylsuchende zurückzuführen. Er ist vielmehr mit dem Bedarf an Arbeitskräften für schlecht qualifizierte und schlecht bezahlte Beschäftigungen zu erklären. Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung dürfte sich auf längere Sicht bei rund 22 % stabilisieren. Entsprechend der Altersstruktur wird der Anteil an Jugendlichen ausländischer Herkunft etwa doppelt so hoch liegen. Die Probleme am Wohnort und in den Schulen werden deshalb zu einer langfristigen Herausforderung, welche nicht durch politische Kraftakte zum Verschwinden zu bringen ist.
Eine echte, längerfristig angelegte Integration der ausländischen Bevölkerungsteile ist eine der grossen Aufgaben, welche koordinierte Anstrengungen auf allen Ebenen erfordert. Die eingesetzten Mittel können spätere, voraussichtlich aufwändigere und schwierigere Probleme im Schul- und Berufsbereich vermeiden oder zumindest verringern. Die Integration am Wohnort ist ein wichtiger Baustein, welcher vor allem den Frauen und Kindern zugute kommt, aber auch im Interesse der Wohnbauträgerschaften liegt.

[1] Herausforderung Bevölkerungswandel. Perspektiven für die Schweiz. BFA, Bern 1996. S.75-80.

4 Integrationspolitik in der Schweiz

Mangels expliziter Politikgrundsätze sollte die Integration in der Schweiz bis vor kurzem quasi automatisch via Arbeitsstelle und Wohnquartier geschehen. Dieser Tatbestand wurde durch die Rezession, von der die ausländische Wohnbevölkerung besonders stark betroffen war, in Frage gestellt. Für die Kinder und einen Teil der Frauen hatte dieses Integrationsfeld ohnehin gar nie bestanden. Mit der geschilderten Entmischung der Bevölkerung in einzelnen Siedlungen nehmen die alltäglichen Begegnungsmöglichkeiten zwischen SchweizerInnen und MigrantInnen ab. Damit wird die Integration im Wohnumfeld immer schwieriger, wovon insbesondere Frauen und Kinder betroffen sind. Kinder haben in ihrem spielerischen Umfeld und zum Teil auch in der Schule immer weniger Gelegenheit, durch direkte Kontakte mit Schweizer Kindern die Sprache zu erlernen. Die Voraussetzungen für die berufliche, kulturelle und soziale Integration der zweiten Generation wird dadurch massiv verschlechtert.

Von einer Integration „von selbst“ kann somit je länger je weniger ausgegangen werden, so dass das Gemeinwesen gefordert ist, eine aktive Integrationspolitik zu betreiben. Geschieht dies nicht, ist aufgrund europäischer Erfahrungen mit Folgekosten zu rechnen, die andere Grössenordnungen annehmen können als Investitionen in das gute Zusammenleben.

Integration fordert von den SchweizerInnen wie von den MigrantInnen Leistungen. Besonders beachtet werden muss seitens der schweizerischen Wohnbevölkerung, dass unabhängig vom Arbeitsplatz nur jene SchweizerInnen, die in unmittelbarer Nachbarschaft mit MigrantInnen wohnen, diese alltäglichen Integrationsleistungen erbringen müssen. Häufig handelt es sich dabei um eine in verschiedener Hinsicht benachteiligte Mieterschaft, weshalb diese eine besondere Anerkennung und Unterstützung für ihre Integrationsleistungen erhalten müsste.

4.1 Bundesebene

Auf Bundesebene besteht keine Siedlungserneuerungspolitik, und bis vor kurzem existierte auch keine Gesetzesgrundlage für Integrationsbestrebungen. Seit dem 1. Oktober 1999 ist nun der sog. Integrationsartikel im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer in Kraft (Art. 25a ANAG):

„Der Bund kann für die soziale Integration von Ausländern finanzielle Beiträge ausrichten; diese werden in der Regel nur gewährt, wenn sich die Kantone, Gemeinden oder Dritte angemessen an den Kosten beteiligen. Der Bundesrat regelt das Verfahren. Die vom Bundesrat nach Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe i eingesetzte beratende Kommission ist berechtigt, die Ausrichtung von Beiträgen zu beantragen und zu eingegangenen Beitragsgesuchen Stellung zu nehmen. Die Bundesversammlung setzt mit dem Budget den jährlichen Höchstbetrag fest“.

Offensichtlich wird bei dieser Bestimmung davon ausgegangen, dass Kantone, Gemeinden und Private nach wie vor die Träger aller Integrationsbemühungen sein müssen und der Bund nur unterstützend tätig wird. Im Gesetz fehlen vorderhand noch Ausführungen betreffend Strukturen, Verfahren sowie personeller und finanzieller Möglichkeiten für die Integrationsarbeit. Ein Verordnungsentwurf zu diesem neuen Gesetzesartikel ist momentan in der Bundesverwaltung in Ausarbeitung.

4.2 Kantone

Mit einigen Ausnahmen (z.B. Neuenburg, Freiburg, Jura, Luzern, Tessin, beide Basel) haben sich die Kantone bis heute kaum um die Integrationsarbeit bemüht.

Im Kanton **Neuenburg** besteht ein Integrationsgesetz, das einmalig ist in der Schweiz. Neuenburg konnte dabei auf langjährige Aufbauarbeit zählen – kennt doch dieser Kanton seit einiger Zeit das Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene und verfügt auch über einen Ausländerdelegierten. Ebenso wird in diesem Kanton die zentrale Rolle der Ausländerorganisationen anerkannt, die zum Teil auch finanziell unterstützt werden. Mit einem eigens dafür geschaffenen Instrument (Prix Salut l'étranger) wird jedes Jahr ein Toleranzpreis als Motivation und Anerkennung vergeben.

Als zweiter Kanton in der Schweiz hat der **Jura** den AusländerInnen das kommunale Stimm- und Wahlrecht gewährt.

Der Kanton **Basel-Stadt** verfolgt mit der „Werkstadt Basel"[m] das Ziel, die Lebensqualität im Stadtkanton zu verbessern. Zwischen November 1997 und März 1998 wurden die BewohnerInnen der Stadt Basel und der beiden Landgemeinden vom Regierungsrat eingeladen, sich an Innovationswerkstätten zu beteiligen. Über 400 Projektideen kamen so zusammen. Die Projektideen wurden in Themenkomplexe gegliedert und in Konsenswerkstätten bearbeitet. Zu den Konsenskonferenzen wurden die TeilnehmerInnen der Werkstätten wie auch Interessenverbände eingeladen. Als ExpertInnen wurden Fachleute der Verwaltung eingeladen. Schliesslich einigte man sich auf konkrete Massnahmenpakete, die es nun umzusetzen gilt. Die Verbesserungen, die mit der „Werkstadt Basel" angestrebt werden, zielen auf ähnliche Problemfelder wie im Ausland: Es geht um die Verbesserung der Lebensbedingungen der BewohnerInnen. Die angestrebten Veränderungen beinhalten deshalb nicht „nur" das Wohnen, sondern auch die ökonomische, ökologische und soziale Optimierung des Wohnumfeldes.

Der Kanton verfügt ausserdem über ein neues Leitbild und Handlungskonzept. Dabei soll als Zielsetzung beider Handlungsfelder das soziale und quartierpolitische Engagement gefördert werden, damit die gesamte Quartierbevölkerung in die Entwicklung mit einbezogen wird. Aufgrund des Integrationsleitbildes will es der Kanton Basel-Stadt vermeiden, dass durch Aufwertungsmassnahmen die am wenigsten integrierten Bevölkerungsteile noch weiter an die Peripherie gedrängt werden. Als Massnahmen werden im Leitbild die Schaffung von Quartiersekretariaten und Mediationsprojekten genannt[2]. Der Kanton beauftragt ferner einen Ausländerdelegierten.

Der Kanton **Basel-Landschaft** verfügt über einen Verfassungsartikel zur Integration der AusländerInnen und hat damit Handlungskompetenz für kantonale Integrationsbemühungen. Neu wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Einrichtung einer Koordinationsstelle für Ausländerfragen und ein breit abgestütztes Forum vorbereiten soll.

---

[m] www.werkstadt-basel.ch

4.3 Städte

Aus verschiedenen Städten können Integrationsbestrebungen dokumentiert werden, zum Beispiel:

Lausanne
Lausanne, mit einem Drittel ausländischer Wohnbevölkerung, kennt bereits seit 1978 Beteiligungsinstrumente. Heute sind zwei Gremien aktiv: Eine kommunale Ausländerkommission sowie ein Konsultativgremium[n]. Die 13 MigrantInnen, die in der kommunalen Ausländerkommission Einsitz haben, werden in einem offenen Wahlverfahren gewählt. Ausserdem sind Delegierte der Stadt und des Parlamentes vertreten. Das Konsultativgremium ist ein breit zusammengesetztes Organ, in dem neben den 13 gewählten MigrantInnen auch Delegierte von Parteien, der Sozialpartner, der verschiedenen Religionen, der sozialen Institutionen, der Stadt vertreten sind. Beide Gremien haben beratende Funktion und das Ziel, Lösungen für die Stadt vorzuschlagen.

Zürich
Die Stadt Zürich will sich im Rahmen der Siedlungserneuerungen auch in der Integrationsarbeit engagieren. Sie verfügt seit August 1999 über ein integrationspolitisches Leitbild, mit dem auch im Wohnbereich verschiedenste Zielsetzungen verfolgt werden:

- Es soll eine Beratungsstelle für Fragen des Zusammenlebens im Wohnbereich geschaffen werden.
- Wohnsiedlungen, in denen ausschliesslich eine ausländische Bevölkerung lebt, sollen saniert und das jeweilige Wohnumfeld verbessert werden.
- In den Wohnquartieren mit schlechter Wohnqualität und überdurchschnittlich hohem Anteil an MigrantInnen werden in Zusammenarbeit mit der dortigen Wohnbevölkerung Massnahmen zur Aufwertung und zur Verbesserung der Wohnqualität getroffen. Damit soll zu einer grösseren Sesshaftigkeit beigetragen werden.
- Mit der Erstellung neuer Wohnungen soll die Durchmischung im Quartier und in den Schulen spürbar verbessert werden.
- Beteiligung und Mitsprache in Alltagsfragen bezogen auf Haus und Quartier sollen gefördert werden..
- In städtischen Siedlungen mit einem hohem Ausländeranteil wird der Einsatz von GemeinwesenarbeiterInnen verstärkt.
- Bereits in Eigeninitiative erbrachte Integrationsarbeit soll durch infrastrukturelle und allenfalls auch durch finanzielle Unterstützungen gefördert werden[3].

Parallel dazu befasst sich ein Legislaturschwerpunkt des Stadtrates mit der Aufwertung benachteiligter Gebiete. In einem kooperativen Verfahren mit der Bevölkerung, sollen Massnahmen zur quartierspezifischen Aufwertung entwickelt und umgesetzt werden. Als solche Aufwertungsgebiete bezeichnete der Stadtrat die Grünau, Har-

[n] www.lausanne.ch/lsinfo/admin/sse/CCEL.htm

dau, Langstrasse und Gebiete in Zürich-Nord. Eine Aufwertung soll sich nicht auf eine einmalige Aktion beschränken, sondern nachhaltig Wirkung zu zeigen, sei es im Wohnumfeld, bei den Freiräumen, der Verkehrssituation, den Arbeitsmöglichkeiten oder der Integration der verschiedensten Bevölkerungsteile. Neben der Mitarbeit der Bevölkerung ist die departementsübergreifende Zusammenarbeit bezeichnend für das Projekt[4].

In der Literatur ist vornehmlich von städtischen Quartieren die Rede. Auch in der Schweiz weisen insbesondere die Städte hohe Ausländeranteile an der Bevölkerung auf. Trotzdem treten die beschriebenen Phänomene nicht ausschliesslich in Städten auf. Siedlungen im ländlichen Raum sind davon ebenfalls betroffen. Von den schweizerischen Regionen weisen insbesondere die französisch- und italienischsprachigen Regionen, die Nordostschweiz, das Glarnerland und einzelne Bündner Regionen überdurchschnittliche Ausländeranteile auf. Die Herkunftsländer der Bewohnerschaft sind allerdings nicht überall die gleichen. So konzentrieren sich bspw. AusländerInnen spanischer und portugiesischer Nationalität in den französischsprachigen Regionen, MigrantInnen aus Ex-Jugoslawien und der Türkei in den nordöstlichen Regionen[5].

4.4 Intermediäre Organisationen

Als Beispiele des Engagements von intermediären Organisationen haben wir die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft und den Verein Domicil ausgewählt:

Das SOS-Team für interkulturelle Konflikte und Gewalt (**TiKK**) der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG) betreibt eine Anlaufstelle für interkulturelle Konflikte und Gewalt. Die Anlaufstelle ist ein wissenschaftlich begleitetes, fünfjähriges Pilotprojekt (1995 – 2000) mit drei festen MitarbeiterInnen und je nach Bedarf beigezogenen Fachkräften auf Honorarbasis. Die aktive Mitarbeit von Freiwilligen ist fester Bestandteil des Projektes. Das TiKK arbeitet vor allem in Randregionen, kleineren Städten sowie in ländlichen Gegenden der deutschen Schweiz. Seine Tätigkeiten konzentrieren sich auf Konflikte und Gewaltereignisse im öffentlichen Raum und nicht auf ausländische, ethnisch-nationale Zielgruppen (es werden SchweizerInnen und MigrantInnen einbezogen). Bisher befasste sich das TiKK mit Fällen, denen folgende akute Konfliktkonstellationen zu Grunde lagen: Ausschluss von Jugendlichen aus dem Bildungssystem, Erwerbslosigkeit, soziale Ausgrenzung, Wertkonflikte zwischen Tradition und Moderne, z.B. über die Rolle von Frau und Mann, Kampf um Räume und soziale Regeln in Jugendtreffs oder auf öffentlichen Plätzen, Gewalt zwischen ethnischen Gruppen, Gewalt in Zentren für AsylbewerberInnen, Diskriminierung aufgrund fremdenfeindlicher oder rassistischer Urteile, Tötungs- und Morddelikte, polizeilicher Umgang mit Ausländern, Streit um Einbürgerungen. Während der bisherigen Projektdauer wurde die Erfahrung gemacht, dass diese Probleme sich in einem sozialen Vakuum abspielen, für das sich niemand zuständig fühlt und alle hofften, dass sie von selbst wieder verschwinden - interkulturelle Konflikte scheinen in keiner Verwaltungsabteilung zum Kerngeschäft zu gehören.
Das Team arbeitet mit folgenden Methoden: Teilnehmende Beobachtung, Sozialdiplomatie, Lernen im Gemeinwesen - interkulturelle Verständigung, Verhandeln, Runde Tische, Mediation, Raumnutzungsregeln, Krisenintervention, Konsensbildung.

Das TiKK bietet auch Coaching und Weiterbildung zu Fragen der Migration, interkultureller Verständigung oder Umgang mit Gewalt[6].

Vergleichbare Hilfe zur Problembewältigung – nicht im öffentlichen, sondern im Wohnbereich – bietet auch der **Verein Domicil**[o]. Als Wohnungsvermittlung für benachteiligte Wohnungssuchende ist er bei Mieterkonflikten erster Ansprechpartner für Liegenschaftenverwaltungen und Hauswarte. Meist bearbeitet Domicil Reklamationen um Waschküchenbenützung, Kindersachen, Unordnung in den Gemeinschaftsräumen, Lärm, unliebsame Küchengerüche, Nichtabschliessen der Haustüre, unflätiges Verhalten gegenüber dem Hauswart, Gewaltausbrüche innerhalb der Familie, Störungen aufgrund von psychischen Schwierigkeiten oder Alkoholabusus. Der Verein Domicil stellt fest, dass es in der Schweiz keine Stellen gibt, die über das notwendige Know-How und die personellen Ressourcen verfügen, um Angebote im Bereich (interkulturelle) Wohnintegration zu machen. Im Rahmen eines Forschungsauftrages des Bundesamts für Wohnungswesen erarbeitete er das Konzept für eine Fachstelle zur Wohnintegration von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen vor[7].

4.5 Ausblick

Bezüglich der Projektträgerschaften gilt es festzuhalten, dass auf Bundesebene mit dem Integrationsartikel erst eine Praxis erarbeitet werden muss und der Bund nur unterstützend eingreifen kann. Wenige Kantone und einige Städte sind mit aktivem Beispiel voran gegangen. Auf Grund der aktuellen politischen Stimmung und der finanziellen Engpässe ist nicht damit zu rechnen, dass die öffentliche Hand sich sehr breit engagieren wird. Typisch für die Schweiz ist deshalb auch in diesem Bereich das notwendige Engagement privater Organisationen, der Kirchen und der Wohnbauträgerschaften.
Aufgrund mangelnder eidgenössischer Richtlinien und erst vereinzelter kommunaler Projekte, die ausgewertet wurden, lässt sich kaum etwas über die Erfolge und Misserfolge in den schweizerischen Integrationsbemühungen aussagen. Zumindest konzeptionell sind die schweizerischen Projekte bemüht, bei den Trägerschaften offene und kooperative Strukturen für die Integrationsarbeiten zu schaffen.

Das folgende Kapitel verweist auf die Situation im europäischen Umfeld. Dabei wird deutlich werden, dass die schweizerische Ausgangslage am ehesten mit jener in Deutschland verglichen werden kann.

---

[o] Verein Domicil, Röntgenstrasse 16, 8005 Zürich, domicil@bluewin.ch

5 Sichtung vorhandener Unterlagen im europäischen Umfeld

Zum Thema „Leerstände und Desintegrationsprozesse“ existiert eine grosse Fülle von Literatur. Wir konzentrierten uns bei der Recherche auf Unterlagen zu folgenden Stichworten (siehe Literaturliste):

- Forschung zu Städte- und Wohnungsbau allgemein
- Wohnungspolitik
- Städtische Analysen und Konzepte
- Integration / Zusammenleben mit AusländerInnen
- Frauenspezifische Ansätze
- Soziale, sozio-kulturelle Ansätze
- Partizipation der Mieterschaft

Die Auswertung beruht auf einer kleinen Anzahl möglichst praxisorientierter Literatur. Als besonders hilfreich haben sich folgende Werke erwiesen:

- Rolf Froessler et. al. (Hg.): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Birkhäuser Verlag, Basel, Boston, Berlin 1994
- Wolfgang Gessenharter et.al.: Zusammenleben mit Ausländern. Eine empirische Studie. Verlag Markus Birzer, Hamburg 1994
- Monika Alisch, Jens S. Dangschat: Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. Verlag Leske+Budrich, Opladen 1998
- Directorate of Social and Economic Affairs: Immigrant women and integration. Council of Europe Publishing, Strasbourg 1995

Die Schlussfolgerungen aus der Auswertung der Unterlagen sind auf drei Punkte fokussiert: Am Anfang steht die Beurteilung der Situation in Westeuropa. Anschliessend werden die staatlichen Akteure in den einzelnen Ländern vorgestellt. Ein Engagement intermediärer Organisationen ist zweifelsohne vorhanden, allerdings aufgrund der Datenlage schwieriger zu erfassen. Abschliessend werden die wichtigsten Zielsetzungen und Handlungsanweisungen aus der europäischen Literatur dargestellt.

5.1 Ausgangslage

Wie eingangs erwähnt, sind soziale Desintegrationsprozesse im Wohnumfeld sowohl in der Schweiz wie im benachbarten Ausland eine bekannte Erscheinung. Die Prozesse und Auswirkungen gleichen sich. Beachtenswert ist die Beurteilung, dass die Entstehung von homogenen Bevölkerungsstrukturen nicht ausschliesslich negativ zu beurteilen ist, sondern für die MigrantInnen auch positive Aspekte beinhalten kann.

„Benachteiligung in solchen Gebieten hat viele Dimensionen: Häufig sind es städtebauliche oder architektonische Mängel, die sie unattraktiv auf dem Wohnungsmarkt machen. Vielfach wird dies ergänzt durch eine isolierte Lage, eine schlechte Anbindung an die Kernstädte, fehlende infrastrukturelle Ausstattungen und wenig nutzerfreundliche Wohnumfeldqualitäten.

Die fehlende Attraktivität dieser Siedlungen in den Augen der zahlungskräftigen NachfragerInnen nach Wohnungen macht sie für marginalisierte Gruppen zu den letzten Rückzugsräumen, die ihnen noch offen stehen. Damit kommt diesen Gebieten – bei aller Problematik – auch eine Schutzfunktion zu.
Und dennoch kann daraus nicht die Forderung abgeleitet werden, solche Quartiere müssten als Rückzugsräume nur geschützt und konserviert werden. Es entsteht eine ´Kultur der Armut`, die höchst ambivalent ist. Die Konzentration von Marginalisierten schafft gewisse Schutzfunktionen, bisweilen auch solidarische Netzwerke der gegenseitigen Unterstützung bei der alltäglichen Lebensbewältigung, wie freiwillig diese auch immer sein mögen. Zugleich bewirkt sie aber auch weitere Ausgrenzung: Kinder und Jugendliche wachsen in einer Umgebung heran, die ihnen wesentliche gesellschaftliche Erfahrungen und Lernprozesse nicht mehr vermitteln kann“[8].

Aufgrund von Berliner Erfahrungen wird die Segregation[p] meist kritisch beurteilt:

„In Gebieten mit hohem Wanderungsvolumen kann sich relativ rasch ein Wandel der sozialen Zusammensetzung der Bewohnerschaft durchsetzen. Die Abwanderung wird überwiegend durch Familien mit Kindern sowie durch Haushalte mit gesichertem Einkommen bestimmt, während die zuziehenden Bevölkerungsgruppen tendenziell sozial- und einkommensschwach sind; der Anteil an Erwerbslosen und AusländerInnen nimmt zu. Durch diese sozial selektiven Wanderungsprozesse nimmt die soziale Segregation fortschreitend zu. Dadurch bilden sich Teilgebiete heraus, in denen sich vielfältige soziale Problemlagen konzentrieren und sich in ihrer Wirkung gegenseitig verstärken. Diese Gebiete weisen grob folgende gemeinsame Merkmale auf: hohe Arbeitslosigkeit, hohe Sozialhilfedichte, hohe Ausländeranteile (insbesondere bei Kindern und Jugendlichen). Die als Sanierungsgebiete festgelegten Gebiete sind darüber hinaus durch bauliche und städtebauliche Missstände sowie Defizite in der Wohnumfeldgestaltung gekennzeichnet“[9,q].

5.2 Staatliche Akteure

In Frankreich, den Niederlanden oder auch Grossbritannien sind gesamtstaatliche Förderprogramme zur Siedlungsentwicklung und Integration schon seit Jahren aufgebaut und umgesetzt worden. In Deutschland existiert auf nationaler Ebene das Bund-Länderprogramm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt". In den EU-Ländern ist es zum Teil auch möglich, Projekte via EU-Gelder mit finanzieren zu lassen.

Die folgenden Angaben erläutern in aller Kürze gesamtstaatliche Ansätze in europäischen Ländern. Sie stammen aus dem Buch „Lokale Partnerschaften“.

5.2.1 Frankreich

In Frankreich rücken die Bezeichnungen der entsprechenden Politiken stets die sozialen Aspekte in den Mittelpunkt, und dies ist auch das Thema, das die öffentlichen Diskussionen um diese Ansätze bestimmt: Der soziale Ausschluss wachsender

---

[p] Segregation bezeichnet die Entmischung und Konzentration der Wohnbevölkerung nach kulturellen, ethnischen oder sozialen Gesichtspunkten.
[q] Dieser insbesondere auch auf Grund der Darstellung von Organisation und Verfahren für ein Quartiermanagement interessante Bericht kann bestellt werden www.sensut.berlin.de/UISonline/Bestell/bst_sen.htm

Teile der Bevölkerung, vor allem an der Peripherie der Städte. In der französischen Politik wurde ein Schritt vollzogen, der in Grossbritannien bislang so nicht zu beobachten war: Die Entwicklung einer Auffassung, nach der die Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere eine Daueraufgabe ist, der nicht mit kurzfristigen, wechselnden Programmen wirkungsvoll zu begegnen ist und die nicht nur quartiersbezogener Ansätze bedarf, sondern eine Einbettung in gesamtstädtische und interkommunale Strategien erfordert.

5.2.2 Niederlande

In den Niederlanden steht die staatliche Politik unter dem Titel der „Sozialen Erneuerung“. Die inhaltliche Dimension wird aus den Arbeitsfeldern, den sog. Zirkeln der Sozialen Erneuerung deutlich:

- Der erste Zirkel befasst sich mit einer Erneuerung der Handlungsweisen und Strategien im Bereich Arbeit, Bildung, Einkommen.
- Der zweite Zirkel zielt auf eine Verbesserung der Qualität des Wohn- und Lebensumfeldes.
- Der dritte Zirkel zeigt die neu hinzugekommene Dimension – er zielt auf Innovationen im sozio-kulturellen Gebiet ab. Das meint eine Neuorganisation des Systems der sozialen Dienste und öffentlicher Organisationen.

Die niederländische Politik eröffnet die grössten Spielräume für die lokalen Akteure. Sie zielt explizit darauf ab, mit der Sozialen Erneuerung keine staatlichen Standardlösungen zu produzieren, sondern die Umsetzung von lokaler Massarbeit zu unterstützen. Folgerichtig schreibt die Regierung in ihrer Politik auch nur allgemeine Ziele und Arbeitsprinzipien fest, die sie mit den einzelnen Kommunen vertraglich vereinbart. Die konkrete Ausgestaltung der Politik, die Entwicklung von Strategien, Projekten und Massnahmen soll durch die kommunalen und lokalen Akteure gemeinsam erfolgen.

5.2.3 Grossbritannien

Die englische Regierung gab im Jahr 1991 die Einführung eines neuen Stadterneuerungsprogramms bekannt, das auf einige der am meisten benachteiligten innerstädtischen Stadtgebiete Englands ausgerichtet ist. Dieses Programm, das unter dem Namen „City Challenge“ bekannt wurde, basiert auf der Grundannahme, dass eine dauerhafte Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere nur zu erreichen ist, wenn zentrale und lokale Regierung, BewohnerInnen und der private Sektor davon überzeugt werden können, gemeinsam an der Umsetzung einer Vision der Zukunft dieser Quartiere zu arbeiten.

In Schottland wurde das staatliche Projekt „New Life for Urban Scotland“ mit fünf zentralen Zielen ins Leben gerufen:

- Es soll sich um eine strategische Planung handeln, die sich über zehn Jahre erstreckt.
- Sowohl der private Sektor wie auch die BewohnerInnen sollen massgeblich an der Entwicklung und Umsetzung des Aktionsprogramms beteiligt werden.
- Darüber hinaus soll ein möglichst breiter Kreis öffentlicher Akteure eingebunden werden, um die Basis für die Aktivitäten so breit wie möglich zu machen.

- Es soll im Rahmen dieser Strategien zu einer zielgerichteten Verknüpfung von sozialen, ökonomischen sowie wohnungs- und wohnumfeldbezogenen Massnahmen kommen. Hierbei soll der Schwerpunkt auf den ökonomischen Aktivitäten als der zentralen Ursache für die Probleme der Quartiere liegen.
- Während der Umsetzung sollen die BewohnerInnen intensiv beteiligt werden, so dass es ihnen auch möglich ist, unmittelbaren Einfluss auf die verschiedenen Projekte zu nehmen.

5.2.4 Deutschland

In Deutschland unterscheiden sich die regionalen und lokalen Aktionen häufig sehr stark, da ein von staatlicher Seite gesteckter einheitlicher Handlungsrahmen (vor allem entsprechende Förderprogramme) für umfassende Ansätze der Quartierserneuerung fehlt. Die Problematik von benachteiligten Stadtquartieren wurde von Seiten einzelner Bundesländer erst in den letzten Jahren aufgegriffen. Interessant ist besonders das Bund-Länderprogramm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt", das vom Deutschen Institut für Urbanistik koordiniert wird[r].

Gehandelt wird zumeist dann, wenn der Problemdruck ein Niveau erreicht hat, das zum Handeln zwingt. In deutlichem Unterschied zu den britischen (und niederländischen) Aktivitätsschwerpunkten wird der Aspekt der ökonomischen Revitalisierung benachteiligter Stadtquartiere in Deutschland fast durchwegs vernachlässigt. Eine weitergehende Delegation von Entscheidungsmacht und Budgetautonomie in die Quartiere bzw. Stadtteile findet sich nicht. Die Beteiligung der Quartierbevölkerung reicht maximal bis auf die Ebene des Konsensprinzips und bleibt dabei abhängig von der latenten Mobilisierungsbereitschaft der BewohnerInnen. Die lokalen Handlungsansätze sind sehr stark von den zufällig auf kommunaler und auf Quartiersebene existierenden politischen Konstellationen abhängig.

5.3 Ziele und Handlungsanweisungen

Projekte, die ausschliesslich Ansatzpunkte im Wohnungsbau (Renovation von Wohnungen und/oder Grundrissveränderungen) und im Wohnumfeld (Verschönerung der Umgebung) verfolgen, werden in der Literatur als ineffizient oder gar als wirkungslos bis kontraproduktiv qualifiziert. Ineffizienz oder Wirkungslosigkeit wird solchen Projekten insbesondere dann vorgeworfen, wenn mit grossem Aufwand in bauliche Massnahmen investiert wird, obwohl von Seiten der Bewohnerschaft unter Umständen gar nicht die bauliche Situation als dringlichstes Problem wahrgenommen wird. Als kontraproduktiv werden bauliche Veränderungen dann bezeichnet, wenn sie zu einer unreflektierten oder ungewollten Verdrängung der bisherigen Mieterschaft (Gentrification[s]) führen.

Als Kennzeichen wirkungsvoller Projekte sollten Zielsetzungen in allen diesen fünf Bereichen formuliert werden können:

- Partizipatorische Ziele: Mitwirkung der Mieterschaft

[r] vgl. www.sozialestadt.de

[s] Eine Siedlungsentwicklung, die eine Verdrängung der bisherigen Mieterschaft bewirkt, wird in der Literatur als Gentrification bezeichnet.

- Sozio-kulturelle Ziele: Verbesserung des Zusammenlebens innerhalb der Siedlung
- Bildungspolitische, beschäftigungswirksame Ziele: Verbesserung der ökonomischen Situation der Mieterschaft
- Bauliche Ziele: Verbesserung der Wohnsituation
- Organisatorische Ziele: Verbesserung der Zusammenarbeit und Vernetzung der beteiligten Akteure.

Aus den dargestellten, weit gefächerten Zielsetzungen, werden entsprechend vielfältige Handlungsanweisungen abgeleitet.
Die eindeutigste Anweisung zum Vorgehen besteht darin, dass weder die Problemdefinition noch die Projektinhalte, geschweige denn die Problemlösung, ausschliesslich von aussen, von Fachleuten, von den WohnungseigentümerInnen, vorgegeben werden dürfen. Das Ziel der „Profis“ muss es vielmehr sein, die Voraussetzungen schaffen zu helfen und Unterstützung zu geben, damit alle Beteiligten zu einer eigenständigen Analyse und Lösungsvariante gelangen können. Wo nicht auf eine institutionalisierte Gemeinwesenarbeit zurückgegriffen werden kann, wird es in einem ersten Schritt meist darum gehen müssen, ein Gefäss für eine gemeinsame Diskussion und Zusammenarbeit aufzubauen, damit die Mieterschaft zu Wort kommt und sich austauschen kann. In der Umsetzung der erarbeiteten Massnahmen sind dann die Profis wieder am Zug.

6 Frauenspezifische Gesichtspunkte

In der Literatur und den Berichterstattungen in den Medien stehen die Migranten im Zentrum. Migrantinnen gelangen allenfalls in Bezug auf ihre im Vergleich zu den Schweizerinnen höhere Fruchtbarkeitsrate oder ihre Kopfbedeckung in die Schlagzeilen. *„Männer sind als Arbeitskräfte ebenso wie als Flüchtlinge politisch interessant, während Frauen höchstens als ‚Nachgezogene' und ‚Abhängige' in Erscheinung treten. Dies widerspiegelt sich auch in der rechtlichen Situation. (...) Die Aufenthaltsberechtigung von Migrantinnen wird oft vom Status ihres Mannes abhängig gemacht*"[10].

Wollen Integrationsprojekte nicht in der gleichen Vorstellung verhaftet bleiben, müssen sie sich besonders um die Migrantinnen als eigenständige Persönlichkeiten mit unterschiedlichen beruflichen, persönlichen und familiären Hintergründen bemühen. Ressourcenorientierte Konzepte sind auch für Migrantinnenprojekte angesagt. Migrantinnen bringen vielfältige Ressourcen mit, die zuerst einmal wahrgenommen werden müssen und deren Umsetzung unterstützt werden sollte. Sie eignen sich z.B. für den Einsatz als Mediatorinnen und Beraterinnen, denn sie wissen, wovon sie reden und können andere Migrantinnen eher erreichen. Wie die Praxis zeigt, haben Ausländerinnen oft Hemmungen, eine Beratungsstelle aufzusuchen. *„Die Hemmschwelle kann abgebaut werden, wenn die Sozialarbeiterin für ein Gespräch zur Klientin nach Hause geht. Diese Kontaktaufnahme entspricht eher einer vom Herkunftsland gewohnten Vorgehensweise*"[11].

Was bereits bei den generellen Projekterfahrungen erläutert wurde, gilt besonders auch für Frauen: der Kontakt zu Frauen aus dem gleichen Kulturkreis erleichtert den Brückenschlag in die neue Kultur: *„Es hat sich gezeigt, dass vor allem in der ersten Zeit Kontakte mit Leuten aus der gleichen Kultur resp. des gleichen Herkunftslandes sehr wichtig sind. Es ist für die Migrantinnen einfacher, ihr Beziehungsnetz auszuweiten, wenn sie die Gelegenheit haben, in ethnospezifischen Gruppen selbstorganisiert zusammenzukommen. In diesen Gruppen können sie ihre individuellen und sozialen Ressourcen am einfachsten einsetzen. Ausserdem stärkt die Pflege der eigenen Tradition und Kultur die Identität der Frauen und erleichtert den Integrationsprozess*[12]".

Allerdings kann nicht überall davon ausgegangen werden, dass sich MigrantInnen gleicher Ethnie auch räumlich konzentrieren. Leben MigrantInnen aus vielfältigsten kulturellen Herkünften im gleichen Umfeld, kann auch eine gegenseitige Abgrenzung stattfinden. Gerade in solchen Situationen, aber auch generell, ist ein Beitrag von Schweizerinnen gefordert, um den Migrantinnen die Integration zu erleichtern.

6.1 Projekterfahrungen für und mit Migrantinnen[13]

Unabhängig von den jeweiligen länderspezifischen Situationen zeigen sich im europäischen Umfeld typische Schwierigkeiten für Migrantinnen:

- Der rechtliche Status der Migrantinnen hängt zu oft von restriktiven Familienzusammenführungsprogrammen ab.
- Sprachschwierigkeiten, speziell von Ersteinwanderinnen und Erstgenerationfrauen (der Mütter), erschweren die Integration.
- Fehlende Qualifikationen und Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen im Heimatland behindern ein eigenständiges Leben der Migrantinnen.

- Die Isolation von Frauen mit vielen Kindern, die stärker ans Haus gebunden sind, erfordert spezielle Anstrengungen zur Kontaktnahme.
- Migrantinnen mit ländlichem Erfahrungshintergrund und Analphabetismus sind besonders im städtischen Umfeld und wegen der grossen Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt starken Einschränkungen ausgesetzt.
- Alle Projekte betonen die zentrale Rolle, die Lesen und Schreiben und das Erlernen der neuen Sprache spielen. Einige Voraussetzungen und Bedingungen des Spracherwerbs werden betont:
- Am Anfang soll die gesprochene Sprache stehen und die Konversation.
- Wichtig sind auch hier Mediatorinnen mit dem gleichen kulturellen, ethnischen Hintergrund.
- Die „einheimischen“ Lehrkräfte müssen für den interkulturellen Unterricht ausgebildet sein.
- Die Schulung bedarf angepasster Lehrmittel und -inhalte.
- Unverzichtbar sind Kinderbetreuungsangebote.

Einige Projekte haben die physische oder psychische Gesundheit der Migrantinnen zum Thema gemacht. Armut, prekäre Wohnsituationen und Arbeitsbedingungen zehren an der Gesundheit der Migrantinnen. Zugang zu medizinischer Beratung und Hilfe sind für sie von besonderer Bedeutung, ebenso Diskussionsmöglichkeiten von gynäkologischen und familienplanerischen Themen. Mehr noch als bei anderen Projekten sind hier Frauen und Mediatorinnen als Ansprechspersonen von ausschlaggebender Bedeutung. Speziell kritisch ist häufig die medizinische Versorgung von älteren Migrantinnen.
Besondere Beachtung fand die Schwierigkeit, isolierte Frauen überhaupt zu erreichen. Die vorgestellten Projekte zeigten, dass dazu Ideenreichtum gefragt ist: von improvisierten Gesprächen auf der Strasse oder beim Einkaufen zu Kontakten über die Schulen, von Treffpunkten zu anonymen telefonischen „helplines“.
Ein weiterer Punkt ist hervorzuheben: die Information der Väter und Ehemänner. Einige Projekte involvierten die Männer, um die Ziele der Projekte zu erklären und allfällige Widerstände zu überwinden. Der Einbezug des familiären Umfeldes wird als ein wichtiger Grundstein für erfolgreiche Projektarbeit gesehen.

6.2 Ausgewählte Projekte

6.2.1 Projekt Donna in Mailand (Gesundheitsvorsorge für Migrantinnen und Informationskampagne über Verhütungsmittel zur Vermeidung von Abtreibungen)

Die grundlegenden gesundheitlichen Anliegen, mit denen Migrantinnen in die Beratung kommen, betreffen Schwangerschaften, Verhütung oder gynäkologische Fragen. Die Projektfrauen gehen aufgrund der verfügbaren Daten davon aus, dass Schwangerschaftsabbrüche bei Migrantinnen um einiges gehäufter vorkommen und eigentlich als Familienplanungsmittel eingesetzt werden. Deshalb wurden spezielle Kampagnen durchgeführt zur Information über verschiedene Verhütungsmethoden. Ebenso wurden Migrantinnen über Geschlechtskrankheiten und AIDS informiert.

Derartige Projekte können nur mit Ärztinnen und ausgebildeten Mediatorinnen durchgeführt werden, da alle Themen rund um Sexualität und Gesundheit sehr sensibel sind auf geschlechtsspezifische, sprachliche und/oder kulturelle Schranken.

6.2.2 Projekt Alma Mater in Turin (Interkulturelles Zentrum für Frauen)

Das Zentrum wird von einer kleinen Gruppe von Migrantinnen geführt, überwiegend auf ehrenamtlicher Basis. Das Zentrum beinhaltet einen Empfang, der jeden Tag besetzt ist und auf informelle Weise für Auskünfte angegangen werden kann; ausserdem Räume für Versammlungen, Büros, eine Krippe, Dokumentationsstelle, Küche, Waschküche, Nähatelier und ein türkisches Bad.
Das Zentrum wird benützt für vielfältige Aktivitäten: Informationen und Erfahrungsaustausch, Arbeitsgruppen (bspw. für den Betrieb des Nähateliers und des türkischen Bades oder die Planung eines Take Away-Services), kulturelle Veranstaltungen, Weiterbildungen, Kinderbetreuung für die Kinder von einheimischen Frauen und Migrantinnen.

6.2.3 Programm für die Arbeit mit Kleinkindern als Ausgangspunkt zur Integration von Migrantinnen in Amsterdam

Zielgruppe des Projektes sind Kinder im Vorschulalter und deren Mütter. Die Kinder sollen eine bessere Startposition für ihre Schulkarriere erhalten. Das Projekt wurde entwickelt, weil Kinder von Migrantinnen häufig nicht die Fähigkeiten und das Wissen mitbringen, das beim Schuleintritt erwartet wird. Ausserdem fühlen sich migrierte Mütter oft als unfähig, etwas zur Schulkarriere ihrer Kinder beizutragen.
Das Programm richtet sich gleichermassen an die Mütter wie die Kinder. Die Mütter sollen befähigt werden, etwas zur kognitiven Entwicklung ihrer Kinder beizutragen, was sowohl den Kindern (und der Schule) als auch dem Selbstbewusstsein der Mütter gut tut. Die Arbeitsunterlagen beinhalten 30 Wochensets mit Arbeitsblättern (auch in der Muttersprache) und Instruktionen für die Mütter. Die Mütter werden von ausgebildeten Mediatorinnen aus dem gleichen Kulturkreis unterstützt. Einige Mütter konnten sich einigermassen in der Schulsprache verständigen, andere waren Analphabetinnen. Die teilnehmenden Mütter sind sehr motiviert im Programm dabei und schätzen offenbar die Möglichkeit sehr, etwas zur besseren Schulkarriere ihrer Kinder beitragen zu können. Ausserdem konnten sie dabei ihr eigenes Wissen erhöhen[14].

6.2.4 Internationale Frauenbegegnungsstätten in Hamburg

Die Internationalen Frauenbegegnungsstätten bieten ein vielfältiges Angebot an, obwohl ihnen vergleichsweise wenig Personal zur Verfügung steht. Neben der frauenspezifischen parteilichen Sozialberatung, die den Schwerpunkt der Arbeit bildet, besteht ein umfangreiches Angebot der Weiterbildung: Alphabetisierungs- und Deutschkurse, Computerkurse, Kunstkurse, Gesundheitskurse und -lehrgänge mit abschliessendem Zertifikat, Krankenpflegeausbildung, die Ausbildung begleitende und vorbereitende Hilfen, Stützunterricht für Mädchen und Schülerinnengruppen, Fortbildungsangebote für Mitarbeiterinnen und Multiplikatorinnen. Neben den regelmässigen Angeboten organisieren die Frauenbegegnungsstätten Kultur-, Informations- und Diskussionsveranstaltungen mit und für Immigrantinnen und Flüchtlingsfrauen.

Die Besucherinnen sind als Flüchtlinge, Ehefrauen, Studentinnen oder Arbeitsmigrantinnen nach Deutschland gekommen oder sie sind hier geboren und aufgewachsen. Häufig können die Frauen an Lebenserfahrungen und „Frauenräume“ ihrer Herkunftsländer anknüpfen. In den meisten Kulturen der Ratsuchenden und Kursteilnehmerinnen sind Räume für Frauen noch immer deutlich abgegrenzt vom öffentlichen Raum, der vornehmlich von Männern besetzt ist.
Die Voraussetzung, dass migrierte Mitarbeiterinnen ein fester Bestandteil der Faueneinrichtungen sind, ermöglicht den Besucherinnen eine Vielfalt von Informationen in der eigenen Sprache. Grundsätzlich besteht bei allen Angeboten eine Kinderbetreuungsmöglichkeit[15].

6.2.5 Kurs „Willkommen bei uns“ im Bildungszentrum Matt, Schwarzenberg[t]

Der Kurs beinhaltet die Ausbildung von Multiplikatorinnen zur Förderung des Zusammenlebens von Menschen aus verschiedenen Kulturen.
Dieser Kurs findet statt im Rahmen des Integrationsprojektes „Willkommen bei uns“ des Schweizerischen Katholischen Frauenbundes SKF, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH sowie des Bundes Schweizerischer Frauenorganisationen BSF. Er spricht Frauen an, die das Thema „Integration“ interessiert und die ihre Vorstellungen vom Zusammenleben mit Fremden umsetzen möchten. Die Ausbildung richtet sich ganz gezielt „an eine, die früher dagewesen ist und an eine, die später dazugekommen ist“. Die Teilnehmerinnen kommen als Teams von jeweils zwei Frauen – einer Migrantin und einer Schweizerin aus dem gleichen Wohnort.
Im Kurs wird eine Einführung in Projektmanagement und Hilfe bei der konkreten Projektplanung gegeben.

6.3 Erfahrungen mit Frauen (Einheimischen und Migrantinnen) in Beteiligungsverfahren im Wohnbereich

Im Rahmen einer bewohnerorientierten Modernisierung einer Siedlung in Deutschland war generell festzustellen, *„dass spezifische Veränderungswünsche vor allem von Seiten der Frauen vorgetragen wurden. Die Männer fühlten sich hingegen vor allem dann zuständig, wenn es um Fragen der Miethöhe ging.“* [16]
Besonderes Augenmerk muss auf die Erfahrung gelegt werden, dass bei formalisierten Beteiligungsverfahren (gemeint sind hierarchisch geführte, öffentliche Versammlungen) offenbar vor allem Männer erreicht werden. Für Frauen – und insbesondere für Ausländerinnen – gilt hingegen, dass sie in solchen Verfahren kaum zu Wort kommen. Bei Fragen zur Wohnung und zum Wohnumfeld sind aber vor allem Frauen betroffen und kompetenter. Ein Projektteam muss deshalb vor Ort engagiert sein und das Vertrauen der Mieterschaft gewinnen, damit die Frauen direkt auf ihre Vorstellungen, Wünsche und Sorgen angesprochen werden können.

6.4 Schlussfolgerungen aus den frauenspezifischen Gesichtspunkten

Auf Grund der europäischen Projekterfahrungen haben sich einige Punkte herauskristallisiert, die für eine frauengerechte Projektplanung, -durchführung und -auswertung zwingend sind:

- kreative Methoden, um die Frauen zu erreichen
- der Einsatz von Mediatorinnen aus dem gleichen Kulturkreis

[t] Bildungszentrum Matt, 6103 Schwarzenberg

- der Einsatz von Frauen als Projektleiterinnen
- Beteiligung der Migrantinnen bereits in allen Stufen des Projektes
- Bildungsangebote und -verpflichtungen, insbesondere für den Erwerb der Sprache
- freundliche Räume als Treffpunkte, Lern- und Arbeitsorte
- Kinderbetreuungsangebote
- Einbezug bzw. Information der männlichen Bezugspersonen

7. Integrative Projekte

7.1 Projekte aus dem europäischen Umfeld

Deutschland

Aus Deutschland liegen Forschungsergebnisse aus einer querschnittartigen Untersuchung von 40 Stadtteilprojekten (18 Fälle in innerstädtischen Altbau- und Mischgebieten, 4 in sog. Schlicht-Wohnsiedlungen der 50er Jahre, 18 in Grosssiedlungen der 60er und 70er Jahre) sowie einer längsschnittartigen von fünf lokalen Ansätzen in Form von Fallstudien vor.

Bezüglich der Finanzierung wurde festgestellt, dass die verschiedenen Mittel (EU, Städtebauförderung, Beschäftigungsprogramme, Wohnungsgesellschaften, kommunale Budgets) kumulativ und fast durchwegs unkoordiniert zur Verfügung gestellt werden. Ebenso lässt sich die weit herum geforderte inhaltliche Zusammenarbeit verschiedener Politikbereiche (integrativ angelegte Programme) nur in zwei neueren hamburgischen Förderprogrammen finden.

Die Kommune stellt fast durchgängig den dominanten Akteur in der Erneuerung der hier betrachteten Gebiete dar. Aber viele Akteure sind hinzugekommen – oder werden doch zumindest als potentielle KooperandInnen wahrgenommen (Bund, Länder, Kommune, Wohnungsbaugesellschaften, Wohlfahrtsverbände, Parteien, Kirchen, Schulen, Hochschulen, privatwirtschaftliche Unternehmen).

Von tatsächlichen Mitentscheidungsmöglichkeiten kann bei den erhobenen Praxisbeispielen wohl nicht gesprochen werden. Zwar gibt es vielfach Koordinierungskreise, Stadtteilkonferenzen oder Sanierungskommissionen / -beiräte. Auch sind einige dieser Gremien paritätisch besetzt, so dass die Bewohnerseite 50% der Stimmanteile hat. Doch auch hier wird durchweg vom Konsensprinzip ausgegangen. Wie auch in anderen Beispielen der Beteiligung von MieterInnen hängen die Mitarbeit und die Bereitschaft zum Engagement sehr stark von „sichtbaren“ und kurzfristig erzielbaren Erfolgen ab und lassen sich nicht über einen beliebig langen Zeitraum mobilisieren (Beteiligungsmüdigkeit). In einigen Fällen haben sich die im Zusammenhang mit einem Erneuerungsverfahren aufgebauten Bürgeraktivitäten auch verselbstständigt und in Gestalt von Bürger- oder Mietervereinen zu stabilen Akteuren entwickelt.

Bei der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure konnte festgestellt werden, dass sich grundsätzlich ein Koordinations- und Kooperationsbedarf zum einen in vertikaler Richtung zwischen lokaler und übergeordneter kommunaler und staatlicher Handlungsebene ergibt, zum anderen in horizontaler Richtung auf der Ebene des Stadtteils, der Kommune und der verschiedenen staatlichen Gliederungen. Nur selten sind die Akteure der Verwaltung direkt vor Ort angesiedelt. Sie bedienen sich vielmehr zumeist eigens dafür beauftragter Büros oder TreuhänderInnen.

Sozial-Arbeitskreise, Präventivkreise, Trägertreffen, Mitarbeiter- oder Stadtteilforen u.a.m. dienen in der Regel der akteursübergreifenden Koordination verschiedener Trägerschaften sozial-kultureller Arbeit. Sie beschränken sich dabei zumeist auf die haupt- und nebenamtlich beschäftigten „Sozial-Profis“ und können, abhängig von der Grösse des jeweiligen Stadtteils und der Vielzahl der Angebote, in manchen Fällen mehrere Dutzend Einrichtungen umfassen.

Da die StadtteilbewohnerInnen zumeist keine homogene Gruppe darstellen, es häufig aber darauf ankommt, mit anderen Beteiligten (Stadt, Wohnungsbaugesellschaf-

ten etc.) an einem Strang zu ziehen, entstehen auf der Seite der BewohnerInnen bzw. Bewohnergruppen besondere Abstimmungsorgane. Dem gegenüber stehen die sog. Koordinierungskreise /-ausschüsse bzw. Sanierungsbeiräte, die ebenfalls als örtliche horizontale Koordinationsgremien fungieren, zumeist aber mit VertreterInnen aller relevanten Kreise besetzt sind. Die Beschlüsse dieser oftmals als Partizipationsangebote der Kommune eingerichteten Abstimmungsgremien, in Einzelfällen auch von unten initiierten „runden Tische", haben in der Regel empfehlenden Charakter.
Die herausgebildeten Kooperationsformen sind sehr unterschiedlich und hängen insbesondere von der Art und der Intensität und Dauer der angestrebten Zusammenarbeit ab. Insgesamt lässt sich sagen, dass Vertragslösungen offenbar dann gesucht werden, wenn es zu einem gegenseitigen Austausch bestimmter Leistungen (Geld, Räume, Dienstleistungen) kommt. In der Mehrzahl der Fälle erfolgt Kooperation allerdings in informeller Weise und häufig auf der Basis persönlicher Kontakte. Gerade aber die nicht vertraglich abgesicherte Kooperation (z.B. in akteursübergreifenden Koordinationsgremien) steht oft deshalb auf schwachen Beinen, weil für den damit einher gehenden Kooperations-, Koordinations- oder Vernetzungsaufwand in der Regel kein eigenes Budget veranschlagt worden ist und die damit verbundene Mehrarbeit dem persönlichen Engagement einzelner MitarbeiterInnen überlassen bleibt.
Der private Sektor konnte – mit Ausnahme einiger Wohnungsgesellschaften – bislang nur punktuell für eine aktive Mitarbeit gewonnen werden[17].

Aus der Erneuerung einer westdeutschen Grosssiedlung in der Stadt Bremen liegt ein Erfahrungsbericht vor. Bei der Siedlung handelt es sich um ein geschlossenes Wohnquartier am Stadtrand, 5 bis 22 geschossig, mit 2650 Wohnungen und 7000 Menschen. Die kontinuierliche Abwanderung von BewohnerInnen mit höherem sozialen Status stellte eine zusätzliche Belastung dar, weil damit gerade jene Gruppen das Quartier verliessen, die mit ihren sozialen Kompetenzen und ihrer Artikulationsfähigkeit als Träger einer Veränderung oder Erneuerung angesehen werden konnten und die Fluktuation eine Stabilisierung erschwerte. Die BewohnerInnen des Quartiers sehen sich zunehmend als unfreiwillig „Zurückbleibende". Eine gemeinsame Vertretung von Veränderungswünschen ist schwierig, weil die Gruppe heterogen ist und gegenseitige Vorbehalte und Konflikte untereinander bestehen.
Unter einem ganzheitlichen Konzept wurde nicht eine vollständige, in sich abgeschlossene Lösung verstanden. Leitgedanke war im Gegenteil eine offene Handlungsstrategie, die sich auf die einzelnen Massnahmen und das Verfahren bezieht. Der beschlossene Massnahmenkatalog enthielt im Sinne von „Bausteinen" über 70 einander ergänzende und zusammenhängende Massnahmen aus den Bereichen Soziales, Kultur, Arbeit, Gewerbe, Wohnungswirtschaft und Wohnungsverwaltung, Bau, Städtebau, Naturraum und Freiflächen. Die Weiterentwicklung, Ergänzung und Veränderung des Katalogs war grundsätzlich im Verlauf des Prozesses vorgesehen – vor allem auch, um eine Einflussnahme von BewohnerInnen auf die Realisierung von Massnahmen zu ermöglichen. In knapp vier Jahren der Projektlaufzeit gab es auch tatsächlich zahlreiche Veränderungen aufgrund von Bewohnervorstellungen und veränderte Prioritäten der BewohnerInnen (z.B. das Projekt „Spielflächen" statt allgemeiner Gestaltung von Frei- und Grünflächen) aber auch aufgrund veränderter Rahmenbedingungen (z.B. Wohnungsmangel statt Leerstände; Schaffung von neuen Räumen für Initiativen, um bisher ungenutzte Wohnungen wieder zu nutzen). Die Konzeption eines „Baukastenprinzips" ist nicht nur offen für eine

Veränderung von Prioritäten und zusätzlichen Einzelmassnahmen, sondern auch grundsätzlich offen für unterschiedliche Problemdefinitionen und Zielsetzungen durch die verschiedenen Akteure. Lediglich Leitgedanken und Teilziele wurden zugrunde gelegt und allgemeine Ziele der Nachbesserung erst später explizit formuliert:

- Die Verbesserung der alltäglichen Wohn- und Lebenssituation der BewohnerInnen in den Gebäuden, im Wohnumfeld und Stadtteil.
- Die Förderung von nachbarschaftlichen Kontakten, gemeinschaftlichen Aktivitäten und Initiativen.
- Die Förderung von Einflussnahme- und Beteiligungsmöglichkeiten der BewohnerInnen an der Nachbesserung und im Wohnquartier.
- Die Veränderung der negativen öffentlichen Meinung über die Grosssiedlung – und deren BewohnerInnen – durch Aktivitäten zur Verbesserung und für ein grösseres Selbstbewusstsein der BewohnerInnen, die gerne dort leben. Insbesondere soll erreicht werden, dass BewohnerInnen trotz unterschiedlicher Problem- und Interessenlagen sich gemeinsam an Verbesserungsaktivitäten für das Quartier beteiligen[18].

Frankreich

Aus Frankreich wird das Beispiel eines Stadterneuerungsgebietes in Mantes-la-Jolie vorgestellt: Neben anderen Initiativen entschieden sich fünf Vereine dafür, die Entwicklung selbst in die Hand zu nehmen, indem sie einen „Quartiersrat“ gründeten. Die demokratische Struktur dieses Rates ermöglicht es den BewohnerInnen, Entscheidungen über die Entwicklung oder Verbesserung ihres Umfeldes und ihrer Lebensbedingungen für einen ganz bestimmten räumlichen Bereich zu fällen. Das vor Ort arbeitende Stadterneuerungsteam hatte auf Anfrage dieses Rates seine technische Unterstützung zugesagt, die das interne Funktionieren des Rates garantieren und eine gemeinsame Formulierung von Forderungen an die Gemeinde ermöglichen sollen. Das Interesse an diesem Vorgehen beruht auf dem direkten Zusammenwirken dreier Akteursgruppen in einem gemeinsamen räumlichen Bereich: der BewohnerInnen, der Professionellen und der LokalpolitikerInnen. Die Stadt Mantes erkennt den Quartiersrat als Gesprächspartner an, berücksichtigt die zum Ausdruck gekommenen Anfragen und garantiert nach deren Verhandlung die Umsetzung. Der Rat hat drei Interventionsebenen:

- Anfragen und Vorschläge für alle Lebensbereiche des Stadtteils (Erziehung, Gestaltung der Aussenanlagen, Sauberkeit und Unterhaltung, ökonomische Integration, Sicherheit) zu entwickeln
- Teilnahme an der Konzeptionierung von Projekten
- Teilnahme an der Ausführung und Realisierung. Ein Finanzierungsfonds ist durch den Rat der Stadt für die Durchführung von Massnahmen eingerichtet worden[19].

England

Ein anderer Schwerpunkt wird in einem Projekt aus Hulme in Manchester verfolgt. Im Jahr 1989 wurde ein wichtiges Aktionsforschungsprojekt begonnen, das sich zum ersten Mal nicht nur mit den Wohnproblemen befasste, sondern auch mit den gleichermassen ernsten ökonomischen und sozialen Problemen, unter denen Hulme

litt. Die „Hulme Studie“ wurde unter gemeinsamer Regie von Stadtverwaltung, BeamtInnen der Zentralregierung und der lokalen Bewohnerorganisationen erstellt. Die Treffen dieser Lenkungsgruppe waren oft lang, schwierig und von Meinungsverschiedenheiten bestimmt, aber sie eröffneten dennoch einen Spielraum und Ressourcen, die es den BewohnerInnen ermöglichten, sich langsam mit den komplizierten Mechanismen und Regelungen der Wohnbaufinanzierung, der Planung und der Abrissprozeduren vertraut zu machen und in direkten Kontakt zu treten mit MitarbeiterInnen der Stadtverwaltung und der Zentralregierung.
Es wurden strategische Ziele definiert, für die jeweils spezielle Aktionspläne und Programme formuliert wurden:

- Stärkung der lokalen ökonomischen Basis
- Die Verbesserung des Zugangs der QuartierbewohnerInnen zu Beschäftigungsmöglichkeiten
- Eine Verbesserung der Lebensbedingungen im Wohnungsbestand
- Eine Verbesserung des Wohnumfeldes
- Die Unterstützung und Weiterentwicklung der sozialen Bedingungen
- Ein möglichst effizientes und effektives Management des City Challenge-Programms mit einer weitest möglichen Einbeziehung lokaler Organisationen und BewohnerInnen.

Jedes dieser strategischen Ziele sollte durch eine Vielzahl von Projekten, Programmen und Initiativen realisiert werden. In Partnerschaft mit Wohnungsgesellschaften und örtlichen Mieterorganisationen sollten die stigmatisierten Wohngebäude abgerissen werden und durch neue ersetzt werden. Diese sollten in Absprache mit den BewohnerInnen entworfen werden, denen zugleich ein Recht auf Rückkehr in das Quartier garantiert wurde. Es sollte auch eine stärkere Durchmischung der Sozialstruktur im Gebiet erzielt werden, wobei der Privatsektor aktiv ermuntert werden sollte, in das Gebiet zu kommen und hier Wohnungen und Häuser zum Verkauf zu errichten.
Das City Challenge-Programm für Hulme schuf also ein dichtes Netzwerk von Partnerschaftsstrukturen, das unter der Führung der Stadt Manchester die Kooperation der wesentlichen Schlüsselakteure erleichtern sollte. Der Umsetzungsprozess sollte zudem durch drei beratende Gremien unterstützt werden, von denen jedes eine spezielle Verantwortung für einen zentralen Programmbestandteil übernimmt: Hulme Economic Assembly (ökonomische Erneuerung), Hulme Community Homes (Entwicklung von Politiken und Programmen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus), Social Issues Committee (soziale Themen). Zwar bleibt die Verantwortung für die Verwendung der Regierungsförderung für die City Challenge-Projekte und Programme letzten Endes bei der Stadt Manchester, aber dennoch spielen diese drei Beratungsgremien eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des gesamten Programms. Sie bringen eine Vielzahl von Organisationen und Personen zusammen, die bereit sind, Zeit und Energie zu investieren, um sich ernsthaft mit den Problemen des Gebietes zu befassen und zu versuchen, kooperativ getragene Lösungen zu entwickeln[20].

7.2 Schweizerische Projekte

Stadt Zürich

Ein Beispiel für das Bemühen, soziale Gesichtspunkte einzubeziehen, ist die Renovation der Siedlung Unteraffoltern II in Zürich (264 Wohnungen, in denen 500 Menschen aus über 30 Nationen leben). Die Siedlung wurde Ende der 60er Jahre gebaut, war in schlechtem baulichen und sozialen Zustand. Die Renovation wurde im Auftrag der städtischen Liegenschaftenverwaltung durch eine Gemeinwesenarbeiterin und zwei PraktikantInnen begleitet. Die Gemeinwesenarbeit (GWA) in der Siedlung Unteraffoltern II sollte vor und während der baulichen Renovation menschliche, soziale und kulturelle Gesichtspunkte und Bedürfnisse aufgreifen und diese – zusammen mit BewohnerInnen – im Dienste einer nachhaltigen, menschenwürdigen und sozialverträglichen Siedlungsverbesserung während des ganzen Erneuerungsvorganges vertreten. Zu folgenden Aufgaben wurden von der GWA Leistungen erwartet:

- Umbau bezogen: Analyse der physischen, psychischen, sozialen und finanziellen Auswirkungen der baulichen Sanierung; Konzept für Massnahmen zur sozialen Begleitung/Betreuung im Hinblick auf die Renovationsphase (Sozialverträglichkeit); Anwaltsfunktion in mit der Renovation zusammenhängenden Problemen der Bewohnerschaft gegenüber der städtischen Verwaltung; Anlauf- und Triage-Stelle für MieterInnen während der Bauphase (Mieter-Service); Abklären und Vorschlagen von Beschäftigungsmöglichkeiten und Einsatzprogrammen für erwerbslose MieterInnen im Rahmen des Renovationsvorhabens
- Soziokulturell: Unterstützung und Ausbau des Siedlungsvereins und dessen Aktivitäten; Organisation und/oder Mitarbeit bei gemeinschaftsbezogenen und soziokulturellen Projekten
- Sozialplanung: Mitarbeit bei der Formulierung von Kriterien für Neuvermietungen; Anregungen für kurz-, mittel- und längerfristige Massnahmen für Kleinwohnungen; Analyse der siedlungsbezogenen Informationsflüsse, Beeinflussung und Verbesserung der Informationstätigkeiten und der Öffentlichkeitsarbeit, Initiative zu mittel- und längerfristigen sozialen, organisatorischen, baulichen und infrastrukturellen Anschlussmassnahmen nach der baulichen Sanierung (in Zusammenarbeit und nach Absprache mit dem Jugendsekretariat Glattal und der Verwaltung); Vorschläge zur Behebung von Infrastrukturdefiziten der (erweiterten) Umgebung
- Organisatorisch: Absprache und Koordination der Tätigkeiten mit der Liegenschaftenverwaltung, dem Jugendsekretariat Glattal sowie mit weiteren Institutionen und Fachstellen, Teilnahme an den Sitzungen der Fachgruppe „Gesamterneuerung“; Einbezug der MieterInnen, des Siedlungsvereins und der Hauswarte in die Gemeinwesenarbeit; Erstellen eines Konzepts und einer Projektorganisation; Erstellen eines Schlussberichts mit Erfolgskontrolle und Empfehlungen für weiterführende Massnahmen.

Aufgrund ihrer Selbstevaluation sieht die Gemeinwesenarbeiterin die Aufträge mit Ausnahme der Analyse der physischen, psychischen, sozialen und finanziellen Auswirkungen der baulichen Sanierung sowie das Abklären und Vorschlagen von Beschäftigungsmöglichkeiten und Einsatzprogrammen für erwerbslose MieterInnen im Rahmen des Renovationsvorhabens als erfüllt[21].

Gemäss eigenen Aussagen beurteilt auch die Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich das Projekt als gelungen. Bei der Liegenschaftenverwaltung ist man überzeugt, eine Trendumkehr erreicht zu haben. Indizien dafür seien der Rückgang an Kündigungen, Reklamationen und Notfalleinsätzen von SozialarbeiterInnen. Zudem gebe es kaum mehr Leerstände. Die Stadt hat allerdings auch ihre Subventions- und Vermietungspraxis geändert, um eine bessere soziale Durchmischung zu erreichen. Bei der Vermietung würden seither neben SchweizerInnen gut integrierte AusländerInnen mit Deutschkenntnissen bevorzugt und weniger Sozialfälle einquartiert[22].

8. Literatur- und Quellennachweis

[1] Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt. Probleme und Massnahmen. Michal Arend et.al. in: Schriftenreihe Wohnungswesen Band 45, S.13

[2] Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt. Kommission für Migrations- und Integrationsfragen, Basel 1999

[3] Integrationspolitik der Stadt Zürich. Massnahmen für ein gutes Zusammenleben in unserer Stadt. Fachstelle für interkulturelle Fragen, Zürich 1999

[4] Dokumentation zur Medienorientierung über das Legislaturziel Gebietsaufwertung vom 4. Okt. 99

[5] Thérèse Huissoud et al.: Structures et tendances de la differenciation dans les espaces urbains en Suisse. Rapport de recherche No. 145, PNR 39 „Migration et relations interculturelles“. Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC), Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), Juli 1999

[6] Silvia Staub-Bernasconi: Das SOS-Team für interkulturelle Konflikte und Gewalt (TiKK) als Projekt der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft. Beitrag zum UNESCO-Seminar „Integration der Einwanderer – schweizerische Antworten“, Bern 1999 (nachfolgend zitiert als TiKK)

[7] Verein Domicil: Vorstudie für eine Fachstelle zur Wohnintegration von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen, Zürich 1999

[8] Rolf Froessler et al. (Hg): Lokale Partnerschaften: die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Birkhäuser 1994, S. 15ff (nachfolgend zitiert als Lokale Partnerschaften)

[9] undatierter Bericht über die Einrichtung integrierter Stadtteilverfahren – Quartiersmanagement – in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf, verfasst von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie sowie der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr der Stadt Berlin (nachfolgend zitiert als Quartiersmanagement)

[10] Daniela Duff, Bea Leupi: Frauenleben. Entwicklungsgeschichten von Migrantinnen mit besonderem Augenmerk auf ihre Integrationsprozesse und den Folgerungen, die sich daraus für die Sozialarbeit ableiten lassen. Diplomarbeit Schule für Soziale Arbeit Zürich, Edition Soziothek, Köniz 1997, S. 3 (nachfolgend zitiert als Frauenleben)

[11] Frauenleben, S. 100ff

[12] Frauenleben, S. 108

[13] Die nachfolgenden Projekterfahrungen sind erläutert in: Directorate of Social and Economic Affairs: Immigrant women and integration. Council of Europe Publishing, Strasbourg 1995, (nachfolgend zitiert als Immigrant women and integration)

[14] alle drei Projekte sind vorgestellt in: Immigrant women and integration

[15] Frei.Räume: Ortswechsel – Blickwechsel. Frauenräume in der Migration. Streitschrift der feministischen Organisationen von Planerinnen und Architektinnen FOPA e.V., Band 9 /1996, S. 38ff (nachfolgend zitiert als Ortswechsel – Blickwechsel)

[16] Ortswechsel – Blickwechsel, S. 104ff

[17] Quelle: Lokale Partnerschaften, S. 197ff

[18] Quelle: Lokale Partnerschaften, S. 222ff

[19] Quelle: Lokale Partnerschaften, S. 231ff

[20] Quelle: Lokale Partnerschaften, S. 240ff

[21] Quelle: Verena de Baan: Soziale Erneuerung als Begleitmassnahme zur Renovation. Schlussbericht und Dokumentation zur begleitenden Gemeinwesenarbeit während der Renovation 1995 – 1997 der Siedlung Unteraffoltern II im Auftrag der Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich

[22] Tages-Anzeiger vom 6. Juli 99