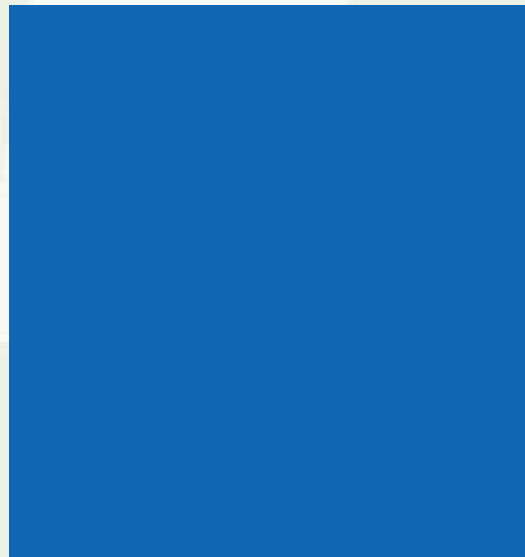


# BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

## *Europäische Städte und lokale Sozialpolitik*

*Studie zu den Entwicklungen und politischen Debatten  
in sechs europäischen Ländern*

*Forschungsbericht Nr. 7/04*



**BSV /**  
**OFAS /**  
**UFAS /**

*Bundswort für Sozialversicherung*  
*Office fédéral des assurances sociales*  
*Ufficio federale delle assicurazioni sociali*  
*Oficiu federal de tar asicurarizar socialas*

Das Bundesamt für Sozialversicherung veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten und Forschungsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiten Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherung wieder.

**Autoren:** Maarten Davelaar  
Hugo Swinnen  
Sandra ter Woerds  
Verwey-Jonker Institute  
Kromme Nieuwegracht 6  
3512 HG Utrecht (NL)  
E-mail: [secr@verwey-jonker.nl](mailto:secr@verwey-jonker.nl)  
<http://www.verwey-jonker.nl>

**Auskünfte:** Géraldine Luisier Rurangirwa  
Bundesamt für Sozialversicherung  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern  
Tel. +41 31 322 42 31  
E-mail: [geraldine.luisier@bsv.admin.ch](mailto:geraldine.luisier@bsv.admin.ch)

**ISBN:** Deutsch 3-909340-02-4  
Französisch 3-909340-03-2  
Englisch 3-909340-04-0

**Copyright:** Bundesamt für Sozialversicherung  
CH-3003 Bern

Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherung gestattet.

**Vertrieb:** BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern  
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>

**Bestellnummer:** Deutsch 318.010.7/04d  
Französisch 318.010.7/04f  
Englisch 318.010.7/04e

# Europäische Städte und lokale Sozialpolitik

Studie zu den Entwicklungen und politischen Debatten  
in sechs europäischen Ländern

Studie im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung,  
realisiert vom Verwey-Jonker Institute, Utrecht (NL)

Maarten Davelaar

Hugo Swinnen

Sandra ter Woerds

Dezember 2003

*Die Studie ist auch auf Englisch (Originalsprache) und Französisch erhältlich*

## **Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherung**

Städte erweisen sich als Verstärker von Gesellschaftsproblemen, gleichzeitig sind sie aber auch Orte der sozialen Innovation. Sie können sich also in doppelter Hinsicht darauf berufen, eine Stimme in der Sozialpolitik zu sein.

Die Schweiz beginnt sich nur langsam ihres urbanen Profils bewusst zu werden. Der Einbezug der sozialen Dimension in die Raumplanung und umgekehrt, die Beachtung der räumlichen Dimension in der Sozialpolitik sind nicht selbstverständlich. Ebenso wenig ist es die Rolle der Städte als Akteure und Partner in der Erarbeitung von Lösungen.

Ist es daher nicht angebracht, Erfahrungen anderer Länder zu untersuchen, die unter dem Druck typischer Probleme grosser Metropolen neue Strategien in der Sozialpolitik entwickelt haben?

Das BSV wandte sich an ein ausländisches Forschungsinstitut, mit dem Ziel den Aufbau unserer Sozialpolitik und die Potentiale unserer föderalistischen Struktur aus einer anderen, neuen Sicht zu betrachten. Die in der Studie präsentierten Fallbeispiele sind sicherlich nicht auf die Schweiz übertragbar, sie illustrieren jedoch uns geläufige Problemstellungen und zeigen mögliche Lösungsansätze auf.

Anlässlich dieser Forschungsarbeit fand eine Expertenrunde mit internationaler Beteiligung statt. Die aus dieser Diskussion hervorgegangenen Empfehlungen laden ein zu weiterer Reflektion auf nationaler Ebene, mit Beteiligung aller interessierter Akteure.

Géraldine Luisier Rurangirwa

BSV, Bereich Forschung und Entwicklung

*Die Studie ist auf englisch, deutsch und französisch veröffentlicht.*

## **Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

Le città fungono da amplificatori dei problemi della società. Sono anche il luogo dell'innovazione sociale. Hanno dunque doppiamente diritto ad essere tenute presenti nell'ambito della politica sociale.

La Svizzera sta soltanto iniziando a divenire consapevole del suo profilo urbano. L'integrazione della dimensione sociale nella pianificazione del territorio e, viceversa, la presa in considerazione della dimensione territoriale delle politiche sociali, non sono ovvie, come non lo è la posizione delle città quali protagoniste e parti della definizione di queste politiche.

Non è forse questo un motivo per ricorrere all'esperienza di altri Paesi, che, costretti dai problemi delle grandi metropoli, hanno sviluppato delle nuove strategie di politica sociale locale?

Rivolgendosi ad un istituto di ricerca straniero, l'UFAS ha voluto portare uno sguardo nuovo sulla costruzione delle nostre politiche sociali e sulle potenzialità delle nostre strutture federali. I casi presentati nello studio non sono certamente trasferibili in Svizzera. Tuttavia illustrano preoccupazioni che condividiamo e valide prassi suscettibili di ispirarci.

In occasione di questo lavoro di ricerca è stata avviata una discussione con il contributo di esperti stranieri. Le raccomandazioni che ne risultano inducono a proseguire la riflessione a livello nazionale con tutti i soggetti interessati.

Géraldine Luisier Rurangirwa  
UFAS, settore Ricerca e sviluppo

*Lo studio è pubblicato in inglese, francese e tedesco*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>i</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>iii</b>
<b>Riassunto</b> .....	<b>xii</b>
<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Städtische Sozialpolitik in der Schweiz</b> .....	<b>5</b>
1.1 Gründe für eine Neuausrichtung der städtischen (Sozial)-Politik: Soziale Probleme und Fragen.....	5
1.2 Mögliche Strategien und Erfahrungen .....	18
1.3 Zusammenfassung .....	26
Addendum .....	29
<b>2. Das “Revenu Minimum d’Insertion” in Rennes (Frankreich)</b> .....	<b>31</b>
Einleitung.....	31
2.1 Nationaler Kontext .....	31
2.2 Das RMI in Rennes .....	34
Addendum .....	47
<b>3. Zentrale Anlaufstelle für Sozialhilfe in der Stadt Madrid</b> .....	<b>49</b>
Einführung .....	49
3.1 Nationaler Kontext .....	49
3.2 Zentrale Anlaufstellen für Sozialhilfe in der Stadt Madrid .....	51
3.3 Schlussfolgerungen .....	61
Addendum .....	63
<b>4. Norwegen zwischen Familienpolitik und sozialer Sicherheit</b> .....	<b>65</b>
Einleitung.....	65
4.1 Nationaler Kontext .....	65
4.2 Familienpolitik in Norwegen - Familien- und Kinderarmut und Gleichberechtigung von Männern und Frauen .....	67
4.3 Schlussfolgerungen .....	76
Addendum .....	80
<b>5. Politik der Grossstädte in den Niederlanden – die Rolle der nationalen, regionalen und lokalen Regierung</b> .....	<b>83</b>
Einführung .....	83
5.1 Nationaler Kontext .....	83

5.2	Die Grossstadtpolitik der Niederlande im Detail .....	84
5.3	Verbesserung des Stadtentwicklungsprozesses durch Glätten der Beziehungen und durch Abbau von strukturellen Barrieren .....	88
5.4	Folgen und Ergebnisse der Grossstadtpolitik .....	94
5.5	Schlussfolgerungen .....	98
	Addendum.....	102
<b>6.</b>	<b>Die Neighbourhood Renewal Strategy in England.....</b>	<b>105</b>
	Einleitung.....	105
6.1	Nationaler Kontext für die Neighbourhood Renewal Strategy .....	105
6.2	Die Neighbourhood Renewal Strategy .....	109
6.3	Schlüsselbeziehungen im nationalen und lokalen Bereich in Bezug auf die Stadteilerneuerung.....	113
6.4	Output und Outcome: Ergebnisse und Schwächen.....	118
6.5	Schlussfolgerungen .....	123
	Addendum.....	125
<b>7.</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....</b>	<b>127</b>
	Einführung .....	127
7.1	Neue Regierungsstrukturen zwischen den verschiedenen Ebenen: Rollen und Verantwortlichkeiten in vertikalen Beziehungen .....	127
7.2	Neues Regieren auf verschiedenen Ebenen: Wege der horizontalen Kooperation und Koordination.....	134
7.3	Neuerungen in der Sozialpolitik.....	137
7.4	(Finanzielle) Solidarität.....	139
7.5	Empfehlungen .....	141
	Addendum.....	147

## Europäische Städte und lokale Sozialpolitik

### Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht präsentiert die Ergebnisse einer Explorationsstudie zum Thema europäische Städte und lokale Sozialpolitik, die im Auftrag des schweizerischen Bundesamtes für Sozialversicherung durchgeführt wurde. Die Studie ist ein Beitrag zur in der Schweiz laufenden Debatte über die Sozialpolitik in Städten und Agglomerationen. Der Auftraggeber der Studie möchte sich insbesondere ein Bild über die Situation in Ländern machen, in denen eine umfassende Städtepolitik einschliesslich einer lokalen Sozialpolitik entwickelt wurde.

### Einleitung: Fragenkatalog, Themenauswahl und Methodologie

Die zentralen Fragen lauten:

1. Weshalb eine städtische Sozialpolitik? Ziele und Gründe.
2. Welche Entwicklungen sind in der städtischen Sozialpolitik zu beobachten: Fakten, Zahlen und Strategien, Programme und Projekte.
3. Welche neuen, innovativen Entwicklungen sind von Interesse (in und ausserhalb der Schweiz)?

Den Einstieg in die Studie bilden in der Schweiz geführte Interviews zur Bestimmung der zentralen Fragen in der (Sozial-)Politik der Städte. Ziel ist es, relevante Informationen über Strategien und Massnahmen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) zu erhalten.

Auf der Grundlage der in den Interviews gelieferten Informationen wurden folgende Themengruppen gebildet:

- *Good Governance*: Strukturelle Aspekte integrierter Strategien innerhalb und zwischen den Staatsebenen und (finanzielle) Folgen einer neuen Kompetenzenverteilung.
- *Fragen und Lösungen in der Sozialpolitik*: Die Strategie, bestimmten Gebieten besondere Aufmerksamkeit zu schenken: Arbeit und Einkommen; arme Familien; Gender- und moderne Familienpolitik; sozialer Zusammenhalt (Integration von Minderheiten, Einsamkeit); Wohnen.
- *Abläufe bei den Sozialbehörden*: Notwendige Veränderungen sowohl auf institutioneller Ebene als auch bezüglich Berufskultur zur Lancierung integrierter und nachfrageorientierter Abläufe in der lokalen Sozialpolitik.

Es ging darum, möglichst viele aussagekräftige Daten aus verschiedenen europäischen Ländern zu diesen Themen zusammenzutragen. Deshalb zogen wir die Präsentation konkreter Fälle einer allgemeinen Analyse zur landesweiten Situation vor. Jede Fallstudie (siehe nachfolgende Punkte 2-6) umfasst einen kurzen Überblick zum Kontext des betreffenden Landes und zu wichtigen (politischen) Entwicklungen. Anschliessend werden die Hauptmerkmale der Sozialpolitik (Modell) beschrieben, gefolgt von den Veränderungen hinsichtlich der vertikalen und horizontalen Beziehungen im Rahmen dieser spezifischen Politik. Den Schluss bilden die Ergebnisse und Outcomes der entsprechenden Politik und einige nützliche Denkanstösse für die Debatte in der Schweiz.



Zum Abschluss der Explorationsstudie organisierte der Auftraggeber ein Expertentreffen mit dem Ziel, die Ergebnisse der untersuchten Fälle und deren mögliche Bedeutung für die Schweiz zu analysieren. Die provisorischen Schlussfolgerungen des Forschungsteams wurden mit Vertreterinnen und Vertretern der sechs an der Studie beteiligten Länder diskutiert (Schweiz, Norwegen, England, Spanien, Niederlande und Frankreich).

## **1. Die aktuellen Themen aus Schweizer Sicht – Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse**

Die heute anzutreffenden Muster einer horizontal und vertikal integrierten Politik als Reaktion auf die Probleme der Städte vermochten die traditionell starke Position der Kantone im schweizerischen System nicht zu schwächen. Gewisse Tendenzen hin zu einer Agglomerationspolitik und heterogeneren Beziehungen zwischen den verschiedenen Staatsebenen sowie die Anerkennung einer gegenseitigen Abhängigkeit hat die ehemals homogene, hierarchische Beziehungsstruktur beeinflusst, führte aber bisher nicht zu einer Stärkung der Stadtregierungen gegenüber höher gestellten territorialen Ebenen.

Trotzdem hat sich die nationale Agglomerationspolitik langsam, aber stetig weiter entwickelt, wovon ein vor Kurzem in der Verfassung verankerter Artikel zeugt. Innerhalb dieser Agglomerationspolitik ist die Sozialpolitik allerdings ein relativ schwach entwickelter Bereich. Auch die Diskussion über die Integration und Koordination der Leistungen im Bereich der sozialen Sicherheit auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene scheint sich vor allem um die Kostenverteilung zu drehen, ansonsten aber nur langsam voranzukommen.

Über die Anpassung dieser Beziehungen und Strukturen innerhalb und zwischen den Staatsebenen hinaus verlangt die heutige Zeit nach neuen Wegen der Zusammenarbeit und Koordination. Der Wille zum Engagement und zur Beteiligung an neuen Partnerschaften ist jedoch nicht immer so stark vorhanden, wie dies zu wünschen wäre. Die Zusammenarbeit mit NGOs und der Wirtschaft im Rahmen von Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor und eine klare Bereitschaft der Kantone, voneinander zu lernen, dürfte noch ausgeprägter sein.

Dass jedes Gesetz als isolierte Einheit betrachtet wird, stellt für die Städte ein grosses Hindernis dar. Es braucht landesweite, integrierte Lösungen. Bis dahin besteht für die Städte der einzig erfolgreiche Weg zu einer umfassenderen vertikalen Integration und Zusammenarbeit aus langen Teiletappen – oder die Städte beweisen, dass eine Idee in der Praxis funktioniert, oder sie schaffen ganz einfach Tatsachen. Auf lokaler Ebene arbeiten mehrere Städte an der Integration verschiedener Leistungen (zentrale Anlaufstelle/Guichets uniques) und an einer Haltungsänderung der im Sozialbereich tätigen Organisationen. Lokale Entscheidungsträger und die in diesem Bereich beschäftigten Personen entwickeln Sozialprogramme, welche die verschiedenen Aspekte der Städtepolitik verknüpfen.

Die Einbindung dieser Sozialprogramme in eine breiter gefasste Städtepolitik und die Integration raumplanerischer und wirtschaftlicher Aspekte scheint schwer realisierbar. Im internationalen Vergleich nehmen die Schweizer Städte keine führende Rolle ein. Die Agglomerationspolitik kann zwar in der Praxis integrativ wirken, heute erfolgt jedoch die Arbeit in den verschiedenen Bereichen ziemlich isoliert.

## **2. Mindesteinkommenssystem RMI (Revenu Minimum d'Insertion) in Rennes, Frankreich**

Die Bekämpfung von Armut und sozialem Ausschluss gehört zu den Grundelementen der Sozialpolitik aller Länder. Das Mindesteinkommen RMI ist ein gutes Beispiel dafür, wie die komplexen Be-

ziehungen zwischen und innerhalb verschiedener Staatsebenen sowie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Programmen die Abläufe auf lokaler Ebene optimieren oder behindern können. Das RMI steht auch für eine Sozialpolitik, bei der die Städte eine wichtige Rolle spielen (müssen), ohne dass sie laut Gesetz über die dazu erforderlichen Kompetenzen verfügen.

Die relevanten Ergebnisse dieser Fallstudie für die Schweiz sind in drei Bereichen anzusiedeln:

- strukturelle Aspekte bezüglich Rollen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Staatsebenen
- kulturelle Aspekte hinsichtlich der Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen und innerhalb verschiedener Staatsebenen und zwischen Institutionen des öffentlichen und des privaten Sektors
- Zusammenarbeit mit Fachpersonen, die direkt mit Betroffenen arbeiten und die Möglichkeit, von ihnen zu lernen.

Eine gut funktionierende Subsidiarität zwischen den verschiedenen Staatsebenen lautet ganz allgemein die Lösung, wenn es darum geht, mögliche strukturelle Verbesserungen anzustreben. Drei Hauptvariablen sollten dieses Subsidiaritätsprinzip bestimmen: Distanz und Nähe; die Realität unterschiedlicher Kontexte; Gleichheit bzw. Individualität. Es wäre wichtig, sorgfältig nach der geeigneten Ebene zur Bewältigung einer bestimmten Aufgabe zu suchen. Es besteht ein dringender Bedarf an massgeschneiderten Lösungen sowohl bezüglich Einkommensgarantie als auch bezüglich Integration. Gleichzeitig verlangen der Gerechtigkeitssinn und das Streben nach Solidarität eine Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger, was das Einkommen und die Grundbedürfnisse anbelangt. Dies bedeutet, dass allgemeinere Konzepte wie Dezentralisierung, Deregulierung und Privatisierung eher weniger geeignet sind.

Zudem weisen die geltenden RMI-Bestimmungen in Frankreich eine Reihe von Merkmalen auf, die mit der europäischen offenen Methode der Koordination vergleichbar sind. Die Aufgaben und Ziele werden zentral definiert (oder gemeinsam festgelegt), aber die lokalen Behörden können darüber entscheiden, mit welchen Methoden und Mitteln sie diese umsetzen wollen. Die Stärke des französischen RMI liegt in den weit gefassten, aber strikten Rahmenbedingungen, innerhalb derer die lokalen Regierungen agieren.

Der Erfolg des RMI in Rennes scheint stark mit der bestehenden Zusammenarbeitskultur verbunden. Zwei Grundfaktoren sind:

- Die traditionelle Bedeutung von Organisationen der Zivilgesellschaft innerhalb starker (christlich-demokratischer) sozialer Bewegungen und politischer Netzwerke.
- Die Kontinuität und Freiwilligkeit der Arbeit lokaler (sozialdemokratischer) Politikerinnen und Politiker.

Die finanzielle Solidarität innerhalb der Rennes Métropole ist sowohl Ausdruck als auch Garantie für die Kontinuität dieser Zusammenarbeitskultur. Die Schaffung einer „physischen Nähe“ zwischen Beamten und Sozialarbeitern auf verschiedenen Ebenen trägt ebenfalls zu einer solchen Zusammenarbeitskultur bei. Gleichzeitig gingen aus dieser Tradition der Zusammenarbeit starke private Institutionen mit ihren eigenen Interessen und Machtkämpfen hervor, was die Effizienz der Sozialpolitik manchmal beeinträchtigt.

Um die Dienstleistungen allgemein zu verbessern, hat man in den Distriktzentren der Stadt Rennes verschiedene Institutionen und Berufe zentralisiert. Dies vereinfacht natürlich die Formalitäten für die RMI-Berechtigten. Es kann auch den Fachpersonen dabei helfen, eine ganze Reihe von Leistungen für spezifische Personengruppen zu organisieren. Dies allein garantiert jedoch nicht, dass die

Betroffenen eine integrierte Antwort auf ihre Probleme im Alltag finden. Es braucht integrierte Ansätze für die verschiedenen Berufsgruppen.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass diese Formen der Leistungserbringung häufig mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung eingeführt werden, während offenbar in Wirklichkeit in erster Linie die Wirkung verbessert wird.

### **3. Zentrale Anlaufstellen für Sozialhilfe in der Stadt Madrid**

In diesem Kapitel werden die Sozialhilfeleistungen in der Stadt Madrid durch die Sozialhilfzentren skizziert. Die 25 zentralen Anlaufstellen für Sozialhilfe sind auf Distriktstufe in der Stadt Madrid angesiedelt. Sie stehen der gesamten Bevölkerung offen und bilden die erste Kontaktstelle für soziale Angelegenheiten.

Auf Grund der Erfahrung nach der Einführung der Zentren für Sozialhilfe in der Stadt Madrid musste die Infrastruktur angepasst werden. Die Zahl der Anfragen hat zugenommen, weil die Zentren transparenter geworden sind. Der Erfolg der Zentren ist somit gleichzeitig ihr Problem. Als positive Folge dieser Entwicklung wurden in den Zentren viele neue junge Mitarbeitende eingestellt.

Die Einführung der zentralen Informationsstellen für Sozialhilfe in der Stadt Madrid bringt folgende Vorteile:

- Es besteht ein Informationsaustausch und eine Kommunikation zwischen den drei Staatsebenen, was bemerkenswert ist, weil die offizielle Zusammenarbeit in den meisten Fällen auf eine Staatsebene beschränkt ist.
- Die Abläufe wurden vereinfacht, und es wurden allgemeine Kriterien aufgestellt, wie in den verschiedenen Leistungsbereichen vorzugehen ist.
- Es besteht die Möglichkeit, systematisch Daten zu sammeln und diese als Input für Verwaltungsabläufe zu verwenden.
- Die Nähe zur Bevölkerung bietet die Möglichkeit zum Fall-Management durch eine Person und erlaubt eine treffendere Beurteilung der Bedürfnisse der (lokalen) Bevölkerung. Dieser Erfolg bewirkte, dass sich insgesamt mehr Leute ans Zentrum wandten.

Zentren für Sozialhilfe zu eröffnen, ist organisatorisch gesehen nicht immer ganz einfach. Zum Aufbau der Infrastruktur sind gewisse finanzielle Mittel erforderlich. Auf jeden Fall muss ins Personal investiert werden, um eine Veränderung in der Berufskultur herbeizuführen. Ein weiterer entscheidender Erfolgsfaktor ist Flexibilität: Es muss eine starke, funktionierende Struktur geschaffen werden, die ohne eine starre oder permanente Institution auskommt.

### **4. Norwegen zwischen Familienpolitik und sozialer Sicherheit**

Die skandinavischen Länder haben auf dem Gebiet der Familienpolitik eine lange Tradition guter Dienstleistungen. In der norwegischen Sozialpolitik und insbesondere in der Familienpolitik werden Fragen der Familien- und Kinderarmut und der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf breiter Ebene diskutiert und gesetzlich verankert. Zwischen der norwegischen und der schweizerischen Sozialhilfe gibt es auffallende Parallelen. In beiden Ländern besteht die Hilfe aus lokalen, nach Ermessen zugeteilten Leistungen, die mit Sozialarbeit und weitläufigeren Verwandtschaftspflichten verbunden werden. Die Höhe der Zuschüsse ist relativ grosszügig bemessen, trotzdem erheben nur wenig Menschen Anspruch auf Sozialleistungen, was nicht nur auf eine hohe Beschäfti-

gungsrate, sondern auch auf das mit der Wohlfahrt verbundene Stigma und auf den Einfluss der Sozialarbeiter zurückzuführen ist.

Obwohl Norwegen als moderner Wohlfahrtsstaat gilt, sind in der Politik der sozialen Sicherheit und in der Familienpolitik auch traditionelle Elemente zu finden. Das norwegische Einkommenssystem enthält beispielsweise Massnahmen, wie Steuererleichterungen für Familien und Kindergeld, welche die Rolle des Mannes als „Alleinernährer der Familie“ absichtlich oder unabsichtlich fördern. Auf dem Gebiet der Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen muss noch einiges verbessert werden. Dazu gehören die Förderung der Rechte der Väter, eine verstärkte Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung, die Verbesserung der Situation in Bezug auf Gewalt gegen Frauen und die Förderung der wirtschaftlichen Gleichstellung von Männern und Frauen.

Trotz allem war Norwegen eines der ersten Länder, das neue Ideen in die Familienpolitik eingebracht hat. Es setzte den ersten Minister für Kinder- und Familienangelegenheiten ein und baute ein trotz bemängelter Unzulänglichkeiten gut funktionierendes System von Kinderbetreuungsstätten auf. Die Verfechter von Massnahmen zur Förderung und Gewährleistung der Chancengleichheit von Mann und Frau können sich auf wirtschaftliche Fakten stützen, die belegen, dass die Gleichstellung der Geschlechter durchaus mit hohen Produktionsraten und Geburtsraten einhergeht, ja diese sogar fördern kann.

Der Arbeitsmarkt ist in Norwegen ein wichtiges Instrument für die Realisierung des Prinzips "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" und der Gleichstellung von Mann und Frau. Mehrere interessante Initiativen sollen Männern und Frauen bessere Möglichkeiten verschaffen, Karriere und Betreuung von Familienangehörigen oder eine ehrenamtliche öffentliche Tätigkeit unter einen Hut zu bringen.

Die Debatte über die nationale bzw. lokale Positionierung der Regelungen der sozialen Sicherheit scheint sich auf den ersten Blick um völlig gegensätzliche Ansichten zu drehen. Gewisse Kreise plädieren für eine zentralisierte Koordinierung der Leistungen, während die Sozialämter weiterhin auf lokaler Ebene arbeiten sollen (Vorteil: mehr Zeit für Beratung und Betreuung durch den Transfer der aufwändigen finanziellen Abklärungen auf die nationale Ebene). Andere wiederum würden eine vermehrte Verlagerung der Sozialhilfeleistungen auf die lokale Ebene befürworten (Vorteil: ermöglicht die lokale Koordination verschiedener Interventionsbereiche).

Grundsätzlich streben die Befürworter beider Alternativen das gleiche Ziel an, nämlich koordinierte und integrierte, massgeschneiderte Interventionen möglichst nahe zu den betroffenen Personen.

## 5. Politik der Grossstädte in den Niederlanden

Die Grossstadtpolitik (GSP) der Niederlande, die sich anfangs auf die vier grössten Städte beschränkte und aus der sich mit der Zeit ein nationales Programm und ein loses Netzwerk aus 25 Städten entwickelte, hat zu folgenden wesentlichen Ergebnissen geführt:

- Eine gemeinsame (nationale) Stadtpolitik kann zur Qualität der (sozialen) Stadtentwicklung beitragen. Ebenfalls einen wichtigen Beitrag können Instrumente leisten, die der Evaluierung, dem Monitoring und dem gegenseitigen Austausch dienen, wie zum Beispiel Besuche von externen Fachleuten und gewählten Politikern anderer Städte, Selbstbeurteilungen der Städte, Wissenszentren für Stadtpolitik und die Möglichkeit, eine Experten-Gruppe beizuziehen.
- Eine landesweite Stadtpolitik kann die Dringlichkeit der Problembewältigung an alle Ebenen vermitteln. Über die GSP haben die Städte die nationale Verwaltung auf die Dringlichkeit der Problembewältigung aufmerksam gemacht. Ausserdem wurde bei den Städten das Bewusstsein geweckt, dass Sozialprobleme Priorität haben. Einige Provinzen

haben in den sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen der Städte ein neues Betätigungsfeld mit neuen Aufgaben gefunden.

- Die GSP vermittelt einen Einblick in die Möglichkeiten politischer Integration (und zeigt Hindernisse auf). Auch hier ist zumindest das Bewusstsein über die Lücken sehr schnell gewachsen.
- Es besteht die Gefahr, in eine technokratisch-bürokratische Politik abzugleiten. Der deutliche Stempel, den die Beamten in Ministerialbehörden und Rathhäusern der Politik aufdrücken, bietet eindeutig Vorteile: Es besteht grösstmögliche Einigkeit über die politische Richtung. Das Fortbestehen der Politik ist, unabhängig von der politischen Couleur der Landes- und Lokalbehörden, mehr oder weniger gewährleistet. Die Landespolitiker halten sich jedoch zu stark zurück. Weder steuern sie die örtlichen Fachleute und Politiker, noch stärken sie ihnen den Rücken.
- In welchem Umfang sollte eine Zentral-, Föderal- oder Bundesregierung versuchen Ziele zu formulieren? Wie in der niederländischen Fallstudie deutlich wurde, waren landesweite Ziele nicht sonderlich erfolgreich. Dadurch könnte der Eindruck noch verstärkt werden, dass es sich bei der Stadtpolitik um eine apolitische, technokratische Angelegenheit handelt. Die Harmonisierungstendenz hält die Städte davon ab, ihre eigenen Probleme und Stärken und die spezifischen Möglichkeiten, die in ihrer eigenen Gesellschaft stecken, genauer unter die Lupe zu nehmen. Eine mögliche Antwort auf dieses Problem könnte darin bestehen, weniger Ziele zu formulieren und vermehrt in gemeinsame Anstrengungen zur Ausarbeitung einer lokalen, besser noch einer regionalen Agenda zu investieren.
- Es besteht die Notwendigkeit zwischen den Ebenen wechseln zu können. Beinahe zehn Jahre nationaler Grossstadtpolitik haben gezeigt, wie wichtig es ist, auf allen Ebenen zu arbeiten und diese Ebenen auch jederzeit wechseln zu können. Die Behörden aller Ebenen sollten ihre Politik dem jeweiligen Problem anpassen können.
- Die regionale Dimension der (sozialen) Stadtpolitik muss gestärkt werden. Regional sollten auf gesetzlicher oder freiwilliger Basis beruhende Koordinationsstrukturen entwickelt werden. Die Region in den Niederlanden gibt Anlass zur Sorge, wobei keine Ebene bereit oder in der Lage ist, die anderen Ebenen zu echter Zusammenarbeit zu zwingen oder dazu zu überreden. In sieben Gebieten wurden zwar formalisierte Regionalbehörden eingesetzt. Sie sind jedoch stark an die Gemeinden gebunden und werden nur als organisatorische Einheiten einer kleinen Anzahl gemeinsamer Bereiche (Polizei, medizinische Hilfe, allgemeine Pflegeeinrichtungen) betrachtet. Doch Verbesserungen zeichnen sich ab. Städte und Provinzen suchen nach Kooperationsmöglichkeiten, die auf Komplementarität beruhen (lernen aus den Unterschieden zwischen den grössten Städten und den kleineren/ländlichen Gemeinden in der Umgebung), um die Nebeneffekte des Wettbewerbsdenkens zu vermeiden (d.h. möglichst viele Vorteile, aber keine Nachteile).

## 6. Die Neighbourhood Renewal Strategy in England

Im Jahr 2001 lancierte die britische Regierung die Neighbourhood Renewal Strategy (NRS), eine nationale Strategie zur Erneuerung benachteiligter Stadtteile. Sie hatte zahlreiche interessante Vorläufer und funktioniert heute als eine Art Dachstruktur, unter der landesweit verschiedene grössere und langfristige Programme vereinigt sind.

Die Herausforderungen, welche die Schweizer und die englischen Städte bewältigen müssen, sind nur schwer vergleichbar. Doch trotz der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und der berechtigten

Kritiken (wobei die vertikalen Beziehungen das grösste Problem darstellen) enthält die NRS interessante Ansätze für die Entwicklung einer (sozialen) Stadtpolitik in der Schweiz. Der Bericht hebt folgende Elemente besonders hervor:

- die horizontale Kooperation und Koordination: Zusammenarbeit innerhalb der Regierungsbehörden, der örtlich-strategischen Partnerschaften (Local Strategic Partnerships, LSP) und des Neighbourhood Managements;
- die Art und Weise, wie die Probleme von der Zentralregierung angegangen werden;
- die Vorgehensweise bei der Strategieentwicklung: Strategieplanungsteams, erkennbare Mitarbeit von Fachleuten und praxisorientierten Mitarbeitern;
- die innovativen Elemente: nachhaltiges Zukunftsdenken, genau definierte Ziele, Schlüsselverpflichtungen, Statistiken zu Stadtteilen;
- die Vorgabe von Planzielen als eine mutige und ehrgeizige Herausforderung, obwohl sie auch einige Probleme mit sich bringt (Zahlen sind manipulierbar, es besteht Nachahmungsgefahr): die Erhöhung der festgelegten Mittelwerte ist unzureichend;
- die Konzentration auf das Konzept als Ganzes sowie auf nachhaltige Veränderungen anstatt auf kurzlebige Einzelprojekte;
- die Notwendigkeit der Gemeinschaftsbeteiligung als eines der wichtigsten Anliegen der Regierung;
- die Tatsache, dass die Lokalbehörden zwar die Verantwortung tragen, die Entscheidungsgewalt jedoch bei der LSP liegt. Die LSP empfiehlt den Behörden von Beginn an andere Partner in den Prozess mit einzubeziehen, damit bereits die Ausarbeitung der lokalen Strategie und nicht nur ihre Umsetzung auf gemeinsamer Basis erfolgt;
- die Bedeutung, die dem Lernprozess, dem Informationsaustausch und der Informationsverbreitung beigemessen wird;
- die Innovationen in politischen Bereichen wie Jugendpolitik, Beteiligung örtlicher Gemeinschaften, interkulturelle Aktionen.

## **7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Der erste Teil der Schlussfolgerungen befasst sich mit Entwicklungen, Meinungen und Strategien in Bezug auf die vertikale Koordination und Kooperation. Die neuen Wechselbeziehungen und die gegenseitige Unterstützung sind die Kernpunkte dieser Strategie. Es geht aber auch darum, die komplexen Strukturen durch eine vereinfachte, klarere Verteilung der Kompetenzen zu vereinfachen und die Umsetzung zu verbessern. Subsidiarität und selektive Dezentralisierung sind die wichtigsten Konzepte.

Der zweite Teil beleuchtet die horizontalen Beziehungen, wie die Kooperation zwischen Regierungsämtern, Städten, Kantonen und regionalen Körperschaften. Ausserdem geht er auf die politische Integration und die neuen Netzwerke auf Stadt- und Agglomerationsebene ein. Die politische Integration auf höherer Ebene kann massgeblich zu einer erfolgreichen Integration auf einer tieferen Ebene beitragen. Kooperation führt nicht zwingend zu neuen, gesetzlich verankerten Strukturen. Sie kann ihre auf Freiwilligkeit basierende Form durchaus beibehalten, wie dies in den französischen Agglomerationen und in den örtlich-lokalen Partnerschaften in England deutlich wird.

In einem dritten Teil werden verschiedene, in bestimmten Bereichen vorgenommene Neuerungen vorgestellt. Es werden sechs positive Beispiele aus den Fallstudien dieses Berichts hervorgehoben:

- die gebietsorientierte Politik: Wie am Beispiel Englands und in etwas geringerem Ausmass der Niederlande gezeigt wurde, sollte die Politik auf die schwächsten Gebiete ausgerichtet werden, nur so können gute Resultate erzielt werden;
- das Mainstreaming und die Verbesserung von bestehenden Dienstleistungen, wie in der Neighbourhood Renewal Strategy, bewirken kulturelle Veränderungen innerhalb der Organisationen und strukturelle Verschiebungen in Bezug auf den Einsatz der Ressourcen;
- die Integration von Arbeits- und Einkommensdienstleistungen, wie beim französischen Mindesteinkommen RMI;
- die Einrichtung von (nachfrageorientierten) integrierten Dienststellen, wie die zentrale Anlaufstelle für Sozialhilfe in Madrid;
- der Arbeitsmarkt und die Modernisierung der sozialen Sicherheit in Norwegen;
- die moderne Familienpolitik in Norwegen.

Im vierten Teil wird die Frage der (finanziellen) Solidarität in den Beziehungen zwischen den verschiedenen politischen Ebenen diskutiert. Folgende Themen sind wichtig:

- die Aufteilung der organisatorischen und finanziellen Aufgaben der Sozialhilfe auf die verschiedenen Regierungsebenen: Gleichgewicht zwischen gleichen sozialen Rechten (Gleichstellung) und massgeschneiderten Lösungen (Qualität);
- die Verbesserung der finanziellen Autonomie der Städte im Zusammenhang mit ihrer lokalen Sozialpolitik;
- die Solidarität zwischen den Städten und den Nachbargemeinden: freiwillige Solidarität;
- die Solidarität zwischen reicheren und ärmeren Stadtteilen innerhalb und zwischen den einzelnen Städten: obligatorische Solidarität.

Der letzte Teil enthält Empfehlungen und fasst einige Diskussionen der Fachtagung zusammen, die zum besseren Verständnis dieser Empfehlungen beitragen sollen. Die verschiedenen Empfehlungen wurden unter den folgenden vier Punkten zusammengefasst:

- Zur Erstellung einer sozialpolitischen Agenda sollten folgende Regeln eingehalten werden:
  1. Organisation von öffentlichen Diskussionen auf neutralem Boden und unter Beteiligung aller betroffenen Partner;
  2. Einschlägige Fakten und Zahlen sammeln und veröffentlichen;
  3. Einsatz von Interessengruppen und Organisationen als Druckmittel;
  4. Suche nach der geeigneten Formulierung des Themas;
  5. Pilotprojekte mit neuen Ansätzen und flexiblen / auf eine freiwillige Basis gestützte Strukturen.
- In Bezug auf die geeigneten Regierungsstrukturen für die soziale Stadtpolitik wurde Folgendes festgestellt:
  1. Das Subsidiaritätsprinzip ist von grossem Nutzen, wenn es konsequent und flexibel angewandt wird.
  2. Ein offenes Koordinationsverfahren, wie es in der EU zur Anwendung kommt, könnte ein interessantes Arbeitsmodell für die Schweiz sein. Aus den vorliegenden

- Länderbeispielen sollten allerdings Lehren gezogen werden. Die Umsetzung eines solchen Verfahrens – kombiniert mit dem Subsidiaritätsprinzip – würde dazu führen, dass jede Regierungsebene (in ihrem eigenen Kompetenzbereich) für die Festsetzung ihrer eigenen Ziele verantwortlich wäre. Die Ebene, die die Kompetenzen zuteilt, schreibt auch die Umsetzungsmechanismen vor und erstellt die Agenda (oder zumindest Teile davon).
3. Es wird empfohlen, sich vermehrt auf freiwillige und auf mehreren Ebenen / mehreren Gebieten angesiedelte Partnerschaften zu konzentrieren, statt alle Kompetenzen auf eine Ebene zu übertragen oder neue Regierungsebenen mit neuen territorialen Grenzen zu schaffen. Falls dennoch neue Regierungsebenen geschaffen werden, sollten sie zumindest das Resultat und nicht die Grundlage von Kooperationsprozessen sein.
  4. Die Projektabläufe sind zu vereinfachen, indem für jedes Projekt ein Projektverantwortlicher eingesetzt wird.
- Der Schlüsselbegriff einiger praktischer Empfehlungen lautet Sichtbarkeit:
1. Die Sichtbarkeit für die Leistungsberechtigten (Sensibilisierung) ist ein wesentlicher Faktor bei der Durchsetzung gleicher Rechte.
  2. Die Sichtbarkeit der sozialen Dienstleistungen und ihrer Bezüger und die Sichtbarkeit der Aktionen und Resultate integrierter Projekte und Programme sorgt für politische Legitimität. Gleichzeitig legitimiert sie die politischen Entscheidungsträger, die sich für diese Aktionen und Programme eingesetzt haben
  3. Die Einrichtungen und Fachleute können ihre gemeinsamen Aktionen durch die Gewährleistung der Sichtbarkeit bei der Festlegung der Themen, Probleme und Infrastrukturen für die (sozialen) Aktionen verbessern. Gleichzeitig kann die Sichtbarkeit als Instrument eingesetzt werden, um die Bedeutung dieser Themen und Probleme und den Bedarf an Unterstützung durch die Behörden deutlich zu machen.
- Die Notwendigkeit einer guten Evaluierung der integrierten Sozialpolitik wird allgemein anerkannt, dennoch mangelt es bislang an guten Evaluierungsstudien. Monitoring ist ein häufig eingesetztes Instrument und es existieren auch einige interessante Fallbeschreibungen. Über die Zufriedenheit der Benutzer, Leistungsbezüger, Bewohner und Bürger liegen jedoch kaum Untersuchungen vor. Die meisten Studien befassen sich mit den direkten Zielen (Output) und geben die Sicht der Regierung wieder. Nicht nur Ergebnisstudien (Outcome), sondern auch Längsschnitt- oder Vergleichsstudien fehlen fast gänzlich.



## Città europee e politica sociale locale

### Riassunto

Il presente rapporto presenta i risultati di un'indagine esplorativa sulle città europee e sulla politica sociale locale condotta per conto dell'Ufficio federale svizzero delle assicurazioni sociali. Lo studio intende contribuire al dibattito in corso sulla politica urbana e degli agglomerati in Svizzera. Più in particolare, il committente dello studio è interessato ai Paesi in cui sono state sviluppate politiche urbane integrate, compresa la politica sociale locale.

### Introduzione: i quesiti dell'indagine, la scelta degli argomenti e il metodo di ricerca

I quesiti principali su cui è incentrata la ricerca possono essere così riassunti:

1. Politiche sociali urbane - perché? Obiettivi e motivazioni.
2. Che cosa sta succedendo a livello di politiche sociali urbane? Fatti, cifre, strategie, programmi e progetti.
3. Quali sono i nuovi sviluppi ispiratori su cui concentrarsi (in Svizzera e all'estero)?

Lo studio è iniziato con una serie di interviste condotte in Svizzera per individuare le questioni centrali delle politiche (sociali) urbane e per raccogliere informazioni sulle strategie e sulle misure a diversi livelli politici: federale, cantonale e comunale.

Analizzando le informazioni raccolte con le interviste abbiamo suddiviso gli argomenti nelle categorie seguenti:

- *buon governo*: questioni strutturali d'integrazione delle politiche entro e fra diversi livelli governativi; conseguenze (finanziarie) dei cambiamenti sul piano delle competenze;
- *questioni e soluzioni di politica sociale*: scelta di prestare un'attenzione particolare ai settori del lavoro e del reddito; famiglie bisognose; politica d'uguaglianza e politiche familiari moderne; coesione sociale: integrazione delle minoranze, isolamento; alloggi;
- *processo della prassi sociale*: ricerca sia di cambiamenti istituzionali che di cambiamenti nella cultura professionale per lanciare prassi di politica sociale locale più integrate e basate sulla domanda.

Per raccogliere proficuamente informazioni su questi argomenti in vari Paesi europei, abbiamo preferito analizzare alcuni casi specifici piuttosto che fornire un'analisi sulla situazione generale di ciascun Paese. Per ogni caso preso in esame (cfr. punti 2 - 6 seguenti) lo studio fornisce una breve panoramica del contesto nazionale e degli sviluppi (politici) rilevanti. Prosegue con una descrizione delle principali caratteristiche della politica (stato attuale) e dei cambiamenti intervenuti nelle relazioni verticali e orizzontali ad essa specifiche (processo) e termina con la presentazione dei risultati ed indicando alcuni temi utili al dibattito in corso in Svizzera.

Al termine di questo studio esplorativo, il committente ha organizzato un incontro tra esperti allo scopo di studiare i risultati ottenuti nei casi presi in esame e le possibili implicazioni che essi potrebbero avere per la Svizzera. Le conclusioni del gruppo di ricerca sono state discusse dai rappresentanti dei sei Paesi interessati dallo studio: Svizzera, Norvegia, Inghilterra, Spagna, Paesi Bassi e Francia.

## 1. Temi interessanti per la Svizzera – sintesi dei risultati principali

Gli attuali modelli d'integrazione orizzontale e verticale della politica emersi in risposta alle questioni urbane non hanno modificato la posizione tradizionalmente forte dei Cantoni nell'architettura svizzera delle relazioni intergovernative. Le tendenze alla "metropolizzazione" e lo sviluppo verso relazioni intergovernative più eterogenee, come pure l'accettazione della reciproca dipendenza, hanno interessato le relazioni intergovernative precedentemente omogenee e gerarchiche, ma non hanno finora portato all'affermazione di un governo urbano forte rispetto a livelli territoriali più elevati.

Ciononostante è andata lentamente ma costantemente sviluppandosi una politica nazionale degli agglomerati, prova ne sia che il concetto di "agglomerato" è espressamente citato in un articolo della nuova Costituzione recentemente entrata in vigore. In questa politica degli agglomerati, tuttavia, la politica sociale è un campo relativamente poco sviluppato. Inoltre, il dibattito sull'integrazione e sul coordinamento dell'erogazione dei servizi di sicurezza sociale a livello federale, cantonale e comunale - dibattito incentrato sulla redistribuzione finanziaria tra i vari livelli – sembra progredire soltanto a piccoli passi.

Oltre ad un adeguamento delle relazioni e delle strutture tra i vari livelli governativi ed all'interno di essi, oggi occorrono nuove forme di cooperazione e coordinamento. Ma non sempre la volontà di investire in nuove forme di collaborazione è forte come potrebbe. La cooperazione con ONG e aziende nell'ambito di partenariati tra enti pubblici e privati e la disponibilità dei Cantoni a scambiarsi esperienze sono suscettibili di miglioramento.

Un grave difetto dei settori della politica concernenti le città è che ogni legge è considerata a sé stante, mentre servono soluzioni integrate a livello nazionale. Nel frattempo, le città hanno capito che l'unico modo per procedere con successo verso una maggiore integrazione e cooperazione è seguire la strategia dei piccoli passi, dimostrando con i fatti che le cose possono funzionare. A livello locale, parecchie città si stanno dando da fare per integrare servizi (nei cosiddetti *one stop shop* o sportelli unici) e cambiare l'atteggiamento delle organizzazioni in campo sociale. Responsabili politici locali e professionisti elaborano programmi sociali in cui i diversi aspetti della politica urbana sono inseriti in un unico contesto.

L'integrazione di questi programmi sociali in politiche urbane più vaste e l'integrazione di aspetti territoriali ed economici nei programmi sociali sembrano essere passi difficili da compiere. Da un confronto internazionale, le città svizzere non risultano essere all'avanguardia. La politica degli agglomerati può anche funzionare in modo integrativo, ma per il momento il lavoro sui diversi settori sta procedendo in tutt'altro modo e cioè all'insegna della separazione.

## 2. Il sistema del reddito minimo (Revenu Minimum d'Insertion, RMI) a Rennes (Francia)

La lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale è uno degli elementi fondamentali delle politiche sociali di ogni Paese. L'RMI è un esempio eccellente di come le complesse relazioni tra i diversi livelli governativi, all'interno di essi e tra interventi governativi e non governativi possono tanto favorire quanto intralciare le buone prassi locali. Inoltre, l'RMI è un esempio di politica sociale in cui le città giocano (o meglio devono giocare) un ruolo importante senza disporre di competenze formali attribuite loro dalla legislazione.

I risultati rilevanti per la Svizzera si situano in tre ambiti:

- le questioni strutturali circa i ruoli e le responsabilità di diversi livelli governativi;

- le questioni culturali circa la cooperazione e il partenariato tra i diversi livelli governativi, all'interno di essi e tra istituzioni pubbliche e private;
- la collaborazione e il reciproco apprendimento dei professionisti del settore.

Alla domanda “che cosa si potrebbe migliorare a livello strutturale?”, si riscontra una convergenza di opinioni in direzione di una sussidiarietà ben organizzata tra i diversi livelli governativi. Tre le variabili principali che dovrebbero definire le regole di questa sussidiarietà: l'importanza della distanza rispetto alla vicinanza, la realtà di contesti diversi, l'importanza dell'uguaglianza rispetto alla specificità. Si dovrebbe riflettere attentamente prima di stabilire quale sia il livello più appropriato per affrontare ogni argomento specifico. C'è un gran bisogno di soluzioni su misura sia a livello di reddito garantito che di integrazione. Nondimeno, il senso di giustizia e di solidarietà chiede uguale trattamento per i cittadini quando si tratta di reddito, garanzie di base e bisogni primari. Questo significa che sembra meno opportuno seguire opzioni generali come la decentralizzazione, la *deregulation* e la privatizzazione.

Inoltre, la regolamentazione dell'RMI francese ha tutta una serie di caratteristiche simili al metodo aperto europeo del coordinamento. Compiti e obiettivi vengono stabiliti a livello centrale (o di comune accordo), ma le autorità locali possono decidere circa i metodi e gli strumenti per realizzarli. Un punto forte dell'RMI è il quadro ampio ma vincolante all'interno del quale i governi locali devono agire.

Il successo del caso di Rennes sembra essere in gran parte legato all'esistenza di una cultura cooperativa. Due fattori fondamentali sono:

- la tradizionale importanza delle organizzazioni della società civile all'interno di movimenti sociali (cristiano-democratici) e reti politiche forti;
- la continuità e il volontarismo della politica locale (socialdemocratica).
- La solidarietà finanziaria nell'ambito di Rennes Métropole è sia espressione che garanzia della continuità di questa cultura cooperativa. La creazione di “vicinanza fisica” tra le autorità e i lavoratori a diversi livelli aiuta inoltre a promuovere questa cultura cooperativa, che ha anche creato istituzioni private forti, i cui interessi e le cui lotte istituzionali sono però talvolta controproducenti per l'efficacia della politica.

Per offrire un miglior servizio al pubblico, nei centri distrettuali della città di Rennes si è provveduto a unire istituzioni e professioni diverse. Naturalmente, ciò semplifica la vita agli utenti e inoltre può aiutare i professionisti a organizzare una catena di servizi destinati a specifiche categorie di persone. Questo, però, in sé non aiuta gli utenti a trovare una risposta integrata ai loro problemi quotidiani. È essenziale che diverse categorie di professionisti offrano questo tipo di approcci integrati.

È importante osservare che spesso queste forme di erogazione dei servizi vengono introdotte per ragioni di efficienza, ma sembrano avere più effetti sul fronte dell'efficacia.

### **3. Sportelli unici (one stop shop) per i servizi sociali a Madrid**

Questo capitolo è dedicato al caso dei servizi sociali forniti nella città di Madrid attraverso i “centri di servizi sociali”. Questi 25 sportelli unici dei servizi sociali sono dislocati nei diversi distretti della città di Madrid. Sono aperti a tutti i cittadini e rappresentano il loro primo punto di contatto per le questioni inerenti ai servizi sociali.

A causa dell'azione di vasta portata dei centri di servizi sociali l'infrastruttura ha dovuto essere adattata. La maggiore visibilità crea nuovi problemi: è 'l'altra faccia del successo'. Uno dei risultati positivi ottenuti è che numerosi giovani hanno trovato lavoro nei centri.

L'introduzione degli sportelli unici a Madrid ha prodotto i vantaggi seguenti:

- si è creato uno scambio di informazioni e comunicazioni tra i tre livelli governativi: un risultato apprezzabile dal momento che quasi sempre la cooperazione formale si limita a un solo livello governativo;
- le procedure sono state semplificate e sono stati sviluppati criteri generali su come procedere nei diversi ambiti di servizio;
- la possibilità di raccogliere sistematicamente dati dà impulso ai processi gestionali;
- la vicinanza ai cittadini ha dato la possibilità di lavorare con i responsabili di progetto, ha permesso di capire meglio i bisogni dei cittadini (locali) e, a causa di questo successo, è aumentato il numero dei clienti che si rivolgono ai centri.

Impiantare centri di servizi sociali non è semplice. Occorrono mezzi finanziari per creare le infrastrutture ed è importante investire nel personale al fine di operare un cambiamento nella cultura professionale. Per di più, un fattore di successo importantissimo è la flessibilità, ovvero la necessità di creare una struttura realizzabile e forte senza però dar vita a un'istituzione rigida e/o permanente.

#### **4. Norvegia: all'incrocio tra politica familiare e sicurezza sociale**

I Paesi scandinavi hanno una lunga tradizione in fatto di buoni servizi nel campo della politica familiare. In Norvegia, nell'ambito della politica sociale e in particolare della politica familiare, la povertà delle famiglie e dei bambini e le pari opportunità per uomini e donne sono questioni ampiamente discusse e sono oggetto di legislazione. Vi sono notevoli analogie tra il sistema di assistenza sociale norvegese e quello svizzero. In entrambi i Paesi, l'assistenza consiste in una combinazione di sovvenzioni discrezionali locali, lavoro sociale e obblighi familiari in senso lato. Il livello delle indennità è relativamente alto, ma in pochi chiedono l'assistenza sociale, non solo a causa dei tassi di occupazione relativamente alti, ma anche per via della stigmatizzazione del ricorso all'aiuto sociale e dei poteri concessi agli assistenti sociali.

La Norvegia è considerata uno Stato sociale moderno, ma nella sua politica familiare e di sicurezza sociale si ravvisano elementi tradizionali. Il sistema dei redditi norvegese prevede misure che sostengono, deliberatamente o meno, la famiglia che ruota attorno al capofamiglia maschio, p. es. speciali sgravi fiscali in favore delle famiglie e assegni per i figli. Nel campo della parità dei diritti fra uomini e donne i compiti per il futuro sono i seguenti: promuovere i diritti dei padri, fare in modo che questi ultimi partecipino maggiormente alla cura dei figli, migliorare la situazione per quanto riguarda la violenza contro le donne e favorire l'uguaglianza economica tra uomini e donne.

Detto questo, la Norvegia è stata uno dei primi Paesi a introdurre soluzioni innovative nella politica sociale della famiglia. È stata il primo Paese ad avere un ministro per le questioni dell'infanzia e della famiglia e – a dispetto di tutti i difetti che gli si possono attribuire – anche un sistema ben congegnato di infrastrutture per la custodia dei figli. I sostenitori di misure (comprese le quote) atte a promuovere e garantire pari opportunità a uomini e donne sono confortati dai risultati economici, che dimostrano che l'uguaglianza tra i sessi non solo è compatibile con tassi di produttività e di natalità elevati, ma può addirittura favorirli.

In Norvegia, un importante strumento per avvicinarsi alla parità di trattamento economico e per promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne è il mercato del lavoro. Svariate iniziative interessanti

mirano a migliorare la situazione di quelle donne e di quegli uomini che vorrebbero conciliare la carriera con la cura dei familiari o con il volontariato sociale.

Il dibattito tra chi vorrebbe che il sistema della sicurezza sociale rientrasse nelle competenze delle autorità locali e chi vorrebbe invece che fosse una responsabilità del governo centrale sembra essere fondato su opinioni a prima vista totalmente opposte. C'è chi chiede che le indennità vengano coordinate a livello centrale e che i servizi sociali continuino ad essere forniti a livello locale (col vantaggio di avere più tempo per la consulenza e di non perdere più tempo in dispendiosi accertamenti finanziari, che verrebbero trasferiti a livello nazionale). C'è chi invece chiede di decentralizzare ancora di più i sistemi di indennità sociale (rendendo possibile il coordinamento locale attraverso diversi ambiti d'intervento). Fondamentalmente, tuttavia, entrambi gli schieramenti vogliono la stessa cosa, vale a dire interventi su misura, coordinati e integrati, il più vicino possibile agli interessati.

## 5. Major Cities' Policy (politica delle maggiori città) nei Paesi Bassi

I principali risultati della *Major Cities Policy* (MCP) dei Paesi Bassi – che parte dalle quattro maggiori città per passare poi a un programma nazionale e a una rete di 25 città – si situano negli ambiti seguenti:

- una politica urbana (nazionale) comune può contribuire a migliorare la qualità della politica urbana (sociale). A questo scopo, possono rivelarsi utili alcuni strumenti di valutazione, monitoraggio e reciproco apprendimento come visite da parte di esperti esterni e di politici eletti in altre città, autovalutazione da parte delle città, un centro di conoscenza sulla politica urbana e la possibilità di avvalersi dell'assistenza di un gruppo di esperti;
- una politica urbana nazionale può trasmettere un senso d'urgenza a tutti i livelli. Con la MCP, le città hanno trasmesso all'amministrazione nazionale un senso d'urgenza che prima mancava. Un altro degli effetti riscontrati è che le città stesse hanno scoperto che i problemi sociali sono una priorità. Alcune province hanno capito che le condizioni economiche e sociali delle città sono un settore in cui devono essere assunte nuove responsabilità;
- comprensione del cammino da percorrere verso l'integrazione politica e degli ostacoli di cui è disseminato. Perlomeno, la consapevolezza che la mancanza d'integrazione politica non è auspicabile è cresciuta in fretta;
- rischio di impantanarsi in politiche tecnocratiche e burocratiche. La forte influenza che i funzionari regionali e municipali esercitano sulla politica ha chiari vantaggi: massimo accordo sulla direzione della politica e continuità politica, a prescindere dal colore dei governi nazionali o locali. Ma i politici nazionali si tengono troppo in disparte, evitando di indirizzare e di sostenere i professionisti e i politici locali;
- in che misura un governo centrale, federale o anche confederale dovrebbe tentare di formulare degli obiettivi? Come abbiamo visto nel caso olandese, la fissazione di obiettivi a livello nazionale non è stata uno degli aspetti di maggior successo della politica urbana e potrebbe rafforzare l'impressione che la politica urbana sia apolitica e tecnocratica. La tendenza all'armonizzazione impedisce alle città di esaminare attentamente i propri problemi, i propri punti di forza e le possibilità specifiche insite nella loro società. Una risposta potrebbe consistere nel formulare meno obiettivi e nell'investire di più in sforzi comuni volti a stabilire un ordine del giorno locale o preferibilmente regionale;
- c'è bisogno di spostarsi continuamente da un livello all'altro. Quasi un decennio di politica urbana nazionale ha chiaramente dimostrato la necessità di lavorare a tutti i livelli e di

spostarsi continuamente da un livello all'altro. I governi di ogni livello dovrebbero essere in grado di adeguare le loro politiche in base alla natura dei problemi;

- occorre consolidare la dimensione regionale della politica urbana (sociale). Strutture di coordinamento volontarie o prescritte dalla legge dovrebbero svilupparsi a questo livello. La situazione delle regioni olandesi è preoccupante, dato che nessun livello è disposto né capace a costringere o invogliare gli altri a investire veramente nella cooperazione. Certo, in sette aree sono state istituite autorità regionali formali, ma queste sono molto legate ai Comuni e sono viste solo come organismi che si occupano di un numero minimo di questioni comuni (polizia, soccorso medico, assistenza generale). Pare tuttavia che le cose stiano cambiando. Le città e le province cercano la cooperazione sulla base della complementarità (sfruttano la differenza tra le maggiori città e i Comuni più piccoli/rurali circostanti) per evitare gli effetti collaterali della competizione (tutti i Comuni fanno a gara per collezionare aspetti positivi ed evitare quelli negativi).

## **6. La strategia di sviluppo dei quartieri (The Neighbourhood Renewal Strategy) in Inghilterra**

Nel 2001 il governo britannico ha lanciato la *Neighbourhood Renewal Strategy* (NRS). Questa strategia nazionale ha avuto molti precedenti interessanti e attualmente è come un ombrello aperto su vari programmi nazionali vasti e a lungo termine.

È difficile fare un paragone tra le sfide che le città svizzere e quelle inglesi stanno affrontando. Ma a dispetto di tutte le differenze contestuali e di tutte le critiche che si possono rivolgere a questa strategia (essendo le relazioni verticali uno dei maggiori punti d'interesse), la *Neighbourhood Renewal Strategy* contiene elementi interessanti per lo sviluppo delle politiche urbane (sociali) in Svizzera. Il rapporto mette in risalto gli elementi seguenti:

- modalità interessanti di cooperazione e coordinamento orizzontali: lavoro congiunto nell'ambito del governo, dei cosiddetti Local Strategic Partnerships (partenariati strategici locali, LSP) e nella gestione dei quartieri;
- il modo in cui i problemi urbani vengono affrontati nel cuore del governo centrale;
- il modo in cui la strategia è stata sviluppata: gruppi d'azione politica; il contributo fornito dai professionisti e da altri soggetti sul campo è chiaramente visibile;
- elementi innovativi: visione a lungo termine, obiettivi chiari, impegni chiave, statistiche relative ai quartieri;
- sebbene comporti certe insidie (le cifre possono essere manipolate, si può copiare), stabilire obiettivi di base è un tentativo coraggioso e ambizioso: non ci si accontenta di aumentare i livelli medi;
- meglio concentrarsi su cambiamenti tradizionali e sostenibili anziché gestire solo progetti di breve durata;
- necessità di lavorare sul coinvolgimento della collettività portata al cuore del governo;
- il fatto che le autorità locali sono responsabili, ma a decidere è una LSP. L'autorità è così obbligata a trovarsi altri partner fin dall'inizio. In questo modo, lo sviluppo di una strategia locale, e non solo la sua realizzazione, diventa oggetto di un'azione congiunta;
- l'attenzione prestata all'apprendimento, alla condivisione delle informazioni e alla diffusione;

- innovazioni in ambiti della politica quali la politica giovanile, la prevenzione del crimine, il coinvolgimento di comunità locali e le iniziative interculturali.

## 7. Conclusioni e raccomandazioni

La prima parte delle conclusioni riguarda gli sviluppi, le opinioni e le strategie relative al coordinamento e alla cooperazione verticali. Si tratta di individuare nuove interdipendenze e di riconoscere l'esigenza di un'assistenza reciproca. Ma ci sono anche la complessità strutturale e il bisogno di migliorare la realizzazione semplificando e chiarendo la ripartizione delle competenze. I concetti chiave di questa parte sono la sussidiarietà e il decentramento selettivo.

Nella seconda parte, ci siamo concentrati sulle relazioni orizzontali, quali la cooperazione tra dipartimenti governativi, tra città, tra Cantoni o enti regionali, come pure sull'integrazione della politica e sulle nuove reti di cooperazione a livello di città e agglomerati. L'integrazione della politica a livello elevato può essere essenziale per il successo dell'integrazione a livello più basso. La cooperazione non implica necessariamente la creazione di strutture regolamentate, ma può benissimo mantenere la sua natura volontaria, come nel caso degli agglomerati francesi e delle *Local Strategic Partnership* inglesi.

Nel terzo paragrafo presentiamo alcune innovazioni della politica in settori specifici. Dai casi studiati in questo rapporto abbiamo ricavato sei "buone prassi":

- politiche basate su determinate aree. Come mostra il caso inglese, e in misura minore anche il caso olandese, se si vogliono ottenere risultati, bisogna concentrare le politiche nelle aree più vulnerabili;
- convogliando e migliorando i servizi esistenti, come nella *Neighbourhood Renewal Strategy*, si mira a un cambiamento culturale all'interno delle organizzazioni e a svolte strutturali nel modo di impiegare le risorse;
- integrazione di servizi sul lavoro e sul reddito, come nello schema francese del reddito minimo;
- creazione di servizi integrati (basati sulla domanda), quali l'erogazione di servizi sociali negli sportelli unici di Madrid;
- mercato del lavoro e modernizzazione del sistema di sicurezza sociale in Norvegia;
- politica familiare moderna in Norvegia.

Il quarto paragrafo tratta di questioni di solidarietà (finanziaria) nelle relazioni tra e a diversi livelli della politica. Ecco gli argomenti più importanti:

- ripartizione delle responsabilità organizzative e finanziarie in materia di assistenza sociale tra diversi livelli governativi: tra uguaglianza (diritti sociali) e qualità (soluzioni su misura);
- aumento dell'autonomia finanziaria delle città in relazione alle loro politiche sociali locali;
- solidarietà tra città e Comuni limitrofi: solidarietà scelta volontariamente;
- solidarietà tra quartieri ricchi e poveri all'interno delle città e fra le città: solidarietà imposta.

L'ultimo paragrafo contiene diverse raccomandazioni e riassume alcuni dei dibattiti svoltisi all'incontro degli esperti per meglio posizionare e comprendere le raccomandazioni stesse, che abbiamo suddiviso in quattro gruppi:

- Come creare un ordine del giorno di politica sociale urbana? Ecco le regole che abbiamo stilato:
  1. organizzare dibattiti pubblici (in campo neutro) fra tutte le parti interessate;
  2. raccogliere e diffondere fatti e cifre sulla questione da trattare;
  3. esercitare pressione attraverso organizzazioni e gruppi d'interesse;
  4. trovare il modo giusto per formulare il problema;
  5. cominciare a sperimentare nuovi approcci e strutture flessibili/volontarie.
- Per quanto concerne le strutture di governo adatte alla politica sociale urbana, sono state formulate quattro raccomandazioni:
  1. Il principio di sussidiarietà è molto utile, se usato in modo coerente ma flessibile.
  2. Un metodo di coordinamento aperto, come viene definito nell'UE, potrebbe essere un modello di lavoro interessante da applicare anche nel contesto svizzero. Ma si dovrebbero trarre insegnamenti dai Paesi presi in considerazione in questo studio. La conseguenza di questa raccomandazione – unitamente al principio di sussidiarietà – è che ogni livello governativo sarebbe responsabile di fissare i propri obiettivi (nelle proprie sfere di competenza). Il livello che delega le competenze stabilisce i meccanismi e definisce (in parte) l'ordine del giorno.
  3. Si raccomanda di concentrarsi più sui partenariati volontari multilivello/multiterritoriali che non sul tentativo di raggruppare tutte le competenze a un unico livello o di creare nuovi livelli di governo o nuovi confini territoriali formali. Semmai, queste nuove configurazioni formali dovrebbero essere il risultato di processi di collaborazione e non il loro punto di partenza.
  4. A livello di progetto, si raccomanda di semplificare le cose nominando un capo-progetto per ogni progetto.
- La parola d'ordine di alcune raccomandazioni di prassi sociale è visibilità:
  1. Essere visibili per i clienti (con azioni di vasta portata) è un fattore importante per la realizzazione della parità dei diritti.
  2. La visibilità dei servizi e dei clienti dei servizi sociali e la visibilità delle iniziative e dei risultati di progetti e programmi integrati crea legittimità rispetto alla scena politica, che, a sua volta, dà legittimità ai politici che si sono impegnati a realizzare queste iniziative e questi programmi.
  3. Organizzare la visibilità abbozzando la questione, i problemi e l'infrastruttura (d'intervento) sociale è un modo con cui le istituzioni e i professionisti possono migliorare le loro iniziative congiunte. Al contempo, può essere anche un modo per mettere in evidenza sia l'importanza di questi problemi e questioni che il bisogno di sostegno da parte delle autorità.
- Il bisogno di analisi attendibili delle politiche sociali locali integrate è ampiamente riconosciuto, ma sono stati eseguiti pochissimi studi di valutazione di buona qualità. Si stanno svolgendo numerosi monitoraggi ed esistono interessanti descrizioni di casi. Sono



molto scarsi invece gli studi sulla soddisfazione di utenti, clienti, residenti e cittadini. La maggior parte degli studi riguarda gli obiettivi diretti (rendimento) e riflettono il punto di vista del governo. Se si escludono gli studi longitudinali o comparativi, praticamente non esistono studi attendibili sui risultati.

## Einleitung

Das Verwey-Jonker Institute in den Niederlanden (ein nationales Institut für angewandte Forschung im Sozialbereich) führte diese Explorationsstudie mit dem Titel «Europäische Städte und lokale Sozialpolitik» im Auftrag des schweizerischen Bundesamtes für Sozialversicherung durch. Die Studie ist ein Beitrag zur in der Schweiz laufenden Debatte über die Sozialpolitik in Städten und Agglomerationen. An Erfahrungen aus dem Ausland ist insbesondere eine Arbeitsgruppe interessiert, die sich mit dem Thema einer kombinierten Städte- und Sozialpolitik befasst. Der Auftraggeber der Studie möchte aus den Erfahrungen von Ländern mit einer integrierten Stadtpolitik lernen, die auch eine lokale Sozialpolitik beinhaltet.

## Probleme und Kontext in der Schweiz

Zu Beginn der Studie wurden die zentralen Themen im Bereich der (Sozial-)Politik der Städte definiert und Informationen über Strategien und Massnahmen auf verschiedenen Ebenen des schweizerischen Gemeinwesens gesammelt (Bund, Kantone, Gemeinden).

Bei diesem ersten Teil unserer Studie standen zwei Ziele im Vordergrund:

- Probleme und Kontext in der Schweiz verstehen.
- Ausgehend von diesen Informationen nach möglichen interessanten Erfahrungen aus anderen Ländern Europas suchen.

Im Oktober 2002 führten Forschende des Verwey-Jonker Institute acht Interviews mit Personen aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung in der Schweiz durch. Wir entschieden uns dabei für offene, halbstrukturierte Interviews mit folgenden Kernfragen:

1. Warum eine städtische Sozialpolitik? Ziele und Gründe.
2. Welche Entwicklungen sind in der städtischen Sozialpolitik zu beobachten: Fakten, Zahlen und Strategien, Programme und Projekte.
3. Welche neuen, innovativen Entwicklungen sind von Interesse (in und ausserhalb der Schweiz) ?

Kapitel 1 enthält eine Zusammenfassung dieser Interviews. Dabei wird in keiner Weise Anspruch auf einen vollständigen Überblick zur lokalen Sozialpolitik in der Schweiz und deren Position innerhalb der Bundes-, Kantons- und Stadtpolitik erhoben. Die Interviews werden auch nicht vollständig wiedergegeben. Trotzdem hoffen wir, dass dieses Kapitel interessante Einsichten zu aktuellen Themen, dringlichen Problemen, Möglichkeiten und viel versprechenden Ansätzen der von uns in der Schweiz konsultierten Personen liefert. Zudem ist es uns hoffentlich gelungen, trotz fehlender Detailinformationen gewisse in der Schweiz vorhandene innovative und interessante Entwicklungen und Ansichten zusammenzustellen. Wir erachten diese als wichtige Bausteine für die Zukunft einer tragfähigen städtischen Sozialpolitik.

## Themenauswahl

Ausgehend von den vielfältigen Informationen der befragten Personen haben wir die unten aufgeführten Themenkreise gebildet. Einige davon waren direkt als Bereich genannt worden, zu dem sich die Interviewten vertiefte Informationen wünschen. Andere Themenkreise ergaben sich aus der

Kombination von Informationen aus verschiedenen Interviews und entsprechen damit zentralen Trends und gemeinsamen Standpunkten oder Fragen.

1. Good Governance
  - a. Integrierte und integrative Politik in Städten und Agglomerationen: horizontale Zusammenarbeit zwischen lokalen Regierungen, verschiedenen politischen Bereichen (z.B. Soziales, Wirtschaft und Raumentwicklung) und Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor.
  - b. Beziehungen zwischen den verschiedenen Staatsebenen und vertikale Zusammenarbeit; unterstützende Rolle des Bundes (Pilotprojekte, Koordination usw.).
  - c. Neue Formen der Kosten- und Aufgabenverteilung (Trennung/Teilung).
  - d. Neue Perspektiven zur Frage der Subsidiarität: mehr politischer Spielraum für die Städte und die Zivilgesellschaft.
2. Fragen und Lösungen in der Sozialpolitik
  - a. Arbeit und/oder Einkommen
  - b. Arme Familien
  - c. Gender-/moderne Familienpolitik
  - d. Sozialer Zusammenhalt: Integration von Minderheiten, Vereinsamung
  - e. Wohnsituation
3. Abläufe bei den Sozialbehörden
  - a. Institutionelle Restrukturierung über Versuchsprojekte (z.B. zentrale Anlaufstelle/Guichet unique)
  - b. Notwendigkeit einer Anpassung der Berufskultur (Multidisziplinarität, Networking und Teamwork)

## Fallstudien-Ansatz

Anstelle einer Analyse über landesweite Situationen schienen uns konkrete Fälle für das Sammeln von Daten aus dem Ausland eine interessante und effiziente Methode. Dazu wählten wir verschiedene anschauliche Fallbeispiele aus, die einen oder mehrere für die Schweiz interessante Aspekte betreffen und mögliche Antworten auf strategische und methodologische Fragen geben. Unseres Erachtens sind die von uns präsentierten Fallbeispiele für die Schweiz relevant und auf den schweizerischen Kontext übertragbar. Ausserdem können sie einen Beitrag zur aktuellen Diskussion liefern.

Für die vorliegende Studie haben wir folgende Fallbeispiele ausgewählt:

- “Revenu Minimum d’Insertion” RMI in Rennes (Frankreich),
- Zentrale Anlaufstelle für Sozialhilfe in der Stadt Madrid,
- Norwegen zwischen Familienpolitik und sozialer Sicherheit,
- Die Politik der Grossstädte in den Niederlanden – die Rolle der nationalen, regionalen und lokalen Regierung und
- Neighbourhood Renewal Strategy in England.

Bei der Analyse dieser Fälle haben wir uns nicht nur auf positive Elemente beschränkt. Erkenntnisse aus allfälligen Fehleinschätzungen – die nicht die erwarteten Ergebnisse zeigten – können genauso lehrreich sein wie Erfolgsgeschichten. Sowohl positive wie negative Strategien und Erfahrungen tragen dazu bei, den Innovationsprozess zu bereichern.

Die folgenden Komponenten sind in allen Fallstudien enthalten:

1. Kurzer Überblick zum Kontext des betreffenden Landes und zu wichtigen (politischen) Entwicklungen
2. Beschreibung der Hauptmerkmale der Sozialpolitik (Modell)
3. Veränderungen hinsichtlich der vertikalen und horizontalen Beziehungen im Rahmen dieser spezifischen Politik
4. Ergebnisse und Outcomes dieser Politik
5. Schlussfolgerungen: Relevante Themen für die Debatte in der Schweiz.

## Expertentreffen

Zum Abschluss der Explorationsstudie organisierte der Auftraggeber ein Expertentreffen mit dem Ziel, die Ergebnisse der untersuchten Fälle und deren mögliche Bedeutung für die Schweiz zu analysieren. Das Forschungsteam formulierte deshalb eine Anzahl provisorischer Schlussfolgerungen, die mit der Absicht diskutiert wurden, für die Schweizer Auftraggeber sozialpolitische Empfehlungen abzugeben. Zu diesem Expertentreffen wurden Vertreterinnen und Vertreter aus den sechs an der Studie beteiligten Ländern eingeladen (Schweiz, Norwegen, England, Spanien, Niederlande und Frankreich).

Die Teilnehmenden wurden gebeten, den Bericht hinsichtlich folgender Kernfragen zu lesen:

1. Welche Elemente sind Ihnen am meisten aufgefallen (Vorschläge, politische Strategien, Methoden der Zusammenarbeit)? Was fanden Sie besonders interessant?
2. Für die Schweizer Teilnehmenden: Welche Elemente würden Sie gerne für Ihren spezifischen Arbeitsbereich oder Ihre Staatsebene übernehmen? Welche Elemente sollten Ihres Erachtens auf anderen Ebenen in der Schweiz übernommen werden?
3. Welche Elemente der Sozialpolitik aus Ihrem Land scheinen Ihnen für die Schweizer Partner von Interesse?
4. Welche noch offenen Fragen möchten die Sie den anderen Teilnehmenden stellen?

Auf Grund der Ergebnisse des Expertentreffens wurden die *Schlussfolgerungen* des Berichts angepasst und präzisiert.

## Danksagung

Wir möchten uns bei allen Teilnehmenden aus den sechs Ländern dafür bedanken, dass sie sich Zeit genommen haben und uns Einblick in ihre Ansichten gewährt haben. Für die Präsentation der verschiedenen Ansichten und Bemerkungen in der vorliegenden Studie ist allein das Forschungsteam des Verwey-Jonker Institute verantwortlich.

Drei der präsentierten Fallstudien wurden in enger Zusammenarbeit mit folgenden Personen und Organisationen durchgeführt: Monique Payen (Fallstudie Revenu Minimum d'Insertion, Rennes); Sergio Aguado und Belen Llorente, Enred Consultores (Fallstudie Zentrale Anlaufstelle für Sozial-

hilfe in der Stadt Madrid) und Stephen Boyo, Community Development Foundation (Neighbourhood Renewal Strategy in England). Wir danken diesen Fachpersonen für ihre Bemühungen und die angenehme Zusammenarbeit.

Weiter danken wir Dr. Monique Stavenuter und Prof. Dr. Jan Willem Duijvendak für ihre wertvollen Beiträge und Letzgenanntem auch für die Leitung des Expertentreffens in Bern am 20. und 21. November 2003.

Unser Dank für die hervorragende Unterstützung geht auch an die Mitarbeitenden des Bundesamtes für Sozialversicherung in Bern und des Verwey-Jonker Institutes.

# 1. Städtische Sozialpolitik in der Schweiz

## 1.1 Gründe für eine Neuausrichtung der städtischen (Sozial)-Politik: Soziale Probleme und Fragen

### 1.1.1 Allgemeiner Kontext

Städte sind im Staatsgefüge seit jeher *Fremdkörper*, in der Schweiz länger und in einem grösseren Ausmass als in den meisten Ländern Europas (Kübler), obwohl die schweizerische Bevölkerung heute überwiegend in einem städtischen Umfeld lebt (70%). Eine Aussenseiterrolle fiel aber nicht nur den Schweizer Städten zu. Man könnte sogar behaupten, dass ein Staat Schweiz gar nicht existiert. Denn die Grundeinheiten des Landes bilden die Kantone, von denen es eine Vielzahl (26) mit unterschiedlichsten Eigenschaften bezüglich Fläche und Bevölkerung (von unter 20'000 bis über 1 Million) und politischer Ausrichtung gibt, und sie alle verfügen über eigene Verfassungen, Gesetze und Steuersysteme. Hinzu kommt eine relativ grosse Autonomie der 2880 Gemeinden zum Beispiel bezüglich lokaler Steuern. Grundgedanke ist ein von unten nach oben aufgebauter Staat. Die Schweiz ist eine Willensnation. Die Kantone haben sich für einen Zusammenschluss entschieden, aber nur bis zu einem gewissen Grad. Diese Vorstellung widerspiegelt auch das Gesetz: Der Grundsatz der Verantwortung des „Heimatortes“ war lange von grosser Bedeutung im Sozialhilfegesetz, obwohl die Schweizer Bevölkerung wie in anderen Ländern auch heute häufiger umzieht und relativ mobil geworden ist.

Soziale Probleme oder Probleme mit einer stark sozialen Komponente setzen die Schweizer Städte seit den Achtzigerjahren zunehmend unter Druck. Dazu gehören insbesondere: Die finanzielle Belastung im Zusammenhang mit der Rolle als regionales Zentrum; eine wachsende Zahl von Drogenabhängigen; überdurchschnittlich viele Personen, die Sozialhilfe empfangen; Druck in ökologischen Fragen; und die Erreichbarkeit der Städte auf Grund der höheren Mobilität. Dies sind die wichtigsten Faktoren, welche für eine stärkere Position der Städte im politischen Entscheidungsprozess sprechen. Zudem erachten die Städte finanzielle Ausgleichsleistungen als notwendig. Kurz gesagt: Mehr Probleme und Leute mit Problemen sollten mehr Geld bedeuten. Entscheidend ist jedoch, dass die Städte bei der Ausarbeitung einer neuen Gesetzgebung ein Mitspracherecht fordern, analog der Kantone.

Seit über zehn Jahren verlangt der Schweizerische Städteverband (SSV), dass den wachsenden Agglomerationen und ihren Problemen mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird. Der SSV fordert Lösungen durch Veränderungen in bestimmten politischen Bereichen, welche die Städte betreffen, sowie eine kohärentere Politik in Bezug auf die Bedürfnisse von Städten und Agglomerationen.

### Drogenpolitik: Beispiel einer institutionalisierten Zusammenarbeit

Rücksprachen und Zusammenarbeit gibt es im sozialpolitischen Bereich natürlich seit jeher. Die Drogenpolitik erachten jedoch viele als das erste wirklich bahnbrechende Beispiel für eine integrierte politische Strategie und deren Umsetzung im sozialen Bereich, mit einem formellen Mitspracherecht für die Städte. Sozialpolitisch gesehen erzeugte die Drogenproblematik tatsächlich den grössten Handlungsdruck für eine Neugestaltung der Beziehung zwischen den verschiedenen Staatsebenen. Die Städte brachten diesen Prozess ins Rollen. Inzwischen ist die Drogenpolitik der bisher einzige Bereich, in dem sich eine echte, institutionalisierte Form der Zusammenarbeit entwickelt hat (Kübler), und zwar in der Form *des Nationalen Drogenausschusses (NDA)*, in dessen Rahmen neue Strategien zur Versorgung, Therapie und Sicherheit ausgearbeitet werden. Obwohl sich die Kantone

in dieser Frage nicht einig waren, konnte nach einer 15 Jahre (!) dauernden Diskussion diese Plattform mit gewissen Kompetenzen geschaffen werden, die allerdings nur über beschränkte Mittel verfügt. Dass der Bund die Initiative ergreifen konnte, dürfte wohl nicht zuletzt die Unfähigkeit der Kantone zu einem früheren Konsens ermöglicht haben. Es handelt sich dabei um die bisher einzige institutionalisierte tripartite Konferenz. Der relative Erfolg des NDA bei der Bekämpfung der Drogenprobleme hatte auch einen Einfluss auf andere Bereiche (Kübler, Stocker, Wohlwend). Konkret wird diese Art der Konfliktlösung nun prioritär in Betracht gezogen und angewendet.

### **Artikel 50 und Agglomerationspolitik**

Die Notwendigkeit einer verstärkten Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und die Notwendigkeit einer Rücksprache und eines Meinungsaustausches zwischen den drei beteiligten Ebenen hat inzwischen Eingang in einen Verfassungsartikel gefunden. Die Möglichkeit von Absprachen und einer Zusammenarbeit zwischen den drei Ebenen wurde in Artikel 50 Absatz 2 und 3 der Verfassung verankert. Gemäss diesem so genannten Gemeindeartikel (Artikel 50 Absatz 2 und 3 BV) ist der Bund verpflichtet, bei seinem Handeln Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen (sowie der Berggebiete) zu nehmen.

Am 16. Oktober 2002 setzte der Bundesrat diesen Artikel in Form von Richtlinien zur Aufnahme einer vertikalen Zusammenarbeit um. Dabei wurde auch die umstrittenste Frage des direkten Kontakts zwischen Bund und Gemeinden geregelt. Eine nationale Agglomerationspolitik wird als wichtigstes Mittel und Rahmenbedingung für Aktivitäten erachtet, welche Städte und Agglomerationen betreffen.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) haben die Grundzüge einer gesamtschweizerischen Agglomerationspolitik umrissen (Dezember 2001, Bericht „Agglomerationspolitik des Bundes“). Die Umsetzung der Politik erstreckt sich auf verschiedene Bereiche, wie Verkehr und Siedlungsentwicklung, Sozialpolitik und Wirtschaft.

Mit der Agglomerationspolitik werden Antworten auf „institutionelle Probleme“ gesucht, z.B. dass:

- sich der Bund bisher nicht genügend um die Probleme der Agglomerationen kümmerte,
- sich niemand für die koordinierte und integrierte Entwicklung von Agglomerationen verantwortlich fühlte,
- in einer föderalistischen Staatsstruktur kein Partner die Probleme im Alleingang lösen kann.

Die Hauptstrategien sind:

- Schaffung einer vertikalen Zusammenarbeit,
- Förderung der horizontalen Zusammenarbeit,
- Ausrichtung der Anstrengungen des Bundes auf die Probleme der Agglomerationen,
- verstärkte Integration im europäischen Städtenetzwerk.

Leitgedanken sind bei all diesen Strategien die Sensibilisierung aller Partner und der Erfahrungsaustausch.

Die ersten ausgewählten Pilotprojekte umfassen mindestens folgende Aspekte: Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen, Zusammenarbeit zwischen Städten (Städtenetzwerke); Förderung der inneren Entwicklung neuer Siedlungen und Erneuerung der Innenstädte.

Die ausgewählten Projekte werden von den Bundesämtern unterstützt. Einige decken verschiedene Bereiche ab, andere befassen sich mit einem einzelnen Aspekt. Ein solches Projekt wurde (von Bund, Kanton, Stadt und Region) in Lausanne lanciert. Schwerpunkt bildet die Verschiebung gewisser Kompetenzen von den Kantonen und Gemeinden auf die Ebene der Agglomeration.

Die Grundlage für die gesamtschweizerische Agglomerationspolitik bildet die subsidiäre Position des Bundes gegenüber Kantonen und Gemeinden. Ausgehend von dieser Grundlage sollen die bestehenden Kompetenzen des Bundes besser ausgeschöpft, neue Kompetenzen entwickelt und Anreize für Kantone und Gemeinden durch Unterstützung geschaffen werden. Darüber hinaus ist der Entwicklung der Agglomerationen auch in der sektoriellen Politik mehr Platz einzuräumen.

### **Bedeutung privater Organisationen im Wohlfahrtsstaat Schweiz**

Traditionell verwalten private Organisationen umfangreiche Mittel für Sozialhilfe und Betreuung. Beispiele sind die Betreuung von Behinderten und die Pflege und Unterbringung älterer Menschen (mit gewissen Unterschieden zwischen den Gemeinden). Das ganze Krankenversicherungssystem basiert auf privaten Versicherern, allerdings unterliegen diese klaren staatlichen Vorgaben.

### **Fragen zu Konzentration und Dekonzentration**

Der urbane Kontext der Schweiz hebt sich trotz zahlreicher Eigenheiten keineswegs markant von den meisten übrigen (sub)urbanen Gebieten Europas ab, da bezüglich Konzentration und Dekonzentration überall dieselben Probleme anzutreffen sind. Dazu gehören insbesondere:

#### **Städte und Einzugsgebiete: Suburbanisierung und Mobilität**

Die Beziehung zwischen Städten und umliegenden Gebieten (Vororte, nahe ländliche Gemeinden) wird von den Städten als besonders problematischer Punkt genannt. Der Pendelverkehr und alle Personen, welche das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Angebot in den Städten nutzen, bedeuten für die Städte eine Belastung. An einem Arbeitstag strömen rund 150'000 Pendlerinnen und Pendler nach Zürich. Die meisten davon leben in guten, vergleichsweise günstigeren Wohnungen in der Umgebung, wo sie weniger Steuern bezahlen und Bevölkerung und lokale Behörden mit weit weniger gravierenden sozialen Problemen zu kämpfen haben.

#### **Städte und Einzugsgebiete: Konzentration benachteiligter Personen und illegaler Aktivitäten**

Die Städte sehen sich nicht nur mit einer langsamen, aber steten Abwanderung besser gestellter Personen konfrontiert, sondern gleichzeitig mit einem Zustrom weniger privilegierter Menschen (tiefes Einkommen und Ausbildungsniveau, gesundheitliche Probleme). Zudem ziehen Grossstädte Leute an, welche die Anonymität des urbanen Kontexts für illegale oder halblegale Aktivitäten suchen (Sexgewerbe, Drogenszene oder Kleinkriminalität).

Neben den Kosten zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Lebensqualität in gewissen Quartieren und Zentren entstehen dadurch mehr direkte und indirekte Aufwendungen im Bereich der Sozialleistungen und der Versorgung der städtischen Bevölkerung. So sind die Sozialausgaben der Stadt Zürich pro Kopf mehr als doppelt so hoch als im Kanton Zürich insgesamt.

Forschende weisen darauf hin, dass in Städten bzw. den umliegenden Gemeinden die Einkommensunterschiede und die Gegensätze bei der Zusammensetzung der Bevölkerung tendenziell zunehmen und dass sich diese Entwicklung weiter fortsetzen wird. Die Städte wollen diesen Trend aufhalten oder zumindest verlangsamen, indem sie in der Zwischenzeit Lösungen für eine Lastenverteilung unter den Gemeinden auf allen Ebenen suchen, d.h. Kanton oder Agglomeration. Ausserdem muss der Staat die höheren Aufwendungen und die Mehrbelastung in den Städten anerkennen.



### ***1.1.2 Relevante Bereiche und Themen aus der Sicht der Städte***

Wie bereits erwähnt wurden alle Interviewten zuerst gebeten, aus ihrem spezifischen Blickwinkel die dringlichsten und offensichtlichsten Gründe für eine Neuausrichtung der Sozialpolitik der Städte zu formulieren. Dabei wurden folgende Themen genannt (die Reihenfolge entspricht nicht der Wichtigkeit):

#### **Integration von Asylsuchenden und ausländischen Arbeitskräften**

Die Kantone entscheiden über den Unterstützungsumfang für Asylsuchende und andere Immigrierte. Sie haben ihre gesetzliche Verpflichtung auf die Gewährung von Unterkunft und Lebensunterhalt beschränkt. Gewisse Kantone halten sich an dieses Minimum. Asylsuchende mit sehr wenig Taschengeld und ohne Arbeitsbewilligung und -möglichkeit haben wenig Grund, in diesen Kantonen zu bleiben und ziehen in die Städte oder von kleineren Gemeinden in einem bestimmten Kanton in dessen grössere Städte. Immigrantinnen und Immigranten mit legaler Arbeitsbewilligung leben bereits mehrheitlich in grösseren Gemeinden, verrichten schlecht bezahlte Arbeit und sind überdurchschnittlich häufig von staatlichen Leistungen abhängig.

Angesichts der Bedürfnisse dieser Leute möchte die Städte „Geld für Arbeit“-Projekte und Sprachprogramme lancieren. Dazu sind sie aber nicht berechtigt und verfügen auch nicht über die notwendigen Mittel mit dem Ergebnis, dass mehr Leute einfach herumhängen oder in Kleinkriminalität und Drogenhandel abrutschen und so die Vorurteile bestätigen. Nach Ansicht von Monika Stocker, Leiterin des Sozialdepartements der Stadt Zürich, sollte ein Asylsuchender vom ersten Tag an arbeiten. Dies sei positiv sowohl für die Gesellschaft als auch für die eigene Entwicklung. Sie wünscht sich obligatorische Programme für jugendliche Asylsuchende.

#### **Armutsbekämpfung: Integrierte Massnahmen zur Sicherung einer ausreichenden Existenzgrundlage (für Familien)**

Die Städte haben das Gefühl, dass sie neben den eigenen Problemen auch strukturelle Probleme zu lösen haben, um die sich eigentlich der Bund kümmern müsste. Zu den zentralen Feststellungen der Städteinitiative "Ja zur sozialen Sicherung" gehört, dass Probleme wie Arbeitslosigkeit und arme Familien in allen Teilen der Schweiz existieren, wenn auch mit einer höheren Konzentration in den Städten. Jede Stadt muss aber selbst einen Weg zur Lösung dieser Probleme finden, obwohl sie eigentlich der Bund zu verantworten hat, weil er die vorhandenen Lücken des Systems nicht behebt. Notwendig wäre ein ausreichendes Grundsystem mit regionalen Komponenten. Die jüngst beschlossene Kürzung der Bezugsdauer für Arbeitslosenunterstützung von 520 auf 400 Tage für unter 55-Jährige zeigt nach Ansicht der Städte, dass sie die Folgen von Teillösungen für strukturelle Probleme zu tragen haben, indem sie im Rahmen der von ihnen finanzierten Sozialhilfe für die Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit aufkommen müssen.

#### **Drogenpolitik**

Wir haben bereits auf die wegweisende Rolle dieses heftig umstrittenen Bereichs für die vertikale Integration politischer Strategien hingewiesen. Praktisch alle Schlüsselpersonen äussern sich in zweierlei Hinsicht zum Problem der Abhängigkeit von harten Drogen und den damit verbundenen negativen gesellschaftlichen Auswirkungen, die Ende der 80er- und Anfang der 90er-Jahre recht dramatisch waren: Erstens mit einer gewissen Erleichterung darüber, dass die Situation mehr oder weniger unter Kontrolle ist und mit einer Reihe von Massnahmen, bei denen alle politischen Ebenen zusammenarbeiten, in Schach gehalten wird. Zweitens mit der Ansicht, dass der in der Drogenpolitik verfolgte Weg nachahmenswert sei. Als wichtige Massnahme erwähnt, wurden die Eröffnung von Lokalitäten für Drogenabhängige und die Versorgung mit Heroin durch die Stadt Zürich und zwar

noch während der laufenden Debatte über mögliche und legale Massnahmen. Es folgte eine breite Palette von Projekten und Programmen, an der sich alle Ebenen strukturell beteiligten.

### **Wohnungssituation**

In den Städten herrscht Wohnungsmangel. Forschende unterstreichen, dass Städte, Kantone und der Bund auf die Wohnungssituation wenig Einfluss nehmen können. Der Sektor ist grösstenteils in privaten Händen, sowohl die gewinnorientierte Wohnungsvermietung als auch die Verwaltung von Sozialwohnungen. Auf die Städte entfällt zwar der grösste Teil des Sozialwohnungskontingents, sie konzentrieren sich heute bei Neubauten aber auf höhere Einkommenssegmente. Was die Schaffung angemessener Wohnbedingungen für arme Personen und Familien betrifft, wurden zwar alle möglichen Absichten festgehalten, bisher aber kaum Projekte umgesetzt.

### **Probleme der Städte im Zusammenhang mit den Eigenheiten und Merkmalen des politischen Prozesses**

Gewisse Probleme auf einer anderen Ebene gehen über die erwähnten Themen hinaus. Diese Probleme stehen vorwiegend im Zusammenhang mit den Staatsstrukturen und den Traditionen des politischen Entscheidungsprozesses im Allgemeinen und mit der Art, in der die Sozialpolitik in einem weiter gefassten Sinne organisiert ist. Als Reaktion auf den Druck, der von den erwähnten gesellschaftlichen Problemen ausgeht, fordern die Städte politische Veränderungen und Interaktionen zwischen den verschiedenen Staatsebenen, soweit die unzureichende Zusammenarbeit als Hindernis für effiziente Strategien und Massnahmen erachtet wird:

1. Fehlende Problemwahrnehmung: Nach dem Willen der Städte muss anerkannt werden, dass sie andere Probleme haben als kleinere Gemeinden.
2. Fehlender politischer Handlungsspielraum der Städte. Die Städte fordern mehr Raum für eigene Entscheidungen und mehr Kompetenzen.
3. Die Städte wünschen sich mehr Unterstützung, sowohl finanzieller Art als auch in Form einer Kantons- und Bundespolitik, welche die Anstrengungen der Städte unterstützt und nicht behindert.
4. Die Städte sind mit Teillösungen für bestimmte Bereiche der Sozialen Sicherheit konfrontiert. Jedes Gesetz steht isoliert für sich. Die Städte fordern gesamtschweizerische, integrierte Lösungen.
5. Nach Ansicht der Städte müssen sie mit zu vielen verschiedenen Ämtern auf Kantons- und Bundesebene (verschiedene Bundesämter verschiedener Departemente) verhandeln.

Wir möchten auf einige dieser Punkte näher eingehen:

#### **Punkt 4**

Bereits 1995 wurde auf Bundesebene eine interdepartementale Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der Finanzierung der Sozialversicherungen befasste. Im Vordergrund des ersten Berichts standen nicht die erbrachten Leistungen, sondern die finanziellen Aspekte. Es wurde jedoch der Schluss gezogen, dass eine Gesamtschau fehlt. Bei der Präsentation des zweiten Berichts der Arbeitsgruppe betonte ein Beratungsausschuss die Notwendigkeit zur Schliessung der Lücken in der Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden. Seither ist wenig geschehen, und das Projekt liegt auf Eis. Ein umfassender sozialpolitischer Überblick wurde nicht verfasst. Deshalb fühlen sich die Städte noch immer gezwungen, bei jedem einzelnen Gesetz und bei jeder finanziellen Kürzung zu intervenieren. Und das System bewegt sich von Teilreform zu Teilreform: Jede Neuerung hat Auswirkungen auf andere Gesetze und Massnahmen (Winterthur).

## Punkt 5

Zusätzlich kompliziert werden die Dinge durch die Tatsache, dass kein Sektor oder keine Ebene unbestrittener Hauptbetroffener der dringlichsten sozialen Probleme ist. Die Verantwortlichkeiten werden zwischen drei Bereichen der Sozialen Sicherheit hin- und hergeschoben (Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe). Dieser Teufelskreis liesse sich durchbrechen, wenn auf der Grundlage einer umfassenden Bestandesaufnahme Massnahmen eingeleitet würden. Verschärft wird die Situation durch die Tatsache, dass es auf Bundesebene keinen klaren Ansprechpartner für soziale Fragen gibt.

### **Probleme mit vorwiegend finanzieller Komponente**

Vorreiter bei der Suche nach neuen Formen der Lastenverteilung sind diejenigen Städte, welche im Laufe der Jahre auf die verschiedenen Schwachstellen hingewiesen haben:

1. Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen und Gemeinden im Bereich der Steuerpolitik und anderer Systeme haben den Nebeneffekt, dass gewisse Probleme leicht auf andere Kantone und Gemeinden abgeschoben werden können. Das komplexe und empfindliche System der kantonalen Solidarität (Finanzausgleich) blockiert auf Grund seiner konservativen Grundhaltung trotz aller positiven Effekte manchmal die Verlagerung von Ressourcen zu Gunsten einer Neuausrichtung der Stadtpolitik zu den Städten hin.
2. In Bezug auf das Ausgabenvolumen bestehen zwischen den einzelnen Gemeinden eines Kantons manchmal sehr grosse Unterschiede. Die Sozialausgaben des Kantons Zürich betragen ohne die Stadt Zürich 99 Franken pro Kopf, für den Kanton einschliesslich der Stadt 434 Franken und für die Stadt allein 1063 Franken, d.h. mehr als das Doppelte des Kantons. Auch auf der Einnahmenseite der Städte bestehen beträchtliche Unterschiede. Städte verfügen über Einkommensquellen, zum Beispiel im Kultur- und Freizeitbereich, die anderen Gemeinden nicht offen stehen. Da Städte manchmal Subventionen für die Erfüllung ihrer zentralen Rolle in einer Agglomeration erhalten, steht bei dieser Debatte die Frage im Mittelpunkt, ob die Mehreinnahmen die Ausgaben übersteigen. Nach Ansicht der Städte gelang es in der Vergangenheit nicht, ein umfassendes und dynamisches System der finanziellen Solidarität innerhalb der Kantone zu schaffen (Städte reagieren tendenziell empfindlicher auf veränderte wirtschaftliche Bedingungen und sind stärker von unerwarteten und/oder vorübergehenden Zuwanderungswellen betroffen).
3. Streng formal gesehen müssen Bund, Kantone und Städte armen Personen nur genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. In der Praxis bedeutet dies, dass es schwierig ist, Mittel für präventive Massnahmen zur Armutsbekämpfung aufzutreiben, mit denen vermieden werden soll, dass die Betroffenen von Finanzhilfen abhängig werden, obwohl die Armutsprävention langfristig kostengünstiger sein kann. Die Städte betonen zum Beispiel, dass sie einen substanziellen Teil ihres Budgets zur Unterstützung von Drogenabhängigen, für Jugendarbeit oder für sozialen Wohnungsbau aufwenden.
4. Aber selbst die gesetzliche Verpflichtung zur Sicherung der Existenzgrundlage ist schwer zu erfüllen. In den Augen der Städte reichen die vom Bund übernommenen Ausgaben für Behinderte und ältere Menschen zur Deckung der Lebenskosten nicht aus, obwohl in der Schweizer Verfassung die Existenzsicherung garantiert wird. Deshalb steuern die Kantone und häufig auch die Gemeinden einen Teil bei (Zusatzleistungen). Die Städte bemängeln, dass mit dem jüngsten Entscheid des Bundes, die Bezugsdauer für Arbeitslosentaggelder zu kürzen, die finanziellen Probleme vom Bund auf die Städte und die dort wohnenden Betroffenen verlagert wurden.

Als Lösung schlägt der Schweizerische Städteverband (SSV) einen kantonsinternen soziodemografischen Lastenausgleich vor, bei dem nicht nur die Bevölkerungszahl, sondern auch die Erwerbsquote der Gemeinden berücksichtigt wird. Die Städte verlangen zudem ausgeglichene Umverteilungsmechanismen. Nach Ansicht der Städte muss der Bund intervenieren, wenn die Kantone ihren Verpflichtungen zur interkantonalen Zusammenarbeit beim Lastenausgleich nicht nachkommen.

Kantone, welche einen engen finanziellen Spielraum für die städtische Sozialpolitik befürworten, weisen auf das Risiko einer Ungleichbehandlung von in der Schweiz lebenden Personen hin, je nachdem, in welchem Kanton und ob sie in grösseren Städte oder kleineren Gemeinden leben. Zudem birgt ihres Erachtens eine spezifische und grosszügige lokale Sozialpolitik die Gefahr, dass mehr Personen, die auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind, in die Städte ziehen. Schliesslich sollen die Städte davon abgehalten werden, Bundes- und Kantongelder für ihre eigenen politischen Ziele einzusetzen.

### **Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung: neue Perspektiven rund um die Subsidiarität**

Im Zusammenhang mit einer gerechten und effizienten Verteilung der finanziellen Mittel in der Sozialpolitik stellt sich die Frage der Zuständigkeiten und der Aufgabenverteilung.

Erwartungsgemäss wurde an der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen SODK (Zürcher) die Frage nach der Notwendigkeit einer Neuaufteilung der Kosten zu Gunsten der Städte nicht zur Sprache gebracht. Immerhin wurde aber klar unterschieden zwischen der Situation in der Stadt und auf dem Land. Wenn die Stadtbevölkerung im Kanton dominiert, sei es besser, der betreffenden Stadt im Bereich der Sozialpolitik echte Autonomie zu gewähren (oder zu delegieren). In ländlicheren Gebieten sei der Kanton hingegen am besten in der Lage, eine koordinierte und qualitativ hochstehende Sozialpolitik zu gewährleisten. Grundsatz sollte die Subsidiarität sein – man muss die kleinste Einheit identifizieren, welche die Möglichkeit zur Entwicklung einer adäquaten Sozialpolitik hat. Diese Subsidiarität sollte aber nicht überall identisch aussehen. Und sie hat auch ihre Grenzen. Für die Grundbedürfnisse müsste ein nationaler Standard gelten. Ein Beispiel wäre ein Mindesteinkommen: Verschiedene Kantonsverfassungen garantieren den Bürgerinnen und Bürgern ein existenzsicherndes Mindesteinkommen, in anderen Kantonen ist dies ein ungeschriebenes Gesetz. Die Höhe jedoch ist lokal geregelt. Dies sollte geändert werden.

#### ***1.1.3 Relevante politische Bereiche und Themen aus anderen Blickwinkeln***

Wie werden die Probleme der Städte von Interviewten anderer Staatsebenen und anderen Fachpersonen beschrieben und analysiert?

#### **Die Sicht der Kantone**

Ernst Zürcher von der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) beschreibt die Schweizer Städte trotz ihrer im internationalen Vergleich relativ bescheidenen Grösse als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung und Ort konzentrierter sozialer Probleme. Es handelt sich nicht nur um ein mengenmässiges Problem, sondern die Städte haben auch anders geartete soziale Probleme als die übrigen Gebiete. Die Subkultur des Drogenkonsums zum Beispiel ist ein spezifisch städtisches Problem. Personen, welche die Anonymität oder finanzielle und anderweitige Unterstützung suchen, kommen in die Stadt. Zudem besteht eine hohe Mobilität, sowohl bezüglich Verkehr als auch bezüglich der Bevölkerung. Vorherrschende gesellschaftliche Entwicklungen und Probleme sind die zunehmende Alterung, die Immigration (Flüchtlinge), Drogenmissbrauch und Kriminalität.

Auch im Bereich der Familienpolitik sehen die Verhältnisse anders aus. Die Mobilisierung von Ressourcen ist in Städten schwieriger als auf dem Land. Die Familienpolitik ist sehr fragmentiert. Was

die Erwerbsbeteiligung betrifft, sollte die Gesetzgebung gewährleisten, dass sich Eltern von Kleinkindern frei für oder gegen eine Erwerbstätigkeit entscheiden können. Ohne ausreichende gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen werden insbesondere Frauen ihre Berufslaufbahn unterbrechen, und eine spätere Integration in den Arbeitsmarkt gestaltet sich schwierig. In wirtschaftlicher Hinsicht kann dies als ein Verlust qualifizierter Arbeitskräfte betrachtet werden.

Schon auf Grund der quantitativen und qualitativen Unterschiede im Sozialbereich zwischen Städten und den übrigen Gebieten drängt sich eine spezifische Sozialpolitik der Städte auf. Nach Ansicht von Zürcher muss diese städtische Sozialpolitik umfassender als die traditionelle Politik sein, und auch verwandte Themen wie öffentliche Sicherheit, Bedingungen für die Wirtschaft und Infrastruktur umfassen. Am dringlichsten ist jedoch die Definition von Strategien und Abläufen zwischen Städten, Gemeinden und Kantonen im Bereich der Sozialpolitik. Denn häufig kommen Bedürftige aus anderen Orten, weil die Unterstützung dort ungenügend war oder so empfunden wurde. Es ist die Aufgabe der SODK, ihre Funktion als Plattform zum Erfahrungsaustausch und zur Koordination in solchen Angelegenheiten wahrzunehmen.

Eine städtische Sozialpolitik ist in zweierlei Hinsicht gerechtfertigt: Erstens kann sie zur Defragmentierung der Sozialpolitik beitragen, zweitens kann sie helfen, eine nationale Solidarität auf die Beine zu stellen, dadurch dass die Städte die Hauptlast gewisser landesweiter Probleme zu tragen haben. Dies war im Übrigen die Motivation zur Gründung der „Städteinitiative“.

### **Die Sicht der Regionen**

Von der Région Lausanne ist Gustave Muheim der Ansicht, dass die Probleme der grösseren Städte vor allem finanzieller Art sind. Sie sind auf die Attraktivität der Städte (im Vergleich zu kleineren Gemeinden) zurückzuführen bei:

- spezifischen Gruppen von „Hilfsbedürftigen“ wie jungen und älteren Personen, die Bildung und Dienstleistungen in ihrer Nähe brauchen, und
- „Risikogruppen“, welche die Anonymität suchen (Drogenabhängige, psychisch Kranke, illegale Einwanderer).

Besser gestellte Leute verlassen die Stadt. Sie begeben sich mit dem Auto in die Stadt und steigern die Nachfrage nach gewissen Leistungen (Verkehr). Für die Städte ist damit ein Verlust an Einkommenssteuern verbunden. In ihren Wohngemeinden verursachen diese Leute geringe Kosten. Hier stellen ihre Einkommenssteuern einen Gewinn dar. Um die umgekehrte Verlagerung zu fördern, d.h. Personen mit höherem Einkommen in die Stadt zurückzugewinnen, erlaubt die Stadt Lausanne den Bau von „Luxuswohnungen“. Gut verdienende Personen bezahlen ihre Einkommenssteuer dafür dort, wo sie arbeiten. Dies gleicht in gewisser Weise die finanzielle Negativbilanz der Städte aus.

Ein Problem für den Sozialbereich besteht darin, dass dessen Bild in der Bevölkerung sehr stark von Leuten beeinflusst wird, welche diese Leistungen missbräuchlich in Anspruch nehmen. Es dreht sich zu vieles um „ideologische Fragen“. Mehr Geld oder Handlungsspielraum für die Städte wird als Grosszügigkeit interpretiert, nicht als ein grösseres Engagement zur Reintegration der Betroffenen.

### **Bemerkungen von Personen aus der Wissenschaft zu den Problemen der Städte**

Cunha und Stofer betrachten die Problematik vor einem historischen Hintergrund und heben folgende Aspekte hervor:

1. Die Gemeinden spielen im Bereich der Sozialhilfe seit jeher eine wichtige Rolle.

2. Ärmere Menschen werden von der Stadt nicht angezogen, weil sie dort grosszügigere Sozialleistungen oder mehr Unterstützung erhalten, sondern durch das umfangreichere Leistungsangebot und die Anonymität.
3. Die Wirtschaftskrise der 90er-Jahre (die Schweiz hatte in den 70er-Jahren keine Beschäftigungskrise) betraf einen Grossteil der Bevölkerung.
4. Durch den Wandel der Strukturen in den Familien, den ersten Betroffenen der Krise, lockerten sich die sozialen Bindungen.
5. Das Infragestellen des Wohlfahrtsstaats im Allgemeinen bewirkte oder resultierte daraus, dass Bund und Kantone ihrer Verantwortung weniger umfassend nachkamen, was eine Territorialisierung der Sozialpolitik zur Folge hatte. Die Sozialpolitik wurde zum exklusiven Problem gewisser geografischer Gebiete. Es müssen neue lokale Ressourcen gefunden werden.

Das Armutsproblem ist eindeutig ein städtisches Problem (in ländlichen Gebieten sind ärmere Menschen durch die sie umgebenden Netze relativ gut geschützt). Wohlhabendere Leute ziehen aus der Stadt weg, ärmere Leute bleiben oder kommen in die Stadt. Cunha und Stofer sehen praktisch keine Anzeichen für eine umgekehrte Bewegung, eher im Gegenteil: Gewisse Reformen im Rentensystem, die es ermöglichen, einen Teil des Geldes zum Kauf eines Hauses zu verwenden, werden die Abwanderung der Mittelklasse aus den Städten noch verstärken.

Ein weiteres Problem in der Schweiz sind die Härtefälle, d.h. Personen, die möglicherweise für den Rest ihres Lebens auf Sozialhilfe angewiesen sind. Tatsächlich ist niemand eindeutig für diese Personengruppe verantwortlich. Sie werden von einem Ort zum nächsten geschickt und es gibt Wartelisten. Geplant sind zentrale Anlaufstellen (so genannte "Guichets uniques"). Ausserdem sollen die Betroffenen bis zu ihrer gesellschaftlichen und beruflichen Integration unterstützt und begleitet werden. Dabei können neue Strukturen helfen, es braucht aber auch eine entsprechende Entwicklung in der Berufskultur.

Die Integration von Immigrierten ist eines der grossen Probleme, für die der Staat kaum Geld bereit stellt.

Cunha und Stofer betonen, dass die Schweiz bezüglich Rentensystem und Programmen zur beruflichen Integration für Erwerbslose nicht schlecht abschneidet. Der Schwachpunkt betrifft die Bekämpfung von Armut und sozialem Ausschluss (Sozialhilfe). Die Möglichkeiten zur beruflichen Integration im Rahmen der Sozialhilfe sind sogar bescheidener als im Rahmen der Arbeitslosenversicherung (weil daraus keine Konkurrenz entstehen soll). Es gibt deshalb wenig geeignete Stellen- und Ausbildungsangebote, obwohl Sozialhilfeempfänger intensiver betreut und begleitet werden müssen.

### **Die Sicht des Bundes**

Die beiden Mitarbeitenden und Auftraggeber der Studie vom Bundesamt für Sozialversicherung betonen, dass die Umverteilung der finanziellen Lasten und die Konzentration der sozialen Probleme in den Städten (welche zu einer zunehmenden finanziellen Belastung für Städte und gewisse Kantone führen) im Mittelpunkt der Debatte stehen. Ihres Erachtens sollte sich die Diskussion jedoch nicht auf diese Punkte beschränken. Sie möchten zwei Argumente in die Diskussion einbringen: Das Hauptproblem ist nicht finanzieller Art, und die sozialen Probleme der Städte lassen sich nicht innerhalb der Sozialpolitik oder des Sozialbereichs im engeren Sinne lösen. Es geht dabei vielmehr um eine Frage der Integration und der Städteentwicklung in einem weiter gefassten Sinne (Lebensqualität, Integration, Bildung, Segregation usw.) Und es geht auch um die Segregation innerhalb der Städte. Die Unterschiede innerhalb der Städte sind genauso gross wie zwischen den Städten.

Im Sozialbereich ist die Belastung der Städte grösser als die der Einzugsgebiete. Dem wird allerdings gelegentlich entgegengehalten, dass sie auch über mehr Einnahmen verfügen. Es ist möglich, dass sie ihre Probleme nicht lösen können, weil eine Anhebung der Steuerbelastung nicht in Frage kommt, sie beschwerten sich aber auch darüber, dass andere ihre gesamte Infrastruktur nutzen, was zumindest bedeutet, dass diese Infrastruktur existiert.

Städte ziehen eindeutig Risikogruppen an und müssen eine Vielzahl spezifischer Probleme bewältigen, die sich aber nicht nur auf den Sozialbereich beschränken. Die Städte brauchen vielleicht eine spezifische, aber gleichzeitig eine umfassendere Sozialpolitik. Es scheint jedoch, dass in den Städten keine solche Politik existiert. Es gibt Programme für Langzeitarbeitslose, für Arme und zur Integration. Es gibt aber keine kohärente lokale Politik mit integrierten Sozial-, Wirtschafts- und Raumentwicklungsstrategien.

Es besteht kein Konsens darüber, welches die dringlichsten sozialen Probleme der Städte sind. In den Neunzigerjahren, als die Städteinitiative ins Leben gerufen wurde, waren dies eindeutig die Arbeitslosigkeit und die Sozialhilfe. Mit dem Wirtschaftsaufschwung änderte sich die Situation teilweise, auch wenn die Zahl der Sozialhilfefälle nicht wesentlich gesunken ist.

Auf der politischen Agenda steht heute nicht mehr das Thema Arbeitslosigkeit an erster Stelle, sondern die Familienpolitik. Diese war bisher inexistent, heute scheint aber ein Konsens über politische Parteien und verschiedene Staatsebenen hinaus möglich, was als Gelegenheit wahrgenommen wird. Unter den Armutsbetroffenen und Working Poors sind überdurchschnittlich viele Familien zu finden. Gründe dafür sind die Kinderkosten und die bescheidenen Kinderzulagen. Für die Städte würden mit einer grosszügigeren Unterstützung der Familien durch den Bund Kosten wegfallen. Dies scheint erwiesen. Denn ein Teil der heute armen Familien wäre im Falle einer grosszügigeren Familienpolitik tatsächlich nicht mehr arm.

Allerdings müsste vielleicht eher die Bekämpfung der Segregation als die Familienpolitik im Zentrum stehen. Die laufende Debatte zur Familienpolitik betrifft in erster Linie eine Anpassung der Einkommensgarantien und weniger die lokale Sozialpolitik. Und das Problem der Segregation wird damit nicht gelöst. Würde Familienpolitik in einem breiteren Sinn verstanden, einschliesslich Jugendkriminalität, Schulabbruch oder Kindesmissbrauch, könnte daraus ein lokalpolitisches Thema werden. Die aktuelle Diskussion dreht sich jedoch ausschliesslich um die finanzielle Situation der Familien. Ein Element, das die Bundes- und die Lokalpolitik verbindet, ist die Frage der Kinderbetreuung (Bundeshilfe für neue Einrichtungen), gegenwärtig besteht aber kein Zusammenhang mit der Stadtpolitik.

Andererseits ist das Bewusstsein gewachsen, dass sich Integration nicht alleine auf den Beruf beschränkt, und dass sich Sozialpolitik nicht nur um (mehr) Geld dreht.

Die Notwendigkeit nationaler Bestimmungen oder Kontrollen wird nicht explizit genannt oder als prioritär erachtet, unter anderem wegen der unterschiedlichen politischen Kultur und institutionellen Gegebenheiten.

Die sozialen Probleme sind in der Deutsch- bzw. Westschweiz nicht identisch, z.B. sind Migrantenkinder in den Schulen in Zürich ein grosses Problem. In Genf ist dies nicht der Fall, weil daraus weniger ein Politikum gemacht wurde. Es gibt eine Integrationspolitik, sogar für illegal Eingewanderte (Papierlose). Ein Beispiel ist auch die Hausbesetzer-Szene.

### **Soziale und urbane Probleme der Schweiz im Überblick**

Einige unserer Gesprächspartner äusserten die Ansicht, dass die Schweiz mit weniger schweren sozialen Problemen konfrontiert sei als andere Länder (sozialer Ausschluss, Feindseligkeiten zwischen

verschiedenen ethnischen Gruppen, verwahrloste Quartiere usw.). Es wurde auch die Meinung vertreten, dass die sozialen Probleme weniger gravierend seien als andere Probleme in der Schweiz. Alle Interviewten waren sich jedoch einig, dass es sich die Schweizer Gesellschaft nicht leisten könne, an der sektororientierten, fragmentierten Sozialpolitik festzuhalten, und es eine zersplitterte Städtepolitik zu vermeiden gelte. Ausländische Beispiele zeigen, dass sich nur mit integrierten, gemeinsam durchgeführten und getragenen Strategien ungünstige künftige Entwicklungen vermeiden lassen.

#### ***1.1.4 Zusammenfassung: Sozialpolitik und Schweizer Städte<sup>1</sup>***

##### **Die Städte im föderalistischen System der Schweiz**

Seit 1848 bilden die 26 Kantone der Schweiz als föderalistische Einheiten den Bundesstaat in der heutigen Form. Die Schweiz umfasst 2896 Gemeinden, und es besteht kein spezifischer Status für Städte. Statistisch gilt eine Gemeinde als Stadt, wenn die Bevölkerungszahl mehr als 10'000 beträgt.

Die Kompetenzen des Bundes wurden diesem von den Kantonen delegiert. Diese erlassen auch die Gesetze für die Gemeinden. Zum Steuersystem: Die Gemeinden haben das Recht, lokale Steuern einzufordern und den Steuerfuss festzusetzen. So werden 70% der Einnahmen der Gemeinden lokal generiert (im Vergleich zu rund 55% in Frankreich und 10% in den Niederlanden).

Das politische System der Schweiz kann als „Konsensdemokratie“ im Sinne des Politologen A. Lijphart definiert werden. Dafür sprechen folgende Indikatoren: (1) Das Parlament kann nicht aufgelöst und die Regierung nicht abgewählt werden. (2) Auf allen Ebenen sind Koalitionsregierungen zu finden. (3) Interessengruppen und Wirtschaftsakteure werden in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen.

In der Schweiz kommen zudem im Gesetzgebungsprozess weit reichende Instrumente der direkten Demokratie wie das obligatorische und das fakultative Referendum und die Volksinitiative zur Anwendung. Die Schweiz hält den Weltrekord bezüglich Volksabstimmungen: Durchschnittlich muss die Schweizer Bevölkerung rund 30 Mal pro Jahr ihre Stimme abgeben.

Die offizielle Kompetenzenverteilung zwischen den Regierungsebenen ist in Tabelle 1 ersichtlich.

---

<sup>1</sup> Am Expertentreffen zum Abschluss der vorliegenden Explorationsstudie (20./21. November 2003) gab Dr. Daniel Kübler von der Universität Zürich einen Überblick zur Position der Städte in Bezug auf die schweizerische Sozialpolitik. Dieser Abschnitt besteht aus einer Zusammenfassung seines Vortrags. Verantwortlich für die Zusammenfassung ist das Autorenteam des vorliegenden Berichts.



**Tabelle 1.1 Offizielle Kompetenzenverteilung zwischen den Staatsebenen**

Kompetenzen	Politische Bereiche
Bund	Währungs- und Geldpolitik; Verteidigung; Zoll; Post und Telekommunikation; Luftverkehr; Bahn; Aussenpolitik; Fernsehen und Radio; Nuklearenergie; Strafrecht; Asylsuchende; Berufsbildung; Forschung; Bundessteuern
Kantone	Polizei; Religion; Spitäler und Gesundheit; Energie; Regionalplanung; Höhere Bildung; Gefängnisse; Kantonssteuern
Gemeinden	Öffentlicher Verkehr (in Städten); Gas-, Strom- und Wasserversorgung; Entsorgung; Sozialhilfe; Kultur; lokale Planung und Bau; lokale Steuern
Bund und Kantone	Raumentwicklung; Landwirtschaft; Umweltpolitik; Handel, Industrie und Gewerbe; Zivilrecht; Strassen; soziale Sicherheit
Kantone und Gemeinden	Lokales Strassennetz, Gesundheitsversorgung; öffentliche Schulen und Bildung; Sport

Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Sozialhilfe in den Aufgabenbereich der Gemeinden fällt, während für die soziale Sicherheit Bund und Kantone zuständig sind.

### Städte und Ballungsgebiete

Auf Agglomerationsebene gibt es keine offizielle Regierung. Die Schweizer Behörden anerkennen jedoch die Existenz von Agglomerationen durch die Definition von Metropolitanräumen. Diese werden nach jeder eidgenössischen Volkszählung berechnet. Eine Agglomeration wird wie folgt definiert: Es handelt sich um mehr als eine Gemeinde, mit einer Bevölkerungszahl von mindestens 20'000; die Kernzone bildet eine zentrale Stadt; Gemeinden werden nach zwei Kriterien eingeschlossen: Es muss eine grosse Anzahl Pendler zur Kernzone vorhanden sein; räumliche Kriterien sind ein zusammenhängendes bebauter Gebiet, Dichte und Wachstum.

Ein wichtiges Merkmal der grössten schweizerischen Agglomerationen liegt darin, dass diese meistens über die Kantons- und manchmal sogar über die Landesgrenzen hinaus reichen. Hinsichtlich der Aufgabenverteilung und der Dringlichkeit einer integrierten Politik ergibt sich daraus ein bedeutendes Koordinationsproblem.

Tabelle 2 enthält Informationen zu den sieben grössten Agglomerationen.

**Tabelle 1.2 Bevölkerung, Anzahl Gemeinden und Kantone für sieben Agglomerationen**

Agglomeration	Bevölkerung	Gemeinden	Kantone
Zürich	1'084'027	133	3 Schweiz und 1 Deutschland
Basel	691'606	118	3 Schweiz + 1 Deutschland + 1 Frankreich
Genf	636'937	127	2 Schweiz + 2 Frankreich
Bern	349'096	43	2 Schweiz
Lausanne	309'120	67	1 Schweiz
Luzern	196'550	17	3 Schweiz
Lugano	137'389	80	1 Schweiz + 2 Italien

## Probleme der Städte

Hinsichtlich des politischen Entscheidungsprozesses in den Städten sind vier voneinander abhängige (politische) Entwicklungen zu erwähnen.

- Formen der sozialen Segregation in Stadtgebieten entwickeln sich in zwei Richtungen. Erstens ist ein Exodus besser gestellter Familien von der Kernzone der Städte in den so genannten periurbanen „Speckgürtel“ zu beobachten. Zweitens ziehen Geschäfte und Einkaufszentren in gewissen suburbanen Gebieten wenig qualifizierte Arbeitskräfte an (Immigranten und Immigrantinnen).
- Diese Segregation scheint neue politische Gräben aufzuwerfen. Die Kernstädte ziehen Personen an, die z.B. gute öffentliche Leistungen und Kultur schätzen. Diese haben ein offeneres Ohr für soziale Fragen und stehen politisch links. Bei der suburbanen Wählerschaft in den Vororten steht die Einwanderungspolitik stärker im Vordergrund, und es wird mit der nationalkonservativen Rechten sympathisiert. Die periurbane Bevölkerung schliesslich ist wirtschaftlich erfolgreicher und steht im politischen Spektrum der liberalen, wirtschaftsfreundlichen Rechten nahe.
- Weil die Bessergestellten in den Kernstädten sich der Probleme der sozial Randständigen (Arbeitslose, Arme, ältere Menschen, Kranke, Immigranten und Immigrantinnen, Drogenabhängige, Prostituierte usw.) eher bewusst sind, besteht mehr Spielraum für integrative Ansätze in der (Sozial-)Politik. Umgekehrt ebnet die Sensibilität der Elite in den Vororten für die Probleme des „normalen“ Schweizer Volkes – Kriminalität, Immigration, Respektlosigkeit usw. – den Weg für exklusivere (sozial)politische Ansätze.
- Die Probleme der Städte bei der Ausarbeitung einer sozialpolitischen Strategie lassen sich somit wie folgt zusammenfassen:
  - In den Kernstädten herrscht eine prekäre Steuersituation infolge der bröckelnden Steuerbasis und wachsender Ausgaben für die Sozialhilfe.
  - Es bestehen Konflikte zwischen Kernstadt und umliegenden Gebieten infolge der unterschiedlichen sozialpolitischen Ansichten und der fehlenden Kompensation für die Zentrumsbelastung.
  - Es bestehen Konflikte zwischen den Kernstädten und dem Kanton, einerseits infolge der unterschiedlichen politischen Ansichten zu sozialpolitischen Fragen und andererseits in Bezug auf die Autonomie der Städte.

Die widersprüchlichen sozialpolitischen Standpunkte dürften dabei ein grösseres oder zumindest ebenso grosses Hindernis darstellen wie die strukturellen Probleme bezüglich Staatsebenen.

## Die Rolle des Bundes in der städtischen (Sozial-)Politik

Ein wichtiger Punkt ist in dieser Hinsicht der so genannte Städteartikel der Bundesverfassung (1999), der dem Bund die Möglichkeit gibt, sich an der Lösung von Problemen der Agglomerationen insbesondere in den Bereichen Verkehr, Umwelt und Soziales zu beteiligen.

Bisher ist der Bund auf folgenden drei Ebenen tätig geworden: Reorganisation des Finanzausgleichs (NFA), Förderung einer integrierten Sicht für politische Probleme und Lösungen zwischen den drei Staatsebenen (Tripartite Agglomerationskonferenz seit 2001) und Pilotprojekte in Ballungsgebieten.

Abschliessend lassen sich die drei grössten Herausforderungen des Bundes im Bereich der städtischen Sozialpolitik wie folgt zusammenfassen:

- Weil die sozialpolitischen Kompetenzen vorwiegend bei den Kantonen und Gemeinden liegen, kann der Bund nur über Anreize Veränderungen herbeiführen. Ein Problem dabei ist, dass die Anreize am stärksten von denjenigen genutzt werden, die bereits von der Notwendigkeit einer Veränderung überzeugt sind (Drogen).
- Angesichts der sehr unterschiedlichen Ressourcen sollte der Bund eine (organisatorische) Rolle bezüglich Lastenausgleich übernehmen.
- Auf Grund der unterschiedlichen sozialpolitischen Ansichten der Schlüsselakteure sollte der Bund diese durch die Formulierung klarer strategischer Ziele steuern.

## 1.2 Mögliche Strategien und Erfahrungen

### 1.2.1 *Mögliche Strategien und Erfahrungen: Vertikale Beziehungen / vertikale Zusammenarbeit und integrative Politik*

#### **Kontinuität und Wandel**

Eine Gegenüberstellung sämtlicher Elemente des Wandels und der Kontinuität dürfte zur Schlussfolgerung führen, dass die heutigen Muster der horizontalen und vertikalen Integration, welche als Reaktion auf die Probleme der Städte entstanden sind, an der traditionell starken Position der Kantone in der Beziehungsstruktur zwischen den verschiedenen Staatsebenen in der Schweiz kaum etwas änderten. Gewisse Tendenzen hin zu einer Agglomerationspolitik und heterogenerer Beziehungen zwischen den Staatsebenen sowie die Anerkennung einer gegenseitigen Abhängigkeit beeinflussten die ehemals homogenen und hierarchischen Beziehungsstrukturen, führten aber bisher nicht zur Stärkung der städtischen Regierungen gegenüber höheren territorialen Ebenen (Kübler et al. 2003).

An den Grundfesten – die Macht in der Hand der Kantone, die lokalen Regierungen im Wesentlichen noch immer ohne gestärkte Position im Machtgefüge – wurde bisher erstaunlich wenig gerüttelt, trotzdem sind aber die erreichten Veränderungen nicht bedeutungslos. Längerfristig könnte aber auch dieses Fundament in Frage gestellt oder sogar zum Einsturz gebracht werden. Diese Ansicht wurde zumindest in einigen Interviews geäußert. Als wichtiges Signal für einen Positions- und Richtungswechsel erwähnten die von uns befragten Fachpersonen Artikel 50 BV.

#### **Artikel 50 BV und Agglomerationspolitik von Bund und Kantonen**

Auf den ersten Blick keine Revolution, aber anscheinend ein wichtiger Artikel im Schweizer Kontext. Damit öffnete sich formell die Türe zu direkten Gesprächen und Verhandlungen zwischen Bund und Gemeinden, ohne Einwilligung der Kantone. Die Einführung dieses Artikels in der Verfassung ist zwar kein Quantensprung, sicher aber ein Wendepunkt hinsichtlich des Rechts der Gemeinden auf eine direkte Zusammenarbeit mit dem Bund und untereinander in selbst gewählten Formen (in Agglomerationen, Regionen usw.). In diesem Sinne bedeutet der Artikel eine fundamentale Änderung in der Schweizer Hierarchie – obwohl sich bei der Abstimmung über die neue Verfassung fast niemand dessen bewusst war (Muheim).

Nicht alle vertrauen darauf, dass die jüngsten Entwicklungen, die auf eine verstärkte vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden abzielen, einen echten Durchbruch bedeuten. Die neuen Richtungsvorgaben in Artikel 50 der Bundesverfassung (Oktober 2002) sind bisher nicht mehr als ein Papiertiger. Die Absicht ist richtig, der neue Artikel muss aber noch umgesetzt werden. Es bleibt abzuwarten, ob er sich in der Praxis bewährt. Noch ist nicht klar, ob der diesen Vorstellungen zu Grunde liegende politische Wille tatsächlich vorhanden ist (Wohlwend).

Andere (Muheim) beschränken sich auf die neutrale Äusserung, dass Artikel 50 eine faktische Anerkennung der Entwicklung ist, die ihren Anfang in den 60er- und 70er-Jahren nahm und in den 90er-Jahren einen grossen Schritt vorwärts machte: Die Anerkennung von Gemeinden, Zentrumsstädten und Agglomerationen und die Zusammenarbeit zwischen diesen Ebenen. Weil der Bund die Existenz von Agglomerationen nicht länger bestreiten kann, sind nun Direktkontakte zwischen dem Bund und den Agglomerationen möglich (wenn der Kanton informiert wird).

Verschiedene Interviewte sind überzeugt, dass der Bundesrat von Artikel 50 nicht sehr begeistert war. Bundesstellen entdeckten eine Anzahl Widersprüche. Sie entschieden dann zusammen mit den Spitzen der Kantonsregierungen, eine Tripartite Agglomerationskonferenz ins Leben zu rufen (TAK, offizielle Gründung Februar 2001). Darin sind Städte und Agglomerationen vertreten, und die Zusammensetzung der TAK widerspiegelt die verschiedenen Sprachregionen. Diese Tripartite Konferenz, die als „dynamische Diskussionsplattform“ beschrieben wird, kann als eine Art formelle Verpflichtung gesehen werden, im Sinne des neuen Städteartikels in der Verfassung. Aus dieser Verpflichtung könnte aber etwas Substanzielles entstehen.

Eine der Aufgaben dieser TAK, die noch im Entstehen begriffen ist, betrifft die Ausarbeitung der Definition und Verantwortlichkeiten der nationalen Agglomerationspolitik. Die oben erwähnten Richtlinien vom Oktober 2002 beantworten diese Fragen noch nicht, sondern stellen sie nur ein weiteres Mal. Die einzige klare Äusserung scheint: „Dabei steht fest, dass die Entwicklung einer Agglomerationspolitik primär eine Angelegenheit der Kantone ist“ (Zitat aus der offiziellen Stellungnahme des Bundesrates). Dies macht die Dinge jedoch nicht einfacher: Können wir dann noch von einer gesamtschweizerischen Agglomerationspolitik sprechen?

Tatsache ist, dass der Bund selbst vorsichtig damit begonnen hat, Verantwortung zu übernehmen und die Zusammenarbeit und politische Neuausrichtung mittels Versuchsprojekten innerhalb und zwischen Agglomerationen unterstützt, was die Diskussion in der TAK vorantreiben könnte.

### **Agglomerationspolitik und Sozialpolitik**

Von Bedeutung für diese Studie ist die Tatsache, dass die schweizerische Agglomerationspolitik wichtige sozialpolitische Aspekte einschliesst. Soziale Themen, einschliesslich Ausländer- und Integrationspolitik, stehen recht häufig auf der Agenda. Damit wurde eine Verknüpfung zwischen der Raumentwicklung – traditionelles Rückgrat der Agglomerationspolitik und früherer Formen davon – und der Sozialpolitik geschaffen, die noch intensiviert werden kann. Selbst im Rahmen dieser Agglomerationspolitik, dem klarsten Beispiel einer vertikalen Zusammenarbeit mit einer gewissen Dynamik, fristet die Sozialpolitik aber eher ein Schattendasein.

Die Tripartite Konferenz (mit einer technischen Arbeitsgruppe zur Sozialpolitik) verfügt nicht über sehr grosszügige Mittel und Strukturen.

Die von der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) präsierte Arbeitsgruppe diskutiert und ringt um mögliche Formen einer städtischen Sozialpolitik mit Vertreterinnen und Vertretern der drei Staatsebenen. Die Arbeitsgruppe schlägt die Ausarbeitung von Programmen zu folgenden Themen vor:

1. Familienpolitik. Forschungsarbeiten: Wie kann das System der sozialen Sicherheit (in Bezug auf Steuern und Kinderbetreuung?) so angepasst werden, dass es den Bedürfnissen der (armen) Familien Rechnung trägt? Die SODK hat eine Studie zu diesem Thema erarbeitet.

2. Forschungsarbeiten zur Frage, wo das finanzielle Problem in der Praxis liegt: Es wird untersucht, wer in gewissen, typischen Fällen wofür bezahlt. Diese Analyse soll allfällige Lücken aufzeigen.
3. Eine Studie zum möglichen Einsatz von zentralen Anlaufstellen für soziale Probleme.

Die Tripartite Konferenz will die Umsetzung solcher Arbeiten unterstützen, akzeptierte bisher aber lediglich die erste Empfehlung, scheinbar auf Grund fehlender Mittel, was auch ein Zeichen von mangelndem Interesse sein könnte. Der Druck zu einem nächsten Schritt vorwärts geht von den Städten aus, während sowohl die Kantone (aus Angst vor einem Machtverlust) als auch die Bundesregierung (die nicht zusätzlich regulieren, intervenieren oder Kompetenzen übernehmen will) eine wesentlich gemächlichere Gangart einschlagen wollen und sich in Bezug auf eine finanzielle Beteiligung zurückhalten. Vor diesem Hintergrund sind Fortschritte schwierig zu realisieren.

### **Beschränkte Fortschritte hinsichtlich der vertikalen Zusammenarbeit im Sozialbereich**

Weit oben auf der Prioritätenliste stehen heute eindeutig die Working Poor und die Unterstützung für arme Familien. Obwohl die Städte enttäuscht und ungeduldig sind, scheint der von ihnen ausgeübte Druck insbesondere auf den Bund eine gewisse Wirkung zu zeigen. Der Übergang zu Pilotprojekten – oder sogar ernst zu nehmenden Programmen – lässt jedoch auf sich warten. Auch die Diskussion über die Integration und Koordination der Leistungen im Bereich der sozialen Sicherheit auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene scheint sich vor allem um die Kostenverteilung zu drehen und ansonsten nur langsam voranzukommen.

Im Allgemeinen wird sowohl der sozialen Sicherheit als auch der lokalen Sozialpolitik in den tripartiten Strukturen wenig Platz eingeräumt. Die Ressourcen sind bescheiden, und es fehlt der politische Wille, obwohl immer wieder auf die Notwendigkeit von Reformen (bezüglich Neuverteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Mitteln) zur Lösung der Probleme in den Städten hingewiesen wird. Dies könnte mit der Komplexität der im Laufe der Jahre geschaffenen Strukturen zusammenhängen. Und vielleicht auch mit der Notwendigkeit, erprobtes Terrain zu Gunsten neuer Interaktionen und Beziehungen zu opfern.

### ***1.2.2 Mögliche Strategien und Erfahrungen: Horizontale Beziehungen***

#### **Zusammenarbeit zwischen den Städten**

Die Versuche der Schweizer Städte, sich zu organisieren und als Partner des Bundes aufzutreten, werden durch die Position der Kantone behindert, die ihre hierarchischen Vorrechte nicht abgeben wollen (Cunha). Dies bedeutet allerdings nicht, dass keine effizienten Wege zur Zusammenarbeit zwischen gewissen Kantonen und Städten existieren, oder dass die Städte hilflos sind. Die Städte haben sich in einem Verband organisiert: dem SSV. Ausserdem haben sich die Sozialdirektionen von 40 Städten vor fünf Jahren in der Städteinitiative "Ja zur sozialen Sicherung" zusammengeschlossen.

In der Schweiz muss fast aus Tradition jede Neuerung auf dezentraler Ebene ihren Anfang nehmen. An sich ist dies keine Tragödie. Dadurch sind in gewisser Weise die lokalen und regionalen Behörden und Fachpersonen zu Kreativität und überzeugtem Vorgehen gezwungen. Die Städte wissen, dass der einzige erfolgreiche Weg zu einer verstärkten vertikalen Integration und Zusammenarbeit über langsame Fortschritte führt: Die Kantone werden für fast alles verantwortlich und zuständig bleiben. Wer politische Veränderungen will, muss Leute auf allen Ebenen überzeugen. Jede angestrebte Änderung wird durch Städte und Personen z.B. aus Wissenschaft und Medien lanciert, dann folgt die Debatte in der Gesellschaft, gefolgt von der Formulierung programmatischer Impulse und Anreize (entweder auf lokaler/regionaler oder eidgenössischer Ebene), dann die von Bundesämtern

koordinierte Entwicklung von Neuerungen, mit Pilotprojekten in ausgewählten Kantonen, Strategie-evaluationen, Überzeugungsarbeit in den Kantonen, Verhandlungen zwischen Kantonen und zwischen Kantonen und Bund und schliesslich die Zustimmung der Kantone. Mit anderen Worten: Wer die Akteure an einen neuen Umgang mit gesellschaftlichen Problemen gewöhnen will, muss zeigen, dass die Dinge in der Praxis funktionieren, und/oder Tatsachen schaffen.

Dieses Vorgehen ist nicht nur sehr zeitintensiv, sondern die Städte sind auch frustriert über die Tatsache, dass mit der Zusicherung von Neuerungen (in Form von neu geschaffenem Spielraum für Eigeninitiativen der Städte oder aktiver Unterstützung (gewisser) städtischer Kantone) erst die Hälfte des Weges zurückgelegt ist. Zusätzlich wartet die Herausforderung, den Bund für eine gelungene Einbindung dieser Neuerungen zu gewinnen, damit die Städte ihre Probleme wirklich selber lösen können.

Dies erklärt vielleicht, weshalb die Städteinitiative von ihrem Präsidenten als „Selbsthilfegruppe“ bezeichnet wird. Deren Hauptstrategie liegt darin, effiziente, pragmatische neue Wege zur Lösung von Problemen zu entwickeln. Eine grosse Hürde stellen die 26 verschiedenen kantonalen Systeme und die Berücksichtigung zu vieler Bundesämter, Institutionen und Gesetze dar. Diesbezüglich setzt sich die Städteinitiative für Veränderungen ein. Aber diese Gegebenheiten erfordern superpragmatische Verhandlungen, die nicht darauf abzielen, landesweite neue Strategien zu schaffen, sondern lediglich den politischen Spielraum der Städte zur Entwicklung neuer Strategien zu erweitern. Dabei müssen Strategien zur Lösung von Problemen erarbeitet werden, die von den offiziellen Strukturen zu diesem Zeitpunkt noch nicht wahrgenommen werden, und für die deshalb noch keine Lösung gesucht wird. (Stocker und Wohlwend)

Weitere Vorschläge der Städte:

- Direkter Zugang zu Bundesgeldern.
- Leistungsverträge zwischen Gemeinden und Bund sowie Kantonen und Gemeinden. Zum Beispiel zur Integration von Immigrierten. Gewisse Städte benötigen Geld und Handlungsspielraum, um die schnell wachsenden Probleme mit jungen Immigrierten aus Afrika zu lösen. Die Städte wollen diese Ressourcen direkt vom Bund, damit in einer frühen Phase Projekte und Programme angeboten werden können. In vielen Fällen dauert das Warten auf die Kantone zu lange. Zudem besteht die Möglichkeit, dass es auf Grund politischer Uneinigkeiten bei der Wahrnehmung des Problems nie zur notwendigen Vereinbarung oder Unterstützung kommen wird. Diese und andere Probleme liessen sich mit dem Abschluss transparenter und klarer Leistungsverträge zwischen Bund und Kantonen und zwischen Bund und Gemeinden lösen (Stocker).
- Eigeninitiative: Geld aus den eigenen Mitteln der Stadt investieren, obwohl man dazu nicht verpflichtet (und in einigen Fällen nicht einmal berechtigt), aber nach Ansicht der Städte gezwungen ist, weil die Probleme einfach da sind. Die Not der Leute und die gesellschaftlichen Spannungen in der Gesellschaft können nicht (mehr) geleugnet werden.

In gewissen Bereichen erkennen die Städte Fortschritte:

- Ein Projekt des seco (Staatssekretariat für Wirtschaft) befasst sich mit der Vernetzung von Partnern im Bereich von Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe. Hier herrscht eine sehr komplexe Ausgangslage, von der aus etwas Neues entwickelt werden muss.
- Erste Anzeichen einer gewissen Annäherung in der Integrationspolitik. Es ist unbestritten, dass eine Integrationspolitik mehr umfasst als eine reine Immigrationspolitik. Konzepte wie Integration, Empowerment (den Leuten helfen, selbst Verantwortung zu übernehmen)

und Prävention gewinnen an Bedeutung. Sozialpolitik soll eine nachhaltige Strategie und nicht nur Reparaturwerkstatt sein. Gleichzeitig wurde bereits in Kapitel 2.2 darauf hingewiesen, dass sich die Städte über einen Mangel an offiziellen Kompetenzen in der Integrationspolitik und über fehlenden Spielraum zur Umsetzung einer rascheren gesellschaftlichen und beruflichen Integration der Leute beschweren.

- Familienpolitik: Die Forderungen und politischen Empfehlungen haben einiges in Bewegung gebracht. Zum ersten Mal werden möglicherweise eine breite Koalition von Städten und grosse, einflussreiche Organisationen mit unterschiedlichem Hintergrund und politischer Ausrichtung am gleichen Strick ziehen.

### **Zusammenarbeit zwischen den Kantonen**

In der Sozialpolitik spielt die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen eine wichtige Rolle. Sie repräsentiert die Ebene zwischen Kantonen und Bund. Dieses Forum haben die Kantone aus eigenem Antrieb geschaffen, und es soll keine Institution sein, sondern eine Plattform für Erfahrungsaustausch und Diskussionen. (Genau in diesen Bereichen wünschen sich andere für die Studie interviewte Personen eine grössere Bereitschaft der Kantone, aus den Erfahrungen der anderen zu lernen).

Auf dieser Ebene wird zudem die Position der Kantone gegenüber dem Bund in gewissen Fragen festgelegt.

Hauptthemen der Konferenz sind:

- Neues finanzielles Gleichgewicht zwischen den Kantonen.
- Die Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden.
- Die Tripartite Agglomerationskonferenz.

Spezifische Themen der Konferenz:

1. Sozialversicherungen
2. Beschäftigung und Sozialhilfe
3. Sozialpolitik
4. Statistik
5. Immigration
6. Ausbildungen im Sozialbereich
7. Opferhilfe
8. Interkantonale Abkommen zu sozialen Einrichtungen (private Strukturen/öffentliche Finanzierung)
9. Drogenmissbrauch

Die Konferenz arbeitet an einer gerechteren Verteilung der Ressourcen zwischen den Kantonen. Sie versucht auch, gewisse Normen zu entwickeln (Minimal- und Maximalstandards), die aber genügend Spielraum zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Ressourcen und Steuern der Kantone lassen.

Die Konferenz wird nicht als öffentliches Gremium erachtet, das oft zu wichtigen Entscheidungen gelangt. Hingegen wird ihm eine gewisse Bedeutung hinsichtlich Verhandlungs- und Überzeugungsarbeit bei seinen „Mitgliedern“ zugesprochen. Die Kantone sind sich jedoch bezüglich der

Gründe und Lösungsmöglichkeiten für ein Problem selten einig. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind in allen Bereichen beträchtlich. Die Städte vertreten eine Position, die häufig nicht der Position des Kantons entspricht. Man kann nicht sagen, dass dichter besiedelte Kantone grundsätzlich stärker an einer Zusammenarbeit interessiert sind. Deshalb sehen die Beziehungen zwischen Kantonen und ihren Städten sehr unterschiedlich aus. Spannungen ergeben sich zum Beispiel aus der Frage des Lastenausgleichs im Sozialbereich: Das Rentensystem enthält ein bedarfsabhängiges Element. Der Bund finanziert dieses System gemeinsam mit den Kantonen (unter Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse der Kantone). Im reichen Kanton Zürich steuert der Bund sehr wenig bei, und der Kanton überwälzt die Kosten auf die Gemeinden, woraus für die Stadt Zürich eine grosse Belastung resultiert. Die Stadt möchte deshalb eine andere Regelung und hat sich an den Bund gewandt. Der Bund erachtet dies aber als ein Problem zwischen Kanton und Stadt.

Einige Interviewte bedauerten die zu wenig umfassende Strategie bei der Aufgabenverteilung im Bereich der Integration von Immigrierten. Die Kantone diskutieren vor allen darüber, wie viele Immigrierte jeder „nimmt“, welche Belastung noch zu bewältigen ist, und schenken der Frage der Integration zu wenig Aufmerksamkeit.

### ***1.2.3 Integrierte Politik und neue Netzwerke auf Städte- und Agglomerationsebene***

Die finanziellen und hierarchischen Strukturen, die manchmal der Einführung von Neuerungen im Wege stehen, sollten nicht als Vorwand zum Verzicht auf neue Partnerschaften und Strategien dienen. In der heutigen Zeit sind über die Anpassung dieser formellen Beziehungen hinaus neue Wege der Zusammenarbeit und Koordination gefragt, darin waren sich verschiedene Interviewte einig. Der Wille zum Engagement und zur Beteiligung an neuen Partnerschaften ist nicht immer so stark vorhanden, wie es zu wünschen wäre. Die Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen (NGO), welche traditionell eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Dienstleistungen spielen, sowie zwischen NGO und lokalen, regionalen und kantonalen Regierungen wäre noch ausbaufähig. Dasselbe gilt für sektorübergreifende Koalitionen mit den Bereichen Raumentwicklung und Wirtschaft (Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in Beschäftigungsprogrammen und andere Partnerschaften).

Während die Koordination der Sozialversicherungen mit lokalen Sozial(hilfe)programmen schwierig bleibt, arbeiten auf lokaler Ebene verschiedene Städte an der Integration von Dienstleistungen (Guichet unique) und einer neuen Haltung von Organisationen im Sozialbereich. Lokale Entscheidungsträger und die in diesem Bereich tätigen Personen entwickeln soziale Programme, welche die verschiedenen Aspekte der städtischen Sozialpolitik umfassen (soziale Sicherheit, Sozialhilfe, Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt). In den Interviews wurden viel versprechende Entwicklungen in diesem sozialpolitischen Praxisbereich erwähnt.

### **Fokussierung auf die (soziale und berufliche) Integration**

Cunha und Stofer legten aus wissenschaftlicher Sicht den Schwerpunkt auf die Mobilisierung lokaler Akteure zur Zusammenarbeit im Bereich der beruflichen und gesellschaftlichen Integration der Betroffenen. Diese Koordinationsaufgabe kann in keinem Fall vom Bund wahrgenommen werden. Es ist in erster Linie eine Frage des Willens.

Die Kompetenzverteilung (zusammen mit der Frage der Prioritäten) ist ebenfalls entscheidend. Wenn die Akteure örtlich näher zusammen liegen (z.B. in kleineren Städten) ist die Wahrscheinlichkeit einer Zusammenarbeit im Allgemeinen grösser. In Genf oder anderen grösseren Städten ist jedoch das Gegenteil der Fall. Networking zwischen den im Sozialbereich tätigen Fachpersonen sollte die Regel sein, manchmal dominieren aber Wettbewerb und Machtspiele (Schutz von KlientInnen). In Genf sind z.B. diese Stellen stark zersplittert. So arbeitet die Stelle, die für die Bereitstellung des



Mindesteinkommens zuständig ist, nicht mit der Arbeitsvermittlung und anderen Stellen zusammen. Allerdings wäre es ein Irrtum, zu glauben, dass eine sinnvolle Aufgabenverteilung allein zum Erfolg führt. Die einzelnen Akteure haben nämlich bereits mit einer hohen Arbeitsbelastung zu kämpfen. Die Forderung nach einer Vernetzung allein reicht deshalb nicht aus. Damit sind Kosten verbunden. Networking wird häufig und fälschlicherweise als Mittel zur Kostensenkung gesehen. (Nur) in dieser Hinsicht ist die Integration lokaler sozialpolitischer Strategien auch eine finanzielle Frage. Es sollten genügend Mittel zur Erbringung integrierter Leistungen vorhanden sein.

Es bestehen grosse Unterschiede hinsichtlich der Kompetenzenverteilung zwischen Kantonen, innerhalb der Kantone ist diese aber relativ klar. Es ist eine Frage des Willens und der Fähigkeit zur Zusammenarbeit. Es gibt gute und schlechte Strategien (Good und Bad Practices). Schlüsselemente sind: Die Betreuung von Netzwerken und eine gute Ausbildung der im Sozialbereich tätigen Personen (unter Einbezug der „Sprachen“ verschiedener Berufsgruppen). Die Diskussion auf dieser Ebene wird in der Schweiz nicht sehr lebhaft geführt.

Das Ziel sollte darin liegen, die Betroffenen bis zu ihrer gesellschaftlichen und beruflichen Wiedereingliederung zu unterstützen und zu begleiten. Dabei können neue Strukturen helfen, die Berufskultur muss sich aber entsprechend weiter entwickeln (Muheim).

Eines der besten Beispiele dürfte Zürich sein. Für das Modell Zürich interessierten sich im Laufe der Jahre europaweit Personen, die im Sozialbereich forschen oder tätig sind, und es kann als Beispiel für einen Strategiewechsel von der Defizitfinanzierung hin zu einer ergebnisorientierten Finanzierung auf der Grundlage klarer Vereinbarungen umschrieben werden. Gleichzeitig konnte die Stadtregierung mit diesem Kurswechsel Lücken eruieren und sich überschneidende Leistungen einsparen. Das Modell beruht auf drei Grundsätzen:

- von der blossen Existenzsicherung zur aktiven Integration;
- von der Sozialhilfe zur Arbeit oder Beschäftigung;
- von der Fallverwaltung zur ressourcenorientierten Solidarität (Nutzung des Arbeitspotenzials der Betreuten in ihren Gemeinden).

Wichtige Eckpfeiler eines funktionierenden Sozialdepartements sind:

- regionale, umfassende Sozialhilfezentren;
- Nähe zu den betreuten Personen;
- Nutzung von Ressourcen in Quartieren und Gemeinden zur Integration;
- Anleitung zur Selbsthilfe;
- Bildung von Netzwerken mit anderen (gemeinnützigen) Organisationen und städtischen Stellen.

Die Stadt Winterthur versucht, junge Menschen nicht einfach mit Sozialhilfe zu unterstützen, sondern bietet ihnen bei der ersten Konsultation im Sozialamt eine Arbeit an. Das Projekt soll die Nachfrage nach Sozialhilfe durch eine schnelle und unbürokratische Zusammenarbeit zwischen dem Sozialamt und der kommunalen Arbeitsvermittlung senken. Dieses Angebot steht jungen Leuten offen, die kurzfristig Arbeit annehmen können.

Winterthur führt auch ambulante Programme für junge Frauen und Männer (13- bis 18-Jährige) durch, die mit Schwierigkeiten in der Schule kämpfen, die Schule abgebrochen haben, in die Kleinkriminalität involviert sind oder unter psychischen Beschwerden leiden. Zudem unterstreicht Winterthur, „die Tendenz der Kantone und des Bundes, die Verantwortung zunehmend auf die Städte abzuwälzen“.

### **Zentrale Anlaufstelle/Guichets uniques**

Obwohl die Kantone im Bereich der Sozialpolitik über viel Autonomie verfügen, ist der Bund relativ dominant, weil ihm die Verantwortung für die meisten wichtigen Sozialversicherungen obliegt. Das Sozialversicherungssystem ist aber sehr fragmentiert und für die Betroffenen deshalb zu komplex. Die Kantone oder Städte können z.B. mit einem Guichet unique, interinstitutioneller Zusammenarbeit, Quartierzentren oder allgemeiner Sozialarbeit Abhilfe schaffen (Zürcher).

In der Schweiz dreht sich die Hauptdiskussion um die Gruppe von Personen, die möglicherweise für den Rest ihres Lebens auf Sozialhilfe angewiesen sind. Tatsächlich ist niemand eindeutig für diese Leute zuständig. Sie werden von einer Stelle zur nächsten geschickt, es gibt Wartelisten usw. Zentrale Anlaufstellen sollten die Fachpersonen in die Lage versetzen, die Situation dieser Leute besser in den Griff zu bekommen (Cunha und Stofer).

### **Integration von Sozial-, Wirtschafts- und Raumentwicklungsprogrammen in die Stadtpolitik**

Neben der Integration der Sozialpolitik und der Sozialhilfe auf der lokalen Ebene oder – je nach Grössenordnung – auf der Ebene der Region/Agglomeration bleibt noch die Frage nach der Einbindung dieser sozialen Programme in eine umfassendere Stadtpolitik und – umgekehrt – nach der Integration der Raumentwicklung (Wohnungsbau, Erneuerung der Städte) und wirtschaftlicher Aspekte in Sozialprogramme. Diese Schritte scheinen schwierig zu realisieren.

Während dies in ganz Europa der Fall sein dürfte, wurde in verschiedenen Interviews die Ansicht geäußert, dass die Schweiz diesbezüglich nur in der zweiten Liga spielt. Dabei wurden verschiedene Argumente genannt:

Infolge einer fehlenden Integration der verschiedenen Gesetze, Massnahmen und Programme im Sozialbereich ist eine Abstimmung mit anderen Bereichen der Stadtpolitik noch nicht möglich oder aktuell.

Andere machen jedoch die Städte teilweise dafür verantwortlich: „Die Integration auf lokaler Ebene ist in der Schweiz wenig entwickelt. Die Städte rufen vor allem nach mehr Geld. Sie fordern dieses Geld von Bund, Kantonen und umliegenden Gemeinden. Dies behinderte die Erarbeitung integrierter Strategien zur Raumentwicklung sowie zur Städte- und Quartierentwicklung. (Kübler).

Als weitere Erklärung wird die reaktive (statt proaktive) sozialpolitische Strategie in der Schweiz erwähnt. Ein Beispiel: Es scheint landesweit keine echte Zusammenarbeit zwischen Sozialbereich und Wirtschaft (Verbindung zwischen Bildungswesen und Arbeitsmarkt) und nicht einmal innerhalb des Sozialbereichs zu existieren. Die Leute werden einfach an andere Stellen verwiesen, wenn sich ihre Lebenssituation ändert. Und Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sind zwar rechtlich über die zentralen Verpflichtungen der Stellen hinaus möglich, in der Praxis gibt es aber keine solchen Partnerschaften (Muheim). Auf lokaler Ebene hingegen sind wir auf gelungene Beispiele von Ausbildungsprojekten für erwerbslose Jugendliche in Zusammenarbeit mit dem lokalen Gewerbe gestossen.

Ein weiterer spezifischer Faktor, der bereits erwähnt wurde, betrifft den beschränkten Einfluss des Staates auf die Wohnungssituation, ein Schlüsselement der integrierten Stadtpolitik in sämtlichen europäischen Städten oder Agglomerationen. Städte, Kantone und Bund verfügen in diesem Bereich über wenig Einfluss. Der Sektor befindet sich weitgehend in privaten Händen, sowohl die gewinnorientierte Wohnungsvermietung als auch die Verwaltung von Sozialwohnungen. Es ist schwierig zu beurteilen, inwieweit ernsthafte Anstrengungen unternommen werden, diese privaten Akteure in die regionale Wohnungsplanung oder andere (weniger enge) Formen der Zusammenarbeit einzubinden. Das Quartierentwicklungsprogramm in Basel ist ein Beispiel für die Ausarbeitung einer breiter abgestützten Stadtpolitik.

Eine provisorische Schlussfolgerung geht wohl in die Richtung einer möglicherweise integrativ wirkenden Agglomerationspolitik. Vorderhand bleiben die einzelnen Bereiche des Sozialversicherungssystems Fragmente.

#### ***1.2.4 Rolle des Bundes bei der Schaffung einer vertikal und horizontal integrierten Politik***

Angesichts der unsicheren und vorsichtigen Haltung der Arbeitsgruppen unter der Federführung der Bundesämter in den tripartiten Strukturen scheinen die Empfehlungen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftern wie Cunha und Stofer, die sich eine aktivere und unterstützendere Rolle des Bundes wünschen, schwierig umzusetzen. Sie betonen jedoch die Wichtigkeit (Subsidiarität) integrierter Strategien und Netzwerke auf regionaler und lokaler Ebene, und sehen die Aufgabe des Bundes darin, diesen wichtigen Prozess folgendermassen zu unterstützen:

- Der Idee eines landesweiten Standards für ein Mindesteinkommen zum Durchbruch verhelfen (im Rahmen dessen, was heute in den Gremien zur Diskussion steht, welche die Kantone koordinieren).
- Die Vernetzung zwischen beruflicher und sozialer Integration erleichtern, indem die Kompetenzen von Arbeitsvermittlungen erweitert werden, mittels finanzieller Anreize und einer Abstimmung der einzelnen Systeme aufeinander (heute besteht ein gewisses „Recycling“ von unterstützten Personen in Richtung Arbeitslosenunterstützung).
- Eine innovative Rolle übernehmen (Pilotprojekte in Zusammenarbeit zwischen Gemeinden – Agglomerationen usw.): und die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen.

Standpunkte von Vertretern der Bundesämter selbst (Gärtner und Tobler):

Die Bundesregierung könnte die Verantwortung für folgende Punkte übernehmen:

- Informieren über und fördern von Good practices;
- Finanzierung von Versuchsprojekten;
- Wecken des Bewusstseins, dass die verschiedenen Stellen im Bereich der sozialen Sicherheit durch die Fragmentierung Probleme auf lokaler Ebene verursachen.

Eine Mediatorenrolle (zwischen Kantonen/zwischen Kantonen und Gemeinden) ist für die Bundesregierung nicht vorgesehen. Eine Landesregierung kann nicht als Mediatorin wirken, und sollte vielleicht auch nicht. Dafür gibt es zwei Gründe: seit Jahren versuchen wir, die Sozialhilfesysteme aufeinander abzustimmen. Es gibt bisher keinen Konsens, in dieser Hinsicht versagte unsere Mediation in gewisser Weise. Und selbst wenn es Erfolg hätte: Es gibt keine Garantie, dass gemeinsame Standards irgendein Problem lösen würden.

Andererseits können Fallstudien Unterschiede aufzeigen, und die (politische) Diskussion dazu anregen, was als solches eine mediative Wirkung haben kann.

Die Kantone erwarten nicht, dass der Bund die Entwicklung überwacht. Das Bundesamt für Statistik erstellt Statistiken zur Sozialhilfe – sie müssen den Kantonen Anreize bieten, damit sich diese beteiligen.

### **1.3 Zusammenfassung**

- Die heute anzutreffenden Muster einer horizontal und vertikal integrierten Politik als Reaktion auf die Probleme der Städte vermochten die traditionell starke Position der Kanto-

ne im schweizerischen System der Beziehungen zwischen den verschiedenen Staatsebenen nicht zu schwächen. Gewisse Tendenzen hin zu einer Agglomerationspolitik und heterogeneren Beziehungen zwischen den verschiedenen Staatsebenen sowie die Anerkennung einer gegenseitigen Abhängigkeit hat die ehemals homogene und hierarchische Beziehungsstruktur beeinflusst, führte aber bisher nicht zu einer Stärkung der Stadtregierungen gegenüber höher gestellten territorialen Ebenen.

- Trotzdem hat sich die nationale Agglomerationspolitik langsam, aber stetig weiter entwickelt. Die Notwendigkeit einer verstärkten Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und die Notwendigkeit einer Absprache und eines Meinungsaustausches zwischen diesen drei Ebenen beruht inzwischen auf einer soliden Grundlage, und dieser Aspekt fand jüngst Eingang in die schweizerische Bundesverfassung.
- Innerhalb dieser Agglomerationspolitik ist die Sozialpolitik allerdings ein relativ schwach entwickelter Bereich. Gegenwärtig stehen das Problem der Working Poor und die Notwendigkeit einer Neugestaltung der Unterstützung für arme Familien weit oben auf der Agenda, der Übergang zu Pilotprojekten oder sogar ernst zu nehmenden Programmen lässt jedoch auf sich warten.
- Auch die Diskussion über die Integration und Koordination der Leistungen im Bereich der sozialen Sicherheit auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene scheint sich vor allem um die Kostenverteilung zu drehen und ansonsten nur langsam voranzukommen. Erschwert wird diese Debatte durch unterschiedliche Solidaritätssysteme (Finanzausgleich) auf Kantonsebene, sowie durch Unterschiede bezüglich des Steuerwesens und anderer Systeme zwischen den Kantonen und den einzelnen Gemeinden.
- Mit Ausnahme der Diskussion über die finanziellen Beziehungen und die *offiziellen* hierarchischen Strukturen, welche Innovationen manchmal im Wege stehen, verlangt die heutige Zeit über die Anpassung dieser Beziehungen und Strukturen hinaus nach neuen Wegen der Zusammenarbeit und der Koordination. Die erwähnten Probleme dürfen nach Ansicht verschiedener Schlüsselpersonen nicht als Vorwand dienen. Der Wille zum Engagement und zur Beteiligung an neuen Partnerschaften ist nicht immer so stark vorhanden, wie dies zu wünschen wäre. Die Zusammenarbeit mit NGO und der Wirtschaft im Rahmen von Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor und eine klare Bereitschaft der Kantone, voneinander zu lernen, dürfte noch wachsen.
- Ein grosses Hindernis bedeutet für die Städte, dass jedes Gesetz als isolierte Einheit betrachtet wird. Die in der Städteinitiative „Ja zur sozialen Sicherung“ vereinten Städte betonen die Wichtigkeit einer breiteren Sichtweise zu den Auswirkungen von Gesetzen und Massnahmen auf andere Bereiche und Staatsebenen. Es braucht landesweite, integrierte Lösungen. Heute haben die Städte die Wahl zwischen Do-it-yourself und allgemeinen, unspezifischen Lösungen, die keinem bestehenden Gesetz widersprechen.
- Inzwischen wissen die Städte, dass der einzig erfolgreiche Weg zu einer umfassenderen vertikalen Integration und Zusammenarbeit aus langen Teiletappen besteht: Die Kantone werden für fast alles verantwortlich und zuständig bleiben. Wer politische Veränderungen will, muss eine Diskussion eröffnen und andere überzeugen. Alle Änderungsvorschläge müssen einen Prozess mit zahlreichen Etappen durchlaufen: Diskussion eröffnen → programmatische Impulse und Anreize formulieren → Innovationen mittels Pilotprojekten in ausgewählten Kantonen entwickeln → Evaluation → Kantone überzeugen → Zustimmung der Kantone. Mit anderen Worten: Der einzige Weg besteht darin, zu zeigen, dass die Idee in der Praxis funktioniert und/oder darin, Tatsachen zu schaffen.

- Während sich die Koordination von Sozialversicherungsprogrammen und lokalen Sozial(hilfe)programmen weiterhin schwierig gestaltet, arbeiten auf lokaler Ebene verschiedene Städte an einer Integration der Dienstleistungen (zentrale Anlaufstelle) und an einer Haltungsänderung bei den Organisationen im Sozialbereich. Lokale Entscheidungsträger und die in diesem Bereich tätigen Personen entwickeln soziale Programme, welche die verschiedenen Aspekte der städtischen Sozialpolitik umfassen (soziale Sicherheit, Sozialhilfe, Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt).
- Die Einbindung dieser Sozialprogramme in eine breiter gefasste Stadtpolitik und – umgekehrt – die Integration raumplanerischer (Wohnungsbau, Erneuerung der Städte) und wirtschaftlicher Aspekte in Sozialprogramme scheint, wie fast überall in Europa, schwierig zu realisieren. Im internationalen Vergleich nehmen die Schweizer Städte keine führende Rolle ein. Die Agglomerationspolitik kann integrativ wirken, heute erfolgt jedoch die Arbeit in den verschiedenen Bereichen zwar unter diesem Stichwort, aber ziemlich isoliert.

## Addendum

### 1. Befragte Personen (Oktober 2002)

Monika Stocker, Stadträtin, Leiterin des Sozialdepartements, Stadt Zürich

Walter Amelia, Mitarbeiter im Departementssekretariat, Stab- und Rechtsdienst, Stadt Zürich

Gustave Muheim, Président de Lausanne Région et du groupe de pilotage du projet d'agglomération lausannoise, syndic (maire) de Belmont

Ernst Wohlwend, Präsident Städteinitiative 'Ja zur Sozialen Sicherung', Stadtpräsident, Leiter des Departements Kulturelles und Dienste, Winterthur

Frauke Sassnick Spohn, Departement Soziales Winterthur

Ernst Zürcher, Geschäftsführender Sekretär, Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK)

Georg Tobler, Strategieguppe Agglomerationspolitik, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Ludwig Gärtner, Forschung und Entwicklung, Bundesamt für Sozialversicherung

Géraldine Luisier Rurangirwa, Forschung und Entwicklung, Bundesamt für Sozialversicherung

Antonio Da Cunha, Ökonom und Geograf, Observatoire universitaire de la ville et du développement durable, Université de Lausanne

Suzanne Stofer, Université de Lausanne

Daniel Kübler, Politologe, Observatoire universitaire de la ville et du développement durable, Université de Lausanne, Universität Zürich

### 2. Literatur

Arbeitsamt Winterthur Koordinationsstelle für Arbeitsprojekte KAP (2001), *Kaleidoskop. Strategiekurs zur beruflichen Wiedereingliederung*. Arbeitsamt, Winterthur.

Bundesrat (2001), *Agglomerationspolitik des Bundes*, Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001. Bundesamt für Raumentwicklung, ARE Staatssekretariat für Wirtschaft, seco.

Hidber F. (2002), Mädchen-Projekt jumpina: Hilfe beim Sprung in die Zukunft, aus *Sucht Magazin*, Nr. 3, 2002, 42.

Huber, P. (2002), *Die Tripartite Agglomerationskonferenz als dynamische Diskussionsplattform*, aus ARE Forum Nr. 1, 2002, 18-21, Bundesamt für Raumentwicklung, Bern.

*Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2000*. GmbH Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung, Hamburg.

Kübler, D. & Wälti, S., (2001) Drug Policy-Making in Metropolitan Areas: Urban Conflicts and Governance, *International Journal of Urban and Regional Research* Volume 25 Number 1 2001, Blackwell Publishers, Oxford UK & Boston USA.

Kübler, D., Schenkel, W. & Leresche JP, (2002), *Bright lights big cities? Metropolization, intergovernmental relations and the new Federal urban policy in Switzerland*, Article for the Special issue on Federalism off the Swiss Political Science Review, January 2003.

Sozialdepartement der Stadt Zürich (2001), *Zukunftsfähige städtische Sozialpolitik: Modell Zürich, Motivation, Zielsetzung und Stand der Neuorganisation des Sozialdepartements der Stadt Zürich*, Edition Sozialpolitik Nr. 6, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zürich.

Sozialdepartement der Stadt Zürich (2001), Entwicklungsmöglichkeiten der sozialen Sicherungssysteme, unter besonderer Berücksichtigung der Vernetzung der sozialen und beruflichen Integrationsbemühungen aller Systeme, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zürich.

Speiser R. (2000), Damit Jugendliche beim Sprung in die berufliche Zukunft nicht abstürzen, aus *Sucht Magazine*, Nr. 6, Dez. 2000, 38-39.

Stadt Winterthur (2002), *Stadtrat Winterthur Legislatorschwerpunkte 2002-2006*, Stadtrat Winterthur.

Stocker M. (2000), *Lernen aus den 90er-Jahren, Plädoyer für eine zukunftsfähige Sozialpolitik in Jahrzehnt danach*, Edition Sozialpolitik Nr. 4, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zürich.

Tobler G. (2002), *Agglomerationspolitik des Bundes: Ziele, Strategien, Massnahmen*, aus ARE Forum Nr. 1, 2002, 5-7, Bundesamt für Raumentwicklung, Bern.

Schwerpunkt: Städte und Sozialpolitik, in *Soziale Sicherheit*, CHSS 3/ 2002.

### **3. Referenzen**

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): [www.aren.ch](http://www.aren.ch)

Schweizerischer Städteverband: [www.staedteverband.ch](http://www.staedteverband.ch)

Städteinitiative Sozialpolitik: [www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)

Bundesamt für Sozialversicherung: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)

Konferenz der Kantonsregierungen: [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch)

## 2. Das “Revenu Minimum d’Insertion” in Rennes (Frankreich)

### Einleitung

Das in Frankreich angewandte System für das Mindesteinkommen (RMI) und dessen Umsetzung ist für die Schweiz in dreierlei Hinsicht von Interesse: Erstens gehört die Bekämpfung von Armut und sozialem Ausschluss zu den Grundelementen der Sozialpolitik aller Länder. Zweitens ist das RMI ein hervorragendes Beispiel dafür, wie die Ausgestaltung der komplexen Beziehungen zwischen und innerhalb verschiedener Staatsebenen sowie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Programmen zu den Good practices auf lokaler Ebene beitragen oder diese behindern kann. Drittens ist das RMI ein Beispiel für eine Sozialpolitik, bei der die Städte eine wichtige Rolle spielen (müssen), ohne dass sie laut Gesetz über die dazu erforderlichen Kompetenzen verfügen.

### 2.1 Nationaler Kontext

Das in Frankreich geltende System des Mindesteinkommens, das Revenu Minimum d’Insertion (RMI), wurde 1989 nach einer fast 10 Jahre dauernden Debatte im Parlament eingeführt. Es sollte die bestehenden Einkommensgarantien für bestimmte Gruppen wie Alleinerziehende oder Behinderte ergänzen. Die Idee einer engen Verbindung zwischen der Auszahlung eines Mindesteinkommens und Integrationsbemühungen hatte sich in lokalen Versuchsprojekten bewährt und wurde übernommen. Eines dieser Projekte war in Rennes in der Region Bretagne durchgeführt worden.

Gleichzeitig lief in Frankreich ein umfassender politischer und administrativer Dezentralisierungsprozess. Dieser Prozess wurde zu Beginn der Achtzigerjahre lanciert und bestand im Wesentlichen in einer politischen Stärkung der Departemente, welche einen eigenen gewählten Rat (Conseil Général) mit Präsidium erhielten. Zuvor war Frankreich ein Land mit einer ausgesprochen zentralistischen Struktur. Das dekonzentrierte Verwaltungssystem sah vor, dass den Departementen ein Préfet als Vertreter des Zentralstaates auf lokaler Ebene vorsteht (dessen Sitz als Préfecture bezeichnet wird). Die Kompetenzen der Gemeinden waren in den Bereichen Sozialpolitik und Sozialhilfe begrenzt.

Die Dezentralisierung der Verwaltung bestand darin, dem gewählten Rat des Departements gewisse Kompetenzen zu übertragen, u.a. in der Sozialpolitik und der Sozialhilfe.

Seit der Dezentralisierung bestehen die beiden Modelle – Dekonzentration und Dezentralisierung – nebeneinander, d.h. der „Conseil Général“ ist verantwortlich für dezentralisierte Angelegenheiten, und die „Préfecture“ kümmert sich um dekonzentrierte Geschäfte. Beide verfügen über ihr eigenes Verwaltungspersonal.

Ein drittes Element im Rahmen der allgemeinen Entwicklung betrifft die noch laufende Diskussion über die für eine bestimmte Aufgabe geeignete Staatsebene. Diese Debatte führte zur Einteilung des Staates in Regionen, einer Ebene zwischen Staat und Departement. Auch die Regionen haben heute einen eigenen gewählten Rat (Conseil Régional) mit Präsidium. Auf der Ebene der Städte, Agglomerationen und städtischen Regionen besteht ein Trend zu mehr Zusammenarbeit, vorderhand ohne die Absicht, eine neue offizielle Staatsebene zu schaffen. Bereits heute arbeiten viele grössere Städte im Rahmen einer so genannten „Communauté Urbaine“ mit den umliegenden Gemeinden zusammen. Dies ist auch in Rennes der Fall, wo die Rennes Métropole gebildet wurde.

Ein weiteres Element betrifft die Übertragung von Kompetenzen. Die Regierungen der Departemente delegieren häufig gewisse Kompetenzen an die grösseren Städte, wenn dies einer lokalen Forde-



rung entspricht und es zu einer wirksameren und effizienteren Politik beiträgt. Konkret wird die Durchführung der Kompetenzen eines Departements im Bereich von Sozialpolitik und Sozialhilfe in grösseren Städten oft an den Stadtrat delegiert. Dies ist der Fall beim RMI in Rennes.

Zum besseren Verständnis der finanziellen Möglichkeiten lokaler Regierungen ist es wichtig, die Bedeutung der lokalen Steuern und damit der finanziellen Unabhängigkeit von Gemeinden und Städten zu kennen. Der Anteil der lokalen Einnahmen am Gesamtbudget kann von Ort zu Ort verschieden sein und ist von folgenden Faktoren abhängig:

- Höhe der Steuern, die von der Bevölkerung zu entrichten sind
- Finanzielle Ressourcen der Gemeinde
- Umfang der Schulden
- Niveau der Leistungen des öffentlichen Sektors (Umfang und System)
- Anteil der Eigenmittel bei der Finanzierung von Investitionen
- Aufgabenteilung zwischen Stadt und anderen Strukturen im Rahmen einer „Intercommunauté“
- Bedeutung der Gemeinde/Stadt

Durchschnittlich beträgt der Anteil der lokalen Steuern an den Gesamteinnahmen der Gemeinden rund 55%.

Als Indikator: Im Jahr 2000 lag der Anteil der lokalen Steuern an den Gesamteinnahmen der Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von über 10'000 bei 57,4%. Bei den Gemeinden, die Mitglied einer „Communauté d'agglomération“ waren, betrug dieser Wert 57,5%.

Die lokalen Steuern umfassen folgende Elemente (Werte für die Stadt Rennes in Klammern):

- Drei Arten von Steuern für die Bevölkerung: Besteuert werden Immobilien, Grundeigentum und Grundeigentum mit Immobilien (80,793 MEUR).
- Die Taxe Professionnelle Commune (TPC, „gemeinsame Berufssteuer“) auf AgglomerationsEbene, welche die Agglomeration teilweise an die Stadt zurückerstattet (33,260 MEUR).
- Steuerliche Entschädigungsleistungen, vor allem vom Staat (14,879 MEUR).
- Andere Steuern, z.B. auf Strom (11,941 MEUR).

Im Jahr 2000 generierten diese Steuern 54,9% der Einnahmen der Stadt Rennes.

Ein interessantes Element bei der Finanzierung der Agglomeration und der Organisation der Solidarität zwischen den Gemeinden einer Agglomeration ist die TPC (Taxe Professionnelle Commune). Es handelt sich dabei um Steuern für Industrie und Gewerbe einer Gemeinde. Die Gemeinden der Agglomeration waren damit einverstanden, diese Steuern in einen Topf einzuzahlen und wie folgt zu verteilen:

- Ein Teil zur Finanzierung des Betriebs und der Aktivitäten der Rennes Métropole.
- Ein Teil als *Attribution de compensation* (AC, Kompensationsbeitrag): Es handelt sich um eine spezifische, gemeindeabhängige Entschädigung (entsprechend dem Betrag, den die Gemeinde vor der Einführung der TPC erhielt).

- Ein Teil als *Dotation de solidarité communautaire* (DSC, Solidaritätsbeitrag): Dieser wird den Gemeinden gemäss deren Bedarf ausbezahlt. Dafür gelten gemeinsam festgelegte, objektive Kriterien.

Im Jahr 2002 belief sich die TPC der Rennes Métropole auf 98,407 MEUR. Dieser Betrag wurde wie folgt aufgeteilt:

- Budget Rennes Métropole: 34,526 MEUR
- AC: 38,727 MEUR
- DSC: 25,154 MEUR

In Frankreich besteht eine lange Tradition der staatlich organisierten Sozialhilfe. Bis weit ins zwanzigste Jahrhundert hinein war die Zivilgesellschaft bemüht, allfällige staatliche Lücken zu füllen oder alternative Unterstützung und Leistungen für spezifische Gruppen zu organisieren. Mit dem 1901 eingeführten Gesellschaftsrecht wurde eine gesetzliche Grundlage für diese Art der Solidarität geschaffen.

Seit vielen Jahren übernehmen eine steigende Zahl solcher Vereinigungen Aufgaben von öffentlichem Interesse, wofür sie einen Auftrag und umfangreiche Subventionen der (lokalen = departementalen) Regierung erhalten. Die grundlegenden Sozialleistungen werden aber nach wie vor von der (lokalen) Regierung organisiert. Zudem kann die Beziehung zwischen Regierung und subventionierten Vereinigungen nicht als echte Partnerschaft zwischen privatem und öffentlichem Sektor betrachtet werden, mit Ausnahme der Durchführung von Aufgaben, welche von den öffentlichen Verwaltungen festgelegt und kontrolliert werden.

In jüngerer Zeit war in Frankreich eine Entwicklung hin zu einer echten Partnerschaft zwischen dem Staat und privaten Organisationen zu beobachten. Dies betraf insbesondere Bereiche wie lokale Beschäftigungsprojekte oder Wiedereingliederung.

In der Sozialpolitik und den dazugehörigen Strukturen nimmt in Frankreich die Familienpolitik einen zentralen Platz ein. Deshalb sind die Strukturen zur Verwaltung und Auszahlung der Familienzulagen (CAF, Caisses d'Allocation Familiale) besonders gut ausgebaut. Sie sind im ganzen Land vertreten und spielen eine wichtige Rolle sowohl hinsichtlich der finanziellen als auch der sozialen Unterstützung von Familien.

Bei der Einführung des RMI wurden die Aufgaben im Rahmen der Durchführung auf verschiedene nationale und lokale Ebenen (Departemente) verteilt.

Dabei wurde klar unterschieden zwischen der Zuständigkeit für die finanzielle Unterstützung einerseits und für die (soziale und wirtschaftliche) Integration andererseits.

Die Verantwortung für die finanzielle Unterstützung (Berechtigte, Betrag, Kontrolle) obliegt der zentralen Regierung und deren Vertretung in den Departementen (Préfecture). Die Mittelverteilung selbst erfolgt durch die Caisses d'Allocation Familiale.

Die Verantwortung für die Integrationsaspekte wurde der Departementsregierung (Conseil Général) übertragen. Innerhalb dieser Aufgaben wird unterschieden zwischen der Arbeitsmarktintegration einerseits, für welche die Arbeitsvermittlung (von der Landesregierung organisierte lokale Stellen) die Hauptverantwortung trägt, und der gesellschaftlichen Integration (Wohnen, Bildung, Gesundheit, Beziehungen) andererseits, um die sich die Departementsregierung kümmert.

Jedes Jahr muss die Departementsregierung einen lokalen Integrationsplan (PDI – Plan Départemental d'Insertion) vorlegen, der über die Ergebnisse der Integrationsbemühungen des vergangenen Jahres sowie die Mittel und Methoden für das kommende Jahr informiert. Es besteht die Verpflich-

tung, mindestens 17% der im Rahmen des RMI ausbezahlten Gesamtsumme für Integrationsprogramme aufzuwenden.

Die Umsetzung der Integrationsprogramme in der Praxis erfolgt vor allem über zwei Instrumente:

- Durch die Commissions Locales d'Insertion (lokale Integrationskommissionen), welche eine persönliche Begleitung aller RMI-Berechtigten sicherstellen. Diesen Kommissionen gehören die wichtigsten Akteure des öffentlichen und privaten Sektors in diesem Bereich an, und sie sind vorwiegend auf subdepartementaler Ebene organisiert, in den grösseren Städten auf substädtischer Ebene.
- Durch den individuellen Contrat d'Insertion (Integrationsvertrag) für alle RMI-Berechtigten, in dem die persönlichen Integrationsbemühungen sowohl der RMI-Berechtigten als auch der zuständigen lokalen Behörden festgehalten werden.

Vor kurzem (Oktober 2003) wurde ein neuer Schritt im Dezentralisierungsprozess angekündigt. Die RMI-Kompetenzen werden vollständig dezentralisiert und der Departementsregierung (Conseil Général) übertragen, mit Ausnahme der Zusprache des Mindesteinkommens selbst. Diese Aufgaben werden weitgehend an die Caisses d'Allocation Familiale delegiert. In Zukunft werden sich die Partner auf der Departementsebene somit auf den Integrationsaspekt des RMI konzentrieren können.

## **2.2 Das RMI in Rennes**

### **2.2.1 Organisation**

Die komplexe Kompetenzenverteilung im Zusammenhang mit dem RMI ist auch in Rennes ein zentrales Thema. Obwohl alle Interviewten die produktive Beziehung zwischen Préfecture und Conseil Général betonen – die auch ihre Büros im gleichen Gebäude haben – wurde verschiedentlich die unübersichtliche Aufgabenverteilung bedauert. Dass das RMI in Rennes weiterhin landesweit als Beispiel einer Good practice (ville phare) gilt, führen sie auf die lange Tradition der Zusammenarbeit zurück.

In einer Stadt wie Rennes kommt zusätzlich die Delegation der Aufgaben zur sozialen und beruflichen Integration an (untergeordnete) Sozialdienste der Stadt hinzu, ebenso die Redelegierung der beruflichen Integration an die (höhere) Agglomerationsebene Rennes Métropole.

### **Agglomeration und Zusammenarbeitskultur**

Rennes Métropole ist eine Vereinigung von Gemeinden. Dieses Gebilde geht auf die freie Initiative der Mitglieder zurück. Der Vorstand besteht aus den Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen oder ihren Vertretungen. Die Kompetenzen der Agglomeration werden dieser von den Gemeinden delegiert. Die Hauptaufgaben der Agglomeration betreffen die Infrastruktur (Strassen – öffentlicher Verkehr) und den sozialen Wohnungsbau. Weitere Bereiche sind die wirtschaftliche Entwicklung, die Kulturpolitik, die Abfallentsorgung, Bildung und Forschung und die Strukturierung der sozialen Entwicklung. Neben den offiziell festgelegten Kompetenzen wird im Gremium der Rennes Métropole auch gemeinsam über Themen reflektiert, zu denen die Debatte in den Gemeinden noch läuft. Dies ist der Fall bei der Stadtpolitik und in den Bereichen Integration und Wohnungsbau. Es ist wichtig, die Entwicklung der Bevölkerung und sich verändernde Lebensbedingungen unter einem weiter gefassten Blickwinkel zu beurteilen, um künftige Bedürfnisse vorhersehen zu können.

In diesem Sinne bestehen gemeinsame Interessen zwischen Stadt und umliegenden Gemeinden. Es ist klar, dass die Stadt Rennes bereits eine beträchtliche soziale Belastung zu bewältigen hat, in gewissen Bereichen kämpfen aber auch die umliegenden Gemeinden mit eigenen Problemen. Ein Bei-

spiel betrifft die Wohnungssituation. Da Wohnungen in weiter vom Stadtzentrum entfernt gelegenen Quartieren günstiger sind, ziehen ärmere Familien dorthin. Betreffend Jugendkriminalität ist in der Innenstadt eine Stabilisierung, in den umliegenden Gemeinden hingegen eine Zunahme von 10%-20% festzustellen. In der Agglomeration Rennes ziehen wohlhabender Leute weiter weg, d.h. sie verlassen das Agglomerationsgebiet. Die Solidarität zwischen allen Gemeinden der Agglomeration beruht auf einer polyzentrischen Strategie und einem Steuerabkommen, der Taxe Professionnelle Unique (TPU, „einheitliche Berufssteuer“). Dieses Abkommen betrifft eine der wichtigsten Säulen des lokalen Steuersystems, nämlich die lokale Steuer für Unternehmen (zwei weitere wichtige Säulen sind Immobilien-/Haushaltsteuer und die Steuer für Grundeigentum). Die TPU hat zwei Seiten. Bezüglich Einkommenseite wurde beschlossen, dass sämtliche Gemeinden der Rennes Métropole für die Berufssteuer denselben Steuersatz anwenden. Dies trägt dazu bei, den Wettbewerb der einzelnen Gemeinden um die Wahl des Standorts von Unternehmen innerhalb der Agglomeration zu entschärfen. Ausgabenseitig wird die TPU auf drei Arten verwendet. Ein Teil dient der Finanzierung des Betriebs der Rennes Métropole. Ein zweiter Teil wird unter den Gemeinden nach gemeinsam festgelegten Kriterien (Bevölkerungszahl, struktureller Bedarf) aufgeteilt. Der dritte Teil der Einnahmen aus der TPU wird gewissen Gemeinden nach politischen Aspekten durch den Conseil Communautaire der Rennes Métropole (in dem alle Gemeinden gleich stark vertreten sind) zugesprochen. Wird zum Beispiel ein neues Schwimmbad in einer Gemeinde als wichtig erachtet, weil es der gesamten Agglomeration dient, wäre dies ein Grund, das Vorhaben mit der TPU-Steuer zu finanzieren.

Verschiedene Interviewte betonten, dass in Rennes eine Kultur der Zusammenarbeit besteht. Dafür wurden zwei Gründe genannt:

- Politische Stabilität und Visionen, selbst in Bereichen, in denen von Landesregierung, Departement und Stadt unterschiedliche politische Positionen vertreten werden.
- Das traditionell grosse Engagement der Zivilgesellschaft in der Bretagne (und den Vereinigungen im Sozialbereich).

Die Partner unterstreichen die Tatsache, dass eine gemeinsame Analyse der individuellen und kollektiven Problembereiche dazu beiträgt, die Politik auf eine Reihe kohärenter Integrationsmechanismen zu fokussieren, d.h. anstelle einer reinen sozialen Integration mittels subventionierter Schulungen und Jobs wann immer möglich eine echte Arbeitsmarktintegration anzustreben. In Rennes – einer wirtschaftlich stark expandierenden Region – genießt die lokale Beschäftigungspolitik einen hohen Stellenwert, während in anderen Städten der Fokus stärker auf der Stadtpolitik liegt.

Gemäss einem Interviewpartner der Préfecture geht es dabei nicht in erster Linie darum, dass der Staat die lokalen Regierungen steuert, sondern darum, gemeinsam zu reflektieren, Ziele zu setzen und diese umzusetzen: um eine echte Partnerschaft zwischen zentralstaatlicher und lokaler Regierung.

In dieser Hinsicht sieht sich die Agglomeration als möglicher „Entwicklungshelfer“. Sie kann helfen, gemeinsame Mittel zur Evaluation und Diagnose zu entwickeln, und mit einer führenden Rolle im Reflektionsprozess eine von allen Seiten akzeptierte Lageanalyse begünstigen. Dies kann der Ausgangspunkt zu gemeinsamen Projekten sein, zu denen jeder Partner mit seinen spezifischen Kompetenzen einen Beitrag leistet.

### **Gemeinsame Reflektion und Diagnose**

Ein gutes Beispiel für ein solches Werkzeug ist der so genannte “Tableau de bord social” der Stadt Rennes. Es handelt sich um ein Informationsmittel (auf CD-ROM), das allen Partnern die wichtigsten Daten zu den gesellschaftlichen Entwicklungen und Strukturen in der Stadt Rennes bereitstellt.

Initiiert wurde es von einer Organisation (APRAS – Association pour la Promotion de l'Action et de l'Animation Sociale), die als Plattform zur Förderung der sozialen Sicherheit und der sozialen Entwicklung geschaffen wurde. Die hohe Qualität des Materials ist zu einem grossen Teil der Bereitschaft aller Partner zu verdanken, Informationen zu ihrem Tätigkeitsbereich beizusteuern. Die CD-ROM enthält Informationen zu den Themen Demografie, Wohnungssituation und –kontext, Kindheit und Bildung, Sozialhilfe, Gesundheit, Beschäftigung und Integration, soziokulturelle Arbeit und Jugendarbeit, ältere Menschen, Prävention und Justiz. Ein solches Instrument könnte auch auf die gesamte Agglomeration ausgedehnt werden.

Die interviewte Person des städtischen Sozialdienstes bestätigte die wichtige Rolle der Agglomeration in der Weiterentwicklung. Für eine vorausschauende Vision zu Beschäftigungsfragen eignet sich die Agglomerationsebene am besten. Die grösseren Unternehmen sind zum Beispiel ausserhalb der Stadt angesiedelt. Es ist wichtig, dass sich die Agglomeration auf Reflektionen und die Ausarbeitung von Ideen konzentriert, diese aber nicht selber umsetzt. Diese Aufgabe obliegt den Gemeinden. In diesem Interview wurde die Ansicht geäussert, dass durch die Agglomeration eine Zusammenarbeit zwischen den Sozialdiensten der verschiedenen Gemeinden initiiert wurde. Eine weitere wichtige Aufgabe erfüllt die Rennes Métropole mit der Verwaltung des nationalen Städtevertrags (Contrat de Ville). Die Stadt selbst beteiligt sich an dieser Politik durch entsprechende Programme in den Quartieren. In jedem Distrikt (=zwei Quartiere) gibt es eine Person, die für den „Contrat de Ville“ verantwortlich ist.

### **Zusammenarbeitsstrukturen**

Im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Staat und Departement ist die einzige Struktur der jährliche Integrationsplan des Departements. Es handelt sich dabei um ein gemeinsames, im Laufe mehrerer Sitzungen erarbeitetes Papier. Abgesehen von diesem Plan besteht die Zusammenarbeit in einem informellen Netzwerk zwischen den verschiedenen Partnern.

Auch in der Beziehung zur Stadt Rennes ist die Préfecture sehr aktiv, da der Conseil Général einen grossen Teil seiner Kompetenzen der Stadt übertragen hat.

Gegenwärtig hat die Préfecture die Rolle eines aussen stehenden Partners, der die lokalen Vorgänge aus einer gewissen Distanz betrachtet. Gemäss dem Vertreter der Préfecture sind die gewählten Mitglieder des Conseil Général für diese Rolle zu nahe bei ihrer Wählerschaft. Die Stadt hingegen beteiligt sich direkt an der Feldarbeit für und mit Personen, welche ein RMI beziehen, und zwar durch die lokalen Integrationsverantwortlichen in den Distriktzentren. Die Stadt Rennes investiert auch beträchtliche eigene Mittel ins RMI: rund 50% der Integrationsprojekte werden von der Stadt getragen! Insbesondere werden die Agents Locaux d'Insertion (ALI – lokale Integrationsverantwortliche) von der Stadt finanziert. Diese arbeiten vom Distriktamt aus und bilden grundsätzlich den einzigen Zugang zum RMI. Die Schaffung dieser Distriktämter ist ein Ergebnis der Bemühungen um eine bessere Zusammenarbeit, u.a. der APRAS-Plattform. In diesen multifunktionellen Zentren (eines auf zwei Quartiere – 6 in der Stadt Rennes insgesamt) werden möglichst viele Institutionen und Organisationen eingerichtet (oder sie sind während bestimmter Stunden anwesend). So sind auch die von den verschiedenen sozialen Institutionen abgedeckten Bereiche – zumindest in der Praxis für die Betroffenen – harmonisiert. Diese Distriktzentren werden als Espaces Sociaux Communs („Gemeinsame Soziale Räume“) bezeichnet. Es ist das Ziel der Gemeindesozialdienste (SIAP – Service Insertion et Aides à la Population), nahe am Umfeld der von ihnen betreuten Personen zu wirken. Im Zusammenhang mit dem RMI kümmern sich die im Sozialdienst des Departements tätigen Personen in der Praxis auch um die gesellschaftlichen und gesundheitlichen Probleme der RMI-Berechtigten. Für die Integration in den Arbeitsmarkt sind die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter der Stadt zuständig (die ALI). In den Espaces Sociaux Communs anwesend sind somit in erster Linie die Sozialdienste

des Departements. Zweiter Partner ist die CAF (Caisse d'Allocation Familiale). Dieser Partner führte ursprünglich die Sozialhilfezentren in den Quartieren. Da sich die CAF von dieser Aufgabe zurückziehen, wird die Stadt für die Distriktzentren eine zuständige Körperschaft finanzieren. Dritter Partner ist die Jugendberatung. Der vierte Partner ist die Arbeitsvermittlung (ANPE - Agence Nationale Pour l'Emploi). Dieser Partner ist jedoch nicht Teil des „Gemeinsamen Sozialen Raums“. In der Stadt gibt es 5 ANPE, die ungefähr dieselben Gebiete abdecken wie die 6 Distriktzentren. Die Aufgabenteilung zwischen den ANPE und den ALI besteht darin, dass sich die ALI vorwiegend um Personen mit grösseren Schwierigkeiten bezüglich Arbeitsmarktzugang kümmern. Um eine doppelte Betreuung einzelner Personen zu vermeiden, finden regelmässig Sitzungen zwischen der Stadt und den ANPE statt. Noch immer müssen aber die Betreuten zwei Dokumente unterzeichnen: Einen Integrationsplan mit der ANPE und einen Integrationsplan mit dem Sozialdienst der Stadt. Fünfter Partner der Stadt ist die Préfecture. Deren Hauptaufgaben liegen im Bereich der Gesetzgebung und Reglementierung. Sechster Partner sind die gemeinnützigen Vereinigungen. In diesem Bereich sind verschiedene Vereinigungen und Institutionen von Bedeutung, wie Integrations-Workshops und –unternehmen, Ausbildungszentren, Zentren für Obdachlose und eine Vereinigung zur Unterstützung der Fahrenden. Siebter und letzter Partner ist das Beschäftigungsdirektorat des Departements. Es entscheidet über den lokalen Beschäftigungsmassnahmenplan (PAL) und den lokalen Arbeitsintegrationsplan (PLIE). Wie bereits erwähnt wird der lokale Arbeitsintegrationsplan von der Rennes Métropole durchgeführt.

Bezüglich der “Espaces Sociaux Communs” weist die APRAS darauf hin, dass die Unterbringung sämtlicher Akteure an einem zentralen Ort keine finanziellen Vorteile bringt. Wenn die Zusammenarbeitskultur der betroffenen Berufsleute wirklich verbessert werden soll, braucht es ein betreutes Netzwerk, was ebenfalls Geld kostet. Der Vorteil dieses Ansatzes liegt darin, dass die Betreuten verschiedenste Leistungen an einem Ort finden, und damit auch eher eine Hauptansprechperson. Zudem ist es einfacher, die Betreuten zu organisieren und so den politischen Willen umzusetzen, die Bezugsberechtigten zu echten Akteuren zu machen, auch wenn die Realisierung dieses Ziels viel Zeit in Anspruch nimmt.

Die Zusammenarbeit zwischen diesen lokalen Integrationsverantwortlichen (ALI) und den Personen, die vor Ort in den Quartieren arbeiten, ist sehr gut. Ein Problem liegt in der Tatsache, dass ihre Position innerhalb der Distriktzentren ihnen eher das Profil eines Sozialdienstes als einer Arbeitsvermittlung verleiht, weshalb die Zusammenarbeit mit der Arbeitsvermittlung nicht immer so produktiv ausfällt, wie dies zu wünschen wäre. Ein weiteres Problem betrifft die Zusammenarbeit zwischen lokalen Vereinigungen und Institutionen. Selbst wenn die vor Ort tätigen Betreuungspersonen sehr kooperativ sind, stellen ihre Institutionen die Interessen der Betreuten nicht unbedingt über ihre eigenen Interessen. Da die Institutionen die ALI als eine Art neue Berufsgruppe ansehen, die weder auf Sozialarbeit noch auf Arbeitsvermittlung spezialisiert ist, werden sie nicht von allen Institutionen akzeptiert. Nachteilig für die RMI-Berechtigten wirkt sich manchmal die Tatsache aus, dass die sie betreuenden Fachpersonen nicht direkt Zugang zu den relevanten Institutionen haben.

Ein Vertreter einer gemeinnützigen Organisation äusserte die Ansicht, dass die üblicherweise anzutreffende Haltung für die Situation der Obdachlosen nicht von Vorteil sei. Zwischen z.B. einem individuellen Integrationsvertrag mit dem städtischen Sozialdienst und einem Wohnungsvertrag mit dem Obdachlosenzentrum bestehen häufig Widersprüche, weil die zwei Stellen nach einer anderen Logik vorgehen und keine strukturelle Zusammenarbeit besteht. Ein Obdachlosenzentrum kümmert sich um sämtliche Aspekte der gesellschaftlichen und gesundheitlichen Integration der Betreuten, weil es von spezialisierten Fachpersonen unterstützt wird. Die Integrationsstellen der Stadt und des Departements, z.B. die ALI, sind hingegen häufig nicht zur gleichen Zeit anwesend wie die Fachpersonen des Obdachlosenzentrums. Die spezifische Gruppe der Obdachlosen befindet sich in einer

Situation, die durch viele verschiedene Probleme geprägt ist, welche von den einzelnen Institutionen nicht im Alleingang gelöst werden können. Dies bedingt eine strukturelle Konsultation aller Partner. Die befragte Person der gemeinnützigen Organisation hat das Gefühl, dass das RMI-System nicht von der problematischen Situation, sondern von der Organisation der Dienste ausgeht. Die Betreuten müssen sich in die Struktur des Systems einfügen, und nicht umgekehrt.

Die Commissions Locales d'Insertion (CLI – lokale Integrationskommissionen) erfüllen drei Hauptaufgaben:

- Analyse der Integrationsangebote und ihrer Umsetzung;
- (Mit)finanzierung der Integrationsmassnahmen;
- Analyse der individuellen Situation der Betreuten und der finanziellen Zusatzunterstützung (häufig im Zusammenhang mit der Integration).

Jede Kommission besteht aus den Kernpartnern, welche zur Konzeption und Umsetzung dieser Aufgaben notwendig sind. Durchschnittlich sind dies ungefähr 15 Mitglieder, die Hälfte davon ist sehr aktiv.

Auf der Ebene der Stadt ist die Zielgruppe für eine individuelle Beratung der Betreuten häufig zu gross. Die CLI des Stadtzentrums von Rennes zum Beispiel betreut bis zu 6200 Personen. Dies entspricht rund 50% der Zielgruppe des gesamten Departements (mit 9 CLI). Die Befragten der Préfecture erachten eine Zahl von 600 bis 900 Personen als angemessener, wenn die CLI wirklich die Möglichkeit haben soll, die schwierigen individuellen Situationen zu analysieren und zu lösen. Es besteht eindeutig ein Defizit bezüglich der gesellschaftlichen und gesundheitlichen Begleitung der Betreuten. Trotzdem beträgt der Anteil der RMI-Berechtigten, die einen Integrationsvertrag unterzeichnen, in der Stadt Rennes rund 80%. Die CLI in Rennes analysieren nur die Problemfälle individuell. Die übrigen werden den zuständigen Fachpersonen übergeben.

Die Situation bezüglich der finanziellen Unterstützung für Integrationsmassnahmen zu Gunsten von Einzelpersonen ist unbefriedigend. Es kommen mindestens fünf oder sechs häufig in Anspruch genommene Quellen in Frage. Dies ist für die Betreuten sehr komplex. Die Stadt plant, diese Finanzierungsquellen in einem System zusammenzufassen.

### **Fortgeführte Dezentralisierung und künftige Rollenverteilung**

Mit der vollständigen Dezentralisierung der Kompetenzen zum Conseil Général ist unklar, wie die Rolle der zentralstaatlichen Vertretung in Zukunft aussehen soll. Klar ist hingegen, dass die Arbeitsvermittlungen (ANPE) ihre Aufgabe im Bereich der Arbeitsmarktintegration behalten. Auf diesem Gebiet erachten verschiedene Akteure das so genannte „Bassin d'emploi“ als geeignete Interventionsstufe, d.h. ein lokaler Arbeitsmarkt, der von der Grösse her näher bei der Rennes Métropole als bei der Stadt liegt. Als logische Folge dieser Sicht wurde die Planung der Arbeitsmarktintegration auf die Stufe Rennes Métropole verlegt. Gleichzeitig erschwert dies die Position der ALI – als von der Stadt koordinierte Distriktverantwortliche – im Bereich der Beschäftigung. Eigentlich sollten die ALI im Bereich der Beschäftigung ebenso präsent sein wie in gesellschaftlichen und gesundheitlichen Fragen.

Es scheint, dass die Rennes Métropole für sich selbst vorsieht, die Rolle der Préfecture zu übernehmen, d.h. die Rolle eines distanzierteren Evaluators und Mediators zwischen und innerhalb der verschiedenen Staatsebenen. Die Métropole sieht sich auch als geeigneter Partner zur Förderung von Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, da sie sich auf der Ebene des lokalen Arbeitsmarktes befindet, wo die Bereiche Wohnen, Verkehr, Sicherheit und lokale Wirtschaft aufeinander treffen. Weiter erfüllt die Agglomeration im Bereich der Arbeitsmarktintegration

bereits die Aufgabe einer Schnittstelle zwischen ALI und Sozialdiensten einerseits und Arbeitgebern andererseits. Diese Rolle besteht in der Erbringung von Dienstleistungen in Form von Potenzialevaluation, Mediation, Schulung und Monitoring. Sie kann auch Partnerschaften erleichtern. Eine dritte mögliche Aufgabe der Agglomeration betrifft die Betreuung lokaler Netzwerke rund um die lokalen Stellenvermittlungen (PAE - Points Accueil Emploi). Im Rahmen einer Evaluation des lokalen Beschäftigungsintegrationsplans (PLIE) sollte eine Diskussion über Definition und Inhalt der Integrationskonzepte stattfinden.

Die interviewten Mitglieder des Conseil Général (Departement) halten die vorgesehene Reform des RMI für sinnvoll. Die aktuelle Situation ist bezüglich der Kompetenzenverteilung zu komplex. Sie würden eine Übertragung möglichst vieler Aufgaben auf die Agglomerationsstufe befürworten, da sie der Meinung sind, dass sich diese Ebene nahe genug an den Betroffenen befindet. Monitoring- und Evaluationsaufgaben sollten ihres Erachtens auf der Ebene des Departements bleiben (Conseil Général).

Angesichts der Selbsteinschätzung als Entwicklungshelfer sucht die befragte Person der Rennes Métropole nach pragmatischen Wegen zur Lancierung neuer Initiativen. Eine Gelegenheit bietet sich im Bereich der Kriminalitätsprävention, ein typisches Agglomerationsproblem, das sich dazu eignet, gemeinnützige Organisationen und mögliche Finanzierungsquellen auszuloten und zusammenzubringen.

Gemäss Befragten der Préfecture sind eine Reihe von Problemen zu lösen, und gewisse Rollen und Positionen müssen klarer festgelegt werden.

- Es muss klarer zwischen einer allgemeinen und einer spezialisierteren Betreuung unterschieden werden.
- Grundsätzlich werden alle Betreuten gleich behandelt, diese Strategie ist aber in Bezug auf die Ergebnisse nicht am effizientesten. Es braucht einen differenzierteren individuellen Ansatz.
- Eine Haltungsänderung ist eher auf Institutionsebene als auf der Stufe der in diesem Bereich arbeitenden Fachpersonen notwendig. Die Institutionen sind zu fragmentiert.
- Es ist nicht klar, wie Stadt, Agglomeration und Departement zueinander stehen. Würde der RMI-Integrationsprozess von der Rennes Métropole koordiniert, wären rund 60% des Departements abgedeckt. Die restlichen Regionen sind ländlich, und es stellt sich die Frage, wer die RMI-Berechtigten hier betreut. Soll dies auf regionaler Ebene geschehen (welche die gesamte Bretagne abdeckt, d.h. vier Departemente)?
- Wie ist die relative Wichtigkeit der Integration in die Gesellschaft bzw. in den Arbeitsmarkt zu definieren? Es handelt sich dabei nicht um eine fachliche, sondern um eine ideologische und politische Frage, die im pragmatischen Integrationsplan des Departements (PDI – Plan Départemental d'Insertion) nicht zur Sprache kommt.

Die Vertreterin der Agglomeration sieht auch eine Anzahl Hindernisse, die einer produktiven vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit im Wege stehen. Erstens ist in einem allgemeineren Kontext die Sicht der Agglomeration als eine Art Entwicklungshelfer sehr neu. Heute ist dies die grundlegende Idee von Personal und Präsident der Rennes Métropole. Die Entscheidungsorgane und die Kerngruppe der gewählten Beamten (der so genannten G7) müssen von diesem Modell überzeugt werden. Dies könnte über die so genannte „Commission Prospective“ geschehen. Die anderen politischen Kommissionen auf Agglomerationsstufe sind spezialisiert und haben direkte Verbindungen zu den Fachdiensten. Innerhalb der Commission Prospective können Adhoc-Arbeitsgruppen zu spezifi-



scheren Themen gebildet werden, unter Einbezug des gewählten kommunalen Personals. In diesem Gremium können wirklich offene und umfassende Debatten stattfinden.

Die befragte Person der Agglomeration erwähnte zwei weitere konkrete Hindernisse:

- Die Kultur der einzelnen Partner, die ihr eigenes Territorium verteidigen und die Angst der kleineren Partner, von den grösseren fremdbestimmt zu werden, selbst wenn der Grundsatz gilt, dass sämtliche Partner den gleichen Zugang zum Entscheidungsprozess haben und ihre Stimme gleich viel zählt;
- Die Schwierigkeit, das bestehende Netzwerk aktiver Teilnehmer an den Zusammenarbeitsstrukturen zu erweitern. Es ist wichtig, auch für die Anliegen schwächerer Gruppen ein offenes Ohr zu haben.

Die befragten Personen des Conseil Général erkennen unterschiedliche Haltungen der gemeinnützigen Institutionen. Während die Zusammenarbeit mit kleineren lokalen Vereinigungen als sehr produktiv eingestuft wird, legen grössere Akteure ihres Erachtens eine bürokratischere und defensivere Haltung an den Tag. Dies ist ein Element, das eine Fülle von Finanzierungsquellen und viele Überschneidungen zur Folge hat. Man sollte überprüfen, welche Funktionen für die Betreuten notwendig sind, und die Institutionen sollten bereit sein, ihre Kapazitäten zu vereinen und sich ergänzende Leistungen anzubieten. Dies gilt auch für die verschiedenen Finanzressourcen. Es braucht unbedingt eine weiterreichende Harmonisierung. Dies verlangt Massnahmen im Bereich der Sozialentwicklung und deshalb einen „Entwicklungshelfer“ mit einem klar umrissenen Mandat.

Jemand weist darauf hin, dass ein Trend hin zur Bürokratisierung zu beobachten sei. Die Fachpersonen verschiedener Institutionen (gemeinnützige Organisationen) bieten ihr Fachwissen der lokalen Regierung an. Nachdem sie dann Teil einer Partnerschaft sind, neigen sie dazu, die Macht in einem bestimmten Bereich an sich zu ziehen. Deshalb braucht es politische Lenkungs Vorgaben, d.h. eine bessere Organisation der „Quartierdemokratie“.

Dafür müsste die Politik aber nach Ansicht einer weiteren interviewten Person wirklich Interesse an der sozialpolitischen Entwicklung zeigen. Denn es sind drei entscheidende Fragen zu klären:

- Der Einbezug der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Integration (z.B. innerhalb der RMI-Zielsetzungen).
- Die Notwendigkeit zur Entwicklung langfristig ausgerichteter sozialpolitischer Strategien, welche im Gegensatz zu den vorwiegend kurzfristigen Ambitionen der Politik steht.
- Ein neues Verständnis der Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor (die sich nicht darauf beschränkt, dass der öffentliche Sektor den privaten Sektor um ein Angebot in einem vorgegebenen Rahmen bittet).

Der Vertreter der Stadt betont die positive Zusammenarbeitskultur der in der Feldarbeit tätigen Personen, aber auch die institutionellen Hürden einer Zusammenarbeit. Diese Hindernisse haben zur Folge, dass die Zusammenarbeit vom Goodwill der verantwortlichen Fachpersonen abhängt. Verlässt eine solche Person ihren Posten, beginnt die Zusammenarbeit mit der Institution häufig wieder bei Null. Die Befragten aus dem gemeinnützigen Bereich wünschen sich ein verstärktes Networking zwischen Fachpersonen der verschiedenen Institutionen durch die Unterzeichnung von Leistungsverträgen (Conventions). Ein solcher Vertrag wird z.B. mit dem städtischen Sozialdienst abgeschlossen. Dies ist eine gute Möglichkeit zur Sicherung einer gewissen Kontinuität, falls aber die Organisation oder Institution nicht zur Zusammenarbeit bereit ist, funktioniert dieses System nicht.

Gemäss verschiedenen Befragten wäre es eine sowohl politisch als auch institutionell unrealistische Vorstellung, dass ein einziger Akteur für das gesamte RMI-System zuständig ist. Hingegen sollte die

Rolle der einzelnen Partner klar definiert werden, und die Partner sollten klar erkennbar sein. Jemand hat den Eindruck, dass die Stadt Rennes bezüglich RMI „das ganze positive Image für sich beansprucht“, obwohl viele weitere Partner einen wichtigen Beitrag leisten. Der politische Wettbewerb ist ein Faktor, der die Haltung dieser übrigen Institutionen bezüglich Zusammenarbeit nicht positiv beeinflusst.

Als wichtig wird erachtet, dass die Organisation der Integrationsmassnahmen möglichst nahe an den Betroffenen erfolgt. „Wirklich in Bewegung kommen die Dinge dank der lokalen Initiativen.“ Dies bedeutet auch, dass sich verschiedene Leute eine persönliche Betreuungsperson für jede RMI-Bezügerin und jeden RMI-Bezüger wünschen. Diese Betreuungsperson muss nicht zwingend einer bestimmten Institution angehören. Es könnte diejenige Fachperson sein, welche am meisten mit der betreuten Person zu tun oder den besten Draht zu ihr hat. Diese Fachperson sollte in der Lage sein, die verschiedenen Akteure zu einer Zusammenarbeit zu bewegen.

Die fehlende Präsenz der (Vertretung der) RMI-Berechtigten im Entscheidungsprozess, in der Umsetzung und in der Evaluation wird von verschiedenen Befragten bedauert. Einige davon erachten es als sehr schwierig, geeignete und akzeptierte Vertreterinnen und Vertreter zu finden.

### 2.2.2 *Output und Outcome*

Die Evaluation des RMI in Frankreich insgesamt zeigt, dass die Integrationsaspekte bei diesem System nicht befriedigend und deshalb verbesserungswürdig sind. Eine der Voraussetzungen dazu ist die weiterführende Dezentralisierung auf die Ebene der Departemente (Conseil Général).

Unsere Befragten in Rennes stimmen dieser Gesamteinschätzung zu. Einige sind hingegen nicht sicher, ob die Dezentralisierung an sich die Lösung des Problems bedeutet. Wie es jemand formulierte: „Diejenigen, welche eine Dezentralisierung befürworten, scheinen zu vergessen, dass die Machtspiele zwischen den verschiedenen Ebenen und Partnern weitergehen werden.“

Bezüglich Monitoring des RMI in Rennes liegt uns der Bericht zu 2001 vor, mit Fakten und Zahlen zu den RMI-Massnahmen im Departement Ille-et-Vilaine.

Dabei präsentiert sich das Reintegrationsbudget für das Jahr 2001 des Departements Ille-et-Vilaine wie folgt:

- 17'258'040 EUR von der Landesregierung;
- 5'615'837 EUR vom Departement;
- 1'214'017 EUR von den Gemeinden.

Dies entspricht rund 2'567 EUR pro RMI-berechtigter Person. Zusammen mit dem ausbezahlten RMI-Betrag von 3'294 EUR belaufen sich die jährlichen Kosten pro RMI-Fall auf 5'861 EUR.

Bezüglich Ergebnissen war in den Jahren 2000 und 2001 eine beträchtliche Abnahme der Anzahl RMI-Fälle festzustellen. In der Rennes Métropole verringerte sich die Zahl der RMI-Berechtigten zwischen Ende 2000 und Ende 2001 um rund 17%.

Im Jahr 2000 beruhte der Rückgang vor allem auf einer grösseren Zahl von Personen, die nicht mehr auf ein RMI angewiesen waren, während 2001 vor allem weniger neue RMI-Berechtigte zu registrieren waren.

Auch die Zahl der Personen, welche dank einer Anstellung kein RMI mehr bezogen, nahm in einem grossen Teil der Agglomeration beträchtlich zu: Dieser Wert verdoppelte sich fast. Er erreichte 2001 rund 25% der RMI-Berechtigten. Von denjenigen, welche kein RMI mehr in Anspruch nahmen, fanden fast 50% eine Anstellung.

Eine der Besonderheiten des französischen RMI liegt im Grundsatz eines Integrationsvertrags zwischen den Behörden und den einzelnen RMI-Berechtigten. Die Grundidee besteht darin, dass die Behörden jedem Antragsteller ein Integrationsprogramm anbieten müssen. Mit der Unterzeichnung des Vertrags verpflichten sich die RMI-Berechtigten zur Einhaltung dieses Programms. In der Rennes Métropole liegt der Anteil der RMI-Berechtigten mit einem solchen Vertrag bei rund 85%, was als Erfolg zu betrachten ist.

Im Integrationsplan des Departements für 2001 – 2003 wurden die Hauptziele wie folgt festgelegt:

- Leistungsfähigkeit des Systems erhöhen
- Zugang zum Arbeitsmarkt verbessern
- Die so genannten Groupes d'Autonomie Sociale konsolidieren
- Die Integration durch sozialen Wohnungsbau verbessern
- Die Integration durch gesundheitliche Massnahmen verbessern

Ein Vergleich der Ergebnisse mit diesen Zielen führt zu folgenden Feststellungen:

#### **Allgemeines**

- Die Anzahl der Verträge ist dank einer Zusammenarbeit zwischen Arbeitsvermittlung und städtischem Sozialdienst im Rahmen der so genannten gemischten Unterstützungsteams beträchtlich gestiegen. Dieses System führt innerhalb eines Monats zur Unterzeichnung eines Integrationsvertrags. Die Leistungen ergänzen sich besser, und die Forderungen verschiedener Verwaltungen an die RMI-Berechtigten sind besser aufeinander abgestimmt.

#### **Beschäftigung**

- Der Status der Integrationsverantwortlichen wurde verbessert.
- Es wurden Mittel zur Unterstützung der Betroffenen bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bereit gestellt.
- Es wurden bessere Verträge mit den Arbeitgebern ausgearbeitet.
- Jede RMI-berechtigte Person verfügt über ein eigenes Integrations-Logbuch.

#### **Groupes d'Autonomie Sociale**

- Die in direktem Kontakt mit den RMI-Berechtigten stehenden Betreuungspersonen wurden darin geschult, besser mit den Groupes d'Autonomie Sociale zusammenzuarbeiten.
- Eine spezifische Aktion im Zusammenhang mit der Einführung des Euro hatte verschiedene positive Auswirkungen:
  - In der Beziehung zwischen verschiedenen Berufsgruppen förderte ein gemeinsam festgelegtes Ziel das gegenseitige Verständnis und die konkrete Nutzung der Komplementarität.
  - In der Beziehung zwischen Betreuungspersonen und Betreuten wurden verschiedene innovative Methoden entwickelt und getestet.
  - Im Rahmen der Beziehung zwischen Betreuungspersonen und ihren Partnern wurden verschiedene neue, innovative Partnerschaften entwickelt.

**Wohnen**

- Eine Anzahl RMI-Berechtigter wurde im Renovationsteam für ihre eigenen Sozialwohnungen beschäftigt.
- Die Information an die Öffentlichkeit bezüglich Sozialwohnungen wurde verbessert.

**Gesundheit**

- Die Informations- und Präventionsmassnahmen (gegenüber Einzelpersonen) wurden intensiviert.
- Es wurden Netzwerke mit medizinischen, psychologischen und in der Sozialarbeit tätigen Fachpersonen geschaffen und in eine offizielle Form gebracht.
- Es wurden verschiedene Arten von Gruppenarbeiten und gemeinsamen Projekten umgesetzt.
- Es wurde eine Anzahl individueller Gesundheitsberichte realisiert.
- Die mobile Unterstützung für Alkoholranke und Obdachlose wurde ausgebaut.

**2.2.3 Schlussfolgerungen**

Wenn wir die Situation in Frankreich und der Schweiz richtig beurteilen, sind die relevanten Ergebnisse aus der Analyse des RMI-Fallberichts in drei Bereichen anzusiedeln:

- Strukturelle Aspekte bezüglich Rollen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Staatsebenen.
- Kulturelle Aspekte bezüglich Zusammenarbeit und Partnerschaften zwischen und innerhalb der Staatsebenen und zwischen Institutionen des öffentlichen und des privaten Sektors.
- Die Zusammenarbeit mit Fachpersonen, die direkt mit Betroffenen arbeiten und die Möglichkeit, von ihnen zu lernen.

**Rollen und Verantwortlichkeiten verschiedener Staatsebenen – strukturelle Aspekte**

Alle Befragten gingen darin einig, dass die Situation in Frankreich auf Grund der Verantwortlichkeiten zur Durchführung des RMI sehr komplex ist. Auch wenn die Verteilung der Rollen zwischen Landes-, Departements- und Lokalregierung einer gewissen Logik folgt, z.B. was die Verantwortlichkeiten für die Einkommensgarantie oder die Wiedereingliederung betrifft, betonten alle Befragten, dass die Logik weder systematisch noch für alle nachvollziehbar sei. Die Verteilung ist (gezwungenermassen) zum Teil das Ergebnis politischer und institutioneller Machtspiele.

Für gewisse Befragte sind strukturelle Veränderungen zum Erreichen einer logischeren Aufgabenverteilung nicht prioritär. Die Mehrheit der von uns Befragten ist jedoch der Meinung, dass eine bessere Aufgabenverteilung die Qualität der Durchführung auf allen Ebenen verbessern würde. Sie legen Wert auf die Tatsache, dass die guten Ergebnisse der RMI-Strategie in Rennes (und der Rennes Métropole sowie dem Département Ille-et-Vilaine) trotz einer komplexen Struktur erzielt wurden. Dies kostet viel Energie, die eingespart werden könnte.

Auf die Frage nach möglichen strukturellen Verbesserungen gehen die Meinungen in die gleiche Richtung, d.h. eine gut funktionierende Subsidiarität zwischen den verschiedenen Staatsebenen. Drei Hauptvariablen sollten die Regeln dieser Subsidiarität bestimmen:

- Distanz und Nähe;

- die Realität unterschiedlicher Kontexte;
- Gleichheit bzw. Individualität.

Es wäre wichtig, sorgfältig nach der geeignetsten Ebene zur Bewältigung einer bestimmten Aufgabe zu suchen. Eine äusserst wichtige Voraussetzung für gute Ergebnisse bei den individuellen Integrationsplänen – in gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht – ist zweifellos Nähe. Wichtigster Lebensbereich der Menschen ist das Quartier, und zum Teil auch die Stadt oder Gemeinde. Es ist wichtig, dass der Sozialdienst dort präsent ist und auf dieser Stufe agiert. Aufgaben im Bereich Monitoring und Evaluation hingegen werden mit Vorteil aus einer gewissen Distanz wahrgenommen. Die regionale oder nationale Ebene ist für diesen Zweck geeigneter. Zur Organisation und Planung der Arbeitsmarktintegration oder des sozialen Wohnungsbaus dürfte die Ebene Agglomeration geeigneter sein als die Ebene Stadt, da sich der lokale Arbeits- und Wohnungsmarkt in der Regel auf die Agglomeration erstreckt.

Es besteht ein dringender Bedarf an massgeschneiderten Lösungen sowohl bezüglich Einkommensgarantie als auch bezüglich Integration. Die Kosten können je nach Ort unterschiedlich sein (regionale Unterschiede Stadt bzw. Land usw.). Und gleichzeitig verlangt der Gerechtigkeitssinn und das Streben nach Solidarität eine Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger, was das Einkommen und Grundbedürfnisse anbelangt.

Dies bedeutet, dass allgemeinere Konzepte wie Dezentralisierung, Deregulierung und Privatisierung eher weniger geeignet sind. Für jede Situation, jeden Bereich und jeden Aspekt sollte die optimale Mischung bezüglich Zuständigkeitsebenen gesucht werden. Und allenfalls die notwendigen Umstrukturierungen vorgenommen werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die lokale Steuerverteilung zwischen den 36 Gemeinden der Rennes Métropole, um die Solidarität innerhalb der Agglomeration umzusetzen und eine echte Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Die geltenden RMI-Bestimmungen in Frankreich weisen eine Reihe von Merkmalen auf, die mit der europäischen offenen Methode der Koordination vergleichbar sind. Die Aufgaben und Ziele werden zentral definiert (oder gemeinsam festgelegt), aber die lokalen Behörden können darüber entscheiden, mit welchen Methoden und Mitteln sie diese Aufgaben und Ziele umsetzen wollen. Mit der fortgesetzten Dezentralisierung des RMI gewinnt dieser Grundsatz noch an Bedeutung. Positive Punkte des französischen RMI sind die weit gefassten, aber strikten Rahmenbedingungen, innerhalb derer die lokalen Regierungen agieren. Dazu gehört z.B. die Verpflichtung, einen jährlichen Bericht zur Evaluation und Planung von Integrationsmassnahmen auf Departementsstufe zu verfassen, oder die Vorgabe, einen Mindestbetrag für Integrationsmassnahmen aufzuwenden (definiert als Prozentsatz der RMI-Ausgaben des Departements). Zu erwähnen sind aber auch die methodologischen Regelungen (z.B. die Commissions Locales d'Insertion). Zudem unternahm der Staat grosse Anstrengungen im Bereich des Monitoring und der Evaluation des RMI. Verschiedene Befragte haben den Eindruck, dass der Staat – mit der weitergehenden Dezentralisierung – tendenziell die Bemühungen im Bereich Regulierung und Evaluation reduziert hat. Sie befürchten, dass dies negative Auswirkungen auf die lokale Mobilisierung und die lokalen Programme haben wird.

### **Zusammenarbeit und Partnerschaften zwischen und innerhalb verschiedener Staatsebenen und zwischen Institutionen des öffentlichen und des privaten Sektors – kulturelle Aspekte**

Nach Ansicht der von uns befragten Personen ist der Erfolg von Rennes stark mit der bestehenden Zusammenbeitskultur verbunden. Diesbezüglich werden zwei Grundfaktoren erwähnt:

- Die traditionelle Bedeutung von Organisationen der Zivilgesellschaft innerhalb starker (christlich-demokratischer) sozialer Bewegungen und politischer Netzwerke.

- Die Kontinuität und Freiwilligkeit der Arbeit lokaler (sozialdemokratischer) Politikerinnen und Politiker.

Die finanzielle Solidarität (durch die Steuerumverteilung) innerhalb der Rennes Métropole ist sowohl Ausdruck als auch Garantie der Kontinuität dieser Zusammenbeitskultur.

Die Schaffung einer „physischen Nähe“ zwischen Beamten und in der Sozialarbeit Tätigen auf verschiedenen Ebenen trägt ebenfalls zu einer solchen Zusammenbeitskultur bei. Dies gilt nicht nur für die Arbeit vor Ort, d.h. in den Distriktzentren der Stadt Rennes, sondern auch für die Stufe der Strategie-Entwicklung und des Monitorings, d.h. die RMI-Betreuungspersonen des Conseil Général und diejenigen der Préfecture haben ihre Büros in demselben Gebäude, sogar im gleichen Gang.

Gleichzeitig gingen aus dieser Tradition der Zusammenarbeit starke private Institutionen mit ihren eigenen Interessen hervor, was auch mit institutionellen Machtkämpfen und Koalitionen verbunden ist, die manchmal die Effizienz der Sozialpolitik beeinträchtigen. Die Tatsache, dass Politikerinnen und Politiker (z.B. Mitglieder des Stadtrats) die Führung in Partnerschaftsgruppen und Kommissionen auf verschiedenen Ebenen übernehmen, könnte sowohl als Folge als auch als Lösung des Problems der institutionellen Konkurrenz gesehen werden.

### **Zusammenarbeit und gegenseitiges Lernen von Fachpersonen im Bereich der Feldarbeit**

Um die Dienstleistungen für die Bevölkerung zu verbessern, hat man in den Distriktzentren der Stadt Rennes verschiedene Institutionen und Berufe zentralisiert. Dies vereinfacht natürlich die Formalitäten für die RMI-Berechtigten, die verschiedene Dienste unter einem Dach finden. Es kann auch den Fachpersonen dabei helfen, eine ganze Reihe von Leistungen für spezifische Personengruppen zu organisieren. Dies allein garantiert jedoch nicht, dass die Betroffenen eine integrierte Antwort auf ihre Probleme im Alltag finden. Deshalb sind integrierte Ansätze verschiedener Berufsgruppen wesentlich. In Rennes wurde eine Anzahl Pilotprojekte mit solch integrierten Ansätzen für RMI-Berechtigte lanciert. Ein Beispiel sind die Sitzungen zum Thema Gesundheit, an denen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter und medizinische Fachpersonen teilnehmen.

Bei der Erörterung der Zusammenarbeit verschiedener Berufe ist es wichtig, zwischen diesen verschiedenen Integrationsarten zu unterscheiden. Wir erkennen mindestens folgende drei Arten:

- Dienste unter einem Dach. Eine weiter entwickelte Form sind die zentralen Anlaufstellen, die die Personen gleich an die richtigen Dienste verweist.
- Kettenansätze der Betreuungspersonen. Dies bedeutet, dass die Betreuungsperson eines bestimmten Dienstes jemanden begleitet und dann der zuständigen nächsten Fachperson übergibt. Eine weiterführende Form dieses Ansatzes ist ein Fallbetreuer, welcher eine bestimmte Person während der gesamten Kette begleitet.
- Integrierte Ansätze, bei denen Fachpersonen verschiedener Berufe als Team in Kontakt mit den Betreuten operieren.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass diese Formen der Leistungserbringung häufig mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung eingeführt werden, während die von uns befragten Personen betonen, dass in erster Linie die Wirkung verbessert werden kann. Denn damit eine solche Strategie wirklich funktioniert, muss die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Diensten und Fachpersonen betreut und koordiniert werden. In diesem Sinne erfordern solche Initiativen zumindest in der Anfangsphase mehr Zeit, Energie und berufliches Engagement. Dafür sind die Endergebnisse wesentlich besser.

Es ist interessant, sich die verschiedenen Lernstufen der Gruppenarbeit zur persönlichen Autonomie in Erinnerung zu rufen, die in einem der Abschnitte dieser Fallstudie erwähnt wurden. Im Evaluationsdokument wurde darauf hingewiesen, dass diese Arbeit positive Auswirkungen hatte:

- In der Beziehung zwischen verschiedenen Berufsgruppen trug ein gemeinsam festgelegtes Ziel dazu bei, dass sich diese besser verstanden haben und ihre Komplementarität konkret nutzten.
- In der Beziehung zwischen Fachpersonen und RMI-Berechtigten wurde eine Anzahl innovativer Methoden entwickelt und getestet.
- In der Beziehung zwischen Fachpersonen und ihren Partnern wurde eine Anzahl neuer, innovativer Partnerschaften entwickelt.

Allgemein wird bedauert – nicht nur in Rennes oder Frankreich – dass das Networking und die berufliche Innovationskraft vom Engagement der betroffenen Fachpersonen abhängen. Natürlich ist die Berufskultur der einzelnen Fachpersonen sehr wichtig, es sollte aber nicht zu einem Zusammenbruch neuer Initiativen kommen, wenn hier und da jemand die Stelle wechselt. Während dieser Fallstudie wurden zwei Elemente erwähnt, welche dazu beitragen könnten, dieses Problem aus dem Weg zu räumen.

Erstens sollte die gute Arbeitsbeziehung zwischen Betreuungspersonen verschiedener Einrichtungen durch Partnerschaftsverträge zwischen den Institutionen verankert werden.

Zweitens trägt die Berichterstattung über diese Initiativen im jährlich vom Departement erstellten Integrationsbericht (Plan Départemental d'Insertion) dazu bei, dass der Inhalt innovativer Strategien konsolidiert und weiterverbreitet wird.

## Addendum

### 1. Befragte Personen

Arenou, Verantwortliche SIAP beim Sozialdienst (CCAS) der Stadt Rennes

Philippe Caffin, Executive Director APRAS, Rennes

Jeannette Couval, Koordination Animation Sociale, Rennes Métropole

Jamet, Vertreterin ANPE für die Koordination des RMI in der Préfecture Ille-et-Vilaine

Michel Legros, Forschungsdirektor Ecole Nationale de la Santé Publique, Rennes

Dominique Marcillat, Executive Director Foyer St Benoit Labre, Rennes

Nedelec, Verantwortliche Mission Insertion DAS 35, Conseil Général d'Ille-et-Vilaine

Ollivaux, Executive Director Action Sociale Territoriale, Conseil Général d'Ille-et-Vilaine

Tison, Inspecteur DDASS, Beauftragter RMI für die Préfecture Ille-et-Vilaine

### 2. Fakten und Zahlen

Die Rennes Métropole besteht aus 36 Gemeinden mit einer Gesamtbevölkerung von 375'569 Personen. Die Stadt Rennes zählt 206'194 Einwohnerinnen und Einwohner (1999).

Die Gesamterwerbsquote in der Stadt Rennes belief sich 1999 auf 51,5% (Frauen: 46,2% / Männer: 57,9%).

Die Arbeitslosenrate betrug 13,3%. Der Anteil der Erwerbslosen mit höherer Bildung ist in Rennes relativ hoch. 33,5% haben mindestens 2 nachobligatorische Schuljahre absolviert.

Mindesteinkommen-BezügerInnen	2000	2001	Veränderung 2000/2001
RMI-BezügerInnen	3 929	3 572	-9,1%
BezügerInnen des Einkommens für Alleinerziehende (Allocation Parent Isolé)	634	618	-2,5%
BezügerInnen des Mindesteinkommens für Behinderte (Allocation Adulte Handicapé)	3 394	3 486	2,7%
BezügerInnen, bei denen das Mindesteinkommen mindestens 50% des Haushalteinkommens ausmacht.	9 681	9 612	-0,7%

Innerhalb des städtischen Sozialdienstes verfügt die Abteilung Integration (die vorwiegend mit RMI-Berechtigten arbeitet) über einen Personalbestand von rund 70 Personen.

- In der Stadthalle befinden sich das Leitungsteam, das Sekretariat und der technische Supportdienst mit 13 Leuten.
- In jedem der 6 Distrikte (die zwei Quartiere umfassen) besteht das lokale Personal aus 7 bis 12 Personen. Insgesamt sind dies:
  - 6 KoordinatorInnen;
  - 17 lokale IntegrationsagentInnen (ALI – Agent local d'insertion);
  - 24 Personen zur individuellen Aufnahme und Begleitung;
  - 8 Empfangsbeamte.



- Zum Mediatorenteam, das mit lokalen Unternehmen zusammenarbeitet, gehören 5 Personen.
- Schliesslich werden in einem Sozialrestaurant 4 Leute beschäftigt.

In der Rennes Métropole bilden 9 Personen das Integrationsteam (Pôle Insertion). Dessen Hauptaufgaben sind:

- Beziehungen zu privaten Unternehmen aufbauen;
- Aktionen mit den Integrationsstrukturen koordinieren;
- Erwerbslose unterstützen, die sich selbständig machen wollen;
- Schulungsbedürfnisse gewisser prioritärer Kategorien unterstützen.

Der operative Direktor des städtischen Departements für Solidarität und Gesundheit (zu dem auch der städtische Sozialdienst gehört) ist gleichzeitig Deputy Director für das Integrationsteam (Pôle Insertion) des Direktorats für Wirtschaftliche Entwicklung und Integration der Rennes Métropole.

### **3. *Literatur***

Tableau de bord social – données 2001 (CD). Rennes, APRAS, 2002.

Quel Acte II pour le RMI ? Paris, ODAS, 2003.

Verschiedene Dokumente zu den Aufgaben, Aktivitäten und zur Organisation des Integrationsteams Pôle Insertion der Rennes Métropole.

Verschiedene Dokumente zu den Aufgaben, Aktivitäten und zur Organisation von CCAS (Städtischer Sozialdienst) und CLI (Integrationskommission).

Beispiel eines Partnerschaftsvertrags zwischen einem Obdachlosenzentrum (CHRS) und dem Sozialdienst des Distrikts.

Programme Départemental D'Insertion 2001 – 2003; Point d'Etape 2002. Mission RMI Pôle action sociale DAS 35 und Mission RMI DDASS, 2002.

Rennes Métropole, vivre en intelligence, 2003.

4ème Plan de Développement de l'Agglomération Rennaise 2000 – 2006. Rennes District, 1999.

Rapport d'activités 2001. Rennes Métropole, 2002.

Charte d'urbanisme commercial du Pays de Rennes 2002 – 2006. Rennes, 2002.

### **4. *Referenzen***

Stadt Rennes: [www.ville-rennes.fr](http://www.ville-rennes.fr)

Agglomeration Rennes: [www.agglo-rennesmetropole.fr](http://www.agglo-rennesmetropole.fr)

Departement Ille-et-Vilaine: [www.cg35.fr](http://www.cg35.fr)

Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité (Ministerium für Soziales, Arbeit und Solidarität): [www.emploi-solidarite.gouv.fr](http://www.emploi-solidarite.gouv.fr)

Association des Maires de Grandes Villes de France (Verband der Grossstädte): <http://www.grandesvilles.org>

### 3. Zentrale Anlaufstelle für Sozialhilfe in der Stadt Madrid

#### Einführung

In diesem Kapitel wird die Erbringung von Sozialhilfeleistungen in der Stadt Madrid durch die Sozialhilfezentren präsentiert. Diese zentralen Anlaufstellen sind auf Distriktstufe in der Stadt Madrid angesiedelt. Sie stehen allen im Quartier wohnhaften Menschen offen und bilden die erste Kontaktstelle für Angelegenheiten im Bereich der Sozialhilfe.

Für die lokale Sozialpolitik in der Schweiz ist dieses Fallbeispiel von Interesse, weil es die Erfahrungen der Stadt Madrid im Umgang mit sozialen Problemen auf lokaler Ebene aufzeigt, sowohl auf Verwaltungsebene (Rolle der staatlichen Einrichtungen) als auch bezüglich Kommunikation und Kontaktaufnahme mit der Bevölkerung.

Der Stadtrat in Madrid hat entschieden, die städtischen Sozialdienste in Form von 25 Zentren zu reorganisieren, die als Rundgang mit einer einzigen Eintrittspforte konzipiert sind. Die ersten Evaluationen zu diesen Einheitsschaltern sind positiv ausgefallen. Unseres Erachtens sind bei der Schaffung dieser Zentren verschiedene Faktoren von Bedeutung. Relevant ist der nationale Kontext, in dem die Zentren ihre Aufgabe wahrnehmen, aber auch die Art der Umsetzung dieser Initiativen kann die Weiterentwicklung stark beeinflussen. Wir werden diese Faktoren in den folgenden Abschnitten diskutieren und erläutern, inwiefern sie die Sozialhilfezentren prägen.

In der gesamten Fallstudie werden wir auch eine andere wichtige aktuelle Entwicklung in Spanien berücksichtigen: Das Projekt 'Ventanilla Única' ('einziges Fenster') des Ministeriums für Öffentliche Verwaltung. Obwohl dieses Projekt die Umsetzung von zentralen Anlaufstellen zu spezifischen Themen wie Kleinunternehmen und Migration anstrebt und bisher nicht formell für die Sozialhilfe angewendet wird, sind die dem Konzept zu Grunde liegenden Ideen und Strategien mit dem System der Sozialhilfezentren in Madrid vergleichbar und darauf übertragbar. Sowohl bei der Einführung der Zentren als auch im Rahmen des laufenden Betriebs kommen in den zentralen Anlaufstellen für Sozialhilfe in der Stadt Madrid verschiedene Grundsätze der „Ventanilla Única“ (Guichet unique) zur Anwendung.

#### 3.1 Nationaler Kontext

##### 3.1.1 Staatsebenen und rechtlicher Kontext

Historisch gesehen spielte die Landesregierung im Entscheidungsprozess in Spanien die wichtigste Rolle. 1978 setzte jedoch ein Dezentralisierungsprozess ein, mit der Einführung einer neuen nationalen Verfassung. Die ehemals zentralistische spanische Regierung führte ein System mit grundsätzlich drei Staatsebenen ein: Nationale Regierung, regionale Regierung in Form der Autonomen Gemeinden und lokale Regierung in Form der Städte und Gemeinden.

Ein wichtiger Aspekt der spanischen Regierungsstruktur betrifft die Einteilung des Landes in insgesamt 17 Autonome Gemeinden (Comunidades Autónomas) mit umfassenden Zuständigkeiten und eigenen Kompetenzen. Die Sozialpolitik fällt fast ganz in die Zuständigkeit dieser Regionen. Die Autonomen Gemeinden haben innerhalb ihrer Kompetenzen ein Sozialhilfegesetz geschaffen, das Grundsätze, Tätigkeit und Mittel für die Entwicklung der Sozialdienste in ihrem Gebiet regelt. Auf nationaler Ebene gibt es kein grundlegendes Sozialhilfegesetz.

Im April 2003 veröffentlichte die Stadt Madrid das Gesetz 11/2003 zur Sozialhilfe in der Stadt Madrid (Ley 11/2003 de Servicios sociales de la Comunidad de Madrid). Auf lokaler Ebene reguliert das „Gesetz zu den Grundlagen des lokalen Systems“ von 1985 die Kompetenzen der Städte. Dazu gehörten unter anderem: „Die Bereitstellung von Sozialhilfe und die soziale Förderung und Wiedereingliederung.“ In dieser Fallstudie werden wir die Auswirkungen dieser Gesetze aufzeigen und das Vorgehen der Sozialhilfezentren auf lokaler Ebene in Madrid diskutieren.

### **3.1.2 Kompetenzenverteilung im Bereich der Sozialhilfe**

1985 wurden die Kompetenzen mit dem Pacto Autonómico (autonomer Pakt) offiziell von der nationalen auf die lokale Ebene verschoben. Damit wurden die Kompetenzen den Autonomen Gemeinden übertragen. Dies bedeutet, dass die Autonomen Gemeinden in bestimmten Bereichen Kompetenzen haben, aber nicht verpflichtet sind, diese wahrzunehmen. Deshalb können die Leistungen je nach Autonomer Gemeinde anders aussehen. Daneben wurden mit dem Pacto Local (lokaler Pakt) Kompetenzen von den Autonomen Gemeinden zu den Städten und Gemeinden oder anderen lokalen Einheiten verschoben. Eine befragte Person äusserte die Ansicht, dass die Koordination zwischen den drei Regierungsebenen unzureichend sei. Es gibt keine zentrale Koordinationsstelle, allerdings besteht eine relativ gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen, und rechtlich wurde eine solide Grundlage geschaffen. In einem anderen Interview wurde die Meinung vertreten, dass „... es zwar immer Schwierigkeiten gibt, das System der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsebenen aber funktioniert.“

Das System der staatlich getragenen Sozialhilfe in Spanien soll die sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung decken und besteht aus den Mitteln und Leistungen der staatlichen Verwaltung, der Verwaltung der Autonomen Gemeinden (regionale Ebene) und der lokalen Körperschaften (kommunale Ebene). Die Zuständigkeit für die Sozialhilfe liegt allein bei den Autonomen Gemeinden, und der Staat nimmt diesbezüglich lediglich Restaufgaben wahr. Die lokale Ebene spielte in Spanien im Bereich der sozialen Sicherheit schon immer eine wichtige Rolle, und dies ist heute noch so.

Sozialhilfe wird definiert als Massnahmen zur Deckung der grundlegenden sozialen Bedürfnisse der Menschen. Daneben besteht das Konzept des sozialen Schutzes. Darunter ist die soziale und wirtschaftliche Unterstützung für Bedürftige zu verstehen, die früher als „Charité“ bezeichnet wurde. Diese Unterscheidung ist wichtig, da es bei den in der vorliegenden Studie analysierten Sozialhilfezentren vor allem um Leistungen im Bereich der Sozialhilfe und nicht wie beim sozialen Schutz direkt um die finanzielle Unterstützung geht.

In der Verfassung von 1978 wird Spanien als "sozialer und demokratischer Rechtsstaat" definiert, der ein "öffentliches System der sozialen Sicherheit für alle Bürgerinnen und Bürger und bei Bedarf ausreichend sozialen Schutz und Hilfe bereitstellt". Zu den Basisleistungen gehören gemäss Sozialhilfegesetz der Autonomen Gemeinden: Information und Orientierung, Betreuung zu Hause, alternative Unterbringung, Prävention und soziale Integration. Diese Leistungen werden von den Sozialhilfezentren in den Städten durchgeführt, die damit die Grundstufe der Sozialhilfe bilden. Besondere Aufmerksamkeit wird folgenden Gruppen geschenkt: Familien, Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, Frauen, Behinderte, Drogenabhängige, ethische Minderheiten, Immigrierte und Obdachlose. Die Sozialhilfezentren auf städtischer Ebene verfügen über die grundlegenden Instrumente zur Durchführung dieser Leistungen, sowohl für Einzelpersonen als auch für Familien, und für die Entwicklung von kommunalen Massnahmenprogrammen. Im Rahmen dieser Programme („Allgemeine Sozialhilfe“) werden auf der ersten Leistungsstufe der Sozialhilfe Leistungen erbracht und Mittel bereit gestellt. Jede Stadt mit über 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern verfügt über ein solches Zentrum. In anderen Zentren, welche die zweite Ebene der Sozialhilfe bilden, werden spezifische

Sektoren und Gruppen mit bestimmten sozialen Problemen wie Obdachlose oder Drogenabhängige betreut („Spezialisierte Sozialhilfe“) (Buñuel, 2000).

Nichtstaatliche Organisationen wie NGOs und die Kirche spielen im spanischen System der Sozialhilfe eine wichtige Rolle. Sie besitzen auf diesem Gebiet viel Erfahrung, da es historisch fast vollständig in ihre Verantwortung fiel, und sie erreichen einen grösseren Kreis von Bedürftigen als die staatlichen Sozialhilfeeinrichtungen. Sie verfügen über die notwendigen Netzwerke und Fähigkeiten, um auch Menschen zu erreichen, die durch das staatliche Netz hindurchfallen. Es ist wichtig, sich diesen Kontext bei der Betrachtung der Sozialhilfezentren auf lokaler Ebene vor Augen zu halten.

### **3.1.3 Zentrale Anlaufstelle**

“Ventanilla Única” (übersetzt: “Einziges Fenster”) lautet der Name eines Projekts des spanischen Ministeriums für Öffentliche Verwaltung. Es sieht die Einführung von zentralen Anlaufstellen vor. Mit diesem Projekt will die Landesregierung die öffentliche Verwaltung näher an die Bevölkerung bringen und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen – national, regional und lokal – vertiefen. Angestrebt wird zudem eine Vereinfachung der Beziehungen zwischen Bevölkerung und Verwaltung. Das Hauptziel besteht jedoch darin, der Bevölkerung die Verwaltung näher zu bringen. Nähe ist neben Transparenz und Kohärenz ein wichtiges Konzept.

Dieses Projekt spielt eine wichtige konzeptionelle Rolle in unserer Fallstudie über die Sozialhilfezentren in Madrid. Die Philosophie der zentralen Anlaufstellen zielt auf die Schaffung eines einheitlichen Empfangsbereichs auf lokaler Ebene ab, analog den in den Sozialhilfezentren geschaffenen Stellen. Obwohl die Sozialhilfezentren ursprünglich nicht bewusst mit derselben Philosophie aufgebaut wurden, enthalten sie in der Praxis relevante Elemente dieses Ansatzes. Konkret wird im Projekt ‘Ventanilla Única’ das Konzept der Nähe mittels folgender Elemente umgesetzt:

- Ausbau und Intensivierung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Einheiten der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel, der Bevölkerung eine Eintrittspforte zu einem durchgängig verbundenen System zu bieten, d.h. eine einzige Anlaufstelle für verschiedene Verwaltungen (national, regional und lokal).
- Verwendung von IKT (Informations- und Kommunikationstechnologie) für eine einfache Kommunikation zwischen den verschiedenen Staatsebenen und zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung.

Im Ministerabkommen vom 4. April 1997 wurde das Wort ‘Ventanilla Única’ zum ersten Mal erwähnt. Im Abkommen wurde die Absicht festgehalten, ein System zu schaffen, das die nationale, regionale und lokale Verwaltung verbindet. Das Konzept der zentralen Anlaufstellen lässt sich nicht von einem Tag auf den anderen für verschiedenste Sektoren einführen. Bisher wurde es mit recht viel Erfolg im Sektor Kleinunternehmen angewendet, und das Ministerium für Öffentliche Verwaltung arbeitet an der Einführung im Bereich Migration.

Früher war für die Bevölkerung das System mit drei Staatsebenen verwirrend, mit dieser neuen Art von Projekten wird das System nun transparenter. Fernziel ist die Idee einer zentralen Anlaufstelle, welche der Bevölkerung Hilfe und Antworten auf beliebige Fragen an eine der drei Staatsebenen bietet. Dazu würde auch der Bereich der Sozialhilfe gehören.

## **3.2 Zentrale Anlaufstellen für Sozialhilfe in der Stadt Madrid**

Zuerst werden wir das System der Sozialhilfezentren umfassend beschreiben. Dann widmen wir uns der Entstehung der Zentren sowie den bereits abgeschlossenen und noch laufenden Prozessen im Rahmen der Schaffung dieser Zentren. Schwerpunkte dieser Beschreibung sind die vertikalen Be-

ziehungen (zwischen verschiedenen Staatsebenen) und die horizontalen Beziehungen (innerhalb der Staatsebenen) sowie kulturelle und strukturelle Veränderungen. Während der gesamten Fallstudie werden wir unser Augenmerk darauf richten, welche Ideen und Philosophien dem Projekt der zentralen Anlaufstellen zu Grunde liegen, und diese anschliessend mit den Sozialhilfezentren in Verbindung bringen. Daneben scheint es uns wichtig, die Hauptgründe zu eruieren, welche diesen Erneuerungsprozess ins Rollen brachten. Welches waren die Hauptbeweggründe für die Realisierung der Sozialhilfezentren in Madrid? Schliesslich werden wir aufzeigen, inwiefern das System der Sozialhilfezentren als Good practice anzusehen ist, und dass die verschiedenen Partner in der Schweiz gewisse Elemente im Sinne einer Idee und eines neuen Ansatzes übernehmen könnten.

### 3.2.1 Struktur

In der Autonomen Gemeinde Madrid wurde ein Sozialhilfenetz geschaffen. Es umfasst 72 Sozialhilfezentren in der Region Madrid. 25 davon sind in der Stadt Madrid zu finden, 47 im übrigen Gebiet der Autonomen Gemeinde. Diese Zentren unterstehen den jeweiligen Städten, von wo aus die Leistungen erbracht und die Programme koordiniert werden.

Madrid, eine Stadt mit fast drei Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern, ist auf der Verwaltungsebene in 21 Distrikte unterteilt, in denen sich die Sozialhilfezentren befinden. Diese Zentren erbringen direkte, allgemeine Leistungen für die Bedürftigen der Stadt. Die aktuelle Infrastruktur für die Sozialhilfe besteht aus 25 Sozialhilfezentren sowie spezialisierten Sozialhilfezentren. Das Personal in den 25 Sozialhilfezentren umfasst 300 Personen im Bereich Sozialarbeit, 80 im Bereich Sozialpädagogik und 100 im Bereich Verwaltung. Jedes Sozialhilfezentrum setzt sich aus folgenden Einheiten zusammen:

- Sozialarbeit
  - Allgemeine Sozialarbeit
  - Spezialisierte Sozialarbeit
- Programme
  - Prävention und Familienprogramme
  - Programme für ältere Menschen
- Verwaltung.

Erste Anlaufstelle für die Bevölkerung ist die Verwaltungseinheit. Hier wird entschieden über die Dringlichkeit eines Falls, und es wird unterteilt in dringende Fälle, neue Fälle und bekannte Fälle. Die neuen und dringenden Fälle werden an die Einheit Allgemeine Sozialarbeit weitergegeben, die täglich geöffnet ist. Die bekannten Fälle werden direkt an die Einheit Spezialisierte Sozialarbeit weitergeleitet, die eine umfassendere Form der Unterstützung bietet.

In der Einheit Allgemeine Sozialarbeit können Fragen beantwortet und Formulare für die Klientinnen und Klienten ausgefüllt werden. Zum Beispiel wird hier Hilfe für Gesuche um gewisse Leistungen angeboten. Der Sozialarbeiter oder die Sozialarbeiterin muss unterscheiden zwischen Fragen, die relativ leicht beantwortet werden können und solchen, die mehr Begleitung erfordern. Es kann auch angeordnet werden, dass die betroffene Person in ein intensiver betreutes Programm aufgenommen wird. Daneben gibt es die Einheit Programme, welche spezielle Programme für Familien und ältere Menschen anbietet. In deren Zuständigkeitsbereich fallen die Tagesbetreuungsstätten und die Quartieraktivitäten für diese Zielgruppen. Die Einheit Programme arbeitet eng mit der Einheit Sozialarbeit zusammen. Ein Beispiel: Eine alte Frau, die ein Gesuch um Teleassistenz stellt, wird auch an die Einheit Programme für ältere Menschen weitergeleitet, damit sie an Aktivitäten im

Quartier teilnehmen kann. Diese Einheit geht den Fragen und Angelegenheiten der Betreuten nach. Ausserdem hat die Einheit Programme die Aufgabe, sich bezüglich der sozialen Aktivitäten in den Quartieren auf dem neuesten Stand zu halten und diese Informationen der Einheit Sozialarbeit zur Verfügung zu stellen, damit diese wiederum die von ihr betreuten Personen über die aktuellsten Möglichkeiten informieren kann.

Dieses Modell zielt darauf ab, die Fallbearbeitung zu vereinheitlichen. Nähe zur Bevölkerung ist ein wichtiges Konzept der Sozialhilfezentren. In jedem Quartier ist die Hauptansprechperson ein Sozialarbeiter bzw. eine Sozialarbeiterin. Die 1987/1988 eröffneten Zentren wurden später mit Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen ergänzt und werden, falls neue Bedürfnisse entstehen, weiter ausgebaut. Zum Beispiel wurden für Immigrationsfragen kürzlich Fachpersonen für soziokulturelle Fragen in die Zentren integriert. In diesen Zentren werden für die Betreuten folgende Leistungen erbracht:

- Persönliche Beratung
- Organisation der materiellen Unterstützung
- Prävention von sozialer Ausgrenzung und Risikosituationen, Unterstützung von Gruppen mit speziellen Problemen bei der sozialen Eingliederung
- Motivation von Einzelpersonen oder Gruppen, sich in die Gesellschaft und/oder ihr soziales Umfeld zu integrieren

Die Führung der Sozialhilfezentren obliegt der lokalen Regierung, in diesem Fall der Stadt Madrid. Das Sozialdepartement der Stadt steht in Kontakt zur Autonomen Gemeinde, kümmert sich um die finanziellen Aspekte der Zentren und beaufsichtigt deren Betrieb.

### **3.2.2 Abläufe**

#### **Vertikale Beziehungen**

Die Sozialdienste sind vertikal eingebettet, und die entsprechenden Kompetenzen sind auf verschiedene Staatsebenen verteilt. Es handelt sich weder um ein eindeutig zentralistisches noch um ein eindeutig dezentralistisches System. Die Koordination zwischen diesen drei Ebenen besteht, funktioniert aber nicht immer so perfekt wie es auf den ersten Blick scheint, erklärt einer unserer Interviewpartner. Die Landesregierung spielt im Bereich der Sozialhilfe eine Rolle im Hintergrund. Diese Staatsebene bietet Unterstützung, verfügt aber nicht über die Kompetenzen zur eigentlichen Organisation der Sozialhilfe auf lokaler Ebene. Auf Grund des Dezentralisierungsprozesses in Spanien fallen diese ausschliesslich in den Bereich der regionalen und lokalen Ebene.

Im Falle von Madrid liegen die Kompetenzen im Bereich der Sozialhilfe bei der Autonomen Gemeinde Madrid. Diese exklusiven Kompetenzen erlauben es der Autonomen Gemeinde, eine solide Struktur für eine integrierte Sozialhilfestrategie zu schaffen, mit dem Hauptziel, eine Marginalisierung und den Zusammenbruch sozialer Bindungen zu verhindern. Die Planung dieser Abläufe erfolgt hauptsächlich auf der Ebene der Autonomen Gemeinde, während das Tagesgeschäft dezentralisiert und den Städten übergeben wurde, wobei die Koordination durch die Autonomen Gemeinden erfolgt. Die Autonome Gemeinde unterstützt die Sozialhilfezentren finanziell und fachlich. Den Städten obliegt die Organisation, und sie bringen ihre eigenen finanziellen Ressourcen ein. In der Praxis bedeutet dies, dass die lokalen Einheiten bei der Organisation und Koordination der Zentren und der entsprechenden Leistungen eine sehr wichtige Rolle spielen. Die allgemeinen Ziele des Strategieplans für Sozialleistungen der Autonomen Gemeinde Madrid (Plan Estratégico de Servicios Sociales 2001-2003) lauten wie folgt:

1. Erbringung von Sozialleistungen in der Autonomen Gemeinde Madrid innerhalb eines klar definierten rechtlichen und administrativen Rahmens.
2. Verstärkte Partizipation der verschiedenen an den Sozialleistungen beteiligten Akteure auf den Ebenen Planung, Management und Evaluation.
3. Sicherstellen, dass die Sozialhilfe präsent und als System geschätzt wird, das gegenüber der Bevölkerung Solidarität und Engagement zeigt.

Neben dem Strategieplan veröffentlichte die Autonome Gemeinde Madrid vor Kurzem ein Sozialhilfegesetz. (Ley 11/2003 de Servicios sociales de la Comunidad de Madrid.) Dieses Gesetz sieht die Schaffung eines interadministrativen Rats für Sozialhilfe vor, der als Struktur zur permanenten Information und Koordination zwischen der Autonomen Gemeinde Madrid, den Städten und dem für Soziales zuständigen Ministerium wirkt. Diese Struktur soll die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsebenen fördern.

Das Projekt der zentralen Anlaufstellen des Ministeriums für Öffentliche Verwaltung ist definitionsgemäss vertikal ausgerichtet. Es umfasst verschiedene Staatsebenen und soll Abläufe zwischen den verschiedenen Ebenen erleichtern. Das Ministerium spielt eine Hintergrundrolle und kommuniziert mit der Bevölkerung über Vermittler, Autonome Gemeinden und Städten. Im Rahmen des Projekts zur Einführung von zentralen Anlaufstellen wurden ehrgeizige Ziele gesteckt, und das Projekt hatte auch Einfluss auf andere Sektoren der Gesellschaft wie den Sozialhilfebereich. Die Autonomen Gemeinden sollen bei der Verbindung des Konzepts der zentralen Anlaufstellen mit der Sozialhilfe eine Schlüsselrolle übernehmen. Diese regionalen Institutionen können verschiedene lokale Einheiten verbinden und ihren Betrieb koordinieren, und gleichzeitig Konzepte wie die zentralen Anlaufstellen umsetzen. Später werden wir die Frage stellen, ob diese Verbindung zwischen den beiden Konzepten in der Praxis funktioniert.

In den Interviews wurden verschiedene Probleme und Hindernisse erwähnt, welche die Organisation der vertikalen Struktur der Sozialhilfe erschweren:

- Eine zu starke Fokussierung auf die Dezentralisierung könnte bewirken, dass sich die Distanz zwischen Bevölkerung und Institutionen auf der Ebene der Autonomen Gemeinden und der Nation vergrössert.
- Das Monitoring der Behandlung von Fragen und Gesuchen gestaltet sich schwierig. Es kommt häufig vor, dass sich gewisse Abläufe verzögern, weil eine der Staatsebenen nicht wie vorgesehen vorging oder überlastet war. Grundsätzlich handelt es sich dabei um ein administratives Problem. Heute wird zur Vermeidung solcher Verzögerungen versucht, direkte Verbindungen zwischen den Zentren und den zuständigen staatlichen Einrichtungen zu schaffen.
- Die Schaffung einer neuen bereichsübergreifenden Management-Kultur stellt eine grosse Herausforderung dar. Die Schwierigkeit besteht darin, dass diese Kultur von Personen geschaffen werden muss, die auf lokaler Ebene arbeiten, da sie die entscheidenden Akteure sind, und nicht von oben herab umgesetzt werden kann.
- Der kommunalen Ebene, die direkt mit der Bevölkerung in Kontakt steht und Fragen und Anträge behandeln muss, wurden sehr viele Verantwortlichkeiten aufgebürdet. Häufig werden Fragen zu Angelegenheiten gestellt, die nicht direkt in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Es scheint notwendig, Mechanismen zur Strukturierung dieser Fülle verschiedenster Fragen und Aufgaben zu schaffen.

### Horizontale Beziehungen

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Autonomen Gemeinden können in Spanien bezüglich der angebotenen Sozialhilfeleistungen gross sein. Der Umfang der Leistungen ist unterschiedlich, was auch für die Bedürfnisse der Bevölkerung in den unterschiedlichen Regionen des Landes gilt. Die Sozialhilfe in Madrid gilt landesweit als eine der besten. Zu verdanken ist dies dem gesamten Spektrum an getroffenen Massnahmen, bei denen die Merkmale und Bedürfnisse der Bevölkerung von Madrid im Sozialbereich berücksichtigt wurden, da Madrid als Hauptstadt mit Problemen konfrontiert ist, die in allen Grossstädten auftreten. Die Zahl der neu in die Sozialhilfe eintretenden Personen wächst weiter und schwankt ständig. Die Sozialhilfe muss diesen Umständen angepasst werden, was in der Autonomen Gemeinde Madrid gut zu funktionieren scheint.

Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Städten der Region Madrid ist noch verbesserungsfähig. Aus der mangelnden Zusammenarbeit können Probleme bei der fachlichen Beratung entstehen. Ein Beispiel: In Madrid kann es schwierig sein, eine geeignete Transportmöglichkeit zu finden. Madrid ist eine Stadt mit sehr viel Pendelverkehr. Die Leute arbeiten in der Stadt, leben aber ausserhalb von Madrid in einem Vorort. Manchmal kann es für diese Leute wegen fehlender Verkehrsmittel schwierig sein, nach einem Arbeitstag wieder an ihren Wohnort zurückzukommen.

Die Autonome Gemeinde Madrid veröffentlichte vor Kurzem ein Sozialhilfegesetz, in dem die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten und anderen verwandten Gebieten wie Bildung, Arbeitsvermittlung oder Wohnen betont wird. Gegenwärtig sind diese Sektoren nicht ausreichend koordiniert.

Es besteht keine direkte Verbindung zwischen der Organisation der Sozialhilfezentren in Madrid und dem Projekt 'Ventanilla Única', den zentralen Anlaufstellen des Ministeriums für Öffentliche Verwaltung. Ein Beispiel: In der Gemeinde Alcobendas (die zur Autonomen Gemeinde Madrid gehört) gibt es eine sehr erfolgreiche zentrale Anlaufstelle. Dort werden zwar gewisse Anfragen mit sozialer Komponente bearbeitet, zum Beispiel Anträge für gewisse Leistungen im Bereich Wohnen oder Immigrierte, die Sozialhilfe im engeren Sinn gehört jedoch nicht dazu. Die Sozialhilfe agiert als eigenständiger Dienst auf Gemeindeebene, und es besteht keine direkte Zusammenarbeit zwischen den Sozialdiensten und dem Projekt 'Ventanilla Única'.

Das Projekt 'Ventanilla Única' betrifft in erster Linie die administrativen Aufgaben der Regierung. In gewissen Fällen kann dies auch die Sozialhilfe einschliessen, zum Beispiel wenn sich jemand um Mietzuschüsse oder um Fürsorge bewirbt. Es umfasst jedoch nur einen kleinen Teil der Tätigkeit von Sozialdiensten. Während die "Ventanilla Única" lediglich 'administrative Unterstützung' bietet, gewährleisten die Sozialhilfezentren eine persönliche Betreuung im Sinne einer Begleitung, die auf individuell abgeklärten Bedürfnissen beruht. Obwohl gewisse Überschneidungen bestehen, ist die Art der geleisteten Unterstützung sehr unterschiedlich. In Zukunft könnte sich dies ändern. Im Aufbau befindet sich die Linea Madrid, die der Bevölkerung Informationen zum Vorgehen in einer bestimmten Situation liefern soll und Sozialhilfezentren in ihren Arbeitsbereich einbeziehen möchte. Dies bedeutet, dass parallel zum Dezentralisierungstrend der Zentren ein Prozess lanciert wurde, bestimmte Dienste in einem Amt zu zentralisieren. Setzt sich dieser Trend fort, was noch nicht gesichert ist, wird dies die zentralen Anlaufstellen ihrem Idealzustand einen Schritt näher bringen. Auch auf anderen Ebenen sind Tendenzen zur Integration verschiedener Sektoren zu beobachten. Nächstes Projekt des Ministeriums für Öffentliche Verwaltung ist eine zentrale Anlaufstelle für Migrationsfragen. Die Sozialhilfezentren sollen bei diesem Projekt eine wichtige Rolle übernehmen. Die Initiative der zentralen Anlaufstellen fasst langsam aber sicher Fuss in den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft, auch im Bereich der Sozialhilfe.



## Strukturelle Veränderungen

Während der Regierungszeit von Franco war man in Spanien der Ansicht, dass die lokalen Einheiten keinen wesentlichen Beitrag zum Wohlergehen der Bevölkerung leisten, obwohl sie gewisse Aufgaben im Rahmen der so genannten „Charité“ wahrnahmen. In einem der Interviews wurde die Ansicht geäußert, dass die Strategien im Bereich der Sozialhilfe bei der Entwicklung des Sozialstaates eine untergeordnete Rolle spielen. Die Kirche und die Städte verfügten über die notwendige Erfahrung im Sozialbereich, insbesondere weil sie traditionell gemeinnützige Arbeit verrichteten. Die nationalen und regionalen Regierungen hingegen verfügten nicht über diese Erfahrung und das entsprechende Wissen, und aus diesem Grund war es naheliegend, den lokalen Einheiten auf Grund ihres Wissensvorsprungs Kompetenzen im Sozialbereich zu übertragen. Zu Beginn sahen die Kompetenzen der drei Staatsebenen wie folgt aus: Die Landesregierung konnte die zwischen den Staatsebenen laufenden Mechanismen bestimmen, den Autonomen Gemeinden als noch junge Einheiten wurden die offiziellen Kompetenzen im Bereich der Sozialhilfe übertragen, und die Städte und Gemeinden verfügten über das während der Ära Franco erworbene Wissen zur Durchführung der Sozialhilfe auf lokaler Ebene.

Die Landesregierung wurde mit einem Problem konfrontiert, das nach einer Lösung verlangte: Die soziale Situation der spanischen Bevölkerung. Sie erarbeitete den „Plan der Grundleistungen“, der Elemente der Strategie der zentralen Anlaufstellen enthielt. Gemäss diesem Plan spielen die Städte und Gemeinden eine wichtige Rolle. Die Struktur sah Grundleistungen auf lokaler Ebene vor, die bei Bedarf durch die Hilfe von spezialisierten Zentren ergänzt werden.

Die kommunale Ebene nimmt in diesem System eine wichtige Aufgabe wahr, und in Bezug auf das Verhältnis zwischen den drei Ebenen sind mehrere positive Punkte erwähnenswert:

- Die Leistungen erreichen gewisse Gruppen besser. Die Städte und Gemeinden haben die Möglichkeit zum direkten Kontakt mit Betroffenen Einzelpersonen und Gruppen. Diese Staatsebene befindet sich am nächsten bei der Bevölkerung.
- Auf der regionalen Ebene, z.B. in den Autonomen Gemeinden, fehlt dieses Wissen und der Kontakt auf lokaler Ebene mit der Bevölkerung.
- Die Landesregierung besitzt das Know-how zur Entwicklung von Strategien und kann sich einen landesweiten Überblick verschaffen. Sie kann neue Projekte lancieren, Monitorings und Evaluationen durchführen und das System so weiter entwickeln.

Auf der Gesetzesebene ist die Kompetenzverteilung zwischen den drei Staatsebenen klar strukturiert. Die Autonome Gemeinde Madrid ist wichtigster Gesetzgeber; die Landesregierung arbeitet hinter den Kulissen und unterstützt die Dezentralisierung, wenn auch eine befragte Person auf einen möglichen Minderwertigkeitskomplex des Staates gegenüber den Städten und Gemeinden hinwies. Wichtige Kompetenzen, die einst in den Bereich der Staatsaufgaben fielen, befinden sich nun in der Hand einer regionalen Verwaltungseinheit. Dies erfordert eine veränderte Rolle des Staates. Somit besteht keine vollständige Dezentralisierung, da die Städte und Gemeinden weiterhin dem Gesetz des regionalen Organs unterstehen, aber auch keine vollständige Zentralisierung.

In der praktischen Arbeit im Alltag sind die Dinge nicht immer so klar organisiert, wie dies die Gesetze und Bestimmungen vorsehen. Gewisse Dinge lassen sich besser auf einer anderen Ebene als ursprünglich geplant durchführen. Ein Beispiel: Es ist schwierig, für ältere Menschen in jedem Quartier eine geeignete Betreuung zu organisieren. In dieser Frage wird die Autonome Gemeinde Madrid intervenieren und regionale Zentren für ältere Menschen schaffen.

Bei der Einführung der Sozialhilfezentren bestand eine Herausforderung für die Stadt Madrid darin, im Sozialbereich ein Leistungsmodell zu schaffen, das auf der gesellschaftlichen Verpflichtung dazu

basierte. In der Stadt Madrid sollte ein einheitliches Leistungssystem entstehen, das die gesamte Bevölkerung in allen Distrikten mit denselben Leistungen versorgt. Dies erforderte einen Wechsel von einem System mit vielen möglichen Zugängen hin zu einem System, das der Bevölkerung Hilfe im eigenen Quartier durch eine einzige Anlaufstelle bietet. Die Schaffung eines solchen Systems umfasste im Wesentlichen drei Schritte:

- 1996 initiierte das Sozialdepartement der Stadt eine Restrukturierung zur Verbesserung der für die Bevölkerung der Stadt Madrid erbrachten Leistungen.
- 1997 wurde ein Assessment der Situation durchgeführt, und es wurden an den bestehenden Zentren einige Punkte kritisiert: Das Fehlen homogener Kriterien und die langen Wartelisten. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse wurde ein Leistungsmodell mit organisatorischen Kriterien und Methodologien für alle 21 Distrikte der Stadt erarbeitet.
- 1999 waren die unter dem neuen Modell arbeitenden Zentren voll einsatzbereit. Die Jahre 2000 und 2001 dienten der Konsolidierung der erwähnten Kriterien und Methodologien.

Aus diesem sechs Jahre dauernden Prozess zog die Stadt Madrid verschiedene Lehren. Im Hinblick auf eine verbesserte Qualität der Leistungen schienen drei Aspekte besonders wichtig: die Arbeitsorganisation, die Managementstruktur und die Infrastruktur. Bei der Optimierung der Arbeitsorganisation stehen interne Kommunikationskanäle und eine spezielle Betreuung der Fachpersonen im Empfangsbereich im Mittelpunkt. Ausbildung und Supervision sind wichtig. Die Managementstruktur und die Infrastruktur müssen so organisiert werden, dass sie die Arbeit im Empfangsbereich unterstützen. Der Dienst am Kunden muss für sämtliche beteiligten Akteure im Zentrum stehen.

Sowohl der Empfangsbereich als auch der Bereich der fachlichen Beratung befinden sich in den Sozialhilfezentren auf lokaler Ebene, wenn auch gewisse Dienste die Grenzen der lokalen Einheiten überschreiten. In politischen Kreisen ist ein neuer Trend auszumachen: Das Front Office einschliesslich der Sozialhilfezentren soll auf die Ebene der „Linea Madrid“ verschoben werden, die ein Netzwerk von Informationen bietet und als allgemeine Eintrittspforte des Distrikts für verschiedene Sektoren und Leistungen funktioniert. Für die Zentren könnte dies bedeuten, dass ihre Kompetenzen im Bereich der fachlichen Beratung erweitert werden, d.h. dass die Erbringung von Leistungen für die betreuten Personen auf Kosten der Informationsabgabe an Bedeutung gewinnen wird. Die Diskussion dreht sich um die künftige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Sozialhilfezentren und dem allgemeinen Informationsamt. Diese Entwicklung illustriert die im Sektor laufende Dynamik.

### **Veränderte Kultur**

Die Einführung der Sozialhilfezentren in Madrid brachte verschiedene Veränderungen mit sich, die als Wandel der Kultur bei der Erbringung von Leistungen für die Bevölkerung zusammengefasst werden können. Die entsprechenden Dienste befinden sich in den jeweiligen Stadtteilen und können unterschiedliche Leistungselemente bieten. Diese Leistungen können nur lokal bezogen werden, dort wo die Betroffenen registriert sind und leben. Im Falle eines Umzugs bringt dies gewisse Probleme mit sich: Eine andere Stelle wird zuständig, es werden andere Leistungen angeboten usw.

Die Arbeit im Empfangsbereich wurde in den vergangenen Jahren dank der Einführung von Technologien wie dem Internet vereinfacht. Diese Aufgaben sind relativ einfach zu organisieren und umzusetzen, ganz im Gegensatz zur Organisation im Bereich der fachlichen Beratung. Hier ist eine gewisse Infrastruktur notwendig, manchmal lokal, manchmal über die Grenzen des Stadtteils hinaus. Dies kann in organisatorischer Hinsicht problematisch sein: Es muss über die Grenzen der bürokratischen Strukturen hinaus zusammengearbeitet werden, was in gewissen Fällen sehr schwierig sein dürfte. Diese Entwicklungen erfordern Zeit und können als Prozess des Wandels beschrieben werden. Es wurde in verschiedenen Interviews betont, dass es sehr wichtig sei, bei den zuständigen Fachperso-

nen und dem gesamten involvierten Personal sowie bei den Betreuten ein Bewusstsein für diese Veränderungen zu schaffen. Dies erweist sich als die schwierigste Aufgabe. In einem ersten Schritt müssen die Leute von der Notwendigkeit eines Wandels überzeugt werden. Es ist nicht möglich, die Arbeit im Bereich der Sozialhilfe auf einen einzigen Ansatz zu begrenzen. Die Befragten unterstreichen die Notwendigkeit einer Anpassung an die Umstände der Betreuten und des sozialen Umfelds: Schlüsselbegriffe sind Flexibilität und Offenheit.

Soziale Fragen waren in der Politik in Spanien in den vergangenen Jahren relativ häufig ein Thema. Das Interesse der spanischen Politikerinnen und Politiker an Fragen aus dem Sozialbereich lässt sich möglicherweise mit einem relativ neuen Aspekt erklären. Dieses politische Interesse ist ein Faktor, der bezüglich der Kontaktaufnahme mit der Bevölkerung bedeutende Veränderungen bringen könnte und nicht unterschätzt werden sollte.

Das neue Sozialhilfegesetz der Autonomen Gemeinde Madrid vom März 2003 widerspiegelt den Gesinnungswandel in Bezug auf die Sozialhilfe. Allein die Tatsache, dass dieses Gesetz eingeführt wurde, zeugt davon, dass es verschiedene Akteure auf politischer und durchführender Ebene für notwendig hielten, Grundsätze zu verankern und im Bereich der Sozialhilfe Abkommen zu treffen. Nachfolgend einige Ziele und Neuerungen, welche in diesem Gesetz verankert wurden und die bestätigen, dass dem Sozialbereich höhere – oder eine andere – Priorität eingeräumt wird.

- Strukturierung und Vereinheitlichung der vormals zersplitterten Leistungen und Zugangsmöglichkeiten der Sozialhilfe.
- Anwendung des Grundsatzes der Universalität: identische Bedürfnisse müssen identisch behandelt werden.
- Etablierung der Sozialhilfe als sechstes System des sozialen Schutzes für die Bevölkerung, gleichwertig neben Gesundheitswesen, sozialer Sicherheit, Bildung, Beschäftigung und Wohnen.
- Die Betreuten haben Anspruch auf eine professionelle Ansprechperson, welche sie auf dem Weg durch die sozialen Institutionen begleitet. Bei dieser Person wird es sich um einen Sozialarbeiter oder eine Sozialarbeiterin auf der Stufe der Allgemeinen Sozialarbeit handeln.
- Zur Förderung der institutionellen Entwicklung des Sozialhilfesystems in der Autonomen Gemeinde Madrid wird ein interadministrativer Rat gebildet, der die verschiedenen Staatsebenen koordinieren, informieren und konsultieren soll. Daneben wird ein Institut für Bildung und Forschung im Sozialbereich geschaffen.
- Die Bevölkerung soll eine Stimme erhalten und Verantwortung für das soziale Wohlergehen übernehmen können. Bei der Entwicklung dieses Gesetzes wurden bemerkenswerterweise auch interaktive Prozesse eingesetzt.

Die Einführung der Sozialhilfezentren brachte Veränderungen in der Berufskultur mit sich. Gut organisierte Weiterbildungsprogramme unterstützen dies. Zusammen mit einer Schule wurde ein Kursplan erstellt. Am Anfang war alles neu und schwierig. Es brauchte etwa zwei Jahre, bis diese neuen Arbeitsformen entwickelt, die Leute geschult und die Zentren bereit waren, planungsgemäss den Betrieb aufzunehmen.

Ein grosses Hindernis bei der Einrichtung der zentralen Anlaufstellen kann die (fehlende) Logik hinsichtlich der Kompetenzen- und Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen darstellen. In diesem Bereich Veränderungen zu erreichen, ist ein sehr schwieriger Prozess. In Madrid gab es anfangs von dieser Seite enormen Widerstand. Früher mussten die Klientinnen und Klienten

ten beim Sozialdienst Schlange stehen, und es war eine Art Statussymbol, eine lange Reihe von Leuten zu haben, die vor dem Büro warten. Dies verlieh den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern ein gewisses Machtgefühl. Es liegt auf der Hand, dass es einschneidende Veränderungen braucht, um diese Situation durch eine reibungslos funktionierende zentrale Anlaufstelle zu ersetzen. Das Bedürfnis, frühere Arbeitsfelder und bestehende Strukturen zu schützen, kann sehr ausgeprägt sein.

Obwohl die Sozialhilfezentren nicht auf dem Konzept der zentralen Anlaufstelle (des Ministeriums für Öffentliche Verwaltung) basieren, bestehen gewisse grundlegende Gemeinsamkeiten:

- Die Leistungen erfolgen auf lokaler Ebene (Stadt), da sich diese Ebene am nächsten bei der Bevölkerung befindet.
- Auf dieser lokalen Ebene können die Zentren eng mit lokalen Akteuren wie NGO oder anderen Akteuren der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten.
- Die Zentren bieten universelle Leistungen, welche der gesamten Bevölkerung offen stehen und auf individuelle Bedürfnisse angepasst sind.
- Es besteht ein guter Kontakt zwischen den verschiedenen Staatsebenen, was den Informationsaustausch erleichtert.

All diese Faktoren haben mit einer veränderten Arbeitskultur beim Sozialdienst zu tun. Die Idee der zentralen Anlaufstelle wurde auf lokaler Ebene eingeführt, ohne nennenswertes Zutun der nationalen Regierung. Im folgenden Abschnitt werden wir uns der Frage widmen, wie diese Innovationen entstanden sind. Wir werden sehen, dass der praktischen Problemlösung grosse Bedeutung zukommt.

### **Hauptgründe und –motivation der neuen Strategien und Entwicklungen**

Die Idee, eine zentrale Anlaufstelle für die Sozialhilfe zu organisieren, stammt im Wesentlichen aus zwei Quellen: Die Landesregierung wollte die Kommunikation zwischen Regierung und Bevölkerung verbessern, und auf lokaler Ebene erhoffte man sich davon eine Lösung für soziale Fragen, mit denen die Fachpersonen konfrontiert waren. Es handelte sich dabei um die Probleme in den Quartieren mit Randgruppen wie Obdachlosen und Drogenabhängigen. Auf nationaler Ebene scheint die Hauptmotivation von der Notwendigkeit auszugehen, den Kontakt zwischen Verwaltung und gewissen Bevölkerungsgruppen zu vereinfachen und die bestehende Fragmentierung zu bekämpfen. Es ist nicht möglich, diese Abläufe für sämtliche Bereiche gleichzeitig zu vereinfachen, weshalb mit dem Sektor der Kleinunternehmen begonnen wurde. Grundvoraussetzung sind Entwicklungen auf der Gesetzesebene wie die Dezentralisierungstendenz. Da die lokale Ebene am häufigsten mit sozialen Problemen konfrontiert ist, erstaunt es nicht, dass auf dieser Ebene nach einer Lösung gesucht wird. Wie bereits erwähnt ist die Sozialhilfe in der spanischen Politik ein aktuelles Thema. Während es lange Zeit keine grosse Aufmerksamkeit erhielt, änderte sich dies in den vergangenen Jahren. In einem Interview wurde sogar die Ansicht geäußert, dass die Sozialhilfe in der aktuellen Politik zu den „Stars“ gehöre. Damit können die Politikerinnen und Politiker bei Ihrer Wählerschaft Sympathien gewinnen.

Auf einer praktischeren Ebene sind ebenfalls gewisse Motivationen zu erwähnen. Früher waren die Sozialdienste mit langen Wartelisten konfrontiert. Beim Versuch, die Betreuten und ihre Fragen einzuordnen, um die Wartezeit zu verkürzen, wurde die Idee der zentralen Anlaufstelle geboren. Aus dieser Sicht handelt es sich um eine praktische Lösung für ein praktisches Problem. Analog erzählte uns eine der befragten Personen die Geschichte eines Bergdorfes in Almeria. Die Dorfbevölkerung schrieb einen Brief an die Regierung, weil Schwierigkeiten bei der Erledigung der Formalitäten auftraten. Die Leute mussten eine lange Reise auf sich nehmen und persönlich bei den entsprechenden Ämtern erscheinen, um Angelegenheiten mit staatlichen Einrichtungen zu regeln. Als ersten Schritt

beauftragte die Bevölkerung in Almeria jemanden damit, die entsprechenden Papiere bei den zuständigen Ämtern vorbeizubringen. Der Transport ist für diese Dorfbewohner das grösste Problem, ebenso der Zeitaufwand zur Erledigung dieser Dinge. Dies war für andere Dörfer ein bekanntes Problem. Die Dörfer setzten die Regierung unter Druck und verhalfen der Idee zum Durchbruch. Nochmals: Die Idee der zentralen Anlaufstelle ging aus dem Bedürfnis hervor, ein praktisches Problem zu lösen.

Es scheint, dass von verschiedenen Seiten Impulse zur Behebung der Fragmentierung und der mangelnden Effizienz des Systems kamen. Wie es in einem Interview formuliert wurde: "Man kann nicht sagen, dass das Modell des Sozialdienstes oder der zentralen Anlaufstellen aus einer Quelle allein stammt, aber es sind Ideen, welche von oben nach unten und von unten nach oben fließen und deshalb unweigerlich auf einer Zwischenstufe aufeinander treffen."

### **3.2.3 Ergebnisse der neuen Strategie für die Zielgruppe(n)**

Die Ergebnisse der ersten Evaluation zu den Sozialhilfezentren in der Autonomen Gemeinde Madrid (bis Dezember 1999) präsentieren sich wie folgt:

- Die Wartelisten für einen Zugang zu den Zentren konnten eliminiert werden.
- Die Allgemeine Sozialarbeit bearbeitete 1999 insgesamt 38'210 Fälle, 68% davon suchten den Sozialdienst zum ersten Mal auf, und 41% konnten auf dieser ersten Stufe gelöst werden.
- Die 158 Mitarbeitenden der Spezialisierten Sozialhilfe arbeiteten 1999 mit 38'529 Familien, von denen 27% neu und 52% seit über einem Jahr betreut wurden.
- Häufigste Gründe für eine Konsultation waren Anfragen für Leistungen und Mittel für ältere Menschen mit wenig eigenen Mitteln und für Immigranten.

Daneben erwähnten die von uns befragten Personen, dass eine formelle Möglichkeit zur Beschwerde eingeführt wurde, dass sich die Wartezeiten reduziert und die Abläufe beschleunigten haben.

Diesen Ergebnissen sind einige kritische Bemerkungen anzufügen. Die Interviewten betonten, dass die Zentren im Allgemeinen nicht über viel Personal verfügen und die Qualität der Betreuung nicht immer so gut ist, wie sie sein sollte. Die Wartelisten wurden durch die Einführung eines neuen Empfangssystems eliminiert. Das System der Wartelisten wurde aufgegeben. Das neue System basiert auf dem Gedanken, dass die Leute am Tag, an dem Sie mit einer Frage ans Zentrum gelangen, Auskunft erhalten. Die Zentren können jedoch überlastet sein, dann müssen die Betroffenen den ganzen Morgen warten oder in gewissen Fällen am nächsten Tag wieder kommen. Auch im heutigen System geht der Hilfeleistung viel Bürokratie voraus.

Insgesamt weist das Prinzip der zentralen Anlaufstelle für die Bevölkerung im Bereich der Bearbeitung administrativer Fragen im Vergleich zu früheren Systemen in Spanien verschiedene Vorteile auf. Um nur einige zu nennen: Die Verwaltung steht der gesamten Bevölkerung offen, meistens im Quartier, Informationen sind besser zugänglich, die Abläufe sind kohärenter und transparenter geworden, und es sind Fachpersonen verfügbar.

Es wurden bedeutende Fortschritte erzielt, vor allem durch die Konsolidierung dieses neuen Systems von Leistungen in der Sozialhilfe. Das neue Modell ist innovativ und verlangt sowohl von den Fachpersonen als auch von der Bevölkerung ein hohes Mass an Anpassung. Deshalb kann man von einem Erfolg sprechen. Die Bevölkerung gelangt bei einem Rückblick auf die vergangenen zehn Jahre zweifellos zum Schluss, dass sich die Situation wesentlich verbessert hat.

### 3.3 Schlussfolgerungen

Die Schweizer Kantone weisen gewisse Gemeinsamkeiten mit den Autonomen Gemeinden in Spanien auf. Beide befinden sich auf der Regionalstufe, zwischen einer Landesregierung, mit der zusammengearbeitet werden muss und den Städten und Gemeinden, die berücksichtigt werden wollen. Beide verfügen auch über weitreichende Kompetenzen im Bereich der Sozialhilfe. Ein grosser Unterschied besteht darin, dass das spanische System weniger etabliert und weniger in den breiteren sozialen Kontext eingebettet scheint, weil die Autonomen Gemeinden erst seit einer relativ kurzen Zeit über diese Kompetenzen verfügen. Daneben scheint das spanische System vergleichsweise transparenter in Bezug auf den Umgang mit Fragen, welche verschiedene Staatsebenen betreffen. Dieser kurze Vergleich führt uns zur Frage: Welche Merkmale der zentralen Anlaufstelle für Sozialhilfe in Spanien sind für die lokale Sozialpolitik in der Schweiz von Interesse?

Zu den Hindernissen einer effizienten Arbeit in den Sozialhilfezentren in Madrid gehört ein Mangel an Personal und Ressourcen. Die Infrastruktur musste angepasst werden, da die Bevölkerung vermehrt mit Fragen an die Sozialhilfezentren gelangte und dies Mehrarbeit zur Folge hatte: Die Zahl der Anfragen hat zugenommen, weil die Zentren transparenter geworden sind. Der Erfolg der Zentren ist somit gleichzeitig ihr Problem. Daneben wird momentan eine andere Frage diskutiert. Es kommen mehr Immigrierte in die Stadt Madrid, und sie benötigen mehr Hilfe in sozialen Angelegenheiten als andere Bevölkerungsgruppen. Als Folge davon besuchen Immigrierte die Zentren häufiger. Während 25% der Anfragen von Immigrierten stammen, hat diese Gruppe einen Anteil von lediglich 11% an der Gesamtbevölkerung von Madrid. Dies ist problematisch in Bezug auf die finanziellen und personellen Ressourcen. Es stellt sich die Frage, ob das Angebot erst eine Nachfrage nach Sozialhilfe geschaffen hat, oder ob bereits davor ein – nicht wahrgenommener – Bedarf bestand. Diesen Aspekt gilt es zu berücksichtigen, da es viel Zeit, Arbeit und Ressourcen braucht, um Angebot und Nachfrage im Sozialbereich ins Gleichgewicht zu bringen. Als positives Ergebnis dieses Prozesses stellten die Sozialhilfezentren viele junge Leute im Bereich der Sozialarbeit oder in anderen Bereichen ein. Dies trug allgemein zu einer höheren Motivation des Personals bei. Die neu eingestellten Personen sind sehr motiviert und bereit, etwas Innovatives aufzubauen und Veränderungen herbeizuführen. Als äusserst wichtig wurde beim Aufbau der Zentren in Madrid die politische und wirtschaftliche Unterstützung erlebt. Die politischen Parteien räumen dem Sozialdienst im Gegensatz zu früher eine viel höhere Bedeutung ein. Heute gehört das Thema Sozialhilfe zu den am häufigsten diskutierten politischen Themen. Dies erwies sich als wichtiger Antriebsfaktor für sämtliche in die Sozialhilfe involvierten Akteure. Die Einführung einer zentralen Anlaufstelle scheint, unabhängig vom Bereich, grundsätzlich viele Vorteile aufzuweisen. Beim Beispiel der Sozialhilfezentren in Madrid sind insbesondere folgende Punkte zu erwähnen:

- Es besteht ein Informationsaustausch und eine Kommunikation zwischen den drei Staatsebenen, was bemerkenswert ist, weil die Zusammenarbeit in den meisten Fällen auf eine Staatsebene beschränkt ist.
- Die Abläufe wurden vereinfacht, und es wurden allgemeine Kriterien dazu entwickelt, wie in den verschiedenen Leistungsbereichen vorzugehen ist.
- Es besteht die Möglichkeit, systematisch Daten zu sammeln und diese als Input für Verwaltungsabläufe zu verwenden.
- Die Sozialhilfezentren haben heute den Ruf, wertvolle Leistungen zu erbringen.
- Die Nähe zur Bevölkerung scheint ein Erfolgsfaktor, da sich damit die Möglichkeit zum Fall-Management durch eine Person bietet und die Bedürfnisse der (lokalen) Bevölkerung besser abgeschätzt werden können. Dieser Erfolg bewirkte, dass sich mehr Leute ans Zentrum wandten.

Der Aufbau von Sozialhilfezentren ist nicht einfach, es ist ein Wandel nötig, der mit gewissen positiven und negativen Aspekten verbunden ist. Zum Aufbau der Infrastruktur sind gewisse finanzielle Mittel erforderlich. Neu eingeführte Änderungen können andere Bereiche beeinflussen und unbeabsichtigte und unvorhersehbare Folgen haben. Zum Beispiel müssen Leute, die in einen anderen Distrikt ziehen, dort ein neues Zentrum aufsuchen und sich an neue Betreuungspersonen wenden. Für gewisse Betreute ist dies problematisch. Positiv wurde in den Interviews der Prozess einer einsetzenden Harmonisierung zwischen den verschiedenen Distrikten der Stadt erwähnt. Als (zum Teil erheblicher) Schwachpunkt wurde die Notwendigkeit genannt, die Haltung der am Prozess beteiligten Leute zu ändern. Sie müssen bereit zur Zusammenarbeit sein, den Willen zur Veränderung haben und sich entsprechend weiterbilden. Die Leute müssen für die Arbeit in diesem neuen Umfeld geschult werden. Deshalb ist es wichtig, ins Personal zu investieren, um eine Veränderung in der Berufskultur herbeizuführen. Die Betreuungspersonen müssen über verschiedene Ebenen hinweg zusammenarbeiten: mit ihrem Team, mit Fachpersonen anderer Berufe und mit den Klientinnen und Klienten. Auf allen drei Ebenen werden Veränderungen stattfinden.

Aus einer Analyse der Sozialhilfezentren in Madrid geht hervor, dass Flexibilität ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist. Es muss eine starke, funktionierende Struktur geschaffen werden, die ohne eine starre oder permanente Institution auskommt. Veränderungen sind unabdingbar, und eine Erfolg versprechende Struktur muss sich neuen Entwicklungen anpassen können und offen für diese sein. Damit verbunden ist ein kontinuierlicher Lernprozess.

Die Sozialhilfezentren in Madrid sind ein Beispiel für diesen gegenseitigen Lernprozess zwischen verschiedenen Staatsebenen und Einrichtungen auf der Basis von Transparenz. Wir haben das Projekt "Ventanilla Única" mit dem Konzept der Sozialhilfezentren verglichen. Gemeinsam ist beiden Projekten, dass sie mit der Bevölkerung in ähnlicher Weise umgehen: lokal, mit transparenten Informationen, einem einzigen Zugang, mit dem Schlüsselkonzept Nähe. In der Praxis besteht aber keine Verbindung zwischen diesen beiden Projekten. Könnte man in Madrid vielleicht noch mehr voneinander lernen?

## Addendum

### 1. Befragte Personen

José María Alonso Seco, Comunidad Autónoma de Madrid, Viceconsejería de Asuntos Sociales, Sozialdienst

Ernesto Carrillo, Universidad Complutense de Madrid

Gonzalo Cerrillo Cruz (Director de Servicios Sociales) und Ana Buñuel Hera (Jefa del Departamento), Stadt Madrid, Sozialdepartement (Area de Servicios Sociales)

Ernesto Abati García Manso, Ministerio für Öffentliche Administration (Ministerio de Administraciones Públicas, Dirección General de inspección, Simplificación y calidad de los Servicios, Subdirección General de Simplificación Administrativa y Programas de Atención al Ciudadano)

Carmen Mayoral, Stadt Alcobendas, Dirección General de Servicios de Atención Ciudadana.

María Jesús Soler Martín und Rosa Sedano Sedano, Ausbildung Sozialarbeit (Consejo General de colegios oficiales de diplomados en trabajo social y asistentes sociales.)

### 2. Fakten und Zahlen

Bevölkerungszahl in der Region Madrid (Autonome Gemeinde) 2001: 5'423'384.

Bevölkerungszahl in der Stadt Madrid 2001: 2'982'926. Die Stadt Madrid ist unterteilt in 21 Distrikte mit zwischen 33'416 und 240'325 Einwohnern. (Quelle: Instituto de Estadística, Consejería de economía e innovación tecnológica, Comunidad de Madrid, [www.comadrid.es](http://www.comadrid.es) und Statistisches Jahrbuch 2001, Stadt Madrid, [www.munimadrid.es](http://www.munimadrid.es))

2001 wurden im Bereich der Allgemeinen Sozialarbeit 47'381 Klientinnen und Klienten empfangen. Daneben wurden Leute, die eine intensivere Beratung benötigten, an die Spezialisierte Sozialhilfe des Distrikts weitergeleitet. Die genaue Zahl der dort behandelten Fälle ist nicht bekannt. 2001 arbeiteten insgesamt 460 Fachpersonen beim Sozialdienst der Stadt Madrid. Damit kamen 2001 auf 2'982'926 Einwohnerinnen und Einwohner 460 Fachpersonen im Sozialdienst. (Quelle: Memoria de los Servicios Sociales Municipales 2001, Ayuntamiento de Madrid).

### 3. Literatur

Comunidad de Madrid (2003), *Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid*.

Ana Buñuel Heras (ed.) (2000), *The Social Services in Spain*, Programming, studies and evaluation department, Programming and Evaluation Section, Stadt Madrid, Madrid. Veröffentlicht auf der Website des Europäischen Sozialen Netzwerks (englisch):

[http://www.socialeurope.com/onfile/servicios\\_e.htm](http://www.socialeurope.com/onfile/servicios_e.htm)

José María Alonso Seco y Bernardo Gonzalo González (1997), *La asistencia social y los Servicios Sociales en España*,. Edita: Boletín Oficial del Estado (Estudios Jurídicos. Serie Derecho Público) Madrid.

### 4. Referenzen

Autonome Gemeinde Madrid, <http://www.madrid.org>

Ventanilla Única in der Autonomen Gemeinde Madrid,  
[http://www.madrid.org/pres\\_atencion\\_ciudadano/atencion\\_cuidadano/ventanilla.htm](http://www.madrid.org/pres_atencion_ciudadano/atencion_cuidadano/ventanilla.htm)



Stadt Madrid, <http://www.munimadrid.es/Principal/ingles/portada.html>

Ministerium für Öffentliche Verwaltung, Präsentation des Projekts „Ventanilla Única“,  
<http://www.igsap.map.es/sgpro/ventanilla/ventÚnica.htm>

## 4. Norwegen zwischen Familienpolitik und sozialer Sicherheit

### Einleitung

Die skandinavischen Länder haben eine lange Tradition guter Dienstleistungen auf dem Gebiet der Familienpolitik. In der norwegischen Sozialpolitik und insbesondere in der Familienpolitik werden Fragen der Familien- und Kinderarmut und der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf breiter Ebene diskutiert und gesetzlich verankert. Da in der Schweiz mehrere Personen für beide Themen besonderes Interesse gezeigt haben (s. Kapitel 2), wird ihnen in der vorliegenden Fallstudie besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Es gibt mehr Parallelen zwischen Norwegen und der Schweiz, als man annehmen würde. Hinsichtlich der Mindesteinkommenspolitik innerhalb des nationalen Wohlfahrtssystems bezeichnet Chiara Saraceno (2002) in "Social assistance dynamics in Europe" die Schweiz zusammen mit Norwegen und Österreich als ein Land mit einem "dezentralisierten, auf Ermessen basierendem Versorgungssystem, das irgendwo zwischen den skandinavischen und den südeuropäischen Modellen angesiedelt ist". Nach Aussage der Autoren "... besteht die Hilfe aus lokalen, nach Ermessen zugeteilten Leistungen in Verbindung mit Sozialarbeit und weitläufigeren Verwandtschaftspflichten. Die Höhe der Zuschüsse ist relativ grosszügig, aber nur wenige Menschen erheben Anspruch auf soziale Leistungen, was nicht nur auf eine hohe Beschäftigungsrate, sondern auch auf das mit der Wohlfahrt verbundene Stigma und auf den Einfluss der Sozialarbeiter zurückzuführen ist." Angesichts der Ähnlichkeiten zwischen den beiden Ländern und der relativ neuen Familienpolitik in der Schweiz, könnte dieser Fall durchaus ein erhellendes Beispiel für die schweizerische Sozialpolitik sein.

Im ersten Kapitel werden die relevanten norwegischen Rahmenbedingungen beschrieben. Danach widmen wir uns den unterschiedlichen norwegischen Regierungsebenen und dem norwegischen Wohlfahrtsstaat. Schliesslich folgen Informationen über die norwegische Familienpolitik. Wie in den anderen Fallstudien ist dieses Kapitel im Hinblick auf ein besseres Verständnis der Ergebnisse auf horizontalen und vertikalen Beziehungen, kulturellen und strukturellen Veränderungen und den Hauptgründen, die im Lauf der Jahre politische Veränderungen in der Politik bewirkt haben, aufgebaut.

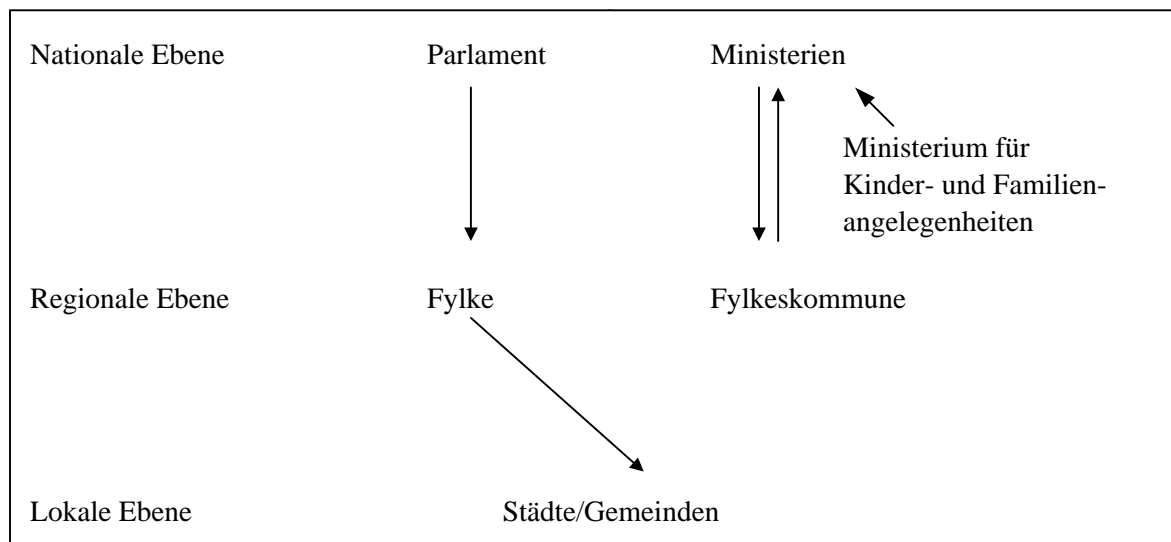
### 4.1 Nationaler Kontext

#### 4.1.1 Regierungsebenen und Kompetenzen

Norwegen besitzt vier Regierungsebenen: die nationale Ebene, die "Fylker" (Regionen), die "Fylkeskommune" (ein Zusammenschluss von Städten oder Gemeinden in einem bestimmten geografischen Sektor), und die Städte oder Gemeinden. Die Unterscheidung zwischen "Fylker" und "Fylkeskommune" bedarf einer Erläuterung. Norwegen setzt sich aus 19 "Fylker" (Regionen) zusammen, deren Aufgabe darin besteht, die Städte in staatlichen Angelegenheiten zu kontrollieren. Sie vertreten die nationale Regierung auf einer niedrigeren Ebene und funktionieren von oben nach unten. Die "Fylkeskommune", als besagter Zusammenschluss in einem bestimmten geografischen Sektor, übernimmt unter anderem Aufgaben auf den Gebieten der Gesundheitspolitik, der Hochschulpolitik und der Drogenpolitik. Die "Fylkeskommunen" funktionieren von unten nach oben. Sie werden oft wegen ihrer allzu grossen Bürokratie kritisiert. Gewisse Kreise verlangen gar, dass diese Ebene abgeschafft und ihre Aufgaben auf die lokalen und die staatlichen Ebenen verteilt wird.

Die Kommunikation zwischen der lokalen und der staatlichen Ebene erfolgt zum grössten Teil über die "Fylkeskommunen" und die Ministerien. Diese Einheiten kommunizieren direkt miteinander. Die nationale Ebene gibt Leitlinien für die lokale Ebene heraus, die von einem unserer Ansprechpartner als 'eine Art obligatorisches Regelsystem ohne entsprechende Sanktionsbefugnis' definiert wird. Die Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen werden in der Abbildung 4.1 zusammengefasst. Die Pfeile zeigen die wichtigsten institutionellen Einflüsse.

**Abbildung 4.1**



Die grosse Distanz zwischen den Städten und die völlig unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den verschiedenen Landesteilen haben, neben anderen Aspekten, die Entwicklung der aktuellen politischen Strukturen in Norwegen beeinflusst. Obwohl die nordischen Wohlfahrtsstaaten oft mit zentralistischer Regierungspolitik in Verbindung gebracht werden, ist Norwegen nie der zentralistische Staat gewesen, wie ihn einige (oberflächliche) Beobachter beschrieben haben. Heute werden mehr denn je Aufgaben und Verantwortungen dezentralisiert. Die meisten im Rahmen dieser Studie befragten Norwegenexperten betrachten die Dezentralisierung als solche nicht als negative Entwicklung. Sie teilen die Ansicht, dass sich die Dezentralisierung in der Praxis unterschiedlich entwickelt, je nachdem, welche Belange im Spiel sind. Bezüglich Gleichstellung der Geschlechter beispielsweise könnte die Durchsetzung von spezifischen politischen Regelungen mit Schwierigkeiten verbunden sein. Sie setzt voraus, dass alle lokalen demokratischen Einheiten über die Wichtigkeit der Gleichstellung von Mann und Frau informiert wurden und auch davon überzeugt sind. Während dieses Bewusstsein auf nationaler Ebene breite Unterstützung erfährt und gesetzlich verankert wird, erweist sich die Situation auf lokaler Ebene zuweilen etwas problematischer. Frauenhäuser, in denen Opfer von häuslicher Gewalt Zuflucht suchen können, werden künftig von lokalen Gemeindebudgets finanziert. Es wird Aufgabe der Lokalpolitiker sein, die Voraussetzungen und Möglichkeiten für diese Frauenhäuser innerhalb der örtlichen Gemeinschaft zu schaffen. Ausserdem mangelt es immer noch an Kindergärten und Krippenplätzen für Kinder von 0 bis 3 Jahren. Diese Plätze sind teuer und werden von allen Ebenen (national, regional und lokal) finanziert. Welche Ebene sollte den grössten Anteil übernehmen? Diese Frage steht gegenwärtig im Zentrum des öffentlichen Interesses.

Aus den oben genannten Beispielen wird deutlich, dass fortlaufend darüber diskutiert wird, welche Belange auf welcher Ebene angepackt werden sollen. Fest steht lediglich, dass sich nationales Recht und lokale Demokratie nicht gegenseitig ausschliessen können.

### 4.1.2 *Der norwegische Wohlfahrtsstaat*

Norwegen, das vermutlich eine stärker dezentralisierte Struktur besitzt als seine Nachbarn Schweden und Finnland, gehört zu einer anderen bekannten typologischen Gruppe. Nach der Typologie der Wohlfahrtsstaaten von Esping-Andersen entsprechen die skandinavischen Länder (Norwegen, Schweden und Dänemark) dem sozialdemokratischen Typ. Diese Art von Wohlfahrtsstaat ist geprägt durch ein hohes Niveau an Sozialschutz und sozialer Sicherheit, universelle kollektive Versorgung, hohe Steuerabgaben, ein geringes privates Dienstleistungsangebot, einen hohen Mindestlohn, ein hohes Niveau von Decommodification<sup>2</sup> sowie durch kollektive Beschäftigungsgarantie (Wildeboer Schut, Vrooman & De Beer, 2000, S. 12-13).

Anhand von Daten aus den frühen 90er-Jahren haben Wildeboer Schut und seine Kollegen mehrere Wohlfahrtsstaaten untersucht, die eine in der Typologie von Esping-Andersen wichtige Rolle spielten. Ihre Ergebnisse zeigen, dass in einem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat ein relativ grosser Teil des Einkommens für Steuern und Sozialabgaben ausgegeben wird (ein alleinverdienender Durchschnittsarbeiter in einer Fabrik und Vater zahlt ungefähr 26%-28% Steuern). Die Studie ergab ausserdem, dass 85% der Frauen zwischen 25 und 54 Jahren einer bezahlten Arbeit nachgehen. Diese hohe Erwerbsbeteiligung ist vermutlich auf die Beschäftigungspolitik zurückzuführen (Politik zur Förderung der Vollbeschäftigung), durch die sich die nordischen Sozialdemokratien auszeichnen (Wildeboer Schut, Vrooman & De Beer, 2000, S. 23-25). Es muss angemerkt werden, dass viele dieser Frauen einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen.

Der norwegische Wissenschaftler Knut Halvorsen verweist auf den Erfolg des norwegischen Wohlfahrtsstaats: "Durch die hohe Anzahl der Arbeitsstellen im öffentlichen Sektor, eine nachfragegesteuerte Politik (*Commodification*), die aktive Arbeitsmarktpolitik (*Recommodification*) und die Ermöglichung von vorübergehender Freistellung von der Arbeit durch bezahlten Kranken- und Elternurlaub (*Decommodification*) trägt der skandinavische Wohlfahrtsstaat zu einer Maximierung der Jobangebote bei. Die hohe Erwerbsquote der Frauen und eine der höchsten Geburtsraten in Westeuropa zeugen vom Erfolg des norwegischen Wohlfahrtsstaats" (Halvorsen, 2002, S. 164).

## 4.2 Familienpolitik in Norwegen - Familien- und Kinderarmut und Gleichberechtigung von Männern und Frauen

### 4.2.1 *Neuester Stand*

#### Familienpolitik in Norwegen

Seit den 60er-Jahren hat sich in Norwegen viel verändert. Nach dem Zweiten Weltkrieg überwog die Politik der Alleinverdiener. Die kulturelle Ansicht hinsichtlich der Rolle der Frau in der Gesellschaft liess sich nicht mit einer beruflichen Tätigkeit vereinbaren. Heutzutage sprechen sich nur ein paar christdemokratische Politiker für die „Alleinverdienerpolitik“ aus, da sie in ihren Augen am familienfreundlichsten und damit auch am erstrebenswertesten ist. Im heutigen Norwegen ist die Gleichstellung der Geschlechter ein zentrales Thema, das in der gesamten Bevölkerung diskutiert wird und einen festen Bestandteil der nationalen Politik bildet. Unsere Ansprechpartner sprachen von einer seit Jahren zunehmenden Geschlechterdebatte. Die Tatsache, dass diese Debatten überhaupt stattfinden, zieht unzählige Reaktionen von Seiten der Politiker, aber auch von Seiten der Bevölkerung nach sich. Im Allgemeinen wird das Modell, bei dem grosse Anstrengungen zur Gewährleistung der Chancengleichheit unternommen werden, wenn nötig auch durch positive Diskriminierung, von

<sup>2</sup> Decommodification ist das Ausmass, bis zu dem ein angemessener Lebensstandard unabhängig von der Erwerbstätigkeit einer Person möglich ist.

allen Politikern unterstützt, gleichgültig ob sie dem konservativen, liberalen oder linken Flügel angehören. Es werden Massnahmen ergriffen, die den Frauenanteil in den Führungspositionen fördern sollen. Mit der Ernennung des weltweit ersten Ministers für Kinder- und Familienangelegenheiten in den 80er-Jahren hat Norwegen ein deutliches Zeichen gesetzt.

Auf nationaler Ebene hat das Ministerium für Kinder- und Familienangelegenheiten in Norwegen eine vermittelnde Funktion zwischen den übrigen Ministerien und den Regierungsinstitutionen übernommen. Es ist zuständig für familienpolitische Belange, Armut von Familien und Kindern sowie für Gleichberechtigung. Neben dieser koordinierenden Aufgabe ist es für die Förderung und Wahrung der Integration dieser Themen in der Regional- und Lokalpolitik zuständig. Vor der Schaffung dieses Ministeriums war die Gleichstellung der Geschlechter und die Familienpolitik Sache anderer Ministerien, wurden jedoch wesentlich bruchstückhafter angegangen.

Das norwegische Ministerium für Kinder- und Familienangelegenheiten definiert sein Aufgabengebiet auf seiner Website wie folgt:

*“Die Arbeit des Ministeriums konzentriert sich auf Anstrengungen zur Gewährleistung:*

- *von mehr Rechten, Interessen und mehr Schutz für die Verbraucher;*
- *einer sicheren Umgebung für Kinder und Jugendliche und der Möglichkeit, sich an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen zu beteiligen;*
- *wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit für Familien;*
- *echter Gleichberechtigung für Frauen und Männer.*

*Unsere Aktivitäten sind auf den Alltag einer Mehrheit ausgerichtet und die Entscheidungen, die wir treffen, sind für Männer, Frauen und Kinder häufig von grosser Bedeutung.”*

Im Folgenden wird genauer auf die Hauptthemen der norwegischen Familienpolitik, das heisst auf Familien- und Kinderarmut und die Gleichberechtigung von Männern und Frauen eingegangen.

### **Familien- und Kinderarmut**

Die Lage in Norwegen kann nicht als dramatisch bezeichnet werden. Das Land ist reich (was zu einem Grossteil auf die enormen Bodenschätze zurückzuführen ist) und hat eine niedrige Armutsrate. Unter diesen Umständen ist es verständlich, dass die Armutsfrage bisher beinahe ein Un-Thema der norwegischen Politik war. Es wurde die Ansicht vertreten, dass das System der sozialen Sicherheit und die hohe Erwerbsquote das Armutsrisiko auf ein Minimum reduzieren würden. Der Arbeit als effektive Selbsthilfe auf dem Weg zur Selbstversorgung wurde deshalb besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Wie fast alle Befragten bestätigten, hat Armut auf der politischen Agenda seit drei Jahren höchste Priorität. Alleinerziehende, ältere und behinderte Menschen wurden bereits als Risikogruppen erkannt, aber heute zählen auch junge Menschen und Angehörige von ethnischen Minderheiten zu den Gruppen, bei denen man davon ausgeht, dass sie besondere Hilfe benötigen. Darüber hinaus wurde vor kurzem festgestellt, dass auch die norwegische Gesellschaft mit dem Problem der Working Poor zu kämpfen hat. Schätzungen zufolge sollen in Norwegen etwa 6000 obdachlose Menschen leben, verlässliche Zahlen fehlen allerdings.

In Oslo (500'000 Einwohner) haben 2001 etwa 19'000 Familien Sozialhilfe bezogen. Insgesamt waren davon 31'000 Personen betroffen, das sind rund 6,2% der Osloer Bevölkerung. Die durchschnittliche Bezugsdauer von Sozialhilfe beträgt 5 bis 6 Monate. Vor zehn Jahren haben noch 30'000 Familien Sozialhilfe bezogen; das bedeutet einen Rückgang von über 10'000 Familien innerhalb der letzten zehn Jahre. Einwanderer gelten aufgrund der höheren Armutsrisiken als besonders gefährdete Gruppe. Schätzungen zufolge sollen 20'000 bis 30'000 norwegische Kinder in Armut leben. Es han-

delt sich in erster Linie um Kinder ethnischer Minderheiten. Norwegen definiert Kinder als arm, wenn sie drei Jahre lang auf dem Existenzminimum gelebt haben.

Die Situation Alleinerziehender hat sich in den letzten Jahren verbessert. Alleinerziehende Eltern werden höchstens während drei Jahren bis zur Höhe des Mindesteinkommens unterstützt. Dadurch haben Eltern mit Kleinkindern die Möglichkeit, zu Hause zu bleiben und sich um ihre Kinder zu kümmern. Offiziell befinden sie sich nicht mehr unter der Armutsgrenze, aber im Allgemeinen ist es in Norwegen schwierig, mit weniger als einem Vollzeitjob über die Runden zu kommen.

Armutsbekämpfung heisst vor allem (Wieder-)Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Den Einwanderern werden Einführungsprogramme angeboten, die ihnen Arbeitserfahrung in Norwegen verschaffen und die Kontaktaufnahme mit dem Arbeitsmarkt ermöglichen sollen. Die norwegische Regierung setzt neben diesen Initiativen noch andere Massnahmen zur Armutsbekämpfung ein. Schulmaterial (bspw. Bücher) wird Eltern und Kindern kostenlos zur Verfügung gestellt, Hausaufgabenprojekte wurden ins Leben gerufen und die Kinderbetreuung wurde vor und nach der Schule gemeinsam mit den lokalen Gemeinschaften ausgedehnt. Ausserdem wurden zahlreiche Massnahmen getroffen, um die Lebenshaltungskosten zu reduzieren. Zum Beispiel sind Arzt- und Zahnarztbehandlungen für Kinder unter 18 Jahren umsonst.

### **Gleiche Möglichkeiten für Frauen und Männer**

Auf seiner Website beschreibt das norwegische Ministerium für Kinder- und Familienangelegenheiten die Politik der Gleichberechtigung von Männern und Frauen wie folgt:

- “Gleiche Rechte, Möglichkeiten und Pflichten für Männer und Frauen in allen Bereichen der Gesellschaft.
- Befreiung von sexueller Gewalt.
- Gleiche Verteilung von Macht und Einfluss zwischen Männern und Frauen.
- Wirtschaftliche Unabhängigkeit sowohl für Männer als auch für Frauen.
- Gleiche Chancen auf dem Arbeitsmarkt.
- Geteilte Verantwortung in der Arbeit und im Familienleben.
- Gleiche Chancen für Mädchen, Jungen, Männern und Frauen bei der Ausbildung, bei der Entwicklung und der Umsetzung ihrer Talente und Ambitionen.”

Zum derzeitigen Stand der Politik in Bezug auf die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ist auf der Website folgendes zu lesen:

*Das Ministerium verwaltet Frauenhäuser und Hotlines für geschlagene Frauen sowie Zentren für Inzestopfer und finanziert Frauen-NROs. Weiter ist es für die Kinderbetreuung, Elternurlaub und den damit verbundenen Praktiken und Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf verantwortlich. Der Minister für Kinder- und Familienangelegenheiten unterbreitet dem Stortinget – dem norwegischen Parlament – in regelmässigen Abständen die Fakten und die politischen Herausforderungen im Hinblick auf die Gleichberechtigung von Männern und Frauen.*

*Gemäss dem Gleichstellungsgesetz aus dem Jahr 1979 sind alle öffentlichen Behörden verpflichtet, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen in allen Bereichen der Gesellschaft zu fördern. Auf dieser gesetzlichen Grundlage wird die Gleichstellung der Geschlechter seit 1986 verwirklicht. Gleichberechtigung im Arbeitsleben, in der Ausbildung und Schulung, im Gesundheitswesen, in Bezug auf die sozialen Rechte, das Einkommen usw. unterliegen der*

*Verantwortung der dafür zuständigen Behörde. Es wurde ein Ausschuss aus Staatssekretären zur Gleichberechtigung gebildet, um die Gleichstellungsstrategie weiter zu verstärken.*

*Das Zentrum für Gleichberechtigung ist eine unabhängige Organisation, deren Aufgabe darin besteht, das öffentliche Bewusstsein zu stärken und Lobbying für weitere aktive Massnahmen und Politiken zur Gleichberechtigung der Geschlechter zu betreiben.*

Im Abschnitt "Kulturveränderungen"<sup>44</sup> werden die Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Detail beschrieben.

## 4.2.2 Verfahren

### Vertikale Beziehungen

Wie bereits erwähnt, ist in Norwegen zur Zeit eine rege Diskussion über die Bereitstellung und die Verteilung der sozialen Leistungen im Gange. Der Staat ist für die Unterstützungsbeiträge und Regelungen wie Kindergeld, Geldleistungen und Elternurlaubsregelungen zuständig, spezifische Themen der sozialen Sicherheit wurden jedoch der Lokalebene übertragen. Das norwegische Parlament hat nationale Standards für die Sozialhilfe festgelegt. Sie wird jedoch von den Lokalbehörden entrichtet und kann aufgrund der relativ grossen Autonomie der zuständigen Stellen unterschiedlich hoch sein. Das führt zu deutlichen Unterschieden bei den Hilfeleistungen zwischen einzelnen Städten, gelegentlich sogar innerhalb ein und derselben Stadt, wie auch die Abteilung für Wohlfahrt und Soziale Angelegenheiten in Oslo bestätigte. Sie sei nicht in der Lage, einen Durchschnittsbetrag zu nennen, da die Höhe der Unterstützungsbeiträge von verschiedenen Faktoren in Bezug auf die Situation des einzelnen Empfängers abhängig sei. Die oben genannten Probleme in Verbindung mit dem Problem der Zentralisierung / Dezentralisierung führen zu Spannungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen.

Auch was die Renten und die Sozialleistungen betrifft, sind sowohl die nationalen als auch die lokalen Ebenen beteiligt. Renten und Sozialleistungen, die den Bürgern Mindesteinkommen garantieren sollen, werden von der Landesregierung entrichtet. Die Städte vervollständigen diese mit Extrazahlungen gemäss ihren eigenen Standards. Für einige Personengruppen, wie Alleinerziehende, kann dieses System durchaus problematisch sein. Sie erhalten vom Staat ein bestimmtes Einkommen, das jedoch nicht zum Leben reicht, und müssen bei der Gemeinde zusätzliche Unterstützung beantragen. Die doppelte Antragsstellung ist für viele Leute kompliziert und schwer zu überblicken. Ein derzeit laufendes Projekt zur Integration dieser beiden Ebenen wird durch die Tatsache erschwert, dass einige der Akteure die Zentralisierung und andere die Dezentralisierung bevorzugen. Die Direktorin des Sozialamts in Skien würde eine klarere Aufteilung der Kompetenzen zwischen der staatlichen und der lokalen Ebene begrüssen. Ihrer Meinung nach sollte der Staat die volle Verantwortung für die Einkommensbelange übernehmen und die Gemeinden sich um die Folgemaassnahmen kümmern. Dies würde der Lokalebene eher entsprechen. Wenn alle finanziellen Angelegenheiten in die Hände der Zentralregierung übergehen würden, dann hätten die Lokalbehörden mehr Zeit und Ressourcen um die für viele Personen wesentlichen Folgemaassnahmen (Wiedereingliederung in die Arbeitswelt, Sozialarbeit, Familienberatung, Sprachkurse usw.) zu erweitern. Auf der anderen Seite bevorzugt die Stadt Oslo eine dezentralisiertere Lösung und würde gerne Aufgaben vom Staat übernehmen, damit sämtliche finanziellen Transferleistungen sowie alle anderen Dienstleistungen in einer Hand gebündelt werden können.

In gewissen Kreisen wird für die Einführung eines Mindesteinkommenssystem plädiert, bei dem sich der Anspruch auf Sozialhilfe nach der Besteuerung richtet. Es könnten landesweit identische Kriterien festgelegt und auf die Besteuerung angewandt werden. Wenn der Staat diese Einkommensbelange übernehmen würde, dann könnten sich die Gemeinden auf andere Dienstleistungen

konzentrieren (Sozialarbeit, Schuldenmanagement, Schulung und Stärkung der eigenen Position, berufliche Wiedereingliederung) und wären viel eher in der Lage in den betroffenen Stadtvierteln Hausbesuche zu machen. Zur Zeit wird auf der lokalen Ebene sehr viel Zeit damit verbracht, Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit der Entrichtung von finanzieller Unterstützung zu erledigen.

Obwohl die Rechte von Frauen und Kindern und die Gleichberechtigung in der nationalen Gesetzgebung verankert sind, verfügt die lokale Ebene doch über einen relativ grossen Spielraum. Die Gemeinden spielen eine sehr wichtige Rolle bei der Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes und haben genügend Freiraum, um seine Durchsetzung nach eigenem Ermessen voranzutreiben. Natürlich ist die Durchsetzung vieler Gesetze von der Kooperation tieferer Politikebenen bei der Umsetzung abhängig. Die Einnischung der lokalen Ebene wird in diesem Bereich jedoch nicht nur als normal, sondern sogar als selbstverständlich betrachtet.

Gelegentlich treten zwischen den Regionen ("Fylker") und den anderen Regierungsebenen Spannungen auf. Die norwegischen Regionen besitzen auf dem Gebiet der Sozialpolitik nicht sehr viele Kompetenzen und sind einer „doppelten Führung“ unterstellt: Sie müssen die nationalen Gesetze und Vorschriften befolgen und auf die lokalen Entscheidungsträger hören, die für den Haushalt in ihrem Gebiet verantwortlich sind. Keiner unserer Ansprechpartner betonte die Rolle der "Fylker" (es befanden sich allerdings keine Vertreter dieser regionalen Ebene darunter). Hin und wieder soll es Stimmen geben, welche die Abschaffung dieser regionalen „Zwischenebene“ befürworten würden, wenn sie nicht eine so wichtige Rolle im Schul- und Gesundheitswesen spielen würde.

#### **Verschiedene Muster und Meinungen zur Dezentralisierung**

Ein kurzer Vergleich zwischen der Stadt Oslo (ca. 500'000 Einwohner) und der Stadt Skien (fast 50'000 Einwohner, elftgrösste Stadt in Norwegen) zeigt, wie die Dezentralisierung die Handhabung von Sozialpolitik in den Städten beeinflusst.

Skien liegt etwa 160 Kilometer südlich von Oslo und ist die Hauptstadt der Region Telemark. In Skien werden die folgenden Zielgruppen unterstützt: Menschen mit Drogenproblemen, Familien mit Kindern, kürzlich eingereiste junge Flüchtlinge aus Afrika, Irak, Iran und Bosnien sowie stärker integrierte ethnische Minderheiten. Die Sozialämter verfügen nicht über ausreichend Kapazitäten, um alle hilfebedürftigen Gruppen der Stadt zu erreichen und befürworten deshalb eine Zentralisierung der Auswahlverfahren für den Eintritt ins Sozialversicherungssystem und den Anspruch auf Sozialleistungen (das bedeutet: Organisation durch lokale/regionale Dienststellen und direkte Finanzierung durch den Staat.) Sie glauben, dass ihnen dadurch mehr Ressourcen zu Verfügung stehen würden und sie die Möglichkeit hätten, gezielter einzugreifen und Präventionsprojekte für andere Gruppen auszuarbeiten.

Die Bezirksräte sind für dezentralisierte Angelegenheiten, wie Gesundheit, Kindergärten und Kulturelles, in naher Zukunft auch für ältere Menschen zuständig. Die Bezirke können diese Angelegenheiten nach ihren eigenen Bedürfnissen und Wünschen organisieren. In der Vergangenheit wurden so beispielsweise in Einwanderervierteln kostenlose Kindergärten eingerichtet. Leider wurde das Geld dafür gestrichen und die Kindergärten mussten geschlossen werden.

Oslo ist in 25 Bezirke aufgeteilt und verfügt über 33 Bezirksbüros, bei denen die Menschen um Sozialhilfe nachsuchen können. Diese Sozialämter sind die erste Anlaufstelle für die Einwohner von Oslo.



Die Osloer Abteilung für Wohlfahrt und Soziale Angelegenheiten arbeitet auf Stadtebene und ist, im Gegensatz zum Sozialamt von Skien, zufrieden mit der Dezentralisierung der sozialen Sicherheit. Die für die Zielgruppen vorgesehenen Dienstleistungen werden auf die Bezirke dezentralisiert, wobei die Bezirke dafür nicht ihre eigenen Personalressourcen und Kapazitäten zur Verfügung stellen müssen. Die soziale Sicherheit auf Stadtebene zu halten hat den Vorteil, dass die Stadt ihre Politik in Bezug auf die Sozialgruppen und die von Armut betroffenen Personen kohärenter strukturieren und sie auf Leistungen in anderen Gebieten, wie den öffentlichen Transport und das Wohnungswesen, ausrichten kann.

Ein Hauptproblem in Oslo ist der Mangel an angemessenen Wohnungen für die schwächsten Gesellschaftsgruppen. In Heimen und Unterkünften mangelt es an Plätzen für Obdachlose. Es sind zwar Übergangsunterkünfte vorhanden, was fehlt sind jedoch kleine Sozialwohnungen für Menschen mit niedrigem Einkommen. Die meisten Norweger besitzen ein eigenes Haus. Oslo verfügt nur über ca. 7'000 Häusern mit Sozialwohnungen. Diese Anzahl reicht für die Bedürfnisse der Osloer Bevölkerung bei weitem nicht aus. Junge Leute haben es schwer, sich häuslich niederzulassen und eine eigene Wohnung zu finden. In den Städten rund um Oslo gestaltet sich die Suche nach einer erschwinglichen Wohnung sogar noch schwieriger. Die Wohnungssuchenden werden deshalb oftmals nach Oslo geschickt. Die angebotenen Tagesunterkünfte und die grosse Drogenzene lockt zudem auch Drogenabhängige nach Oslo.

### **Horizontale Beziehungen**

Wie schon bemerkt, ist man in den Städten der Meinung, dass die Mittel, die für die Belange der Sozialpolitik zur Verfügung stehen, von Stadt zu Stadt zu verschieden sind. Einige Städte mit einem relativ hohen Anteil an Sozialleistungsempfängern sind der Ansicht, dass sie im Vergleich zu anderen Städten nicht genügend Geld vom Staat erhalten. Der Staat hält dem entgegen, dass die Unterschiede *zwischen* den Städten vorwiegend auf die Prioritätensetzung zurückzuführen ist, denn schliesslich können die Städte selbst entscheiden, wie sie die Gelder aufteilen. Nach Ansicht des Staates liegt die Lösung in der besseren Organisation und der zweckmässigeren Verteilung der Gemeindegelder.

In einem Versuch, die von der Dezentralisierung verursachten substantiellen Sozialhilfeunterschiede zu beseitigen, setzt das norwegische Parlament auf die Koordinierung von Renten, Arbeitslosenunterstützung und anderen Sozialhilfen. Anstatt direkt der Verantwortung nationaler und lokaler (staatlicher) Agenturen zu unterstehen, sollten diese Bereiche von einer einzigen (noch einzurichtenden) Behörde übernommen werden.

Auf nationaler Ebene arbeitet das Ministerium für Kinder- und Familienangelegenheiten mit folgenden Ministerien zusammen und unterstützt sie in ihrer Tätigkeit:

- Ministerium für Kommunalverwaltung und Regionalentwicklung
- Ministerium für Bildung und Wissenschaft
- Justizministerium
- Ministerium für Handel und Wirtschaft
- Ministerium für Arbeit und Staatsverwaltung
- Sozialministerium

### **4.2.3 Politische Ergebnisse und Folgen für die Zielgruppen: Veränderung herbeiführen**

Nach Aussagen unserer Ansprechpartner haben bestimmte Elemente der norwegischen Familienpolitik einen wesentlichen Einfluss auf die Art und Weise, wie Bürger und Arbeitgeber über die Gleichstellung der Geschlechter denken und in ihrem täglichen Leben damit umgehen. In Bezug auf die Gleichstellung von Männern und Frauen müssen die folgenden kulturellen und strukturellen Veränderungen, die durch politische Instrumente und Diskussionen in der Gesellschaft vorangetrieben wurden, erwähnt werden:

#### **1. Gleichstellung der Geschlechter ganz oben auf der gesellschaftlichen Agenda**

In der norwegischen Politik hat die Gleichstellung der Geschlechter einen hohen, mehrheitlich positiven Stellenwert. Die einzigen negativen Äusserungen kommen aus der liberalen, nationalistischen und populistischen Fortschrittspartei (Fremskrittspartiet). Verglichen mit anderen Ländern herrscht mit Sicherheit ein breiter Konsens hinsichtlich der Wichtigkeit der Gleichberechtigung von Männern und Frauen. Norwegen ist das einzige Land, in dem ein Ausschuss für „Geschlechtergleichstellung und die Rolle des Mannes“ ins Leben gerufen wurde. Dieser Ausschuss war von 1986 bis 1992 tätig und spielte eine wichtige Rolle bei der Behandlung von „männlichen“ Themen in den Medien und in der Öffentlichkeit. Ausserdem führten die vom Ausschuss gemachten Vorschläge unter anderem zur Einführung der Väterquote und zur Behandlung gewalttätiger Männer. Es kann also festhalten werden, dass die Unterstützung für die Gleichstellung der Geschlechter auf nationaler Ebene gewährleistet ist. Auf Stadtebene ist sie eher von ein paar starken Verfechtern abhängig; die sind jedoch im ganzen Land weit verbreitet. Das Bewusstsein hat zugenommen und vieles hat sich bereits verändert. Vor 20 Jahren hätte die Diskussion zum Thema Gleichberechtigung höchstens Gelächter ausgelöst und sogar vor 10 Jahren wurde man noch ausgelacht, wenn man sich dafür aussprach, dass die Männer mehr Verantwortung in der Erziehung übernehmen und sich um den Haushalt kümmern sollen. Das ist heute nicht mehr der Fall.

#### **2. Quoten sind beliebt und effizient**

In Norwegen sind Quoten ein beliebtes Mittel, um die Gleichstellung der Geschlechter voranzutreiben. Das politische System Norwegens arbeitet zum Beispiel mit Quoten, um den Frauenanteil in der Politik zu erhöhen. Jeder Ausschuss muss einen Frauenanteil von 40% aufweisen, sonst verliert die Partei den Sitz an eine andere. Die Ergebnisse sind positiv, die weibliche Beteiligung hat zugenommen. Dasselbe Quotenprinzip wird jetzt auch in den Vorständen von Privatunternehmen eingeführt. Die Privatunternehmen werden aufgefordert, sich an die Vorgaben zu halten und bis 2005 den Frauenanteil im Vorstand bis auf 40% anzuheben. Bislang konzentriert man sich vor allem auf grössere Unternehmen. Mehrere unserer Ansprechpartner bezeichneten die Quoten als Erfolg, denn vor ihrer Einführung waren nur wenige Führungspositionen von Frauen besetzt.

Frauen werden aus einigen Bereichen der Entscheidungsfindung noch immer ausgeschlossen und sind in den Führungsetagen untervertreten. Jedenfalls hat die Gesamtproduktivität der Wirtschaft mit dem Eintritt der Frauen in den Arbeitsmarkt zugenommen. Das ist ein wichtiges Argument und spricht für weitere Aktionen zur Förderung des Frauenanteils in allen Bereichen des Arbeitsmarkts.

#### **3. Haushaltsplanung für die Geschlechtergleichstellung („Gender Budgeting“)**

Neben den Quoten kann sich auch das „Gender Budgeting“ als nützliches Instrument zur Förderung der Geschlechtergleichstellung erweisen. Ziel dieses Instruments ist die Erfassung der Mittelzuteilung aus dem Blickwinkel der Geschlechtergleichstellung: wer profitiert am meisten von dem investierten Geld? Die Männer, die Frauen oder beide? Die staatlichen Einrichtungen sind nicht verpflich-

tet, dieses Instrument anzuwenden, es kann aber genutzt werden, um die lokale Politik im Hinblick auf die Geschlechtergleichstellung zu optimieren.

#### **4. Elternurlaub und Einführung der Väterquote**

In Norwegen haben Eltern mit Kleinkindern bis zu einem bestimmten Höchstbetrag Anspruch auf 42 Wochen voll bezahlten oder 52 Wochen zu 80% bezahlten Elternurlaub. Mit der so genannten „Väterquote“ sollen auch Väter ermutigt werden, Elternurlaub zu nehmen, denn vier Wochen des Elternurlaubs können ausschliesslich vom Vater beansprucht werden. Verzichtet der Vater auf diesen Elternurlaub, kann er nicht auf die Mutter übertragen werden. Vor 1993 betrug der Anspruch 6 Monate; wobei nur 1 bis 2% von den Vätern bezogen wurde. Seit der Verlängerung des Berechtigungszeitraums auf bis zu 42 Wochen und der Einführung der Väterquote im Jahr 1993 haben 75 % der Väter ihr Recht auf diese 4 Wochen wahrgenommen. Heute werden insgesamt 13% des Elternurlaubs von Männern beansprucht. Das ist zwar ein enormer Anstieg, trotzdem sind es immer noch die Frauen, die den grössten Teils des Urlaubs beantragen und diese Frauen steigen denn auch für relativ lange Zeit aus dem Arbeitsmarkt aus.

Nach Aussage eines Sprechers des Zentrums für Geschlechtergleichstellung sind die Väter mit der eingerichteten Väterquote zufrieden. Sie ist eine willkommene Unterstützung bei den Verhandlungen mit den Arbeitgebern. Der Arbeitsmarkt scheint noch immer ein grosses Hindernis zu sein, das die Väter davon abhält Elternurlaub zu beanspruchen. Auch kulturelle Faktoren, wie der Bildungsstand, scheinen bei der Entscheidung der Väter eine wichtige Rolle zu spielen. Im nördlichen Norwegen gibt es eine Stadt, in der überdurchschnittlich viele Vätern Elternurlaub nehmen. Wahrscheinlich ist der grosse Akademikeranteil dieser Stadt ein Grund dafür.

Die Ausweitung der Väterquote wird in der norwegischen Politik und Bevölkerung befürwortet. Die Tatsache, dass Frauen den grösseren Teil des Elternurlaub beanspruchen, ist teilweise auf das unterschiedliche Einkommensniveau zurückzuführen. Deshalb scheiden Frauen längere Zeit aus dem Arbeitsmarkt aus als Männer. Die längere Abwesenheit beeinflusst auch ihre Position auf dem Arbeitsmarkt. Die norwegische Agentur für Emanzipation hat auf diese Tendenz aufmerksam gemacht und die Elternurlaubsregelung kritisiert” (Carp, Januar 2003).

Zur Zeit wird darüber diskutiert, ob der Elternurlaub nicht durch eine Teilzeitlösung attraktiver gestaltet werden könnte. Die meisten Eltern nehmen ihren Elternurlaub auf Vollzeitbasis, obwohl sie die Möglichkeit haben mit ihren Arbeitgebern nach einer Alternativlösung zu suchen. Sie könnten zum Beispiel auf Halbtagsbasis oder jede zweite Woche alternierend 50% arbeiten und 50% der Leistungen beziehen. Auf diese Weise hätten Frauen eher die Möglichkeit auf dem Arbeitsmarkt zu bleiben, während sie sich um die Kleinkinder kümmern. Den Vätern würde gleichzeitig die Entscheidung Elternurlaub zu beanspruchen erleichtert.

#### **5. Länge des Arbeitstags und der Arbeitswoche**

Männer machen Überstunden, während Frauen Teilzeit arbeiten. Das scheint auch in Norwegen das vorherrschende Muster zu sein. Aber die Dinge ändern sich. Die Anzahl der teilzeitbeschäftigten Frauen ist auf 35% gesunken. Dafür verantwortlich sind die Mentalitätsänderung und eine Reihe Massnahmen, wie zum Beispiel die Einführung von bezahltem Urlaub für Eltern, die ihre kranken Kinder pflegen müssen und andere bezahlte Freistellungen (Pflege von Verwandten und Freunden). Wichtig ist auch die zeitliche Planung von Versammlungen (weder zu früh noch zu spät), damit die Kinder zur Schule oder zur Tagesstätte gebracht und dort wieder abgeholt werden können. Sogar die Essenkultur wird in die Überlegungen mit einbezogen. Eine kurze Mittagspause, in der ein von zu Hause mitgebrachtes Lunchpaket gegessen wird, ermöglicht es den Eltern früher nach Hause zu gehen.

Es wird die Frage aufgeworfen, ob es nicht sinnvoller wäre, zwei Personen mit einem Tagespensum von 6 Stunden anstatt eine Person mit einem Tagespensum von 9 Stunden zu beschäftigen. Hier geht es um grundlegende wirtschaftliche Strukturen. Wie verhalten sich die Menschen im täglichen Leben? Ein weiteres Diskussionsthema ist die Bedeutung des Vaters im Leben des Kindes. Welche Rolle möchten Väter im Leben ihrer Kinder einnehmen? Neben den traditionellen Argumenten, welche die Bedeutung des Vaters für die Selbstfindung der Söhne betonen, wird auch auf die verschiedenen Rollen hingewiesen, die Männer in der Familie und in der Gesellschaft einnehmen.

#### **6. Cash Benefit (Geldleistungen) für Familien mit Kleinkindern: unbeabsichtigte Folgen für die Gleichstellung der Geschlechter**

Unter der Schirmherrschaft des Ministeriums für Kinder- und Familienangelegenheiten wurde 1998 der sogenannte 'Cash benefit' eingeführt. Er besagt, *"...dass Eltern mit Kindern zwischen 1 bis 2 Jahren, die keinen Platz in einer öffentlich unterstützten Tagesstätte beanspruchen, monatlich ein Anrecht auf das Äquivalent des staatlichen Zuschusses für einen Vollzeitplatz in einer solchen Einrichtung (etwa 3000 NOK oder 400 Euro) haben."* (Ellingsaeter, 2003). Diese Geldleistung wird pro Kind ausgezahlt. Die Massnahme ist ein Ergebnis der christdemokratischen Familienpolitik, die die Bedeutung der Nähe der Eltern – insbesondere der Mütter – für kleine Kinder betont.

Diese Geldleistung sollte die Wahlmöglichkeit der Familien verbessern. In der Praxis könnte der „Cash benefit“ jedoch vor allem Frauen dazu veranlassen, zu Hause bei ihren Kindern zu bleiben, was (teilweise) wiederum auf die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen zurückzuführen ist. Hier wird deutlich, dass die Wohlfahrtspolitik gelegentlich (unbeabsichtigte) negative Folgen für die Gleichstellung der Geschlechter mit sich bringt. Insbesondere Frauen von Gastarbeitern scheinen überdurchschnittlich häufig von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, anstatt ihre Kinder in Tagesstätten zu schicken. Indem sie zu Hause bleiben, wird nicht nur ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft als solche, sondern auch die Integration ihrer Kinder gefährdet. Diese sprechen bei ihrer Einschulung kein Norwegisch, was wiederum zu Problemen führen kann. Betrachtet man die gesamte norwegische Bevölkerung, so ist die Anzahl der arbeitssuchenden Frauen zwar leicht zurückgegangen, eine „Zurück-an-den-Herd“-Bewegung seit der Einführung der Familienzuschüsse ist jedoch ausgeblieben.

Wie gross der lokale Ermessensspielraum ist, wird am Beispiel der Stadt Oslo deutlich. Sie gleicht die unbeabsichtigten Folgen aus, indem sie den „Cash benefit“ als Einkommen betrachtet, das mit der Sozialhilfe verrechnet werden muss. Warum sollten Familien, die ihre Kinder nicht in Tagesstätten schicken, mehr Geld erhalten? Indem Frauen und Männer, die absichtlich oder gezwungenermassen zu Hause bleiben um ihre Kinder zu betreuen, weniger Geld erhalten, werden die ungewollten Folgen des „Cash benefits“ auf lokaler Ebene vermindert. Eine lokale Antwort auf landesweit gesteckte Ziele.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Der „Cash benefit“ wird zusätzlich zum Kindergeld, auf das alle in Norwegen lebenden Eltern Anspruch haben, und unabhängig von der finanziellen Situation und der Art der Kinderbetreuung ausbezahlt. Diese finanzielle Unterstützung hat deshalb auch nicht die erwähnten negativen Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter.

Ein anderer Diskussionspunkt im Zusammenhang mit dem „Cash benefit“ und dem Kindergeld ist die Tatsache, dass alle Eltern unabhängig von ihrem Einkommen oder ihrer finanziellen Situation bezugsberechtigt sind. Warum sollten finanziell gut gestellte Eltern ebenfalls Anspruch auf diesen Zuschuss haben? Die Antwort ist in der sozial-ökonomischen Gleichstellung zu suchen. Die norwegische Regierung erachtet die Beibehaltung der derzeitigen Regelung als wichtig, um eine Stigmatisierung zu vermeiden. Ein weiteres, von den Sozialdemokraten angeführtes Argument ist die Ver-

pflichtung gegenüber der Gemeinschaft: Wenn die Menschen, die das System finanzieren, dafür auch eine Gegenleistung erhalten, fühlen sie sich dem System auch stärker verpflichtet.

## **7. Armut als neues Schwerpunktthema der politischen Agenda**

In Bezug auf die Familien- und Kinderarmut betonen unsere Ansprechpartner die steigende Aufmerksamkeit, die der Armut und den Armen in unserer Gesellschaft von der Öffentlichkeit zuteil wird. Obwohl das Armutsproblem nun schon seit 5 Jahren ein Teil der politischen Agenda ist, wurde bislang kein Rückgang verzeichnet. Den Städten mangelt es an den nötigen Mitteln um ihre Aufgaben auf diesem Gebiet zu erfüllen – so zumindest beurteilen sie ihre Lage. Die Organisationen üben Druck auf die Sozialarbeiter und Erzieher in den Städten aus, damit diese die Zeit, die sie mit der Betreuung einzelner Personen verbringen, verkürzen. Die Bekämpfung von Familien- und Kinderarmut erweist sich als schwierig. Dennoch sank die Anzahl Sozialhilfeempfänger in Skien von 1850 im Jahr 2001 auf 1600 im Jahr 2002, ein durchaus nennenswerter Rückgang. (Wie bereits erwähnt wurde, konnte auch Oslo bis zum letzten Jahr einen Rückgang verzeichnen). Zudem scheint sich die finanzielle Lage der Einelternfamilien dank der spezifischen Unterstützungsmassnahmen verbessert zu haben. In Bezug auf das Armutsproblem scheint sich das Augenmerk zunehmend auf die soziale Ausgrenzung und die gesellschaftliche Integration von Mitgliedern ethnischer Minoritäten zu richten. Insbesondere die wirtschafts- und kulturabhängige, untergeordnete und damit fragile Position der Frauen gibt zunehmend Anlass zur Sorge.

## **4.3 Schlussfolgerungen**

Im Folgenden werden einige Elemente zusammengetragen, die für die Schweiz von Interesse sein könnten.

Zunächst folgen einige Bemerkungen über die norwegische Familienpolitik: Ist sie wirklich so modern? Welche Elemente können als erfolgreich angesehen werden und es möglicherweise wert sein auf andere Länder und Politiksysteme übertragen zu werden? Danach werden die Vorteile und Nachteile einer dezentralisierten und einer zentralisierten Sozialpolitik miteinander verglichen.

### **Die zwei Gesichter der norwegischen Familienpolitik**

Norwegen gilt als moderner Wohlfahrtsstaat, dennoch sind in der sozialen Sicherheit und in der Familienpolitik auch traditionelle Elemente zu finden. Norwegen ist zusammen mit den übrigen skandinavischen Ländern für seine auf das Doppelverdienermodell ausgerichtete Familienpolitik bekannt. Gleichzeitig enthält sein Einkommenssystem jedoch auch Massnahmen, wie Steuererleichterungen für Familien und Kindergeld, welche die Rolle des Mannes als „Alleinernährer der Familie“ absichtlich oder unabsichtlich fördern. Ein Beispiel für diese Massnahmen ist der kürzlich eingeführte „Cash benefit“ für Familien, die keinen Tagesstättenplatz beanspruchen. Obwohl er eine sinnvolle Antwort auf den Mangel an Betreuungsplätzen für Kinder darstellt und gleichzeitig die Wahlfreiheit der Familien fördert, verstärkt er doch auch die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen. Die im Allgemeinen sehr fortschrittliche norwegische Familienpolitik enthält also auch einige gegensätzliche Elemente, die sich sowohl auf die Gleichstellung der Geschlechter als auch auf die Lösung des Armutsproblems negativ auswirken.

Obwohl die Politik zur Förderung der Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen bei der Kinderbetreuung und im Arbeitsleben eindeutige Erfolge erzielen konnte, sind die traditionellen Muster auch in Norwegen noch immer stark verankert. Es bleiben immer noch wesentlich mehr Frauen als Männer zu Hause, um Kleinkinder zu betreuen (als Gründe werden u.a. auch die grosszügigen Regelungen in Bezug auf den langen Freistellungszeitraum genannt). Zwischen Männern und Frauen bestehen erhebliche Einkommensunterschiede und einige politische Strömungen fördern die

traditionelle Einzelverdiener-Familie. Auf dem Gebiet der Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen muss noch einiges verbessert werden. Dazu gehören die Förderung der Rechte der Väter, die Erhöhung des Anteils der Väter an der Kinderbetreuung, die Verbesserung der Situation in Bezug auf die Gewalt gegen Frauen und die Förderung der wirtschaftlichen Gleichstellung von Männern und Frauen.

### **Die Gleichstellung der Geschlechter auf breiter Ebene akzeptiert**

Trotz allem war Norwegen eines der ersten Länder, das neue Ideen in die Familienpolitik eingebracht hat. Es setzte den ersten Minister für Kinder- und Familienangelegenheiten ein und baute – trotz Klagen und Unzulänglichkeiten – ein gut funktionierendes System an Kinderbetreuungsstätten auf. Bereits in den 80er-Jahren wurde die Frage der Rolle und der Verantwortung der Männer bei der Kinderbetreuung und -erziehung zu einem wichtigen Thema. Damit nahm Norwegen in Europa nicht nur eine Vorreiterrolle ein, sondern beeinflusste die öffentliche Diskussion auch weit stärker als dies in anderen europäischen Ländern der Fall war.

Durch den Versuch bestimmter Kreise der norwegischen Gesellschaft eine umfassende, moderne Familienpolitik zu entwickeln, rückte nicht nur die Gleichstellung der Geschlechter in den Mittelpunkt der politischen Debatte. Die getroffenen Massnahmen zeigten Wirkung (s. Väterquote und Frauenquote in der Politik). Wissenschaftliche Studien belegen, dass eine moderne Familienpolitik das Verhalten einzelner Familien bis zu einem gewissen Grad ändern kann. Überdies können sich die Verfechter der Förder- und Gewährleistungsmassnahmen für die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf wirtschaftliche Fakten stützen, die beweisen, dass die Gleichstellung der Geschlechter durchaus mit hohen Produktionsraten und Geburtsraten vereinbart, wenn nicht sogar gefördert werden kann.

Die kreativen Versuche auf dem Gebiet der Familienpolitik und die wachsende Einsicht, dass das Land davon profitiert, sind es wert, von nationalen und lokalen Behörden genauer untersucht zu werden.

### **Stimulierung von kulturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt**

Norwegen arbeitet weiter an einer Familienpolitik und einem Sozialversicherungssystem, die auf die Gewährleistung der Chancengleichheit von Männern und Frauen abzielen und die Kombination von Kinderbetreuung und bezahlter Arbeit zum Wohl der Familien (und der Kinder) und der wirtschaftlichen Produktivität optimieren. Eine solche innovative Politik bewirkt jedoch nicht automatisch spürbare kulturelle Veränderungen. Erst müssen die konservativen Mechanismen in der Gesellschaft verstanden und überwunden werden, da sie gelegentlich unerwünschte Folgen haben. Denken wir beispielsweise an den Elternurlaub: Aufgrund der grosszügigen Bedingungen wird er immer noch hauptsächlich von Frauen in Anspruch genommen, die dem Arbeitsmarkt dadurch für längere Zeit fernbleiben.

Der Arbeitsmarkt ist in Norwegen ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung des Prinzips des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit und zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau. Hier können strukturelle und kulturelle Veränderungen bewirkt werden. In diesem Kapitel wurden mehrere interessante Initiativen erwähnt, die Männern und Frauen bessere Möglichkeiten verschaffen sollen, Karriere und die Betreuung von Familienangehörigen oder eine ehrenamtliche öffentliche Tätigkeit unter einen Hut zu bringen. (Forderung nach Gleichstellung in den Führungsetagen der Privatunternehmen, Anpassung der Arbeitsbedingungen durch rücksichtsvolle Planung von geschäftlichen Zusammenkünften und Möglichkeiten des (un)-bezahlten Urlaubs zur Krankenpflege von Kindern).

### Stärken und Grenzen eines dezentralisierten Systems

Wie auf der ersten Seite dieses Kapitels erwähnt wurde, gibt es zwischen Norwegen und der Schweiz mehr Parallelen, als man annehmen würde. Beide verfügen über ein dezentralisiertes System, in dem „die Hilfe aus begrenzten, nach Ermessen zugeteilten Leistungen in Verbindung mit Sozialarbeit und weitläufigeren Verwandtschaftspflichten besteht“ (Saraceno ed.). Eine der wesentlichen Auswirkungen dieses Systems sind die lokalen Unterschiede bei der Höhe und der Verfügbarkeit der Sozialleistungen (berufliche Wiedereingliederung, Kinderbetreuung, Dienstleistungen für bestimmte gesellschaftliche Gruppen – alte und behinderte Menschen, Frauen, ethnische Minderheiten). Dieses Vorgehen mag andere Europäer vielleicht überraschen, denn schliesslich besteht die zentrale Idee des (nordischen) Wohlfahrtsstaats in der Gewährleistung der Chancengleichheit und demzufolge auch in der Gleichbehandlung aller Bewohner bei der Leistungsentrichtung und der Unterstützung. Sie ist jedoch durchaus kohärent mit der norwegischen Denk- und Handlungsweise. In Norwegen waren die lokale Demokratie und die auf lokaler Ebene organisierten Hilfeleistungen für die Schwachen für das Funktionieren des Wohlfahrtsstaats stets ebenso wichtig, wie die vom Staat erlassenen Gesetze und Vorschriften. Die norwegische Regierung ist deshalb stärker als die anderen, im Rahmen dieser Studie betrachteten nationalen oder föderalistischen Regierungen damit beschäftigt, ein Gleichgewicht zwischen der Schaffung von gleichen Voraussetzungen für alle Bürger, unabhängig von der Stadt oder Wohngegend, und der Gewährung von genügend Spielraum für die Städte zu finden, damit diese ihre Unterstützung und Dienstleistungen den spezifischen Bedürfnissen ihrer Einwohner anpassen können. Die oben genannte Debatte über die nationale bzw. lokale Positionierung der Regelungen der sozialen Sicherheit kann als eine Folge dieser Ansichten zur sozialen Sicherung angesehen werden.

Die Debatte über die Rolle der nationalen und lokalen Regelungen scheint sich auf den ersten Blick um völlig gegensätzliche Ansichten zu drehen. Gewisse Kreise plädieren für eine zentralisierte Koordinierung der Leistungen, während die Sozialämter weiterhin auf lokaler Ebene arbeiten sollen (Vorteil: mehr Zeit für Beratung und Betreuung durch den Transfer der aufwändigen finanziellen Abklärungen auf die nationale Ebene). Andere wiederum würden eine vermehrte Verlagerung der Sozialhilfeleistungen auf die lokale Ebene befürworten (Vorteil: ermöglicht die lokale Koordination verschiedener Interventionsbereiche).

Grundsätzlich streben die Befürworter beider Alternativen das gleiche Ziel an, nämlich koordinierte und integrierte, massgeschneiderte Interventionen, in grösstmöglicher Nähe zu den betroffenen Personen. Sogar die Verfechter einer verstärkten Umlagerung der Belange der sozialen Sicherheit auf eine höhere Ebene scheinen dieses Ziel zu verfolgen, da dadurch mehr Patz für persönliche Betreuung geschaffen wird. Sie wollen sich nicht darauf beschränken, finanzielle Unterstützung anzubieten, sondern - soweit es ihre beschränkte Zeit und ihre lokalen Kenntnisse erlauben - in Übereinstimmung mit der (modernen) paternalistischen Tendenz der nordischen Wohlfahrtsstaaten auch immaterielle, qualitativ hochstehende Unterstützung zu bieten. Es ist ihnen deshalb ein Bedürfnis, die komplexe Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen zu vereinfachen und die zahlreichen unterschiedlichen finanziellen Regelungen zu verringern. Dabei geht es ihnen nicht um die Abschaffung der individuellen Regelungen für die einzelnen Empfänger, sondern vielmehr um die Reduzierung der (finanziellen) Bürokratie, mit der die Städte konfrontiert sind. Zugleich hoffen sie, damit die Transparenz für die Empfänger und die Sozialarbeiter gleichermassen zu erhöhen.

Zur Vervollständigung muss hinzugefügt werden, dass andere Zentralisierungs-Befürworter aufgrund der mangelnden Kontrolle seitens der nationalen Ebene bei der Umsetzung der nationalen Gesetze auf lokaler Ebene beunruhigt sind. Sie fordern, dass die Landesregierung Mindeststandards für die Leistungen und die auf lokaler Ebene ausgerichtete finanzielle Unterstützung einführt.

**Die zentrale Bedeutung der Arbeitsmarktbeteiligung**

Was sich in Norwegens Sozialpolitik bestimmt nicht verändern wird, ist die kurzfristige Position der Politik in Bezug auf die Wiedereingliederung der Menschen in den Arbeitsmarkt und andere Massnahmen, die das Angebot und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in qualitativer und quantitativer Hinsicht im Gleichgewicht halten. Auch die Verbesserungen der Chancengleichheit und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie finden weiterhin auf dem Arbeitsmarkt statt. Der Arbeitsmarkt bleibt das wichtigste Instrument der norwegischen Sozialpolitik bei der Bekämpfung der Armut und der sozialen Isolierung von Familien und Kindern. Dennoch wird mehr und mehr anerkannt, dass die „moderne Armut“ dauerhafte und moderne Systeme zur Unterstützung und sozialen Versorgung benötigt (angemessene Hilfsmassnahmen, gute Qualität der Pflegeleistungen und Überdenken der Aufgaben- und Verantwortungsverteilungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen), gleichgültig welcher Stellenwert der Integration in den Arbeitsmarkt zugewiesen wird.



## Addendum

### 1. Befragte Personen

Ingrid Daasnes, Ombudsstelle für die Gleichstellung der Geschlechter

Anne Lise Ellingsæter, ISF (Institut für Sozialforschung)

Tone Fløtten, FAFO (Institute für angewandte Sozialwissenschaften)

Karin Gustavsen-Tvetene, Sozialamt, Stadtgemeinde Skien

Kjersti Halvorsen, Stadt Oslo, Abteilung für Wohlfahrt und soziale Angelegenheiten

Anne Havnor, Ministerium für Kinder- und Familienangelegenheiten, Familienabteilung, Tagesbetreuung und Gleichstellung der Geschlechter

Lene Nilsen, Berater, Zentrum für Geschlechtergleichstellung

Knut Oftung, Berater, Zentrum für Geschlechtergleichstellung

Oddrun Remvik, FO (Verband der Sozialarbeiter und Erzieher)

Anne Reneflot, Ministerium für Kinder- und Familienangelegenheiten, Familienabteilung, Tagesbetreuung und Gleichstellung der Geschlechter

Inger Elisabeth Salvesen, Stadt Oslo, Abteilung für Wohlfahrt und soziale Angelegenheiten

### 2. Fakten und Zahlen

Norwegen hat ca. 4,4 Millionen Einwohner, davon leben 500'000 in Oslo. Für europäische Verhältnisse ist Oslo eine relativ kleine Hauptstadt.

#### Tagesstätten 2000

37 % der Kinder zwischen 1-2 Jahren besuchen eine Tagesstätte

78 % der Kinder zwischen 3-5 Jahren besuchen eine Tagesstätte

52 % aller Kinder zwischen 0-5 Jahren besuchen eine Tagesstätte

#### “Die Väterquote”/ Anzahl Männer, die 2001 Elternurlaub beansprucht haben

1-10 Tage	3 007	8,7%
11-20 Tage	26 116	75,6%
Mehr als 21 Tage	5 420	15,7%
Total	34 543	100 %

#### Bei Eltern lebende Kinder zwischen 0-17 nach Art der Familie 2000

Verheiratete Eltern	667 441	63,9 %
Zusammenlebende Eltern	140 723	13,5 %
Alleinerziehende Mütter	169 266	16,2 %
Alleinerziehende Väter	20 990	2,0 %
Mutter und Stiefvater	41 239	3,9 %
Vater und Stiefmutter	4 790	0,5 %
Total	1 044 449	100 %

#### Anzahl erwerbstätiger Personen 2001

Männer	1 214 000	53,3 %
Frauen	1 064 000	46,7 %
Total	2 278 000	100,0 %

**Arbeitsstunden von Männern und Frauen 2001**

	Männer	Frauen		Männer	Frauen
1-19 Stunden	6 %	19 %	32-36 Stunden	6 %	8 %
20-29 Stunden	3 %	14 %	37-44 Stunden	70 %	46 %
30-36 Stunden	2 %	10 %	45 Stunden +	13 %	3 %
Teilzeit gesamt	11 %	43 %	Vollzeit gesamt	89 %	57 %

**Durchschnittliche Arbeitszeit pro Woche 2001**

Frauen: 30,8 Stunden                      Männer : 37,8 Stunden

**Frauenanteil auf den verschiedenen Ebenen der Bürotätigkeit 2001**

Direktorinnen	7,4 %
Führungspositionen	11,4 %
Untere und mittlere Kader	17,2 %
Büroarbeit, qualifiziert, selbständige Arbeit	25,3 %
Büroarbeit, einfache Routinearbeit	75,4 %

**Frauenanteil auf verschiedenen Ebenen in Städten und Gemeinden 2001**

Höhere Führungskräfte	19,6 %
Verwaltungsfunktionen, total	65,5 %
Verwaltungsfunktionen, Manager	41,7 %
Ingenieure und Techniker, total	19,7 %
Ingenieure und Techniker, Manager	25,8 %
Gesundheitswesen, total	82,4 %
Gesundheitswesen, Führungskräfte	42,9 %
Dienstleistungssektor, total	82,7 %
Dienstleistungssektor, Manager	47,7 %

**Durchschnittseinkommen der Frauen im Vergleich zum Einkommen der Männer, Vollzeitangestellte 2001**

Soziale & Individuelle Dienstleistungen	87,1 %
Transport und Kommunikation	87,4 %
Gross- und Einzelhandel, total	82,8 %
Büroangestellte	97,3 %
Verkäuferinnen	87,1 %
Investment und Private Banking	75,4 %
Staatsangestellte	88,9 %
Staatliche Schulen	94,5 %
Stadt- und Gemeindeangestellte total	89,5 %
Finanzberatung	75,4 %
Privates Gesundheitswesen & Sozialarbeit	87,4 %
Fabrikarbeit	88,2 %

**Frauenanteil in politischen und öffentlichen Ämtern**

Gemeinderätinnen	1999-2003	34,3 %
Stadträtinnen	1999-2003	41,4 %
Stortinget (Parlament)	2001-2005	37,0 %
Regierungsausschüsse	2001	42,0 %
Kabinettsministerinnen	2001	42,0 %
Bürgermeisterinnen (Gemeinden)	1999-2003	14,9 %
Bürgermeisterinnen (Städte)	1999-2003	22,0 %

(Quelle: Minifakten über die Gleichstellung der Geschlechter 2002 vom norwegischen Zentrum für Geschlechtergleichstellung).

### 3. *Literatur*

Ellingsæter, A. L. and M. Hedlund, 1998, "Care resources, employment and gender equality in Norway", Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Ellingsæter, A.L., 2003, "The complexity of family policy reform: the case of Norway", in: *European societies* 5 (4) 419-443.

Greve, B., 2000, "Family Policy in the Nordic Countries", in: Pfenning and Bahle (eds.): *Families and Family Policy in Europe. Comparative Perspective*, Berlin, Peter Lang.

Halvorsen, K., 2002, "Unemployment and (un)employment policies in Norway: the case of an affluent but oil-dependent economy: the paradox of plenty?", in: *Europe's new state of welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*, Jørgen Goul Andersen, Jochen Clasen, Wim van Oorschot and Knut Halvorsen (eds.), 2002, Bristol, Great Britain, pp 163-179.

Statens forvaltningstjeneste, 2000, *The rights of parents of small children in Norway*.

Nicolaysen, B., 2001. "The kindergarten movement in Norway in historical-comparative perspective". I A. Pfenning & T. Bahle. *Family and Family Policies in Europe: Comparative Perspectives*. Frankfurt: Peter Lang.

Saraceno, C. (ed.), 2002, *Social assistance dynamics in Europe: national and local poverty regimes.*, The Policy Press, Bristol.

Wildeboer Schut, J.M., J.C. Vrooman and P.T. de Beer, 2000, *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

*Noorse toestanden* in: Carp, January 2003

### 4. *Referenzen*

ISF, Institut für Soziale Forschung: <http://www.samfunnsforskning.no/>

Ministerium für Kinder- und Familienangelegenheiten: <http://odin.dep.no/bfd/engelsk/index-b-n-a.html>

Fafo, Institut für angewandte Sozialwissenschaften: <http://www.fafo.no/english/index.htm>

Zentrum für Geschlechtergleichstellung: <http://www.likestilling.no/engelsk/english.shtml>

Ombudsstelle für die Geschlechtergleichstellung: <http://www.likestillingsombudet.no/english/>

## 5. Politik der Grosstädte in den Niederlanden – die Rolle der nationalen, regionalen und lokalen Regierung

### Einführung

Dort, wo sich soziale Veränderungen, wie wirtschaftliche Übergänge, Migrationbewegungen und kulturelle Veränderungen, als erste bemerkbar machen und soziale Probleme sich häufen (Übervertretung von Mittellosen und Bedürftigen, Arbeitslosigkeit, schlechte Wohnverhältnisse, dringliche Umwelt- und Verkehrsprobleme usw.), verspüren die Städte das Bedürfnis, ihre gemeinsamen Interessen zu schützen und bei anderen Behörden und Organisationen Hilfe zu suchen. Zusammen mit dem wachsenden Bewusstsein, dass Städte voneinander lernen sollten, hat dies zur Bildung von gemeinsamen Lernnetzwerken zwischen den Lokalbehörden geführt, eine Entwicklung, die über die Landesgrenzen hinaus zu beobachten ist. Beispiele dafür sind die Schaffung von europäischen Städtenetzwerken und die problematischen Beziehungen zwischen den Städten und der Europäischen Kommission (Weissbuch zum Europäischen Regieren). Die Grostadtspolitik (GSP) der Niederlande, die sich anfangs auf die vier grössten Städte beschränkte und aus der sich mit der Zeit ein nationales Programm und ein loses Netzwerk aus 25 Städten entwickelte, scheint uns in diesem Zusammenhang besonders interessant.

In der folgenden Beschreibung der niederländischen Stadtpolitik wird ein besonderes Augenmerk auf die horizontale und vertikale Ausrichtung der Stadtpolitik gelegt. Im Einklang mit dem Themenschwerpunkt dieser Studie wird auch den Versuchen, die sozialen "Säulen" mit Hilfe der GSP-Programme zu stärken und die Sozialpolitik in einer breit ausgelegten Stadtpolitik zu integrieren, besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Schliesslich wird aufgezeigt, dass die Gemeinden und Provinzen mangels einer starken Regierung auf der Ebene der Agglomerationen und Regionen (regionale Aufgaben werden auf der Grundlage von provisorischen Gesetzen erledigt) weiter nach effizienten Kooperationsmöglichkeiten suchen müssen.

### 5.1 Nationaler Kontext

#### 5.1.1 *Dezentralisierung und Erneuerung der Lokalbehörden*

Seit 1850 ist die Gesellschaft zunehmend komplexer geworden und die Rolle der Regierung hat sich verändert. Um 1850 waren die Niederlande noch immer ein konservatives Land, in dem sich die politische Macht in der Hand einer kleinen Elite befand und die Gemeinden eine Nebenrolle spielten. Bis Ende des 19. Jahrhunderts sollten sie sich auch nicht zu bedeutenden Akteuren weiterentwickeln. Ab 1929 erhielten die Gemeinden zwar Staatsgelder, dennoch spielte die Zentralregierung beim Aufbau des Wohlfahrtsstaates und dem Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg eine führende Rolle. Die neue Sichtweise der Siebzigerjahre führte dann zu einer Schwerpunktverlagerung hin zur Dezentralisierung, durch welche die Einflussnahme der Gemeinden in vielen Bereichen, insbesondere auf dem Gebiet der Sozialhilfe, aber auch im Bereich der lokalen Sozialpolitik, inklusive der Sozial- und Jugendarbeit, und bestimmten Pflegebereichen (Betreuung, Altenpflege, Versorgung und Dienstleistungen für Behinderte, Pflege von Obdachlosen und Psychiatriepatienten) verstärkt wurde. Einige Ämter (Erziehung, Pflege) wurden jedoch weiterhin vom Staat kontrolliert, zumindest was ihr Budget und ihre Aufgaben anbetraf. Schulen und Sozialeinrichtungen wurden deshalb oft mit lokalen, nationalen, und zuweilen auch mit regionalen Vorschriften konfrontiert.

Von zentraler Bedeutung sind die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Sozialhilfe. Mit dem Inkrafttreten des neuen Einkommens- und Arbeitsgesetzes mussten die Gemeinden zunehmend mehr Verantwortung und Pflichten übernehmen. Ihre Aufgabe besteht darin, so viele Personen wie möglich in den Arbeitsprozess einzugliedern. Bei Erfolg können sie das Geld, das die Sozialhilfe durch die Wiedereingliederung gespart hat, behalten. Andernfalls müssen sie ihre Sozialprogramme, zum Beispiel bei den Sonderaufwendungen zugunsten der Sozialhilfeempfänger oder im Bereich der subventionierten Arbeitsplätze, kürzen. Obwohl die meisten der 30 grössten Städte die Idee einer verstärkten lokalen Führung begrüßen, befürchten sie, dass sie aufgrund der Anzahl der derzeit zur Verfügung stehenden Budgets gezwungen sind, bei Programmen und Projekten, die sie als wichtig und weiterführend erachten, Abstriche zu machen.

### **5.1.2 Merkmale des politisch-administrativen Systems**

Das politisch-administrative System der Niederlande zeichnet sich durch seine starke, stabile und relativ autonome Verwaltung auf zentraler und auch auf lokaler Ebene aus. Die gewählten Politiker haben nur geringen Einfluss auf die *Zusammensetzung* des Beamtenstabes, die auch nach den Wahlen unverändert bleibt. Auf nationaler Ebene sind die höheren Positionen annähernd gleichmässig auf die politischen Parteien verteilt. Zudem haben die Politiker tendenziell mehr Distanz zur *Politik* als in den übrigen europäischen Ländern.

Die Grossstadtpolitik ist von einem niedrigen politischen Profil geprägt (vor allem, aber nicht ausschliesslich in den Niederlanden, siehe EU-Forschungsprogramm 'Urban Governance, Social Integration and Sustainability (UGIS) zur Stadterneuerung in neun europäischen Städten). Bestimmte Themen erregen zwar die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und werden auf politischer Ebene diskutiert, doch die GSP ist im Allgemeinen Sache von Ministerien und Gemeindebehörden und von städtischen Fachstellen. Lokalpolitiker engagieren sich in der Regel stärker in der Politik als ihre Kollegen in Den Haag.

### **5.1.3 Städtische und soziale Erneuerung**

Rückblickend können zwei grosse Bewegungen als Vorgänger der aktuellen, 1995 ins Leben gerufenen Grossstadtpolitik betrachtet werden. In den Siebzigerjahren waren in den Niederlanden klar unterscheidbare Phasen der Stadterneuerung (*Stadsvernieuwing*) zu erkennen, bei denen es vor allem um die innerstädtischen Viertel aus der Vorkriegszeit mit schlechten Wohnverhältnissen ging. Ende der Achtzigerjahre startete die Stadt Rotterdam ihre soziale Erneuerung (*Sociale Vernieuwing*) mit Programmen zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Beteiligung und Integration von gesellschaftlichen Randgruppen. Bald wurden solche Programme auch in vielen anderen niederländischen Städten eingeführt.

## **5.2 Die Grossstadtpolitik der Niederlande im Detail**

Die Grossstadtpolitik (GSP) wurde 1995 als Antwort auf einen Hilferuf der Stadtbehörden von Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht lanciert; sie forderten einen "Deltaplan", um die Abwärtsspirale bestimmter Stadtviertel zu stoppen. 1995 traf der Staat mit diesen vier Grossstädten (und danach auch mit einer wachsenden Anzahl mittelgrosser Städte) Vereinbarungen. Heute wird die GSP in den vier grössten und in 21 mittelgrossen Städten umgesetzt. Vor kurzem kamen weitere fünf Gemeinden dazu.

In der ersten Phase (1995-1999) konzentrierte sich die GSP auf die fünf Hauptthemen Arbeit, Erziehung, Sicherheit, Lebensqualität und Pflege. Aufgrund der guten Wirtschaftslage waren die Städte damals in der Lage viel in diese Bereiche zu investieren. Dennoch dauerten die Probleme in den

sozialen Bereichen Lebensqualität, Sicherheit und Integration von Minderheiten, die hauptsächlich bei den schwächsten Personengruppen und in Städten auftreten, weiterhin an. In den meisten Städten wurde die GSP nur bruchstückhaft umgesetzt. Das lag vor allem daran, dass der Schwerpunkt weniger auf Programme als auf die Finanzierung von Projekten gelegt wurde. Um diese Situation zu ändern, führte die Regierung die drei Säulen der Grossstadtpolitik ein. Seit 1999 basiert die GSP auf den drei Säulen „Arbeit und Wirtschaft“, „Physisches“ und „Soziales“.

Weiter verlagerte sich das Zentrum der hartnäckigen Sozialprobleme von den Städten zusehends auf einzelne Stadtteile. Eigentlich lauten die Schlüsselwörter der GSP langfristige Programmgestaltung und Integrationspolitik. Doch obwohl die politischen Entscheidungsträger im Zusammenhang mit den Stadtproblemen ein integriertes Konzept in den Vordergrund stellen, beobachten Insider und Aussenstehende sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene immer noch eine Kompartimentalisierung der Politik, die sich nur schwer beseitigen lässt. Die jüngsten Änderungsvorschläge der GSP werden in Abschnitt 4.3. genauer betrachtet.

### **5.2.1 Ziele und Ausgangspunkte**

Viele Grossstädte kämpfen mit unlösbaren Problemen unterschiedlichster Natur. Ein Beispiel dafür sind die sozialen Probleme. Manche Städte haben mit einer grossen Subpopulation von Leuten mit niedrigem Ausbildungsniveau, mit Integrationsschwierigkeiten bestimmter ethnischer Gruppen, mit Unsicherheitsgefühlen, einer hohen Arbeitslosigkeit, einer steigenden Kriminalität, einer schwindenden Mittelklasse und einer sinkenden wirtschaftlichen Vitalität zu kämpfen. In den meisten Fällen häufen sich solche Probleme und treten in bestimmten Stadtteilen in hoher Konzentration auf. Ausserdem wird der Fortschritt durch auffällige Wohn- und Geschäftsgebäude, unzureichende Infrastrukturen und die schlechte Zugänglichkeit zu den Stadtvierteln behindert. Die Niederlande hat beschlossen, die Stadtprobleme mit einer breit angelegten, auf ganzheitlicher Denkweise basierenden Strategie (dem so genannten „integrierten Konzept“) anzugehen, die sich nicht nur mit der Problembewältigung, sondern auch – und vor allem – mit der Chancennutzung befasst. Dank der neuen Zielsetzung sind die Städte in der Lage Kraft zu schöpfen, sich zu erneuern und weiterzuentwickeln. Das Ministerium für Inneres schildert die niederländische Stadtpolitik wie folgt:

“Im Umgang mit den wirtschaftlichen, sozialen und physischen Aspekten der Stadt vereint die niederländische Stadtpolitik Sachverstand mit Finanz- und Humanressourcen. Das Grundziel ist die Schaffung einer “kompletten Stadt”. Damit sind Städte gemeint, in denen sich alle zu Hause fühlen, das heisst Städte mit einer blühenden Wirtschaft, mit Arbeitsplätzen für Arbeitssuchende, angenehmen Lebensbedingungen, lebenswürdigen Quartieren, sicheren Strassen und einer Gemeinschaft, in der alle ihren Platz haben und von der niemand ausgeschlossen wird.”

Im Lauf der Jahre wurden die folgenden neun Ziele der GSP bestimmt:

- Senkung der Arbeitslosigkeit und Förderung von neuen Arbeitsplätzen;
- Stärkung der wirtschaftlichen Position der Stadt;
- Verbesserung des Arbeitsmarkteinstieges nach der Ausbildung;
- Stärkung der Position des städtischen Lebensraums auf dem regionalen Wohnungsmarkt;
- Verbesserung des physischen Lebensumfeldes und der Lebensqualität;
- Verbesserung der Zugänglichkeit zu Wirtschaftstätigkeiten;
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur;
- Erhöhung der Sicherheit;

- Verbesserung der “selbsterneuernden” Fähigkeiten benachteiligter Stadtteile (Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen 2002).

### **5.2.2 Integriertes Konzept**

Die Stadtpolitik hat es sich zur Aufgabe gemacht, mit Hilfe eines „integrierten Konzeptes“ komplette Städte zu schaffen. Mit dem Begriff „integriertes Konzept“ soll verdeutlicht werden, dass die Probleme der wirtschaftlichen, physischen und sozialen Bereiche gleichzeitig und unter Berücksichtigung gegenseitiger Wechselwirkungen angegangen werden. (Diese Bereiche werden auch als die “drei Säulen” bezeichnet). Das integrierte Konzept basiert auf bestimmten Voraussetzungen. Eine davon ist die Hypothese, dass die Stadtprobleme zunehmend komplexer werden. Es wird zudem davon ausgegangen, dass gewisse Probleme zunehmend ineinander übergehen und dass die Ressourcen und die Möglichkeiten zur Schaffung einer kompletten Stadt oft voneinander abhängig sind. Die Anstrengungen in diesen drei Politikbereichen allein würden jedoch nicht ausreichen, um eine komplette Stadt zu schaffen. Das Fachwissen und die Fähigkeiten der betroffenen Parteien (EU, Landes-, Provinz- und Kommunalbehörden sowie lokale Partner) sollten inhaltlich kohärent und gut koordiniert sein und mit dem Planungs- und Umsetzungsverfahren in Einklang gebracht werden (Ministerium für Inneres).

### **5.2.3 Dezentralisiertes Konzept & stadtteilorientiertes Konzept**

Die strukturelle Grundlage der Stadtpolitik wird von einem gemeinschaftlichen Konzept der Landes- und Kommunalbehörden gebildet. Dieses Konzept legt die Verantwortung für das Funktionieren des städtischen Lebens in die Hände von lokalen Regierungsbehörden, Bewohnern, Gewerbetreibenden und zuständigen Einrichtungen. Dadurch können sich die Städte auf ihre eigenen Probleme und Visionen konzentrieren. Zudem wird gewährleistet, dass die Lokalbehörden bei der Entwicklung ihrer eigenen Visionen und Strategien von der Zentralregierung unterstützt werden und die Städte im Rahmen der in Absprache mit der Zentralregierung festgelegten Ziele ihre eigenen Prioritäten setzen können. Die Prioritäten wiederum sollten sich auf die aktive Mitwirkung der Einwohner abstützen. In diese Richtungen werden bereits Anstrengungen unternommen (Ministerium für Inneres).

Innerhalb der Städte soll das stadtteilorientierte Konzept sicherstellen, dass die Ziele der GSP an der Basis umgesetzt werden. Es bündelt die Hilfsmassnahmen und verwendet die Geldmittel zur Bildung von starken, lebenswürdigen Stadtvierteln. Die meisten Gemeinden versuchen, die folgenden Vorgaben des stadtteilorientierten Konzeptes in die Praxis umzusetzen:

- Das stadtteilorientierte Konzept ist nachfrageorientiert. Es konzentriert sich auf die Analyse von Problembereichen sowie auf die Stärken und mögliche Lösungswege, die weniger darauf ausgerichtet sind die Dienstleistungen und die Gemeindepolitik, als vielmehr die Einwohner zu unterstützen und anzuerkennen. Im Rahmen dieses Konzeptes wurden verschiedene Instrumente zur Einholung der Meinungen der Bewohner geschaffen. Dazu gehören Quartierausschüsse, allgemeine Umfragen, die Verbesserung der Signalfunktion von Gemeindearbeitern mit Bürgerkontakt, die Einführung von Stadtteilbudgets, die den Einwohnern (und ihren Organisationen) zur Verfügung stehen usw.
- Das stadtteilorientierte Konzept ist integriert. Viele Gemeinden legen Wert darauf, dass möglichst viele Lieferanten und Dienstleistungserbringer mit der Gemeinde (und ihren Dienststellen) zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit kann durch die Einrichtung von Stadtteilbüros erreicht werden, in denen sich Wartungsteams, Stadtteilbeauftragte, Körperschaften, Gesundheitsdienste, lokale Hilfsgruppen, Senioren- und Jugendgruppen sowie Einwohnerorganisationen zusammenschliessen. Eine andere Kooperationsmöglichkeit ist die Konsolidierung der Politik und ihre Umsetzung in sektorübergreifenden Problem-

bereichen, wie Sicherheit, soziale Aktivierung oder Arbeitslosigkeit. Zur Förderung der Integration verwenden die Gemeinden in den beiden letztgenannten, auf einzelne Personen ausgerichteten Bereichen Ketten- oder „Bahn“-Strategien.

- Das stadtteilorientierte Konzept ist partizipatorisch. Das bedeutet, dass Bürgerbeteiligung stets Mittel zum Zweck ist. Die Bewohner sollen in ihrem Quartier ihre eigenen Netzwerke bilden und mithelfen, die Lebensfähigkeit ihres Stadtteils zu bestimmen. Sie sind die natürlichen „Besitzer“ der informellen sozialen Infrastruktur und demzufolge auch die Co-Regisseure des stadtteilorientierten Vorgehens. Lieferanten und Gemeinden ermutigen die Bürger, sich an der Politikformulierung zu beteiligen und die Umsetzung des stadtteilorientierten Konzeptes zu ermöglichen (Davelaar et al., 2002).

#### **5.2.4 Mehrjährige Entwicklungsprogramme & messbare Ziele**

Die niederländischen Städte haben ihre Visionen und Strategien zur Schaffung von kompletten Städten in mehrjährigen Entwicklungsprogrammen festgelegt. Sie enthalten unter anderem auch eine Anzahl messbarer Ziele. Die Zentralregierung hat mit allen Städten Kommunalvereinbarungen getroffen, in denen die Ziele und die angestrebten Ergebnisse geregelt sind. Diese Vereinbarungen stützen sich auf mehrjährige Entwicklungsprogramme der Gemeinden. Die Fortschritte werden mittels sorgfältigem Monitoring und Vorort-Besuchen überwacht, damit wenn nötig eingegriffen werden kann.

#### **5.2.5 Drei Säulen**

Wie bereits erwähnt, beruht das niederländische integrierte Konzept für Stadtprobleme auf drei Säulen:

##### **1. Säule: Arbeit und Wirtschaft**

Die Förderung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit einer Stadt ist für die Erneuerung und Wiederbelebung ihrer benachteiligten Stadtteile von entscheidender Bedeutung. Kleine und mittelgroße Unternehmen spielen in der Stadtwirtschaft eine wichtige Rolle und besitzen eine Schlüsselfunktion bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Um sie dabei zu unterstützen, ermutigen die Stadtbehörden die Unternehmen Arbeitsplätze für Bewohner im Quartier zu schaffen. Für niedrigqualifizierte Arbeitskräfte wurde das Augenmerk auf die Arbeitsplatzschaffung im Einzelhandel und im Gastgewerbe gelegt. Im Weiteren wurden in Bereichen wie der Informationstechnologie Schulungsprogramme eingeführt. Besondere Aufmerksamkeit wird auch auf die Förderung der Unternehmensgründung durch Angehörige ethnischer Minderheiten gelegt. Der Erfolg dieser Anstrengungen hängt stark von der aktiven Beteiligung und Einbindung kleiner und mittelgroßer Unternehmen und zahlreicher anderer Organisationen in den betroffenen Stadtvierteln ab.

##### **2. Säule: Physisches**

Die physische Entwicklung schließt Vorkehrungen mit ein, die die Qualität der Wohnungen, der Arbeitsplätze und des allgemeinen Lebensumfelds verbessern und den Zugang dazu erleichtern. Zu den relevanten Massnahmen zählen die Wiederbelebung und die Restrukturierung des Wohnungsangebots, die Renovation und Erschliessung von Industriezonen, die detaillierte Grünflächenplanung und andere physische Massnahmen zur Sicherstellung und Verbesserung der Verkehrssicherheit, des physischen Umfelds und der Gesellschaft. Die Gemeindebehörden haben sich mit Geschäftseignern, Unternehmern, Projektentwicklern, Investitionsgesellschaften und Baugenossenschaften zusammengeschlossen um ein integriertes Konzept auszuarbeiten. Im Weiteren



werden besondere Anstrengungen unternommen um die Mitwirkung von Bewohnern, insbesondere von Angehörigen ethnischer Minderheiten, in ihrem eigenen Umfeld zu fördern.

### 3. Säule: Soziales

Wenn die Bedeutung des integrierten Konzeptes in einem Bereich besonders deutlich zum Ausdruck kommt, dann im Bereich der dritten Säule. Die Prioritäten der Stadtbewohner beschränken sich nicht auf angemessene Wohnungen in einem sicheren Quartier, sondern schliessen auch Arbeit, die Nähe zu Einkaufsmöglichkeiten, ein ausreichendes Bildungsangebot und einen guten sozialen Zusammenhalt mit ein. Die soziale Säule konzentriert sich auf den Ausbau und die Verbesserung der sozialen Infrastruktur, eine Aufgabe, bei der zahlreiche Aspekte, wie Pflege- und Hilfeleistungen, Sicherheit, Jugendpolitik, Lebensqualität, soziale Einbindung und Beteiligung der Immigranten sowie der niederländischen Bevölkerung berücksichtigt werden müssen. Die Massnahmen konzentrieren sich in erster Linie auf die Stärkung der Position von schwachen Gruppen, ethnischen Minderheiten und/oder benachteiligten Einzelpersonen. Im Weiteren zielen sie darauf ab, die soziale Beteiligung von Stadtbewohnern an sportlichen, kulturellen und politischen Aktivitäten in ihren Quartiergemeinschaften zu erhöhen.

Quelle: Ministerium für Inneres, Behörde für Stadtpolitik und interbehördliche Angelegenheiten, Broschüre zur Stadtpolitik

## 5.3 Verbesserung des Stadtentwicklungsprozesses durch Glätten der Beziehungen und durch Abbau von strukturellen Barrieren

Städte können Probleme weder allein anpacken, noch allein lösen. Aufgrund dieser Erkenntnis wurde auch die GSP ins Leben gerufen. Die GSP versucht ihr Ziel – stärkere, zukunftsfähige Städte – auf zwei Wegen zu erreichen. Erstens durch die Verbesserung und die Förderung der horizontalen Koordination zwischen den verschiedenen Politikbereichen, einem wesentlichen Punkt des integrierten Konzeptes, und zweitens, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsebenen erleichtert. Im Folgenden werden die Entwicklungen bezüglich des Strukturwandels und der (stagnierenden) Kooperationsbereitschaft genauer betrachtet.

### 5.3.1 Horizontale Koordination & Integrationspolitik

#### Nationale Ebene

1998 wurde im Ministerium für Inneres ein Minister für Stadtentwicklung und Integrationspolitik eingesetzt, dessen Zuständigkeitsbereich auch Finanz- und Kooperationsbelange umfasst. Mit der Gründung dieses Ministerialamtes sollte die Bedeutung der Stadtpolitik betont und ihre Effizienz auf Zentralregierungsebene gestärkt werden. Eine Struktur auf der Ebene der Zentralregierung unterstützt den Minister bei den Koordinationsaufgaben und der Koordination zwischen und innerhalb der drei Säulen. Der offizielle interbehördliche Ausschuss für Städteentwicklung und der Ministerrat für Städteentwicklung sorgen für ein koordiniertes Pooling von staatlichen Ressourcen und das nötige Engagement der für die Städteentwicklung zuständigen Minister. In der vor kurzem gebildeten Regierung (Frühling 2003) gehört die Stadtentwicklung zum Aufgabenbereich des Ministers für „Verwaltungsmodernisierung“ und somit zu den Kompetenzen des Ministeriums für Inneres. Auf den ersten Blick mag dies als eine Abwertung der Stadtentwicklung wirken. Die Stadtpolitik ist jedoch auch weiterhin ein wichtiger Teil des Ministerportefeuilles (und nicht des Portefeuilles eines rangniedrigeren Staatssekretärs). Ausserdem wird argumentiert, dass Stadtpolitik behördenübergreifend sein sollte und dass deshalb die Behörden den Hauptteil beisteuern müssten. Das Innenministerium sollte lediglich koordinierend eingreifen.

## **Provinzen**

Unlängst sind auch die Provinzen sozialpolitisch aktiv geworden. In den Niederlanden äussert sich dieses Engagement durch die Gutheissung der Grossstadtpolitik (insbesondere in Nord-Brabant, Overijssel und Gelderland). Zudem streben die Provinzen, zum Teil aufgrund des administrativen Vakuums im Umgang mit sozialen Problemen, die ein regionales Konzept erfordern, eine Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit an. Der Trend zur Bildung von Städtenetzwerken, wie er im Fünften Bericht zur Umweltplanung beschrieben wurde, schafft eine komplett neue Grossstadtstruktur, die auch eine Neugestaltung der Regional- und Provinzialpolitik erfordert.

## **Regionale Kooperation**

Das stadtteilorientierte Konzept stösst bei allen Ministerien und Städten auf Zustimmung. Diese Akzeptanz ist jedoch insoweit problematisch, als das stadtteilorientierte Konzept von vornherein bei allen Problemen angewandt wird. Jetzt, nachdem das GSP-Programm bereits mehrere Jahre im Einsatz ist, werden auch die Vor- und Nachteile des Konzeptes deutlicher sichtbar. Die beteiligten Parteien sind sich einig, dass städtische Regionen in einer weiteren Phase der Grossstadtpolitik stärker und in einem koordinierteren Rahmen berücksichtigt werden müssen. Angesichts einer fehlenden starken Regierung in den Agglomerationen bzw. in den Regionen (regionale Aufgaben werden auf der Grundlage von provisorischen Gesetzen erledigt) müssen die Gemeinden und Provinzen trotz der landesweit sehr unterschiedlichen Situation weiter nach effektiven Kooperationslösungen suchen.

Die in den Niederlanden bisher unternommenen Versuche zur Bildung von stärkeren demokratischen Körperschaften auf Regional- bzw. Agglomerationsebene sind in der Tat nicht sonderlich ermutigend: die Versuche regionale Superstrukturen (um Rotterdam und Amsterdam) zu bilden, erwiesen sich als einer der grössten politischen Fehlschläge der Landes- und Lokalbehörden und wurden nach Referenden, die von einer grossen Mehrheit sowohl in den Grossstädten als auch in den Städten und Dörfern der Umgebung angenommen wurde, begraben.

Trotzdem existieren seit den frühen Neunzigerjahren in sieben Bezirken regionale Verwaltungsorgane (ohne unmittelbare demokratische Legitimation). Sie verfügen zwar über gewisse Kompetenzen, sind jedoch relativ schwach und vollkommen von der Geschwindigkeit, mit der sich die einzelnen Gemeinden weiterentwickeln wollen, abhängig.

Die zunehmende Verflechtung lässt sich nicht stoppen. Die meisten Grossstadtprobleme, wie Ungleichheiten, strukturelle Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt, Transport, Verfügbarkeit von Sozialwohnungen und Erholungsräumen, die Planung sozialer und kultureller Dienstleistungen oder Jugendmobilität, sind gemeindeübergreifend. Bis vor kurzem wurde die regionale Dimension bei der Stadtplanung und in der GSP vernachlässigt, was von Beobachtern, Fachleuten und den Provinzen, jedoch nicht so sehr von den Städten, als Problem wahrgenommen wurde (den Provinzen kann allerdings leicht Eigeninteresse vorgeworfen werden: sie benötigen mehr Einfluss, den sie erreichen können, indem sie in der regionalen Kooperation zwischen den Städten und zwischen den Städten und ihrer Umgebung eine aktive Rolle übernehmen). Den Städten kann wiederum vorgeworfen werden, dass sie zu sehr mit ihren eigenen, oft massiven Problemen beschäftigt sind und darüber die Verflechtung von regionalen und städtischen Problemen vergessen. Obwohl die Städte die Regionen inzwischen in ihre Überlegungen miteinbeziehen, übersehen sie gelegentlich immer noch, dass „die anderen“ auch ihre Probleme haben und statt gemeinsame Probleme aufzudecken und gegenseitigen Nutzen daraus zu ziehen, konzentrieren sie sich noch immer darauf, Kleinstädte und Dörfer zu „Miteigentümern“ der Stadtprobleme zu machen. Intelligente Provinzen versuchen diese Situation auszugleichen und suchen nach gemeinsamen Nutzen für Städte und Dörfer (Davelaar, Duyvendak, Ter Woerds 2002).

Die G-21 Städte halten weder eine neue Regionalverwaltung noch vermehrte Kompetenzen für Provinzen für nötig und sperren sich gegen strukturelle Veränderungen.

„Um der regionalen Artikulation und Kooperation zusätzlichen Antrieb zu verleihen, sind auf der Ebene der Landespolitik zusätzliche strukturelle Anpassungen erforderlich.“

Die Zentralregierung bzw. die Provinz sollte nur dann die Möglichkeit haben einen Partner zur Zusammenarbeit zu zwingen, wenn die freiwillige Kooperation durch diesen Partner blockiert wird. Die Gemeinden müssen sich aktiv um die Zusammenarbeit auf Stadtebene und mit den Lokalbehörden der umliegenden Gemeinden bemühen. Aufgabe der Zentralregierung ist es, diese Kooperationsbemühungen durch gute Führung, Schaffung von politischem Raum und Zur-Verfügung-Stellung von finanziellen Möglichkeiten zu fördern. Die schwierige Position der Regionen wird auch in der Haltung der vier Grossstädte deutlich. Sie tendieren eher zur Zusammenarbeit untereinander und werden kritisiert, weil sie die Tatsache ausser Acht lassen, dass die Beziehungen mit ihrer direkten Umgebung und nahegelegenen Städten für ihr Wohlergehen von viel grösserer Bedeutung sind, als die Entwicklungen in den übrigen drei Grossstädten. Für sie ist es jedoch viel attraktiver, an einer gemeinsamen „Grossstadtagenda“ mit finanziellen Forderungen zu arbeiten und diese dann der Regierung in Den Haag zu unterbreiten, als mit 20 bis 30 wenig kooperationswilligen Lokalbehörden zu verhandeln und zu feilschen, die sich – inoffiziell – schlicht davor fürchten, dass die Grossstadtprobleme auf ihre Gemeinden übergreifen.

Trotzdem sind einige Änderungen im Gang. Besonders erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit zwischen den 8 Städten an der Drecht (den so genannten „Drechtsteden“), die der GSP auch eine regionale Dimension verleiht. Im Rahmen des GSP-Versuchs „Shipping Valley“ wird in diesen Städten mit Unterstützung der Provinz in den Bereichen Wirtschafts-, Wohnungs- und Sozialpolitik zusammengearbeitet. Aufgrund der Verhandlungsmüdigkeit der involvierten Partner und der immer noch zögerlichen Unterstützung durch die Räte und die Lokalbeamten steht die Zusammenarbeit weiterhin auf wackligen Beinen. Die Parteien sind sich allerdings darüber einig, dass das GSP-Pilotprojekt die bestehende Zusammenarbeit auf Regionalebene intensiviert und beschleunigt hat. Das Resultat ist ein stärkeres Bewusstsein für die Verflechtung der regionalen Problembe- reiche und die Notwendigkeit gemeinsame Ziele anzustreben (Berenschot 2002).

### **Lokalebene**

Gemäss nationalen Richtlinien ist es Aufgabe der Lokalbehörden, die Integrationspolitik durch enge Zusammenarbeit mit den Bewohnern und durch Kollaboration mit privaten und öffentlichen Partnern sicherzustellen und so sichtbare Strukturverbesserungen einzuleiten. In der Praxis gestaltet sich die Umsetzung der Zusammenarbeit und somit auch der geforderten Integrationspolitik für die Lokalbehörden jedoch problematisch.

Ein Beispiel dafür ist der das Bestreben, die Funktionsweise des fragmentierten Sozialsystems zu erleichtern und zu beeinflussen. Von den Lokalbehörden wird erwartet, dass sie die privaten (subventionierten) Initiativen (NGOs) politisch lenken. Gemeinden haben in ihren Beziehungen zu den meisten Akteuren der sozialen Säule, mit denen sie in Kontakt treten, nur einen relativ geringen Handlungsspielraum. Zuweilen versuchen sie diese Situation durch verstärkten Druck auf die Akteure zu ändern, was allerdings dazu führen kann, dass die Gemeinde die Aufgaben übernimmt und es zu Diskussionen über Eingriffe in die professionelle Autonomie der Organisationen kommt. Der Zusammenschluss mehrerer Privatinitiativen in Partnerschaften scheint die bessere Strategie zu sein. Echte Partnerschaften sind jedoch nur möglich, wenn alle Partner ausreichend Möglichkeiten haben beim Führungsprozess mitzuwirken. Schliesslich soll die Rolle des Bürgers zunehmend in der Mit-schaffung von Dienstleistungen und Angeboten bestehen. Die Lokalbehörden werden dadurch zwar von der Öffentlichkeit bestätigt und können eine wirkungsvollere Politik betreiben, kurzfristig könn-

ten sie jedoch an Führungskraft einbüßen, da sowohl die Bürgergruppen und die Beamten also auch die Stadtverordneten und Stadträte ein neues Gleichgewicht bei der Teilung der Aufgabenbereiche und Machtverhältnisse finden müssen.

### **Die Stadtteile**

In zahlreichen Gemeinden hat die gemeindeinterne Dezentralisierung stark zugenommen. Die anfängliche kleine Anzahl Gemeindebezirksbeamter wurde durch gut ausgestattete Bezirksbehörden mit Bürgerbeiräten oder Ausschüssen und schliesslich durch gewählte Bezirks- und Stadträte ersetzt.

### **Auf allen Ebenen: Schliessung der Integrationslücken**

Wie oben erwähnt, beruht die GSP auf den drei Säulen "Arbeit und Wirtschaft", "Physisches" und "Soziales". Anteilmässig liegt der Schwerpunkt bei den Stadtteilen als Zentrum der anhaltenden Sozialprobleme. Die beiden ersten Säulen sind ziemlich stark: sie führten zur Bündelung von Finanzquellen, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Säuberung bzw. Neugestaltung öffentlicher Räume (die Abbruch- und Sanierungspläne wurden allerdings lange hinausgeschoben). Die soziale Säule ist noch immer schwach, was jedoch nicht an der mangelnden Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit liegt: das Interesse am sozialen Zusammenhalt, der Bürgerbeteiligung und der Lebensqualität ist stärker denn je. Vielmehr werden die Projekte der dritten Säule kaum beachtet, da sie keine grossen finanziellen Mittel benötigen, sondern auf dem Einsatz von Personalkräften (Fachleuten und Bürgern) beruhen. Solange die (lokalen) Behörden und ihre Partner nicht fähig sind, zwischen den Zielen und Instrumenten der drei Säulen ein Gleichgewicht herzustellen, sind auch die Resultate nur schwer voraussehbar und messbar. Das Ideal des integrierten Konzeptes funktioniert in der Praxis oft nicht. Die sozialen Auswirkungen von Wirtschafts- und Raumordnungsplänen werden nicht immer berücksichtigt (das gilt auch umgekehrt), während die Koordination aufgrund mangelnder Kommunikation zwischen den Staatsministerien und den Gemeindesektoren noch immer zu wünschen übrig lässt (Duyvendak et al. 2001).

Die soziale Säule leidet stark an der mangelnden Integralität, das heisst am Fehlen einer Dachstruktur über den drei Säulen. Diese dritte Säule steht immer noch auf wackligen Beinen und erhält von der physischen und der wirtschaftlichen Säule, die beide als stark angesehen werden, kaum Unterstützung. Die Grundidee bestand darin, eine säulenübergreifende Dachkonstruktion zu schaffen. Die soziale Säule (bzw. die soziale Infrastruktur) sollte dazu beitragen physische, soziale und wirtschaftliche „Dachprobleme“ zu lösen, genauso wie die physischen und wirtschaftlichen Infrastrukturen zur Lösung von Sozialproblemen, die der soziale Sektor nicht allein bewältigen kann, beitragen sollten. Innerhalb der Säule sollten dann gewisse Probleme und soziale Belange (Lebensqualität, Sicherheit und sozialer Zusammenhalt) so angepackt werden, als wären andere Gesellschaftsgruppen oder Akteure der Wirtschaft, des Bau- und Wohnungswesens nicht davon betroffen. Die Verwendung der Säulenmetapher war aber eigentlich nur ein Versuch, allen betroffenen Bereichen ausreichendes Gewicht zu verleihen und eine ganzheitliche Denkweise zu gewährleisten. Entgegen dem Wunsch einer grossen Mehrheit stehen sich in der sozialen Säule soziale Akteure und soziale Probleme 1:1 gegenüber (das Gleiche gilt für die physische und die wirtschaftliche Säule).

Eine mögliche Problemlösung wäre, die soziale Entwicklung als wichtigstes Problem zu betrachten und zu überlegen, welche Infrastruktur für die angestrebte soziale Entwicklung nötig ist, unabhängig davon, ob die erforderlichen Bausteine in erster Linie physischer, wirtschaftlicher oder sozialer Natur sind.

Das Ministerium für Wohnungsbau, Raumplanung und Umweltschutz (VROM) und das Ministerium für Volksgesundheit, Gemeinwohl und Sport (VWS) haben sich vor kurzem zusammengetan, um die Städte bei der Ausarbeitung von „sozialen Stadtteilvisionen“ für 56 Stadtviertel zu unterstützen,

die ausgewählt wurden damit die physische und soziale Restrukturierung in der schlechten Wirtschaftslage und der herrschenden Wohnungsnot nicht zum Stillstand kommt. Mehrere Städte versuchen diese Visionen, in denen die Stadtplanung von Beginn an mit der Sozialplanung verknüpft ist, weiterzuentwickeln und zugleich die bereits vorhandenen Potenziale der Stadtteile zu nutzen.

Ferner hat das Ministerium für Wohnungsbau eine neue Philosophie ausgearbeitet, in der es absichtlich davon absieht, in Bereichen, in denen die Sozialprobleme als erstes gelöst werden müssen, die Führung zu übernehmen.

Weitere, von den Staats-, Provinz- und Lokalbehörden unternommene Massnahmen zur Lösung dieses Problems werden im Folgenden beschrieben.

### **5.3.2 Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit**

#### **Nationale Initiativen**

Städte können Probleme nicht allein anpacken. Sogar in dem am stärksten dezentralisierten Bereich der Sozialpolitik kann es vorkommen, dass andere Regierungsebenen eine unterstützende Rolle spielen und angesichts der Dringlichkeit der Stadtprobleme (wieder) aktiv werden. Ganz besonders trifft dies auf die nationalen Behörden zu. Das Ministerium für Inneres ist speziell im Zusammenhang mit der Grossstadtpolitik ins Scheinwerferlicht getreten, doch auch das Ministerium für Volksgesundheit, Gemeinwohl und Sport und insbesondere sein für die Koordination der sozialen Säule in der GSP verantwortliche Amt für Sozialpolitik, sind in den letzten Jahren verstärkt an die Öffentlichkeit getreten. Im Zug der wachsenden Aufmerksamkeit, die den Sozialfragen zuteil wird, macht sich dieser Trend auch bei anderen Ministerien, wie beispielsweise dem Ministerium für Wohnungsbau, Raumplanung und Umweltschutz (verantwortlich für die physische Säule), dem Justizministerium und dem Wirtschaftsministerium bemerkbar. Das Ministerium für Soziales und Arbeit und das Erziehungsministerium üben auf lokaler Ebene schon seit einiger Zeit einen starken Einfluss aus. Ihr Kompetenzbereich hat sich deshalb auch nur geringfügig geändert. So wandelte sich die lokale Prozesssteuerung – unter Berücksichtigung der politischen Leitfäden und Vorschriften – in eine verstärkte Mitwirkung bei Debatten über die Beteiligung der Sozialdienste und Schulen im Hinblick auf die Vitalität lokaler Gemeinschaften.

In diesem Zusammenhang fällt auf, dass Ministerien und Gemeindebehörden die Auffassung über die benachteiligten Stadtviertel teilen. Das stadtteilorientierte Konzept stösst bei allen Ministerien auf Zustimmung, unabhängig davon, ob es um soziale Aktivierung, Bekämpfung von Unsicherheit, Förderung des Gesundheitswesens oder Verbesserung der Kommunikation geht (Davelaar et al. 2001).

#### **Finanzstruktur**

In den Beziehungen zwischen nationalen und lokalen Behörden spielt die finanzielle Ebene eine entscheidende Rolle. Die Struktur und die Höhe der Finanzierung durch die Budgets der Landesregierung vermitteln einen Eindruck über die Art und Weise, wie diese Beziehungen unterstützt werden.

**Tabelle 5.1 GSP-Themen von 1994 bis 1998 (GSP1)**

	Euro (in Mio.)
Arbeit und Wirtschaft	1194,1
Qualität des sozialen und physischen Umfelds	196,7
Jugend und Sicherheit	83,6
Erziehung	7,5
Gesundheitsfürsorge	16,0
Total	1498,0

Quelle: Ministerium für Inneres und Königsreichbeziehungen (2002), S. 64.

**Tabelle 5.2 Finanzstruktur der drei Säulen (1999-2003, GSP2)**

	Anzahl Verordnungen	Euro (in Mio.)	Beitrag des anteilmässig stärksten Amtes
Wirtschaftliche Säule	4	951,3	96%
Physische Säule	8	506,5	91%
Soziale Säule	21	549,9	37%

Quelle: Andersson Elffers Felix (2002), S. 16.

Betrachtet man die Höhe der zugeteilten Geldmittel, so lag der Schwerpunkt der ersten GSP-Periode auf dem Thema "Arbeit und Wirtschaft". Auch in der zweiten GSP-Periode erhielt die wirtschaftliche Säule die grösste finanzielle Unterstützung. Der mangelhafte Zusammenhalt zwischen den drei Säulen ist auch bei der Finanzpolitik deutlich sichtbar. Aus der Tabelle geht hervor, dass die soziale Säule im Gegensatz zur wirtschaftlichen und zur physischen Säule von verschiedenen Ämtern finanziert wird. Die soziale Säule muss sich nach einer Vielzahl von Verordnungen richten, während der verfügbare Geldbetrag relativ gering ist.

### Verstärkte Budgetintegration

Der Staat hat mit den Städten Vereinbarungen getroffen, nach denen die Städte während fünf Jahren Gelder vom Staat erhalten, dafür aber messbare Ziele formulieren und diese auch erfüllen müssen. Diese „mehrjährigen Entwicklungsprogramme“ enthalten jeweils einen Absatz, in dem die voraussichtlichen Kosten und ihrer Finanzierung festgehalten sind. Theoretisch können die Städte ihre eigene Finanzpolitik betreiben, praktisch fühlen sie sich jedoch gebunden und zurückgebunden. Die finanziellen Grenzen zwischen den einzelnen Politikbereichen stehen in direktem Zusammenhang mit den traditionellen Grenzen zwischen den Ministerien und werden als Hindernisse für die Umsetzung des umfassenden, ergebnisorientierten Konzeptes auf lokaler und regionaler Ebene betrachtet. Besonders zu erwähnen ist, dass zahlreiche Vorschriften der sozialen Säule noch immer nicht in die Programme aufgenommen wurden, was angesichts der stark fragmentierten Finanzierung und Reglementierung der Körperschaften auf Ministerialebene (Ministerium für Inneres, Ministerium für Volksgesundheit, Gemeinwohl und Sport, Sozialwesen, Erziehungswesen) und deren jeweiligen Interessen auch keine leichte Aufgabe ist. Durch die Schaffung eines Investitionsbudgets für Stadterneuerung (ISV) und eines Arbeits- und Einkommensfonds wurden bei der physischen und der wirtschaftlichen Säule in dieser Hinsicht grosse Fortschritte gemacht. Das ISV gilt als gutes Beispiel für die Budgetintegration auf nationaler Ebene. Es wurde im Jahr 2000 ins Leben gerufen und umfasst (mit Ausnahme der grossen Infrastruktur-Projekte) die gesamte physische Säule der GSP. Die Städte erhalten eine Vorauszahlung für 5 Jahre und müssen erst nach Ablauf dieser 5-Jahresperiode Rechenschaft darüber ablegen. Zu Beginn des Jahres 2003 wurde als Reaktion auf die anhaltende Kritik von Seiten der Städte und unabhängigen Fachleute mit der Einführung des so genannten Bre-

de Doel Uitkering (Budget für breit ausgelegte Ziele) ein weiterer Versuch zur Vereinheitlichung und Vereinfachung des Finanzdschungels gestartet. Dem Ministerium zu Folge sollen die Städte dadurch mehr finanzielle Freiheit erhalten: Städte müssen die Möglichkeit haben selbst zu entscheiden, wie sie die Budgets zur Lösung ihrer Probleme einsetzen wollen (Ministerium für Inneres 2002b). Die kürzlich bekannt gegebenen Kürzungen im Staatshaushalt von 17 Millionen Euro werden auch massive Auswirkungen auf die GSP haben. Allein in Bezug auf die soziale Säule erwarten die 26 Städte eine Budgetkürzung von bis zu 70%. Der Gemeindeverband spricht von „disproportionalen“ Budgetkürzungen, umso mehr als den Städten gleichzeitig neue, umfangreiche Aufgaben auferlegt wurden. Beim Verfassen dieses Berichts stand noch nicht fest, wie sich die Budgetkürzungen und die getrübteten Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den Gemeinden auf die Zukunft der GSP auswirken.

## **5.4 Folgen und Ergebnisse der Grosstadtspolitik**

### **5.4.1 Aus der Sicht der Regierung**

Im Jahr 2002 zog die Regierung für die Jahre 1994-2002 eine Zwischenbilanz ihrer Stadtpolitik. Es stellte sich heraus, dass in den letzten sieben Jahren in den Grosstädten grosse Fortschritte erzielt wurden. Sie haben ihren Rückstand gegenüber den anderen Städten und Dörfern wettgemacht. Die stets sehr hohe Arbeitslosenquote in den Grosstädten war plötzlich überdurchschnittlich stark gesunken. Dennoch wurde festgestellt, dass die benachteiligten Stadtteile am Ende der ersten GSP-Periode (1999) nicht genügend von der neuen Politik profitiert hatten. Die Arbeitslosenrate in diesen Vierteln war nach der ersten GSP-Periode zwar schnell zurückgegangen, das Gefühl von Unsicherheit aber war überdurchschnittlich stark gestiegen. Die Städte und ihre Bewohner sind dabei diese Situation zu verbessern, der Weg ist jedoch noch lang, insbesondere, was die Überwindung der Kluft zwischen den Zielen bzw. messbaren Verbesserungen (Arbeitslosenquote) und den subjektiven bzw. nur schwer messbaren Verbesserungen (Unsicherheitsgefühl) anbelangt. Dies muss ein wesentliches Ziel für die nächste Periode (ab 2003) sein. Die Regierung hat festgestellt, dass das Engagement der Bürger, Bewohner und Berufsleute zugenommen hat.

Laut Regierung wurde sowohl auf der Ebene der Städte als auch auf derjenigen der Ministerialbehörden vieles verbessert. Das eher projektorientierte Konzept der ersten GSP-Periode von 1995-1999 führte nicht zu einer Verankerung des ganzheitlichen ergebnisorientierten Vorgehens, für das sich die Parteien gemeinsam eingesetzt hatten. Die GSP1 war deshalb auch nicht ausreichend in den Kernbereich des kommunalen Verwaltungsapparats eingebunden. Die Bilanz der ersten Jahre der GSP 2 (1999 –2002) fällt dagegen wesentlich positiver aus. Die Städte und der Staat sind zu einem umfassenden, nachfrage- und ergebnisorientierten Konzept übergegangen. Ausserdem hat sich im Vergleich zum Anfang der GSP die Zusammenarbeit der Zentral- und Lokalbehörden mit den anderen Parteien (lokale NGOs, Gewerbebetriebe) in Bezug auf die Entwicklung und die Ausübung der Politik verbessert. Die Kompartimentalisierung wird – wenn auch langsam – immer stärker abgebaut. Die Verantwortlichen aus dem administrativen und öffentlichen Bereich sind besser mit der GSP vertraut als in der ersten Periode. Andererseits wird von der Regierung bestätigt, dass die innerstaatliche und innerbehördliche Koordination weiter verstärkt werden muss (Ministerium für Inneres 2002).

### **5.4.2 Beurteilung der GSP durch Experten, Beiräte und Wissenschaftler**

Ein interessantes Merkmal des Grosstadtpolitikprogramms besteht darin, dass es sowohl ein Instrument zur Selbstbeurteilung als auch die Evaluierung durch eine externe Expertengruppe einschliesst. Die GSP führte dieses formalisierte (Selbst-)Beurteilungssystem ein, um aus der Vergan-

genheit zu lernen und Schwierigkeiten zu vermeiden. Bisher führten zwei Expertenkommissionen ("visitatie commissies") Vor-Ort-Besuche durch und erstellten einen Bericht zur GSP. Die Kommissionen setzen sich aus externen Fachleuten (Wissenschaftlern) und Vertretern (Stadträte und Bürgermeister) der Partnerstädte zusammen. Zusätzlich nehmen mehrere unabhängige Regierungsbeiräte zur Stadtpolitik der Regierung Stellung.

### **Positive Ergebnisse**

Folgende Punkte werden allgemein als positiv erachtet:

- Die Ziele und Ausgangspunkte des GSP-Konzeptes werden auf breiter Ebene unterstützt. (Sogar kleinere, nicht von der Politik betroffene Städte haben gelernt sich selbst genauer und kritischer zu beurteilen, wenn sie mit ähnlichen Problemen konfrontiert werden wie die grösseren Städte.)
- Die GSP hat dazu geführt, dass die Grossstädte fest in die politische Agenda aufgenommen wurden. Die Landesregierung machte Stadtprobleme zu ihren eigenen Problemen (sie wurden zu einem Gegenstand nationalen Interesses).
- Die Landesregierung hat eine *Strategie* zur Stärkung der Städte entwickelt, indem sie zusätzliche Mittel freigegeben, Programme und Projekte in den Ministerien koordiniert und zur Diskussion und zum Austausch von Lösungsvorschlägen und neuen Möglichkeiten für Städte angehalten hat. Die Notwendigkeit einer Koordination der politischen Ziele wird in weiten Kreisen anerkannt.
- Die GSP hat Wege zur Bewältigung des Finanzdschungels aufgezeigt, mit dem die Städte, NGOs und das örtliche Gewerbe konfrontiert sind.
- Die GSP hat wesentlich zur Förderung der gebietsorientierten Aktion beigetragen (siehe z.B. Visitatiecommissie Grotestedenbeleid 2002).

Die Städte selbst sind mit den Fortschritten der GSP zufrieden, äussern sich zuweilen jedoch beunruhigt über das Ausmass der Probleme in ihren Städten. Ihre Kritiken und Verbesserungsvorschläge betreffen in erster Linie:

- den administrativen Aufwand;
- die fehlende Integration der verschiedenen Budgets (G21 2002).

### **Beste Ergebnisse wurden im internen Bereich erzielt**

Allgemein kann festgehalten werden, dass die Hauptergebnisse der niederländischen Grossstadtpolitik (GSP) bei der besseren Koordination innerhalb des städtischen Verwaltungsapparats und in geringerem Mass bei der besseren Koordination zwischen den einzelnen Ministerialämtern zu finden sind. Das bedeutet, dass im internen Bereich die besten Resultate erzielt wurden.

In Bezug auf die Beziehungen zwischen den verschiedenen politischen Ebenen äussern sich die Experten positiver über die Rolle der GSP bei der Neugestaltung der Beziehungen zwischen der Landesregierung, in casu der verschiedenen Ministerien, und den Städten als über ihre Auswirkungen auf die internen vertikalen Beziehungen in den Städten, d.h. zwischen Rathaus und Fachleuten an der Basis – Beamte oder Vertreter von halböffentlichen Körperschaften.



## Probleme und Herausforderungen

### *Eine bessere Lösung der Sozialprobleme ist noch nicht wirklich in Sicht*

Bislang gibt es noch keine eindeutigen Hinweise dafür, dass die Städte ihre sozialen Probleme im Griff haben. Es herrscht deshalb auch immer noch ziemlich grosse Unsicherheit über die Auswirkungen der GSP. Andererseits ist die Tatsache, dass die interne Organisation der Städte nachweislich modernisiert wurde, ein Hoffnungsschimmer für die Zukunft.

Die Auswirkungen können nur schwer kontrolliert werden. Genauso schwierig ist es, den Kausalzusammenhang zwischen den politischen Massnahmen und der aktuellen Entwicklung zu belegen. Ein Beispiel: Die Arbeitslosenrate in den Städten ging überdurchschnittlich stark zurück und es wurden mehr neue Arbeitsplätze geschaffen als andernorts. Es steht jedoch nicht fest, ob diese Entwicklung eine direkte Folge der GSP-Massnahmen ist.

Die derzeit schlechte Wirtschaftslage wird die Widerstandsfähigkeit der im Rahmen der Grossstadtpolitik in die Wege geleiteten Veränderungen auf eine harte Probe stellen. Die eingebundenen Städte haben ihren Rückstand auf die übrigen Städte erfolgreich verringert, aber wird es ihnen auch gelingen diesen Rückstand so klein wie möglich zu halten oder werden sie in Bezug auf Arbeitslosigkeit grosse Rückschläge erleiden?

### *Fehlende Analyse der Schwächen und der Faktoren, welche die Umsetzung der GSP behindern, bzw. fördern*

Die Umsetzung der GSP bleibt eindeutig ein grosses Sorgenkind. Ausserhalb der Rathhäuser überwiegt die Ansicht, dass das Programm nicht genügend zur Verbesserung der Dienstleistungen und zu angenehmeren Stadtvierteln beigetragen hat. Die Gründe dafür sind noch immer unklar. Die einflussreiche Allgemeine Rekenkamer (Rechnungshof) kritisierte die Regierung, die Regierungsberichte zur GSP zeigten zwar die gesellschaftlichen Veränderungen und Probleme sowie die Umsetzung der GSP auf der Ebene der Landes- und Lokalbehörden auf, eine Gesamtanalyse der Gründe für die unzufriedenstellenden Ergebnisse fehle jedoch. Ausserdem sei die Regierung nicht in der Lage die Faktoren darzulegen, welche die Umsetzung der GSP behindern oder vorantreiben könnten (Allgemeine Rekenkamer 2003).

### *Ziele nicht spezifisch genug*

Die Grossstadtpolitik (GSP) kann als offene Koordinationsmethode betrachtet werden, die darauf abzielt bestimmte Ziele zu erreichen und die Methoden zur Erreichung von Zielen zu vereinfachen. Ihre Ziele und ihre Umsetzung (insbesondere auf Stadtteilebene) bestehen in der Integration der Sozial-, Wirtschafts- und Raumplanungspolitik. Eine solche Vorgehensweise scheint mehrheitlich erwünscht zu sein. Dennoch wurden in der Praxis einige ernst zu nehmende Probleme festgestellt, unter anderem auch vom zweiten Expertenausschuss:

- Nach seinem Besuch Ende 2001 hielt der Ausschuss fest, dass – obwohl die Politik bereits vor sechs bis sieben Jahren eingeführt wurde – die auf nationaler und teilweise auch auf lokaler Ebene formulierten Ziele zu vage und zu weit gefasst sind und sich nicht genügend auf die Reduzierung des Problems selbst konzentrieren. Insbesondere im sozialen Bereich müssten die Ziele genauer formuliert werden.
- Die Städte sind unfähig klare Ziele festzulegen: die Stadtprogramme sind sich zu ähnlich und tragen den lokalen Besonderheiten nicht Rechnung.
- Die Stadtprogramme sind folglich nicht genügend auf die Bedürfnisse der einzelnen Städte zugeschnitten. Die Städte legen nicht klar fest, *welche Prioritäten* sie setzen und *wie* sie ihre stadtspezifischen Ziele erreichen wollen.

- Darüber hinaus werden die meisten Ziele im Sinne von organisatorischen und administrativen Zielen formuliert und nicht im Sinne von Lösungen für ein gesellschaftliches Problem.
- Das Voneinander-Lernen könnte insbesondere zwischen den einzelnen Städten und in den Stadtteilen auf Interventionsebene besser sein (Visitatiecommissie Grotestedenbeleid 2002).

#### *Mangelhafte Aussagekraft der Indikatoren*

Die Debatte zu diesem Thema ist noch in vollem Gang. Ist es möglich einen Katalog mit Zielvorgaben und Indikatoren zu erstellen, der begrenzt und doch umfassend genug ist um die Fortschritte in der Vitalität und der Lebensfähigkeit der Städte und ihrer Bezirke zu messen? Ein verstärkt wirkungsorientiertes Monitoring, das dem Outcome (Ergebnis) mehr Bedeutung beimisst als dem Output (= lancierte Programme und Projekte), würde mehr Aussagekraft besitzen. Dazu müssten die von der Landesregierung verwendeten Indikatoren allerdings verbessert werden. Dort, wo individuelle Indikatoren für einen bestimmten Stadtteil formuliert wurden, werden gemischte Stadtviertel, das Ausmass der Unsicherheitsgefühle, höhere Einkommensverhältnisse, höhere Immobilienpreise oder der Anteil an Hauseigentümern gemessen, ebenso wesentliche Punkte, wie die Mobilität von benachteiligten Personen oder der soziale Zusammenhalt jedoch nicht berücksichtigt. Das bedeutet, dass Elemente, die etwas zur Dynamik und Funktion von Stadtteilen in einer modernen, vernetzten Gesellschaft, zur Mobilität und zum „Heimatgefühl“, zur Offenheit und Verslossenheit in Stadtteilen aussagen, nicht erfasst werden. Im Grunde genommen ist jedoch vor allem wichtig, dass Indikatoren/Parameter vergleichbar sind, damit wir über Anhaltspunkte zur relativen Effektivität der Städte verfügen.

Die Absicht des Ministers, den Städten bei der Umsetzung der vereinbarten Ziele mehr Freiraum zu gewähren und gleichzeitig von ihnen zu fordern, dass sie die Resultate der Massnahmen und Investitionen deutlicher und klarer belegen und die Ziele fristgerecht erfüllen, wäre ein weiterer Schritt dieser offenen Koordinationsmethode.

Die den Verbesserungen zugrunde liegenden Faktoren lassen sich offensichtlich nur schwer zurückzuverfolgen. Es besteht jedoch zumindest die Möglichkeit die Politikbereiche, in denen Fortschritte erzielt wurden, von denjenigen, in denen noch immer der Status Quo herrscht zu unterscheiden. Zur letzteren Kategorie gehört zum Beispiel der Neuaufbau von vorwiegend nachkriegszeitlichen Stadtbezirken mit Sozialwohnungen. In diesem Bereich sind die Städte mit dem Zeitplan im Verzug. Im Übrigen wird die Notwendigkeit, die soziale und regionale Dimension der GSP zu stärken, von fast allen Beobachtern betont.

#### *Die jüngsten Anstrengungen zur Förderung der politischen Integration und zur Beschleunigung der Umsetzung*

Als Antwort auf die Kritiken und Evaluierungen hat die Regierung kürzlich die Punkte formuliert, bei denen noch Handlungsbedarf besteht. Ein erster Schritt sind Abkommen mit jeder einzelnen der 30 Städte für die GSP-Periode 2005-2009 (GSP3).

- Der Abbau der Kompartimentalisierung und die Entbürokratisierung muss weiter vorangetrieben werden. Die Grenzen zwischen den Säulen müssen weiter aufgelöst und die Koordination zwischen den Ministerien verbessert werden. Die Anzahl der verschiedenen, für die GSP bestimmten Budgets wird reduziert. Ab 2005 werden die nationalen GSP-Budgets in einer begrenzten Anzahl breit ausgelegter Subventionen zusammengefasst (Budget für breit ausgelegte Ziele). Diese werden primär in folgenden Bereichen eingesetzt: Sicherheit/Kriminalitätsrückgang, kulturelle Integration ethnischer Minderheiten,

genügend Unterkünfte für Obdachlose, Psychatriepatienten und Jugendliche, Pflege des sozialen Zusammenhalts, Jugend und Erziehung, Stärkung der wirtschaftlichen Struktur der Städte und Stadtviertel und Neustrukturierung der Wohnungen in benachteiligten Stadtvierteln.

- Durch die breit ausgelegten Subventionen erhalten die Städte zur Lösung ihrer spezifischen Probleme grössere Entscheidungsfreiheit und mehr Freiraum in Bezug auf den Einsatz der Gelder. Es wird jedoch auch mit anderen Mitteln mehr Raum für massgeschneiderte Arbeit und Selektivität geschaffen, beispielsweise indem politische Innovationen und Qualität stärker berücksichtigt werden. Weitere Massnahmen sind:
- Verlängerung der Vorbereitungszeit für die neue GSP-Periode und zwar sowohl für den Staat als auch für die Städte. Ziel ist die Ausarbeitung von massgeschneiderten Verträgen zwischen den einzelnen Städten und dem Staat;
- die Erreichung von soliden, dauerhaften und nachhaltigen Zielen und die gleichzeitige Senkung der bürokratischen Anforderungen auf ein Minimum (Credo der Periode 2005-2009). Die Städte werden (vertraglich) verpflichtet konkrete, messbare Ergebnisse zu erreichen und darüber Rechnung abzulegen;
- das kostengünstige Beiziehen eines nationalen Expertenteams "GSP-Umsetzung", das den Städten bei der Lösung von Problemen bei der GSP-Umsetzung hilft;
- das Monitoring der GSP-Ergebnisse sollte nicht zu einer Erhöhung des administrativen Aufwands führen. Die von den Ministerien gewöhnlich gesammelten Fakten und Zahlen sollen integriert und aktualisiert werden. Die Informationen aus den Selbstevaluierungen der Städte und den Besuchen der Expertenausschüsse werden auf eine modernere Art und Weise genutzt.
- die Stärkung der sozialen Infrastruktur;
- die Verbesserung der regionalen Koordination und Kooperation (Ministerium für Inneres 2002b).

## 5.5 Schlussfolgerungen

Gestützt auf unsere fundierten Kenntnisse der niederländischen Grossstadtpolitik und unser Verständnis der entsprechenden schweizerischen Politik (Rahmenbedingungen), sehen wir die Einsatzmöglichkeiten der Ergebnisse dieser Fallstudie in folgenden Bereichen:

- Eine gemeinsame (nationale) Stadtpolitik kann zur Qualität der (sozialen) Stadtentwicklung beitragen.

Abgesehen von ihren Unzulänglichkeiten kann eine landesweite Stadtpolitik doch wesentlich zur Verknüpfung von politischen Zielen und Programmen und dem Ideenaustausch beitragen. Ganz besonders wichtig ist dieser Erfolg in Situationen, in denen die Kompetenzen in mehreren wesentlichen Bereichen über die Jahre hinweg dezentralisiert wurden, ohne dass gleichzeitig die Bedingungen für die Lokalpolitik verbessert wurden (sowie dort, wo die Kompetenzen schon immer vorwiegend in den Händen der Lokalbehörden lagen). Eine nationale Stadtpolitik kann sich als wertvoller Schritt in Richtung einer Qualitätsverbesserung der Politik auf Gemeindeebene erweisen. Ferner kann sie als Impuls zur Qualitätsverbesserung der gemeindepolitischen Prozesse im Allgemeinen wirken. Instrumente, die der Evaluierung, dem Monitoring und dem gegenseitigen Lernen dienen, wie zum Beispiel Besuche von externen Fachleuten und gewählten Politikern anderer

Städte, Selbstbeurteilungen der Städte, Wissenszentren für Stadtpolitik und die Möglichkeit, eine Expertengruppe beizuziehen, können ebenfalls einen wichtigen Beitrag leisten.

- Eine landesweite Stadtpolitik kann die Dringlichkeit der Problembewältigung an alle Ebenen vermitteln.

Die Beamten der Ministerialbehörden haben im Rahmen der GSP nachgewiesen, dass die Städte die nationale Verwaltung auf die Dringlichkeit der Problembewältigung aufmerksam gemacht haben. Ausserdem wurde bei den Städten das Bewusstsein geweckt, dass Sozialprobleme Priorität haben oder zumindest auf gleicher Ebene mit der wirtschaftlichen Entwicklung anzusiedeln sind, und dass auch die städtische Raumplanung ein wichtiges Element ist. Einige Provinzen haben in den sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen der Städte ein neues Betätigungsfeld gefunden und begonnen die Städte zu unterstützen, anstatt sie auf Distanz oder unter Kontrolle zu halten.

- Die GSP vermittelt einen Einblick in die Möglichkeiten politischer Integration (und zeigt die Hindernisse auf).

Ein weiteres nützliches Element ist die Art und Weise sein, wie die Integration in den verschiedenen Bereichen (Soziales, Physisches und Wirtschaft) auf lokaler und auf nationaler Ebene an die Hand genommen wird. Bislang konnte mit Hilfe der GSP nur teilweise erreicht werden, dass blockierte Gelder an die Städte herausgegeben wurden und dass Beamte und Fachleute aus verschiedenen Fachgebieten miteinander kooperieren. Aber auch hier ist das Bewusstsein über die Unerwünschtheit dieser Situation sehr schnell gewachsen. Ein Beispiel, das bei der Suche nach einem stärker inhaltsorientierten Verständnis für die Rollenverteilung auf nationaler, Bundes-, regionaler oder kantonaler Ebene stimulierend wirken könnte: Das Ministerium für Wohnungsbau, Raumplanung und Umweltschutz überdenkt gegenwärtig seine Rolle und überlässt die Führung in Stadtbezirken, die vorwiegend mit Sozialproblemen (Arbeitslosigkeit, Einsamkeit der älteren Bevölkerung, Spannungen zwischen ethnischen Gruppen) zu kämpfen haben, dem sozialen Sektor. Dabei unterdrückt es den Reflex, Raumplanungsmassnahmen zur Verbesserung der Bezirke vorzuschlagen.

- Die Gefahr, in eine technokratisch-bürokratische Politik abzugleiten

Die niederländische Erfahrung beweist, wie gross die Gefahr einer zunehmenden Technokratisierung und Bürokratisierung der Politik ist. Der deutliche Stempel, den die Beamten in Ministerialbehörden, kommunalen Diensten und Ratshäusern der Politik aufdrücken, hat deutliche Vorteile: Es herrscht eine grösstmögliche Einigkeit über die politische Richtung und das Fortbestehen der Politik ist mehr oder weniger gewährleistet, unabhängig von der politischen Couleur der Landes- und Lokalbehörden. Die Landespolitiker halten sich jedoch zu stark zurück. Weder steuern sie die örtlichen Fachleute und Politiker, noch stärken sie ihnen den Rücken. Letztere wiederum können das politische Steuer nicht übernehmen, geschweige denn sind sie in der Lage die Politik umzusetzen, damit die betroffenen Bewohner der Stadtteile davon profitieren (Ausnahmen bestätigen die Regel). Die politischen Ziele und Strategien sollten zuweilen intensiver und in einem grösseren Kreis diskutiert werden, damit die verschiedenen Politikbereiche dementsprechend angepasst und im Detail darauf abgestimmt werden können. Auf die Gefahr, Risiken zu scheuen und die Ziele und Programme anderer Städte zu übernehmen, ohne sie auf die eigene Situation anzupassen, wurde bereits hingewiesen.

- Spezifische Zielsetzung bis hin zur gemeinsamen Agenda

In welchem Umfang sollte eine Zentral-, Föderal- oder Bundesregierung versuchen Ziele zu formulieren? Obwohl es sich um politische Ziele handelt, die grundsätzlich auf Landesebene festgesetzt werden können, sprechen doch mehrere Gründe dagegen. Wie in der niederländischen Fallstudie deutlich wurde, waren landesweite Ziele sowieso nicht sonderlich erfolgreich. Dadurch könnte der Eindruck noch verstärkt werden, dass es sich bei der Stadtpolitik um eine apolitische, technokratische Angelegenheit handelt. Haben alle Städte dieselben Bedürfnisse? Streben sie die gleichen Ziele an? Gibt es keine Zielkonflikte? Zuweilen sieht es ganz danach aus. Die Harmonisierungstendenz hält die Städte davon ab, ihre eigenen Probleme und Stärken, die spezifischen Möglichkeiten, die in ihrer eigenen Gesellschaft stecken, und die Stärken und Schwächen ihrer Wirtschaft und des lokalen Erziehungssektors genauer unter die Lupe zu nehmen. Sie hindert sie daran, von den Unterschieden zu profitieren.

Eine mögliche Antwort auf dieses Problem könnte darin bestehen, weniger Ziele zu formulieren und vermehrt in gemeinsame Anstrengungen zur Ausarbeitung einer lokalen, besser noch einer regionalen Agenda zu investieren. Den Regionen müsste dabei allerdings grösstmögliche Freiheit bei der Übertragung der allgemeinen Ziele auf ihre eigene Situation und bei der Formulierung ihrer eigenen Strategien zugestanden werden (die jüngsten Entwicklungen der niederländischen GSP gehen in diese Richtung).

Die Arbeit an einer gemeinsamen regionalen Agenda kann das geteilte Verantwortungsbewusstsein für Probleme fördern (Davelaar, Duyvendak, ter Woerds 2002).

- Die Notwendigkeit zwischen den Ebenen zu wechseln

Beinahe zehn Jahre nationaler Grosstadtpolitik haben gezeigt, wie wichtig es ist, auf allen Ebenen zu arbeiten und diese Ebenen auch jederzeit wechseln zu können. Die Behörden aller Ebenen sollten ihre Politik dem jeweiligen Problem anpassen können.

Das stadtteilorientierte Konzept hat sich bewährt und die Unzulänglichkeit der Allgemeinpolitik deutlich gemacht. Er hat dazu geführt, dass die Bewohner/die Stadtteile wieder als potenzielle Partner bei politischen Entscheidungen betrachtet und die Probleme und Lösungen an der Basis und in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen (Bewohner, Kunden, Kleingewerbe, Wohnungsgesellschaften, Sozialarbeiter, Vertreter regionaler Dienststellen, Schulen, Gesundheitszentren) formuliert werden. Die Verknüpfung der Bemühungen dieser neuen Partnerschaften mit den stadtpolitischen Prozessen, das heisst die stärkere Ausrichtung der Stadtteile auf die Nachfrage und die Bedürfnisse, hat sich als nicht ganz einfach erwiesen (obwohl in einigen Städten beträchtliche Budget- und Personalverschiebungen in die Stadtteile stattgefunden haben). Es ist eine Frage der Struktur (Budgetverschiebungen, gut bezahlte Distriktverwalterjobs) und setzt bei den Lokalbehörden ein Umdenken voraus.

Die Grenzen eines solchen Konzeptes, d.h. einer A-priori-Wahl von Stadtteilen oder Stadtbezirken, wurden zwar von den Beobachtern, nicht aber von allen Behörden erkannt. Damit keine Missverständnisse entstehen: Der schwerpunktmässige Einsatz von Geld- und Personalmitteln für die am stärksten benachteiligten Gebiete und Personen und damit auch die verstärkt nachfrageorientierte Arbeitsweise der öffentlichen Dienste ist ein wesentlicher Faktor zur Verbesserung der Lebensqualität der Bewohner. Öffentliche Stellen und andere Einrichtungen können sich auf diese Weise nicht hinter Regeln und Vorschriften verstecken und tatsächlich stattfindende Entwicklungen abstreiten. Dazu bedarf es jedoch einer ständigen Diskussion über die Interaktion der nationalen/eidgenössischen oder regionalen/kantonalen Politik mit den lokalen Aktionen. Obwohl diese Tatsache allge-

mein bekannt ist, haben die Behörden Mühe die Prozesse auf Regional- und Agglomerations-ebene zu verstehen, geschweige denn sie zu beeinflussen.

- Stärkung der regionalen Dimension der (sozialen) Stadtpolitik

Auch die regionale Dimension ist ein wichtiger Bereich der (sozialen) Stadtpolitik. Die Region sollte sich einem Minimum an bereichsübergreifenden Problemen annehmen. Ausserdem sollten auf der regionalen Ebene auf gesetzlicher oder freiwilliger Basis beruhende Koordinationsstrukturen entwickelt werden. In diesem Punkt kann die Schweiz nicht viel von den Niederlanden lernen. Die niederländische Region gibt Anlass zur Sorge, wobei keine Ebene bereit oder fähig ist, die anderen Ebenen zu echter Zusammenarbeit zu zwingen oder dazu zu überreden. In sieben Gebieten wurden zwar formalisierte Regionalbehörden eingesetzt, sie sind jedoch stark an die Gemeinden gebunden und werden nur als organisatorische Einheiten einer kleinen Anzahl gemeinsamer Bereiche (Polizei, medizinische Hilfe, allgemeine Pflegeeinrichtungen) betrachtet. Es gelingt ihnen nicht Netzwerke in dringlichen (auf die Niederlande bezogenen) Bereichen wie Wohnungswesen, Arbeitsplätze, Kriminalität, Einrichtungen für Obdachlose, Drogensüchtige und Psychiatriepatienten zu schaffen. Es wäre interessant die Behauptung zu überprüfen, dass in anderen, weniger formalisierten Städtenetzwerken der Niederlande mehr Fortschritte erzielt wurden und dass die Bereitwilligkeit, die Sozial-, Wirtschafts- und die Raumordnungspolitik zu koordinieren, dort weiter verbreitet ist.

Weiter muss erwähnt werden, dass die traditionsgemäss auf ländliche Gebiete ausgerichteten Provinzen (weil die meisten politischen Instrumente und Kompetenzen in diesen Gebieten liegen und der kulturelle Hintergrund die Provinzpolitik beeinflusst), Veränderungen bewirken und ihre Städte mit substanziellen Geldmitteln gefördert haben und jetzt bereit sind mit ihnen am gleichen Strick zu ziehen. Insbesondere im Bereich der Sozialpolitik steht ihnen jedoch noch ein langer Weg bevor, bis sie genügend Erfahrung gewonnen haben und ihren Einfluss verstärken können. Dann müssen auch noch die traditionellen provinziellen "Gravitationszentren" (wie z.B. die Raumplanung) für diese "neuen" Themen sensibilisiert werden.

Es ist nicht sonderlich hilfreich, die Diskussion über regionale Strukturen, die immer wieder von neuem in eine Sackgasse führt, zu nähren. Das anhaltende Ringen um die Einführung von formalisierten interkommunalen Kooperationsformen wirkte frustrierend und löste Misstrauen aus. In jüngster Zeit scheinen sich die Dinge jedoch zum Guten zu wenden und der Schwerpunkt wird auf freiwillige Kooperation gelegt. Die Städte und Provinzen haben wieder den Mut zu handeln und suchen nach Kooperationsmöglichkeiten, die auf Komplementarität beruhen (aus den Unterschieden zwischen den grössten Städten und den kleineren/ländlichen Gemeinden in der Umgebung wird Nutzen gezogen), um die Nebeneffekte des Wettbewerbsdenkens zu vermeiden (d.h. alles Gute an sich zu reißen und sich das Schlechte vom Leib zu halten). Es wurden bereits einige positive Anzeichen für diese Tendenz erwähnt:

- Städte, die mit Hilfe der Provinzen an einer regionalen Agenda – verknüpft mit neuen lokalen Agendas – arbeiten, in denen auch die sozialen Bereiche ihren Platz haben: ein interessantes Beispiel ist die Zusammenarbeit zwischen den Drecht-Städten und im Ijssel-Flussdelta.
- Provinzübergreifende Stadtprogramme in Noord-Brabant, Overijssel und Gelderland: sie sind auf gegenseitiges Lernen, Austausch, Erkennen von gemeinsamen Interessen usw. ausgerichtet.

## Addendum

### 1. *Literatur*

Andersson Elffers Felix (2002). Van Papier naar praktijk. Doelmatigheid en doeltreffendheid sociale pijler grotestedenbeleid. Utrecht: Andersson Elffers Felix .

Berenschot (2002). *Nulmeting GSB-experiment Drechtsteden*, Den Haag: Berenschot.

Boer N. de, (2001) Nieuwe kansen voor de sociale pijler In *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, Juli/aug 2001, S. 16-19.

Davelaar M. et al. (2003). *Citizens' participation and interactive policy; a Dutch perspective*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Davelaar, M., J.W. Duyvendak, S. ter Woerds, (2002). *Steden en regio – Sociale agenda. Een verkenning van thema's voor een regionale sociale agenda*. Den Haag/Utrecht: Interprovinciaal Overlegorgaan en Verwey-Jonker Instituut.

Davelaar, M. et al. (2002). *Wijken voor bewoners, Asset-Based Community Development in Nederland*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.

Davelaar, M. et al. (2001). *Good governance and the social pillar of the Major Cities Policy*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Duyvendak J.W. et al. (2001). *De sociale pijler gefundeerd*. Rotterdam/Utrecht: Erasmus Universiteit /Verwey-Jonker Instituut.

*Grotestedenbeleid: stand van zaken 2002. Brief der Algemene Rekenkamer*. Den Haag, 11 Februar 2003. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 28 786, nrs. 1-2. 's Gravenhage: Sdu Uitgevens.

G21 (2002). *Ruimte maken voor resultaat. Memorandum van de G21 ten behoeve van de actualisering van het Grotestedenbeleid*. Den Haag.

Hoenderkamp J. (2003). De sociale pijler gestut. In *Tijdschrift voor de Sociale Sector* april 2003, S. 29-33.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994-2002*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002b), *Samenwerken aan de kracht van de stad. Actieplan Grotestedenbeleid 2002-2009*

Innenministerium, Abteilung für Stadtpolitik und Interadministrative Angelegenheiten, *Urban Policy, Informationsbroschiüre*.

Rauwerdink A. (2002). Naar een betere kwaliteit van samen leven. In *Provincies.nl* Nummer 8, Oktober 2002, p. 25-27.

Visitatiecommissie Grotestedenbeleid (2002). *De vele gezichten van het Grotestedenbeleid*. Visitaierapport G21-Grotestedenbeleid 2001. Den Haag: B&A Groep.

### 2. *Referenzen*

Stadtpolitik: Ministerium für Inneres und Königsreichbeziehungen: [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

Kenntniszentrum Grossstädte: [www.kcgs.nl](http://www.kcgs.nl)

Soziales und kulturelles Planungsbüro der Niederlande: [www.scp.nl/english](http://www.scp.nl/english)

Niederländisches Raumplanungsbüro: [www.rpb.nl](http://www.rpb.nl)

Ministerium für Wohnungsbau, Raumplanung und Umweltschutz: [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl)

Bericht zur Raumordnung: [http://www2.vrom.nl/docs/internationaal/vijfdenota\\_duits.pdf](http://www2.vrom.nl/docs/internationaal/vijfdenota_duits.pdf) (auch in Französisch und Englisch)

Ministerium für Volksgesundheit, Gemeinwohl und Sport: [www.minvws.nl](http://www.minvws.nl)

### **Unsere Stadtteile verändern sich**

Das Programm "Onze Buurt aan Zet" wurde im Juni 2001 vom Minister für Städteentwicklung und Integrationspolitik lanciert um die benachteiligten Quartiere grosser Städte durch finanzielle Unterstützung zusätzlich zu motivieren und dadurch die Lebensqualität, die Sicherheit und die Integration zu verbessern. Insgesamt wurden dafür in drei Jahren 90 Millionen Gulden (40,84 Millionen Euro) zur Verfügung gestellt. Die Städte sind verpflichtet, diesen Betrag um fünfzig Prozent zu erhöhen. Weitere Bedingungen sind die nachweisliche Verbesserung der ausgewählten erneuerungsbedürftigen Stadtteile und die Beteiligung der Bewohner.

[www.onzebuurtaanzet.nl](http://www.onzebuurtaanzet.nl)

### **Digitale Zugangszentren**

Laut Ministerium für Integrationspolitik können IKT zur Verbesserung der Lebensqualität in Grossstädten beitragen. Auf seine Initiative wurden deshalb in 30 Städten so genannte Digital Playgrounds eingerichtet. Die Ausstattung mit niederschwelligen IKT erfordert besondere Aufmerksamkeit. Die Bewohner sollen mehr über IKT und Computer erfahren und den Umgang damit erlernen. In Haarlem wurde beispielsweise eine digitale Newsletter ins Leben gerufen, Groningen stellte seinen Obdachlosen E-Mail-Adressen zur Verfügung und im Rotterdamer Stadtviertel Spangen wurde ein Computerzentrum zur Unterstützung von jungen Unternehmern eingerichtet. Die Digital Playgrounds Initiative wurde von den Grossstädten oftmals nach Absprache mit Sponsoren aus der Wirtschaft übernommen. Insgesamt sind 20 Millionen Gulden (9,08 Million Euro) in das Projekt eingeflossen. Im November 2001 wurden "Digital Playground"-Auszeichnungen in den drei Kategorien „Bester Teilnehmer“, „Bester Freiwilliger“ und „Bestes Playground“ vergeben.

Beispiele und weitere Informationen auf [www.trapveld.nl](http://www.trapveld.nl)

### **Kenntniszentrum Grossstädte**

Im Juli 2001 wurde das Kenntniszentrum Grossstädte (Kenniscentrum Grote Steden) in Den Haag eröffnet. Das Ziel dieses Datenzentrums ist das Zur-Verfügung-Stellen von Daten für Entscheidungs- und Politikträger in Städten und Regierungsämtern im Hinblick auf Lösungsfindungen für Stadtprobleme. Dazu werden Daten gesammelt, erfolgreiche Praktiken analysiert und Recherchen im eigenen Land und im Ausland durchgeführt. Zur Erreichung seiner Zielsetzungen hat das Kenntniszentrum Grossstädte eine eigene Homepage eingerichtet und Forschungsprogramme gestartet. Zudem organisiert es Schulungen, Workshops und Konferenzen.

Kenniscentrum Grote Steden

Laan van Nieuw Oost Indië 300

Postbus 90750

2509 LT Den Haag

Niederlande

Tel. +31 (0) 70 3440 966, [www.dutchuec.nl](http://www.dutchuec.nl), [www.kenniscentrumgrotesteden.nl](http://www.kenniscentrumgrotesteden.nl)



## 6. Die Neighbourhood Renewal Strategy in England

### Einleitung

Im Jahr 2001 lancierte die britische Regierung die Neighbourhood Renewal Strategy (NRS), eine nationale Strategie zur Erneuerung benachteiligter Stadtteile. Sie hatte zahlreiche interessante Vorläufer und funktioniert heute als eine Art eine Dachstruktur, unter der landesweit verschiedene grössere und langfristige Programme vereinigt sind. In diesem Kapitel werden einige Beispiele für vielversprechende und für schlechte Programme und Projekte aufgeführt und folgende Elemente der Stadtpolitik in England näher beleuchtet:

- Die Neighbourhood Renewal Strategie als einheitliches Konzept für verschiedene Programme, Projekte und Fonds. Weshalb ist diese nationale Strategie zusätzlich zu den täglichen Bemühungen und bereits existierenden Programmen nötig?
- Die vertikalen und horizontalen Beziehungen zwischen den und innerhalb der verschiedenen Bereiche der Politikformulierung, der Politikgestaltung und der Politikumsetzung.
- Die Rolle des Konzepts der lokalen Strategiepartnerschaften (LSPs) innerhalb dieser Programme und innerhalb der vertikalen und horizontalen Beziehungen.

### 6.1 Nationaler Kontext für die Neighbourhood Renewal Strategy<sup>3</sup>

Dieses Unterkapitel enthält wichtige Informationen zu den Rahmenbedingungen der NRS und beleuchtet in diesem Zusammenhang einige der jüngsten Erfahrungen und Entwicklungen auf dem Gebiet der britischen Stadtpolitik.

#### 6.1.1 Frühere Erfahrungen mit Stadtpolitik

Seit den frühen 90er-Jahren haben die amtierenden britischen Regierungen Regenerierungsprogrammen und gemeinsamen Bemühungen zur nachhaltigen Entwicklung der am stärksten benachteiligten Stadtteile auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene immer grössere Bedeutung beigemessen. Im Bewusstsein über den bevorstehenden Arbeitsaufwand und das Fehlschlagen früherer Versuche rief Premierminister Tony Blair nach den Wahlen von 1997 innerhalb des Kabinettsbüros die Social Exclusion Unit (Einsatzgruppe gegen die soziale Ausgrenzung) ins Leben. Sie wurde mit der Ausarbeitung eines neuen, integrierten Konzepts beauftragt, das die Situation von mehreren Hundert von Arbeitslosigkeit, Bildungsnotstand, Kriminalität und Armut betroffenen Stadtteilen verbessern sollte.

Die Social Exclusion Unit betonte die Notwendigkeit einer nationalen Strategie zur Erneuerung von benachteiligten Stadtteilen, die von allen Regierungsbehörden und anderen strategischen Dienststellen befürwortet wird. Die Ziele der neuen nationalen Strategie (die nach der Übertragung grösserer Vollmachten an die schottische Exekutive und die walisische Versammlung nur in England angewandt wird) waren:

- Die Schliessung der Kluft zwischen den am stärksten benachteiligten Stadtteilen und dem übrigen England.

- Übergeordnete Ziele für die strukturschwächsten Stadtteile sind:
  - die Verkürzung der Langzeitarbeitslosigkeit;
  - die Verringerung der Kriminalität;
  - die Verbesserung der gesundheitlichen Situation;
  - die Verbesserung der Bildungssituation;
  - die Verbesserung der Wohnsituation und der räumlichen Umwelt in den am stärksten benachteiligten Stadtteilen (Holman 2002: 3).

Die politische Planung wurde 18 bereichsübergreifenden Policy Action Teams übertragen, die sich aus Staatsbeamten und Ärzten mit Arbeits- und Wohnerschaft in verarmten Stadtteilen zusammensetzten. In jedem Policy Action Team sass ein so genannter „Ministerial champion“, der die Interessen des Ministeriums vertrat. Zu den abgedeckten Gebieten gehörten neben den bereits erwähnten Bereichen die Wirtschaftslage, das Stadtteilmanagement, das Wohnbaumanagement, unpopuläre Wohnungen, unsoziales Verhalten, Selbsthilfegruppen, Kunst und Sport, Schools Plus (ein Finanzierungsprogramm für schulische Extraausgaben) sowie lokale Vernetzung und Information.

Die Policy Action Teams arbeiteten vor dem Hintergrund von bereits existierenden Regierungsprogrammen, insbesondere dem New Deal for Communities (einer konzertierten Aktion zur Förderung der am stärksten benachteiligten Stadtteile) sowie von politischen Initiativen, wie den Weissbüchern für Stadt- und Landgebiete, dem Grünbuch für Wohnungswesen und der Agenda zur Modernisierung der Regierung mit Schwerpunkt „Best Value“ zur Einlösung des Versprechens eines gemeinsamen Konzepts.

Die Policy Action Teams legten der Regierung 569 Empfehlungen vor, die bei der Entwicklung der Nationalen Strategie berücksichtigt werden sollten. Ein Grossteil der Empfehlungen wurde gutgeheissen. 85 Empfehlungen betrafen Probleme ethnischer Minderheiten (Christine Holman 2002: 4).

### **6.1.2 Lokalbezogene Initiativen**

Die aktuelle Labourregierung lancierte in ihrer ersten Amtszeit (1997 - 2001) eine grosse Anzahl lokal- und regionalbezogener Initiativen mit dem Ziel, die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen und die Lebensbedingungen in den am stärksten benachteiligten Stadtteilen zu verbessern.

Dazu gehörten (Liste nach Holman 2002: 5):

- **Education Action Zones** (pädagogisch prioritäre Zonen), die zwei bis drei Realschulen und die dahin führenden Primarschulen in lernschwachen und benachteiligten Gebieten umfassen. 25 Zonen wurden im Anschluss an das erste und 48 Zonen im Anschluss an das zweite Ausschreibungsverfahren geschaffen.
- **Employment Zones** (Beschäftigungszonen): Hier werden Menschen über 25 Jahre bei der Suche nach Langzeitarbeitsplätzen oder bei der Gründung eigener Unternehmen unterstützt. Mittlerweile existieren 15 funktionierende Beschäftigungszonen.
- **Health Action Zones** (Gesundheitszonen): In diesen Zonen werden lokale Gesundheitsstrategien zur messbaren Verbesserung des Gesundheitswesens, der Auswertung der Behandlungsergebnisse sowie der Behandlungs- und Pflegequalität entwickelt und umge-

---

<sup>3</sup> Die in diesem Abschnitt enthaltenden Informationen sind auch in offiziellen Dokumenten zu finden. Sie lehnen sich jedoch stark an die vom niederländischen Ministerium für Wohnungsbau, Raumplanung und Umweltschutz in Auftrag gegebene Studie „Housing and Regeneration Initiatives in England and Scotland“ der britischen Forscherin Christine Holman (2002) an.

setzt. Auf zwei Phasen verteilt wurden 26 Gesundheitszonen mit siebenjähriger Laufzeit gebildet.

- **New Deal for Communities** (eine konzertierte Aktion zur Förderung der am stärksten benachteiligten Stadtteile): Er befasst sich mit dem Problem der Mehrfachbenachteiligung und der sozialen Ausgrenzung in den 39 am stärksten benachteiligten, bezeichnenderweise sehr kleinen Stadtteilen (bis 5000 Haushalte). Das 10-jährige Projekt dient als Modell für innovative Methoden bei der Stadtteilerneuerung und ist bei weitem das umfangreichste und ehrgeizigste Projekt aller hier aufgeführten Aktionsprogramme. Mit einem Budget von ca. 2 Milliarden Pfund übertrifft es auch in finanzieller Hinsicht sämtliche je in Europa durchgeführten lokalen und regionalen Programme (Dijkstra 2003).
- Die **New Start-Strategie**, ein Motivationsprogramm für 14 – 17-Jährige, die ihre Ausbildung abbrechen wollen oder bereits abgebrochen haben.
- Das **Single Regeneration Budget**: es vereint eine Reihe sozialer, wirtschaftlicher und umwelttechnischer Aspekte der Stadtteilerneuerung in einem integrierten, meist lokalbezogenen Programm. Mittlerweile werden über 900 dieser Programme durchgeführt.
- **Sure Start** Programme: Kinder im Vorschulalter, im speziellen Kinder aus benachteiligten Verhältnissen, werden unter Einbeziehung der Eltern in ihrer körperlichen, emotionalen, intellektuellen und sozialen Entwicklung gefördert.
- **Community Legal Service Partnerships** (Partnerschaften für Rechtshilfe) koordinieren die Planung und Finanzierung von Rechtshilfediensten.
- **Crime Reduction Programmes**: diese Programme zur Reduzierung der Kriminalität sollen dazu beitragen den Prozess der langfristig ansteigenden Kriminalitätsrate durch die Finanzierung von effizienten lokalen Projekten umzukehren.

### 6.1.3 Regionale Programme

#### Government Offices (Regierungsämter)

1994 wurden in allen neun englischen Regionen Regierungsämter – so genannte Government Offices (GOs) – zur regionalen Vertretung der wichtigsten Regierungsbehörden eingerichtet. Sie befassen sich vornehmlich mit verwaltungstechnischen Angelegenheiten und decken im Vergleich zu europäischen Standards riesige Gebiete ab.

#### Regional Development Agencies

Regional Development Agencies sind regionale Entwicklungsagenturen, die 1999 in acht englischen Regionen ins Leben gerufen wurden, um die regionale wirtschaftliche Wiederbelebung und Entwicklung zu koordinieren. Ein Jahr später entstand in London eine grössere, übergeordnete Agentur (die bislang einzige mit einer gewählten Führung). Bei den Agenturen handelt es sich um kollektive Körperschaften, deren unternehmensgeführte Präsidien bis zu einem Drittel aus Mitgliedern der Gemeindeverwaltung bestehen und die regionalen Interessen widerspiegeln. Ihre Ziele sind:

- Verbesserung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung und der Stadtteilerneuerung;
- regionale Förderung von geschäftlicher Effizienz, Investitionen und wirtschaftlichem Wettbewerb;
- regionale Förderung von Arbeitsplätzen;
- Verbesserung und Einsatz von beruflichen Fähigkeiten in der Region;

- Beitrag im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung (Holman 2002: 15).

Die Regierung wird die finanzielle Flexibilität der regionalen Entwicklungsagenturen verbessern, damit diese die unterschiedlichen Fördermöglichkeiten vermehrt in einem einzigen Programm vereinen können. Sie haben die Aufgabe dafür zu sorgen, dass dort, wo das Programmangebot zu klein ist, die regionalen Prioritäten berücksichtigt werden.

Die hauptsächlich auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgerichteten regionalen Entwicklungsagenturen arbeiten unabhängig, aber eng mit den Regierungsämtern ihrer Region zusammen, die ihrerseits für den Wohnungsbau, die Planung, den Transport und für sozialpolitische Angelegenheiten verantwortlich sind. (Holman 2002: 15-16).

### **Regionalversammlungen als Zukunftsperspektive?**

Im Mai 2002 publizierte die Regierung ein Weissbuch mit dem Titel „Your Region, Your Choice; revitalising the English Regions“, in dem sie ihre Vorstellung einer Regionalpolitik mit verstärktem Einbezug der regionalen Entwicklungsagenturen und der Bildung von direkt gewählten Regionalversammlungen präsentierte. Diese Versammlungen sollten das demokratische Gegenstück zu den regionalen GOs bilden. Bisher existierte nur in London eine grössere Versammlung, die aber nie sehr einflussreich war und von den Konservativen aufgehoben wurde. Sie wurde erst von New Labour wieder reaktiviert.

#### **6.1.4 Lokalbehörden**

In Bezug auf den politischen Prozess und die Politikumsetzung war die lokale Ebene weit wichtiger als irgend eine andere Ebene zwischen Zentralregierung und Gemeindeverwaltung. Verglichen mit der Zentralregierung besaßen die Lokalbehörden in der jüngsten Vergangenheit allerdings weder grosse politische Autonomie, noch standen ihnen genügend finanzielle Mittel zur Verfügung. Die Entwicklung zeigt jedoch, dass die Lokalbehörden in den letzten Jahren an Einfluss gewonnen haben und ihre Ressourcen verbessern konnten. Ein Regierungsvertreter hielt fest: „Die Konservativen haben die Macht im Namen der lokalen Demokratie in Ministerien und Kommissionen zentralisiert. Die Budgets für die Lokalbehörden wurden im Lauf der Jahre von 45% auf 27% reduziert. Unter dieser Regierung kletterten sie wieder auf 32%. Wir hoffen, dass wir einen Durchschnittswert erreichen.“ Die hohen Erwartungen und Ambitionen, die traditionsgemäss an die Zentralregierung gestellt werden, müssen deswegen jedoch nicht zurückgeschraubt werden. „Gleichzeitig wurden schon seit vielen Jahren nicht mehr so viele Weisungen zur Verbesserung der örtlichen Demokratie herausgegeben wie unter dieser Regierung.“

#### **6.1.5 Weitere Merkmale der städtischen Gesellschaft**

##### **Tradition und Erfahrungen mit öffentlich-privaten Partnerschaften**

Der permanente Mangel an öffentlichen, zur Erfüllung der wichtigsten Aufgaben erforderlichen Ressourcen und der traditionsstarke Wohltätigkeitssektor haben dazu geführt, dass sich private Organisationen zunehmend an der Durchführung und der Finanzierung öffentlicher Aufgaben beteiligen. Der Aktions- und Einflussbereich der freiwilligen Organisationen ist gross und nimmt weiter zu, da die Regierung immer häufiger auf ihre Rolle als alternative „dritte“ Kraft verweist. Als Partner innerhalb der LSPs nehmen sie eine Schlüsselrolle ein. Ihre Grösse ist sehr unterschiedlich und reicht von kleinen Einzweck-Interessengruppen bis hin zu grossen Wohnungsbaugesellschaften. Manche leisten Direkthilfe, andere bieten den Hilfesuchenden Ratschläge und Unterstützung. Diese freiwilligen Gruppen stehen unter der Leitung eines ehrenamtlichen Verwaltungsbeirats. Einige we-

nige sind funktionierende Unternehmen, die regelmässig Überschüsse erzielen, die meisten benötigen jedoch finanzielle Unterstützung von öffentlichen, privaten und karitativen Einrichtungen.

Laut Holman zeichnen sich freiwillige Organisationen durch folgende Punkte aus:

- Autonomie – verfassungsmässig unabhängig und weder von einer Profitorganisation noch vom Staat kontrolliert;
- Selbstverwaltung – Die Entscheidungsprozesse werden intern abgewickelt und es werden keine Zahlungen (ausser für effektive Ausgaben) an Mitglieder oder Treuhänder getätigt;
- Freiwilligkeit – Nächstenliebe wird gross geschrieben;
- Öffentlicher Nutzen – ihre Ziele und Aktivitäten stehen im Dienst einer breiten Öffentlichkeit, ihre Vorgehensweise ist transparent und umfassend (Holman 2002: 24-25).

### **Wohnungswesen**

Anders als in den Niederlanden und der Schweiz ist ein Grossteil der Wohnsiedlungen Gemeindeeigentum. Häufig sind sie aber auch im Besitz von Wohnbaugesellschaften. Laut Regierung werden zur Restrukturierung des sozialen Wohnungsbaus grosse Anstrengungen unternommen, beispielsweise durch den Abriss baufälliger Wohngebäude aus den 60er- und 70er-Jahren. Dennoch ist kaum zu übersehen, dass sich sehr viele soziale Wohnbauten ebenso wie ihre Bewohner hinter deren abweisenden Fenstern und Türen noch immer in sehr schlechtem Zustand befinden. Der Handlungsbedarf ist weiterhin sehr gross. Den Gemeindeverwaltungen fehlt es an finanziellen Mitteln und so überrascht es nicht, dass die Verbesserung der Wohnsituation zusammen mit der Senkung der Kriminalitätsrate zuoberst auf der Wunschliste der Anwohner steht. Zusätzlich erschwerend wirkt das Stigma, das auf den sozialen Wohnbauten lastet. In Grossbritannien erzählt niemand unnötig, dass er in einer Sozialwohnung lebt, denn dort wohnen nach Meinung vieler Arbeitslose und Problemfamilien.

Der Privatbesitz von Wohnungen wurde schon immer sehr stark gefördert. Hier zeigt sich ein gemischteres Bild. Die Preise sind sogar in Vierteln, die als Problembezirke bekannt sind oder zumindest den Ruf von Problembezirken haben, ins Unermessliche gestiegen. In Städten wie London sind die Wohnkosten allgemein sehr hoch, wenn auch einige Viertel erheblich teurer sind als andere. Verglichen mit anderen Ländern werden in Grossbritannien überdurchschnittlich viele Privatwohnungen vermietet. Häuser in Privatbesitz und besonders (aber nicht ausschliesslich) vermietete Häuser werden sehr häufig schlecht unterhalten. Auch überfüllte Gebäude geben den Behörden immer wieder Anlass zur Sorge. Ausserdem können viele Wohneigentümer nicht in ihre Häuser investieren, weil ihnen die nötigen finanziellen Mittel fehlen.

## **6.2 Die Neighbourhood Renewal Strategy**

Im Januar 2001 wurde der Neighbourhood Renewal Action Plan ins Leben gerufen. Er umfasst 88 englische Lokalbehörden, darunter auch solche von hochgradig benachteiligten Bezirken. Die Strategie richtet ihr Augenmerk auf diese 88 Gebiete (und auf ungefähr 1% aller "Wards", die administrativ gesehen eine Unterabteilung der Lokalbehörden darstellen). Die meisten dieser Bezirke liegen auf städtischem Gebiet, 16 schliessen jedoch auch ein recht grosses landwirtschaftliches Gebiet mit ein. Die Ziele des Projektes werden auf nationaler Ebene festgelegt und auf lokaler Ebene von der LSP in örtliche Strategien umgesetzt (Social Exclusion Unit 2001: 12-15).

### **6.2.1 Visionen, Ziele und Schwerpunkte der Strategie**

Die Vision der Regierung kommt in den beiden folgenden langfristigen Zielen zum Ausdruck:

1. In 10 bis 20 Jahren soll sich die Wohngegend nicht mehr benachteiligend auf ihre Bewohner auswirken. Deshalb visiert die Strategie in den ärmsten Gegenden des Landes folgende Ziele an:
  - wirtschaftlichen Wohlstand;
  - sichere Stadtteile;
  - qualitativ hochwertige Schulen;
  - geeignete Wohnungen;
  - eine bessere räumliche Umgebung und
  - ein verbessertes Gesundheitswesen.
2. Die Kluft, die diesbezüglich zwischen den am stärksten benachteiligten Stadtteilen und dem Rest Englands herrscht, soll reduziert werden.

Zu diesem Zweck sollten alle beteiligten Partner an 105 Verpflichtungen in den drei folgenden drei Schlüsselbereichen der Strategie arbeiten:

- neue Politiken, Finanzierung und Ziele;
- bessere lokale Koordination und Stärkung der Autonomie: es müssen wirkungsvolle Antriebskräfte gefunden werden, die für Veränderungen auf lokaler und auf Gemeindeebene sorgen;
- nationale und regionale Unterstützung.

Schwerpunkte des neuen Konzeptes sind:

- Bewältigung der Kernprobleme benachteiligter Stadtteile, wie zum Beispiel die schlechten wirtschaftliche Verhältnisse und die schwachen Schulen;
- Einbinden aller Kräfte zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit;
- Ausrichtung der bestehenden Programme auf benachteiligte Stadtteile.

Die Strategie hat eine Laufzeit von zehn bis zwanzig Jahren; das ist bedeutend länger als die meisten anderen Stadtprojekte in Europa. Die lange Laufzeit war eine wohl überlegte Entscheidung, die in Anbetracht des enormen Arbeitsaufwandes und der ehrgeizigen Ziele getroffen wurde.

Zu den Schwerpunkten der Strategie gehören:

- die Verbesserung der Koordination:
  - zwischen den verschiedenen Ämtern;
  - zwischen den Programmen: unter der NRS sollten alle übrigen Programme wie unter einem Schirm vereinigt sein;
- die Gleichstellung und Verbesserung bereits bestehender Dienstleistungen;
- eine regelmässigeren und verstärkte Mitwirkung der Stadtteile;
- die Verbesserung von Information und Monitoring, Weitervermittlung von Gelerntem und von Resultaten auf eine grössere Anzahl von Stadtteilen. (Social Exclusion Unit 2001: 8-11, 25-29).

Einige grundsätzliche Aussagen zur Strategie:

- „Die Behörden von Whitehall werden zum ersten Mal nicht nach ihren durchschnittlichen Leistungen, sondern nach Bereichen bewertet, in denen sie am schlechtesten abgeschnitten haben.“
- „Für die NRS ist nicht der durchschnittliche, sondern der niedrigste Lebensstandard massgebend.“

### 6.2.2 *Planziele*

Die Regierung versucht die Kluft zwischen den am stärksten benachteiligten Stadtvierteln und dem Rest des Landes zu verringern. Es wurden Planziele festgelegt und Kernbudgets vergeben, um die Resultate in diesen Gebieten zu verbessern. Die Planziele sollten in allen Stadtvierteln erreicht werden. Die Erziehungs-, Kriminalitäts-, Gesundheits-, Arbeitslosigkeits-, Wohnungsbau- und Luftqualitätsstatistiken dürfen nicht unter das in diesen Zielen festgelegte Niveau fallen. Jedes Planziel steht unter der Hauptverantwortung einer Regierungsbehörde. Zur Zielerreichung müssen die einzelnen Behörden sowohl untereinander als auch mit den Interessenvertretern der städtischen Verwaltungen und der Stadtviertel eng zusammenarbeiten (Social Exclusion Unit 2001: 9, 30).

Es wurden Mindestziele festgesetzt, damit die Leistungen der Behörden nicht anhand des Landesdurchschnitts, sondern anhand der Gebiete mit dem niedrigsten Standard gemessen werden. Die neuen Ziele sind:

- Reduktion der minderwertigen Wohnungen um ein Drittel bis 2004 und komplette Beseitigung bis 2010;
- Senkung der Einbruchsrates bis 2005; sie darf in keinem Stadtviertel über dem Dreifachen des nationalen Durchschnitts liegen;
- Sicherstellung, dass in jeder Schule mindestens 25% der Schüler und in jeder Wohnge-  
meinde mindestens 38% der Schüler in fünf oder mehr Fächern mit dem General Certificate of Secondary Education grade A\* to C (entspricht der Sekundarstufe) abschliessen.
- Verringerung der Kluft zwischen den Gebieten mit der niedrigsten Lebenserwartung bei der Geburt und der Gesamtbevölkerung um mindestens 10% bis 2010;
- Senkung der Schwangerschaftsrate bei den unter 18-Jährigen in den 20% am stärksten von Benachteiligung betroffenen Stadtbezirken um mindestens 60% bis 2010 und damit auch Verringerung der Ungleichheiten im Vergleich zum Durchschnitt um 26% bis 2010;
- Anhebung der Beschäftigungsrate in den 30 Ortsbezirken mit den grössten Arbeitsmarktproblemen und Verringerung der Differenz im Vergleich zur Gesamtbeschäftigungsrate. (Holman 2002: 30)

### 6.2.3 *Neighbourhood Renewal Fund (NRF)*

Mit dem Neighbourhood Renewal Fund (NRF) (Erneuerungsfonds für Stadtteile) werden Projekte finanziert, die grössere strategische Ziele, wie die Verbesserung der Bürgerbeteiligung, die Beseitigung von Unterschieden, die Qualitätsförderung des Linienverkehrs und die Förderung der Zusammenarbeit bei Gemeinschaftsprojekten zu bewältigen haben.

Die Grenzen und Schwerpunkte des NRF sind eindeutig festgelegt:

*“Die Benachteiligung kann am ehesten durch die Anpassung der wichtigsten Programme an die 88 strukturschwächsten Gebiete und weniger durch die Schaffung zusätzlicher Fonds bekämpft werden (obwohl die neusten staatlichen Haushaltpläne die Gesamtausgaben in einigen Bereichen erhöht haben).” Zur Förderung der Zielerreichung wollen die Regierungsbehörden*

*die Finanzierungsprozesse dahingehend überarbeiten, dass die benachteiligten Stadtteile ausreichend mit finanziellen Mitteln versorgt werden. Die Geldmittel des Neighbourhood Renewal Fund (NRF) in Gesamthöhe von 100 Millionen Pfund für 2001-02, 300 Millionen Pfund für 2002-03 und 400 Millionen Pfund für 2003-04 werden an die Gemeindeverwaltungen der am stärksten benachteiligten Gebiete Englands ausbezahlt. "Diese zusätzlichen, nicht zweckgebundenen Mittel unterstützen die Gemeindeverwaltungen bei der Bündelung ihrer wichtigsten Programmausgaben und tragen damit zur Resultatverbesserung in den am stärksten benachteiligten Stadtvierteln bei. Die Regierung erwartet, dass der Einsatz der Mittel aus dem Neighbourhood Renewal Fund zur Verbesserung der Dienstleistungen in den am stärksten benachteiligten Bezirken und Stadtvierteln der zulässigen Gebiete klar belegt wird." (Social Exclusion Unit 2001: 83).*

Die Fördermittel dürfen von den Lokalbehörden "zur Verbesserung der Resultate in den am stärksten benachteiligten Stadtteilen eingesetzt werden, wobei die Art und Weise der Verwendung nach eigenem Ermessen auf die lokalen Bedürfnisse abgestimmt werden kann." (Social Exclusion Unit 2001: 83). Die Regierung ermächtigt die städtischen Verwaltungen zu eigenständigem Handeln, stellt jedoch folgende Bedingungen

- Die Empfänger der Fördermittel gehören einer LSP an, arbeiten mit ihr zusammen und einigen sich mit ihr über eine lokale Neighbourhood Renewal Strategie.
- Die Gemeindeverwaltungen erstellen jedes Jahr ein kurzes Einsatzprotokoll zuhanden der LSP, in dem festgehalten ist, wie die NRF-Mittel zugunsten der lokalen Neighbourhood Renewal Strategie eingesetzt wurden. Die LSP überprüft, ob die NRF-Mittel der lokalen Strategie zur Bekämpfung der Benachteiligung zugute kommen.
- Die Behörden verpflichten sich, auf die Erreichung der nationalen Ziele hinzuarbeiten. (Social Exclusion Unit 2001: 84)

#### **6.2.4 Weitere Fonds**

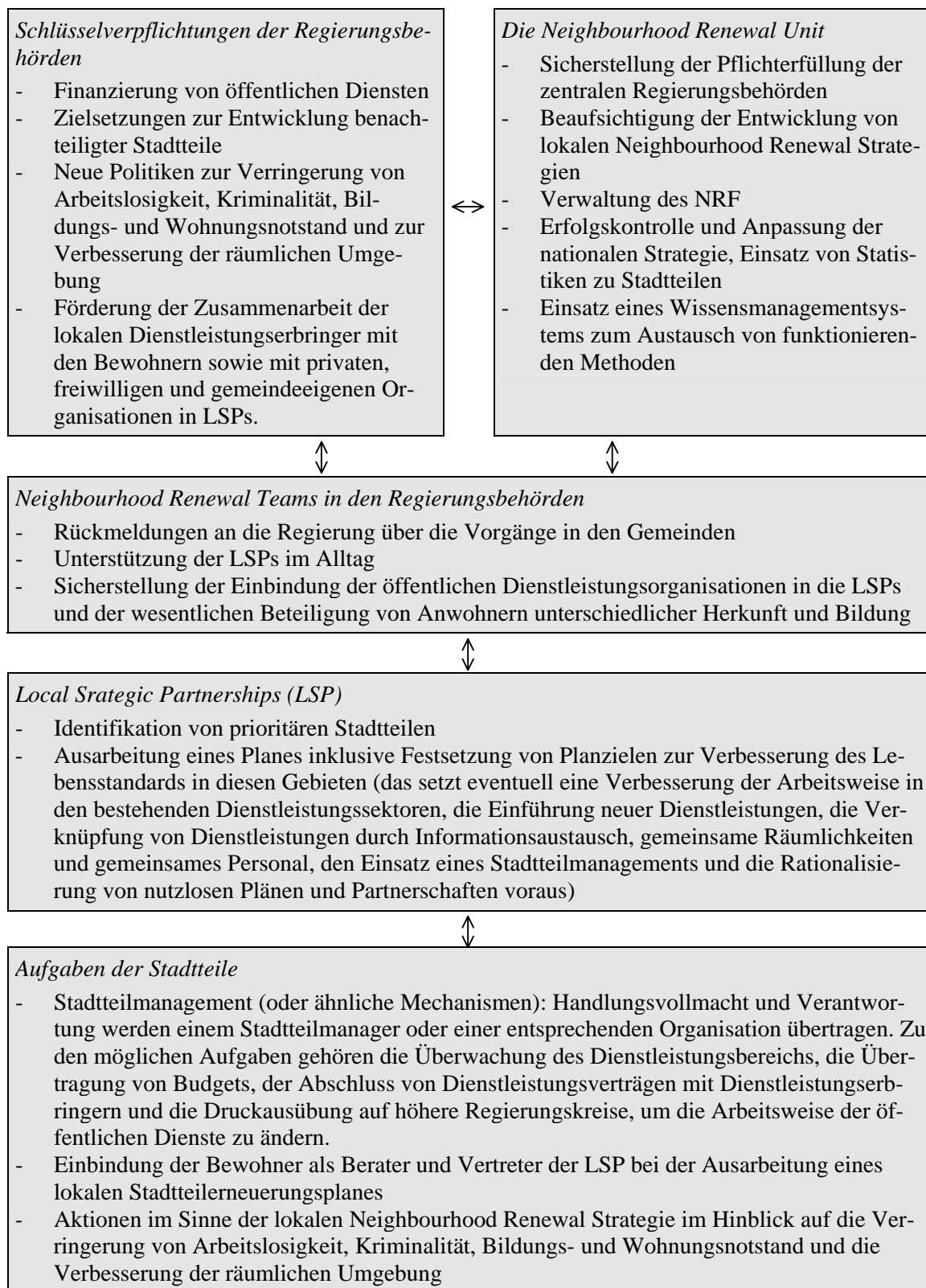
Die Neighbourhood Renewal Unit (eine Arbeitsgruppe zur Umsetzung der im „National Strategy Action Plan“ zusammengefassten Strategien) ist nicht nur für den „neuen“ Neighbourhood Renewal Fund zur Verbesserung der Dienstleistungen in den am stärksten benachteiligten Stadtteilen verantwortlich, sondern auch für andere (ältere) Finanzierungsprogramme, wie:

- einen Fonds, der auf drei Jahre verteilt 45 Millionen Pfund an Verwaltungsprogramme ausrichtet, die entwickelt wurden, damit die Stadtviertel sich auf ihre Prioritäten konzentrieren und sich öffentliche Dienstleistungseinrichtungen selbst verwalten können;
- den Community Empowerment Fonds (Fonds zur Stärkung der Rolle der Gemeinschaften) in Höhe von 36 Millionen Pfund, der die Stadtviertel im Hinblick auf eine verstärkte Beteiligung an der lokalen Entscheidungsfindung unterstützt;
- einen Fonds in Höhe von 50 Millionen Pfund für "Gemeindekassen" zur Unterstützung von kleinen Gemeinschaftsprojekten mit eigenen Mitteln;
- 21 der 39 (im April 2001 bestehenden) NDC-Partnerschaften erhielten in der 2. NDC-Periode 1.12 Milliarden Pfund, womit sich in den nächsten 10 Jahren die Zuschüsse an alle 39 Partnerschaften auf gesamthaft 1,9 Milliarden Pfund belaufen. (Holman 2002: 13-15).



### 6.3 Schlüsselbeziehungen im nationalen und lokalen Bereich in Bezug auf die Stadtteilerneuerung

Abb. 6.1 Principaux rapports entre les échelons national et local



(Quelle: Social Exclusion Unit, 2001: 57)

### **6.3.1 Nationale Führung & Arbeitsgemeinschaft auf nationaler Ebene: die Neighbourhood Renewal Unit**

Laut Regierung "haben in der Vergangenheit mangelnde Führung und ungenügende Kooperation auf nationaler Ebene die Arbeit auf dem Gebiet der Stadtteilerneuerung erschwert. Die Neighbourhood Renewal Unit (NRU) wurde im April 2001 mit dem Ziel gegründet, die nationale Neighbourhood Renewal Strategie zu leiten und zu überwachen. Sie ist im Amt des Stellvertretenden Premierministers angesiedelt, ist aber weder ihm noch irgend einem anderen Amt unterstellt. Nach den Wahlen von 2001 erhielt das Amt des Stellvertretenden Premierministers den Rang einer eigenständigen Regierungsbehörde (Ministerium). Ihre neuen Aufgaben umfassen insbesondere bereichsübergreifende regionale und lokale Regierungsgeschäfte inklusive Regionalpolitik, Finanzen der Lokalbehörden, Planung, Wohnungsbau, Stadtpolitik und Stadtteilerneuerung. Die Arbeit des NRU wird von einem behördenübergreifenden Ministerkollegium unter dem Vorsitz des Premierministers überwacht. Eine Spezialeinheit koordiniert die Arbeit der einzelnen Behörden und sorgt für politische Konsistenz. Zusätzlich befassen sich mehrere ministerielle Arbeitsgruppen mit den verschiedenen Aspekten der Stadtteilerneuerung, während Neighbourhood Renewal Teams in allen betroffenen Ämtern ihren Einfluss auf deren Politik geltend machen.

Die NRU ist "eine offene, aufgeschlossene Arbeitsgruppe, die sich aus Staatsbeamten und mehreren erfahrenen externen Fachleuten zusammensetzt. Sie ist mit der Umsetzung und der Weiterentwicklung der nationalen Strategie beauftragt und trägt die Verantwortung für diverse Finanzierungsströme". (Social Exclusion Unit 2001: 29). Die NRU arbeitet eng mit allen Regierungsämtern und anderen Partnern zusammen um das Ziel eines breit abgestützten, nachhaltigen Wohnernerneuerungsprogramms zu erreichen. Gegenwärtig sind ungefähr 150 Angestellte für die Unit tätig.

Die wichtigsten Funktionen der NRU:

- Beaufsichtigung und Unterstützung der Beiträge der Zentralregierung an die Nationale Neighbourhood Renewal Strategie;
- Verwaltung der wichtigsten Hauptfinanzierungsströme;
- Leitung und Mobilisierung der Schlüsselsektoren;
- Leitung des Strategiebereichs Fähigkeiten und Kenntnisse;
- Erfolgsmonitoring der Strategie.

#### **Information & Schulung**

Eine der Hauptaufgaben der Unit besteht im Abbau von Informationsbarrieren. Die NRU leitet den Strategiebereich Fähigkeiten und Kenntnisse um sicherzustellen, dass Informationen über erfolgreiche Vorgehensweisen systematisch gesammelt, weitergegeben und auf andere Projekte und Städte angewandt werden.

#### **Statistiken über Stadtviertel**

Das Nationale Statistische Amt wurde mit der Erstellung von Statistiken über Stadtviertel beauftragt. Sie sollen dazu dienen, die Probleme sehr kleiner Gebiete besser zu diagnostizieren, anzugehen und zu erkennen.

#### **Interbehördlicher Ausschuss zur Verbesserung der Gemeinschaftskapazität**

Die Gemeinschaftsbeteiligung ist nicht nur ein zentrales Thema der NRS, sondern auch der von der Regierung geförderten Initiativen auf Lokalebene im Allgemeinen, was sich im starken, behördenübergreifenden Ausschuss zur Förderung der Gemeinschaftskapazität widerspiegelt. Eine dem Team

zugehörige spezielle Arbeitsgruppe befasst sich ausschliesslich mit der Gemeinschaftsbeteiligung. Gemeinschaftsvertreter aus dem ganzen Land stehen der Regierung beratend zur Seite. (Social Exclusion Unit 2001)

### **6.3.2 *Neighbourhood Renewal Teams in regionalen Regierungsämtern***

Auf regionaler Ebene arbeitet die NRU eng mit den Neighbourhood Renewal Teams der regionalen Regierungsbehörden (Government Offices for the Regions (GOs)) zusammen. Sie sind die Hauptschnittstelle für die lokalen Partnerschaften und sind auch für deren Zulassung zuständig. Ferner haben sie die Aufgabe, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen LSP-Partnern einzugreifen (in der Praxis wird zuerst ein unabhängiger Berater beigezogen) und den einzelnen Gemeinschaften die finanziellen Mittel zuzuteilen. Der Community Empowerment Fund (Fonds zur Stärkung der Rolle der Gemeinschaften) und andere Fonds werden von GOs verwaltet. Gemäss Strategie ist der tägliche Kontakt zu den LSPs und zu den einzelnen Stadtteilen Sache der 9 regionalen GOs. Eine weitere wesentliche Aufgabe besteht in der Verknüpfung regionaler Aktivitäten durch enge Zusammenarbeit mit lokalen Entwicklungsagenturen und anderen regionalen Akteuren.

Im Vergleich zur Zentralregierung ist ihre Position ziemlich schwach. Die Kommentare zur Stadtebene reichen von „eine rein administrative Körperschaft mit Monitoringaufgaben und wenig Verordnungsbefugnis“ bis zu „wir wissen nicht, was sie tun oder was sie für uns tun können“. Die Aufgaben der NRU sind dagegen viel klarer beschrieben und in zahlreichen Dokumenten und politischen Aktionsplänen festgehalten. Ferner beabsichtigt die NRU, die Aktivitäten in den Stadtteilen im Auge zu behalten. Es gibt also sowohl auf lokaler als auch auf zentraler Ebene unzählige Gründe, sämtliche interaktiven Vorgänge den GOs zu überlassen.

### **6.3.3 *Direkte Kommunikation zwischen der NRU und 'der Basis'***

Die GOs besitzen ein niedriges Profil und verfügen nur über beschränkte Möglichkeiten, Kommunikationsaufgaben zwischen nationaler und Stadtebene zu übernehmen. Auf zentraler Ebene herrscht zwischen Lokalbehörden und NRU eine bedeutend bessere Kommunikation. Die NRU ist bestrebt, im Sinne der lokalen Projekte zu handeln und möchte ständig über diese Projekte informiert werden. Eine Umfrage bei allen Regierungsbehörden hat ergeben, dass dieses relativ starke Interesse der Regierung an den Gemeinden bis hin zu den einzelnen Stadtvierteln tatsächlich besteht. Die Tatsache, dass die GOs das schwächste Glied der Kette bilden und die Lokalbehörden und Vertreter der Stadtviertel die Kommunikation mit der NRU als wichtiger erachten als die Kommunikation mit den GOs und sich von der NRU besser unterstützt fühlen als von den GOs, ist in den Augen des NRU-Leiters ein Grund zur Besorgnis. (Gespräch mit Joseph Montgomery, The Hague, 3 September 2003).

Die Stadtverwaltung von Newham führt mit dem GO von London intensive Diskussionen über die finanzielle und organisatorischen Aspekte der Pilotprojekte. Trotzdem besteht das Bedürfnis, direkt mit dem Premierministeramt und dem Parlament zu kommunizieren: „Es ist eine wichtige PR-Übung, mit der wir der Regierung und dem Parlament klar machen können, was wir mit und in unseren Stadtvierteln erreichen.“ Die direkte Kommunikation mit dem Kern der Regierung ist eine Garantie dafür, dass „Newham nicht von der Landkarte verschwindet“ und ihre Aufmerksamkeit auf spezifische lokale Entwicklungen, wie zum Beispiel auf die sehr junge und sehr schnell wachsende Bevölkerung sowie auf die Einquartierung einer hohen Anzahl von Asylsuchenden und Flüchtlingen, gelenkt wird.

### **6.3.4 Lokale Vernetzung: Local Strategic Partnerships**

Das Kommunalgesetz aus dem Jahr 2000 (Local Government Act 2000) fordert von allen englischen Lokalbehörden eine kommunale Strategie zur besseren Koordination der Dienstleistungen und Erneuerungsbemühungen aller in ihrem Gebiet tätigen Partner. Das wichtigste Instrument für die Entwicklung und Umsetzung der kommunalen Strategie ist die LSP, es können jedoch auch andere Instrumente zur Förderung der Bürgerbeteiligung eingesetzt werden. Besonderen Wert wurde auf die aktive Einbindung von örtlichen Gemeinschaften und Freiwilligenorganisationen gelegt, damit das Mitspracherecht der Bürger bei der Übertragung und Umsetzung der Ziele der nationalen Neighbourhood-Programme theoretisch gewährleistet ist. Die erste LSP begann sich 2001 zu entwickeln. LSPs stehen häufig unter dem Vorsitz eines gewählten Bürgermeisters, zuweilen aber auch unter dem eines Wirtschaftsvertreters oder eines im öffentlichen Dienst stehenden Direktors. In den LSPs müssten auch die Gemeinschaften des jeweiligen Stadtteils vertreten sein, in Wirklichkeit sind sie jedoch häufig nur sehr schwach repräsentiert. Die LSP von Newham behauptet hingegen, dass ihr Kern aus Vertretern des Gemeindeforums besteht.

LSPs werden sehr empfohlen und aktiv gefördert, sie sind aber nicht gesetzlich vorgeschrieben. Für die 88 NRS-Stadtviertel besteht jedoch eine LSP-Pflicht. Obwohl sich die Lokalbehörden einzig auf den von der LSP erreichten Fortschritt stützen können und eigentlich die LSP darüber entscheiden sollte, wohin die NRF-Gelder fließen, sind die Lokalbehörden und nicht die LSP für den NRF und die lokalen Neighbourhood Renewal Strategien verantwortlich. Die LSPs befassen sich nicht ausschließlich mit der Stadteilerneuerung. Auf ihrem Programm stehen auch Themen wie die regionale Wirtschaftsentwicklung und die Kindersterblichkeit.

#### **Örtliche Zielvereinbarungen**

Örtliche Zielvereinbarungen (Local Public Service Agreements) sind freiwillige Partnerschaftsvereinbarungen zwischen einzelnen Lokalbehörden und der Regierung. Ihr Ziel ist die schnellere Verbesserung der Schlüsselergebnisse und/oder die Erreichung eines im Vergleich zum Mittelwert der betroffenen Gegend höheren Lebensstandards der Bewohner. Gemeinsam mit ihren Partnern will die Regierung ein Startkapital für besondere Flexibilität ausrichten und Gemeinden, die das anvisierte Ziel erreicht haben, mit zusätzlichen Subventionen belohnen. Der Schwerpunkt aller Zielvereinbarungen sollte die Armutsbekämpfung sein. (Social Exclusion Unit 2001: 26, 30).

#### **Die Entwicklung von Zielvereinbarungen ist zeitaufwändig**

Die Regierung ist sich im Klaren, dass es sehr lange dauert, bis sich eine gut funktionierende Partnerschaft entwickelt hat. Damit solche Partnerschaften funktionieren, müssen die Behörden auf die Teilnahme und die Kooperation einer ganzen Reihe lokaler Partner zählen können. Nach Meinung der Regierung wurden in der Mehrheit der strukturschwächsten Gebiete des Landes bereits grosse Fortschritte bei der Ausarbeitung von LSP-Abkommen erzielt, und zwar hauptsächlich durch Entwicklungen von Initiativen, wie „New Commitment to Regeneration“ der „Local Government Association (Vereinigung kommunaler Behörden), und der Einrichtung von Gesundheitszonen, Partnerschaften zur Bekämpfung von Kriminalität und Störungen der öffentlichen Ordnung usw.

Die Regierung fordert, dass neue LSPs auf den besten bereits funktionierenden Modellen aufgebaut werden, damit keine individuellen, sich überschneidenden Partnerschaftsmechanismen entstehen. Die weitere Unterstützung durch den Neighbourhood Renewal Fund bleibt gut funktionierenden LSPs vorbehalten, die lokale Schlüsselakteure, insbesondere Freiwilligengruppen und lokale Vereinigungen voll in den Prozess mit einbeziehen.

### 6.3.5 Lokale Vernetzung auf Stadtteilebene

#### Stärkung der Gemeinschaft

Die Regierung hat dafür zu sorgen, dass die Bedürfnisse und Prioritäten der Gemeinschaft bei der Stadterneuerung berücksichtigt werden und die Bewohner strukturschwacher Stadtteile die nötigen Mittel zur Beteiligung an den Aktivitäten erhalten. Der wirksame Einsatz der Gemeinschaft ist einer der wichtigsten Arbeitsaspekte der LSP. Wenn sie nicht für Einsatzwirksamkeit sorgen kann, hat sie versagt. Eine der Kernaufgaben vieler öffentlicher Dienstleistungsstellen und Sonderinitiativen ist die Beratung mit der Gemeinschaft. Die LSPs sollten sich diese Bemühungen zunutze machen und sie langfristig und auf sinnvolle Weise unterstützen. Es wird erwartet, dass sie die Beteiligung von Organisationen und Einzelpersonen nicht nur begrüßen, sondern diese Akteure auch aktiv in den Prozess mit einbinden. Die Regierung leistet (über den Community Empowerment Fund) finanzielle Hilfe, damit die Gemeinschaft und die Freiwilligenorganisationen gerade für solche Zwecke über eigene Mittel verfügen.

Die Einbindung der Gemeinschaft ist ein komplexer Prozess und ist mindestens an folgende Voraussetzungen gebunden:

- Öffnung nach aussen, insbesondere gegenüber ausgegrenzten Stadtvierteln; die Bewohner sollen sich bewusst werden, dass sie ihre Ansichten äussern und die Dienstleistungserbringer direkt beeinflussen können;
- Zur-Verfügung-Stellen von Möglichkeiten, mit denen die Wünsche der Gemeinschaft und die Vorgänge bei der Wahl von LSP-Mitgliedern auf einen Nenner gebracht werden können;
- Beteiligung einer genügend grossen Anzahl von Gemeinschaftsvertretern an der LSP, sowie deren Schulung und Unterstützung durch vorgezogene Meetings und Briefings;
- Einschreiten der Regierung, sofern sich eine LSP nicht angemessen für das Stadtviertel einsetzt und die Interessen des Stadtviertels nicht genügend berücksichtigt.

Viele dieser Probleme lassen sich am besten im kleinen geografischen Rahmen eines Stadtviertels und weniger auf der Ebene des grösseren, von der LSP abgedeckten Gebietes lösen. Spezielle Anstrengungen müssen unternommen werden, um Interessengemeinschaften, die sich nicht auf einen Ort beschränken, und solche, die aufgrund von geografischen Hindernissen oder sprachlichen Schwierigkeiten nur schwer zugänglich sind, zu beteiligen. Die Regierung ist sich bewusst, dass es nicht immer ganz einfach ist, die oft unterschiedlichen (und manchmal auch konflikträchtigen) Ansichten der Gemeinschaften über die LSP zu vertreten (Social Exclusion Unit 2001: 51, 52).

#### Stadtteilmanagement

Das Stadtteilmanagement packt die Probleme benachteiligter Stadtteile an der Wurzel an. Mit dem Stadtteilmanagement wird eine einzelne Person, ein Team oder eine Organisation, an die sich die Bewohner mit ihren Problemen wenden können, beauftragt. Die Manager, manchmal auch Pathfinder (Wegbereiter) genannt, „übernehmen die Verantwortung an der Front“. Durch Leistungsvereinbarungen, lokale Nachbarschaftsdienste, die Verwaltung eines Auftragsbudgets und/oder Druckausübung auf höhere Regierungskreise unterstützen sie die Dienstleistungserbringer, damit sich diese besser auf die Wünsche und Nöte der Bewohner konzentrieren können. Sie werden entweder von einer Stadtteilmanagement-Partnerschaft oder einem LSP-Partner – z.B. einer Lokalbehörde – eingestellt und von Nachbarschaftsforen und anderen Methoden zur Bürgereinbindung unterstützt (Social Exclusion Unit 2001: 50, 51).

## 6.4 Output und Outcome: Ergebnisse und Schwächen

In diesem Abschnitt werden die bisher erzielten Fortschritte diskutiert und einige Spannungsfelder und kritische Punkte, die im vorangehenden Teil noch nicht angesprochen wurden, beleuchtet.

### 6.4.1 Konkrete Resultate

Auf lokaler Ebene existieren die Neighbourhood Renewal Strategien erst seit 2001. Ihre Wirksamkeit und ihr Einfluss können deshalb nur schwer beurteilt werden. Bisher gibt es nur begrenzte Erfahrungswerte. Darüber hinaus ist es ziemlich schwierig, das Ergebnis und den Einfluss isoliert zu messen. Wie oben gezeigt wurde, stützt sich die NRS auf Erfahrungen mit früheren Programmen ab und kann nicht von Programmen auf der Ebene der Stadtteile und Lokalbehörden getrennt werden. Analog zu diesen Programmen führt auch die NRS neue Instrumente und Finanzierungsfonds ein, deren Hauptziel allerdings in der Förderung von Klarheit, Verantwortlichkeit und Chancengleichheit besteht.

Die NRS musste nicht bei Null beginnen und kann deshalb an einem relativ hohen Standard gemessen werden. Tatsächlich hat die Regierung selbst klare und relativ anspruchsvolle Langzeit- und Planziele gesetzt, die es zu verbessern gilt und die auf Zahlen abgestützt sein müssen. Dennoch wurden die Forschungs- und Evaluierungsprogramme erst vor kurzem in Angriff genommen:

- Die Neighbourhood Renewal Unit arbeitet gegenwärtig an einem Performance Management System, das die Umsetzung der Ziele in konkrete Prozesse, beispielsweise anhand von Low-Level-Monitoring misst.
- Die Suche nach stichhaltigen Indikatoren für die Gemeinschaftsbeteiligung wird fortgeführt. Die Regierung plant die Auswirkungen und Resultate der Gemeinschaftsbeteiligung bei der Stadtteilerneuerung auszuwerten und den Erfolg von drei ihrer Finanzierungsprogramme zur Förderung der Gemeinschaftsbeteiligung abzuklären.
- Die Bürgerbeteiligung wird gemessen. Gegenwärtig wird abgeklärt, wie auf diesem Gebiet quantifizierbare Ergebnisse errechnet werden können: Wie lassen sich die geringen und langsamen Fortschritte bei der Bürgerbeteiligung im Vergleich zu den sichtbaren Fortschritten bei der Reduzierung von Kriminalität, Verkehrsunfällen usw. erklären?
- Es werden Nachbarschaftsstatistiken - sogenannte „Neighbourhood-Statistics“- entwickelt.

### 6.4.2 Resultate

Die deutlichsten Resultate:

- Die Strategie hat erreicht, dass die Koordination zwischen den Regierungsämtern und den Projekten ins Programm aufgenommen wurde. Es wurden Mechanismen geschaffen, die dafür sorgen, dass sie auch dort verbleibt. Die behördenübergreifende Zusammenarbeit wird von höchster Stelle überwacht.
- Das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Zusammenarbeit wurde bis in die unterste Ebene geweckt.
- Dank der Strategie konnten eine begrenzte Anzahl benachteiligter Stadtviertel mit beträchtlichen Summen unterstützt werden.
- Die Stadtteile verfügen über mehr Ressourcen und mehr Personal.

### **6.4.3 Stadtteile mit Entwicklungsrückstand**

In den strukturschwächsten Stadtteilen konnte immer noch kein vernünftiges Basisdienstleistungsniveau erreicht werden. Einige Beispiele: Unzählige Behörden und Bewohner versuchen auf Vorhöfen abgestellte, ausgediente Fahrzeuge loszuwerden (in vielen Gemeinden von höchster Dringlichkeit), Kehricht pünktlich einzusammeln und die Leute daran zu hindern ihre Abfälle wild zu entsorgen (vgl. Projekte in Newham und Brighton). Bewohner von Sozialbauten werden aufgefordert, an den Neighbourhood Renewal-Besprechungen teilzunehmen, sie verlangen aber erst anständig geheizte Wohnungen.

Die NRS schliesst auch den sozialen Wohnungsbau mit ein. Privatvermietungen sind dagegen kein zentrales Thema der Strategie, obwohl viele Leute gar keine andere Alternative haben. Den Gemeindeverwaltungen fehlen die finanziellen Mittel um die nötigen Schritte zu unternehmen, das heisst um die Besitzer von Privatwohnungen zu zwingen für anständige Lebensbedingungen zu sorgen. Es wurde erst in einer begrenzten Anzahl von Stadtteilen mit einer echten und gross angelegten physischen Erneuerung begonnen. "Wenn der bauliche Zustand unserer Stadtteile dem niederländischen Niveau entspräche, könnten wir alle unsere Ressourcen für die soziale und wirtschaftlichen Erneuerung einsetzen."

### **6.4.4 Koppelung von gebietsorientierten Initiativen und den vertikalen Regierungsebenen**

Die Kooperationsmöglichkeiten zwischen den vertikalen Ebenen der Regierung, das heisst zwischen Stadtteilen und Städten oder zwischen Bezirken und regionalen oder nationalen Ebenen, und gebietsorientierten Initiativprogrammen (area based initiatives = ABI) wurden nicht immer voll ausgeschöpft. Im Weiteren wurde die Wichtigkeit der Einbindung von Bewohnern und Stadtvierteln zwar in den Vordergrund gestellt, dabei aber häufig die vorhandene strategische Kapazität innerhalb der Stadtteile überschätzt, insbesondere dann, wenn die Anzahl der Initiativen sehr hoch war. Aus diesen Gründen gab die Regierung eine Untersuchung über die Koordination gebietsorientierter Initiativen in Auftrag (Holman 2002). Die wichtigsten Halbzeitbewertungen dieser Untersuchungen und die Auswirkungen auf die gebietsorientierte Politik, die von der NRU, den LSPs und anderen Arbeitsgruppen berücksichtigt werden müssen, werden im Folgenden zusammengefasst:

- Inzwischen sind die Gemeinden zwar einigermaßen mit gebietsorientierten Initiativprogrammen und den erforderlichen Anpassungen auf der Ebene örtlicher Organisationen vertraut, doch der kontinuierliche Strom von Initiativen stellt eine Dauerbelastung für die lokalen Kapazitäten dar.
- Die meisten gebietsorientierten Initiativen lenken von der Gleichstellungspolitik ab und tragen wenig zu den neuen Denkweisen bei, welche die Kernprobleme der Standarddienstleistungen aufgreifen. Die Chancengleichheit muss in allen Initiativprogrammen gewährleistet sein. Ausserdem müssen sowohl die Zentralregierung als auch die Lokalbehörden stark daran arbeiten, ihre Erkenntnisse aus den gebietsorientierten Initiativen auf die Erbringung von Standarddienstleistungen zu übertragen.
- Zwar unterstützt und verbindet die Regierung die gebietsorientierten Initiativprogramme in den Regionen, aber die GOs (und die regionale Arbeitsgruppe für Koordination) waren bisher unfähig die oft widersprüchlichen Anforderungen der verschiedenen Regierungsbehörden unter einen Hut zu bringen. Die Kluft zwischen wirtschaftlichen und sozialen Programmen als Konsequenz der unterschiedlichen Rollen der GOs und der regionalen Entwicklungsagenturen führt auf lokaler Ebene zu grossen Problemen.

- Partnerschaftsarbeit ist sehr komplex und abhängig von der historischen und geographischen Identität der Gebiete sowie vom Weitblick, den Fähigkeiten und dem Verhalten der Schlüsselpersonen. Die Partner lernen durch kollaboratives Arbeiten und Erfahrungsaustausch an einem Strick zu ziehen. Gemeinsames Lernen und gemeinsame Erfahrungen sollten sowohl bei den lokalen Partnern als auch bei der Zentralregierung sehr hoch bewertet werden.
- Die Geschwindigkeit, mit der die Gemeinden neue wirkungsvolle Methoden der partnerschaftlichen Zusammenarbeit entwickeln, wurde überschätzt. Die benötigte Zeitspanne sollte deshalb jeweils sorgfältig abgeklärt werden. Eine zu grosse Anzahl Partnerschaften steht einer wirkungsvollen Zusammenarbeit nur im Weg. Es besteht sowohl im gesetzlich vorgegebenen als auch im Freiwilligen-/Gemeinschaftssektor noch immer ein hoher Bedarf an Kapazitäten, damit die kollaborative Zusammenarbeit Wirklichkeit werden kann.
- Netzwerke sind nützliche Ergänzungen zu formal strukturierter Zusammenarbeit. Sie kommen dem Bedarf an zwischenmenschlichem und organisationsübergreifendem Informations- und Erfahrungsaustausch entgegen und schützen dadurch vor übermässiger Bürokratie. Effektive Netzwerkarbeit ist zeitaufwändig und sollte gefördert und unterstützt werden.
- Beweise für eine gemeinschaftliche Umsetzung der Strategie gibt es überall, sie geschieht jedoch oft ad hoc und hängt von der Energie und Fantasie der Beteiligten ab. Ein wichtiger Aspekt wäre die Beseitigung von Hindernissen und der verstärkte Ansporn zu partnerschaftlichem Handeln.
- Es werden hauptsächlich einzelne gebietsorientierte Partnerschaftsinitiativen evaluiert, die Wirksamkeit und die Auswirkungen der Gemeinschaftsarbeit werden hingegen kaum berücksichtigt. Um die Unterstützung der gebietsorientierten Initiativprogramme durch integrierte Dienstleistungen zu überprüfen, bedarf es neuer Evaluierungsmethoden. Ferner sollten sich die regionalen Behörden proaktiver an der Zusammenführung nationaler und regionaler Evaluierungen beteiligen und die Netzwerkarbeit bei den Evaluierungen mittels Initiativen fördern.
- Die Mechanismen, die für die Weiterführung erfolgreicher Initiativen als Gesamtkonzept oder als Programme sorgen sollen, sind unzureichend. Für langfristige Nachhaltigkeit gibt es keine Verpflichtung und nur sehr wenig Verständnis. (Neighbourhood Renewal Unit 2002: 128/129).

#### **6.4.5 Bottom-up- oder Top-down-Prinzip?**

Theoretisch kann die Einführung neuer Planziele in allen von der Strategie betroffenen Gebieten durch die Regierung bei den LSPs sowohl in der Anfangsphase der Planung als auch beim Strategiemangements in den Stadtteilen zu Spannungen führen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob in den Stadtvierteln tatsächlich geplant wird und wie die nationalen Ziele lokal umgesetzt werden.

Die NRU betont den Bottom-up-Charakter der Strategie. Die Lokalbehörden müssen nur wenige Bedingungen erfüllen um finanzielle Unterstützung zu erhalten. Eine dieser Bedingungen ist die Existenz einer LSP. Unsere Ansprechpartner bei der NRU erklärten, dass sie nur in sehr begrenztem Mass in die Arbeit einer LSP eingreifen können, auch wenn sie genauestens darüber informiert sind, dass wesentliche Verbesserungen möglich wären.

Nach Ansicht einiger Beobachter und Gemeindevertreter ist die Einmischung der Regierung so gross, dass die Idee, die Wohngemeinden "ans Steuer zu lassen", unter Druck gerät. (Die Regierung



versucht bereits im Anfangsstadium einzugreifen, mit der Absicht, die lokalen Strategien dem nationalen Rahmen anzupassen. Dabei werden Vorschläge der Bewohner zuweilen einfach übergangen.) Die Regierung hat sich in eine schwierige Situation hineinmanövriert. Einerseits erklärt sie die Gemeinschaftsbeteiligung als zentrale Voraussetzung für die basisorientierte Umsetzung der Strategie, andererseits aber legt sie allergrössten Wert auf messbare Ziele, Monitoring und schnelle Fortschritte bei der Projektumsetzung. Dafür verantwortlich ist nach Ansicht einiger Kritiker der hohe Stellenwert, den die Regierung der Messbarkeit beimisst, und ihre Angst, angegriffen zu werden, falls sie den korrekten Einsatz der Geldmittel nicht eindeutig belegen kann. Kommt es zu einer neuen Vereinbarung mit Beratern oder Gemeinden? (Dijkstra 2003).

Die Vertreter von Gemeinden und Stadtteilen sind sich der Spannung bewusst, begrüßen aber die Möglichkeit, die nationale Strategie und ihre Verpflichtungen nach eigenem Ermessen auf ihre Stadtteile anwenden zu können. „Die Regierung legt Planziele fest, wobei ein Planziel nicht zwingend für alle Stadtteile gelten muss, denn es kann vorkommen, dass ein Stadtteil einige Ziele in einem bestimmten Bereich bereits erfüllt.“ (Hollingdean). Die Strategie wird nicht als Diktat empfunden. Im nationalen Rahmen besteht „ein grosser Spielraum für Budgetzuweisungen“ (Newham). Es ist also auch finanziell genügend Freiraum vorhanden. Die Gemeindevertreter räumen jedoch ein, dass sie sich immer und immer wieder auf Diskussionen über Ergebnisse einlassen müssen. Sie müssen Rechenschaft „über die Anzahl der erreichten Ziele, die Qualität der Ergebnisse und über die Anzahl Jugendlicher ablegen, denen langfristig geholfen werden konnte.“ Obwohl quantifizierbare Resultate verlangt werden, lässt man sich auf lokaler Ebene offensichtlich nicht einschüchtern.

Die direkte Diskussion zwischen der NRU und Newham über die Risikobereitschaft wird fortgeführt. Gemäss Newham ist sie ein Eckpfeiler der Stadtteilerneuerung. Als Beispiel wurde eine Diskussion genannt, in der es darum ging, ob Problemkinder durch die Abgabe von Gratis-Mitgliederkarten für den Turnverein auch noch „belohnt“ werden sollen. Das Beispiel zeigt, dass zwischen Zentralregierung und Gemeinden ein gesunder Meinungs austausch stattfindet, bei dem es auch um die Inhalte der Strategie und nicht nur um die Verantwortlichkeit geht. Zugleich beweist es aber auch, dass die Einmischung der Regierung in lokale Projekte zu weit gehen kann.

#### **6.4.6 Der Standpunkt von an der LSP beteiligten Bürgern**

Ist die LSP an andere, ältere oder noch stärker lokal konzentrierte Foren, wie zum Beispiel an Gemeinde- oder Bezirksausschüsse geknüpft und findet die eigentliche Beteiligung in diesen Bereichen statt? Versuchen die LSPs Brücken zwischen den öffentlichen und den privaten Sektoren zu schlagen? Machen sich die LSPs die Macht inoffizieller Netzwerke in lokalen Bereichen zu Nutze? Die (ersten) Antworten auf diese Frage ergeben ein gemischtes Bild. Die Praxis zeigt aber, dass das Zusammenspiel zwischen den offiziellen, auf die externe Intervention ausgerichteten Netzwerken und den inoffiziellen, auf die spontane Entwicklung der Gemeinden ausgerichteten Netzwerken immer noch sehr gering ist. Im Stadtviertel Hollingdean wird die LSP für Brighton and Hove als „distanziert“ bezeichnet. Obwohl nicht direkt vertreten, war Hollingdean von Anfang an mit dabei. Die LSP existiert zwar seit Frühjahr 2002, ist sich nach Aussagen der Befragten jedoch immer noch nicht über ihre eigentlichen Aufgaben im Klaren. In den Städten wurde zwar ein „Neighbourhood Renewal“-Untersuchungsausschuss eingesetzt, die Bürgerbeteiligung in diesem Ausschuss ist allerdings nicht sehr gross. „Wenn man von Gleichstellung spricht, sollte man neben den öffentlichen Diensten auch die Bürger in den strategischen Bereich (und zwar stadt- und nicht nur quartierbezogen) mit einbinden.“ Die LSP von Newham scheint auf gutem Weg zu sein, den Gemeinschaftsforen der Stadtviertel vermehrt Verantwortung zu übertragen und finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

### 6.4.7 *Beanstandungen der Strategieorganisation*

Es werden hauptsächlich Klagen zur Organisation der Strategie und ihrer Sektoren sowie zu den Finanzierungsmethoden und weniger zum nationalen Management laut. Die NRS hat begonnen sich um etwas mehr Zusammenhang und Koordination zwischen den verschiedenen Programmen und Initiativen zu bemühen. Diese Anstrengungen werden zwar allgemein sehr geschätzt, der Weg zum Erfolg scheint allerdings noch lang zu sein. Auf den verschiedenen politischen Ebenen herrscht offenbar ein hohes Mass an Klarheit und Durchblick und eine grosse Kooperationsbereitschaft. Den Beziehungen zwischen den einzelnen Ebenen mangelt es jedoch an Klarheit und Beständigkeit.

Newham, „das finanziell jahrzehntelang zu wenig unterstützt wurde“ kann das Geld bestimmt gut gebrauchen, ist aber „ziemlich unglücklich darüber“, dass es in 18 Monaten 23 Millionen Pfund zuweisen muss. Egal, ob es sich dabei nur um einen „Tropfen auf den heissen Stein“ handelt oder nicht, für eine Gemeinde von der Grösse von Newham (230.000 Einwohner) ist die Zuweisung einer solchen Summe in einer so kurzen Zeit kein Kinderspiel. Die Gemeinden haben sich „über die Bestimmungen hinweggesetzt“ und entscheiden bereits zum Vorneherein, an wen sie die Gelder nach dem festgesetzten Termin vergeben werden. „Wir wollen gemeindeorientierter handeln“ und das braucht Zeit.

Die unzähligen Finanzierungsmethoden der Regierungsbehörden, aber auch der Wohltätigkeitsvereine sind mit viel Aufwand verbunden. „Wir haben beschlossen, die Hand eine Zeitlang nicht mehr aufzuhalten“ (Newham). „Die vielen verschiedenen Finanzierungsmethoden und Führungslinien können etwas verwirrend wirken. Es werden viele Personen und Projekte über gezielte Finanzierung unterstützt“ (Hollingdean). Die Arbeit der Gemeindebeamten von Brighton und Hollingdean hat gewisse Ähnlichkeiten mit den Aufgaben der Mitarbeiter im freiwilligen Sektor: sie müssen ununterbrochen Geld auftreiben.

Einige Projekte werden von Lokalbehörden, Wohltätigkeitsvereinen, regionalen Entwicklungsagenturen oder vom Innenministerium, andere wiederum vom Erziehungsministerium geleitet. Sie werden alle getrennt finanziert und verfolgen unterschiedliche Ziele, betreffen allerdings häufig die gleichen Zielgruppen. Ein Beispiel: In Hollingdean laufen gegenwärtig vier verschiedene, auf die Bedürfnisse der Kinder ausgerichtete Programme.

Das Durcheinander und die Bürokratie an der Basis bestehen weiterhin. Die Spezialfonds führen gelegentlich zu Rivalitäten zwischen einzelnen Stadtvierteln, da die einen mehr Geld zur Verfügung haben als die anderen. (Dijkstra 2003).

Auf die Komplexität angesprochen antwortete die NRU: „Es ist notgedrungenerweise ein kompliziertes Bild, weil auch die Probleme kompliziert sind. Wenn sie einfach wären, hätten wir sie schon längst gelöst.“ Dennoch scheinen die aktuelle und vergangene Regierungen zumindest teilweise für die Komplexität mitverantwortlich zu sein. Nach der Machtübernahme der Labour-Partei wurden in aller Eile unzählige Programme und nationale Initiativen gestartet um die schweren Probleme in den Städten in den Griff zu bekommen. Hinzu kam eine beträchtliche Anzahl privat finanzierter Projekte. Unter diesen Umständen war das Chaos abzusehen. Es musste eine komplexe Initiative her, um die bisherigen miteinander konkurrierenden Programme zu koordinieren.

Die Regierung versucht zu verhindern, dass sich die Komplexität nachteilig auf die Effektivität auswirkt. Ein Beweis dafür ist die Aufmerksamkeit, die der Koordination auf nationaler Ebene zuteil wird. Es besteht zwar die Bereitschaft die Dinge zu vereinfachen, die Richtigkeit des eingeschlagenen Wegs wirft jedoch immer noch angezweifelt. „Es herrschen Zweifel, ob der Aufwand für die Stadteilerneuerung auf nationaler Ebene wirklich so gross sein muss und ob das Geld besser in die Stadtviertel selbst investiert werden sollte.“

### **6.4.8 Die Weiterführung der Gleichstellungspolitik**

Trotz seiner beträchtlichen Höhe ist der Neighbourhood Renewal Fund nur „ein Tropfen auf dem heissen Stein“. In diesem Punkt sind sich die NRU und die lokalen Akteure einig. Der NDC ist finanziell gesehen umfangreicher, jedoch auf 39 kleine Stadtteile begrenzt. Auch diese Summe reicht jedoch nicht aus, um die Kluft zwischen den benachteiligten Stadtteilen und dem Rest Englands zu verringern. (Es muss jedoch klargestellt werden, dass die Fonds eine grosse Hilfe sind. Vor 3 Jahren befassten sich 5 Personen mit Jugendkriminalität, heute arbeiten 70 Mitarbeiter an über 50 Projekten.

Das Hauptziel der Neighbourhood Strategie besteht darin, die Budgetierung für Gleichstellungsfragen durch Versuchs- und Pilotprojekte zu beeinflussen und das Verhalten der Gleichstellungsbüros zu ändern. Gleichstellungsbüros sollten sich vermehrt auf schwache Stadtteile und auf die Vernetzung mit anderen Diensten und Gemeinden konzentrieren, um so für ein umfassendes Stadtteilkonzept zu sorgen. Das Geld aus dem NRF soll helfen die Änderungen in die Wege zu leiten. Mit Geld allein erreicht man aber noch keine Veränderungen. Die Realität und verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, wie schwierig es ist Veränderungen zu bewirken. Die NRS und die über den NRF finanzierten Initiativen werden oft nur als weitere Zusatzprogramme oder Projekte betrachtet. Es besteht die Gefahr, dass sie in Hunderte von Projekten aufgesplittert werden, insbesondere, wenn es so viele Lücken zu füllen und Dienstleistungen zu erbringen gilt.

Und was geschieht, wenn sich der politische Wind dreht oder die finanziellen Mittel aufgrund einer schlechten Wirtschaftslage gekürzt werden? Werden die Dienstleistungen nicht auf ihr ursprüngliches Niveau zurückgeschraubt? In Newham geht man davon aus, dass der kulturelle Wandel – von bisher einem Lehrer, der mit 26 verschiedenen Agenturen verhandeln musste, zu einem in der Schule stationierten, für mehrere Partner arbeitenden Angestellten - bis dahin in vollem Gang ist. Ausserdem wurden die neuen Verpflichtungen ja auf allen Ebenen schriftlich festgehalten.

## **6.5 Schlussfolgerungen**

Die für die Schweiz relevanten Ergebnisse aus dieser Studie werden im Folgenden aufgeführt. Als erstes muss festgehalten werden, dass die Herausforderungen, welche die Schweizer und die englischen Städte bewältigen müssen, nur schwer vergleichbar sind. Benachteiligung wird in der Schweiz mit anderen Massstäben bemessen als in England. Das gleiche gilt für die Statistiken zur Urbanisierung, zum Anteil der ethnischen Minderheiten an der städtischen Wohnbevölkerung und zu ihrer Aufenthaltsdauer in englischen Städten. Die Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus für die Gesellschaft und die enorme Herausforderung Englands in Bezug auf den substanziellen Wiederaufbau von Stadtteilen wurden bereits erwähnt.

### **6.5.1 Regionale Steuerung**

Diese Fallstudie liefert nur wenig Informationen über die Steuerung von Regionen und Agglomerationen. In England scheinen die Steuerungsmöglichkeiten der Behörden in diesem Bereich sehr gering zu sein. Die meisten Aufgaben werden entweder durch die Lokalbehörden, durch die Regierung oder durch deren direkte Zusammenarbeit bewältigt. Die Kooperation zwischen den regionalen Agenturen (RDA, GOs) scheint sehr begrenzt, obwohl die Regierung die Hinderungsgründe erkannt hat. Sie versucht nun die Position der regionalen Behörden, unter anderem durch Demokratisierung (direkt oder über die Vertreter der lokalen Behörden, des freiwilligen Sektors oder der Stadtviertel), zu stärken.

Eine Region im kontinentaleuropäischen Sinn entspricht im Umfang in etwa einer britischen Gemeinde, die, obwohl von unterschiedlicher Grösse, bis zu 300'000 Bewohner umfassen kann. Unsere

Erfahrung im Bereich der gemeindegesteuerten Koordination so umfangreicher Gebiete ist zu gering, als dass wir uns dazu äussern könnten.

### **6.5.2 Einkommenspolitik**

Erstaunlicherweise befasst sich die NRS nicht mit der Höhe der Einkommen oder der Einkommenspolitik. Da die Höhe der finanziellen Sozialhilfe verglichen mit europäischen Normen relativ gering ist, wäre eigentlich eine Strategie oder zumindest eine Diskussion über ein existenzsicherndes Grundeinkommen für Arbeitsunfähige oder über die Problematik der „Working Poor“ zu erwarten gewesen.

Trotz der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und der berechtigten Kritiken (wobei die vertikalen Beziehungen das grösste Problem darstellen – Einzelheiten dazu unter Punkt 4) enthält die NRS interessante Ansätze für die Entwicklung einer (sozialen) Stadtpolitik in der Schweiz. Folgende Elemente sind besonders hervorzuheben:

- Die horizontale Kooperation und Koordination: Zusammenarbeit innerhalb der Regierungsbehörden, der LSPs und des Neighbourhood Managements;
- die Art und Weise, wie die Probleme von der Zentralregierung angegangen werden;
- die Vorgehensweise bei der Strategieentwicklung: Strategieplanungsteams, deutlich erkennbare Mitarbeit von Fachleuten und praxisorientierten Mitarbeitern;
- die innovativen Elemente: nachhaltiges Zukunftsdenken, genau definierte Ziele, Schlüsselverpflichtungen, Statistiken zu Stadtteilen;
- die Vorgabe von Planzielen als eine mutige und ehrgeizige Herausforderung, obwohl sie auch einige Probleme mit sich bringt (Zahlen sind manipulierbar, es besteht Nachahmungsgefahr): die Erhöhung der festgelegten Mittelwerte ist unzureichend;
- die Konzentration auf das Konzept als Ganzes sowie auf nachhaltige Veränderungen anstatt auf kurzlebige Einzelprojekte;
- die Notwendigkeit der Gemeinschaftsbeteiligung als eines der wichtigsten Anliegen der Regierung;
- die Tatsache, dass die Lokalbehörden zwar die Verantwortung tragen, die Entscheidungsgewalt jedoch bei der LSP liegt. Sie empfiehlt den Behörden von Beginn an andere Partner in den Prozess mit einzubeziehen, damit bereits die Ausarbeitung der lokalen Strategie und nicht nur ihre Umsetzung auf gemeinsamer Basis erfolgt;
- die Bedeutung, die dem Lernprozess, dem Informationsaustausch und der Informationsverbreitung beigemessen wird;
- die Innovationen in politischen Bereichen wie Jugendpolitik, Beteiligung örtlicher Gemeinschaften, interkulturelle Aktionen.

## Addendum

### 1. Befragte Personen

Nicky Cambridge, Manager Neighbourhood Renewal Hollingdean (Gemeindebehörde von Brighton und Hove).

Tina Chande, Beraterin für Bürgerbeteiligung, Arbeitsgruppe für Bürgerbeteiligung, Neighbourhood Renewal Unit.

Bill Feinstein, Skills and Knowledge Team-Leader, Neighbourhood Renewal Unit.

Angela Freeman, Mitbürgerin, Vorsitzende der Partnerschaftsgemeinschaft Hollingdean, Brighton and Hove.

Dave Nicholls, Programmmanager, verantwortlich für die Integration von gebietsorientierten Initiativen in Hollingdean (Gemeindeverwaltung Brighton und Hove).

Peter Nicholson, Leiter der Youth Offending Services (Dienststelle zur Prävention von Jugendkriminalität), Newham Youth Offending Team.

Jane Woolley, Leiterin Neighbourhood Renewal, Newham.

### 2. Literatur

Community Development Foundation (2001). Community involvement in local strategic partnerships, research summary.

Dijkstra, Lewis (2003). New Deal voor de wijk, In *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, mei 2003.

The Hollingdean Programme (2002). *Neighbourhood Renewal Year 2 and 3, Neighbourhood Action Plan*. Brighton & Hove Council.

Holman, Christine (2002). *Housing and Regeneration Initiatives in England and Schotland*. The Hague: Dutch Ministry for Housing, Spatial Planning and Environment.

Local Strategic Partnership Task Group (2002). *Brighton & Hove Neighbourhood Renewal Strategy 2002 – 2010*. Brighton & Hove Council.

Neighbourhood Renewal Unit and Regional Co-ordination Unit (2002). *Collaboration and Co-ordination in Area Based Initiatives. Research Report no.1*. London: Department for Transport, Local Government and the Regions.

Newham Youth Offending Team (2002). *Newham Youth Justice Plan*. London Borough of Newham.

Social Exclusion Unit (2001). *A new Commitment to Neighbourhood Renewal. National Strategy Action plan*. London: Cabinet Office.

Social Exclusion Unit (1998). *Bringing Britain together: a national strategy for neighbourhood renewal*. London: Cabinet Office.

Your Newham 2010 Local Strategic Partnership (2002) *Your Newham 2010 Neighbourhood Renewal Strategy*. Newham: LSP

### 3. Referenzen

Neighbourhood Renewal Unit, [www.neighbourhood.gov.uk](http://www.neighbourhood.gov.uk)

Die Neighbourhood Renewal Unit Website zur Unterstützung der Entwicklung von evidenzbasierter Praxis, [www.renewal.net](http://www.renewal.net)

Informationen zur Social Exclusion Unit, [www.socialexclusionunit.gov.uk](http://www.socialexclusionunit.gov.uk)

Informationen zu den Regional Development Agencies (lokale Entwicklungsagenturen ), [www.local-regions.odpm.gov.uk/rda/info](http://www.local-regions.odpm.gov.uk/rda/info)

Informationen zur zukünftigen Entwicklung der Regionen: 'Your region, Your Choice, revitalising the English Regions', [www.regions.odpm.gov.uk/governance/whitepaper](http://www.regions.odpm.gov.uk/governance/whitepaper)

Forschungsergebnisse: [www.urban.odpm.gov.uk/research](http://www.urban.odpm.gov.uk/research), ()

Informationen über die Regierungsphilosophie zu den öffentlichen Dienstleistungen basierend auf den Grundsätzen 'Herausforderung, Vergleich, Beratung und Wettbewerb': [www.local-regions.odpm.gov.uk/bestvalue](http://www.local-regions.odpm.gov.uk/bestvalue)

Informationen zur Arbeit der 'Community Development Foundation': [www.cdf.org.uk](http://www.cdf.org.uk), ()

[www.newham.gov.uk](http://www.newham.gov.uk)

[www.brighton-hove.gov.uk](http://www.brighton-hove.gov.uk) ([hollingdean@brighton-hove.gov.uk](mailto:hollingdean@brighton-hove.gov.uk))

## 7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### Einführung

In diesem Schlusskapitel werden die grundsätzlichen, zuweilen eindrucklichen Beobachtungen aus den untersuchten Fallstudien zusammengefasst und mit den Bedrohungen und Herausforderungen, mit denen Schweizer Städte konfrontiert sind, in Verbindung gebracht. Ein Vorentwurf dieses in Form einer Diskussionsgrundlage präsentierten Kapitels diente an einer Fachtagung, an der sich die Beauftragten der Länderfallstudien, Schweizer Schlüsselakteure und Fachleute trafen, als Ausgangspunkt. Die Ergebnisse der Fachtagung dienen der Vervollständigung der in diesem Kapitel behandelten Themen und der Formulierung der Empfehlungen.

Das vorliegende Kapitel soll und kann weder eine vollständige Zusammenfassung noch ein abschliessender Vergleich der vorangehenden Fallstudien sein. Ziel dieses kurzen Überblicks ist die Darstellung und Analyse von Elementen, die für die Schweiz interessant oder nützlich sein könnten. Vielleicht interessieren sich die Leser auch noch für andere, im Folgenden nicht behandelte Themen oder Ausführungen. Da dieser Abriss kein ausreichender Ersatz für die vorliegenden Fallstudien sein kann, empfiehlt sich ein eingehendes Studium des gesamten Textes.

In einem ersten Teil werden die Entwicklungen, Meinungen und Strategien in Bezug auf die vertikale Koordination und Kooperation beleuchtet. Der zweite Teil befasst sich mit den horizontalen Beziehungen, wie der Kooperation der Städte, der Kantone oder der regionalen Körperschaften, der Politikumsetzung sowie neuer Netzwerke auf Stadt- und Agglomerationsebene. Die horizontalen und vertikalen Beziehungen und Verantwortlichkeiten können allerdings nicht immer voneinander getrennt werden. In einem dritten Teil werden verschiedene, in bestimmten Bereichen vorgenommene Neuerungen vorgestellt. Danach wird die Frage der (finanziellen) Solidarität in den Beziehungen zwischen den verschiedenen politischen Ebenen diskutiert. Der letzte Teil enthält Empfehlungen und fasst einige Diskussionen der Fachtagung zusammen, die zum besseren Verständnis dieser Empfehlungen beitragen sollen.

### 7.1 Neue Regierungsstrukturen zwischen den verschiedenen Ebenen: Rollen und Verantwortlichkeiten in vertikalen Beziehungen

Eine Neustrukturierung der vertikalen Beziehungen drängt sich aus folgenden Gründen auf:

- Neue gegenseitige Abhängigkeiten;
- zunehmende Komplexität der politischen Strukturen und Bedarf nach einer besseren Umsetzung;
- „neue“ Ansichten zum Regieren: Legalismus versus Voluntarismus, Subsidiarität versus direkte (bedingungslose) Dezentralisierung.

#### 7.1.1 *Beziehungen zwischen den Ebenen: Erkennen der neuen gegenseitigen Abhängigkeiten und Bedarf an gegenseitiger Unterstützung*

In dieser Studie wurde mehrfach aufgezeigt, dass die Städte ihre Probleme nicht allein anpacken. Sogar im dezentralisierten Bereich der lokalen Sozialpolitik kann es vorkommen, dass andere Regierungsebenen unterstützend eingreifen und angesichts der Dringlichkeit der Stadtprobleme (wieder) aktiv werden.

Dieser Trend zeichnet sich in stärker zentralistisch organisierten, aber auch in föderalistischen Staaten wie der Schweiz ab.

Nicht nur die Einbindung höherer Regierungsebenen in städtische Belange ist gestiegen. In zahlreichen Gemeinden hat die gemeindeinterne Dezentralisierung stark zugenommen. Die gewählten Bezirks- und Stadträte und Bezirksausschüsse wurden durch Bürgerbeiräte ersetzt. Diese intrakommunale Dezentralisierung scheint in fast allen Bereichen zwei Ziele zu verfolgen:

- die Legitimitätsstärkung der Gemeindepolitik;
- die effizientere Umsetzung der Politik.

Einerseits sind die Städte infolge der zunehmenden Verflechtungen auf Agglomerationsebene und aufgrund der landesweit steigenden Konvergenztendenz und der internationalen Verflechtungen in verstärktem Mass eingebunden. Andererseits sind sie infolge der nachlassenden Einbindung, der schwächer werdenden Nachbarschaftspolitik und der Problemhäufung in den Städten mit Dekonzentration und Dezentralisierung konfrontiert. Natürlich führt die Geschichte der einzelnen Länder und Städte zu erheblichen Unterschieden; trotzdem kann diese Doppelbewegung überall beobachtet werden. Angesichts der besonderen Struktur der Schweiz und ihrer klar unterscheidbaren Machtverhältnisse zwischen den einzelnen Regierungsebenen lassen sich die Ansätze stärker zentralisierter Staaten, wie Grossbritannien und Frankreich, kaum übernehmen. Fest steht aber, dass auch die Schweizer Gesellschaft von diesen Tendenzen beeinflusst wird und die Veränderungen trotz der unterschiedlichen Macht- und Einflussverhältnisse in die gleiche Richtung gehen.

### ***7.1.2 Komplexe Strukturen und Notwendigkeit einer besseren Umsetzung***

Die Politiken und die Beziehungen haben sich oft als sehr komplex erwiesen, denken wir an die Aufgaben bei der Umsetzung des RMI in Frankreich, der NRS in England und der GSP in den Niederlanden (die zusätzlich mit der Komplexität ihres Sozialsicherheitssystems zu kämpfen haben). Obwohl die Rollenverteilung zwischen den Zentral-, Regional- und Lokalbehörden einer gewissen Logik folgt, ist diese Logik häufig nicht systematisch und klar genug. Die Rollenverteilung ist teilweise auf (frühere) politische und institutionelle Machtkämpfe zurückzuführen.

Lösungsansätze für dieses Problem sind:

- mehr Klarheit bei der bestehenden Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Ebenen;
- strukturelle Veränderungen zur Verbesserung der Logik bei der Aufgabenverteilung und Verbesserung der Umsetzungsqualität auf allen Ebenen;
- generelle Dezentralisierung;
- neue Formen der Subsidiarität;
- mehr Bereitschaft zur (freiwilligen) Zusammenarbeit.

Die beiden letzten Ansätze setzen neue Ansichten in Bezug auf die Führungsstrukturen voraus (auch wenn Subsidiaritäts- und Freiwilligkeitsprinzip in Regierungsformen grundsätzlich nicht neu sind).

### **Subsidiarität**

Trotz der komplexen Strukturen werden oft gute Resultate erzielt. Das kostet jedoch eine Menge überflüssige Energie. Befürworter von strukturellen Veränderungen diskutieren über die Dezentralisierung als Lösung für eine bessere Integration der Dienstleistungen. Eine stärkere Dezentralisierung kann das Problem jedoch nicht immer lösen. Die Verfechter der Dezentralisierung scheinen zu ver-



gessen, dass die Machtspiele zwischen den verschiedenen Ebenen und den betroffenen Partnern nicht abreißen werden.

Ein gut organisiertes Subsidiaritätssystem zwischen den verschiedenen Regierungsebenen scheint ein interessanter Ansatz zu sein. Die Subsidiarität sollte nach den drei folgenden Kriterien festgelegt werden:

- die Grösse des Spannungsfeldes Abstand vs. Nähe;
- die Existenz verschiedener Rahmenbedingungen
- die Grösse des Spannungsfeldes Gleichheit vs. Andersartigkeit

Die Ebene, auf der ein spezifisches Problem am besten angegangen wird, muss mit grösster Sorgfalt festgelegt werden. Ein Beispiel: Zur erfolgreichen Umsetzung der individuellen, sozialen und wirtschaftlichen Integrationspläne spielt Nähe eine wesentliche Rolle. Das Lebensumfeld der Bewohner ist in erster Linie das Stadtviertel und erst danach die Stadt oder die Gemeinde. Soziale Dienstleistungserbringer müssen auf dieser Ebene präsent sein und handeln. Für das Monitoring und die Evaluierung hingegen ist ein gewisser Abstand von Vorteil. Eine verstärkte Dezentralisierung dieser üblicherweise der Verantwortung höherer Regierungsebenen unterstellten Aufgaben könnte sie in ihrer Bedeutung abwerten und sich dadurch negativ auf die lokale Mobilisierung und Aktivität auswirken. Die regionale und die nationale Ebene sind für diese Aufgaben besser geeignet. Für die Organisation und die Planung von beruflicher Wiedereingliederung oder sozialen Wohnungen hingegen scheint die Agglomerationsebene zweckmässiger als die Stadtebene, da der lokale Arbeits- und Wohnungsmarkt eher mit den Bedingungen in der Agglomeration zusammenhängen.

Die Regierungen tragen diesem Subsidiarisierungstrend Rechnung, indem sie Aufgaben an untere Ebenen, in casu auf die Städte delegieren (in Frankreich und in der Schweiz). Diese wiederum wälzen sie auf der Suche nach der am besten geeigneten Ebene auf die Agglomerationen oder Regionen ab.

Soll die Agglomeration demzufolge als neue Regierungsebene *gesetzlich* verankert werden oder soll die Agglomerationsebene in Übereinstimmung mit den neuen Ansichten über „gutes Regieren“ eine auf *freiwilliger* Partnerschaft basierende Struktur bleiben?

### **Suche nach dem richtigen Governance-Mix**

Allgemeine Vorgehensweisen, wie Dezentralisierung, Deregulierung und Privatisierung scheinen in diesem Zusammenhang weniger geeignet. Jede Situation, jeder Bereich und jedes Problem sollte im Hinblick auf den zweckmässigsten Governance-Mix genau untersucht werden.

### **Dezentralisierung und auf Ermessen basierendes Versorgungssystem**

In der Diskussion über die Situierung der Sozialsicherheitsregelungen im Spannungsfeld zwischen lokaler und nationaler Ebene sind Ansichten über einen solchen Mix aufgetaucht, die sich zu widersprechen scheinen.

In Norwegen streben einige Befürworter einer koordinierten und integrierten individuellen Unterstützung (massgeschneiderte Interventionen, in grösstmöglicher Nähe zu den betroffenen Personen) auf Gemeinde- und wenn möglich sogar auf Stadtviertelebene eine verstärkten Umlagerung der sozialpolitischen Regelungen auf eine höhere Ebene an. Sie plädieren für eine zentralisierte Koordinierung der Leistungen, während die Sozialämter weiterhin auf lokaler Ebene arbeiten sollen. Dadurch hätten die Sozialämter mehr Zeit für Führungsaufgaben und müssten keine Zeit mehr für aufwändige finanzielle Beurteilungen verschwenden. Hinter dieser Struktur steckt die Idee, dass ein Transfer der finanziellen Regelungen auf die nationale Ebene die Effizienz verbessern würde. Andere Stimmen

wiederum plädieren für eine verstärkte Auslagerung der Sozialhilfeleistungen auf die lokale Ebene. Diese Lösung würde die lokale Koordination verschiedener Interventionsbereiche ermöglichen. Die Befürworter dieser Lösung wollen sich nicht darauf beschränken, finanzielle Unterstützung anzubieten, sondern - soweit es ihre beschränkte Zeit und ihre lokalen Kenntnisse erlauben, auch immaterielle, qualitativ hochstehende Hilfe zu leisten. Es ist ihnen deshalb ein Bedürfnis, die komplexe Koordination zwischen den verschiedenen horizontalen Ebenen zu vereinfachen und die zahlreichen unterschiedlichen finanziellen Regelungen zu verringern. Dabei geht es ihnen nicht um die Abschaffung der individuellen Regelungen für die einzelnen Empfänger, sondern vielmehr um die Reduzierung der (finanziellen) Bürokratie, mit der die Städte konfrontiert sind. Zugleich hoffen sie, damit die Transparenz für die Empfänger und die Sozialarbeiter gleichermassen zu erhöhen.

### ***7.1.3 Die Notwendigkeit bei politischen Aktionen zwischen den Ebenen zu wechseln***

Die nationale Grosstadtspolitik in verschiedenen europäischen Städten hat über die Jahre hinweg gezeigt, wie wichtig es ist, auf allen Ebenen zu arbeiten und diese Ebenen auch jederzeit wechseln zu können. Die Behörden aller Ebenen sollten ihre Politik dem jeweiligen sozialen Problem anpassen können.

Das stadtteilorientierte Konzept hat sich bewährt und die Unzulänglichkeit der Allgemeinpolitik deutlich gemacht. Es hat dazu geführt, dass die Bewohner/die Stadtteile wieder als potenzielle Partner bei politischen Entscheidungen betrachtet und die Probleme und Lösungen an der Basis und in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen (Bewohner, Kunden, Kleingewerbe, Wohnungsgesellschaften, Sozialarbeiter, Vertreter regionaler Dienststellen, Schulen, Gesundheitszentren) formuliert werden. Die Verknüpfung der Bemühungen dieser neuen Partnerschaften mit den stadtpolitischen Prozessen, das heisst die stärkere Ausrichtung der Stadtteile auf die Nachfrage und die Bedürfnisse, hat sich als nicht ganz einfach erwiesen (obwohl in einigen Städten beträchtliche Budget- und Personalverschiebungen in die Stadtteile stattgefunden haben). Sie bedingt strukturelle Veränderungen (Budgetverschiebungen, gut bezahlte Distriktverwalterjobs) und setzt bei den Lokalbehörden ein Umdenken voraus.

Die Grenzen eines solchen Konzeptes, d.h. einer A-priori-Wahl von Stadtteilen oder Stadtbezirken, wurden zwar von den Beobachtern, nicht aber von allen Behörden erkannt. Damit keine Missverständnisse entstehen: Der schwerpunktmässige Einsatz von Geld- und Personalmitteln für die am stärksten benachteiligten Gebiete und Personen und damit auch die verstärkt nachfrageorientierte Arbeitsweise der öffentlichen Dienste ist ein wesentlicher Faktor zur Verbesserung der Lebensqualität der Bewohner. Öffentliche Stellen und andere Einrichtungen können sich auf diese Weise nicht hinter Regeln und Vorschriften verstecken und tatsächlich stattfindende Entwicklungen abstreiten. Dazu bedarf es jedoch einer ständigen Diskussion über die Interaktion der nationalen/eidgenössischen oder regionalen/kantonalen Politik mit den lokalen Aktionen. Obwohl diese Tatsache allgemein bekannt ist, haben die Behörden Mühe, die Prozesse auf Regional- und Agglomerationsebene zu verstehen, geschweige denn sie zu beeinflussen.

### ***7.1.4 Konsequenzen für die Rollen der verschiedenen Regierungsebenen***

Nach der Präsentation dieser eher grundsätzlichen Themen werden einige Diskussionsansätze in Bezug auf die Rollen und Aufgaben der verschiedenen Ebenen aufgezeigt, im ersten Abschnitt unter dem Gesichtspunkt der vertikalen Beziehungen, im zweiten aus einer horizontalen Perspektive.

#### **Auf nationaler Ebene**

In dieser Studie wurden einige nennenswerte Beispiele aufgezeigt:

- Einzelne Ministerien der Landesregierung teilen die Auffassung der Gemeindeverwaltungen über neue Strategien und Projekte. Sie haben ihre Hauptaufgabe, die nationale Führung und Kontrolle, ausgedehnt. Wird diese neue Beteiligung nicht koordiniert, kann sie unbeabsichtigte Folgen haben (Überlastung der Städte und Stadtteile mit Projekten und Initiativen).
- Eine gemeinsame (nationale) Stadtpolitik kann zur Qualität der (sozialen) Stadtentwicklung beitragen. Abgesehen von ihren Unzulänglichkeiten kann eine landesweite Stadtpolitik – egal, ob sie von der nationalen Ebene (England) oder zu gleichen Teilen von der Landesregierung und den Städten (Niederlande) oder von einer dreiteiligen Struktur (Schweiz) getragen wird – doch wesentlich zur Verknüpfung von politischen Zielen und Programmen und dem Ideenaustausch beitragen. Ganz besonders wichtig ist dieser Erfolg in Situationen, in denen die Kompetenzen in mehreren wesentlichen Bereichen über die Jahre hinweg dezentralisiert wurden, ohne dass diese Dezentralisierung von einer Verbesserung der Bedingungen für die Lokalpolitik begleitet wurde (und dort, wo die Kompetenzen schon immer vorwiegend in den Händen der Lokalbehörden lagen). Instrumente, wie zum Beispiel Besuche von externen Fachleuten und gewählten Politikern anderer Städte oder Selbstbeurteilungen der Städte, die der Evaluierung, dem Monitoring und dem gegenseitigen Lernen dienen, können ebenfalls einen wichtigen Beitrag leisten.
- In Ländern, in denen die lokale Sozialpolitik bisher nicht zu den Zuständigkeitsbereichen der Regionen, Provinzen oder Kantone gehörten, sind diese inzwischen auch sozialpolitisch aktiv geworden. Die niederländischen Provinzen beispielsweise streben - zum Teil aufgrund des administrativen Vakuums im Umgang mit sozialen Problemen, die ein regionales Konzept erfordern - eine Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit an.

Angesichts der Spannungen zwischen den Städten und den angrenzenden Gemeinden, der Mobilität der Bewohner und der unterschiedlichen Steuern und Dienstleistungen (Städte verfügen über ein spezielles Angebot an Dienstleistungen, an kulturellen Aktivitäten, usw., während in ländlichen Gemeinden oft ein Mangel an Basisdienstleistungen besteht) wäre es sinnvoll, wenn Schweizer Kantone mit grösseren Agglomerationen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Dringlichkeit der Lage berücksichtigen und Aufgaben im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung übernehmen. Diese Aspekte stellen die Politiker und Verwaltungen nicht nur vor neue Herausforderungen, sie erfordern auch eine Neudefinierung der (finanziellen) Solidarität zwischen und innerhalb der verschiedenen Regierungsebenen. Eine Alternative wäre die Übertragung der Verantwortlichkeiten auf die Bundesebene oder auf die Städte.

In diesem Zusammenhang stellt sich immer wieder folgende Frage: Wie können die nationale Führung und die lokale (bzw. die regionale) Autonomie gleichzeitig gestärkt werden?

*Durch den Einsatz eines offenen Koordinierungsverfahrens?*

Die Bestimmungen des französischen RMI sind in bestimmten Punkten mit dem offenen Koordinierungsverfahren der Europäischen Union vergleichbar. Die Aufgaben und Ziele werden auf zentraler Ebene (oder gemeinsam) festgelegt, die Lokalbehörden können jedoch selbst über die Methoden und Mittel zur Umsetzung der Aufgaben und Ziele entscheiden. Mit der weiteren Dezentralisierung des RMI wurde dieser Grundsatz sogar noch verstärkt. Eine der Stärken des französischen RMI ist der breite, aber streng geregelte Rahmen, in dem Lokalbehörden (die „Départements“) agieren können.

Wie scharf wurden die Ziele formuliert? Wie gross ist der Handlungsspielraum der Lokalbehörden? Wie genau wurde der Rahmen festgelegt? Die britische und die niederländische Fallstudie zeigen, wie wichtig diese Fragen sind:

- Die auf nationaler und teilweise auch auf lokaler Ebene formulierten Ziele sind oft zu vage und zu weit gefasst und konzentrieren sich nicht genügend auf die Reduzierung des Problems selbst. Die Ziele müssten vor allem im sozialen Bereich genauer formuliert werden.
- Die Städte sind nicht immer fähig klare Ziele festzulegen: die Stadtprogramme sind sich zu ähnlich und tragen den lokalen Besonderheiten nicht Rechnung (sie sind allzu oft nur eine Kopie).
- Die Stadtprogramme sind dadurch zuweilen nicht genügend auf die Bedürfnisse der einzelnen Städte zugeschnitten. Die Städte legen nicht klar fest, welche Prioritäten sie setzen und wie sie ihre stadtspezifischen Ziele erreichen wollen.
- Darüber hinaus werden die meisten Ziele im Sinne von organisatorischen und administrativen Zielen formuliert und nicht im Sinne von Lösungen für ein gesellschaftliches Problem.

*Oder durch spezifische Zielsetzung bis hin zur gemeinsamen Agenda?*

In welchem Umfang sollte eine Zentral-, Föderal- oder Bundesregierung versuchen Ziele zu formulieren? Obwohl es sich um politische Ziele handelt, die grundsätzlich auf Landesebene festgesetzt werden können, sprechen doch mehrere Gründe dagegen. Wie in der niederländischen Fallstudie deutlich wurde, waren landesweite spezifische Ziele nicht sonderlich erfolgreich. Dadurch könnte der Eindruck noch verstärkt werden, dass es sich bei der Stadtpolitik um eine apolitische, technokratische Angelegenheit handelt. Haben alle Städte dieselben Bedürfnisse? Streben sie die gleichen Ziele an? Gibt es keine Zielkonflikte? Eine mögliche Antwort auf dieses Problem könnte darin bestehen, weniger Ziele zu formulieren und vermehrt in gemeinsame Anstrengungen zur Ausarbeitung einer lokalen, besser noch einer regionalen Agenda zu investieren. Den Regionen müsste dabei allerdings grösstmögliche Freiheit bei der Übertragung der allgemeinen Ziele auf ihre eigene Situation und bei der Formulierung ihrer eigenen Strategien zugestanden werden (die jüngsten Entwicklungen der niederländischen GSP gehen in diese Richtung). Die Arbeit an einer gemeinsamen regionalen Agenda kann das geteilte Verantwortungsbewusstsein für Probleme fördern.

### **Es müssen aussagekräftigere Indikatoren ausgearbeitet werden**

Ist es möglich, einen Katalog mit Zielvorgaben und Indikatoren zu erstellen, der begrenzt und doch umfassend genug ist um die Fortschritte der Vitalität und der Lebensfähigkeit der Städte und ihrer Bezirke zu messen? Ein verstärkt wirkungsorientiertes Monitoring, das dem Outcome mehr Bedeutung beimisst als dem Output (= lancierte Programme und Projekte), würde mehr Aussagekraft besitzen. Zumindest würde es Anhaltspunkte über die relative Effektivität der Städte und der Dienstleistungen (der Regierung) liefern.

Die Neighbourhood Renewal Unit in England versucht auf diese Weise vorzugehen. Es stellt sich die Frage, ob ein Land überhaupt auf vergleichbare Indikatoren und Parameter verzichten kann.

### **Qualitätsverbesserung der Lokalpolitik ist genauso wichtig wie die Übernahme von Verantwortung**

Im Idealfall hört sich die Landesregierung den Standpunkt der Lokalbehörden zu den spezifischen Stadtproblemen an. Sie verfügt über Experten mit der nötigen einschlägigen Erfahrung und den erforderlichen Kenntnissen über „gute“ und „schlechte“ Praktiken, die als Berater beigezogen werden können. Natürlich ist Verantwortlichkeit ein entscheidendes Element. Die Gemeinden müssen in der Lage sein, den wirksamen Einsatz der Ressourcen zu belegen. Genauso richtig ist, dass die Formulierung von Verantwortlichkeitskriterien die Gefahr einer Uniformisierung mit sich bringt. Es ist

deshalb wichtig, dass die Landesregierung – abgesehen von dieser Art von “Verantwortlichkeit” – die Lokalbehörden im wesentlichen Mass unterstützt: mit Ideen, durch den Zugang zu nationalen und internationalen Beispielen für gute und schlechte Praktiken, aber auch durch die Förderung von Risiko- und Experimentierbereitschaft und durch die Gewährung von Handlungsfreiraum. Auch die Verantwortung für die Qualitätsverbesserung könnte der Landesregierung übertragen werden.

Die Anwendung des britischen Modells der Policy Action Teams (mit der Teilnahme von Vertretern aus allen Ebenen, öffentlichen Beamten und Fachleuten) würde das gegenseitige Lernen und Verständnis in Bezug auf (un)beabsichtigte Folgen verbessern. Gleichzeitig würde die Sensibilität der verschiedenen Akteure für gemeinsame Anstrengungen der verschiedenen Politikbereiche erhöht. Tripartite Arbeitsgruppen mit einer breit angelegten Agenda sollten in der Lage sein – oder in die Lage gebracht werden – die gleichen Aufgaben zu erfüllen.

### **Auf regionaler und lokaler Ebene**

Das anhaltende Ringen um die Einführung von formalisierter interkommunaler Kooperation wirkte frustrierend und löste Misstrauen aus. Vielleicht muss die freiwillige Zusammenarbeit noch weiter verstärkt werden. Die Städte und Provinzen/Kantone können nach Kooperationsmöglichkeiten suchen, die auf Komplementarität beruhen (aus den Unterschieden zwischen den grössten Städten und den kleineren/ländlichen Gemeinden in der Umgebung wird Nutzen gezogen), um die Nebenefekte des Wettbewerbsdenkens zu vermeiden (d.h. alles Gute an sich zu reißen und sich das Schlechte vom Leib zu halten). Es wurden bereits einige positive Anzeichen für diese Tendenz erwähnt:

- Arbeit an einer regionalen Agenda, verknüpft mit neuen lokalen Agenden;
- Provinz-/kantonsübergreifende Stadtprogramme, die auf gegenseitiges Lernen, Austausch, Erkennen von gemeinsamen Interessen usw. ausgerichtet sind.

### **Eine landesweite Stadtpolitik, auch für die Schweiz?**

*“Jeder Nachteil hat auch einen Vorteil” (Johan Cruyff)*

Eine landesweite Stadtpolitik, unabhängig von ihrer Form, kann enorm viel zur strukturellen und kulturellen Verbesserungen der lokalen Sozialpolitik beitragen. Daher besteht die grösste Herausforderung darin, die Bürokratisierung der landesweiten Stadtpolitik, sei sie ganzheitlich oder auf spezifische Bereiche beschränkt (z.B. Sozialhilfe), zu verhindern. Wie soll vermieden werden, dass der wichtige Grundsatz der Integralität zu einem bedeutungslosen Leitsatz verkommt? Und wie soll verhindert werden, dass die Stadtpolitik zu einer Arena für laufende, aber ziemlich kraftlose Projekte wird?

Die Schweizer Struktur mit ihren 26 verschiedenen politischen Systemen und zahlreichen Schwerpunkten könnte sich am Ende als gutes Beispiel erweisen. Sie könnte die Schweiz davor bewahren, in Gleichförmigkeit und bürokratische Abstraktheit abzugleiten, unabhängig davon, welche Form die zukünftige bundesweite Stadtpolitik annehmen wird. Auch bei der Schaffung der richtigen Voraussetzungen für eine situationsspezifische Analyse einer Region oder Agglomeration kann sie von Vorteil sein. Dazu braucht es allerdings einen starken Willen voneinander zu lernen und sich für neue Kooperationsformen einzusetzen. Die Kantone könnten sich aktiver an der Ausarbeitung des Sozialprogramms beteiligen. Damit ist nicht gemeint, dass sie Bestimmungen erlassen sollen, sondern dass sie sich der Sozialprobleme, die nicht nur, aber in konzentrierter Form in den Städten auftreten, annehmen.

Die Kantone sowie ihre Ausschüsse und Arbeitsgruppen (z.B. SODK) könnten sich in folgenden Bereichen verstärkt einsetzen:

- Förderung der politischen Initiative (Experimentierbereitschaft);
- Erleichterung des Informations- und Ideenaustauschs;
- Unterstützung der integrierten Politik; Barrierenabbau zwischen den einzelnen Bereichen auf allen Ebenen zugunsten von gemeinsamen Anstrengungen zur Lösung von komplexen Problemen der Stadtgebiete;
- Gemeinschaftliche Entwicklung eines Programms für (soziale) Stadterneuerung. Zusätzlich zu einem nationalen Programm (ausgehend von den bestehenden tripartiten Arbeitsgruppen) könnten die Kantone und Städte an regionalen, gebietsorientierten Programmen arbeiten;
- Die Agenda muss die Verpflichtung enthalten, dass folgende Punkte genauer definiert werden:
  - dringlichste Probleme;
  - Erkennen der Problembeschaffenheit und der besten Ebene, diese Probleme anzugehen;
  - Vorteile finden, vorteilhafte Situationen oder Regelungen zur Verbesserung der Komplementarität und Vermeidung von Wettbewerbsdenken: starke Regionen erfordern starke Städte und umgekehrt;
  - Wege, um durch die Kooperation der Gemeinden gemeinsame Vorteile zu schaffen.

## **7.2 Neues Regieren auf verschiedenen Ebenen: Wege der horizontalen Kooperation und Koordination**

### **7.2.1 Zentrale Ebene**

Auf zentraler Ebene gibt es gute Gründe, die interne Koordination innerhalb der Regierung, d.h. zwischen den Ministerien und den Ämtern, weiter voranzutreiben. Wenn eine integrierte Politik angestrebt wird, muss die Koordination auf allen Ebenen besser funktionieren. Koordinationseinheiten können dies durch kombinierte Einsatzgruppen, behördenübergreifende Arbeitsgruppen oder durch Verbindungsbeamte in allen relevanten Ämtern erreichen.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Aktivitäten dieser koordinierenden Körperschaften innerhalb der Ministerien oder in Verbindung mit spezialisierten Dienststellen nur von nebensächlicher Bedeutung sind. Eine Ausnahme bildet die Neighbourhood Renewal Unit in Grossbritannien, die dem Büro des Vizepremierministers unterstellt ist und regelmässig Zusammenkünfte für hochrangige Regierungsbeamte aller Ministerien veranstaltet. Sofern sie auf einer genügend hohen politischen Ebene angesiedelt werden, können solche Körperschaften also auch Einfluss nehmen.

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Koordination auf nationaler Ebene ist die Übertragung der allgemeinen Verantwortung für bestimmte Stadtviertel von einem Ministerium auf ein anderes. So überlässt zum Beispiel in den Niederlanden das Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt (VROM) die Verantwortung für einige sehr schwache Stadtviertel (mit akzeptablen Wohnbedingungen) dem Ministerium für Soziales und Arbeit (VWS). Dahinter steckt die Idee, dass das Ministerium mit den grössten Aufgaben in einem bestimmten geografischen Bereich eine Führungsrolle bei der Entwicklung der integrierten Politik übernimmt.

### **7.2.2 Kooperation zwischen den Städten**

Die Kooperation zwischen den Städten ist für die Umsetzung der lokalen Sozialpolitik nur in begrenztem Mass von Bedeutung. Damit ist nicht gemeint, dass die Zusammenarbeit unwichtig ist, sondern nur, dass sie indirekt funktioniert. Einerseits können die Interessen der Städte auf kollektive und deshalb auch überzeugende Weise auf anderen Regierungsebenen vertreten werden, andererseits fördert und unterstützt die Zusammenarbeit das Voneinander-Lernen. Beispiele dafür gibt es in allen Ländern mit Stadtgemeinschaften. In einigen Fällen beschränkt sich die Zusammenarbeit auf bestimmte Bereiche.

In den Niederlanden wurden mit der Entwicklung gemeinsamer Monitoring- und Evaluierungsinstrumente positive Ergebnisse erzielt. Die Instrumente bestanden in einer Kombination aus Selbstbeurteilung und Besuchen externer Experten, wie stellvertretende Bürgermeister (Stadtträte) anderer Städte und Vertreter der Provinzexekutiven. Ausserdem wurden Expertenpools gebildet, die den Städten auf Wunsch beratend zur Seite stehen.

In einzelnen Städten spielt die Provinzbehörde eine aktive Rolle bei der Schaffung eines Städtetzwerks, das gegenseitige Lernprozesse organisieren und die Unterstützung stärker regional und weniger national ausrichten soll.

Obwohl nationale und städteübergreifende Kooperation wichtig ist, liegt der Schwerpunkt der horizontalen Kooperation im Rahmen dieser Studie auf der Lokalebene, das heisst auf der Zusammenarbeit zwischen Städten und ihren Nachbargemeinden (Agglomerationen, Stadtregionen) sowie zwischen den verschiedenen Partnern innerhalb der Städte.

### **7.2.3 Kooperation in Regionen und Agglomerationen**

In den im Rahmen dieser Fallstudie untersuchten Ländern ist die Agglomerationsebene nicht mit einer offiziellen Regierungsebene gleichzusetzen. Sie ist eine freiwillige Gemeindeorganisation. Wie bereits angesprochen, können die Kompetenzen für diese Ebene demzufolge nur von der unteren Ebene delegiert werden. In manchen Fällen wurden diese Kompetenzen bereits von einer höheren Ebene auf die Gemeinden übertragen. Trotz der Komplexität dieses Vorgehens wurde bisher von keiner Seite vorgeschlagen, die Agglomerationen in eine weitere offizielle Regierungsebene umzuwandeln. In Frankreich haben Agglomerationen einen eigenen assoziativen Status, der durch die Regierung reguliert wird. In den Niederlanden steht die Einführung eines solchen Status gegenwärtig zur Debatte.

In Agglomerationen mit eigenem Status wird das Ausmass der freiwilligen, auf gemeinsame Ansichten gestützten Zusammenarbeit und die Bereitschaft, eine gemeinsame Agenda auszuarbeiten, als positiv beurteilt.

Dennoch war die zögerliche Zusammenarbeit verschiedener Akteure nicht zu übersehen. Sie ist auf ihre Machtposition auf Regional- oder auf Agglomerationsebene und auf den eventuellen Machtverlust, den sie durch die Übertragung von Kompetenzen (meistens durch Delegation) auf eine andere Ebene erleiden könnten, zurückzuführen. In den Niederlanden haben die Städte (Gemeinden), in Frankreich die Departements und in der Schweiz die Kantone am meisten zu verlieren. In England entscheiden weder die Städte noch regionale Körperschaften, sondern einzig und allein die Zentralregierung über die Zukunft der Regionen.

Von England und den Niederlanden gibt es bezüglich effektiver Kooperationsmethoden nicht viel zu lernen. Die Behörden dieser beiden Länder sehen sich allein aufgrund der grossen Anzahl alter und neuer, sich schnell entwickelnder städtischer Regionen bereits seit längerer Zeit viel stärker zur Zusammenarbeit gezwungen, als dies in der Schweiz der Fall ist. In diesem Bereich wurde eine Menge

positiver und negativer Erfahrungen gesammelt, die ein intensiveres Studium der Urbanisierungsprozesse und der entsprechenden städtischen Gesellschaften rechtfertigen würden. Die niederländische Fallstudie hat gezeigt, dass einer der grössten Fehler der GSP darin bestand, dass sich die Städte zu stark auf die Einbindung ihrer Nachbargemeinden in eine auf einer städtischen Region basierende Struktur konzentrierten. In städtischen Regionen ist der gegenseitige Austausch zwischen Städten und ihren Nachbargemeinden unter Berücksichtigung der Interessen aller beteiligten Partnergemeinden für die Zusammenarbeit unabdingbar. Dazu müssen die Unterschiede genutzt und Gemeinsamkeiten gesucht werden, damit die negativen Folgen des Wettbewerbsdenkens beseitigt oder zumindest verringert werden können. Sowohl die Vereinheitlichungstendenz als auch der Wettbewerb führen zu suboptimalen Ergebnissen. Die Folge sind zu viele Einkaufszentren, zu viele Industriegebiete, zu wenig erschwingliche Wohnungen, usw.. Auch die Nutzung von Wissen und Infrastruktur in den Städten ist suboptimal (z.B. in Bezug auf Pflegedienstleistungen; das Pflegedienstleistungsangebot ist auf dem Land wesentlich geringer). Die Städte konzentrieren sich zu sehr auf die offizielle Kooperation und auf die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten mit ihren Nachbargemeinden und übersehen dabei wichtige Fakten und Entwicklungen.

#### **7.2.4 Lokale Vernetzung: Lokale Partnerschaftsbeziehungen**

Eines der Hauptdiskussionsthemen der lokalen Partnerschaften ist die Frage, wie die lokalen Behörden die gewünschte Führungsrolle erfüllen, indem sie zum Beispiel integrierte Dienstleistungen für Beschäftigung und Einkommen anbieten und die Wohngebietserneuerung regulieren und leiten. Die lokalen Behörden sind oft mit dem Problem konfrontiert, dass die Hauptakteure und Interessengruppen aufgrund finanzieller Interessenskonflikte oder, weil sie auf einer anderen Ebene organisiert sind und einem anderen Verantwortungsbereich unterstehen, nicht geführt werden wollen bzw. nicht geführt werden können.

In solchen Situationen muss die lokale Behörde ihre Rolle ständig anpassen.

- Sie muss in Situationen die Führungsrolle übernehmen, in denen sie nicht erwarten kann, dass ihre Partner im öffentlich Interesse handeln, z.B., wenn die Lokalbehörde einen Platz zur Einrichtung eines Obdachlosenheims oder Drogenzentrums sucht;
- Sie muss regulierend eingreifen, falls es an genügend Vorschriften für das Zusammenleben mangelt (z.B. in Verkehrsangelegenheiten);
- Manchmal sollte die lokale Behörde lediglich vermittelnd zwischen Partnern eingreifen, welche fähig und kompetent genug sind um ihre Probleme selbst zu lösen, die gegenseitige Hilfe aber benötigen und Mühe haben Wege der Zusammenarbeit zu finden;
- In anderen Fällen spielt die lokale Behörde für einzelne Akteure eine rein unterstützende Rolle.

Alle Ebenen treffen sich auf Bezirks- oder Stadtteilebene. Die Integration der Dienstleistungen, die Zusammenarbeit und das gegenseitige Lernen der aktiven Fachkräfte ist deshalb von zentraler Bedeutung.

Die meisten Politiker und Experten sind sich einig, dass soziale Probleme nur gelöst werden können, wenn der wirtschaftliche und der physische Sektor gemeinsam an einem Strang ziehen. Umgekehrt können Probleme physischen Ursprungs ohne die Mithilfe des sozialen Sektors nicht richtig angepackt werden. Der Bau und der Wiederaufbau von öffentlichen Plätzen (Bahnhöfe, Parkanlagen, usw.), Wohngebieten und sogar ganzen Stadtteilen ist ohne Kenntnis und permanentes Monitoring von sozialen Bewegungen und Entwicklungen nicht möglich.



### 7.3 Neuerungen in der Sozialpolitik

Die Fallbeispiele für diese Studie wurden nicht nur aufgrund der Führungsstrukturen zwischen und innerhalb der Regierungsebenen und in Bezug auf die Gesellschaft, sondern auch im Hinblick auf nennenswerte Erneuerungsstrategien und Ansätze zur Beseitigung von negativen und zur Stärkung von positiven Entwicklungen ausgewählt. Diese Beispiele werden hier nochmals kurz aufgeführt. Sie sind in den jeweiligen Kapiteln ausführlicher beschrieben.

#### 7.3.1 *Gebietsorientierte Politik: stärker fokussierte Politik*

In den letzten zehn Jahren ist das Bewusstsein gestiegen, dass situationsspezifische Denkweisen sinnvoller sind als problemorientierte Ansätze. Dies bedeutet, dass von den Bedrohungen und Ängsten eines Gebietes und seiner Bewohner ausgegangen werden muss, um die Gesamtsituation mit einem integrierten Konzept in den Griff zu bekommen.

Das gebietsorientierte Vorgehen hat jedoch auch seine Kehrseiten. Es könnte das schlechte Image der betroffenen Stadteile weiter verstärken und die Versuche, Wohngebiete und Stadtviertel wiederzubeleben, zunichte machen. Die britische Regierung hatte den Mut, diese Probleme auf eher unorthodoxe, direkte Art anzugehen, indem sie ihre Stadterneuerungspolitik auf die 88 am stärksten benachteiligten Stadtteile beschränkte. Vielleicht hatte sie angesichts des schlechten Zustands dieser 88 Stadtteile auch gar keine andere Wahl. Die niederländische Regierung ist ihrem Beispiel gefolgt und hat einen auf 56 Stadtteile ausgerichteten Plan gestartet.

#### 7.3.2 *Mainstreaming und Verbesserung von bestehenden Dienstleistungen*

Einzelne Projekte, auch wenn sie über hohe finanzielle Mittel verfügen, bleiben "Tropfen auf den heißen Stein", wenn sie nicht längerfristig in das Gesamtkonzept integriert werden. Oft werden kurzlebige Projekte ohne Zukunftsvision gestartet. Eine klare Verpflichtung, die Budgetierung für Gleichstellungsfragen zu beeinflussen und das Verhalten der Gleichstellungsbüros zu ändern, wie das in der Neighbourhood Renewal Strategy der Fall ist, bewirkt kulturelle Veränderungen innerhalb der Organisationen und strukturelle Verschiebungen in Bezug auf den Einsatz der Ressourcen. Sicherlich können solche Veränderungen nur durch Versuchs- und Pilotprojekte bewirkt werden. Doch ist es überhaupt sinnvoll, solche Aktionen zu finanzieren, solange keine klare Vision über ihren Beitrag zur Gleichstellung existiert?

#### 7.3.3 *Integration von Arbeits- und Einkommensdienstleistungen*

Obwohl das französische Fallbeispiel aufgrund der strukturellen Komplexität und der Machtspiele zwischen den Partnern resultarmässig nur begrenzt erfolgreich ist - wobei mit 85% aller Leistungsbezüger individuelle Verträge abgeschlossen wurden - zeigt es die wesentlichen Voraussetzungen für die Integration der Dienstleistungen an der Basis. Erwähnt wurden:

- Eingliederungsverträge: Eine der besonderen Merkmale des französischen RMI ist der Grundsatz, dass jeder Leistungsbezüger mit den Behörden einen Eingliederungsvertrag abschliessen muss. Die Behörden müssen jedem Betroffenen, der sich mit der Unterzeichnung des Vertrags dazu verpflichtet, an diesen Massnahmen teilzunehmen, Eingliederungsmassnahmen anbieten;
- Eine breite Perspektive der sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung mit besonderem Augenmerk auf die Wohnsituation und die Gesundheit Arbeitsloser. Sie wird für die einzelnen Leistungsbezüger als notwendig erachtet und ist zudem ein Weg, um das System leistungsstärker zu machen;

- Zusammenarbeit zwischen dem Arbeitsmarkt und dem kommunalen Sozialdienst innerhalb der so genannten gemischten Unterstützungsteams;
- Integrationslogbuch als weiteres interessantes Merkmal des Konzeptes von Rennes;
- Die Notwendigkeit, von der Ansicht wegzukommen, dass Networking und berufliche Neuerungen nur vom Willen einiger Sozialarbeiter abhängig sind. Kontinuität wird über die Festigung von guten Beziehungen zwischen den Sozialarbeitern und verschiedenen Einrichtungen, die über Partnerschaftsverträge miteinander verbunden sind, sowie über die offizielle Verbreitung von Inhalten innovativer Ansätze gewährleistet;
- Es muss erwähnt werden, dass diese Formen der Dienstleistungserbringung oftmals aus Gründen der Effizienz eingeführt werden. Unsere Ansprechpartner bestehen hingegen darauf, dass das Hauptkriterium die Wirksamkeit der Leistungserbringung sein sollte.

### **7.3.4 *Einrichtung von (nachfrageorientierten) integrierten Dienststellen***

#### Voraussetzungen

- Die Einrichtung von nachfragegesteuerten Dienststellen (wie z.B. die Zentren für Sozialversorgung in Madrid) muss sorgfältig vorbereitet werden. Sie kann zu neuen Nachfragen führen oder bisher unerkannte Bedürfnisse an die Oberfläche bringen.
- Flexible Handhabung: Schaffung einer starken und funktionsfähigen Struktur anstelle einer starren und/oder ständigen Einrichtung. Wenn diese Dienststellen erfolgreich sein sollen, müssen Änderungen möglich sein und die Struktur muss neuen Entwicklungen angepasst werden können und für diese offen sein. Dies setzt einen ständigen Lernprozess voraus.
- Die Unterstützung von Politik und Wirtschaft wurde in der Madrider Erfahrung als wichtig eingestuft. Die politischen Parteien behandelten die Sozialleistungen mit hoher Priorität, was zuvor nicht der Fall war.

Die Einrichtung der Zentren in Form von One-Stop-Shops hat folgende Vorteile:

- Zwischen den drei Regierungsebenen findet ein Informationsaustausch statt; das ist deshalb bemerkenswert, weil sich die direkte Kooperation der Sozialversorgungszentren sonst auf eine einzige Ebene beschränken würde.
- Die Verfahren wurden vereinfacht und es wurden allgemeine Kriterien zur Verfahrensweise in den verschiedenen Dienstleistungsbereichen entwickelt.
- Es besteht die Möglichkeit, Daten im Hinblick auf Verwaltungsprozesse zu sammeln.
- Die gestiegene Dienstleistungsqualität wird allgemein anerkannt.
- Die Arbeitskräfte sind motivierter; die Zentren beschäftigen viele junge Leute als Sozialarbeiter oder in anderen Funktionen.
- Die Bürgernähe ist ein Erfolgsfaktor. Sie ermöglichte die Zusammenarbeit mit Case Managern, schuf eine bessere Kenntnis der Bedürfnisse der Bürger und bewirkte dadurch, dass mehr Kunden die Zentren aufsuchten.

### **7.3.5 *Der Arbeitsmarkt & die Modernisierung der sozialen Sicherheit***

Der Arbeitsmarkt bleibt (Norwegen) oder wird (Niederlande) zum wichtigsten sozialpolitischen Instrument bei der Bekämpfung der Armut und der sozialen Isolierung von Familien und Kindern. Dennoch wird mehr und mehr anerkannt, dass die „moderne Armut“ dauerhafte und moderne Sys-

teme zur Unterstützung und sozialen Versorgung benötigt. Gemeint sind angemessene Hilfsmassnahmen, gute Qualität der Pflegeleistungen und ein Überdenken der Aufgaben- und Verantwortungsverteilung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, gleichgültig, welcher Stellenwert der Arbeitsmarktintegration zugewiesen wird. In Grossbritannien ist diese Tendenz jedoch am wenigsten sichtbar.

### **7.3.6 Moderne Familienpolitik**

Das norwegische Beispiel zeigt, dass eine moderne Familienpolitik auf einen gleich hohen Anteil von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtet sein sollte. Voraussetzung dafür ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Solche politischen Grundsätze wirken sich stark auf die Arbeitsmarktpolitik, die soziale Sicherheit, die Dienstleistungen – sowohl in Bezug auf die Art der Dienstleistungen, die geografische Lage und die Öffnungszeiten – und die zeitliche und räumliche Organisation der Stadt aus.

Es könnte interessant sein, folgende Elemente der Familienpolitik zu diskutieren:

- Elternurlaub & Väterquote;
- Frauenquote in der Politik (und auf der Führungsebene von Privatunternehmen);
- das Instrument des “Gender Budgeting”;
- die Einführung von bezahlter Freistellung für die Krankenpflege von Kindern und die Betreuung von Verwandten und Freunden;
- die Diskussion über Arbeitszeiten & die zeitliche Planung von Versammlungen (damit die Kinder zur Tagesstätte oder zur Schule gebracht und dort wieder abgeholt werden können).

## **7.4 (Finanzielle) Solidarität**

Folgende Themen in Bezug auf die finanzielle Solidarität sind im Rahmen der untersuchten Fälle und in Anlehnung an die im Kapitel über die Schweiz festgelegten Prioritäten wichtig:

- die Aufteilung von organisatorischen und finanziellen Aufgaben der Sozialhilfe auf die verschiedenen Regierungsebenen;
- die Ausdehnung der finanziellen Autonomie der Städte im Zusammenhang mit ihrer lokalen Sozialpolitik;
- die Solidarität zwischen den Städten und den Nachbargemeinden;
- die Solidarität zwischen reicheren und ärmeren Stadtteilen innerhalb und zwischen den einzelnen Städten.

### **7.4.1 Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe**

Die Diskussion zu diesem Thema dreht sich um drei Hauptpunkte:

1. Soll die Finanzierung der Sozialhilfe auf Stadtebene durch die Städte, die gezwungen sind im Sozialsicherheitssystem “Lücken” zu füllen, oder durch die Städte, die ihre Sozialleistungen nach eigenem Ermessen anpassen können, gewährleistet werden?
2. Soll die Organisation der Sozialhilfe auf Stadtebene auf der Schaffung von guten allgemeinen sozialen Dienststellen, die eine massgeschneiderte Betreuung bieten können, oder auf die Durchsetzung von sozialen Rechten (Gleichstellung der Bürger) beruhen?

3. Soll sich der Verantwortungsbereich auf die Organisation der Mindesteinkommensregelung oder auf die Organisation der sozialen und wirtschaftlichen (Wieder)Eingliederung von Sozialleistungsbezügern beziehen?

Auf die mangelnde Kohärenz des schweizerischen Sozialsystems (Mindesteinkommensregelungen) wurde bereits hingewiesen. Es wurden nie Anstrengungen unternommen, um die verschiedenen Sozialbestimmungen mit ihrer unterschiedlichen Geschichte zu harmonisieren. Die schweizerischen Sozialversicherungen sind nicht unter einem Dach zusammengeschlossen, sondern voneinander getrennte Einheiten.

Im französischen System besteht eine klare Trennung zwischen der finanziellen Verantwortung für das Mindesteinkommen (Zentralregierung) und der Organisation der Wiedereingliederungsmassnahmen (das Departement – oft an die Städte delegiert oder in Zusammenarbeit mit den Städten). Sie wird mit der Einkommensgleichstellung und den massgeschneiderten Wiedereingliederungsmassnahmen begründet. Eine individuell angepasste Einkommenspolitik wird dadurch jedoch erschwert.

Eine weitere Dezentralisierung würde bedeuten, dass die Departemente die volle Verantwortung für die Ausrichtung der Mindesteinkommen und die Wiedereingliederung übernehmen müssten. Die zuvor erwähnten Vorteile und Nachteile sind abzusehen.

#### **7.4.2 Erhöhung der finanziellen Autonomie der Städte?**

Die finanzielle Autonomie der Städte wird als wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung einer stadt-spezifischen Sozialpolitik betrachtet. Dabei gilt es zwei Aspekte zu beachten: die Höhe des (über Gemeindesteuern eingegangenen) Stadteinkommens und den Ermessensspielraum in Bezug auf den Einsatz des Geldes. Letzterer hängt von den allgemeinen Regeln und Bestimmungen für Gemeindebehörden, aber auch von der Aufteilung der Finanzierung ab.

Die Höhe des Gemeindeeinkommens ist von Land zu Land verschieden (10% in den Niederlanden, 55% in Frankreich, 70% in der Schweiz). Die Unterschiede bei den Gemeindesteuern sagen allerdings nicht viel über die politische Autonomie der verschiedenen Ebenen aus. In den Niederlanden besitzt die Lokalbehörde beispielsweise eine grosse politische, jedoch kaum eine finanzielle Autonomie, während es sich in Frankreich genau umgekehrt verhält.

Auch bei der Finanzierung durch den Bund gibt es trotz politischer Versprechen nur wenige Beispiele für effektive und massive Bündelung der Fonds für die verschiedenen Aspekte der Stadtpolitik. Diese komplexe Struktur beeinträchtigt die integrierte Lokalpolitik.

Andererseits führt die Dominanz der Finanzierungsfragen in der Diskussion über die Entwicklung einer effektiven lokalen Sozialpolitik zu:

- einer Vernachlässigung der wirklichen Probleme durch Organisationen und Behörden;
- einer geringeren Bereitschaft und (finanziellen) Fähigkeit nach echter Kooperation ausserhalb des eigenen Bundesamtes oder der eigenen Gemeindebehörde zu suchen.

Historisch gewachsene Strukturen und die Angst, Macht an andere abgeben zu müssen (bei denen sich, nebenbei erwähnt, noch immer die Frage stellt, ob sie tatsächlich in der Lage sind, sich der Aufgabe anzunehmen) verhindern, dass die finanziellen Mittel dort ausgegeben werden, wo es die gesellschaftlichen Probleme erfordern.

Die logischsten Tendenzen, die zur Weiterentwicklung der integrierten lokalen Sozialpolitik führen sind die Verringerung der zentralen und regionalen Bürokratie (in Bezug auf finanzielle Angelegenheiten), die Konzentration auf die wesentlichen Probleme und die Bündelung der Fonds. Diese Ten-

denzen sollten durch Regelungen, Vereinbarungen oder Verträge über Ziele, Kriterien und Messindikatoren unterstützt werden.

#### **7.4.3 Formen freiwilliger Solidarität / finanzielle Kooperation**

Die finanzielle Solidarität (über die Steuerverteilung), die eine echte Kooperation innerhalb der „Rennes Métropole“ (36 Gemeinden) gewährleisten soll, ist Ausdruck und Garantie für die Kontinuität einer breiter angelegten Kooperation in dieser Region.

Die Regeln für die Solidarität zwischen den französischen Gemeinden werden auf nationaler Ebene festgelegt. Dennoch verfügt die Lokalpolitik im Rahmen dieser Regeln über genügend Handlungsspielraum. Es würde sich lohnen, die Parallelen und die Unterschiede zwischen dem französischen und dem Schweizer System der Gemeindefinanzierung genauer zu untersuchen.

#### **7.4.4 Formen der obligatorischen Solidarität**

Grossbritannien und die Niederlande liefern ein eklatantes Beispiel für den Umgang mit den Spannungen zwischen der Gewährleistung von gleichen sozialen Rechten für alle (Gleichstellung der Bürger) und der individuellen Betreuung der am stärksten benachteiligten Personen oder Stadtteile. Es drückt die Unzufriedenheit aus, die in Bezug auf durchschnittliche Hilfe für alle und auf die Hinnahme, dass arme Leute in besser situierten Stadtteilen (zu lange) „warten müssen“, herrscht. Wir haben es hier mit einer Diskriminierung zu tun, welche die am schlechtesten Gestellten begünstigt.

### **7.5 Empfehlungen**

In diesem Schlusskapitel wird zunächst der Inhalt der Sozialpolitik genauer betrachtet und untersucht, wie dieser in die politische Agenda aufgenommen werden kann. Der zweite Teil enthält die Strukturierung oder Restrukturierung des „politischen Handelns“ im Bereich der Sozialpolitik. Abschliessend folgen einige zusätzliche Empfehlungen zum Prozessablauf sowie Bemerkungen zur Evaluierung.

#### **7.5.1 Eine sozialpolitische Agenda für Schweizer Städte?**

Die Fallbeispiele dieser Studie enthalten einige bemerkenswerte Entwicklungen in verschiedenen sozialpolitischen Bereichen, wie die Gleichstellung der Geschlechter und die moderne Familienpolitik in Norwegen, die langfristige nationale Strategie und die Gleichstellung in der englischen Politik der Stadtteilerneuerung, das Dringlichkeitsbewusstsein der niederländischen Grossstadtpolitik, die Kombination von sozialen und wirtschaftlichen Eingliederungsstrategien der französischen Mindesteinkommenspolitik (RMI) sowie der allgemeingültige und integrierte Ansatz der One-Stop-Shop Sozialdienste in Madrid.

Die vielen Gemeinsamkeiten in Bezug auf Sozialprobleme in den Schweizer Städten mit denen der anderen Länder sprechen für eine Übertragung der guten Beispiele auf die Schweiz, dagegen sprechen jedoch die unterschiedlichen sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen gegen eine solche Übertragung.

Jedes Land muss deshalb seinen eigenen Weg finden und dabei den eigenen Standpunkt über die Dringlichkeit der einzelnen Probleme berücksichtigen. Gute Ideen aus dem eigenen Land sowie aus anderen Ländern zu sammeln ist grundsätzlich sinnvoll. Genauso wichtig, wenn nicht sogar noch wichtiger ist es jedoch, dass alle Akteure wissen, wie soziale Themen und Ideen für eine neue Sozialpolitik in die politische Agenda aufgenommen werden können.

Bei der Fachtagung wurden zwei Beispiele ausgewählt:

Die in Norwegen angewandte Gleichstellung der Geschlechter wurde über verschiedene Wege in die Agenda aufgenommen (und beibehalten):

- Zunächst wurden auf verschiedenen Ebenen und mit verschiedenen Akteuren (Wissenschaftler, Interessengruppen, Sozialpartner, Politiker, Regierung) offene Diskussionen organisiert.
- Die Interessengruppen spielten eine wichtige Rolle.
- Die Einsetzung eines Ombudsmannes setzte alle betroffenen Akteure unter Druck (der durch Fakten und Zahlen noch verstärkt wurde).
- Die Rahmenbedingungen wurden nicht als Pflicht angesehen, sondern als Chance genutzt, um die wirtschaftliche Produktivität durch eine stärkere Beteiligung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu steigern.

Als zweites Beispiel wurde diskutiert, ob und wie die *Migrationsfragen* in die politische Agenda aufgenommen werden sollen. Es ist interessant zu beobachten, dass jedes Land seine eigene Art hat, mit dem Problem und den spezifischen Hinderungsfaktoren umzugehen.

In England lauten die Schlüsselwörter soziale und gemeinschaftliche Kohäsion. „Binden und Verbinden“ heisst die Devise. Beides sind wertvolle Instrumente. Verschiedenheit ist Teil der britischen Kultur: asiatische Briten beispielsweise sind vollkommen integriert. Zusätzlich bieten die geltenden Gesetzesbestimmungen (Race Relations Act) die Möglichkeit, Integrationsthemen in den Mittelpunkt zu stellen.

In Frankreich wird „Anpassung“ (in Übereinstimmung mit den republikanischen Werten) grossgeschrieben. Die allgemeine Akzeptanz der grundlegenden sozialen Rechte für alle ist hingegen ein interessanter Ansatz.

In Norwegen und den Niederlanden scheint zur Zeit nicht viel Platz für Diversität zu sein. Auch hier tendiert die Politik eher auf Anpassung, jedoch ohne den breiten grundlegenden Konsens über die Bürgerrechte wie in Frankreich.

In Spanien könnten die Sozialdienste die Allgemeingültigkeit der sozialen Rechte und Dienstleistungen einsetzen, um die Integrationsfragen in die Agenda aufzunehmen. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass der soziale Sektor aufgrund seiner schwachen Organisation Schwierigkeiten haben würde die Aufnahme bestimmter Sozialthemen in die politische Agenda durchzusetzen.

Was die Diskussion zur Sozialpolitik in der Schweiz anbelangt, so muss in einem ersten Schritt eine Stadtkultur und ein Stadtbewusstsein entwickelt werden, denn politisch dominiert in der Schweiz noch immer eine ländliche Kultur.

Betrachtet man die jüngsten Entwicklungen, wird deutlich, dass sich die folgenden Empfehlungen für eine (soziale) Stadtpolitik in der Schweiz bereits auf dem Weg zur Umsetzung befinden:

1. Organisation von öffentlichen Diskussionen auf neutralem Boden und unter Beteiligung aller betroffenen Partner;
2. Sammeln und Verbreiten einschlägiger Fakten und Zahlen;
3. Einsatz von Interessengruppen und Organisationen als Druckmittel;
4. Suche nach der geeigneten Formulierung des Themas;
5. Pilotprojekte mit neuen Ansätzen und flexiblen / auf eine freiwillige Basis gestützten Strukturen.

Der letzte Punkt stellt auch gleich den Bezug zum folgenden Abschnitt her.

### 7.5.2 *Regierungsstrukturen für die Sozialpolitik*

Aus vorliegender Studie und den an der Fachtagung geführten Diskussionen ergeben sich die folgenden vier grundlegenden Empfehlungen:

1. *Das Subsidiaritätsprinzip* kann von grossem Nutzen sein, wenn es konsequent, und flexibel angewandt wird.

Konsequent bedeutet, dass nicht alle Belange auf der niedrigsten (so wird Subsidiarität oftmals verstanden), sondern auf der geeignetsten Regierungsebene organisiert werden. Die Regierungsebene, die für einen bestimmten Bereich zuständig ist, kann die Aufgaben entweder an eine niedrigere oder höhere Ebene delegieren.

Flexibel bedeutet, dass die Kompetenzen in einem sozialpolitischen Bereich, problem- und situationsgerecht auf verschiedene Regierungsebenen verteilt werden können. Die drei Kriterien, die für diesen Prozess ausschlaggebend sind, wurden bereits erwähnt:

- die Grösse des Spannungsfeldes Abstand (z.B. Evaluierung, Monitoring) vs. Nähe (z.B. Betreuung zur beruflichen Wiedereingliederung, Sozialversorgung);
- die Existenz verschiedener Rahmenbedingungen;
- die Grösse des Spannungsfeldes Gleichheit (muss auf einer höheren Ebene organisiert werden) vs. Andersartigkeit (muss auf einer tieferen Ebene organisiert werden) .

Subsidiarität bezieht sich auf die Kompetenzen und nicht auf die Machtverteilung. Bei der Subsidiarität geht es nicht um weniger aktive Zentral- oder Regionalbehörden und aktive Lokalbehörden, wie das bei einer direkten Dezentralisierung der Fall wäre. Konsequente und flexible Subsidiarität setzt sich über das Nullsummenspiel zwischen den Machtverhältnissen der verschiedenen Regierungsebenen hinweg. Zur Gewährleistung der Gleichstellung der Regierungsebenen müssen alle Ebenen aktiver und stärker werden. Abkommen zwischen den Regierungsebenen könnten ein Schritt in diese Richtung sein.

2. Ein *offenes Koordinationsverfahren*, wie es in der EU zur Anwendung kommt, könnte ein interessantes Arbeitsmodell für die Schweiz sein. Aus den vorliegenden Länderbeispielen sollten jedoch ein paar Lehren gezogen werden.

In den Niederlanden, wo die Zentralregierung die Ziele festlegt und die Instrumente und Verfahren zur Erreichung dieser Ziele den Lokalbehörden überlassen werden, deckte die Evaluierung der Grossstadtpolitik eine zu grosse Uniformierung der lokalen Stadtpolitikpläne auf. Der Evaluierungsausschuss kam zum Schluss, dass den spezifischen örtlichen Belangen, Problemen und Möglichkeiten zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. In England besteht die Gefahr, dass bei der Rechenschaftsablegung über die im Rahmen des Stadterneuerungsprogramms auf Zentralebene festgelegten Ziele Augenwischerei betrieben wird.

Zur Erstellung der Agenda und zur Identifizierung der lokalen, nach gemeinsamer Absprache festgelegten Ziele sollte auf lokale Mechanismen zurückgegriffen werden. Das französische Beispiel, das sämtliche Departemente verpflichtet, regelmässig und gemeinsam mit Lokalpartnern einen Departementsplan zur Integration von RMI-Bezüglern auszuarbeiten, der auch Mittel und Instrumente zur Umsetzung und die Verpflichtung Rechenschaft über die Ergebnisse abzulegen beinhaltet, ist ein gutes Beispiel für einen solchen Mechanismus. Er legt den Schwerpunkt auf lokale Kreativität anstatt auf die Angleichung

an zentral festgelegte Ziele. Auch die Bemerkung der an der Fachtagung anwesenden spanischen Teilnehmer, dass vage formulierte und wechselnde Ziele gelegentlich hingenommen werden müssen, geht in diese Richtung.

Die Umsetzung dieser Empfehlung – kombiniert mit dem Subsidiaritätsprinzip – würde dazu führen, dass jede Regierungsebene (in ihrem eigenen Kompetenzbereich) für die Festsetzung ihrer eigenen Ziele verantwortlich wäre. Die Ebene, die die Kompetenzen verteilt, schreibt auch die Umsetzungsmechanismen vor und erstellt die Agenda (oder zumindest Teile davon).

3. Die beiden folgenden Empfehlungen stehen im Zusammenhang mit der Komplexität des Regierens, die durch die Verteilung der Kompetenzen in bestimmten Bereichen auf verschiedene (vertikale) Regierungsebenen oder durch Aufgaben und Probleme jenseits der geografischen Grenzen (im Fall der Schweiz jenseits der Gemeinde-, Kantons- und sogar Landesgrenzen) verursacht werden.

Es wird empfohlen, sich vermehrt auf *freiwillige, auf mehreren Ebenen / mehreren Gebieten angesiedelte Partnerschaften* zu konzentrieren, statt alle Kompetenzen auf eine Ebene zu übertragen oder neue Regierungsebenen mit neuen offiziellen Grenzen zu schaffen. Falls dennoch neue Regierungsebenen geschaffen werden, sollten sie zumindest das Resultat und nicht die Grundlage von Kooperationsprozessen sein.

Ein gutes Beispiel für solche Kooperationsprozesse sind allgemeine Kooperationsinitiativen, wie die Agglomerationsstrukturen in der Schweiz und in Frankreich. Sie scheinen eine gute Dachstruktur für die Multi-Level Initiativen zu sein und für die (finanzielle) Solidarität zwischen den Städten und ihren Nachbarstädten und –gemeinden zu sorgen.

Gleichzeitig besteht ein Bedarf an spezifisch ausgerichteten und auf mehreren Ebenen und mehreren Gebieten angesiedelten Partnerschaften. Interessante Beispiele dafür sind die örtlich-strategischen Partnerschaften (Local Strategic Partnerships) des Stadterneuerungsprogramms in England, die “Commissions Locales d’Insertion” (für RMI-Leistungsbezüger) in Frankreich und die tripartiten Ausschüsse (für Sozialversorgung) in Spanien.

Wie ein englischer Teilnehmer an der Fachtagung aufzeigte, könnte ein Modell in der Art der örtlich-strategischen Partnerschaften ohne weiteres schweizerischen Verhältnissen angepasst werden, da nicht der Bund, sondern der Kanton der zentrale sozialpolitische Akteur ist.

Diese Art der Partnerschaft sollte sich auf Belange hoher politischer Priorität beschränken, deren Kompetenzen klar auf mehrere Regierungsebenen oder mehrere geografische Gebiete verteilt sind. Mit anderen Worten: bei der Bildung solcher Partnerschaften sollte selektiv vorgegangen werden, da sonst im Extremfall die Frage aufkommt, welche Rolle die ordentlichen Regierungs- und Verwaltungsbehörden spielen. Neue Partnerschaften sollen von den Regierungsbehörden nicht als Alibi benutzt werden können um sich vor Verantwortung zu drücken oder um andere daran zu hindern Verantwortung zu übernehmen. Damit wäre wieder der Bezug zu den verschiedenen möglichen Rollen der Regierung hergestellt. Besteht beispielsweise unter den Kantonen ein dringender Harmonisierungsbedarf in Bezug auf die Aspekte der Sozialen Sicherheit, dann sollte der Bund regulierend eingreifen können.

4. Während sich die erste Empfehlung auf die Akzeptanz der Komplexität und die Organisation von Alternativen bezieht – in bestimmten Fällen kann auch die Aufteilung der Kom-



petenzen aufgrund der Komplexität der Probleme sehr komplex sein, so geht die letzte Empfehlung in eine andere Richtung.

Wie ein Teilnehmer der Fachtagung betonte, ist die Koordinierung der Komplexitätsfragen nicht immer eine gute Lösung. Insbesondere bei Projekten sind die Abläufe zu vereinfachen, indem für jedes Projekt ein Projektverantwortlicher eingesetzt wird.

Diese Empfehlung steht keineswegs im Widerspruch zur ersten Empfehlung, denn dort ging es um die Strategie- und Programmentwicklung, bei der gemeinsame Problemdiagnosen und geteiltes Verantwortungsbewusstsein von wesentlicher Bedeutung sind. Bei der Projektentwicklung und den konkreten Aktionen ist es wichtig, dass „eine Methodologie zur Entwicklung eines Projekts für einen Bezüger“ angewandt wird. Dieser Grundsatz ist auf die unterschiedlichsten Ebenen und die unterschiedlichsten Akteure anwendbar und beschränkt sich nicht auf die Basis. Ein Beispiel dafür liefern die Niederlande. Dort überlässt das Ministerium für Wohnungswesen die konkreten Aktionen in einigen benachteiligten Stadtvierteln – auch in Bereichen der Wohnungspolitik – dem Ministerium für Gemeinwohl, weil dieses Ministerium in den betroffenen Stadtvierteln effizienter eingreifen kann. Zudem sollte ein einziger lokaler Akteur, und zwar der Akteur mit den grössten Kapazitäten und dem grössten Enthusiasmus, die Führung der lokalbezogenen Projekte übernehmen. Das könnte bedeuten, dass in mehreren Vierteln ein- und derselben Stadt verschiedene Partner (Lehrer, Gemeindearbeiter, Sozialarbeiter, Polizei usw.) ähnliche Projekte leiten.

Sogar auf individueller Ebene, wo jeder Kunde von einem Case Manager betreut werden muss, könnten die Sozialarbeiter verschiedener Einrichtungen oder Organisationen diese Rolle im Rahmen eines „Chain approachs“ übernehmen.

### 7.5.3 *Verfahrenstechnische oder praktische Empfehlungen*

Es ist nicht ganz einfach, verfahrenstechnische Aspekte von den inhaltlichen und strukturellen Aspekten, wie sie in den beiden ersten Absätzen dieses Kapitels erläutert wurden, zu unterscheiden, da diese Aspekte stark miteinander vernetzt sind. Im Folgenden werden einige verfahrenstechnische oder praktische Empfehlungen gemacht, die in den vorgängigen Empfehlungen noch nicht enthalten waren.

Das Schlüsselwort für diese Empfehlungen lautet *Sichtbarkeit*. Die Belange, Probleme, Organisationen und Interventionen im Rahmen der lokalen / städtischen Sozialpolitik sollten so sichtbar wie möglich gemacht werden.

Erstens zeigt das Madrider Beispiel der One-Stop-Shops der Sozialdienste, dass die Sensibilisierung von möglichen Leistungsberechtigten bei der Durchsetzung gleicher Rechte (auf soziale Unterstützung) für alle einen wesentlichen Faktor darstellt. Insbesondere schwache Gruppen, wie ältere Menschen und Einwanderer, haben erfahrungsgemäss zu wenig Zugang zu sozialen Dienstleistungen. Durch die Sensibilisierung wurde die Anzahl Hilfesuchender bei Einwanderern in nur einem Jahr um 12% erhöht.

In Frankreich sind die Lokalbehörden gemäss Mindesteinkommengesetz (RMI) verpflichtet, mögliche Bezüger zu „finden“.

Zweitens sorgt die Sichtbarkeit der sozialen Dienstleistungen und ihrer Bezüger genauso wie die Sichtbarkeit der Aktionen und Resultate integrierter Projekte und Programme für politische Legitimität. Gleichzeitig legitimiert sie die politischen Entscheidungsträger, die sich für diese Aktionen und Programme eingesetzt haben.

Drittens können die Einrichtungen und Fachleute ihre gemeinsamen Aktionen durch die Gewährleistung der Sichtbarkeit bei der Festlegung der Themen, Probleme und Infrastrukturen für die (sozialen) Aktionen verbessern. Gleichzeitig kann die Sichtbarkeit als Instrument eingesetzt werden, um die Bedeutung dieser Themen und Probleme und den Bedarf zusätzlicher (finanzieller) Unterstützung durch die Behörden deutlich zu machen. Ein gutes Beispiel ist das so genannte "tableau de bord" in Rennes. Dabei handelt es sich um ein elektronisches Inventar von sozialen Daten und Informationen (auf CD-Rom) zur Infrastruktur sämtlicher Stadtviertel von Rennes. Mit Hilfe dieser Datensammlung kann problemlos festgestellt werden, wo sich bestimmte Phänomene, wie beispielsweise ein hoher Anteil an älteren Personen, RMI-Bezüglern oder Jugendlichen, häufen und wie die Infrastrukturen, wie Schulen oder Quartierszentren, verteilt sind. Das "tableau de bord" wird von einem Verband öffentlicher und privater sozialer Wohlfahrtseinrichtungen geführt, wobei sich alle Partner verpflichtet haben die erforderlichen Daten zu liefern.

Es ist also nicht nur eine konkrete Kooperationsform, sondern zugleich ein Ansporn zur verstärkten Zusammenarbeit. Auch dieses Instrument könnte zur Weiterentwicklung einer gemeinsam festgelegten Analyse lokaler Sozialthemen und –probleme eingesetzt werden. Damit wäre ein erster Schritt in Richtung Entwicklung gemeinsamer Strategien sowie gemeinsamer Aktionen und Interventionen getan.

#### **7.5.4 Evaluierungsbedarf**

Die Notwendigkeit einer guten Evaluierung der integrierten Sozialpolitik wird allgemein betont, dennoch mangelt es bislang an guten Evaluierungsstudien. Monitoring ist ein häufig eingesetztes Instrument und es existieren auch einige interessante Fallbeschreibungen. Wir hoffen, dass der vorliegende Bericht ein nützliches Beispiel für eine solche Studie ist. Über die Zufriedenheit der Benutzer, Leistungsbezüglern, Bewohner und Bürger liegen jedoch kaum Untersuchungen vor. Die meisten Studien befassen sich mit den direkten Zielen (Output) und geben die Sicht der Regierung wieder. Nicht nur Ergebnisstudien (Outcome), sondern auch Längsschnitt- oder Vergleichsstudien, sind selten.

Es bestehen auffallende Unterschiede zwischen England und den Niederlanden. In England ist die Einbindung der Gemeinschaft unmittelbar auf bessere Schulen, bessere Wohnungen, weniger Kriminalität und eine saubere Umwelt ausgerichtet. Die Engländer scheinen sich nicht mit der Idee anfreunden zu können, auf eine verstärkte soziale Kohärenz hinzuarbeiten. Obwohl Kohärenz ein Schlüsselbegriff bei der Formulierung von sozialen Problemen ist, wird sie in gewisser Weise instrumentalisiert. In den Niederlanden hingegen gehört dieses breit angelegte, aber nicht sonderlich klar definierte Ziel zu den Schwerpunkten.

Die NRS soll für Wohlstand und Arbeitsplätze, Sicherheit, bessere Ausbildung, bessere Wohnungen und gute Gesundheit, das heisst für bessere Dienstleistungen, neue sozio-ökonomische Impulse und bessere Umweltbedingungen, öffentliche Plätze usw. in Stadtvierteln sorgen. Ausserdem zielt sie auf die „Stärkung eines neuen Gemeinschaftsbewusstseins der Einwohner“ ab. Es wurde jedoch aufgezeigt, dass diese Bemühungen nicht automatisch zu einer Qualitätsverbesserung der sozialen Beziehungen, einer verstärkten Beteiligung und einer stärkeren sozialen Kohäsion führt. Welche Strategien werden entwickelt um diese wesentlichen Werte zu verbessern? Genau wie im englischen Fallbeispiel ist diese Frage auch für die Evaluierung aller sozialen Stadtpolitiken von entscheidender Bedeutung.

## Addendum

TeilnehmerInnen der Fachtagung “European Policy and social policy”, Bern, 20. – 21. November 2003.

- Stephen Boyo, Community Development Foundation, London, England
- Laurence Arenou, CCAS – Service Insertion Aides à la Population, Rennes, Frankreich
- Denys Cordonnier, Valeur plus, Nancy, Frankreich
- Prof. Dr. Jan Willem Duyvendak, University of Amsterdam, Amsterdam, Niederlande
- Hugo Swinnen, Verwey-Jonker Institute, Utrecht, Niederlande
- Sandra ter Woerds, Verwey-Jonker Institute, Utrecht, Niederlande
- Tone Floetten, Fafo, Institute of Applied Social Science, Oslo, Norwegen
- Knut Oftung, Nordic Institute for Women Studies and Gender Research, Oslo, Norwegen
- Ernesto Javier Carrillo Barroso, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, Spanien
- Luis Mariano González, Zentrum für Sozialdienste der Mancomunidad de La Encina (Villanueva de la Cañada), Madrid, Spanien
- Walter Amelia, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zürich, Schweiz
- Denis Descosterd, Secrétaire général Lausanne Région, Lausanne, Schweiz
- Frauke Sassnick Spohn, Sa. S. Büro für Sozialpolitik, Winterthur, Schweiz
- Daniel Kübler, Universität Zürich, Schweiz
- Ernst Zürcher, Konferenz der kant. Sozialdirektoren, Bern, Schweiz
- Thomas Minger, Konferenz der Kantonsregierungen, Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), Bern, Schweiz
- Georg Tobler, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bern, Schweiz
- Ludwig Gärtner, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern, Schweiz
- Talin Stoffel, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern, Schweiz
- Géraldine Luisier Rurangirwa, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern, Schweiz