



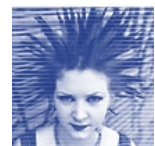
Schweden 2004

**Margita Lukkarinen**

Thematische Expertin

**Lokale Entwicklungs-  
vereinbarungen als  
Instrument gegen  
Segregation in gefähr-  
deten Großstadtgebieten**

Synthesebericht





## INHALTSVERZEICHNIS

1.	ZUSAMMENFASSUNG	3
2.	EINLEITUNG: SOZIALE AUSGRENZUNG UND RÄUMLICHE SEGREGATION	7
3.	LOKALE ENTWICKLUNGSVEREINBARUNGEN – DAS BEISPIEL SCHWEDEN	9
4.	ZENTRALE ASPEKTE	20
5.	RELEVANZ UND ÜBERTRAGBARKEIT AUF ANDERE NATIONALE KONTEXTE	25
6.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND LEKTIONEN	29



## 1. ZUSAMMENFASSUNG

### *Kontext*

Am 22./ 23. April 2004 wurde in Schwedens Hauptstadt Stockholm ein neues Peer-Review-Programm im Bereich politischer Maßnahmen zur sozialen Eingliederung gestartet. Damit soll ein neues Konzept der Auswertung und - falls möglich – Übertragung innovativer Beispiele guter Praxis zwischen den Mitgliedstaaten der EU eingeführt werden. Die schwedische Regierung war Gastgeberin bei diesem ersten Treffen, an dem als Peers Vertreter aus sieben Ländern teilnahmen: Belgien, Finnland, Italien, Litauen, Niederlande, Portugal und Spanien. Die Europäische Kommission war durch Armino Silva und Hugues Feltesse von der Generaldirektion Beschäftigung vertreten, während das Europäische Netzwerk zur Armutsbekämpfung und Eurocities die Interessenvertreter und die Nichtregierungsorganisationen (NROs) repräsentierten.

Die Veranstaltung sollte den Erfolg der *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* untersuchen, die seit 1998 in Schweden zur Bekämpfung der Segregation in gefährdeten Großstadtbereichen eingesetzt werden. Gleichzeitig sollte eine mögliche Übertragung dieser Initiativen auf andere Mitgliedstaaten der EU erörtert werden. Die Vereinbarungen umfassen über 1 000 Einzelprojekte, die sich je nach lokalen Bedingungen und Anforderungen sehr voneinander unterscheiden. Um die konkrete Umsetzung dieser Maßnahmen besser zu veranschaulichen, wurde am ersten Tag der Veranstaltung ein Besuch vor Ort beim lokalen Job-Center in Skärholmen durchgeführt.

### *Gute Praxis*

1998 wurde in Schweden eine Großstadtpolitik verabschiedet, die auf die Beendigung sozialer, ethnischer und diskriminierender Trennung und die Förderung gleicher und vergleichbarer Lebensbedingungen für Stadtbewohner abzielt. Umgesetzt wird sie durch sogenannte *Lokale Entwicklungsvereinbarungen* (LEV). Seit 1999 unterzeichnete der schwedische Staat solche Vereinbarungen mit sieben Großstädten, die ihrerseits 24 durch die Krise der neunziger Jahre schwer beeinträchtigte Wohngebiete für die Teilnahme identifizierten. Das gemeinsame Merkmal der geografisch definierten



Wohngebiete war dabei ein überhöhter Anteil an Personen mit Niedrigeinkommen und Sozialhilfeempfängern sowie ein hoher Anteil von außerhalb Schwedens geborenen Personen. 70% der Einwohner waren jünger als 45 Jahre.

Der Staat teilte den LEV etwa 230 Millionen Euro für den Zeitraum 1999-2003 zu. Die beteiligten Großstädte verpflichteten sich, denselben Betrag beizusteuern.

*Lokale Entwicklungsvereinbarungen* sind das Hauptinstrument für nachhaltige Entwicklung. Sie fußen auf der Überzeugung, dass optimale Ergebnisse dann erreicht werden, wenn die Bemühungen koordiniert werden und von der Sicht der lokalen Bevölkerung ausgehen. Die Bewohner wissen am besten, was in ihrer eigenen Gemeinschaft funktioniert. Vier zentrale Methoden werden angewandt: zielorientiertes Management, sektorübergreifende Zusammenarbeit, langfristige Arbeit und das Bottom-up-Konzept.

Die LEV umfassen eine Gesamtvereinbarung zur Regulierung der Aufgaben von Staat und Stadt, Zielvereinbarungen, Auswertungsverfahren und Angaben in Bezug auf die Finanzierung der vereinbarten Maßnahmen. Sie werden vom Staat und den einzelnen Städten unterzeichnet, von der Regierung genehmigt und jährlich im Rahmen eines Dialogs zwischen lokalen und nationalen Stellen überarbeitet. Die Vereinbarungen sind mit Anhängen versehen, in denen lokale, von den Einwohnern und kommunalen Gruppen formulierte Aktionspläne enthalten sind. In den Aktionsplänen werden nach einer Beschreibung der Ausgangslage lokal vereinbarte Ziele und eine Strategie festgelegt, die in enger Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung auf der Grundlage ihrer spezifischen Bedürfnisse ausgearbeitet wurden.

Die Ergebnisse der LEV sind sehr ermutigend. Mehr als 1 000 Maßnahmen wurden in den 24 Wohnbezirken mit 250 000 Einwohnern umgesetzt. Aus der Gesamtbewertung geht hervor, dass das ganzheitliche Konzept und die Zusammenarbeit zwischen den Sektoren einen positiven Beitrag zur Verwirklichung der im Rahmen der Großstadtpolitik festgelegten Ziele geleistet hat. Darüber hinaus wurde auch die Erreichung anderer politischer Ziele ermöglicht. Die Auswertung hat gezeigt, dass die Maßnahmen der Großstadtpolitik Negativtrends umkehren können. Die Beschäftigungsrate ist in den 24 beteiligten Wohngebieten stärker gestiegen als in anderen vergleichbaren Bezirken, während der Anteil von Sozialhilfeempfängern in 21 Bezirken zwischen 1% und 13% abnahm, in zwei Bezirken stagnierte und in einem Bezirk zunahm.



Am erfolgreichsten waren die Maßnahmen in Vorschulen und Schulen. Neue Arbeitsmethoden wurden geschaffen, Schüler und Schülerinnen konnten ihre Leistungen steigern und die Schulen ihren Ruf verbessern. Einige der Wohngebiete gewannen zudem, infolge der sinkenden Kriminalitätsrate, an Beliebtheit. Der Schwerpunkt im Bereich Kultur führte zu einem sinnvollerem Freizeitangebot, verbesserten Sprachkenntnissen und einem stärkeren Identitätsgefühl. Die Zunahme der sektorübergreifenden Zusammenarbeit brachte bessere Dienstleistungen sowie gezielte, maßgeschneiderte Arbeit mit sich. Programme, in denen Unternehmen, Ausbilder und Arbeitsmarktverwaltungen mit motivierten Arbeitssuchenden zusammenarbeiteten, führten zu ausgezeichneten Ergebnissen.

Die LEV können zu positiven Veränderungen in einem Gebiet beitragen, die Lebensqualität der Bevölkerung verbessern und den sozialen Zusammenhang stärken. Aber die Wirkung auf die Strukturen, die Segregation hervorrufen und aufrechterhalten, ist bis jetzt noch schwach. Die Frage ist, ob lokale Maßnahmen, die auf die Bevölkerung in einem Gebiet ausgerichtet sind, solche Strukturen überhaupt beeinflussen können. Für eine effektive Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung muss nicht nur in die Individuen sondern auch in die Kommunen investiert werden.

Der multidimensionale Ansatz erfordert eine starke Integration von Wirtschaft, Beschäftigung, lebenslangem Lernen, Kultur, Wohnungswesen und Sozialpolitik. In Schweden steht die integrative Gesellschaft im Mittelpunkt der politischen Entscheidungen – dies erklärt die breite Unterstützung der über die LEV umgesetzten Großstadtpolitik auf politischer Ebene, die zusätzlichen Finanzmittel und die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ministerien zur Weiterentwicklung des Programms. Dies sind Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung einer politischen Maßnahme.

### *Übertragbarkeit*

Das LEV-Konzept kann in seiner jetzigen Form aufgrund der unterschiedlichen Regierungsmodelle nicht auf andere europäische Länder übertragen werden. LEVs können in Ländern mit schwachem Sozialschutz nicht funktionieren. Das skandinavische Modell des Sozialschutzes ist die Grundlage für den Erfolg der LEV. Die Vertreter der Peer-Länder betrachteten das ganzheitliche Konzept, den langfristigen Entwicklungsprozess und den starken politischen Willen als



entscheidend. Die Bedeutung zusätzlicher Finanzmittel wurde unterstrichen, vor allem bei der Schaffung der Voraussetzungen für das horizontale Konzept auf nationaler Ebene. Die entscheidende Herausforderung ist jedoch das *mainstreaming*, die Übertragung der Politik und der Maßnahmen in den Alltag und auf Situationen, in denen weniger Geld zur Verfügung steht.

Die Teilnehmer kamen zu dem Schluss, dass zahlreiche Aspekte der LEV zwar mit ihren Schwerpunkten zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung übereinstimmten, jedoch in Ländern mit weitgehend unabhängigen Entscheidungsebenen wie Belgien, Spanien und Italien die vollständige Übernahme des schwedischen Modells kaum möglich erscheine. Die meisten Teilnehmer vertraten die Auffassung, die LEV allein könnten die breiten Ursachen der Segregation zwar nicht beseitigen, zeigten jedoch besonderes Interesse an den Beispielen lokaler Partnerschaften und dem sektorübergreifenden Dialog. Einige Teilnehmer erwähnten auch den großen Nutzen der stringenten Monitoring- und Evaluierungsverfahren.

Das schwedische Beispiel, bei dem die Schwerpunkte auf dem multidimensionalen Aspekt der Segregation und sozialen Ausgrenzung, der Zusammenarbeit zwischen Sektoren, der Mobilisierung und aktiven Einbindung aller Betroffenen, der Übertragung von Verantwortung an die lokale Bevölkerung, dem zielorientierten Management und der ständigen Auswertung liegen, stimmt in hohem Maße mit den Zielen des Gemeinschaftsprogramms der EU zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung überein.



## **2. EINFÜHRUNG: SOZIALE AUSGRENZUNG UND RÄUMLICHE SEGREGATION**

Soziale Ausgrenzung wird häufig als umfassend, multidimensional und dynamisch beschrieben. Im Allgemeinen bezeichnet sie die begrenzten Möglichkeiten zur individuellen Teilnahme an der Gesellschaft – in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Hinsicht. Sie bezieht sich ebenfalls auf die problematische Verstärkung von Prozessen, die zu einer zunehmenden Benachteiligung und Schwächung der sozialen Rechte führen. Langzeitarbeitslosigkeit, Armut oder vielfältige Deprivation führen zu einer Bedrohung der sozialen Integration, während Einkommen, Gesundheit, Beschäftigung sowie die Unterstützung durch Gesellschaft und Familie die Integration und Zugehörigkeit der Menschen fördern.

Soziale Ausgrenzung kann Einzelpersonen oder Personengruppen unabhängig davon treffen, wo sie leben – in ländlicher oder städtischer Umgebung, in einem kleinen Dorf oder in der Großstadt. Sie ist jedoch nicht gleichmäßig verteilt, sondern konzentriert sich auf gefährdete Stadtbezirke, in denen Armut, Obdachlosigkeit, soziale Isolation, schlechte Wohnbedingungen, Drogenabhängigkeit und eine hohe Kriminalität häufiger in der Bevölkerung auftreten. In vielen Städten kommt zur sozialen Ausgrenzung die hohe kulturelle und sprachliche Vielfalt hinzu und stellt das Bildungssystem vor besondere Herausforderungen.

Diese Situation ist das Ergebnis von Segregation, d.h. einer räumlichen Trennung zwischen verschiedenen Personengruppen, die sich durch wirtschaftliche, soziale, ethnische und demografische Merkmale unterscheiden. Die physische Trennung spiegelt ebenfalls den sozialen Abstand zwischen den Bewohnern wieder. Räumliche Segregation ist nicht nur ein soziales Problem, das auf Beschäftigung, Erziehung und schlechte Wohnbedingungen zurückzuführen ist. Die sozial abweichenden Verhaltensmuster, die aus dieser Trennung hervorgehen, können auch die wirtschaftliche Anziehungskraft einer Stadt durchaus beeinträchtigen.

Obwohl große Wohnsiedlungen zum Problem gehören, sind sie nicht die einzige Ursache der Segregation. Segregation kann sich im Stadtzentrum wie auch in der Vorstadt entwickeln. Sie tritt jedoch vor allem in Städten auf, in denen keine öffentlichen Maßnahmen zur Lösung des Wohnungsproblems getroffen werden und der Sozialschutz schwach ist.



Was Segregation zu einem besonderen Thema bei der Entwicklung politischer Maßnahmen zur sozialen Eingliederung macht, ist nicht nur die Tatsache, dass die unterschiedlichen Formen der sozialen Ausgrenzung gerade in gefährdeten Stadtbezirken besonders sichtbar werden. Es hat auch damit zu tun, dass in solchen Stadtteilen ein Teufelskreis entsteht. Menschen, deren Lage sich verbessert, verlassen das Gebiet und Menschen mit niedrigem oder ohne Einkommen ziehen hinzu. Die Steuereinnahmen sinken und die Infrastruktur verkommt. Irgendwann ist das Problem nicht mehr allein auf den hohen Anteil sozial ausgegrenzter Personen in einem Stadtteil zurückzuführen, sondern der Stadtteil erzeugt selbst soziale Ausgrenzung. Dürftige Bildungsmöglichkeiten, Gesundheitsfürsorge und Sozialdienstleistungen sowie wenige und schlechte Arbeitsplätze stigmatisieren die Bewohner, die kaum Zugang zum Arbeitsmarkt finden, weil sie in einer solchen Gegend leben.

Für Europa ist diese offensichtliche Wechselwirkung zwischen räumlicher Trennung in Stadtgebieten und den unterschiedlichen Ausdrucksformen der sozialen Ausgrenzung von höchster Bedeutung. Etwa 80% der europäischen Bevölkerung leben in Städten, Europa ist daher der am stärksten urbanisierte Kontinent weltweit. Etwa 20% der Europäer leben in städtischen Ballungsräumen mit mehr als 250 000 Einwohnern, 20% in mittelgroßen Städten und 40% in Städten mit 10-50 000 Einwohnern. Demografische Daten bestätigen die zunehmende Urbanisierung der europäischen Städte, die jedoch langsamer erfolgt als in den letzten Jahrzehnten. Die Bevölkerung wächst durch die Zuwanderung aus ländlichen oder ärmeren Gebieten und infolge der Migration, vor allem aus Drittländern.

Daher ist die Reduzierung und Vermeidung von Segregation in den Städten ein Schlüssel für eine erfolgreiche Politik der sozialen Eingliederung in Europa.



### **3. LOKALE ENTWICKLUNGSVEREINBARUNGEN – DAS BEISPIEL SCHWEDEN**

Der schwedische nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung für den Zeitraum 2003-2005 zielt auf künftige Herausforderungen für die schwedische Gesellschaft ab, die mit dem Wachstumsrückgang, der sinkenden Beschäftigungsrate, steigender Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von der Sozialfürsorge zusammenhängen. Aus der Strategie für 2003-2005 geht hervor, dass in Übereinstimmung mit der offenen Methode der Koordinierung die Schwerpunkte auf zwei Bereiche gelegt werden sollen: die stärkere öffentliche Wahrnehmung des sozialen Integrationsprozesses und die Initiierung und Unterstützung lokaler Programme der sozialen Beteiligung durch Partnerschaften zwischen lokalen Verwaltungen sowie anderen relevanten Behörden und Organisationen.

Die Umsetzung des Programms basiert auf einer engeren Zusammenarbeit zwischen gemeinnützigen und professionellen Strukturen sowie verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen mit Schwerpunkt auf den Bedürfnissen des Individuums. Auf nationaler Ebene geht es um die Förderung und Unterstützung der Zusammenarbeit auf regionaler und lokaler Ebene und die Beseitigung legislativer Hindernisse. Ein weiterer Bereich der Zusammenarbeit ist die Großstadtpolitik.

1998 verabschiedete das schwedische Parlament eine Großstadtpolitik, die auf eine „Beendigung der sozialen, ethnischen, diskriminierenden Segregation in Stadtgebieten und Bemühung um gleiche und vergleichbare Lebensbedingungen der Stadtbewohner“ abzielt. Die integrierte Großstadtpolitik wurde im Gesetzentwurf „Entwicklung und Gerechtigkeit – eine Politik für das 21. Jahrhunderts“ (Gesetzentwurf 1997/98:165) vorgestellt.

Mit der Verabschiedung der Großstadtpolitik machte die Regierung darauf aufmerksam, wie wichtig die Bekämpfung der Segregation in den Städten Schwedens ist, die sich dort - wie in vielen anderen Ländern - über einen langen Zeitraum entwickelt hat. Segregation findet vor allem in Städten wie Stockholm, Göteborg und Malmö statt, in denen die sozialen Unterschiede sowohl in Zeiten des Wirtschaftswachstum als auch der Rezession gewachsen sind. Durch die Zuwanderung von Flüchtlingen und Immigranten nach Schweden in den letzten Jahrzehnten kam zusätzlich auch eine ethnische Dimension ins Spiel. Die Regierung betrachtete den Gesetzentwurf als Beginn eines Prozesses der



Zusammenarbeit zwischen dem Zentralstaat und den betroffenen Städten, Kreisen und Regionen mit dem Ziel, das Wachstum in benachteiligten Bezirken der Großstädte zu fördern.

### *3.1. Die schwedische Großstadtpolitik*

Die Großstadtpolitik beruht auf den Erfahrungen mit lokalen Initiativen in einigen großen Städten, die zwischen 1995-1998 mit der Unterstützung staatlicher Mittel für gezielte Maßnahmen durchgeführt wurden. Diese Maßnahmen zielten darauf ab, die negative Segregation beispielsweise durch die Ausarbeitung von Aktionsplänen für die entsprechenden Gebiete zu beenden. Die Städte tragen zwar die Verantwortung für die Problemlösung, aber die Zentralregierung hat in den letzten zehn Jahren zunehmend mitgewirkt.

Die schwedische Großstadtpolitik verfolgt zwei Ziele:

- die Schaffung der Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum in städtischen Gebieten. Die Großstadtpolitik soll landesweit und in den Metropolregionen zur Eröffnung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen.
- Die Beendigung sozialer, ethnischer und diskriminierender Segregation in Metropolregionen und die Bemühung um gleiche und vergleichbare Lebensbedingungen für deren Bewohner.

Diese Ziele sollen erreicht werden durch:

- wachsende Beschäftigungsraten
- sinkende Abhängigkeit von Sozialleistungen
- Verbesserung der schwedischen Sprachkenntnisse
- Verbesserung des Bildungsniveaus erwachsener Personen
- Verbesserung des Leistungsniveaus in Sekundarschulen
- Gestaltung eines sichereren und attraktiveren Umfelds
- Verbesserung der öffentlichen Gesundheitsfürsorge
- Erhöhung der demokratischen Beteiligung

Um diese Ziele zu erreichen, sind koordinierte Langzeitmaßnahmen erforderlich, die die Fähigkeiten der Bevölkerung in gefährdeten Wohngebieten verbessern und ihnen ermöglichen, die dort vorhandenen Kapazitäten so weit wie möglich zu nutzen. Die Mechanismen der Segregation sind sehr komplex. Die



internationale Erfahrung hat gezeigt, dass Segregation nur mit Hilfe von Langzeitprogrammen verringert und beseitigt werden kann, die auf einer ganzheitlichen Betrachtung der Entwicklung eines Gebietes und der Beteiligung einer Vielfalt von öffentlichen und privaten Mitwirkenden beruhen. Die Zusammenarbeit zwischen Sektoren ist eine zentrale Voraussetzung für Großstadtpolitik.

Auf der Seite der staatlichen Behörden ist der Ausschuss für Großstadtgebiete in Schweden federführend. Seine Aufgabe besteht darin, die Großstadtpolitik zu entwickeln und zu koordinieren. Die Ausschussmitglieder sind Staatssekretäre aus sieben Ministerien und der politische Berater des Premierministers. Das Amt für großstädtische Angelegenheiten ist eine Abteilung des Justizministeriums.

### *3.2. Lokale Entwicklungsvereinbarungen*

Die schwedische Großstadtpolitik wird durch *Lokale Entwicklungsvereinbarungen* (LEV) zwischen der Regierung und sieben Stadtverwaltungen umgesetzt: Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm und Södertälje. Diese Behörden haben 24 Wohngebiete bestimmt, die besonders schwer von der Wirtschaftskrise der neunziger Jahre betroffen sind. Die 24 Wohnbezirke wurden nach teilweise unterschiedlichen Kriterien geografisch definiert. Das gemeinsame Merkmal ist der überdurchschnittlich hohe Anteil an Menschen mit niedrigem Einkommen, Sozialhilfeempfängern und außerhalb Schwedens geborenen Personen im Vergleich zu benachbarten Gebieten. Die Einwohner sind jung. 70% sind unter 45 Jahre alt.

Für den Zeitraum 1999-2003 stellte die schwedische Regierung etwa 2.1 Milliarden SEK (€ 233 Millionen) für die *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* zur Verfügung. Die Großstadtbehörden verpflichteten sich, einen Beitrag in gleicher Höhe zu leisten, was zu einer Gesamtinvestition von 4 Milliarden SEK (€ 432 Millionen) in die Großstadtpolitik führte. Etwa 700 Millionen SEK (€ 78 Millionen) wurden für spezifische Aktionsbereiche reserviert, wie Vorschulen, Schulen, Kultur- und Freizeitangebot. 2001 schlug der Ausschuss für Großstadtgebiete vor, künftige Maßnahmen auf Beschäftigung und Bildung zu konzentrieren.

*Lokale Entwicklungsvereinbarungen* sind das Hauptinstrument zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung. Die Vereinbarungen beruhen



auf der Überzeugung, dass optimale Ergebnisse möglich sind, wenn die Bemühungen koordiniert und auf die Perspektive der lokalen Bevölkerung ausgerichtet werden, da die Bürger vor Ort am besten wissen, was in ihrer Gemeinschaft funktioniert. Die LEV umfassen einen Gesamtvertrag, in dem die Aufgaben von Staat und Stadt geregelt, die Ziele und Evaluierungsverfahren festgelegt und Hinweise auf die Finanzierung der vereinbarten Maßnahmen gegeben werden. Die Vereinbarungen werden vom Staat und der jeweiligen Stadt unterzeichnet und von der Regierung bestätigt. Sie werden jährlich im Dialog zwischen den lokalen und nationalen Stellen überarbeitet.

Den Verträgen werden Anhänge beigefügt, die von den Bewohnern und kommunalen Gruppen ausgearbeitete Aktionspläne enthalten. In den Aktionsplänen werden die im Rahmen einer Kurzbeschreibung und Analyse der Lage des Gebietes auf lokaler Ebene formulierten Ziele sowie eine Aktionsstrategie vorgeschlagen, die in enger Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung auf der Grundlage ihrer besonderen Bedürfnisse ausgearbeitet wurde.

### *3.3. Zentrale Methoden*

Die LEV stellen die Entwicklungsarbeit in einen ganzheitlichen Zusammenhang. Der Staat, die Stadt und die Bezirke beachten bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Vereinbarungen und Aktionspläne vier Kriterien:

- **Zielorientiertes Management** bedeutet, dass die Ziele der landesweiten Großstadtpolitik mit den lokalen Zielen nahtlos in Übereinstimmung gebracht werden können. Sie werden im Rahmen der lokalen Entwicklungsvereinbarungen in die Praxis umgesetzt und auf das lokale Umfeld zugeschnitten. Jeder Anhang enthält eine detaillierte Beschreibung dazu, wie verschiedene Beteiligte ihre Ziele gemeinsam formuliert haben. Zielorientiertes Management bildet die Grundlage für Monitoring und Evaluierung.
- **Sektorübergreifende Zusammenarbeit** ist ein besonders wichtiger Bestandteil der *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen*. Allgemeine und spezifische Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen Sektoren werden in einem Anhang zu den Verträgen beschrieben. Einige neue Formen der Zusammenarbeit wurden im Rahmen der LEV entwickelt. Ein Großteil der Arbeit erfolgt im Rahmen lokaler Partnerschaften.



- Die in den Aktionsplänen enthaltenen Kurzbeschreibungen, Analysen und Strategien schaffen die Voraussetzungen für die **langfristigen Maßnahmen** und die Einschätzung künftiger Aktivitäten. Die Auswahl der Maßnahmen erfolgt auf der Grundlage der Erfahrungen mit früheren Vorhaben. Bei den Projekten ist die Idee meist wichtiger als das langfristige Ergebnis. Im Rahmen der Großstadtpolitik bilden die langfristigen Programme zur nachhaltigen Entwicklung das Fundament für künftige Aktivitäten in den Bezirken. Der Entwicklungsprozess erstreckt sich daher auf einen längeren Zeitraum.
- **Das Bottom-up-Konzept** beinhaltet, dass sämtliche Maßnahmen die Interessen und Beteiligung der Einwohner in den Mittelpunkt stellen. Diese Perspektive ist für die Langzeitwirkung von entscheidender Bedeutung. Das Bottom-up-Konzept zieht sich durch den gesamten Aktionsplan, von der Kurzbeschreibung, Analyse und Strategie bis zur Auswahl der Mittel. Es geht darum herauszufinden, was die Menschen wirklich wollen, und nicht die Kontrolle über ihr Leben auf Dienstleister zu übertragen. Das Schlüsselthema bei der kommunalen Entwicklung ist Beteiligung. Daher wird immer ein Schwerpunkt auf Strukturen und Mechanismen gelegt, die Beteiligung fördern.

Die Planung und Entwicklung der LEV basiert auf der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Interessenvertretern. Die für die Entwicklungsarbeit verantwortlichen Stellen sind die Bezirks-/Nachbarschaftsgruppen zusammen mit Vertretern der Stadt, lokalen Behörden, Gesundheitsdiensten, Wohnungsgesellschaften und Verbänden. Jeder Bezirk verfügt über einen eigenen Leiter für den Entwicklungsprozess, der aus verschiedenen Bereichen stammen kann, auch Lehrkräfte, Journalisten, Priester, Ingenieure oder Sozialarbeiter. Die Frage wurde aufgeworfen, ob Sozialarbeitern eine auf dieses neue Konzept ausgerichtete Qualifizierung angeboten werden sollte. Universitäten prüfen dieses Thema im Rahmen der Evaluierung.

Die Abteilungen oder Sektorbehörden sind für die Umsetzung der LEV verantwortlich. Die Stadtverwaltung übernimmt die Gesamtkoordinierung und trifft auf Antrag des Bezirks die Entscheidungen im Stadtrat.

Die Bezirke organisieren die Arbeit je nach Lage und Bedarf der einzelnen Gebiete unterschiedlich. Jeder Bezirk bindet die Einwohner auf lokaler Ebene auf seine eigene Art ein. Manchmal wird auf vorhandene Strukturen zurückgegriffen – die öffentlichen Stellen laden zum Beispiel die Einwohner zu ihren Sitzungen in den Bezirken ein. Als Sitzungsräume werden Büroräume des Bezirks, Schulen,



Räume von Wohnungsgesellschaften usw. verwendet. Andere schaffen neue Strukturen, Arbeitskreise und Subgruppen wie Einwohnerverbände, die eher nach von den Einwohnern festgelegten Regeln arbeiten. Einige organisieren Großveranstaltungen, die sich an alle Einwohner richten, aber auch informelle Versammlungen finden an Orten und bei Ereignissen statt, an denen die Menschen üblicherweise zusammenkommen, wie Vorschulen, Kulturveranstaltungen und Sozialzentren.

### *3.4. Jährliche Überprüfungen*

Die jährliche Überprüfung der *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* ist das Kernstück des Lern- und Verbesserungsprozesses. Diese Revisionen basieren auf dem Dialog zwischen Vertretern der Bezirke, der Stadtverwaltungen und des Staates. Dies sind auch die drei Ebenen des Auswertungsprozesses: die lokale Ebene, die städtische und die nationale Ebene. Zunächst überarbeiten die Bezirke die lokalen Aktionspläne, die die Grundlage für die Überprüfung auf Ebene der Stadtverwaltung bilden. Gleichzeitig erfolgt die Überarbeitung auf nationaler Ebene im ständigen Dialog zwischen dem Staat und der Stadt. Dieser Dialog ist besonders wichtig, um die direkte Kommunikation zu den Einwohnern auf der lokalen Ebene zu fördern. Zusätzlich werden Auswertungskonferenzen und Seminare durchgeführt, um Informationen zu verbreiten und Erfahrungen auszutauschen. Der Ausschuss für Großstadtgebiete erstellt jährlich Fortschrittsberichte für die Regierung. Auch dies gehört zum Evaluierungsprozess.

Die Evaluierung ist ein wichtiger Bestandteil des Entwicklungsprozesses. Seit Juni 1999 hat die schwedische Integrationsstelle die Koordinierung der Evaluierung der *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* und deren Umsetzung auf nationaler Ebene für die Regierung übernommen. Darüber hinaus teilte der Ausschuss dem multikulturellen Zentrum in Botkyrka Mittel für eine Studie über die Langzeitentwicklung einer lokalen Gemeinschaft zu. NUTEK, das schwedische Bundesamt für Industrielle und Technische Entwicklung, untersucht sämtliche Entwicklungsvereinbarungen unter Wachstumsgesichtspunkten. Es gibt insgesamt rund 150 Auswertungsberichte und einige Studien, die auf der Website des Ausschusses zugänglich sind: [www.storstad.gov.se](http://www.storstad.gov.se). Im Jahre 2004 beginnt ein Evaluierungsverfahren zu den *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen*, das 150 Evaluierungsberichte und Studien auswerten soll, um Erfahrungen in Wissen zu verwandeln und ein langfristiges, landesweites Evaluierungsprogramm vorzuschlagen.



### 3.5. Bisherige Ergebnisse

Die zahlreichen Aktionen im Rahmen der *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* sind seit ihrem Beginn im Jahre 1998 gut dokumentiert, evaluiert und in Bereichen zusammengefasst. Etwa 1 000 Aktionen wurden in 24 Wohngebieten mit 250 000 Einwohnern durchgeführt. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass das ganzheitliche Konzept und die Zusammenarbeit zwischen den Sektoren zur Verwirklichung der Ziele der Großstadtpolitik beigetragen haben und darüber hinaus auch Fortschritte in anderen politischen Bereichen erreicht werden konnten. Aus den Evaluierungen geht hervor, dass Negativtrends mit der Einführung der Großstadtpolitik beeinflusst werden können. Es ist jedoch noch ungewiss, inwieweit positive Veränderungen auf lokaler Ebene auf die LEV zurückzuführen sind. Die laufende Forschung wird bis zum Jahre 2005 genaueren Aufschluss darüber geben.

#### 3.5.1. Beschäftigung und Abhängigkeit von Sozialleistungen

Die **Beschäftigungsrate** ist in den beteiligten Bezirken stärker angestiegen als in vergleichbaren Gebieten. Dem Jahresbericht 2003 zufolge wuchs die Beschäftigungsrate im Zeitraum von 1998 bis 2001 in allen 24 Distrikten zwischen 2% und 11%. Von 1998 bis 2002 stieg die Beschäftigungsrate von Personen mit dreijährigem Besuch einer weiterführenden Sekundarschule zwischen 6% und 15%. Im selben Zeitraum sank die **Abhängigkeit von Sozialleistungen** in 21 Distrikten zwischen 1% und 13%, stagnierte in zwei Bezirken und stieg nur in einem Distrikt an.

Abb. 1 Abhängigkeit von Sozialleistungen, 18-64 Jahre, 1998-2001 (%)

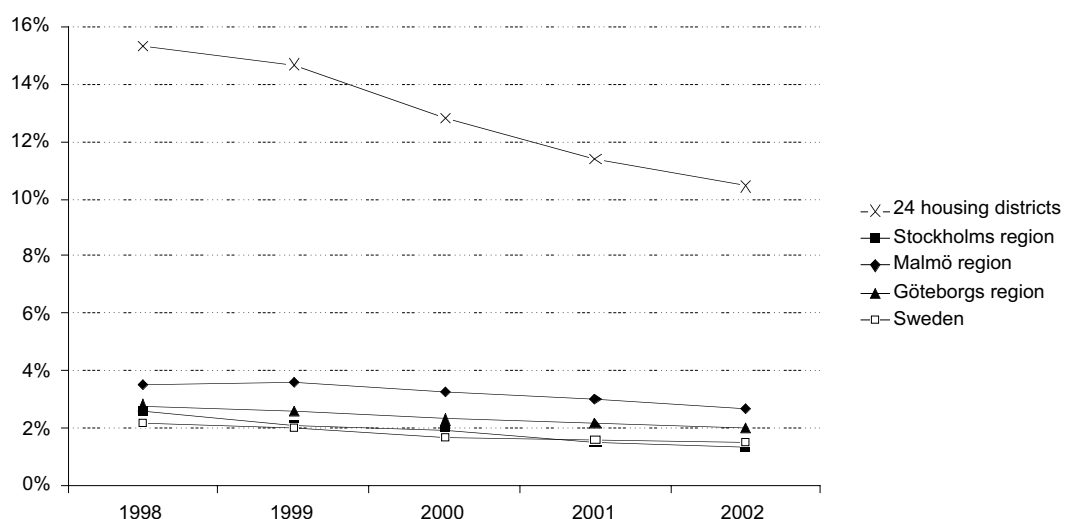
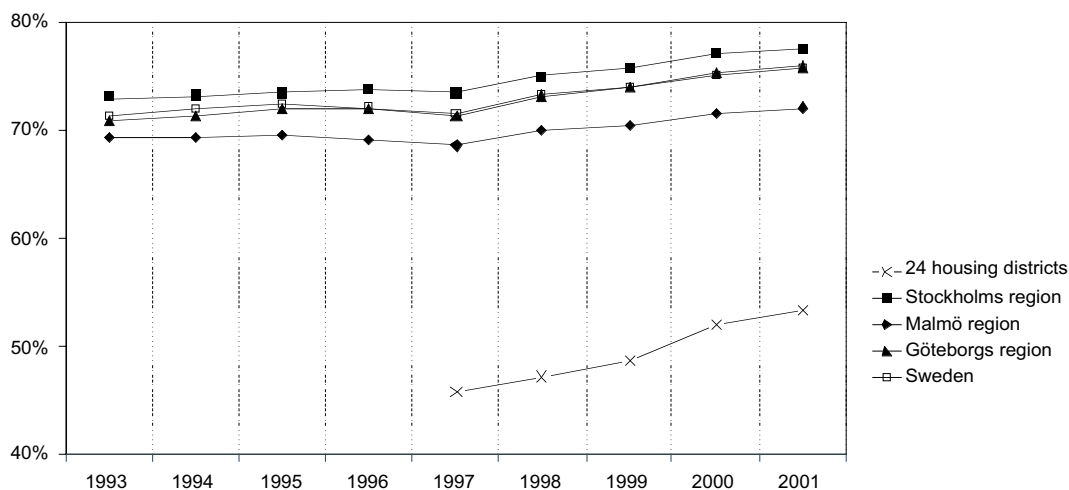




Abb. 2 Beschäftigungsrate, 20 – 64 Jahre, 1993 - 2001



### 3.5.2. Neue Konzepte

Die bei den LEV umgesetzten neuen Arbeitsmethoden zeigen ermutigende Auswirkungen und werden in die allgemeine Arbeitsmarktpolitik integriert. Lokale, für Beschäftigungs- und Versicherungsfragen zuständige Akteure konnten dank einer verbesserten Zusammenarbeit und zusätzlicher personeller Ressourcen mit **maßgeschneiderten Konzepten** arbeiten. Ohne zusätzliche Finanzmittel aus den LEV wäre die äußerst positive Erfahrung des Job-Centers in Skärholmen, das von Mitgliedern der Peer-Gruppe besichtigt wurde, nicht möglich gewesen. Das Job-Center ist nicht mehr länger von zusätzlichen Mitteln abhängig und bedient nun vier Stadtbezirke im Südwesten Stockholms, und zwar in Partnerschaft mit den Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstellen Skärholmens, der lokalen Industrie und Verbänden. Das Job-Center praktiziert einen **lösungsorientierten Ansatz**, der von der Motivation und Entschlossenheit der Einzelperson ausgeht ein Ziel zu erreichen, anstatt sich auf die Problemerkennung und Unterstützung zu konzentrieren. Die Konzentration auf Probleme führt nach dieser Auffassung zu einer negativen Spirale der Beschuldigungen und defensiven Verhaltensmuster. Es ist vor allem wichtig den Menschen zu helfen, wieder an der Gesellschaft teilzuhaben, statt Sozialleistungen zu fordern. Die Mitarbeiter stellen die Zielauswahl der Personen nie in Frage, sondern setzen an den Fähigkeiten und Ressourcen an, die zu deren Verwirklichung erforderlich sind.



Im Jahre 2003 fanden 75% der neuen Stellensuchenden Arbeit. Die 23 Berater sind ausschlaggebend für den Erfolg des Job-Centers. Jeder Kunde, der ins Center kommt, steht im Mittelpunkt gemeinsamer Bemühungen, die ein Ziel verfolgen: eine Arbeit für sie oder ihn zu finden. Jeder Stellensuchende erhält einen **persönlichen Coach**, der sein Selbstvertrauen stärken und ihn für Arbeitgeber attraktiv machen soll. Jeder Coach ist für bis zu 80 Personen zuständig, von denen 30 an Schulungen beteiligt und weitere aus Krankheitsgründen abwesend sein oder bereits eine Stelle angenommen haben können. Die persönliche Betreuung von 20 Kunden gleichzeitig ist realistisch. Das erfolgreiche *Kista Matching*-Projekt beruhte auf einer Zusammenarbeit zwischen Privatunternehmen, Ausbildern und Arbeitsvermittlungen. Teilnehmern, die ihre Bewerbung schriftlich einreichten und sich motiviert zeigten, wurde eine Stelle garantiert. 80% der beteiligten Personen fanden letztendlich eine feste Anstellung.

Gemäß den Stockholmer Erfahrungen haben die neuen Formen der Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen das Entwicklungspotential vergrößert. Die Menschen gehen viel kritischer mit Routineverfahren um und die Notwendigkeit der Beteiligung der Einwohner auf der lokalen Ebene wird deutlicher. Ein regelmäßiges Berichtswesen und kontinuierliche Evaluierungen ermöglichen eine effizientere Arbeitsstruktur. Der Aufbau einer übergreifenden Zusammenarbeit und das Aufbrechen gewachsener Strukturen erfordern jedoch Zeit. Viele der Maßnahmen haben sich zwar auf das Leben der einzelnen Menschen, aber nicht auf den Status der Stadtbezirke, die Diskriminierung oder die Wohnungspolitik ausgewirkt.

### 3.5.3. Neue Rollen

Die Maßnahmen in den **Vorschulen und Schulen** sind die erfolgreichsten und am meisten fortgeschrittenen Aktionen der LEV. Neue Methoden und Arbeitsverfahren verstärken die positive Entwicklung der Sprachkenntnisse und Lernleistungen von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. In zahlreichen Schulen der Bezirke haben die Schüler und Schülerinnen ihre Noten verbessert und die Schulen einen besseren Ruf gewonnen. Der Staat hat mit zusätzlichen Mitteln beigetragen und schwache Schüler und Schülerinnen stärker unterstützt, damit sie bessere Leistungen erzielen.

Ein wichtiges Ziel ist die **Verringerung der Kriminalität und Erhöhung der Sicherheit** in den Bezirken, um die umfassende Zielsetzung der Großstadtpolitik



zu verwirklichen: die Steigerung des Wachstums und Beendigung der Segregation. Die Einwohner neigen dazu, in attraktivere Stadtteile zu ziehen, sobald sie eine Stelle erhalten und ein höheres Einkommen erzielen, weil ihr Stadtviertel oder das Umfeld nicht anziehend sind oder sie sich nicht sicher fühlen. Dies führt zu einem Teufelskreis, bei dem im Zuge der Abwanderung besser verdienender Personen noch schwächere Gruppen ins Viertel kommen. Die schwedische Integrationsstelle unterstreicht in einem Auswertungsbericht, wie wichtig es für die Stadtgebiete ist, attraktiv und sicher zu sein und Verbrechen vorzubeugen. Im Zuge der lokalen Entwicklungsarbeit erfolgte die Verbrechensvorbeugung durch sogenannte Betreuer für Einkaufszentren und Wohnanlagen, die einerseits Ansprechpartner für Kunden sind bzw. in den Wohnanlagen kleinere Reparaturarbeiten verrichten, andererseits aber auch eine Überwachungs- und Kontrollfunktion ausüben. Mehrere lokale Gremien der Verbrechensvorbeugung wurden in den Stadtbezirken eingerichtet, die bei der künftigen Politik eine zentrale Rolle spielen sollen.

**Kultur** im weitesten Sinne des Wortes leistet einen entscheidenden Beitrag zur Verwirklichung der umfassenden Zielsetzung der Großstadtpolitik. Die Kultur wird in vielen Aktionsplänen als Mittel eingesetzt, positive Entwicklungen in den Bezirken zu verstärken. Kultur kann zur sinnvollen Freizeitbeschäftigung und zu verbesserten Sprachkenntnissen, zum Gemeinschaftsgefühl und einer stärkeren Identität der Einwohner beitragen. Aus zahlreichen Auswertungen und Studien geht hervor, dass Kulturveranstaltungen und Foren die Einwohner am wirkungsvollsten zusammenbringen, da sie an den Aktivitäten mitwirken und sich zunehmend beteiligen, anstatt sich in festen Strukturen zu bewegen.

Die Rolle der **Wohnungsgesellschaften** und ihre Beziehungen zu den Einwohnern haben sich in den letzten Jahren sehr verändert. Neue Arbeitsmethoden und Organisationsformen haben sich entwickelt. Die Evaluierung weist diesem Aspekt besondere Bedeutung für die Integrationsfrage zu, denn die Wohnungsgesellschaften wurden an Aktivitäten beteiligt, die ihre üblichen Aufgaben überschreiten. Sie nähern sich über ihre Mitarbeiter den Einwohnern eher an als andere Akteure, da sie ständig im Stadtgebiet anwesend sind. Sie können informelle Beziehungen zu den Einwohnern herstellen und sollten eine klarer definierte Rolle im Integrationsprozess erhalten, damit ihre große Erfahrung mit dem Alltag der Einwohner voll ausgeschöpft werden kann.



#### 3.5.4. Chancengleichheit

Einige Maßnahmen der *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* legen ihren Schwerpunkt auf die Zielgruppe der Frauen. In dem 2002 veröffentlichten nationalen Evaluierungsbericht wird jedoch der Mangel an solchen Maßnahmen hervorgehoben. 2003 berichteten die Städte über Schritte zur Verbesserung der Lage der Frauen. Besondere Aktionen zielen nun auf die Eingliederung der Mädchen ab. Viele Maßnahmen sollen zu einer verbesserten Beschäftigungsfähigkeit von Frauen führen, insbesondere für Ausländerinnen mit niedriger Qualifikation. Aus den Evaluierungen geht eine beträchtliche Verbesserung der Stellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt hervor. Diese positive Entwicklung für berufstätige Frauen war in den an den *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* beteiligten Bezirken ausgeprägter als generell in Schweden.

In der Großstadtpolitik ist Chancengleichheit ein Thema. Bei künftigen Aktionen in den Bezirken werden geschlechtsspezifische statistische Angaben oder andere Daten berücksichtigt, die etwas über die unterschiedliche Behandlung von Männern und Frauen aussagen.



## 4. SCHLÜSSELASPEKTE

Zwei Aspekte des Programms wurden für eine intensivere Diskussion im Rahmen der Beurteilung durch die Peer-Gruppe vorgeschlagen: die Mobilisierung und Beteiligung der Begünstigten und der institutionelle Rahmen des Programms.

### *4.1. Mobilisierung und Beteiligung der Begünstigten auf lokaler Ebene*

Die **Einbindung der lokalen Akteure** ist der ehrgeizigste und schwierigste Aspekt des LEV-Programms, aber für eine erfolgreiche lokale Entwicklung von entscheidender Bedeutung. Die meisten Fehler im Programm sind auf dieses Thema zurückzuführen, nicht etwa aus mangelndem Willen, sondern wegen fehlender Methoden und Erfahrung.

**Demokratische Beteiligung** und Eingliederung sind sowohl Ziele als auch Maßnahmen der Großstadtpolitik. Als Maßnahme ist die Beteiligung die Methode, die eine langfristige, nachhaltige und erfolgreiche Entwicklung der Politik gewährleistet. Maßnahmen in anderen Bereichen betreffen die Mobilisierung, Einbindung und Beteiligung in den Bezirken. Die *Lokale Entwicklungsvereinbarung* sollte auf der Grundlage der Voraussetzungen und Bedürfnisse im Bezirk formuliert werden. Es muss Raum für lokale Initiativen, eine bedarfsgerechte Nutzung der Mittel und das Bottom-up-Konzept bestehen.

Die **Verwirklichung der Beteiligung und des Bottom-up-Konzeptes** ist nicht einfach. Umfragen unter den Einwohnern, Treffen und ‚Zukunftswerkshops‘ – eine Planungs- und Beteiligungsmethode – werden angeboten, um die Menschen auf lokaler Ebene einzubinden. Die Einwohner werden über das Projekt unterrichtet und zu Kommentaren, Vorschlägen und Anfragen ermutigt. Das Hauptmotto lautet: „Jeder möchte die Verantwortung für sein eigenes Leben übernehmen“. Die Aufgabe der Sozialarbeiter besteht darin, die Menschen dabei zu unterstützen. Sie halten sich an drei Grundsätze: wirkungsvolle Maßnahmen finden; greifen die Maßnahmen nicht, etwas anderes tun und: nichts reparieren, was nicht kaputt ist. Treffpunkte werden als Plattform für den „Einwohnerdialog“ geschaffen und selbst eingerichtet. Die Menschen treffen sich in lokalen Zentren, Ideen- und Informationsbörsen mit Politikern, Beamten, Verwaltungen und Organisationen.



Aus mehreren Studien geht hervor, dass die Menschen sich eher beteiligen, wenn es um ihren Alltag, als wenn es um die Formulierung von Zielen und Strategien für den Aktionsplan geht. Es ist viel leichter, die Einwohner für Veranstaltungen wie Theater, Freiluftkino und Ausstellungen zu begeistern, als sie an zeitaufwendigen und langfristigen Aktivitäten zu beteiligen.

Die für die Aktionen auf lokaler Ebene verantwortlichen Personen haben für die Ziele häufig auf traditionelle Maßnahmen und institutionelle Funktionen zurückgegriffen, die aber oftmals die Teilnahme und wirkliche Einbindung der Einwohner begrenzen. Diese Mängel werden durch den Widerspruch veranschaulicht, dass Behörden von oben die Beteiligung an der Basis anregen. Die Evaluierung zum Thema „Demokratie und Beteiligung“ zeigt klar, wie wichtig die Teilnahme der Einwohner am Dialog über die Planung und Umsetzung der Maßnahmen wirklich ist.

**Linkworking und Networking** basierend auf einem Gefühl des Vertrauens und der Zugehörigkeit zu einer Gruppe werden als besonders wertvoll betrachtet. Lokale Integratoren und „Resource Persons“ sind wichtige Akteure wenn es darum geht, traditionelle Interventionsformen und problemorientierte Aktionen aufzubrechen. Diejenigen, die am besten über die Umstände der Einwohner, deren Lebensbedingungen und Potenziale informiert sind, sollten bei der Planung und Umsetzung der Aktionen eine zentrale Rolle spielen. Da die Aktionen als interner Austausch zwischen Menschen mit unterschiedlichen Ressourcen und Bedürfnissen, aber auch mit solidarischen Interessen gestaltet wurden, konnte das Gefälle zwischen dem Top-down-Ansatz der Behörden und dem Bottom-up-Konzept verringert werden.

Die **Pflege des Dialogs** mit den Einwohnern und die ihnen gewährte Eigenkontrolle über das Projekt verbessern die Chancen einer nachhaltigen und langfristigen Entwicklung. Die Aufgabe der Stadt besteht darin, günstige Voraussetzungen für die Entwicklung zu schaffen ohne diese zu kontrollieren. Dem Ausschuss für Demokratische Entwicklung zufolge, setzt dies ebenfalls voraus, dass eine demokratische Infrastruktur geschaffen, das Bottom-up-Konzept umgesetzt und die Entscheidungen auf der angemessenen Ebene von denjenigen getroffen werden, die davon betroffen sind, oder von deren Repräsentanten.

Die Politik beinhaltet daher einen klaren Widerspruch, da Themen und Ziele anfangs von oben definiert wurden. Die Entscheidung für eine Schwerpunktsetzung auf Aktivitäten in den Bereichen Bildung und Beschäftigung



sowie die Mittelübertragungen auf diese Sektoren wurde ebenfalls von oben getroffen. Ziel war die schnellere Erreichung von Ergebnissen, obwohl eine der zentralen Arbeitsmethoden – das zielorientierte Management – ein anderes Konzept erfordert hätte. Demnach ist die Voraussetzung für gute Ergebnisse: **weniger Kontrolle und mehr Unterstützung**, mit Schwerpunkt auf den Zielen anstatt auf der Verwendung der Mittel.

Die **aktive Mobilisierung der lokalen Bevölkerung und Dienstleistungsnutzer** ist eine höchst anspruchsvolle Aufgabe. Es dauert lange Zeit, bis Vertrauen entsteht und die Behörden die Menschen davon überzeugen können, dass sie wirkliches Interesse daran haben, den örtlichen Einwohnern über die Anhörungen Gehör zu verschaffen. Erwerbslose und ausgegrenzte Menschen haben meistens kaum Selbstvertrauen und erwarten einfach nicht, dass die Behörden ihnen aufmerksam zuhören oder ihre Bedürfnisse ernsthaft berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund können die LEV als wertvolles Instrument für die Förderung neuer Arbeitsmethoden genutzt werden, bei denen die Übertragung von Verantwortung auf die Menschen eine besonders wichtige Rolle spielt. Es gibt einen deutlichen Bedarf an Modellen, die der lokalen Bevölkerung in benachteiligten Gebieten die Möglichkeit eröffnen, selbst die Fähigkeit zur Beurteilung der Lage ihrer Gemeinschaft auf der Grundlage ihrer Alltagserfahrung zu entwickeln. So könnten sie sich zunehmend an der Diskussion über den theoretischen Rahmen und die Zielsetzungen der Großstadtpolitik beteiligen.

#### *4.2. Institutioneller Rahmen – vertikale und horizontale Zusammenarbeit*

Sektorübergreifende Zusammenarbeit ist der Schlüssel zum Erfolg der LEV. Die vertikale Zusammenarbeit ist ein Mittel der Informationsverbreitung an örtliche und regionale Akteure und des Umgangs mit Rückmeldungen. Die horizontale Zusammenarbeit ist ein Instrument zur Übertragung von Verantwortung und für besseres Regieren. Klappt die Zusammenarbeit, werden neue Bündnisse geschlossen und politische Initiativen entwickelt.

Die **sektorübergreifende Zusammenarbeit** hat dazu beigetragen, der Problemstellung der einzelnen Menschen in den 24 Bezirken eine ganzheitliche Perspektive zu verleihen. Es ging vor allem darum, die den Bezirken zugeteilten Ressourcen der Städte, der regionalen Ebene und des Staates zu nutzen. Die Städte brachten jedoch ihre Enttäuschung über die Grenzen einer wirklich sektorübergreifenden Zusammenarbeit mit allen relevanten Partnern zum



Ausdruck. Die Peer-Gruppe wies in ihren Fragen ebenfalls auf die bedenkliche Tatsache hin, dass Handelskammern, Unternehmen, Sozialpartner und NGOs kaum oder gar nicht vertreten sind.

Eine breitere Beteiligung wäre jedoch gerade in einem Land wie Schweden besonders wertvoll, wo die Städte traditionell viel Gewicht und Macht haben. Aus der Evaluierung geht hervor, dass die Großstadtpolitik an erster Stelle die Zusammenarbeit zwischen Städten, örtlicher Arbeitsverwaltung und Sozialversicherungsstellen gefördert hat. Eine erfolgreiche Politik und wirkliche Umsetzung des ganzheitlichen Konzeptes bei der Armutsbekämpfung und Beendigung der Segregation erfordert jedoch auch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren auf regionaler und nationaler Ebene.

Eine erfolgreiche Partnerschaft setzt eine **formelle Kooperationsstruktur** und vielfältige Interessenskoalitionen voraus. Die Zusammenarbeit muss aus der Sicht der Partner sinnvoll sein. Sie erfordert ebenfalls das Engagement eines breiten Spektrums von Teilnehmern, eine gemeinsame Agenda und ein multidimensionales Aktionsprogramm in einem ganzheitlichen Rahmen. Die sektorübergreifende Zusammenarbeit erfolgt über Vereinbarungen zwischen den Stadtverwaltungen und den Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstellen in den sieben Großstädten. In den Vereinbarungen werden gemeinsame Ziele und einzelne Verantwortungsbereiche festgelegt. Obwohl gemeinsam besetzte Lenkungsausschüsse für die Zusammenarbeit zwischen den Sektoren gebildet werden, verpflichten sich die Partner nicht, zusätzlich zu den staatlichen Ressourcen weitere Mittel beizusteuern. Häufig kommt es auch zu einem Konflikt zwischen lokalem Bedarf und zentralen Ausrichtungen. Mangelnde Unterstützung durch die Zentralverwaltung und Ministerien behindert die Entwicklungsarbeit der lokalen Partnerschaften.

Trotz ermutigender Ergebnisse wurden verschiedene Probleme sichtbar. In einigen Fällen – vor allem auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung und Beschäftigung – behindert der Widerspruch zwischen Zielen oder kurzfristigen Zielen und einer unklaren **Definition der Zielgruppen** die Entwicklungsarbeit. In anderen Fällen wurden die Bemühungen um einzelne Personen in den Bezirken zu Gunsten quantitativer Maßnahmen vernachlässigt, als die Regierung beschloss, dass die offene Arbeitslosenrate 4% nicht überschreiten dürfe. Dies führte zu einer unmittelbaren Neuausrichtung in Bezug auf die Zielgruppe und die Beamten mussten schnell in ihre alten Strukturen zurückkehren, um die Beschäftigung zügig zu erhöhen.



Die Einbindung von **Unternehmen in die örtlichen Partnerschaften** erweist sich als schwierig, was als Schwäche der Entwicklungsarbeit beurteilt wurde. Es gibt jedoch einige Maßnahmen, an denen die Privatwirtschaft erfolgreich beteiligt ist, vor allem wenn es um die Entwicklung von Humanressourcen zur Anpassung an die Erwartungen der Unternehmen geht. *Kista Matching* hat Unternehmen, Ausbilder und Arbeitsverwaltungen sehr erfolgreich integriert. Das neue Konzept - „Was kann ich für Sie tun“ anstelle „Wie können Sie uns helfen“ – wurde mit einer „Win-Win-Perspektive“ umgesetzt.

Teilnehmern, die einen schriftlichen Antrag einreichten und ernsthaftes Interesse und Motivation am Projekt zeigten, wurde eine Stelle garantiert. Sie wurden ausgebildet, um den Ansprüchen der Unternehmen zu entsprechen. 80% der Programmteilnehmer erhielten am Ende einen festen Arbeitsvertrag. Solche Methoden sollten sich weiter verbreiten und nicht nur in den Wohnbezirken, sondern ebenfalls auf der Ebene der Stadt und im Bereich von Arbeitsvermittlung und Beschäftigung generell umgesetzt werden.

Im Zuge der Umsetzung der Großstadtpolitik ist der Zeitpunkt gekommen, die Projekte und Pilotaktionen in beständige Formen der institutionalisierten sektorübergreifenden Zusammenarbeit umzuwandeln und in den normalen Alltag der Behörden zu integrieren. Das schafft gemeinsame Verantwortung und gemeinsame Ressourcen. Ein **starker politischer Wille** ist notwendig, um die lokale Arbeit zu steuern und die relevanten Strukturen zu schaffen. Dies setzt die zentrale Formulierung gemeinsamer politischer Zielsetzungen voraus.



## 5. RELEVANZ UND ÜBERTRAGBARKEIT AUF ANDERE NATIONALE KONTEXTE

Im Zusammenhang mit der Übertragbarkeit des schwedischen Modells warfen die Vertreter aus den Ländern der Peer-Gruppe und die Interessenvertreter die wichtige Frage auf, ob die LEV auch in Gesellschaften funktionieren, in denen der Sozialschutz schwach ist. Ein starker Sozialschutz ist eine wichtige Voraussetzung für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Die Wohnungspolitik sollte eine soziale Mischung fördern und nicht nur Unterkunft, sondern auch soziale Dienstleistungen anbieten. Das skandinavische Sozialschutzmodell, das die Universalrechte Chancengleichheit und allgemeinen Dienstleistungszugang garantiert, und die starke öffentliche Verantwortung werden als das Fundament für den Erfolg der LEV betrachtet.

Die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung ist abhängig von einem starken Sozialschutz. Die Verringerung von Arbeitslosigkeit und Armut ist die Voraussetzung für den Erfolg. Politische Interventionen zur Vorbeugung der sozialen Ausgrenzung dürfen sich nicht nur auf die Senkung der Arbeitslosenrate konzentrieren, sondern sollten auch die Verknüpfung mit anderen Politikbereichen herstellen, damit bessere Ergebnisse erzielt werden können.

Die in Schweden vorhandenen Strukturen prägen die Aktion auf lokaler Ebene. Die schwedische Verwaltung und Kultur sind anders, und das Modell der LEV ist als solches nicht auf andere Länder zu übertragen. Dennoch:

- Herr Armindo Silva, Vertreter der **Europäischen Kommission**, wies darauf hin, dass Aspekte wie das gemeinsame Konzept, die Sensibilisierung der sozialen Akteure, die Koordinierung zwischen den Institutionen, die Konzentration auf exponierte Gruppen, die Bekämpfung der Segregation und die regelmäßige Evaluierung mit der EU-Politik übereinstimmen. Die *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* bildeten ein sehr interessantes Modell, das Beachtung verdiene.
- Die Repräsentantin des **European Anti-Poverty Network** sprach im Namen der Interessenvertreter und unterstrich, dass bei der Diskussion zur Übertragbarkeit unterschiedlichen nationalen Kontexten Rechnung getragen werden müsse. Sie betonte, dass der Wohnungspolitik eine prägende Bedeutung zukomme. Die Nutzung einer rechtlichen Vertragsbasis zur Regelung der Beziehungen zwischen den unterschiedlichen



Verwaltungsebenen weist nach Auffassung des EAPN offensichtlich einige Vorteile für eine effiziente vertikale Integration auf. Die ausgereiften Strukturen einschließlich der Art und Weise wie die LEV die Verantwortungsbereiche und Aufgaben der verschiedenen beteiligten Akteure definieren und klare finanzielle Verpflichtungen und Evaluierungsstrukturen einführen, bieten ebenso sowie das gewählte langfristige Konzept Erfahrungen und Erkenntnisse, die gegebenenfalls übertragbar sind.

EAPN vertrat weiterhin die Ansicht, dass die Zusammenarbeit zwischen NGOs und öffentlichen Behörden auf lokaler und regionaler Ebene zusätzlichen Nutzen für die Umsetzung einer erfolgreichen Politik zur Armutsbekämpfung stiften könnte. Außerdem stellte die EAPN-Vertreterin fest, dass die NGOs bei der Einbindung der örtlichen Einwohner und deren verbesserter Beteiligung hilfreich sein könnten. Es gibt einen eindeutigen Bedarf an Modellen, die den örtlichen Einwohnern in benachteiligten Gebieten die Möglichkeit eröffnen, selbst die Fähigkeit zur Beurteilung der Lage ihrer Gemeinschaft auf der Grundlage ihrer Alltagserfahrung zu entwickeln. So könnten sie sich zunehmend an der Diskussion über den theoretischen Rahmen (Zielsetzung) der Großstadtpolitik beteiligen.

Das schwedische Modell mit Schwerpunkt auf dem multidimensionalen Aspekt der Segregation und sozialen Ausgrenzung, der wichtigen Mobilisierung aller bedeutenden Akteure, der sektorübergreifenden Zusammenarbeit und Übertragung von Verantwortung auf die lokale Bevölkerung, dem zielorientierten Management und der fortlaufenden Evaluierung, stimmt in hohem Maße mit den Zielen des Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung überein.

- Die Mitglieder aus **Belgien** stellten zahlreiche Parallelen zwischen der schwedischen und der belgischen Bundespolitik fest. Das ganzheitliche und sektorübergreifende Konzept sowie zielorientierte Vereinbarungen und Management sind in beiden Ländern anzutreffen. Dennoch gibt es Elemente des schwedischen Modells, die aus belgischer und europäischer Sicht interessant sind und durchaus in einem größeren Maßnahmenpaket verbreitet werden sollten. Die LEV werden als Instrument des Regierens gesehen und sind in dieser Hinsicht für andere Länder von großem Interesse. Die schwedische Erfahrung wurde von Belgien als wichtig bezeichnet, da die Pläne sich auf



mehrere Jahre erstrecken und in Belgien ebenfalls mehrere Ministerien an der Großstadtpolitik beteiligt sind. Die belgische Delegation bezeichnete den schwedischen Ansatz als höchst transparent, da einerseits die zuständigen Ministerien und andererseits die Städte involviert sind.

- Der Vertreter aus **Finnland** stellte große Ähnlichkeiten zwischen dem schwedischen und finnischen politischen Rahmen für die soziale Eingliederung fest, obwohl Finnland nicht unter den gleichen räumlichen Problemen leidet wie Schweden. Ein Programm wie das der LEV wäre auch in Finnland sehr sinnvoll, obwohl Kosteneffizienz eine große Rolle spielt, da zusätzliche Finanzmittel erforderlich sind. Die städtischen Behörden sind nicht bereit, ohne zusätzliche Ressourcen neue Pflichten zu übernehmen. Die *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* sind eine interessante Initiative, um alle wichtigen Partner stärker für gemeinsam geplante Aktionen zu verpflichten. Sie betonen das Bottom-up-Konzept und die Einbindung der lokalen Bevölkerung. In Finnland gibt es viele von der EU finanzierte Projekte in armen Regionen, deren mangelnde Koordinierung ihre langfristige Wirksamkeit fraglich erscheinen lässt.
- Der Sachverständige aus **Litauen** unterstrich ebenfalls diesen Aspekt. Die Arbeitsverwaltungen sind dort direkt für Programme zur Senkung der Erwerbslosenrate zuständig, während die lokalen Behörden den sozial ausgegrenzten Menschen helfen. Die Umsetzung der schwedischen Großstadtpolitik könnte eine gute Praxis sein, um die verschiedenen Institutionen bei der Bewältigung komplexer Probleme zur Zusammenarbeit anzuregen.
- Der Experte aus **Spanien** unterstrich die Bedeutung von Monitoring und Evaluierung und fand deren Betonung besonders interessant, da die öffentliche Politik in Spanien kaum einer Evaluierung unterzogen wird. Das zielorientierte Management wurde angesichts der Infrastruktur nicht als angemessen beurteilt, da jede Politik ihre eigene optimale Umsetzungsebene besitzt. Das Bottom-up-Konzept ist in Spanien schwerlich umzusetzen, da die verschiedenen Regierungsebenen praktisch autonom sind. Der in den LEV erforderliche hohe Grad der vertikalen Zusammenarbeit ist in Spanien schwer zu verwirklichen, da die Kompetenzen und Finanzkontrollen sehr klar definiert sind. Die Nähe zu den Angeboten und der multidimensionale Ansatz sind wichtig für die Einzelperson, daher bietet das schwedische Modell interessante Erkenntnisse.



- Die beiden Vertreterinnen **Italiens** betrachteten die starke Betonung von Monitoring und Evaluierung und Festlegung von Indikatoren ebenfalls als wertvoll und lehrreich für Italien, selbst wenn sie Zweifel an einer erfolgreichen Verwirklichung des Modells der LEV in Italien äußerten. Da Italien jedoch gerade dabei ist Normen für regionale Aktionen festzulegen und den Akteuren entsprechende Instrumente und Strategien anzubieten, wäre es interessant, mehr über die Instrumente, die für ihren Einsatz erforderlichen Fähigkeiten und die entsprechende Berufsausbildung zu erfahren.
- Die Vertreterin der **Niederlande** stellte eine große Ähnlichkeit zwischen dem schwedischen Modell und der niederländischen Politik fest. Der Sektoransatz und das relativ autonome Handeln der Städte erfordern Anreize wie zusätzliche Finanzmittel und Regelungen zur Förderung der Zusammenarbeit. Aus niederländischer Sicht erscheint der sektorübergreifende, ganzheitliche Ansatz des schwedischen Modells besonders relevant.
- Die Vertreterin aus **Portugal** wies auf ein wichtiges nationales Programm hin, das 1990 in Portugal gestartet wurde und viele örtliche Projekte anregte, in denen Menschen partnerschaftlich zusammenarbeiten, um lokal festgelegte Ziele zu verwirklichen. Sie bezeichnete das zielorientierte Management und die langfristige Arbeit als die bedeutendsten Elemente der LEV, die in Portugal umgesetzt werden könnten. Beides wird im Rahmen der portugiesischen Programme noch nicht voll erreicht, könnte jedoch mittels eines Bottom-up-Planungsprozesses verwirklicht werden – wenn auch nicht generell, so doch mindestens in den Projekten des neuen portugiesischen Programms.



## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND LEKTIONEN

Die *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* beinhalten in ihrem multidimensionalen Ansatz die Schlüsselemente der *Europäischen Strategie zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung*. Die in ihnen enthaltenen Maßnahmen richten sich an die am meisten gefährdeten Menschen in der Gesellschaft und zielen auf die Mobilisierung aller relevanten Stellen ab. Die LEV spiegeln die wichtigsten Prioritäten wider, die im gemeinsamen Eingliederungsbericht an die Mitgliedstaaten (*Joint Inclusion Report – JIR*) für die beiden nächsten Jahre behandelt werden. Der starke Fokus auf die Evaluierung und Festlegung von Indikatoren und anderen Überwachungsmechanismen stimmt mit den Anforderungen des gemeinsamen Eingliederungsberichtes überein und ist durchaus auf andere Staaten übertragbar.

Ein wahrhaft multidimensionaler Ansatz setzt die entschlossene Integration von Politiken in den Bereichen Wirtschaft, Beschäftigung, lebenslanges Lernen, Kultur, Wohnungs- und Sozialpolitik voraus. Dem JIR zufolge verlangen diese Themen auch weiterhin Aufmerksamkeit. In Schweden liegt die Förderung einer integrativen Gesellschaft im Mittelpunkt der Politik. Dies erklärt das umfassende politische Engagement, die Freisetzung zusätzlicher Finanzmittel und die gemeinsame Umsetzung der Großstadtpolitik durch mehrere Ministerien mit Hilfe der LEV.

Hier liegt die Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung einer Politik der Eingliederung. Im JIR wird darauf hingewiesen, dass in vielen Mitgliedstaaten die Bemühungen einer engeren Anbindung der *Nationalen Aktionspläne* an die nationale Politik keine oder kaum Auswirkungen auf die Aufstellung der nationalen Haushaltspläne und die Zuteilung der Mittel gezeigt haben.

Viele der anwesenden Experten und Beamten aus den Peer-Ländern unterstrichen die Bedeutung zusätzlicher Finanzmittel. Die Teilnehmer waren sich darüber einig, dass zusätzliche Mittel vor allem wichtig sind, wenn auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für einen horizontalen Ansatz geschaffen werden sollen. Lokale Akteure bestätigten die Notwendigkeit zusätzlicher Finanzierung in der Anfangsphase bei der Umsetzung neuer Modelle der Zusammenarbeit. Die zentrale Herausforderung besteht jedoch darin, die Modelle in eine Alltagspraxis zu überführen, die durch weniger finanzielle Mittel gekennzeichnet ist.



Die Umsetzung der *Nationalen Aktionspläne* (NAP) über die *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* ist in vielerlei Hinsicht außergewöhnlich. Sie setzt voraus, dass unterschiedliche Akteure sektorübergreifend zusammenarbeiten. Dabei werden die Rolle und die finanzielle und sonstige Verantwortung der Mitwirkenden festgelegt. Beteiligt werden Einwohner und Nutzer öffentlicher Dienstleistungen. Der Schwerpunkt liegt auf langfristigen Entwicklungsprozessen und regelmäßiger Programmevaluierung. Es werden keine Methoden vorgeschlagen – die lokalen Akteure entscheiden über Ausmaß und Mittel der Teilnahme.

Vertreter der Peer-Länder betrachteten den ganzheitlichen Ansatz, den langfristigen Entwicklungsprozess und einen starken politischen Willen als wesentliche Erfolgsfaktoren. Der Umstand, dass es in Schweden gelungen ist, eine Brücke zwischen der lokalen und nationalen Ebene zu schlagen, wurde besonders positiv bewertet, da gerade dies als Schwäche der zweiten Runde der *Nationalen Aktionspläne* zur Eingliederung erkannt wurde.

Trotz einiger Mängel entsteht der Gesamteindruck, dass die Politik und die Maßnahmen bislang erfolgreich waren. Wie erfolgreich wird sich erst nach Abschluss der laufenden Evaluierung zeigen. Es gibt bereits Hinweise darauf, dass die *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* sich positiv auf die Bevölkerung in benachteiligten Wohngebieten ausgewirkt haben. Die LEV können zu positiven Veränderungen in einem geografischen Gebiet beitragen, die Lebensqualität der Einwohner verbessern und den sozialen Zusammenhalt verstärken.

Die Einflussnahme auf Strukturen und Mechanismen, die Segregation schaffen und aufrecht-erhalten, ist jedoch bislang eher unerheblich. Einige Sachverständige aus den Peer-Ländern stellten in Frage, ob lokale, auf Einwohner eines geografischen Gebietes abzielende Maßnahmen diese Mechanismen überhaupt beeinflussen können. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung setzt voraus, dass nicht nur in die Einzelpersonen, sondern auch in die lokale Gemeinschaft investiert wird.

Die Peer-Gruppe warf darüber hinaus die Frage auf, ob das Problem der Segregation durch politische Maßnahmen bewältigt werden kann, die nur auf Gebiete begrenzt sind, in denen benachteiligte Menschen leben. Die politische Intervention muss langfristig erfolgen, wobei der Schwerpunkt auf die physischen und sozialen Prozesse gelegt werden muss, die Strukturen schaffen. Geografisch begrenzte Maßnahmen führen mit großer Wahrscheinlichkeit zu verbesserten



Lebensbedingungen auf lokaler Ebene, wenn die sozioökonomische Polarisierung in der Gesellschaft generell, und insbesondere in den Städten abnimmt. Um die Segregation erfolgreich zu beenden, müssen die Programme allerdings nicht nur in benachteiligten Gebieten greifen, sondern in den gesamten Städten wirksam werden.

Die schwedische Erfahrung mit den LEV kann sicherlich zur europäischen Debatte über Regieren beitragen. Die Entwicklung der lokalen Beschäftigung und die soziale Eingliederung setzen eine neue Definition der Beziehungen und eine Umverteilung der Befugnisse, Verantwortungsbereiche und Ressourcen auf die verschiedenen Ebenen voraus. Zu den wichtigsten Faktoren zählen die Rechtsgrundlagen und Kompetenzen der lokalen Ebene, deren finanzielle und menschliche Ressourcen sowie deren Verantwortungsgrad für politische Entwicklungen. Regieren bedeutet nichts anderes als das Bemühen um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Verwaltungsbefugnis der staatlichen Behörden, lokalen Unternehmen und der Zivilgesellschaft. Dies erfordert eine intensive Kommunikation und bewusst gestaltete Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren.

Aufgrund ihrer demokratischen Legitimität besitzen die staatlichen Behörden als einzige die Fähigkeit, die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten in gemeinsamen Aktionen zu vereinen. Sie tragen offensichtlich dazu bei, die politischen Ziele Europas auf die lokale Ebene und die lokalen Entwicklungen und Erneuerungen auf die nationale und europäische Ebene zu tragen.

Die im Rahmen der schwedischen Großstadtpolitik entwickelte Ansatz betrifft nicht nur die Arbeit mit benachteiligten Bezirken oder Probleme der Segregation in den Städten und Wohngebieten, sondern hat auch Auswirkungen auf das Wirken der nationalen Behörden in den Städten.