

Schriftenreihe Master-Thesen des Kooperationsstudiengangs Master of Science
in Sozialer Arbeit der Fachhochschulen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich

Selina Tribbia

Sozialräumliche Segregation in der Schweiz und der Fachdiskurs der Sozialen Arbeit

Master-Thesis des Kooperationsstudiengangs Master of Science in Sozialer Arbeit
der Fachhochschulen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich. August 2014

Sozialwissenschaftlicher Fachverlag «Edition Soziothek».

Die «Edition Soziothek» ist ein Non-Profit-Unternehmen des Vereins Bildungsstätte für Soziale Arbeit Bern.

**Schriftenreihe Master-Thesen des Kooperationsstudiengangs Master of Science in Sozialer Arbeit
der Fachhochschulen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich**

In dieser Schriftenreihe werden Master-Thesen von Studierenden des Kooperationsstudiengangs Master of Science in Sozialer Arbeit der Fachhochschulen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich publiziert, die mit dem Prädikat „sehr gut“ oder „hervorragend“ beurteilt und von der Studiengangleitung des Kooperationsmasters zur Publikation empfohlen wurden.

Selina Tribbia: Sozialräumliche Segregation in der Schweiz und der Fachdiskurs der Sozialen Arbeit

© 2014 «Edition Soziothek» Bern

ISBN 978-3-03796-525-2

Verlag Edition Soziothek

c/o Verein Bildungsstätte für Soziale Arbeit Bern

Hallerstrasse 10

3012 Bern

www.soziothek.ch

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

Sozialräumliche Segregation in der Schweiz



und der Fachdiskurs der Sozialen Arbeit

Master in Sozialer Arbeit
Bern | Luzern | St. Gallen | Zürich

**Sozialräumliche Segregation in der Schweiz und der
Fachdiskurs der Sozialen Arbeit**

Verfasst von: Selina Tribbia

Studienbeginn: August 2010

Fachbegleitung: Prof. Dr. phil. Christian Vogel

Bern, 6. August 2014

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1. Begriffsklärung	2
1.2. Aufbau der Arbeit	2
1.3. Methodisches Vorgehen	4
2. Stadtsoziologische Modelle	5
2.1. Entstehung der Stadtsoziologie	5
2.2. Theoretische Erklärungsansätze	7
2.2.1. Die sozialökologische Theorie	7
2.2.2. The New Urban Sociology	9
2.2.3. Die ökonomische Theorie	10
2.2.4. Die politische Theorie	12
3. Segregationsforschung	13
3.1. Verschiedene Verständnisse von Segregation	14
3.2. Kontexteffekte	16
3.3. Kontakthypothese	18
3.4. Konflikthypothese	18
3.5. Gentrification	19
3.5.1. Ökonomische Erklärungsansätze	19
3.5.2. Kulturelle Erklärungsansätze	20
3.5.3. Politische Erklärungsansätze	21
3.5.4. Forschungsstand und Ausblick	22
3.6. Soziale Durchmischung als Problemlösungsstrategie	23
3.7. Parallelgesellschaften	24
3.8. Synthese und Überleitung	25
4. Soziale Ungleichheit	26
4.1. Entwicklung der soziologischen Ungleichheitstheorien	27
4.2. Ungleichheit in der Schweiz	31
4.3. Ausgewählte Aspekte aus Segregations- und Ungleichheitsforschung	33
4.4. Unterscheidung von zyklischen und evolutionären Veränderungen	35

5. Methodenentwicklung der gemeinwesenorientierten Sozialen Arbeit	40
5.1. Bis in die 1960er Jahre	41
5.2. Aggressive Gemeinwesenarbeit	43
5.3. Lebensweltorientierung und Intermediarität	44
5.4. Subjektivierung Sozialer Risiken	45
5.5. Integrierte Quartiersentwicklung	46
5.6. Zusammenfassung und Ausblick	48
6. Der Wohnungsmarkt in der Schweiz	50
6.1. Wohnungsmarktpolitik	51
6.2. Sozialer Wohnungsbau	53
6.2.1. Entstehungsgeschichte	53
6.2.2. Funktionsweise	55
6.2.3. Aktuelle Herausforderungen	55
6.3. Forschungsprogramm des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO)	56
6.3.1. Aktuelle Marktlage	57
6.3.2. Die Forschungsprojekte	58
7. Programm „Projets urbains“	61
7.1. Organisationsstruktur	61
7.2. Externer Evaluationsbericht der ersten Phase	63
8. Schlussfolgerungen	67
8.1. Zu Forschungsfrage 1	67
8.2. Zu Forschungsfrage 2	70
8.3. Zu Forschungsfrage 3	74
8.4. Fazit	78
Literaturverzeichnis	80
Erklärung der Studierenden	84

Abstract

Die Entstehung von segregierten Wohngebieten in Städten wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst, die in dieser Arbeit dargelegt werden. Der Mietwohnungsmarkt ist in der Schweiz liberal ausgestaltet, und unterliegt politischen und wirtschaftlichen Schwankungen. Für die betroffene Wohnbevölkerung bedeutet das Wohnen in diesen Quartieren und Stadtteilen eine zusätzliche Belastung, die sich in mehreren Lebensbereichen auswirkt.

In dieser Arbeit interessiert, wie die gesellschaftlichen Prozesse der sozialräumlichen Segregation problematisiert, und wie der sozialarbeiterische Fachdiskurs diese Prozesse reflektiert. Für das Vorgehen wurde die Aufarbeitung der bereits bestehenden, deutschsprachigen Literatur gewählt. Dabei werden verschiedene Erklärungsmodelle zur Entstehung und zu den Auswirkungen auf die Betroffenen, sowie die aktuellen Diskurse in der wissenschaftlichen Forschung dargestellt. Die Begründungen für Eingriffe auf politischer und ökonomischer Ebene, sowie die Interventionen und Fachdiskurse der Sozialen Arbeit werden anhand der Darstellung des Bundesprogramms „Projets urbains“ aufgezeigt. Sozialräumliche Segregation wird je nach Perspektive unterschiedlich bewertet. Es zeigt sich aber, dass negative Effekte auf den individuellen Integrationsverlauf nachgewiesen werden können. Die Verdrängungsproblematik, die bei Aufwertungsmassnahmen entsteht, wird bewusst wahrgenommen, und mittels Massnahmen zum Aufbau von sozialen Netzwerken und Identifikationen im Quartier, zu dämpfen versucht. Infolge der Vermischung der öffentlichen und privaten Interessen bei Quartierentwicklungsprozessen, wird die Legitimationsgrundlage für die Interventionen der Sozialen Arbeit aber unklar.

1. Einleitung

In der Beratung von Adressaten der Sozialen Arbeit nimmt das Ziel der Obdachssicherung einen wichtigen Aspekt ein. Auf dem Weg zur Stabilisierung nach einer kritischen Lebensphase stellt das Wohnumfeld eine Bedingung dar, die Einfluss auf den weiteren Integrationsprozess haben kann. Oftmals steht den Sozialhilfe-unterstützten Personen nur ein geringes Budget für die Miete zur Verfügung, und sie müssen mit Wohnungen vorlieb nehmen, die grösseren Umweltbelastungen ausgesetzt sind. Sozioökonomisch marginalisierte Menschen finden in bestimmten, städtischen Räumen günstige Wohnungen. So entsteht eine Konzentration von Personen in prekären Lebenslagen in den bezeichneten Stadtteilen.

In dieser Arbeit wird deshalb der Frage nachgegangen, welche Ursachen für die Konzentration von Armutsbetroffenen in bestimmten Quartieren und Stadtteilen gefunden werden, und welche Auswirkungen diese Konzentration auf die Betroffenen selber haben. Die Wahrnehmung der Öffentlichkeit von sogenannten „Problemquartieren“ trägt zur Verfestigung des Images der Bewohner bei.

In der Schweiz wie auch in der Europäischen Union hat die Bekämpfung der Armut einen hohen politischen Stellenwert. In diesem Zusammenhang sollen auch die Wohnbedingungen für Armutsbetroffene verbessert werden, weshalb über wohnpolitische Massnahmen versucht wird, die Versorgungslage zu verbessern. Neben diesen eher „indirekten“, staatlichen Steuerungsmechanismen bearbeitet die Soziale Arbeit mit spezialisierten Institutionen auch individuell das Problem der ungenügenden Wohnungsversorgung. Sie bietet Wohnraum an, stellt die Betreuung sicher, vermittelt im Nachbarschaftskonflikt und unterstützt Betroffene auch auf allgemeiner Ebene im Eingliederungsprozess. Die stadtteilbezogene Soziale Arbeit erlebt seit einigen Jahren eine Wiederbelebung ihrer Methoden und findet neue Finanzierungsmodelle. In verschiedenen Projekten im deutschsprachigen Raum soll die Soziale Arbeit gemeinsam mit Verwaltung und Stadtplanung die Lebensqualität in betroffenen Quartieren verbessern. Die methodischen Neuerungen der Sozialen Arbeit in diesem Bereich werden in dieser Arbeit in Bezug gesetzt zu Erkenntnissen aus der Ungleichheits- und Armutsforschung, um allfällige Ähnlichkeiten in der Argumentation nachzuzeichnen.

Das mit dieser Arbeit verbundene Ziel ist, einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand im Bereich der Segregation zu liefern, sowie darzulegen, welche aktuellen Prozesse die Soziale Arbeit in der Bekämpfung der negativen Folgen dieser Segregation durchläuft. Der fachliche Diskurs in der Sozialen Arbeit soll anhand ihrer geschichtlichen Entwicklung und anhand des Forschungsstandes reflektiert werden. Weitere Bezüge zur Positionierung der Sozialen Arbeit können mit der Integration von gesellschaftstheoretischen und ökonomischen Modellen hergestellt werden. Schlussendlich ist auch die Absicht verbunden, das komplexe Zusammenspiel verschiedener gesellschaftlicher Bereiche bei der Entstehung und Aufrechterhaltung von Segregation darzulegen.

1.1 Begriffsklärungen

Dem oben beschriebenen Praxisproblem liegt die Tatsache der sozialräumlichen Segregation zugrunde. Damit ist gemeint, dass sich bestimmte Bevölkerungsgruppen nach gewissen Merkmalen räumlich konzentrieren. In der Forschung wird zwischen sozialer und ethnischer Segregation unterschieden. Es wird in einigen Untersuchungen auch von residenzieller Segregation gesprochen, um hervorzuheben, dass es um die Wohnverteilung von Gruppen in einem definierten Raum geht. In dieser Arbeit verwende ich den Begriff der sozialräumlichen Segregation, und meine damit sowohl die soziale wie die ethnische Segregation im städtischen Gebiet. Diese beiden Segregationsformen gehen oft Hand in Hand, konzentrieren sich also räumlich oft zusammen. In Städten des deutschen Sprachraumes gibt es keine ausschliessliche ethnische Segregation (Ghettos), wie dies in den US-Staaten eher vorkommen kann.

Die Bezeichnungen der Methoden und Instrumente der Sozialen Arbeit (wie zum Beispiel Gemeinwesenarbeit, Community Organizing oder Quartiersmanager) sind den entsprechenden Konzepten entnommen worden. Sie werden in dieser Arbeit nur in diesem Zusammenhang verwendet. Die begriffliche Abgrenzung zu den eher wohnungs- und sozialpolitisch motivierten Massnahmen fällt manchmal schwer. In der Schweiz gelangen nämlich mit den Quartierentwicklungsprojekten „Programme Projets urbains“ teilweise auch Methoden der Gemeinwesenarbeit zur Anwendung. Es wurde aber darauf geachtet, dass diesen interventionistischen Projekten nicht unreflektiert ein Konzept der Sozialen Arbeit übergestülpt wurde.

In der Arbeit wird zur besseren Lesbarkeit durchgängig die männliche Form verwendet, wobei aber weibliche Personen selbstverständlich mit gemeint sind.

1.2 Aufbau der Arbeit

In der vorliegenden Arbeit soll folgender, zentralen Fragestellung nachgegangen werden:

Wie werden gesellschaftliche Prozesse der sozialräumlichen Segregation in Städten problematisiert und wie reflektiert der Fachdiskurs der Sozialen Arbeit diese Prozesse?

Von dieser zentralen Fragestellung lassen sich drei enger umschriebene Fragebereiche ableiten, welche den Aufbau der Arbeit strukturieren. Die Schlussfolgerungen in Kapitel 8 werden ebenfalls anhand der folgenden Themen gezogen:

1. *Welche Erklärungsmodelle zur Entstehung von sozialräumlicher Segregation gibt es und wie ist ihre Veränderung im zeitlichen Verlauf? Durch welche aktuellen Tendenzen ist der wissenschaftliche Diskurs in der Segregationsforschung gekennzeichnet?*

Mit Bezug zu stadtsoziologischen Konzepten (Kapitel 2) stelle ich die Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion im Bereich der sozialräumlichen Segregation dar (Kapitel 3). Dabei folge ich den verschiedenen Grundpositionen und erarbeite deren unterschiedliche Deutungsweisen. Die Forschungstraditionen, beginnend bei der sozialökologischen Forschung der Chicagoer-Schule ab den 20er Jahren, werden bis zum heutigen Stand dargelegt.

Da die Segregationsforschung oft einher geht mit Armuts- und Ungleichheitsforschung, wird auch die Entwicklung in diesem Bereich dargestellt (Kapitel 4). Die disziplininternen Debatten werden aber nicht mit der gleichen Systematik aufgearbeitet wie in der Segregationsforschung, sondern es geht darum, Parallelen in der Entwicklung und die Berührungspunkte zwischen diesen Forschungsbereichen aufzuzeigen. Ebenso wird ein Überblick über aktuelle Ergebnisse der Armutsforschung gegeben, mit dem Ziel, die in den Städten beobachtbare, zunehmende soziale Polarisierung in einen gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang zu stellen.

Das Problem der zunehmenden, sozialräumlichen Segregation (sowie auch auf der gesellschaftlichen Ebene der Einkommens- und Vermögenspolarisierung) in den Städten wird als Ausdruck der Verwertungskrise in der kapitalistischen Produktionsweise verstanden, und an diese zurückgebunden. Dies geschieht, indem Ergebnisse der Ungleichheitsforschung dargestellt, sowie das Zyklusmodell in der gesellschaftlichen Entwicklung nach V. Bornschieer eingeführt wird (vgl. Kapitel 4.4).

2. *Welche Auswirkungen hat die räumliche Konzentration von Menschen in deprivierten Lebenslagen auf die Betroffenen? Inwiefern ist die sozialräumliche Segregation ein Problem, das der gesellschaftlichen Bearbeitung bedarf?*

Mit dieser zweiten Fragestellung sind die Auswirkungen der sozialräumlichen Segregation für die Betroffenen angesprochen. Ob diese nun positiv oder negativ zu bewerten sind, wird im wissenschaftsinternen Diskurs kontrovers behandelt, und ist von der eingenommenen Perspektive abhängig. Diese unterschiedlichen Positionen sowie die dahinter liegenden Begründungen, welche für oder gegen Interventionen sprechen, werden in dieser Arbeit dargelegt (Kapitel 3.1 bis 3.6).

Eine weitere Folge der sozialräumlichen Segregation ist die Wahrnehmung des Problems durch die Öffentlichkeit und Medien (Kapitel 3.7), welche zu Debatten über die „Parallelgesellschaft“ oder über die Sicherheit und Überwachung an öffentlichen Orten führt.

Um die Zuspitzung der sozialräumlichen Segregation zu verhindern, greift als ein Element des Wohlfahrtsstaates die Wohnungspolitik ein. In der Arbeit wird deshalb das System

in der Schweiz und die dafür relevanten Akteure vorgestellt (Kapitel 6.1), sowie die Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus erläutert (Kapitel 6.2). Ebenfalls werden in der Einführung dieses Kapitels die Eigenheiten des Wohnungsmarktes der Schweiz dargestellt, in Abgrenzung zum deutschen Nachbarland.

3. Welche diesbezüglichen, aktuellen Interventionen und Fachdiskurse kennzeichnen die Praxis der Sozialen Arbeit in der Schweiz?

Die oben beschriebenen Problemfelder betreffen in der einen oder anderen Weise Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit. Mit diesem Fragebereich interessiert aber, wie der fachinterne Diskurs die eingeführten Problemdimensionen reflektiert. Dazu werden die sozialwissenschaftliche Fachliteratur und die methodischen Strömungen ab den 1960er mit der Einführung der Gemeinwesenarbeit in der Schweiz aufgearbeitet (Kapitel 5). Diese methodischen Veränderungen können in Bezug zu gesellschaftlichen Veränderungen gesetzt werden. Diese Abhängigkeit wird anhand der Zyklustheorie nach V. Borschier reflektiert.

In den stadtteilbezogenen Interventionen der Sozialen Arbeit sollen auch die Begründungen aufgearbeitet werden, um die relevanten Deutungsmuster zu erkennen. Dies geschieht exemplarisch, indem der Evaluationsbericht der ersten Phase der „Projets urbains“ dargestellt wird. Bei den Quartiersentwicklungsprojekten vermengen sich öffentliche und private Interessen, und lassen die Position und Legitimation der Sozialen Arbeit unklar erscheinen. Legitimität für wohlfahrtsstaatliche Interventionen resultiert dabei - in Anlehnung an V. Borschier - aus einer bestimmten Art und Weise der Verankerung von gesellschaftlichen Grundwerten in der sozialen Ordnung. Die unterschiedliche Verankerung dieser Grundwerte hängt dabei von der Ausgestaltung des aktuellen Gesellschaftsmodells ab. Eine erhöhte, legitime Ordnung basiert auf die Durchsetzung von verallgemeinerbaren Werten.

1.3 Methodisches Vorgehen

Für die Erarbeitung der Entstehungsgeschichte der Stadtsoziologie stütze ich mich auf Übersichtswerke und Lehrbücher, welche auch die wissenschaftstheoretische Verortung wiedergeben. Wichtige, empirische Untersuchungen aus der Segregationsforschung sowie die Forschungstätigkeit im deutschsprachigen Raum ab den 70er Jahren wird verarbeitet, wobei ich den Autoren aus der empirischen Forschung folge, und die gegenseitige Bezugnahme thematisiere.

Die neueren Befunde aus der Segregationsforschung werden in Bezug gesetzt zu aktuellen Studien aus der Armuts- und Ungleichheitsforschung, um ähnliche Entwicklungen nachzeichnen zu können. Dazu werde ich auf neuere Studien aus der Schweiz und der theoretischen Folgerungen, sowie auf Auswertungen von statistischen Daten zurückgreifen.

Für die Segregationsforschung wird hauptsächlich die Literatur aus Deutschland aufgearbeitet, da im Gegensatz zur Schweiz ab den 70er Jahren eine umfangreiche Forschungstätigkeit stattfand. Einige dieser Autoren beziehen sich auf Untersuchungen aus den USA, Südamerika oder aus Grossbritannien. Die Ergebnisse können für diese Arbeit als Verdeutlichung der Prozesse der Segregation dienen. Um die Wohnungspolitik der Schweiz darzulegen, kann auf Studien durch das Bundesamt für Wohnungswesen zurückgegriffen werden.

2. Stadtsoziologische Modelle

In diesem einleitenden Kapitel werden grundlegende Modelle dargestellt, die zur Erklärung der Entstehung und Dynamik von sozialräumlicher Segregation hinzugezogen werden. Je nach Denkstil werden andere Bedingungen hervorgehoben und einige auch weggelassen. Das Aufzeigen der unterschiedlichen Modelle kann bereits das breite Spektrum der betroffenen Wissenschaftsbereiche erahnen lassen, welche für die Erklärung der Stadtentwicklung und des menschlichen Verhaltens hinzugezogen werden müssen.

2.1 Entstehung der Stadtsoziologie

Seit der Herausbildung der Soziologie im 19. Jahrhundert als Gesellschaftswissenschaft beschäftigt sie sich mit sozialen Phänomenen, die in der Stadt beobachtet werden können. Die gesellschaftlichen Prozesse, ihre Gesetzmässigkeiten sowie ihre Ursachen und Folgen auf das Zusammenleben, lassen sich im städtischen Umfeld vermeintlich gut beobachten. Dabei stellt sich aber grundsätzlich die Frage, ob die beobachteten Verhältnisse hauptsächlich auf das Umfeld „Stadt“ zurückgeführt, oder allgemeiner als Ausdruck der gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnisse verstanden werden können. Als ältester Vertreter einer spezifischen Stadtsoziologie wird Georg Simmel anerkannt. Löw begründet dies damit, dass Simmel bereits in den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts über die städtische Lebensweise schrieb, über die veränderten Gemütsbeziehungen der Bewohner, die von einer gewissen Sachlichkeit und Gleichgültigkeit gegenüber Unterschieden geprägt seien. Weiter habe Simmel mit seinen Überlegungen zur Produktion von Raum die theoretische Entwicklung der Stadtsoziologie massgebend geprägt (vgl. Löw et al. 2008, S. 29 f.). Nach Häussermann und Siebel wurden die Vorarbeiten von Simmel hauptsächlich in Amerika, am soziologischen Departement der Universität von Chicago, weiterverfolgt. Bis nach dem 2. Weltkrieg haben in Deutschland keine weiteren Untersuchungen zur Stadtsoziologie mehr stattgefunden (vgl. Häussermann/Siebel 2004, S. 43).

Bereits Mitte des 19. Jahrhunderts wurden die prekären Lebensverhältnisse in englischen Arbeitervierteln durch Friedrich Engels¹ beschrieben. Die Lebensumstände der arbeitenden Bevölkerung sind von Engels in Anlehnung an Karl Marx aber nicht in erster Linie als Ausdruck einer städtischen Lebensform verstanden worden, sondern sie bilden die Klassenverhältnisse im sich entwickelnden Industrialisierungszeitalter aus. Die europäischen Städte erfuhren im 19. Jahrhundert einen rasanten Bevölkerungsanstieg, der mit den neuen Fabrikgründungen zusammenhing (ebd.). Zudem wurden erstmals die Bereiche Wohnen und Arbeit räumlich getrennt (vgl. Farwick 2001, S. 26). Nach Löw vollzog sich der Wechsel von der ständischen Organisation der Städte zur Klassengesellschaft in diesem Prozess, wobei es auch zur Herausbildung der bürgerlichen und proletarischen Lebensweise kam. Die Massenverelendung in den Arbeiterquartieren der Städte wurde durch städtebauliche Massnahmen einzudämmen versucht, wie z.B. dem Bau von Kanalisationen und Trinkwasserversorgung. Löw weist darauf hin, dass sich die Arbeiterklasse der Lebensweise des Bürgertums anpassen hatte, was sich auch in der Übernahme der normativen Orientierung der Kleinfamilie² ausdrückte (vgl. Löw 2008, S. 25 ff.).

Die Klassenverhältnisse, die sich auch im städtischen Nebeneinander ausdrücken und die Lebensbedingungen beeinflussen, begleiten die Stadtsoziologie seit ihren Anfängen in den gesellschaftskritischen Schriften des Marxismus.

Bei der Bearbeitung der gesellschaftlichen Folgen der frühkapitalistischen Produktionsweise (Massenverelendung) in den Städten stand auch gemäss Häussermann und Siebel die Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung im Vordergrund. Die Stadtplanung bediente sich der empirischen, medizinischen und soziologischen Forschungen, um ihre Interventionen zu koordinieren. So entstand die Stadtsoziologie auch als ein Bedürfnis nach Information der Stadtverwaltung (vgl. Häussermann/Siebel 2004, S. 13).

Im folgenden Kapitel wird nun ein Überblick über verschiedene theoretische Erklärungsansätze zur Stadtentwicklung dargestellt. Die Klassifikation folgt dem Vorschlag von Häussermann/Siebel (2004). Die theoretischen Erklärungsansätze werden in Anlehnung an weitere Autoren aber theoriegeschichtlich eingebettet, und es wird Bezug zu weiteren soziologischen Klassikern genommen, die sich mit der Entwicklung von Städten beschäftigt haben. Dabei wird ersichtlich, welche paradigmatischen Voraussetzungen mitgedacht werden müssen, um die theoretischen Verortungen nachvollziehen zu können³.

¹ Engels, F. (1972, orig. 1845): Die Lage der arbeitenden Klasse in England, in: Marx, K./Engels, F.: Werke. Band 2, Berlin, S. 225-506.

² Damit einher geht eine forcierte Arbeitsteilung zwischen „öffentlich“ und „privat“. Die Frau übernimmt die häuslichen Aufgaben und erhält auch die „Gefühlsarbeit“ zugewiesen. Der Mann bewältigt stellvertretend das öffentliche Leben und trägt alleine das Haushaltseinkommen ein (vgl. Löw 2008, S. 27 f.).

³ Eine ähnliche Klassifikation der theoretischen Ansätze legt Farwick vor, indem er in Anlehnung an Larry Stuart Bourne grundsätzlich zwischen nachfrage- und angebotsorientierten Ansätzen unterscheidet. So zählen zu den nachfrageorientierten die verhaltenstheoretischen und ökonomischen Ansätze, zu den Angebotsorientierten die institutionellen und politökonomischen Ansätze (vgl. Farwick 2001, S. 30).

2.2 Theoretische Erklärungsansätze

Nach Häussermann/Siebel beschäftigt sich die Stadtsoziologie damit, wie Städte „produziert“ werden. Mit dieser Wortwahl weisen sie darauf hin, dass die städtischen Strukturen in ihrer funktionalen und sozialen Dimension durch bestimmte gesellschaftliche Kräfte beeinflusst, und nicht das Ergebnis zufälliger oder anonymer Mächte sind. Wie gewisse Nutzungsarten (funktionale Dimension) oder wie gewisse Bevölkerungsgruppen (soziale Dimension) im städtischen Raum verteilt werden, ist Ausdruck des betreffenden Gesellschaftssystems. Dabei unterscheiden sich die Systeme, ob sie die Verteilungsentscheidungen eher den Marktmechanismen oder einer staatlichen/bürokratischen Ordnung überlassen. Für die Schweiz kann gemäss dem Autorenduo gefolgert werden, dass ein Mischsystem vorliegt, welches die Entwicklungsvorgaben der öffentlichen Planung mit den Realisierungsmöglichkeiten durch private Bodeneigentümer zu vereinen versucht (vgl. Häussermann/Siebel 2004, S. 117 f.). Die theoretischen Erklärungsansätze über wie Städte produziert werden, vereinen demnach die drei folgenden, grundlegenden Einflüsse, aber sie messen ihren Aus- und Wechselwirkungen unterschiedliche Bedeutungen zu. Einerseits bestimmen die Standortpräferenzen von Gewerbetreibenden, öffentlichen Institutionen und Privathaushalten die Stadtentwicklung und –struktur. Weiter legt der Bodenmarkt mit dessen Preisen unterschiedliche Zugangsschwellen zu bestimmten Räumen. Zuletzt setzt die Stadtplanung einen verbindlichen Rahmen für die beiden vorherigen Einflüsse, indem sie bestimmte Nutzungsarten an bestimmten Orten ausschliesst und eigene Entwicklungsziele verfolgt (ebd., S. 119).

2.2.1 Die sozialökologische Theorie

Diese frühe theoretische Ausrichtung entstand zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Chicago, und wurde als Folge der Gemeindestudien der Chicagoer Schule von Robert Ezra Park und William Isaac Thomas entwickelt. Die US-amerikanischen Städte waren in diesem Zeitraum von einer starken Zuwanderung geprägt, was die Entwicklung der Städte massgeblich beeinflusste. Nach Löw wurde in diesen Chicagoer Gemeindestudien erstmals versucht, quantitative sowie qualitative Untersuchungen miteinander zu verbinden, um die milieuspezifischen, oftmals ethnisch geprägten Wirklichkeitskonstruktionen der Stadtbewohner verstehen zu können (vgl. Löw 2008, S. 31). In Anlehnung an Neckel (1997) führt Löw weiter aus, dass mit diesem wertfreien Forschungszugang die Absicht verbunden war, Strategien zur Unterstützung von sozial benachteiligten Gruppen und bei der Festigung der demokratischen Lebensweise zu entwickeln (ebd., S. 34). Diese Gemeindestudien prägten massgeblich die Methodik der weiteren, sozialwissenschaftlichen Forschung, und beeinflussten ebenso Projekte der Sozialen Arbeit, wie bspw. die amerikanische Settlement-Bewegung um Jane Addams (vgl. Kapitel 5).

Mit der sozialökologischen Theorie der Stadtentwicklung im engeren Sinne sind die Grundannahmen über das Wachstum und Entwicklung der Städte nach Ernest W. Burgess gemeint, die in den 1920er Jahren entstanden. Demnach beeinflussen ökonomische, demographische und technologische Entwicklungen die Stadt. Die demographische Komponente bezeichnet die bereits erwähnte hohe Immigration. Die ökonomische Entwicklung ist durch Arbeitsteilung und Differenzierung gekennzeichnet, und die technologischen Einflüsse meinen die neuen Transportsysteme, die Kommunikationsmöglichkeiten und den Stand der Produktionstechnologien. Die sozialen Gruppen befinden sich in einem Anpassungs- und Konkurrenzkampf um die für sie besten Standorte, wobei sich mit der Zeit ein Gleichgewicht zwischen den Gebieten einstellt. Dieses Gleichgewicht kann durch Neuzuzüger wieder gestört werden, was als „Invasion“ bezeichnet wird. Wenn die Alteingesessenen in der Folge fortziehen, so wird dieser Prozess als „Sukzession“ bezeichnet (vgl. Häussermann/Siebel 2004, S. 119 f.). Die Stadtentwicklung vollzieht sich in konzentrischen Kreisen, die um das Geschäftszentrum organisiert sind. Um die Teilgebiete zu umschreiben, wählte Burgess Indikatoren zum sozioökonomischen Status der Bewohner, sowie Indikatoren zur Baustruktur und zu den verschiedenen Nutzungsarten von Land. In weiteren Forschungen konnten diese Anordnung aber höchstens für einige US-amerikanische Städte reproduziert werden (ebd., S. 121). Die Stadt wird von dieser Theorie als Organismus verstanden, der durch die „natürlichen“ (Auslese-)Prozesse gekennzeichnet ist. Der Zusatz „-ökologisch“ im Namen der Theorie weist darauf hin, dass es vielfältige Anpassungsprozesse sind, welche die Stadtentwicklung beeinflussen. Politische und stadtplanerische Elemente werden in diesem Modell wenig operationalisiert, und auch die Ökonomie wird als „natürliche“ Kraft behandelt (ebd.). Nach Häussermann/Siebel bleibt es deshalb schwierig, allein aufgrund dieses Modells Zusammenhänge von Ursache und Wirkung zu erkennen.

Die grosse Bedeutung, welche die Forschungstätigkeit der Chicagoer Schule erlangte, lässt sich also auf den grossen Einfluss zurückführen, den sie für die weitere empirische Stadtforschung nicht nur in Amerika hatte. Die Verschränkung der Makroebene (Stadtentwicklung) mit der Mikroebene (kulturelle Deutungen) wird neben dem Methoden-Mix (quantitative sowie qualitative Untersuchungsmethoden) besonders hervorgehoben (vgl. Hennig 2012, S. 122).

In Deutschland sind vor allem Jürgen Friedrichs, Bernd Hamm und Ulfert Herlyn Vertreter der sozialökologisch orientierten Forschungstätigkeit (vgl. Lenz 2007, S. 14). Segregation und deren Folgen wird in dieser Theorierichtung meist als negativ bewertet (ebd., S. 16).

2.2.2 The New Urban Sociology

In den 1960er Jahren erstarkten erneut die marxistisch motivierten Theorien in verschiedenen Wissenschaftsbereichen. In der Stadtsoziologie wird mit diesen Theorien den ökonomi-

schen Voraussetzungen für die Stadtentwicklung eine grössere Bedeutung zugemessen. Grundsätzlich gehen Vertreter dieser Denkrichtung davon aus, dass jeder untersuchte Ausschnitt des städtischen Lebens in einen gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang gebracht werden muss. Ebenso müssen städtische Prozesse auf ihre Verbundenheit mit gesellschaftlichen Prozessen hin analysiert werden (vgl. Häussermann/Siebel 2004, S. 122).

Die Theorierichtung der New Urban Sociology verliess mit ihrer Weiterentwicklung die Position des dogmatisierten Marxismus, und erkannte neben den strukturalistischen auch weitere Variablen an, die Einfluss auf die Stadtentwicklung haben können. Dazu zählen die Politik, die sozialen Bewegungen, den Rassismus (vor allem für Erklärungen zu US-amerikanischen Verhältnissen) und die kulturellen Bedingungen (Traditionen). Der Staat wird als Stabilisator des kapitalistischen Systems erfahren. Seine Interventionen über den Wohlfahrtsstaat oder die Stadtplanung können diese Machtverhältnisse aber nicht grundlegend verändern (ebd., S. 123).

Diese Theorierichtung bearbeitet gemäss Häussermann/Siebel bestimmte Fragestellungen. So interessieren einerseits die Prozesse der gesellschaftlichen Veränderung. Dies wird mit Blick auf die lokalen Strukturen untersucht, bspw. bei Bürgerinitiativen. Andererseits wird die Stadt als Spiegel der gesellschaftlichen Verhältnisse begriffen, und es wird danach gefragt, wie die gesellschaftlichen Strukturen sich in der Stadt äussern, und wie die Stadt diese Strukturen beeinflusst. Ein dritter Fragekomplex der New Urban Sociology beschäftigt sich mit der Rolle des Staates. Stadtpolitik oder Stadtplanung sind an den Interessen der Kapitalverwertung und der Arbeiterbewegung orientiert, und weniger an Leitbildern einer idealen Stadt (ebd., S. 124).

Die New Urban Sociology kann nicht als geschlossene Theorie begriffen werden, sondern die erwähnten Fragestellungen und Grundannahmen leiten die Analysen an. Die wohl bekanntesten Vertreter dieser Theorietradition sind in der Raumsoziologie Henri Lefèbvre (vgl. Löw 2008, S. 52), in der Stadtsoziologie David Harvey und Manuel Castells (vgl. Farwick 2001, S. 47). In Deutschland kann diese Position gut an den Arbeiten von Andrej Holm vollzogen werden, der die kapitalistischen Verwertungsinteressen unter anderem anhand der Prozesse der Gentrification (Kapitel 3.5) aufgezeigt hat.

Lenz fasst die Kritik an diesen Ansätze in Anlehnung an Dangschat zusammen. Demnach sind die oft ausschliesslich makrotheoretischen Beschreibungen nur bedingt zur Erklärung von konkreten Prozessen, wie die der Segregation, geeignet. Zudem fokussieren die Ansätze ihre Beschreibungen oft auf die Wohnstandorte der sozial Benachteiligten, und thematisieren damit eher Prozesse der Konzentration in benachteiligende Wohnumfelder, als die gesamtstädtischen Segregationsprozesse. Die Ursachen der Segregation werden in diesen Ansätzen auch im Standortwettbewerb der Städte untereinander, und der daraus resultierenden Abbau von politischen Regulativen gesehen (vgl. Lenz 2007, S. 17). Ansätze aus

dieser Denkrichtung bewerten Segregation nicht ausschliesslich negativ. Dort, wo sie freiwillig gewählt wird, könne sie auch positiv bewertet werden, wenn zugleich Massnahmen zur Integration der Betroffenen eingeführt werden (ebd., S. 19).

Es geht hier nicht um die freiwillige Entscheidung für oder gegen eine Wohnung, sondern um den freiwilligen Entscheid, sich in einem segregierten Stadtgebiet nieder zu lassen, und sich so in einem autonomen Akt zu einer bestimmten sozialen Gruppe zu zählen.

2.2.3 Die ökonomische Theorie

In dieser Theorierichtung werden marktökonomische Überlegungen oder Kosten-Nutzen-Kalküle zur Erklärung für die Stadtentwicklung hinzugezogen. In der Klassifikation nach Farwick sind vor allem die nachfrageorientierten, und deshalb am Individuum ausgerichteten Ansätze darunter zu verstehen. In Abgrenzung zum vorangehenden Ansatz der New Urban Sociology werden weniger die unterschiedlichen Interessen von Kapitaleigner oder der Arbeiter thematisiert, sondern die Erklärungen werden auf die Marktmechanismen und dem Spiel von Angebot und Nachfrage abgestützt. Dies bedeutet zum Beispiel, dass je weiter entfernt eine Wohnung vom Zentrum ist, die Mietkosten abnehmen, weil die Transportkosten zum Zentrum und zu den Arbeitsplätzen höher sind. Weiter sind die Mietkosten oder die Bodenpreise Ausdruck des zu erwartenden Ertrages des Standortes. Die Bodenpreise setzen sich aus den objektiven Eigenschaften des Standortes (wie die Bodenfestigkeit oder die Grundwasserversorgung), den gesellschaftlich produzierten Qualitäten (damit sind infrastrukturelle Massnahmen wie die Verkehrserschliessung gemeint), den subjektiven Bewertungen (Präferenzen, oder das Image eines Quartiers) sowie aus den vorausgegangenen Nutzungen zusammen. Nach dieser Theorie erhält sich die Stadt ein „sozialräumliches Gedächtnis“, indem Standortentscheide infolge der Images reproduziert werden (vgl. Häussermann/Siebel 2004, S. 126 f.).

Die Ansätze aus dieser Theorierichtung sind nach Farwick aus der neoklassischen Wirtschaftstheorie entstanden, weshalb er sie auch „neoklassische Ansätze“ nennt. Dabei müssen verschiedene Voraussetzungen mitgedacht werden, damit die Erklärungen für die Wohnstandorte greifen können. So wird unterstellt, dass die Haushalte rational handeln und freier Wettbewerb unter ihnen besteht, dass die Transportkosten gleichmässig mit der Entfernung zum Zentrum zunehmen, dass alle Arbeitsplätze im Stadtzentrum angesiedelt sind, und dass das Stadtzentrum der Ort mit den höchsten Bodenpreisen ist. Die besser verdienenden Haushalte siedeln sich eher in der Peripherie an, weil dort die Wohngebrauchsflächen grosszügiger bemessen sind als im dicht besiedelten Zentrum. Der Zeitaufwand für den Weg ins Zentrum wiegt aber finanziell höher auf, wenn er mit dem Stundenlohn eines höheren Einkommens aufgerechnet wird (vgl. Farwick 2001, S. 33).

Dieser Ansatz muss von allen weiteren, möglichen intervenierenden Variablen abstrahieren, damit das Modell funktioniert. Dies ist zugleich der hauptsächliche Kritikpunkt an dieser Denkrichtung. In der Stadtentwicklung kann aufgrund der Vormachtstellung von Wohnbaugesellschaften, oder aufgrund von Nutzungseinschränkungen durch die Stadtplaner auch von weiteren Einflüssen ausgegangen werden (ebd., S. 34). Bereits 1982 hat Knox diese vereinfachende Sichtweise des „Homo oeconomicus“ kritisiert. So hält er fest, dass die Wohnstandortwahl geprägt ist von Gewohnheiten und Bräuchen, Erfahrungen, Verschiedenartigkeiten, von Unwissenheit und manchmal auch von völliger Unvernunft. Die Wohnungssuche selber ist nach Knox gekennzeichnet durch die Begrenzung von Zeit und Geld, die zur Verfügung stehen. Die Informationen sind unvollständig, und die Wohnungen, die überhaupt frei sind, bilden nicht die gesamten in Frage kommenden Objekte ab (vgl. Knox, zit. in: Farwick 2001, S. 34; Übers. durch d.V.).

In Ergänzung zu den eher ökonomisch begründeten Theorien müssen hier auch die verhaltenstheoretischen Ansätze genannt werden, die Häussermann/Siebel in dieser Klassifikation aussparen. Diese Ansätze versuchen, die Wohnstandortentscheide strikt von individuellen, rationalen Überlegungen abhängig zu machen. Sie zeigen einerseits auf, welche komplexen, innerpsychischen Prozesse zur Entscheidung für einen neuen Wohnstandort führen. Andererseits erklären diese Theorien die unterschiedlichen, individuellen Wohnstandortpräferenzen. Dabei spielen die Vorstellungen, welche über ein bestimmtes Gebiet vorherrschen, eine grosse Rolle, ob das Quartier eher anziehend oder abstossend wirkt. Weiter ist von Bedeutung, dass Stadtteile bevorzugt werden, deren Bewohner als der gleichen Schicht zugehörig erkannt werden, und so eine möglichst geringe Diskrepanz zu den direkten Nachbarn gesucht wird (vgl. Farwick 2001, S. 37 f.).

Ein Kritikpunkt an diesen Ansätzen ist grundsätzlich angelegt, und betrifft die Fokussierung auf die psychischen Faktoren der Individuen. Farwick zitiert dabei Werlen (1997) und hält fest, dass diese scheinbar individuellen Tätigkeiten sozial gebunden sind, und einem sozialen Sinnzusammenhang unterstehen. Durch die Fokussierung auf das frei wählbare, individuelle Verhalten, wird zu wenig berücksichtigt, dass bestimmtes Verhalten durch Sozialisation vorgegeben und die Handlungsmöglichkeiten dementsprechend eingeschränkt sind. Die weitere Kritik betrifft die Feststellung von Kreibich, dass Haushalte mit einem geringen Einkommen wenn überhaupt, nur einen sehr eingeschränkten Such- und Entscheidungsspielraum haben, und sie im Wohnungsmarkt entscheidenden Zwängen ausgesetzt sind (ebd., S. 41).

2.2.4 Die politische Theorie

Häussermann/Siebel sprechen diesem Ansatz eine grosse Bedeutung zu, und widmen ihm zwei Kapitel. In der Klassifikation nach Farwick liessen sich auch die institutionellen Ansätze - und davon weiterentwickelt die des Manager Ansatzes - in diesen Bereich einordnen, weshalb in diesem Kapitel diese Theorierichtungen anschliessend auch vorgestellt werden.

Häussermann/Siebel betonen, dass die politischen Instrumente und lokalen Bedingungen bei der Ausgestaltung der Stadtentwicklung eine wichtige Rolle innehaben.

Wie kurz in Kapitel 2.1 angetönt, ist der Wohnungsmarkt und allgemeiner die Stadtentwicklung ein Zusammenspiel zwischen staatlichen Vorgaben und privaten Bodeneigentümern oder Investoren. Auf dieser Ebene muss eine Zusammenarbeit angestrebt werden, da weder die politische Instanz alleine (so wie in sozialistischen Ländern), noch der Investitions- und Wohnungsmarkt alleine die Stadtentwicklung in liberal-demokratischen Staaten bestimmen. Gesetzliche Vorgaben sollen die negativen Auswirkungen, die sich aufgrund der Umsetzung einseitiger ökonomischer Interessen ergeben, einschränken (vgl. Häussermann/Siebel 2004, S. 128). Dies geschieht beispielsweise, indem Flächennutzungspläne die Nutzungsart eines bestimmten Stadtteils festlegen, oder indem Vorgaben zum Bestandsschutz erlassen werden. In Kapitel 6 werden zur Veranschaulichung der Steuerungsmöglichkeiten die Schweizer Bedingungen der Wohnungsmarktpolitik und der stadtplanerischen Massnahmen vertiefter ausgeführt.

Grundsätzlich erwähnen Häussermann/Siebel die grossen Möglichkeiten der kommunalen Politik, mit Hilfe der Gesetzgebung erwünschte Prozesse in der Stadtentwicklung zu fördern, und Unerwünschte zu verhindern. Der enge, finanzielle Rahmen der Kommunen liefere diese aber auch schädlichen Marktprozessen aus. Die Stadtplanung versuche deshalb, einen Kompromiss zwischen den Interessen der Stadtentwicklung und den gewinnorientierten Interessen der Investoren, zu finden. So habe dies zu Methoden der Public-Private-Partnership geführt, wo private Investoren an geeigneten Lagen ihre Projekte verwirklichen können, und zugleich die planerischen Vorgaben zur Infrastruktur oder zu öffentlichen Bauten berücksichtigen müssen. Auch die neueren Ansätze der „urban governance“ beinhalten die Erkenntnis, dass Stadtplanung nicht gleichsam von oben, also allein von der Verwaltung vorgegeben wird, sondern als Zusammenspiel zwischen öffentlicher Steuerung und privaten Akteuren angesehen werden muss (ebd., S. 132 f.)

Der institutionelle Ansatz entstand, wie der Verhaltenstheoretische und die New Urban Sociology, ebenfalls in den 60er und 70er Jahren. Bereits 1954 hat Form den Konflikt zwischen verschiedenen Interessengruppen mit unterschiedlicher Machtausstattung thematisiert. Die relevanten Akteure in diesem Kräftespiel sind einerseits die Makler und die Bauwirtschaft, andererseits die Industrie, der Handel und das Gewerbe. An dritter Stelle nennt Form die privaten Hausbesitzer, und zuletzt die lokalen Behörden (vgl. Farwick 2001, S. 42). In weiteren Untersuchungen durch Rex und Moore (1967) wurde dieser Ansatz weiter entwickelt,

wobei sie mit der Annahme von zentrifugalen Wachstumsprozessen ähnlich wie die sozial-ökologische Theorie argumentieren. Rex und Moore übernehmen ebenfalls ein Konzept von Max Weber, der von unterschiedlichen „Wohnklassen“ ausgegangen ist, um die ungleichen Lebenschancen zu thematisieren. Weiter weisen sie auf die ungleichen Zugangskriterien zum Wohnungsmarkt hin, was Farwick als grundlegendste Leistung des Ansatzes sieht. Hin-gegen konnte die Systematisierung nach Wohnklassen nicht analog der Klassenstruktur nach Weber aufrechterhalten werden, da zu viele weitere Einflüsse die konkreten Wohnstandorte und Wohntypen beeinflussen (ebd., S. 43 ff.).

Der Manager Ansatz kann nach Farwick auf die theoretischen Vorarbeiten von Pahl (1969) zurückgeführt werden. Weiterhin wird in diesem Ansatz von den Zugangsbeschränkungen zum Wohnungsmarkt ausgegangen, wobei aber die unterschiedlichen Akteure und Institutionen (die urban Manager) im städtischen System zur Erklärung für die Stadtentwicklung hinzugezogen werden. Die Kritik, die sich an diesen Ansatz richtete, betrifft die zu wenig berücksichtigten Zwänge, denen auch beispielsweise die Wohnungsvermittler ausgesetzt sind. Zudem musste noch genauer umschrieben werden, wer denn nun als relevanter Akteur im System gelten kann. Die Bedeutung dieser Stadtmanager zur Erklärung der städtischen Prozesse wurde von Pahl selber redimensioniert. Geblieben ist aber die Erkenntnis der Wichtigkeit der Ressourcenverteilung (Zugangsbarrieren für gewisse Bevölkerungsteile) sowie die Erkenntnis, dass die lokalen, urban Manager die Stadtentwicklung massgeblich beeinflussen können (ebd., S. 46 f.).

3. Segregationsforschung

Ausgehend von der Chicagoer Schule entwickelten sich in der Segregationsforschung verschiedene Strömungen, die sich hinsichtlich ihrer Ziele und Methoden unterscheiden, und im Laufe der Zeit unterschiedlichen Einflüssen ausgesetzt waren. In einem ersten Teil dieses Kapitels wird deshalb die Entwicklung der Segregationsforschung überblicksartig dargestellt, um danach einzelne ihrer Erkenntnisse genauer zu beleuchten.

Die Frage, ob nun Segregation als für die Bildung eines homogenen Wohnquartiers ein positives oder ein negatives Faktum ist, wird auch in den folgenden Darstellungen (ab Kapitel 3.2) kontrovers dargestellt. Häussermann hebt hervor, dass diese Bewertung von der gesellschaftlichen Erwünschtheit des Milieus abhängt. Schliesslich sind die Mittel- und Oberschichts-Quartiere am Stadtrand bezüglich ihres sozio-ökonomischen Status ebenso homogen, stellen aber in der öffentlichen und politischen Debatte kein Thema dar (vgl. Häussermann 2003, S. 148). Auch Schönig weist darauf hin, dass in der öffentlichen Meinung vor allem der sozioökonomische Status der Bewohner ausschlaggebend dafür ist, ob ein stark segregiertes Quartier (sei es nun bezüglich des Ausländeranteils oder bezüglich des Famili-

enstatus, mit einem hohen Anteil von Kindern/Jugendlichen und Senioren) positiv oder negativ bewertet wird (vgl. Schönig 2012b, S. 75).

3.1 Verschiedene Verständnisse von Segregation

Bereits zu Beginn der Chicagoer Forschungstradition in den 1920er Jahren wurde die These vertreten, dass sich soziale Ungleichheiten beinahe direkt in den städtischen Raum übertragen. Robert E. Park ging davon aus, dass die räumliche Distanz zwischen den sozialen Gruppen ihre soziale Distanz widerspiegeln. Diese sozialen Schließungsprozesse wurden über die ungleiche Verteilung der sozialen Gruppen im städtischen Raum darzustellen versucht (vgl. Alisch/Dangschat 2012, S. 23). In ihrer Einleitung weisen damit die beiden Autoren bereits auf die enge Verflechtung von Segregations- und Ungleichheitsforschung hin. Obwohl sich in der Folge gemäss Alisch und Dangschat unterschiedliche Forschungstraditionen entwickelten, ist die Annahme von drei ursächlichen Faktoren für das Entstehen von Segregationsprozessen allen Forschungsrichtungen gemeinsam. So gehen sie einmal davon aus, dass soziale Ungleichheit besteht, dies sowohl hinsichtlich der sozialen Lage wie der unterschiedlichen, sozialen Milieus. Dann unterschieden sich die städtischen Teilgebiete hinsichtlich ihrer Wohnangebote sowie ihrer institutionellen und infrastrukturellen Ausstattung, und drittens entstehen durch administrative Zuweisungen und sozialen Schließungsprozessen in den Anbieter-Nachfrager-Verhältnissen Zuweisungsprozesse sozialer Gruppen zu bestimmten Wohnungsmarktsegmente (vgl. ebd., S. 24).

In den Chicagoer Studien wurden qualitative Forschungsansätze vertreten, welche die unterschiedlichen Habitus-Formen der zugewanderten Bevölkerung untersuchen sollten. Dabei stand auch die Frage im Zentrum, wie der Rückzug in ethnisch homogen geprägten Quartieren den Integrationsprozess der Zugewanderten beeinflussen kann. Von den Studenten um Park wurde gefordert, dass sie sich für die Beobachtung während der Forschungsarbeit und das bessere Verständnis der inneren Prozesse, im Quartier niederliessen. Eine weitere Annahme dieser Forschungsrichtung war, dass das Quartier nicht als einziger Lern- und Integrationsort angesehen werden kann, sondern die nachbarschaftlichen Strukturen als Integrationshilfe dort ihre Bedeutung verlieren, wo infolge moderner Kommunikations- und Transportmittel ein Leben in unterschiedlichen „Welten“ möglich wird (vgl. ebd., S. 27). Alisch und Dangschat weisen weiter darauf hin, dass Roderick D. McKenzie – ebenfalls ein Vertreter der Chicagoer Schule – in seinen Studien auf den Umstand aufmerksam machte, dass auch in ethnisch oder sozialökonomisch homogen geprägten Quartieren die Bewohner sich hinsichtlich ihrer Interessenlagen stark unterscheiden können. Diese Heterogenität könne auch dazu führen, dass die nachbarschaftlichen Hilfsangebote nicht greifen, und so vermehrt Konflikte entstünden (vgl. ebd., S. 28).

In Abgrenzung zu dem eher umfassenden Verständnis von Segregation der Chicagoer Schule entwickelte sich in den früher 60er Jahren ein Verständnis von residenzieller Segregation, die sich auf die Ethnie, der Rasse oder der Nationalität der Bewohner beschränkte. Weitere Faktoren, um die sozialräumlichen Schliessungsprozesse zu beschreiben, sind nach Shevky und Bell die soziale Position (also dem wirtschaftlichen Status) und der familiäre Status, den sie Verstärkung nennen. Dieser Ansatz wird als faktorialökologischer Zugang benannt, und hat eine enge Verbindung zum quantitativ-orientierten Forschungszweig der Chicagoer Schule. Den erwähnten, drei Faktoren der sozialräumlichen Ungleichheit wird versucht, idealtypische Verteilungsmuster zu unterstellen, welche auf statistische Erhebungen beruhen (vgl. ebd., S. 29).

Der dritte Forschungsansatz befasst sich ausschliesslich mit quantitativ erhobenen Daten, der im Zuge der Entwicklung von technischen Verarbeitungsmöglichkeiten ab den 50er Jahren eine stärkere Zuwendung erfuhr. Dabei konnten Indizes gebildet werden, welche das Ausmass der Segregation massen. In Europa gelangten in der sozialwissenschaftlichen Forschung ab den 70er bis zu den 90er Jahren vor allem der Index der Segregation (IS) und der Index der Dissimilarität (ID) zum Einsatz. Damit wird die Ungleichverteilung der Wohnstandorte von verschiedenen sozialen Gruppen in einem Stadtteil gemessen. Die Analyseebene verschiebt sich somit vom Quartier (bei den Chicagoer Studien) auf den Stadtteil. Weiter führen Alisch und Dangschat aus, dass damit vom wissenschaftstheoretischen Verständnis des Kritischen Rationalismus, und nicht mehr von dem der verstehenden Soziologie ausgegangen wird (vgl. ebd., S. 31).

Die Messung der Segregation über die Indizes wurde in den letzten Jahren vermehrt kritisiert. Zum einen wird moniert, dass dieser Ansatz in der vergleichenden Stadtforschung nicht angewendet werden kann, denn die Prozesse der Zuweisung sozialer Gruppen oder die Wohnungsmarktsegmentierung unterliegen in verschiedenen Städten auch verschiedenen Einflüssen. Zudem ist die Meldeadresse für die Bewohner nicht zwangsweise auch der Ort, an dem sie sich zumeist aufhalten; gerade in der Migrationsforschung wird dabei von einer Multi-Lokalität der Bewohner ausgegangen. Die Messung über Indizes wird ebenfalls da kritisiert, wo es um die unreflektierte Übernahme der Erkenntnisse aus Forschungen in den US-amerikanischen Städten geht (vgl. ebd., S. 32 f.). Farwick weist mit Bezug zu Blasius (1988) und Janssen (2004) auch darauf hin, dass die Indexwerte stark von der räumlichen Grösse des Untersuchungsgebietes abhängen. Je grösser das Gebiet, umso diffuser die Ergebnisse (vgl. Farwick 2012, S. 387). Aufgrund verschiedener Untersuchungen mittels der Segregationsindizes in mehreren deutschen Städten konnte festgestellt werden, dass die Abschottung von Bezüglern von staatlichen Transferleistungen (wie z.B. Sozialhilfe) zwischen 2000 und 2008 zugenommen hat (vgl. ebd.).

3.2 Kontexteffekte

Häussermann macht die (negativen) Effekte, die das Bewohnen eines bestimmten Ortes mit sich bringt, auf drei Ebenen aus. Die eine Ebene betrifft das soziale Milieu, in der die Bewohner in ihren Verhaltens- und Denkweisen geprägt werden. Eine zweite Betrachtungsebene betrifft die materielle Ausstattung mit Infrastruktur, Dienstleistungsangeboten, der Erreichbarkeit oder dem Einfluss von Umweltbelastungen. Als dritten Faktor nennt er die symbolische Ebene und meint damit die Auswirkungen für die Bewohner infolge eines schlechten Images des Quartiers (vgl. Häussermann 2003, S. 149 f.). Die Effekte des sozialen Milieus manifestieren sich folgendermassen:

Einerseits durch Anpassungsdruck und andererseits durch Nachahmungslernen wird abweichendes Verhalten zur Leitkultur in Quartieren, deren Bewohner häufig von Arbeitslosigkeit betroffen oder sozial auffällig sind. Die Erfahrung, dass die kulturelle Orientierung in der Gesamtgesellschaft auf Ablehnung stösst, verfestigt die abweichenden Verhaltensnormen zusätzlich. Wird der Anpassungsdruck dieser Leitkultur zu gross, kommt es zum Wegzug von Einzelpersonen oder Familien, die noch alternative Lebensentwürfe haben. Dies führt zu einer Verfestigung der abweichenden, kulturellen Ordnung durch den Wegfall von verschiedenen Rollenvorbildern. Die Verkehrskreise von Armutsbetroffenen beschränken sich oft auf kleine Gebiete im Quartier. Dadurch kommt der Kontakt mit anderen Verhaltensnormen nicht zustande. Durch den Wegzug der besser Integrierten nimmt die Möglichkeit der politischen Repräsentation und dem Engagement für das Quartier ab, da durch den Ausländerstatus das Stimm- und Wahlrecht wegfällt. Ähnlich verhält es sich mit der Mitgliedschaft in Vereinen, Quartiertreffs und weiteren Institutionen. Mit dem Wegzug der sozial besser integrierten Bevölkerung verlieren diese Vereine an der nötigen Tragkraft. Als letzten der Kontexteffekte⁴ des sozialen Milieus nennt Häussermann die zunehmende Abhängigkeit von „ethnischen Eliten“, wenn die Isolation zur restlichen Stadtgesellschaft sehr gross ist. Dies führt zu einer starken inneren Kontrolle, die politisch und/oder religiös motiviert sein kann (ebd., S. 149 f.). Diese Effekte wirken sich auf die Bewohner nachteilig für ihre Integration aus, behindern ihre Integrationschancen also strukturell. Häussermann weist dies nach, indem er auf eine statistische Auswertung von sozio-ökonomischen Daten aus Grossbritannien Bezug nimmt (Buck 2001). Eine frühe und viel zitierte Studie, welche die negative Wirkung dieser Kontexteffekte belegt, wurde für Deutschland von Andreas Farwick vorgelegt. So konnte er nachweisen, dass in den Städten Bremen und Bielefeld die Verweildauer in einer Armutslage ansteigt, je höher die Sozialhilfe-Dichte eines Wohngebietes ist. Dieser Effekt ist gemäss seiner multiva-

⁴ Häussermann nennt die Auswirkungen des Wohnumfelds in seinem Beitrag zwar „Quartierseffekte“. Alisch und Dangschat sprechen auch von „Nachbarschafts-“ oder eben „Kontexteffekten“ (vgl. Alisch/Dangschat 2012, S. 36). Der Begriff der „Kontexteffekte“ wird hier bevorzugt, weil er weiter gefasst ist und so besser darlegt, dass die Einflüsse nicht nur mit der Wohnumgebung (Quartier) oder mit den sozialen Schliessungstendenzen durch Nachbarn zusammenhängen.

riaten Analyse nur zu einer geringen Masse durch den selektiven Zuzug von Haushalten mit einer vermuteten, längeren Armutsphase zu erklären (vgl. Farwick 2001, S. 141 f.)⁵.

Mit Bezug zu US-amerikanischen Studien von Wilson (1987) wurde gemäss Farwick ab den 80er Jahren der Begriff der „urban underclass“ geprägt. Damit sind die negativen Auswirkungen von segregierten Quartieren infolge der räumlichen und sozialen Isolation der Armutsbevölkerung gemeint, ähnlich der These der Kontexteffekte (vgl. Farwick 2012, S. 388). Davon klar zu unterscheiden sind die Arbeiten, die – ausgehend von einer „culture of poverty“ – der Armutsbevölkerung einen eigenen Lebensstil und kulturelle Orientierung attestiert. Diese Perspektive wird von konservativen Stadtplanern vertreten.

Gemäss Alisch/Dangschat weist Kronauer (2002) darauf hin, dass die Kontexteffekte je nach Alter, Lebensform oder Haushaltstyp unterschiedlich ausfallen und bewertet werden können. Deshalb seien in Forschungsprojekten die unterschiedlichen Erwartungen an die Lebensbedingungen sowie die Einschränkungen im Alltag zu berücksichtigen (vgl. Alisch/Dangschat 2012, S. 37).

Eine sekundärstatistische Auswertung von Daten zur wirtschaftlichen Stärke und zur gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit in deutschen Städten konnte einen Zusammenhang zwischen der erhöhten Fremdenfeindlichkeit und der wirtschaftlichen Stärke⁶ der Region nachweisen. So ist in strukturschwachen Regionen zwar das Desintegrationsniveau⁷ der Bewohner allgemein höher als in wirtschaftlich prosperierenden Gebieten, und ebenso weisen diese Gebiete eine erhöhte Tendenz der Bewohner auf, Angehörige von Konkurrenzgruppen abzuwerten (vgl. Heitmeyer et al. 2009, S. 60). Dieser Effekt lässt sich nur teilweise mit dem individuellen Desintegrationsniveau erklären. Die Autoren kommen so zum Schluss,

⁵ Um die vermuteten, negativen Effekte eines Quartiers nachzuweisen, ist es nötig, den Einfluss der Selbstselektion der Bewohner im Datenmaterial zu kontrollieren. Auch die indirekte, soziale Mobilität (in der die besser gestellten Haushalte aus dem Quartier fortziehen) kann die Zusammensetzung eines Quartiers beeinflussen, und die Kausalität der Ergebnisse beeinflussen. Diese Einflüsse können nach Farwick berücksichtigt werden, indem Paneldaten analysiert werden, und vielfältige Kontrollvariablen einbezogen werden (vgl. Farwick 2012, S. 395). Einen weiteren Hinweis zur Forschungsmethodik liefert Farwick, indem er mit Bezug auf Nonnenmacher (2007) und Galster (2008) auf die räumliche Grösse der Untersuchungseinheit hinweist. So sind Auswirkungen der Stigmatisierung (nach Häussermann die „symbolische Ebene“) mit stadt(teil)übergreifenden Untersuchungen fassbar, hingegen spielen sich Prozesse des sozialen Lernens (nach Häussermann das „soziale Milieu“) in direkten Interaktionen mit kleinräumigen Bezug ab. Zudem sind die je nach Alter, Geschlecht und sozio-ökonomischen Status unterschiedlich grossen Aktionsräume ebenfalls zu berücksichtigen (vgl. ebd.).

⁶ Zur Messung der wirtschaftlichen Stärke einer Region (diese wurden kleinräumig erhoben) wurden folgende sieben Faktoren berücksichtigt: Die Steuereinnahmen, die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen, die Arbeitnehmerbeiträge, das verfügbare Haushaltseinkommen, die Entwicklung der Arbeitslosenquote von 1995 bis 2004, die Entwicklung der Erwerbstätigenquote von 1996 bis 2003 und die Quote der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen von 1995 bis 2003 (vgl. Heitmeyer et al. 2009, S. 55).

⁷ Die Messung des Desintegrationsniveaus beinhaltet erstens die individuell-funktionale Systemintegration (Ausbildung, Nähe zum Arbeitsmarkt) mit der Einschätzung der eigenen Lage und den Teilnahmechancen am Konsumwarenmarkt. Zweitens wird mit der kommunikativ-integrativen Sozialintegration die Einschätzung bezüglich der Einflussnahme bei politischen Entscheidungen und Vorstellungen hinsichtlich der sozialen Spaltung gemessen. Als dritter Faktor wird die kulturell-expressive Sozialintegration über das Empfinden von sozialer Unterstützung und das Vertrauen in die Stabilität von sozialen Netzwerken gemessen (vgl. ebd., S. 57ff.).

dass die Wirtschaftsstärke einer Region einen unabhängigen Einfluss auf fremdenfeindliches Verhalten hat, und zwar sowohl in Ost-, wie in Westdeutschland. Diese Unterscheidung wurde nötig, um die kulturellen Komponenten zu berücksichtigen (vgl. ebd., S. 63).

3.3 Kontakthypothese

Vertreter dieser These gehen davon aus, dass der Kontakt zwischen der einheimischen Bevölkerung und den Zugewanderten deren Integration befördert. Die Sprache des Aufnahmelandes wird schneller gelernt, und die kulturellen und normativen Orientierungen schneller angeeignet. Die These impliziert, dass durch die räumliche Nähe vermehrt Kontakt stattfindet, und dieser Kontakt auch zum Kennenlernen des Anderen führt. Dabei wird die Toleranz gefördert, und gleichzeitig findet die Anpassung an die Verhaltensregeln und kulturellen Orientierungen der Einheimischen statt (vgl. Friedrichs 1983, S. 263, zit. in: Häussermann/Siebel 2004, S. 180 f.). Diese Argumente werden von den Befürwortern der Effekte der sozialen Durchmischung angeführt.

3.4 Konflikthypothese

Die Konflikthypothese geht nach Häussermann/Siebel davon aus, dass zu grosse Nähe von unterschiedlichen Lebensweisen zu Konflikten führt, die sich bis zu Anfeindungen und Kämpfe steigern können. Die soziale Distanz, die zwischen den Bewohnergruppen herrscht, soll sich auch in räumlicher Distanz niederschlagen, um den Streit und Reibungen mit den Nachbarn zu vermeiden. Dazu muss aber eine gewisse Freiwilligkeit bei der Wohnstandortwahl möglich sein. Dies ist aber oft nicht der Fall, vor allem, wenn gewisse Wohnungssuchende gleich aufgrund mehrerer Faktoren diskriminiert werden⁸. Auch innerhalb einer Ethnie können ganz unterschiedliche Lebenseinstellungen und soziale Interessen vorhanden sein. Die Konflikte zeigen sich nicht nur zwischen Einheimischen und Zugewanderten. Gemäss den Autoren spricht dieses Argument also für Segregation als Konfliktvermeidungsstrategie (vgl. Häussermann/Siebel 2004, S. 182 f.).

In Studien zur ethnischen Segregation (in der Tradition der Chicagoer Schule) wird auf die positiven, sozialintegrativen Effekte von ethnischen Gemeinden hingewiesen. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn die „ethnische Kolonie“ (Heckmann 1981) über genügend ökonomische, soziale und kulturelle Ressourcen verfügt, und so die Aufstiegsorientierung von

⁸ In einer empirischen Studie zum Schweizer Wohnungsmarkt, die durch das Bundesamt für Wohnungswesen veranlasst wurde, sind die betroffenen Randgruppen, die über eine unzureichende Wohnversorgung verfügen, aufgeführt. Aufgrund der sekundärstatistischen Auswertung sowie qualitativen Befragungen bei Anbietern, Wohnungsnachfragenden und vermittelnden (Hilfs-)Institutionen wurde festgestellt, dass hauptsächlich Strafentlassene, Drogenabhängige, Jugendliche ohne Ausbildung, ausländische Grossfamilien, „unterprivilegierte“ Ausländer und Kranke durch Mitbewohner und Eigentümer diskriminiert werden. Die ungenügende Wohnversorgung (damit sind eine Überbelegung der Wohnfläche, Ausstattungsmängel oder eine übermässige Mietbelastung gemeint) betrifft hauptsächlich Jungfamilien, einheimische wie ausländische Grossfamilien, (Dauer-)Arbeitslose, Alleinerziehende und „unterprivilegierte“ Ausländer (vgl. Arend et al. 1990, S. 24).

Neuzuzügern begünstigt. Im günstigen Fall verliert die Orientierung an den ethnisch geprägten Normen an Bedeutung, je besser die Integration in das Aufnahmeland gelingt. Der Verbleib in ethnisch und/oder sozial homogenen Quartieren ist demzufolge eine zeitlich begrenzte Übergangssituation (vgl. Farwick 2012, S. 402).

3.5 Gentrification

Die Prozesse der Gentrification stellen eine besondere Form der Segregation dar, und wurden gemäss Holm bereits in den 1960er Jahren untersucht und beschrieben⁹. Ein grundlegender Konsens über die unterschiedlichen Prozesse, die mit Gentrification verbunden sind, besteht darin, dass Haushalte mit einem höheren Einkommen diejenigen Haushalte aus einem zumeist innenstadtnahen Wohngebiet verdrängen, die über ein tieferes Einkommen verfügen. Dabei gehen städtebauliche Massnahmen und Wertsteigerungen der Wohnangebote einher, sowie eine Veränderung des Quartierlebens (vgl. Holm 2012, S. 662). Einigkeit herrscht auch über die sichtbaren Folgen der Gentrification-Prozesse: Diese gehen einher mit der Modernisierung von Altbauten, dem Bau neuer (Wohn-)Liegenschaften oder der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen. Eine Erhöhung der Mietpreise ist eine weitere Folge dieser Entwicklungen. Die neu hinzuziehenden Haushalte verändern mit neuen Gewohnheiten den bisherigen Lebensstil des Quartiers, was auch neue Einzelhandelsformen nach sich zieht (vgl. ebd., S. 663). Holm konstatiert mit Bezug zu Neil Smith (2002), dass hinter dem Prozess der Gentrification oft eine bewusste Aufwertungspolitik von Stadtplanern steht, wo die Verdrängung der ansässigen Bevölkerung und die Zerstörung ihres bisherigen Lebensumfeldes in Kauf genommen wird. Der Begriff „Gentrification“ entlarve diese finanziell motivierte Absicht von Stadtpolitikern, weshalb er in interventionslegitimierenden Diskursen ungern verwendet wird (vgl. ebd.).

Die Ursachen für die Prozesse der Gentrification lassen sich nach Holm auf drei Ebenen festmachen. In ökonomischer, kultureller und politischer Hinsicht haben sich breit abgestützte Erklärungsansätze entwickelt. Diese werden nun eingehender beschrieben, um die komplexen Wechselwirkungen auf verschiedenen Ebenen und in interdisziplinären Bereichen besser zu veranschaulichen.

3.5.1 Ökonomische Erklärungsansätze

Diese Ansätze wirken auf die Angebotsstruktur des Wohnungsmarktes ein. Nach einer *makroökonomischen Perspektive* ist der Immobilienmarkt einem zyklischen Verlauf und den kapitalistischen Produktionsbedingungen unterworfen. Die Investitionen und die Gewinnerwartungen in diesem Bereich sind auf eine längere Zeitspanne angelegt, weshalb sich Investitionen erst ab einem bestimmten Zeitpunkt rechnen. So lange auch die Stadtgrenzen ausge-

⁹ Beispielsweise durch Ruth Glass (1964) im Londoner Stadtteil Islington.

weitert werden, lassen sich oft Neubauten an anderen Standorten realisieren, die eine höhere Rentabilität versprechen. Erst wenn die städtische Expansion beendet ist, wird der Kapitalfluss eher wieder in die Innenstadt gelenkt. Zudem geht Holm mit Bezug zu Harvey (1996) davon aus, dass Investitionen in den Immobilienmarkt vor allem dann getätigt werden, wenn der „erste Kapitalkreislauf“ der Warenproduktion aufgrund der kapitalistischen Verwertungskrisen nicht genug rentabel erscheint. Der Abfluss der Gewinne in den Immobilienmarkt verringert den Konkurrenzdruck im Produktionssektor (vgl. Holm 2012, S. 664 f.).

Ein weiterer Grund für Investitionen in Altbauten lässt sich aus einer *mikroökonomischen Perspektive* erkennen. Wenn die Lücke zwischen dem möglichen Ertrag eines Objekts und der tatsächlichen Einnahmen gross genug ist, lohnen sich Investitionen erneut. Dabei spielen aber die neu zu erzielenden Mieten (oder der Verkauf der Wohnung) eine wichtige Rolle. Da die bisherigen Bewohner meist nicht über ein grösseres Einkommen für die gestiegenen Mieten verfügen, führt dies zu ihrer Verdrängung (vgl. ebd., S. 665).

Mit diesen Aufwertungsprozessen gehen oft Eigentümerwechsel und *neue Verwertungslogiken* einher. Die bisherigen Eigentümer¹⁰ werden der Tendenz nach von professionellen Immobilienfirmen abgelöst, welche eine rasche Amortisation ihrer Investition und lohnende Renditen anstreben. Dies führt zu einem immer schnelleren Wechsel der Besitzverhältnisse, wobei die Mieten hoch bleiben, um die Rendite für die neuen Investoren weiter zu sichern. Holm kommt so zum Schluss, dass diese Investitionstätigkeit ein massgeblicher Faktor für das Tempo und das Ausmass der Verdrängung der ansässigen Bevölkerung ist (vgl. ebd., S. 666).

3.5.2 Kulturelle Erklärungsansätze

Bei diesen Ansätzen werden die Aufwertungsstrategien in den Innenstädten nachfrageseitig auf veränderte Lebensstile und Arbeitsbeziehungen im Übergang zur Dienstleistungsökonomie sowie auf den demografischen Wandel der Gesellschaft zurückgeführt. Damit geht eine neue Attraktivität der Innenstadt als Wohnort für die Mittelklasse einher (vgl. ebd., S. 667).

Im Zuge der ökonomischen Umbrüche vom Fordismus zum Postfordismus entstehen in den Innenstädten vermehrt Dienstleistungsunternehmen. Die Arbeitnehmer wohnen in der Folge auch in der Innenstadt. Diese Unternehmen sind nach einem Ansatz von Saskia Sassen (1991) oft im Finanz-, Versicherungs- und Immobiliensektor tätig, oder es sind dies die Geschäftszentralen von grösseren Firmen. Auch die zeitlichen Flexibilitätsanforderungen im Dienstleistungssektor begünstigen eine räumliche Nähe zwischen dem Arbeits- und dem Wohnort. So vergrössert sich der Anteil der Mittelklasse-Haushalte in der Innenstadt, wäh-

¹⁰ Dies sind oft Einzeleigentümer, die zwar wenig Geld in die Altbauten investieren, deren Gewinnerwartungen aber auch entsprechend gering waren, und eher einer Rente für das investierte Kapital entsprachen.

rend der Anteil der Arbeiterklasse-Haushalte schrumpft, und so zur Herausbildung von neuen Lebensstilen in der Innenstadt beiträgt¹¹ (vgl. ebd., S. 668).

Die Struktur der Haushalte der Innenstädte wird auch durch den demografischen Wandel beeinflusst. So begünstigen rückgängige Geburtenraten, stagnierende Heiratsquoten, steigende Scheidungsraten und die erweiterte Post-Adoleszenz in der Mittelschicht die Herausbildung von veränderten Wohnformen in Ein-Personen-Haushalten (vgl. ebd., S. 667).

Einen wesentlichen Einfluss auf die Gentrification-Prozesse haben auch die veränderten Geschlechterrollen im Zuge der feministischen Emanzipation. Die geschlechtliche Arbeitsteilung und Lebensformen der traditionellen Kleinfamilienstrukturen mit Eigenheimorientierung verlieren an Bedeutung. In Innenstädten wird die zunehmende Erwerbsarbeit von Frauen (und in der Folge auch ihrer neuen Kaufkraft) als wichtiger Motor für die Aufwertung der Innenstädte angesehen. Nach einer Studie von Patch (2008) in New York verstärkt sich die weibliche Prägung des öffentlichen Raumes, indem Frauen Cafés, Treffpunkte und weitere Geschäfte explizit für Frauen eröffnen. Aus einer eher traditionellen, feministischen Stadtforschungsperspektive erscheint die neue Feminisierung der Innenstädte als Versuch, im Zuge der Emanzipation sich diese anzueignen. Auch für die Homosexuellen-Szenen der Innenstädte wird der Faktor der Emanzipation aus klassischen Geschlechterrollen als treibende Kraft angesehen. In Amsterdam (Karsten 2003) konnte die Entstehung von neuen Familienformen nachgewiesen werden. Diese werden begünstigt, wenn die Wege zwischen Arbeits- und Wohnort sowie der Angebote an Kinderbetreuung und der Kontakt zu Freunden kurz sind. Die soziale und kulturelle Homogenität der Innenstädte trage dazu bei, dass Karriere und Kindererziehung besser vereinbart werden könne (vgl. ebd., S. 668 f.).

3.5.3 Politische Erklärungsansätze

Nach Holm wurden bis zur Jahrtausendwende die stadtpolitischen Einflüsse auf Gentrification-Prozesse nicht systematisch erforscht. Wenn, dann gerieten sie in einer vergleichenden Perspektive in den Fokus der Forschung, wie Holm am Beispiel von Loretta Lees Untersuchung (1994) zwischen London und New York darlegt. Lees konnte so die unterschiedlichen Auswirkungen von Förderprogrammen, Denkmalschutzgesetzen und des Planungsrechts darlegen. Empirische Studien ab den 2000er Jahren kritisieren die städtischen Aufwertungsprozesse als neoliberale Strategie, um die ärmeren Haushalte zu verdrängen. Das Ziel der Verdrängung ist es, die Innenstädte attraktiver für die umworbene Haushalte, Unternehmen

¹¹ Die von Häussermann und Siebel bereits 1987 geprägte Kurzformel „DINK“ bezeichnet die neuen Haushalte in den Innenstädten mit zwei Verdienenden, aber ohne Kinder (Double Income No Kids). Die neu entstehenden Submilieus verlangen nach einer angepassten Infrastruktur und bringen aufgrund des zur Verfügung stehenden Kapitals neue Konsumtionsformen mit sich. Der Lebensstil der Mittelklasse wird als expressiv und distinktionsbewusst beschrieben, in der die Individualität betont wird (vgl. ebd., S. 670).

und Touristen zu machen. Diese Ziele der neoliberalen Stadtpolitik wurden bereits 1989 von David Harvey oder 1997 von Bob Jessop hervorgehoben (vgl. ebd., S. 671).

Im deutschsprachigen Raum wurden die Einflüsse der Stadtpolitik verstärkt im Zuge der Stadterneuerung der ostdeutschen Städte im letzten Jahrzehnt untersucht¹². Holm zitiert Jan van Weesep (1994) und hebt hervor, dass schlussendlich nicht die Ursachen für die Gentrification-Prozesse, sondern die unterschiedlichen Verläufe und Auswirkungen von Bedeutung seien (vgl. ebd.).

3.5.4 Forschungsstand und Ausblick

Aktuelle Forschungen zur Gentrification aus amerikanischen Debatten heben seit der Jahrtausendwende auch die Vorteile für die einkommensärmeren Haushalte hervor. Durch die soziale Nähe in den Innenstädten ergäben sich so für die Arbeiterklasse Lernfelder im kulturellen, politischen und ökonomischen Milieu. Diese Position geht gemäss Holm auf Arbeiten von Byrne (2003) zurück. Gleichzeitig weist Holm auf Forschungsergebnisse von Butler und Robson (2003) hin, in denen Schliessungstendenzen in sozial durchmischten Gebieten in Bildungsinstitutionen und weiteren zentralen Nachbarschaftsinstitutionen entstehen, die zur Verdrängung der so Ausgeschlossenen (hier der benachteiligten Bevölkerung) führen. Die positiven Effekte für die benachteiligten Bevölkerungsschichten werden von der wettbewerbsorientierten Stadtpolitik hervorgehoben, um die Aufwertungs- und Verdrängungsmechanismen zu legitimieren (vgl. ebd., S. 674).

In Deutschland wird gemäss Holm seit dem Ende der 80er Jahre Gentrification-Forschung betrieben, wobei ab Beginn der Jahrtausendwende verstärkt die ostdeutschen Stadtentwicklungsprozesse im Fokus stehen. Die empirischen Befunde in diesen Städten werden widersprüchlich und nicht eindeutig qualifiziert, wobei Holm das Problem darin begründet sieht, dass von einem ausschliesslich nachfrageseitigen Verständnis von Gentrification ausgegangen wird (vgl. ebd., S. 675).

Andere Forschungsprojekte beschäftigen sich mit dem Erkennen von typischen Verläufen von Gentrification¹³. Diese heben gemäss Holm die nachfrageseitigen Einflüsse hervor, und vernachlässigen ökonomische und politische Rahmenbedingungen. In einer erweiterten Perspektive von Aufwertungsprozessen lassen sich in Anlehnung an Smith und Hackworth

¹² Holm weist auf zwei Forscher hin (Werner Wingenfield und Ursula Stein), die sich zu Beginn der 90er Jahre mit den Auswirkungen von Sanierungsprogrammen auf die Bevölkerungsstruktur oder mit den Potenzialen des Städtebaurechts für die Erhaltung der Sozialstrukturen in Aufwertungsgebieten beschäftigen.

¹³ Ein 4-Phasen-Modell geht gemäss Holm auf Philip Clay (1979) zurück. Dabei werden die verschiedenen Stadien der Aufwertung in der Abfolge von Zuzügen, baulichen Aufwertungsarbeiten, wohnungswirtschaftlichen Wertsteigerungen und der Verdrängung beschrieben. Dieses Modell basiert auf der sozialökologischen Tradition der Chicagoer Schule mit ihrem Verständnis von Invasions-Sukzessions-Zyklen (vgl. Kapitel 2.2.1). In der deutschsprachigen Forschung wurde dieses Modell durch Jens Dangschat (1988) weiter entwickelt, wobei er auf die besondere Rolle der „Pioniere“ hinweist, die in der Folge durch die später verstärkt zuziehenden „Gentriern“ wiederum verdrängt werden (vgl. ebd., S. 672).

(2001) verschiedene Wellen erkennen. Eine erste Welle von Aufwertungsprozessen fand in den 70er Jahren statt. Diese lokal begrenzten, staatlich initiierten und auch öffentlich finanzierten Sanierungen der Innenstädte führten zu einer Verdrängung der ansässigen, ärmeren Bevölkerungsschicht. Eine zweite Welle der Aufwertung, die zu einer Konsolidierung der Gentrification führte, entstand in Deutschland ab Ende der 80er Jahren im Zusammenhang mit dem interurbanen Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen und Steuerzahlern. Die neoliberale Stadtpolitik unterstützte diesen Prozess mit der Privatisierung von bisher staatlichen Wohnungen. Eine dritte Welle führt die Gentrification-Prozesse in eine globale Dimension, wobei Finanzanlagestrategien bewusst mit Aufwertungsprozessen gekoppelt werden (vgl. ebd., S. 676 f.).

Holm stellt am Ende seines Beitrags fest, dass zur Erfassung der aktuellen Gentrification-Prozesse die bisher üblichen, quantitativ orientierten Forschungsinstrumente zur Messung des Bevölkerungsaustausches nicht mehr genügen, wenn auch die Einflüsse der lokalen Stadtpolitik und der internationalen Finanzströme zur Beschreibung des Phänomens herangezogen werden sollen (vgl. ebd., S. 679).

3.6 Soziale Durchmischung als Problemlösungsstrategie

Bereits im vorhergehenden Kapitel wurde erkennbar, dass mit den Aufwertungsmaßnahmen auch das Ziel der sozialen Durchmischung eines Quartiers angestrebt wird. Zumindest wird diese Absicht den stadtplanerischen Massnahmen zugrunde gelegt, und dient deren Legitimation. Die soziale Durchmischung erscheint im öffentlichen Diskurs als ein erstrebenswertes Ziel, das sich seit der Skandalisierung der prekären Wohnbedingungen der Arbeiterklasse zu Beginn der Industrialisierung hartnäckig hält (vgl. Holm 2009, S. 23).

In sozialpolitischen Debatten werden die Erkenntnisse von Wilson zur Wirkung der Kontexteffekte (Kapitel 3.2) dazu benutzt, den Armen die Schuld für ihre Lage aufzubürden. Dies lässt sich rhetorisch so erklären, dass das Verharren in einem benachteiligten Quartier, in dem die Wirkung der Kontexteffekte nachgewiesen werden konnte, als selbstgewähltes Los der Armen angesehen wird (vgl. ebd., S. 25). Auch Alisch und Dangschat weisen auf diesen Aspekt hin und heben hervor, dass die Mehrheitsgesellschaft die „Abschottung“ in sozial oder ethnisch homogenen Quartieren negativ bewertet. Diese führe zur Etablierung einer „Parallelgesellschaft“ (siehe Kapitel 3.7) und wirke sich integrationshemmend aus (vgl. Alisch/Dangschat 2012, S. 36). Es steht bei der Bewertung von Segregation also nicht nur die Frage im Zentrum, ob diese freiwillig oder unfreiwillig zustande kommt (so wie die Oberschicht ebenfalls in homogenen Quartieren wohnt), sondern ebenso, wie die Mehrheitsgesellschaft zu diesen segregierten Wohngebieten steht.

Die Strategien der sozialen Durchmischung bleiben auf benachteiligte Quartiere zentriert, und sollen ihrer Absicht nach durch den Kontakt mit den besser gestellten sozialen Schich-

ten, den unteren sozialen Schichten ein soziales Lernfeld eröffnen. Die soziale Nähe ergibt sich aber nicht deterministisch durch die räumliche Nähe, sondern diese muss durch die Bewohner aktiv hergestellt werden. Sie kann auch misslingen, und zu einem grösseren sozialen Unfrieden führen, wie Alisch und Dangschat mit Bezug zu Erfahrungen aus ostdeutschen Städten hervorheben. In diesen „überforderten Nachbarschaften“ führe das enge Zusammenleben von zu unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen eher zur gegenseitigen Indifferenz, und kann bei den Einheimischen Verunsicherungen und Ängste auslösen (vgl. ebd., S. 41 f.).

Auf einer allgemeinen Ebene merken Alisch und Dangschat an, dass nicht klar ist, mit welchem Raumbezug der soziale Mix angestrebt wird. Ob dieser im Wohnblock, zwischen einigen Wohnhäusern, im Strassenzug oder Quartier umgesetzt werden soll, bleibt unklar. Ebenfalls unklar bleibt, in welchem Verhältnis die soziale Durchmischung erfolgsversprechend ist, und wie diese überhaupt umgesetzt werden soll (vgl. ebd., S. 43).

In einer Auswertung der ersten Projektphase (2008 bis 2011) der Schweizer „Projets urbains“ bezüglich der Thematik der sozialen Durchmischung wird diese Schwierigkeit ebenfalls festgestellt. Es bleibe unklar, wie besser gestellte Haushalte dazu motiviert werden können, in ein aufgewertetes Quartier zu ziehen. Auch hier stelle sich zudem die Frage des Quartierbezugs, da der Alltagsbezug der Bewohner manchmal über die politisch-administrativen Grenzen des Perimeters reicht. In diesem Zusammenhang sei das „Brückenschlagen“ (bspw. mit ausgebauten Fussgängerwegen) zwischen unterschiedlichen Quartieren wichtig (vgl. Programms Projets urbains 2011, S. 6). Die Autorin kommt zum Schluss, dass je kleinräumiger soziale Durchmischung gedacht wird, umso fragwürdiger sie erscheint. In diesem Umfeld würde die betroffene Bevölkerung weiter von Diskriminierung und Verdrängung betroffen sein (vgl. ebd., S. 18). Soziale Benachteiligung hat gemäss der Berichtstellerin keinen ursächlichen Zusammenhang mit der einseitigen Bevölkerungsstruktur, sondern vollzieht sich im Zugang zu Arbeits- und Bildungssystemen sowie zu sozialen und kulturellen Integrationsangeboten (vgl. ebd., S. 4). Deshalb setzt der Ansatz neben der Frühförderung von Kindern aus bildungsfernen Schichten, der Elternmitwirkung im Schulalltag, den strukturierten Freizeitaktivitäten, auch auf die Bearbeitung des Imageproblems mittels Quartiermarketing (vgl. ebd., S. 21 f.).

3.7 Parallelgesellschaften

Wie im vorhergehenden Kapitel kurz angetönt, ist die Bewertung der Erwünschtheit von segregierten Wohngebieten von der Mehrheitsgesellschaft abhängig. Wird diese aber als negativ angesehen, so kommt in Politik und Medien des deutschsprachigen Raums die Rede von den „Parallelgesellschaften“ auf. In den Medien wird dieser Begriff häufig in Debatten um Migration und Integration angeführt, und bezeichnet die als problematisch bezeichnete Ho-

mogenität und Geschlossenheit von religiösen Gemeinschaften. Meist treten im öffentlichen Verständnis Parallelgesellschaften nur in benachteiligten Stadtteilen auf (vgl. Brüsweiler/Reutlinger 2011, S. 13). Diese mediale Rede von parallelen Welten entspricht nicht dem wissenschaftlichen Verständnis von Parallelgesellschaften. Brüsweiler und Reutlinger halten mit Bezug zu Meyer (2002) und Häussermann (2007) fest, dass zentrale Merkmale die kulturelle, religiöse und ethnische Homogenität sind, die Verdoppelung aller relevanten Institutionen der Mehrheitsgesellschaft sowie die Entmischung der Bevölkerungsgruppen in lebensweltlicher, zivilgesellschaftlicher und ökonomischer Hinsicht (vgl. ebd., S. 15). Die Autoren kommen so zum Schluss, dass die tatsächlichen Segregationsphänomene diesen Merkmalen eigentlich nie entsprechen.

Die öffentliche Meinung über die Parallelgesellschaft ist von den alltäglichen Erfahrungen, welche die Mitglieder der Mehrheitsgesellschaft mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen machen, entkoppelt. Dass sich diese vereinfachte Annahme einer Parallelgesellschaft trotzdem hält, lässt sich mit Bezug zu Bukow et al. (2007) mit drei Faktoren erklären: Erstens tragen gesamtgesellschaftliche Deutungsmuster über die betroffene Teilbevölkerung (oder deren Verhaltensweisen) zur Beständigkeit der Rede bei. Zweitens drückt sich dabei die Skepsis aus, welche die Veränderungsprozesse der Moderne bei den Gesellschaftsmitgliedern hinterlässt, und drittens wird darin die Angst, die sicher geglaubten Privilegien zu verlieren, ausgetragen (vgl. ebd., S. 15).

3.8 Synthese und Überleitung

Wie in den vorangehenden Kapiteln aufgezeigt werden konnte, sind die verschiedenen wissenschaftlichen, politischen und öffentlichen Diskurse im Zusammenhang mit sozialräumlicher Segregation vielfältig, und betreffen verschiedene Ebenen. Am Beispiel der Gentrification wurde ersichtlich, dass je nach Problemverständnis auch unterschiedliche Handlungsfolgen erkennbar werden. Welche Problemlösungsstrategie angestrebt werden soll, wird kontrovers diskutiert, und lässt sich entlang einer groben Unterscheidung von nachfrage- oder angebotsorientierten Massnahmen aufteilen. Ebenso wurde erkennbar, dass kritische Positionen die angestrebte soziale Durchmischung in Quartieren als kapitalistisch motivierte Massnahme und Mythos entlarven, da die eigentlichen Ursachen für die sozialräumliche Segregation nicht thematisiert und angegangen werden. Sozialpolitisch motivierte Massnahmen in benachteiligten Gebieten verweisen somit immer auf gesamtgesellschaftliche Prozesse der Produktion von sozialer Ungleichheit, weshalb sich eine Verschränkung der wissenschaftlichen Disziplinen in der Segregations- und Ungleichheitsforschung ergibt. Erkennbar wird dies auch daran, dass seit den 1990er Jahren und dem Umschwung auf eine neoliberale

Politik die „graduelle Exklusion“, die horizontale Ausdifferenzierung der Lebensstile¹⁴ oder die individuellen Handlungsstrategien verstärkt im Fokus der wissenschaftsinternen Diskursen stehen. Nollert umschreibt diese Tendenz mit der so genannten Entstrukturierungsthese, bei der die Klassen- und Schichtkonzepte des 19. Jahrhunderts an Strukturierungskraft verlieren (vgl. Nollert 2008, S. 82). Die Arbeiten von Byrne (2003) sind ein Beispiel für die Begründungen, die verstärkt durch die neoliberale Rhetorik, dabei angeführt werden (vgl. Kapitel 3.5.4).

Im folgenden Kapitel wird nun ein vereinfachter Überblick über Grundannahmen der soziologischen Ungleichheitstheorien geliefert, und danach die Entwicklung von konkurrierenden Paradigmen (vgl. Nollert 2008, S. 85) seit den 1960er Jahren aufgezeigt. In Kapitel 4.2 wird die soziale Ungleichheit in der Schweiz anhand aktueller Daten thematisiert. Ausgewählte Aspekte der forschungsinternen Diskurse werden in Kapitel 4.3 dargelegt, um die Überleitung zu einer alternativ konzipierten Gesellschaftstheorie zu schaffen, die die festgestellten Aspekte zu erklären versucht.

4. Soziale Ungleichheit

Einen Überblick über die soziologischen Ungleichheitstheorien zu liefern, ist im Rahmen dieser Arbeit aufgrund der Vielfalt an theoretischen Ansätzen und empirischen Studien nicht möglich. Gemäss Lamprecht et al. lassen sich grob zwei Hauptströmungen unterscheiden: die funktionalistischen Schichtansätze einerseits, und die Klassenansätze (oder konflikttheoretische Ansätze) andererseits. Klassenansätze gehen von einem egalitären Gesellschaftsideal aus, wohingegen die Schichtansätze ein gewisses Mass an Ungleichheit als notwendig für die gesellschaftliche Entwicklung ansehen (vgl. Lamprecht et al. 2003, S. 18). Die Schichtansätze gehen in ihren Interventionen davon aus, dass eine Chancengleichheit hergestellt werden muss, damit die nötigen Positionen und Funktionen mit den dafür geeigneten Gesellschaftsmitgliedern (entsprechend ihrer Bildung und Leistungsfähigkeit) besetzt werden können. Die Konflikttheorien hingegen gehen von sozialen Schliessungsmechanismen während der Bildungslaufbahn aus, damit die wichtigen Positionen durch Machtprozesse gesichert werden können. Die Interventionen aus dieser Denkrichtung setzen „am Ergebnis“ an, bspw. indem durch die steuerliche Progression eine reale Umverteilung der Einkommen und Vermögen angestrebt wird (vgl. ebd., S. 19 f.). Politische Massnahmen in der Schweiz setzen an beiden Punkten an: Einerseits wird versucht, möglichst gerechte Aus-

¹⁴ Davon abzugrenzen sind die frühen Arbeiten in der Tradition der Chicagoer Schule, welche die ethnisch homogenen sozialen Milieus in einer Stadt und Zeit untersuchte, die von einem tiefgreifenden kulturellen und technischen Umbruch geprägt war. Der Einfluss, den die wirtschaftliche Entwicklung auf das Zusammenleben in segregierten Gebieten hat, konnte durch die Darstellung der Datenanalyse von Heitmeyer et al. (2009) aufgezeigt werden.

gangsbedingungen zu schaffen. Soziale Ungleichheit aufgrund von zugeschriebenen Merkmalen (wie Ethnie, Geschlecht, Religion) lassen sich in öffentlichen Debatten nur schlecht legitimieren. Andererseits wird im Ergebnis ebenso eingegriffen, wie dies am Beispiel der steuerlichen Progression oder den Minimal- oder Maximallohn-Vorschriften deutlich wird. Um die als ungerecht empfundenen, sozialen Ungleichheiten zu mildern, wird gesellschaftlich auf der materiellen Ebene interveniert, also beim verfügbaren Einkommen und Vermögen (vgl. ebd., S. 21). Lamprecht et al. verweisen darauf, dass die Unterschiede zwischen den klassischen Konflikt- und Schichttheorien ab den 1970er Jahren unklarer wurden (vgl. ebd., S. 18).

Die umfangreiche Forschung zur sozialen Ungleichheit ist nach Bornschieer Ausdruck davon, dass in westlichen Gesellschaften die soziale Ordnung einer Legitimationsgrundlage bedarf. Eine hoch legitime, soziale Struktur stellt ein Wettbewerbsvorteil im Marktgeschehen dar (vgl. Bornschieer 1991, S. 17). Westliche Gesellschaften vereinen die drei widersprüchlichen Grundprinzipien Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit. Die Frage der Gerechtigkeit wird an den Markt übertragen, da sie zu einer Überforderung der Gesellschaftsmitglieder führen würde, wenn sie über normative Aushandlungsprozesse abgewickelt werden müsste. So müssen sich also soziale Ungleichheiten mit dem Freiheitsanspruch aller Gesellschaftsmitglieder und mit dem Anspruch der prinzipiellen, universellen Gleichheit vereinbaren lassen (vgl. ebd., S. 13.). Die Unterschiede, die vermittelt über den Markt zugelassen werden, betreffen die individuelle Leistung und den Beitrag von Unternehmen zum Gesamtwohl. Damit rückt die Frage, ob denn die institutionellen Regelungen des Marktes eine Chancengleichheit (im Zugang zum Markt) und eine leistungskonforme Bewertung zulassen, in den Mittelpunkt (vgl. ebd., S. 15). In der Forschung zur Statusinkonsistenz wird hauptsächlich dieser Frage nachgegangen (siehe Kapitel 4.2).

4.1 Entwicklung der soziologischen Ungleichheitstheorien

Die grundlegenden gesellschaftlichen Veränderungen ab den 1960er Jahren werden als Grund für das Ungenügen der Schicht- und Klassentheorien von verschiedenen Autoren anerkannt. Die gesellschaftlichen Entstrukturierungs-, Individualisierungs- und Expansionsprozesse führten zu einem breiten Wohlstandsanstieg, zur Bildungsexpansion sowie zum Ausbau des Sozialstaates. Dies führte zu einer Annäherung der beiden klassischen Ansätze, bspw. indem durch die allgemeine Anhebung des Lebensstandards eine breitere Partizipation an den Konsumgütern erreicht wurde, die beruflichen Hierarchien aber weiterhin als Engpass für Investitionen und Belohnungen erkannt wurden. Lamprecht et al. verweisen weiter auf die Arbeiten von Lenski (1954) zur „Statusinkonsistenz“, wobei die engen Zusammenhänge zwischen hoher Bildung und hohem Einkommen aufgegeben werden mussten. Die Annäherung bei den Klassentheorien hat darin stattgefunden, dass neben der klassischen

Machtposition als Folge der Nähe zu den Produktionsmitteln auch weitere Machtverhältnisse erkannt werden. Schlussendlich habe die einflussreiche Theorie der Praxis von Pierre Bourdieu ab den 1970er Jahren den Klassenansatz erweitert. Die drei Kapitalformen (ökonomisches, soziales, kulturelles Kapital) verweisen zwar stark auf die klassischen Konflikt- und Schichttheorien. Sie werden für die Darstellung des sozialen Raumes aber flexibler zueinander in Beziehung gesetzt, und erlauben auch Aussagen über Wahrnehmungs- und Handlungsfolgen (vgl. Lamprecht et al. 2003., S. 24).

Weitere Kritik erfuhren die Schicht- und Klassenansätze durch die Individualisierungsthese von Ulrich Beck (1983), der feststellt, dass die Ungleichheitsforschung die Wirklichkeit mit Schichtungskonzepten, welche die gesamte Gesellschaft erfassen, nicht mehr fassen könne (vgl. ebd., S. 25). Nollert geht gar davon aus, dass die Individualisierungsthese den grössten Einfluss auf die Vorstellung hatte, dass die sozialen Strukturen aufgeweicht werden¹⁵. Gemäss Lamprecht et al. führen weitere Autoren an, dass die Erwerbsarbeit aufgrund der demographischen Entwicklung oder der Ausdehnung der Ausbildungszeit ihre Strukturierungskraft verloren hat, und weitere Ungleichheiten entlang der Einbindung in soziale Sicherungssysteme oder der Betroffenheit von Risiken entstehen (vgl. ebd., S. 26)¹⁶.

Weitere Konzepte zur Darstellung von sozialen Ungleichheiten haben sich ab den 80er und 90er Jahre durchgesetzt, welche die „Milieus“, die „sozialen Lagen“ oder die „Lebensstile“ als Grundlage haben. Lamprecht et al. geben eine kurze Übersicht an, wie die verschiedenen Konzepte klassiert werden können.

¹⁵ Beck stelle in seinem Werk „Die Risikogesellschaft“ die Entkoppelung von subjektivem Bewusstsein und sozialer Lage auch fest, was so die Genese eines Klassenbewusstseins verhindere. Zudem beziehe er sich ebenfalls auf die abnehmende Korrelation zwischen verschiedenen Statusdimensionen und führe weiter aus, dass Lebensläufe eher den individuellen Neigungen als den traditionellen Vorgaben entsprächen. Als vierter Aspekt zur Stützung seiner These merke Beck an, dass der soziale Status nicht mehr von Klasse oder Stand gespiesen werde, sondern individuell mehr oder weniger erfolgreich konstruiert werde, indem angepasste Biographieverläufe erfunden werden (vgl. Nollert 2008, S. 86).

¹⁶ Es ist hier nicht erkennbar, was denn „neu“ an diesen Risiken sein soll. Krankheit, Invalidität, oder neu zusammengesetzte Familien kamen auch früher vor. Je nachdem, auf welche materiellen Ressourcen des Umfelds diese stossen, ist aber die Versorgungslage der Betroffenen unterschiedlich.

Tabelle 1: Konzepte zur Beschreibung von sozialer Differenzierung

Analyseebene	Strukturelle Dimension	Kulturelle Dimension
Makroebene (Beschreibung der gesellschaftlichen Differenzierung)	Klasse Schicht Soziale Lage	Milieu
Mikroebene (Beschreibung konkreter individueller Verortungen)	Lebensbedingungen Lebenschancen	Lebensstil Lebensformen

(Quelle: Lamprecht et al. 2003, S. 26)

Auch in Konzepten, welche die kulturellen Bezüge der Ungleichheit (Milieus oder Lebensstile) betonen, werden die gruppenspezifischen Unterschiede entlang der materiellen Dimension dargestellt. Vorgelagerte Variablen wie Bildungsressourcen, Herkunft oder Geschlecht beeinflussen aber auch in diesen Konzepten die Ungleichheitsdimensionen. In diesen Ansätzen werden die Einflüsse von zugeschriebenen Merkmalen (wie Ethnie, religiöse Orientierung, Geschlecht, Alter) erneut stärker betont (vgl. ebd., S. 26 f.).

Nollert weist in seinem Beitrag nicht nur auf diese kulturelle Verschiebung in den theoretischen Ansätzen hin, sondern nennt weitere Einflüsse, welche das Verhalten der Individuen erklären. Die *Rational-Choice-Theorie* verzichtet so auf jegliche sozial-strukturelle Aussagen, und geht in den Erklärungen für menschliches Handeln davon aus, dass sich dieses vornehmlich am Selbstinteresse, den vorhandenen Ressourcen und Handlungsoptionen orientiert. Diesen Annahmen liegt das Bild des „Homo Oeconomicus“ zugrunde, der seine Handlungen ausschliesslich an Kosten-/Nutzen-Kalkülen ausrichtet (vgl. Nollert 2008, S. 86). Einen holistischen Anspruch, Gesellschaften zu erklären, verfolgt die *Systemtheorie*. Ihr zugrunde liegt die Vorstellung von funktional differenzierten, gesellschaftlichen Teilbereichen, denen jeweils unterschiedliche Handlungslogiken entsprechen. In der systemtheoretischen Logik können Personen zwar von Teilsystemen ausgeschlossen werden, doch betreffe dies nicht mehrere Bereiche zur gleichen Zeit. Der Wohlfahrtsstaat hat in seiner Funktionalität dafür zu sorgen, dass die Betroffenen wieder inkludiert werden können. Personen können in den Teilsystemen auch unterschiedliche Positionen einnehmen. Diese Theorie geht deshalb auch davon aus, dass die Lebensführungsmuster individualisiert werden (vgl. ebd., S. 87). Auch im theoretischen Konzept der „sozialen Exklusion“ werden hierarchische oder schichtspezifische Unterscheidungen vernachlässigt. Das Konzept geht von einem Zentrum der Gesellschaft aus, um den sich die Positionen auf horizontaler Ebene verteilen. Am Integriertesten ist nach diesem Konzept die erwerbstätige Bevölkerung in Normalarbeitsverhältnissen. Nollert weist darauf hin, dass es sowohl in der Systemtheorie als auch im Konzept der sozialen Exklusion

verschiedene Varianten gibt (vgl. ebd.). May konstatiert mit Bezug zu Kronauer sogar, dass die soziale Frage mit dem Begriff der Exklusion einen neuen Namen bekommen habe (vgl. May 2012, S. 135). Der Erfolg, den dieses Konzept in Bereichen der Sozialwissenschaft, der Politik und der Medien hat, lässt sich gemäss verschiedenen Autoren damit erklären, dass die Begriffe unscharf und flexibel für verschiedene Zwecke verwendet werden können. Die daraus abgeleiteten Forschungsprojekte oder politischen Interventionen liessen sich auch einfacher durchsetzen, da die zuvor verwendeten Klassen- oder Schichtkonzepte zunehmend ideologische Vorbehalte hervorriefen (vgl. ebd., S. 136 f.). Mit der Inklusion als Ziel von sozialpolitischen Massnahmen sei aber nicht unbedingt eine Verringerung der sozialen Ungleichheit gemeint (vgl. ebd.). In der Folge weist May auf die kritischen Diskurse zum Konzept der sozialen Exklusion hin, die im deutschsprachigen Raum geführt werden. Ausschliessungstendenzen und Prekarität liessen sich auch in diesen Ansätzen nicht leugnen, weshalb Anhorn (2008) vorschlägt, von einem dynamischen Prozess der Ausschliessung auszugehen, und diese Prozesse als relational bedingt anzusehen. Dabei geraten konflikt-hafte Macht- und Herrschaftsverhältnisse in den Fokus, was in der Folge zur Veränderung der gesellschaftlichen Institutionen und Strukturen – und nicht des individuellen Verhaltens oder Einstellung – führen sollte (vgl. ebd., S. 140). Nach May hat auch schon Kronauer auf die Prozesshaftigkeit der Inklusion und Exklusion hingewiesen, dies aber mit der Absicht, Exklusion aus sozialer Ungleichheit zu erklären (vgl. ebd.).

Die Ungleichheitsforschung kann sich nicht nur auf die Erfassung und Erklärung von objektiven Strukturen beschränken, sondern muss ebenso die Sinnebene der Betroffenen mit einbeziehen. Lamprecht et al. weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es bereits für die klassischen Ungleichheitsansätze ein wichtiges Anliegen war, aus der strukturellen Lage auf das Bewusstsein und Handeln der Betroffenen schliessen zu können. Bei Karl Marx war ein wichtiger Aspekt seiner Klassentheorie, wie die Klassenzugehörigkeit in Klassenbewusstsein und Klassenhandeln umschlägt. Auch in den Schichtungstheorien wurde die Frage nach den Auswirkungen der Sozialisationserfahrungen auf das Bewusstsein und Handeln mit den „Mentalitäten“ umschrieben (vgl. Lamprecht et al. 2003, S. 32). In empirischen, quantitativen Untersuchungen konnten die Zusammenhänge zwischen der strukturellen Lage und einem klassenspezifischen Bewusstsein und Handeln aber nur schwer nachgewiesen werden. Eine Vermutung von Lamprecht et al. betrifft den allgemein angestiegenen Lebensstandard nach dem zweiten Weltkrieg, der zu einer Nivellierung der Unterschiede im Bewusstsein und in den Lebensbedingungen vieler Gesellschaftsmitglieder führte (vgl. ebd.). Auch aufgrund dieser Schwierigkeiten wendete sich die empirische Forschung mit qualitativen Arbeiten ab den 1980er Jahren stärker den kulturellen Komponenten im Sinne der Milieus oder Lebensstile zu. Mit Bezug zu Eder (1989) bemerken Lamprecht et al., dass sich diese beiden

Forschungsbereiche hinsichtlich ihrer Gegenstände, Methoden und Ansätze unabhängig voneinander entwickelten. Die gruppenspezifischen Untersuchungen könnten zwar gewisse Orientierungen überzeugend darstellen, doch gelingt auch ihnen die Erklärung von Variationen im erweiterten Ungleichheitsgefüge nicht. Ganz allgemein bemerken Lamprecht et al., dass ein analytisches Modell, wie es die Klassen- oder Schichtungstheorie ist, zur Ungenauigkeit im Einzelfall gezwungen ist, um sich eine gewisse Übersichtlichkeit bewahren zu können (vgl. ebd., S. 33).

4.2 Ungleichheit in der Schweiz

Lamprecht et al. (2003) haben in ihrer repräsentativen Untersuchung die Ungleichheitsstrukturen und die Wahrnehmungsmuster analysiert, und so die beiden Ebenen der strukturellen sozialen Lage und des Bewusstseins und Handelns aufeinander bezogen. Sie integrierten bereits verwendete Fragebögen¹⁷ in ihre Untersuchung, und erweiterten sie um die Erkenntnisse bezüglich der „neuen“ Ungleichheiten¹⁸. Trotz der Rezessionstendenzen in den 1990er Jahren stellen sie für diesen Zeitraum eine leicht abnehmende Einkommensungleichheit fest. Die Autoren erklären dies mit dem geringeren Lohndruck in den unteren Segmenten aufgrund der kleineren Einwanderungsbewegungen in Krisenzeiten (vgl. Lamprecht et al. 2003, S. 51). Bei der Verteilung des Vermögens wurde aber eine überaus ungleiche Verteilung¹⁹ festgestellt, die sich gemäss dem meritokratischen Leistungsmodell (Schichtkonzepte) nicht allein durch das höhere Einkommen erklären lässt. Eine wichtigere Rolle spielen Faktoren wie Ersparnisse, Erbschaften oder Kapitalgewinne (vgl. ebd., S. 53). Im Bildungsbereich stellt die Forschergruppe im Vergleich zu früheren Untersuchungen zwar eine nachlassende Benachteiligung bei den jüngeren Kindern aufgrund ihres Geschlechts fest, doch ist der Zusammenhang von guter Bildung und hohem Einkommen von weiteren Variablen wie Herkunftsbedingungen und Milieueffekte abhängig (vgl. ebd., S. 58). Den grössten Einfluss auf die Einkommensungleichheit bei Voll-Erwerbstätigen hat das Geschlecht (vgl. ebd., S. 69). Die Berufsbranche und die eingenommene, berufliche Position haben über den Wert von formalen Bildungstiteln hinaus, ebenfalls Einfluss auf die Höhe des Einkommens.

¹⁷ Neben den Fragebögen des „International Social Survey Programms“ (ISSP), die 1987, 1992 und 1999 zur Datenerhebung eingesetzt wurden, dienten auch die Untersuchungsfragen der „Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung“ (SAKE) und der „Schweizerischen Gesundheitsbefragung“ (SGB) sowie die Instrumente der Forschungen zur Wahrnehmung von Ungleichheitsstrukturen von Zwicky (1991) und Levy et al. (1997) als Grundlage (vgl. Lamprecht et al. 2003, S. 39).

¹⁸ Die telefonischen Befragung wurde im Jahr 1999 in den drei Landessprachen durchgeführt, was zu einer Unterrepräsentation des Ausländeranteils an der Befragung führte (vgl. Lamprecht et al. 2003, S. 40).

¹⁹ Die Studie kommt zum Ergebnis, dass die reichsten 20 Prozent der Gesamtbevölkerung rund 70% des Vermögens (inkl. Immobilien) besitzen, und sich die unteren 20 Prozent 2% des Gesamtvermögens teilen (vgl. Lamprecht et al. 2003, S. 53). Mit Bezug zu früheren Schweizer Studien erwähnen Lamprecht et al., dass eine noch grössere Ungleichverteilung der Vermögen gemessen wurde (bspw. Leu et al. 1997 oder Levy et al. 1997). Die Unterschiede lassen sich gemäss Lamprecht et al. mit ihrer restriktiveren Schätzung der Vermögen erklären (vgl. ebd.).

Es sind - im Gegensatz zu den Annahmen der Klassentheorie - zudem nicht mehr die freien Unternehmer, welche über die höchsten Einkommen verfügen, sondern Spitzenmanager. Die Situation der grossbürgerlichen Elite konnte aber mit der repräsentativen Befragung nicht angemessen berücksichtigt werden (vgl. ebd., S. 62 f.). Die grossen, branchenspezifischen Lohnunterschiede lassen sich gemäss der Datenanalyse nicht mit dem Leistungsmodell, das die Schweiz vertritt, erklären. Zudem sind die dynamischen Branchen (wie Banken und Versicherungen) eher in urbanen Gebieten angesiedelt, weshalb auch ein Stadt-Land-Gefälle im Lohnsektor entsteht (vgl. ebd., S. 66). Diese intervenierenden Variablen zur Erklärung der Einkommensungleichheit weisen gemäss den Autoren eine erstaunliche Stabilität auf, da diese Ergebnisse auch in früheren Studien gefunden wurden (vgl. ebd., S. 72).

In der *quantitativen Armutsforschung* werden durch das Bundesamt für Statistik jährlich Statistiken publiziert. Sie differenzieren zwischen dem Brutto- und dem Primär-, sowie dem verfügbaren Einkommen, um die Ungleichheitsentwicklung über einen definierten Zeitraum zu erfassen. Das Bruttoeinkommen setzt sich aus dem Erwerbseinkommen, den Naturalleistungen, den Renten (sozialstaatliche Transferteleistungen), den Vermögenserträgen und den Unterstützungen von anderen Haushalten (z.B. familienrechtliche Unterhaltszahlungen) zusammen. Das Primäreinkommen beinhaltet dasselbe Einkommen, aber ohne die staatlichen Leistungen wie Renten oder Prämienverbilligungen. Für die Berechnung des verfügbaren Einkommens werden vom Bruttoeinkommen die gesetzlichen Lohnabgaben, Steuern, Krankenkassen-Prämien und Unterhaltspflichten abgezogen (vgl. BfS 2012, S. 18). Die Einkommensungleichheit wird z.B. dargestellt, indem die Einkommen der höchsten 20% mit den Werten der niedrigsten 20% der Bevölkerung verglichen werden. Bei der Darstellung der Primäreinkommen ist die Ungleichheit am grössten, da diese Einkommen die staatlichen Transferteleistungen nicht berücksichtigen. Im Jahr 2009 ist das Primäreinkommen des obersten Bevölkerungsquintils 25-mal höher als das des untersten Quintils. Beim verfügbaren Einkommen verfügen die reichen Bevölkerungsgruppen über ein 4,4-mal höheres Einkommen als die ärmeren Bevölkerungsschichten (vgl. ebd., S. 25). Für den Zeitraum von 1998 bis 2009 sind die Primäreinkommen um 8%, die Bruttoeinkommen (nach Transferteleistungen) um 9% gestiegen. Das verfügbare Einkommen nahm um 6% zu (vgl. ebd., S. 22).

Die Entwicklung der Ungleichheit in diesen Einkommensarten wird mit verschiedenen Massen berechnet, wobei der Gini-Koeffizient das Bekannteste ist. Dabei wird von einer idealen Gleichverteilung der Einkommen (Wert des Gini-Koeffizienten wäre 0) ausgegangen, und dieser in Bezug zur realen Einkommensverteilung der interessierenden Bevölkerungsgruppe gesetzt. Die Ungleichverteilung wird mittels der Lorenzkurve dargestellt, welche die Bevölkerungsanteile in Beziehung zu den Einkommensanteilen setzt (vgl. ebd., S. 25). Der Maximalwert (bei krassester Ungleichverteilung, wo eine Person über das gesamte Einkommen

verfügt) beträgt 1. Der Gini-Koeffizient der Einkommensungleichverteilung ist im Zeitraum von 1998 bis 2009 in der Gesamtbevölkerung und bei allen drei Einkommensarten annähernd gleich geblieben. In den Jahren zwischen 2003 und 2007 konnte eine leichte Zunahme, und danach eine leichte Abnahme verzeichnet werden (vgl. ebd., S. 31).

Wird die Ungleichverteilung der Einkommen mit einem anderen Mass erfasst (Atkinson-Mass) wird hingegen eine grössere Zunahme der Ungleichheit zwischen 2003 und 2007 im Primäreinkommen ersichtlich. Diese Zunahme wird im Bericht des BfS damit erklärt, dass das Atkinson-Mass sensibler auf die tiefen Einkommen reagiert. Im Zuge der schlechten konjunkturellen Lage nach der Jahrtausendwende und der erhöhten Arbeitslosigkeit sind die Primäreinkommen gesunken, da die Arbeitslosenversicherung tiefer als das erzielte Einkommen ist (vgl. ebd., S. 32).

Zusammenfassend lässt sich für diesen Zeitraum sagen, dass die staatlichen Transferteleistungen die Ungleichheit der Primäreinkommen stark beeinflusst, und auch eine Zunahme der Ungleichheit kompensiert werden kann. Die Darstellungen des BfS berücksichtigen aber nicht die Ungleichheitsentwicklung vor 1998, die zu den aktuellen Werten geführt hat. Im Sozialbericht des BfS vom November 2013 wird darauf hingewiesen, dass die Sozialhilfequote stabil auf 3% verharret. Obwohl die Arbeitslosenquote seit 2009 abnimmt, und das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf seit 2009 wieder positive Wachstumsraten verzeichnet, gilt diese Verbesserung nicht für die bereits ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen (vgl. BfS 2013, S. 1).

Aus der Darstellung der theoretischen Konzepte aus der Ungleichheits- und Segregationsforschung lassen sich zwei gemeinsame Themenbereiche erkennen. Im folgenden Kapitel werden diese umschrieben. Sie stellen eine Zusammenfassung der vorangehenden Kapitel dar.

4.3 Ausgewählte Aspekte der Erkenntnisse aus Segregations- und Ungleichheitsforschung

Struktur - Kultur

In den Anfängen der Stadtsoziologie während dem Industrialisierungszeitalter wurde die Ungleichheit im Wohnbereich hauptsächlich mit strukturellen Gründen zu erklären versucht. Die Ungleichheit beruhte auf den im Kapitalismus immanenten Ausbeutungsaspekt, und führte zu sichtbarem und schockierendem Elend in städtischen Quartieren. Bereits nach kurzer Zeit entwickelte sich mit Georg Simmel zu Beginn der 1920er Jahre aber eine kulturorientierte Sichtweise, in der ein „städtischer Lebensstil“ beschrieben wird. Damit wurde dem Umfeld (oder in Begriffen der Chicagoer School gesprochen: der „Ökologie“) ein grosser Einfluss auf die Herausbildung der kulturellen Orientierung der Bewohner zugeschrieben. Die Milieustu-

dien in der sozialökologischen Theorietradition führten neben den Erkenntnissen zur Bevölkerung und zum Wachstum der Städte auch zur Herausbildung neuer, qualitativer Methoden in der Sozialforschung. Es erscheint deshalb, dass diese frühen Milieustudien anderen Motiven als die neueren, kulturell orientierten Studien, verpflichtet waren. Zudem lässt sich diese frühe, kulturelle Wendung auch mit der grossen Einwanderungswelle erklären. Dabei gerieten die ethnischen Unterschiede und interkulturellen Konflikte in den Mittelpunkt der Betrachtung. Die qualitative Herangehensweise bei den Milieustudien ist auch für die Erfassung der Sinnstrukturen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen von Bedeutung. Manuel Castells hingegen wies in den 1970er Jahren auf die grosse Bedeutung hin, welche die Schichtzugehörigkeit als Erklärungsfaktor für die normativen Orientierungen der Stadtbewohner hat. Die Gentrification-Forschung bezieht auch die strukturelle Komponente stark ein, um die Auswirkungen auf den Wohnbedingungen zu erklären.

Ab den 1980er Jahren wurden in der Segregationsforschung vermehrt städtische Subkulturen untersucht, neue Lebensformen und alternative Biographieverläufe thematisiert. Diese beiden Perspektiven (strukturelle vs. kulturelle Bedingungen) müssen sich nicht gegenseitig ausschliessen. Es ist auch möglich, dass innerhalb derselben sozialen Schicht verschiedene kulturelle Orientierungen und Präferenzen vorherrschen, die von vorgelagerten Merkmalen (seien es Zugeschriebene oder Erworbene) beeinflusst werden. Das Konzept der sozialen Lage nach Pierre Bourdieu scheint dabei das Geeignetste zu sein, um die Bezüge und unterschiedlichen Positionen in den drei Kapitalformen flexibel zu gestalten. Der Vorteil dieses Konzepts liegt darin, dass zwischen ökonomischen, sozialen oder kulturellen Ressourcen unterschieden werden kann, und bspw. darauf hingewiesen werden kann, dass trotz beengten ökonomischen Ressourcen, ein hohes kulturelles Kapital möglich ist. Wie dann aber gute soziale oder kulturelle Ressourcen auch in ökonomisches Kapital umgesetzt werden können (und ob diese Umsetzung überhaupt gerechtfertigt verlangt wird), ist eine andere Frage, die stark auf die strukturelle Basis einer Gesellschaftsordnung verweist. Ein theoretisches Konzept, das versucht, die Legitimität von Ungleichheit zu erklären, wird im nächsten Kapitel (4.4) eingeführt. Die Kritik an den ausschliesslich kulturellen Positionen zielt auf die Verneinung von strukturellen Einflüssen und eine einseitige Konzentration auf das individuelle Verhalten zur Erklärung von sozialer Ungleichheit.

Exklusion und soziale Frage

Die Umwandlung der hierarchischen, gesellschaftlichen Strukturierung in ein horizontales Verständnis von multiplen Zugehörigkeiten zieht sich in verschiedenen Forschungsbereichen der Sozialwissenschaft durch. Herkommer merkt an, dass damit eine ideologische Funktion verbunden ist, um „die feinen und die krassen Unterschiede im Innern der Gesellschaft zu verdecken“ (Herkommer 2008, zit. in: May 2012, S. 137). Zusätzlich entlastet die Idee einer

allgemeinen Inklusion oder Exklusion den wissenschaftlichen und politischen Diskurs davon, eine allgemein akzeptierte, normative Basis für eine gerechtere Gesellschaftsordnung zu finden. Gerade in Zeiten von zunehmenden, ungerechtfertigten Ungleichheiten (bspw. die zunehmende Statusinkonsistenz) lässt es gefährlich erscheinen, die vergangenen normativen Orientierungen zu verteidigen, oder alternative Ordnungsmuster zu entwickeln. Dieser Sachverhalt wird im folgenden Kapitel mit Bezug zu Graf (1996), der sich auf die Gesellschaftstheorie nach Volker Bornschieer bezieht, zu erläutern versucht. Diese Theorie beschreibt die Abfolge von Gesellschaftsmodellen, die in ihrem Entstehen und Zerfall dem krisenhaften, kapitalistischen Verwertungsprozess unterworfen sind. Ein wichtiger Aspekt ist die Verbindung dieser langen, ökonomischen Zyklen mit der institutionellen Ausgestaltung des jeweiligen Gesellschaftsmodells. Es wird dabei erkennbar, wie sich die systemimmanenten Krisen der kapitalistischen Produktionsweise auf politische oder zivilgesellschaftliche Prozesse auswirken. Die institutionelle Ausgestaltung lassen sich in den Aussagen zum „politökonomischen Regime“ ablesen. So sind bspw. die Forschungsschwerpunkte in der Wissenschaft oder die organisatorische und normative Ausgestaltung der Sozialen Arbeit ein historisch-konkreter Ausdruck des jeweiligen politökonomischen Regimes. Mit der Zuhilfenahme dieser Theorie lassen sich die Entwicklungen in der Segregations- und Ungleichheitsforschung anders lesen, oder auch aktuelle Entwicklungen der Sozialen Arbeit in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung besser erfassen.

4.4 Unterscheidung von zyklischen und evolutionären Veränderungen

Beim zyklischen Verlauf innerhalb eines Gesellschaftsmodells²⁰ werden in der erwähnten Gesellschaftstheorie folgende sechs Phasen unterschieden: Aufschwung, Prosperität, Prosperität-Rezession, Krise, Zwischenerholung und Depression. Der Aufschwung ist dabei maßgeblich durch die Diffusion des neuen, technologischen Stils²¹ getragen. Gleichzeitig hat sich ein breit legitimierte, politökonomisches Regime²² gebildet, in dem sich eine relativ konsensuelle, normative Basis und eine hinreichende Steuerungskapazität durch Politik ausdrückt (vgl. Graf 1996, S. 50).

Die nächste Phase der Prosperität ist durch die Verbreitung der neuen Konsumgüter und –formen gekennzeichnet. Die soziale Ordnung ist in einer ersten Phase stark legitimiert, da eine breite Bevölkerungsschicht am neuen Wohlstand teilhaben kann, und sich die gesell-

²⁰ Ein Gesellschaftsmodell folgt den langen Produktionswellen im Kapitalismus und dauert zwischen 50 und 70 Jahren.

²¹ Dieser beinhaltet technische und organisationelle Entwicklungen, welche die Produktion und den Konsum betreffen. Im vergangenen Gesellschaftsmodell betrifft dies bspw. die neue Güterpalette, die nach dem zweiten Weltkrieg verbreitet wurde (Automobil, Haushaltsgeräte, aber auch neue Formen der Energiegewinnung (Kernkraftwerke) oder Benzinmotoren).

²² Damit sind die kulturellen, moralischen und politischen Entwicklungen gemeint. Im vergangenen Gesellschaftsmodell wurden bspw. auf nationaler Ebene die Sozialversicherungen (Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, etwas später dann die Arbeitslosenversicherung) eingeführt.

schaftlichen Ziele mit den vorgesehenen Mitteln auch tatsächlich erreichen lassen. Ebenso trägt das politökonomische Regime zur Legitimation der sozialen Ordnung bei, indem es durch den sozialen Ausgleich für Gerechtigkeit sorgt. In dieser frühen Phase des neuen Gesellschaftsmodells können sich bereits erste Anzeichen für einen normativen Wandel ergeben²³. Eine erste Ausweitung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements setzt in der Folge ein, da das Regime noch auf genügende finanzielle Ressourcen zurückgreifen kann. Zudem sind die sozialen Massnahmen liberal orientiert, da eine gewisse Toleranz denjenigen entgegengebracht werden kann, die nicht partizipieren wollen oder können (vgl. ebd., S. 51 f.). Die Gerechtigkeitsforderungen werden aber zunächst nur auf der kulturellen Ebene thematisiert. Mit Bezug zu Hoffmann-Novotny (1980) merkt Graf an, dass Kulturkämpfe umso wahrscheinlicher werden, je weniger die Struktur durch verbreiterte Partizipationsmöglichkeiten verändert werden kann (vgl. ebd., S. 57). So lässt sich in diesem Zusammenhang die Position der New Urban Sociology (vgl. Kapitel 2.2.2) der 1960er Jahre als Versuch verstehen, die strukturelle Lage für die Begründung von Hilfsbedürftigkeit wieder vermehrt in die Diskussion einzubringen.

Die Phase der Prosperitäts-Rezession ist durch die Sättigung des Marktes mit den neuen Stilelementen gekennzeichnet. Es zeichnen sich bereits neue Stilelemente ab, die aber noch nicht durch das politökonomische Regime gestützt werden²⁴, da es noch dem bisherigen Modell verhaftet ist.

In der Krisenphase stösst auch das politökonomische Regime an die Grenzen seiner Problemlösungsfähigkeit. Die Steuerungselemente der Politik konnten bisher die Krisenerscheinungen, die durch die Sättigung des technologischen Stils entstehen, durch eine Expansion der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen auffangen. Deshalb ist der zyklische Verlauf des politökonomischen Regimes dem zyklischen Verlauf des technologischen Stils zeitlich nachgelagert. Im politökonomischen Regime werden zunehmend disziplinierende Anteile gelebt, wohingegen im technologischen Stil experimentelles Erforschen gefragt ist. Die Interventionen des politökonomischen Regimes erscheinen deshalb veraltet und verlieren ihre Legitimität. Die Organe des Sozialstaates (als Teil des politökonomischen Regimes) müssen nun mehr Fälle mit einer schrumpfenden Ressourcenlage bewältigen, und können zudem nicht mehr

²³ Die Legitimationsgrundlage ändert von der Faszination für die neuen Konsummöglichkeiten und Lebensstile (Basis ist der technologische Stil) zur Herstellung von Gerechtigkeit (Basis ist das politökonomische Stil). Dabei werden Forderungen nach sozialen Reformen gestellt. Im letzten Gesellschaftsmodell, das von Bornschieer (1998) als das sozialmarktwirtschaftliche Gesellschaftsmodell genannt wird, wurden diese Forderungen bspw. mit den antiautoritären Studentenbewegungen ab der Mitte der 1960er Jahre gestellt. Inhaltlich wurden dabei die Rassendiskriminierung (Ungleichheit aufgrund zugeschriebener Merkmale), die Geschlechterungleichheit und umweltzerstörende Produktions- und Konsumarten angeprangert.

²⁴ So verlangen die Verbreitung der neuen Stilelemente angepasste Arbeits- und Finanzierungsformen, oder Investitionen in den Forschungsbereich. Diese Neuerungen werden aber noch nicht durch das politökonomische Regime gestützt (bspw. durch die Vergabe von Forschungsgeldern). Im vergangenen Gesellschaftsmodell liesse sich da an sozial- und umweltverträgliche Produktionsformen denken, oder die Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitungssysteme.

auf die Kraft der gesellschaftlichen Normen bauen, da die bisherigen Ziele mit den gesicherten Mitteln nicht mehr erreicht werden können²⁵. Die sozialwissenschaftliche Theoriebildung ist durch eine Suchbewegung gekennzeichnet, die zu einer Ausdifferenzierung der theoretischen Grundlagen führt. Dies kann an der wissenschaftlichen Entwicklung in der Segregations- und Ungleichheitsforschung nachgezeichnet werden. In den 1980er Jahren entstanden die Lebenslagen- und Lebensstil-Konzepte, und auch die verhaltenstheoretischen Ansätze bei der Begründung für die Standortpräferenzen von Wohnungen wurden in dieser Zeit ausdifferenziert. Insgesamt fällt auf, dass die individualisierenden Problemerkklärungen zunehmen, und strukturelle Zusammenhänge aufgrund der neu empfundenen Unübersichtlichkeit der gesellschaftlichen Verhältnisse vernachlässigt werden. In diese Phase fällt für Graf auch das erneute Aufkommen der sozialräumlichen Orientierung in der Sozialen Arbeit. Die sozialpädagogischen Debatten tendieren dazu, die gesellschaftliche Verknüpfung bei der Erklärung der Problemlagen zu vernachlässigen, und stärker die pädagogische (individuumszentrierte) Begründungen hervorzuheben (vgl. ebd., S. 53). So deutet Graf die Individualisierungsthese von Beck als Überbewertung der zyklisch bedingten, normativen Verunsicherung, die sich mit der ökonomischen Krise zeigt. Beck gehe davon aus, dass die zunehmende Normenvielfalt und die abnehmende Bedeutung der Klassenzugehörigkeit auf eine evolutionäre Entwicklung zurückgehen. Demgegenüber kann die vermeintlich normative Offenheit auf die Krise des politökonomischen Regimes zurückgeführt werden (vgl. ebd., S. 57.). So können die Pluralisierungstendenzen aus dieser Perspektive entdramatisiert werden, und auch modernitätskritische Positionen teilweise entkräftet werden (vgl. ebd.).

Eine ähnliche Begründung, weshalb die Zuwendung zum sozialen Raum in den sozialwissenschaftlichen Theoriediskussionen so Erfolg hat, lässt sich auch bei Kessl und Reutlinger finden. Auch sie legen die Absicht von Stadtplanern und –entwicklern fest, die sozialen Ordnungszusammenhänge zukunftsweisend zu verändern, und den Aufgabenkontext der sozialen Arbeit darin neu zu positionieren. Die Autoren legen ihrer theoretischen Ausrichtung von sozialem Raum die theoretische Konzeption von Pierre Bourdieu zugrunde. Bei diesem Verständnis ist der soziale Raum nicht an einen Ort oder Raum gebunden, sondern er kennzeichnet eine Position im gesellschaftlichen Gefüge. Die Orientierung am sozialen Raum erscheint so als mit der Absicht verbunden, die gesellschaftlichen Ordnungsstrukturen als Ganzes zu verändern, und nicht nur in ihren räumlichen Zusammenhängen, wie bspw. durch die Reduzierung von sozialräumlichen Segregationstendenzen (vgl. Kessl/Reutlinger 2007, S. 43).

Die Phase der Zwischenerholung wird durch die weitere Ausbreitung des technologischen Stils getragen. Das politökonomische Regime kann diese Elemente aber auch weiterhin nicht

²⁵ In diese Zeit fällt auch die von Lamprecht et al. (2003) erwähnten Erkenntnisse zur Statusinkonsistenz. Gute Bildung führt nicht mehr unbedingt zu Berufsprestige und gutem Einkommen.

legitim stützen. Es reagiert mit dem Abbau von Regulierungen zur wirtschaftlichen Rationalisierung, um die Initiative der Unternehmen zu unterstützen. Die gesellschaftlichen Konflikte nehmen zu, wobei das Regime mit Repression darauf antwortet. Reaktionäre Problemlösungsversuche mit sozialen Schliessungstendenzen sind in dieser Phase wahrscheinlich. Diese kulturelle Regression²⁶ kann die Akzeptanz der repressiven sozialstaatlichen Interventionen kurzfristig erhöhen, was aber nicht eine erhöhte Legitimität für die Gesellschaftsordnung bedeutet (vgl. Graf 1996, S. 53). Bemühungen der Deregulierung von bisher der demokratischen Kontrolle unterliegenden Bereiche zeugen vom Versuch, die Legitimationskrise mit dem Rückzug aus der Problemlösungsverantwortung anzugehen (vgl. Graf 1999, S. 6). Dabei erscheint die zunehmende, soziale Ungleichheit als individuell bedingt, und aufgrund des staatlichen Rückzugs aus der Regulierung gelingt auch die Bearbeitung der Probleme nicht mehr. Die wohlfahrtsstaatlichen Interventionen dienen so eher der Akzeptanzbeschaffung für die zunehmende soziale Ungleichheit²⁷ (vgl. ebd., S. 4).

In der Phase der Depression ist die ungenügende Problemlösungsfähigkeit offensichtlich, und wirtschaftspolitische Massnahmen sind umstritten. Erst im Übergang zum neuen Gesellschaftsmodell können die zuvor noch massenhaft individuell bearbeiteten Problemlagen in einen neuen Gesellschaftsvertrag²⁸ integriert werden. Dies führt auch zu einer Veränderung der institutionellen Ausgestaltung der Sozialen Arbeit, in der aufgrund der neuen Verteilungsregeln die Interventionen den Zielen und Ziel-Mittel-Verhältnissen angepasst werden (vgl. ebd., S. 55). In Abgrenzung zum beschriebenen, zyklischen Wandel, setzt die evolutionäre Entwicklung im Übergang zum neuen Gesellschaftsmodell ein, und beinhaltet einen vergrösserten Gesellschaftsumfang sowie eine egalitärere Machtverteilung (vgl. ebd., S. 84).

Aktuelle Bemühungen, um der offensichtlichen Krise des Wohlfahrtsstaates zu begegnen, und einen vergrösserten Integrationsumfang der Gesellschaftsordnung zu erreichen, können in der Schweiz an der Forderung nach einer allgemeinen, staatlichen Versicherung für den

²⁶ Die Verkleinerung des gesellschaftlichen Integrationsumfanges löst Ängste auch vor möglicher Betroffenheit aus. Diese Ängste können in Aggressionen gegenüber den Diskriminierten kanalisiert werden. Graf weist hier darauf hin, dass eine evolutionäre Entwicklung nicht von alleine durch den zyklischen Verlauf stattfindet. Die gesellschaftlichen Schliessungstendenzen könnten ebenso zur physischen Verfolgung der Ausgeschlossenen führen (vgl. Graf 1996., S. 54).

²⁷ Für Armutsbetroffene geht der Bezug von Sozialhilfe oft mit einem erhöhten Druck zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm (des zweiten Arbeitsmarktes) einher. Die Soziale Arbeit kann sich so gesellschaftlich einfacher legitimieren, indem sie nachweist, dass Sozialhilfe-Bezüger eine Gegenleistung für die finanzielle Unterstützung erbringen (Akzeptanzbeschaffung). Grundsätzlich wird dadurch aber die gesellschaftliche Ordnung nicht egalitärer; die Krisenerscheinungen des Gesellschaftsmodells und die blockierten Erneuerungen aufgrund der bereits eingeführten Deregulierungen bestehen weiterhin. Im Gegenteil: durch die Fokussierung auf die individuellen Defizite wird den Betroffenen gegenüber die Strukturbedingtheit ihrer Lage verschleiert und die Unbewusstmachung der gesellschaftlichen Widersprüche gefördert.

²⁸ Jedem Gesellschaftsmodell liegt ein eigener „Vertrag“ zugrunde, d.h. eine Vereinbarung zwischen den konträren Interessen der Kapitalbesitzer und der Arbeiter, und stellt eine je eigene Verwirklichung der drei Grundprinzipien von westlichen Kulturen „Gleichheit, Effizienz und Sicherheit“ dar (vgl. ebd., S. 55).

Erwerbsausfall abgelesen werden. Die damit verbundene Erkenntnis ist der Umstand, dass Vollbeschäftigung nicht mehr realisiert werden kann, wie dies noch zu Beginn des letzten Gesellschaftsmodells in der Nachkriegszeit der Fall war. Aufgrund der Auswirkungen unausweichlichen, strukturellen Krisenerscheinungen muss die Desintegration breiter Bevölkerungsteile nicht nur mit der individuellen Begründung von Krankheit, Invalidität, Mutterschaft, Alter, oder Arbeitslosigkeit zusammenhängen. Eine solche Einheitskasse wäre ein Zugeständnis an den Einfluss der ökonomisch bedingten Schwankungen und deren Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse einer grossen Bevölkerungsschicht. Eine weitere Wirkung dieser allgemeinen Versicherung wäre die Reduktion des bürokratischen Apparates.

Ein radikaleres Konzept der Umverteilung und der Lösung von der Finanzierung des Wohlfahrtsstaates über die Erwerbsabgaben ist die Initiative zum bedingungslosen Einkommen, deren Realisierung aber medial noch als utopisch kritisiert wird. Der Grundgedanke dieses Konzepts, das bereits seit mehreren Jahrzehnten diskutiert wird und in einer Volksinitiative in der Schweiz im November 2013 eingereicht wurde, besteht darin, dass alle Gesellschaftsmitglieder unabhängig von ihrer Einkommens- und Vermögenssituation über ein staatlich gesichertes Einkommen verfügen, und die Erwerbsarbeit nur noch ein zusätzliches Einkommen darstellt. Dies wäre tatsächlich eine grosse Umwälzung der bisherigen Gesellschaftsordnung, mit seiner meritokratischen Begründung von Unterschieden.

Auch die heutigen Umbrüche in der Energiebeschaffung sind als institutionelle und politische Einbindung der Forderungen, die bereits Ende der 1960er Jahre in der damaligen Protestbewegung gestellt wurden, anzusehen. Forschungsprojekte im Ausbau von alternativen Energiequellen werden aktuell staatlich gefördert, und der Abbau der Atomkraftwerke wird nun öffentlich und konkret diskutiert.

Es sind also gemäss dieser Einschätzung Neuerungen erkennbar, die auf die Herausbildung eines neuen Gesellschaftsmodells hinweisen. Die normative Ordnung im wohlfahrtsstaatlichen Arrangement ist aber noch am sozialmarktwirtschaftlichen Modell orientiert. Es werden aber mit den zwei Beispielen aus der Sozialpolitik (allgemeine Erwerbsausfallversicherung, bedingungsloses Grundeinkommen) zunehmend Alternativen diskutiert, nachdem erkannt wurde, dass auch mit Kürzungen der Sozialleistungen und repressiven Einstellungen in der Sozialhilfe das Ziel der verbesserten Integration nicht erreicht werden kann. Die Sockelarbeitslosigkeit und die relativ konstante Sozialhilfequote auch über die wirtschaftlichen Aufschwünge hinweg zeigen, dass die Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt schwierig ist, wenn einmal ein längerdauernder Ausschluss stattgefunden hat.

Für die bisher dargestellten theoretischen Aspekte der Ungleichheits- und Segregationsforschung kann gefolgert werden, dass im Übergang zum neuen Gesellschaftsmodell soziale Ungleichheiten einerseits abnehmen, und die noch bestehenden Unterschiede normativ breit

abgestützt sind. Die Unterscheidungen folgen neuen Kriterien, wobei aber anzunehmen ist, dass wieder eine bessere Abstimmung auf den Statusdimensionen erkennbar ist, also eine grössere Chancengleichheit im Bildungssystem realisiert wird, und diese dann in Übereinstimmung mit dem postulierten Leistungsprinzip zu einem entsprechenden Einkommen führt. Die Ansätze der Sozialen Arbeit, die sich mit dem Sozialraum auseinandersetzen, werden in ihrem ordnungsumwälzenden Anspruch redimensioniert werden, da die „Heilserwartung“ und Idealisierung von alternativen Ansätzen mit einer neuen, normativ konsensuellen Grundlage, abnimmt. Die Interventionen im sozialen Nahraum können dann wieder gesellschaftstheoretisch fundiert werden (vgl. Graf 1996, S. 55). Ebenso wären mit dem Entstehen eines neuen Gesellschaftsmodells die Aufgaben (Ziele) und die Mittel (Ressourcen und Normen) der stadtteilbezogenen Sozialen Arbeit geklärt.

Die Entstehung der gemeinwesenorientierten Methoden der Sozialen Arbeit soll nun im folgenden Kapitel differenzierter dargestellt, und ihre Entwicklung sowie zentrale Ansätze erläutert werden. Das Ziel ist es, auch diese eher am berufspraktischen Diskurs orientierte Darstellung mit den Erkenntnissen aus der Segregations- und Ungleichheitsforschung, sowie mit den Unterscheidungen des Zyklusmodells nach V. Bornschiefer zu erläutern.

5. Methodenentwicklung der gemeinwesenorientierten Sozialen Arbeit

Die ersten Konzepte der Sozialen Arbeit, die nicht nur die Einzelfallhilfe im Visier hatten, entstanden in den Settlements-Bewegungen in England ab 1850 und in Nordamerika ab 1890. Jane Addams verbreitete diese Wohnform in Chicago in Anlehnung an das Londoner „Toynbee Hall“, in der Studenten in direktem Kontakt mit hilfsbedürftigen Nachbarn neue Formen von sozialer Unterstützung erprobten (vgl. Galuske 2002, S. 86). Die massenhafte Armut, die infolge der ungebremsten Industrialisierung in den Städten sichtbar wurde, sollte mit sozial engagierten Mitbürgern angegangen werden. Die Hauptzielgruppe in Chicago waren hingegen die Einwanderer, wobei es für Jane Addams ein wichtiges Anliegen war, im Alltag nach demokratischen Prinzipien zu leben (vgl. Spitzenberger 2010, S. 27). In eigens dafür erworbenen Häusern (in Chicago bspw. das „Hull House“) wohnten die sozial engagierten Bürger (die „Settler“ genannt wurden), um durch ihr Vorleben und der Gestaltung eines „offenen Hauses“ für die Nachbarschaft zur Bildung und Demokratisierung der Nachbarschaft beizutragen (vgl. ebd., S. 28). Spitzenberger merkt an, dass in der Folge der Ausweitung des staatlichen Sozialsystems nach dem 2. Weltkrieg die emanzipatorische Bedeutung dieser Einrichtungen abnahm, und einige dieser Häuser wieder geschlossen wurden (vgl. ebd.). In Nordamerika entwickelte sich die Settlement-Bewegung zu einer Methode der gemeinwesenorientierten Sozialen Arbeit weiter, dem „Community Organizing“. Der Begriff taucht bereits 1912 auf, und meint die angeleitete Ermächtigung von Quartiersbewohner, um ihre Um-

gebung zu verändern und die sozialen Probleme anzugehen. Dabei spielte die Einführung von demokratischen Werten eine grosse Rolle. Bei der Übernahme dieses Konzepts im deutschsprachigen Raum wurde kritisiert, dass dieses stark durch das amerikanische Wohlfahrts- und Politiksystem und dessen Problemen geprägt war. So wird beim Community Organizing der Zusammenarbeit von verschiedenen Institutionen ein wichtiger Part zugeschrieben, da in Nordamerika ein unübersichtliches System von staatlichen und privaten Trägern besteht. Zudem entwickelte sich in den USA das Community Organizing unabhängig von Institutionen der Sozialen Arbeit, wo hingegen im deutschsprachigen Raum die Professionalisierung von GWA thematisiert wurde (vgl. ebd., S. 40).

Die Settlement-Bewegungen waren im angloamerikanischen und deutschen Raum aber auch stark von christlichen Grundwerten motiviert, weshalb sich gemäss Spitzenberger ein ideologischer Graben zwischen den sozialdemokratischen Parteien und den Siedlern ergab (vgl. ebd., S. 31). Auch Schönig weist in seinem Beitrag hin, dass in der Settlement-Bewegung Bildung, Emanzipation und Hilfe zur Selbsthilfe als Arbeitsinstrumente für die Arbeiterklasse eingesetzt wurden. Der Bezug zur Revolte im Sinne des marxistisch motivierten Klassenkampfes war dabei nicht feststellbar (vgl. Schönig 2012a, S. 38).

In der Schweiz fanden die ersten Interventionen nach Methoden der GWA in den 1960er Jahren statt. Aufgrund der heterogenen Trägerschaften und der unterschiedlichen lokalen und regionalen Bedingungen fand die Entwicklung aber nicht systematisch statt (vgl. Troxler 2013, S. 203).

5.1 Bis in die 1960er Jahre

In Deutschland wurden an den Ausbildungsstätten erst nach dem 2. Weltkrieg, Ende der 1960er Jahre, die ersten Konzepte des nordamerikanischen Community Organizing gelehrt. Mit der Verschiebung der Interventionen von der individuellen Fallarbeit auf das Gemeinwesen versprach man sich eine grössere Wirkung. Nach Spitzenberger stand die gemeinwesenorientierte Soziale Arbeit zu diesem Zeitpunkt für die Interessenvertretung der Arbeiterklasse, und wandte sich gegen den unkoordinierten Abriss von Altbauten. Zudem sollte die Situation von Randgruppen, wie Obdachlose, verbessert werden. Erst mit der Etablierung der Gemeinwesenarbeit (GWA) als Methode in der Praxis der Sozialen Arbeit wurden damit auch präventive Massnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe angestrebt, oder sie wurde für die Informationsgewinnung in der Sozialplanung eingesetzt (vgl. Spitzenberger 2010, S. 32). Bingel betont, dass bis in die 1960er Jahre hinein die Interventionen der Sozialen Arbeit am Individuum orientiert waren. Dabei wurde auf gesamtgesellschaftlicher Ebene das Individuum als sozial enturzelt und entfremdet thematisiert. Auf sozialräumlicher Ebene erschien das Individuum als unselbständig und durch behördliche Verwaltung abhängig gemacht, und auf der Handlungsebene erschien das Individuum durch negative Lernsituationen beein-

flusst. Das Hauptinteresse der Interventionen der sozialraumorientierten Sozialen Arbeit galt noch erzieherischen und bildenden Massnahmen, da den Betroffenen Sozialisationsdefizite attestiert wurden. Teilweise waren die Interventionen auch durch einen ideologisch überfrachteten Nachbarschaftsgedanken motiviert (vgl. Bingel 2011, S. 115 f.).

Galuske benennt die GWA als dritte, klassische Methode der Sozialen Arbeit, neben der Einzelfallhilfe und der sozialen Gruppenarbeit (vgl. Galuske 2002, S. 69). Dabei lokalisiert er vier unterschiedliche Ausrichtungen der Gemeinwesenarbeit, die er als wohlfahrtsstaatliche, integrative, aggressive oder katalytische/aktivierende Konzepte umschreibt. Je nach konzeptioneller Ausrichtung lassen sich unterschiedliche politische Leitideen und Ziele, unterschiedliche Rollen der Bürgergruppen und unterschiedliche Verfahren und Techniken ausmachen (vgl. ebd., S. 101 f.). Den Erfolg dieser Methode sieht Galuske auch in der Methodenkritik begründet, die im Zuge der ökonomischen Krise hauptsächlich die Wirkung der Einzelfallhilfe und sozialen Gruppenarbeit als Individualisierung von sozialstrukturell bedingten Problemlagen entlarvte (vgl. ebd., S. 113).

Bis in die 1960er Jahre hinein waren die integrative und die wohlfahrtsstaatliche GWA die vorherrschende Methode. Bei der integrativen Variante waren die Ziele die erhöhte Funktionalität des Gemeinwesens (durch erhöhte Identifizierung zum Lokalen, einem erhöhten Interesse an den gemeinschaftlichen Angelegenheiten und mittels gemeinsamen Vorstellungen über zu konkretisierenden Werte) sowie die erhöhte Fähigkeit zur Selbstorganisation. Der Sozialarbeiter nahm dabei die Rolle eines Vermittlers ein, der die sozialen Bedarfslagen im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zu befriedigen suchte (vgl. ebd., S. 102). Ein wichtiger Vertreter dieser Variante der GWA ist der kanadische Soziologe Murray G. Ross. Seine ersten Schriften mit Hinweisen zur Umsetzung seiner Konzeption der Gemeinwesenentwicklung wurden 1955 veröffentlicht (vgl. Spitzenberger 2010, S. 44). Die wohlfahrtsstaatliche Variante der GWA beschränkte sich auf die Bereitstellung von bereits im Vorfeld bekannten, sozialen Dienstleistungen im Stadtteil. Dabei nehmen die Bewohner eine eher passive Rolle ein, indem sie allenfalls mitbestimmen dürfen, welche Dienstleistungen angeboten werden sollen, aber nicht, wie diese ausgestaltet sein sollen. Dieser Sichtweise liegt eine eher technokratisch konzipierte Rolle des Sozialarbeiters zugrunde (vgl. Galuske 2002, S. 101).

In der Schweiz fanden nach Troxler die ersten Auseinandersetzungen mit Methoden der GWA statt, indem Erfahrungsaustausche von Professionellen und Lehrtätigen in den USA stattfanden. Die sozialen Probleme in den Wohnquartieren zeigten sich im städtischen Gebiet durch die Arbeitsmigration. Die Implementierung der Methoden der Bürgerbeteiligung und Selbsthilfe fanden eher im Berggebiet statt. Die Interventionen zielten darauf ab, der Abwanderung der Bevölkerung in die Städte entgegenzuwirken, und fehlende Infrastrukturen in abgelegenen Gebieten in partizipativen Prozessen aufzubauen (vgl. Troxler 2013, S. 203 f.).

5.2 „Aggressive“ Gemeinwesenarbeit

In den 70er Jahren verstand sich die GWA zu einem grossen Teil als politisch. Galuske benennt diese Variante als „aggressive“ Gemeinwesenarbeit, in der die bestehenden, gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsstrukturen kritisiert wurden. Die als ungerecht empfundenen Herrschaftsverhältnisse konnten nur mittels aggressiver Strategien der Bedürfnisartikulation und mittels politischer Vorstösse und Provokationen, verändert werden. Der Amerikaner Saul Alinsky war ein bekannter Vertreter dieser Variante der GWA (vgl. Galuske 2002, S. 102). Alinsky war Mitte der 1930er Jahre selber als Community Organizer tätig. Er strebte eine Veränderung des politischen Klimas und der Umgangsformen an, indem die Betroffenen ihre eigenen Wertvorstellungen „entzaubert“ erkennen, und ihre Unzufriedenheit so artikulieren können (vgl. Spitzenberger 2010, S. 44).

Nach Bingel wurde der öffentliche Raum in den 70er Jahren als Möglichkeit verstanden, soziale Ungerechtigkeiten zu inszenieren. Betroffene Randgruppen sollten aus ihrer Apathie herausgeführt werden, wobei die politische Aufklärung über die gesellschaftliche Lage der Betroffenen ein wichtiges Anliegen dieses Konzepts von GWA war. Institutionen der Sozialen Arbeit reflektierten in diesem Zeitraum ihre gesellschaftliche Funktion sorgfältig. Dabei schwankten sie zwischen der Förderung der Anpassung an den vorgegebenen, gesellschaftlichen Verhältnissen (und dem Verlust des gesellschaftspolitischen Gestaltungsanspruchs) und der Distanzierung von den realen Alltagsanforderungen (und dem Verlust der pragmatischen Hilfsmöglichkeiten) durch eine Überbetonung der politisch-ideologischen Diskurse (vgl. Bingel 2011, S. 142 f.).

In der Schweiz fanden die radikalen Bewegungen ausserhalb der institutionalisierten Sozialen Arbeit statt, wie zum Beispiel in der Anti-AKW-Bewegung. Am ehesten wurde die integrative Perspektive nach M. G. Ross der GWA angewendet. Angesichts des im Vergleich zum US-amerikanischen System gut ausgebauten Sozialstaates fanden die kritischen Elemente der GWA in der Schweiz keine Anwendung durch die Praktiker (vgl. Troxler 2013, S. 204). In Zürich wurde in den Gemeinschaftszentren ab den 70er Jahren mit soziokulturellen Animatoren die Freizeit von Jugendlichen gestaltet. Die Sozialarbeiter verfolgten mit der GWA eher präventive Ziele durch Hilfe zur Selbsthilfe (vgl. Troxler 2013, S. 207). Die GWA war strukturell in den Jugendsekretariaten (Verwaltung) eingebunden. In Bern entstanden die Projekte der GWA ab den 1970er Jahren entweder aus der Quartierbevölkerung als zivilgesellschaftliches Engagement, oder sie waren durch kirchliche Träger organisiert. Eine Dachorganisation vereinte die Interessen dieser unterschiedlichen Gruppierungen, wobei sie nie in einer Verwaltungseinheit eingebunden wurde, und bis heute besteht. In Artikel 32 der Gemeindeordnung der Stadt Bern besteht ein Recht für die Bevölkerung und die Quartierskommissionen, in Belangen mitwirken zu können, die ihr Quartier zentral betreffen. Die Verwaltungseinheiten sind zur Zusammenarbeit verpflichtet (vgl. Troxler 2013, S. 208).

5.3 Lebensweltorientierung und Intermediarität

Ab den 80er Jahren wurde in der GWA stärker die Wechselwirkung zwischen den Bewohnern und dem Umfeld (Quartier) thematisiert. Beeinflusst durch die Methode der Lebensweltorientierung nach H. Thiersch wurden die Bewohner einerseits mit ihren eigenen Anteilen berücksichtigt, andererseits die Lebenswelt als Ressource oder Belastung anerkannt (vgl. Spitzenberger 2010, S. 32). Die politische Bedeutung der GWA, die Galuske mit der „aggressiven Gemeinwesenarbeit“ der 70er Jahre umschrieb, nahm damit ab. Sie wurde abgelöst durch die „katalytische/aktivierende Gemeinwesenarbeit“, mit der Methode der Sozialraumorientierung (SRO) nach Hinte (vgl. Galuske 2002, S. 103). Da erkannt wurde, dass die aggressiven Methoden der GWA die Aktionsmöglichkeiten der Betroffenen überschätzten, entstand die SRO als Methode, um die Selbsthilfe-Potentiale einer Quartiersgemeinschaft zu aktivieren und zu lenken (vgl. ebd.). Sie hat in ihrem Kern die Überwindung der erwähnten Dreiteilung der klassischen Methoden der Sozialen Arbeit (vgl. Früchtel et al. 2010, S. 11), wobei Hinte – der im deutschsprachigen Raum als grosser Verfechter der SRO gilt – auf die Wurzeln dieses Ansatzes in der GWA verweist (vgl. Hinte 2010, S. 16). Mit diesem Ansatz ist nicht nur ein adressatenbezogenes, interventionistisches Modell gemeint, sondern ebenso ein Umbau der städtischen Verwaltungseinheiten und eine Neuplanung der Finanzierungen der öffentlichen Leistungen mit Hilfe von Sozialraumbudgets (vgl. Früchtel et al. 2010, S. 24). Vor allem in der Jugendhilfe in Deutschland sind die Verwaltungseinheiten nach dem Konzept der Sozialraumorientierung umgebaut worden. Das Modell (SRO) richtet sich auch gegen die fachliche Zersplitterung und „Versäulung“ der Sozialen Arbeit, im Speziellen in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Kessl/Reutlinger 2010, S. 248).

Ab den 1980er und 1990er Jahren wurde der gemeinwesenbezogenen Sozialen Arbeit gemäss Fehren verstärkt eine intermediäre Rolle zugeordnet. Aus der Erkenntnis, dass die aggressive Gemeinwesenarbeit der 1970er Jahre an ihre Grenzen stiess, entwickelten sich Konzepte, welche die bisherigen Beschränkungen zu überwinden versuchten. Fehren nennt vier methodische Erneuerungen: Es wurden vergrösserte Handlungsoptionen für die Professionellen der Sozialen Arbeit angestrebt, da die bisherige Institutionenfeindlichkeit (als Gegenpol zur „Lebenswelt“) aufgegeben wurde. Ebenso wurden die Handlungsergebnisse der stadtteilbezogenen Sozialen Arbeit redimensioniert. Dies resultierte aus der Erkenntnis, dass die Stadtteilentwicklung nicht allein von Massnahmen der Sozialen Arbeit abhängt. Drittens zeigt sich die Intermediarität der Sozialen Arbeit aber auch darin, dass einseitige Beschränkungen auf lokale Strukturen aufgegeben werden, und die Vernetzung mit übergeordneten Kontexten aktiv geschaffen wird. Damit soll viertens nicht auf eine einseitige Aktivierung der Bürger fokussiert werden, sondern die Einbindung von Staat und Markt in der Problemlösung sind unerlässlich (vgl. Fehren 2008, S. 187f.). Nach dem „Essener Modell des Quartiermanagements“ kommt die intermediäre Rolle der Sozialen Arbeit so zum Ausdruck, dass neben

der Fachkraft im Stadtteilbüro (auf der Quartiersebene) eine eigene Ebene als Stadtteilmoderator besteht, welche die Vermittlung von und zur Stadtplanung, der lokalen Politik und dem Markt übernimmt (vgl. ebd., S. 189).

Bingel konstatiert ein Anwachsen und Ausdifferenzieren der Methoden der gemeinwesenorientierten Sozialen Arbeit ab den 1980er Jahren. Die erwähnte Unterstützung der Selbsthilfekräfte der Betroffenen sieht sie als Reaktion der Sozialen Arbeit auf die zunehmende Massenarbeitslosigkeit, da die klassischen Integrationsbemühungen nicht mehr erfolgreich waren. Alternative Lebensentwürfe würden so in eine scheinbare Normalität geführt (vgl. Bingel 2011, S. 146 f.). Die neu eingeführte Rede der „Kommunalpolitik“ ist Ausdruck der Hilflosigkeit, mit Sozialpolitik die bestehenden Problemlagen auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene zu beheben. Die Sozialpolitik wurde „verräumlicht“, also in einen engeren, lokalen Bezug gesetzt. Das Ziel einer nationalen Lösung der sozialen Probleme wird durch diese Diskussion verschleiert (vgl. ebd., S. 147). Indem die Interventionen der Sozialen Arbeit auf die Kommunalpolitik fokussierte, entstand eine Einmischung der Sozialen Arbeit auch in neue Politikbereiche, wie die Stadt- oder Verkehrsplanung. Stellvertretend für die Betroffenen wurden ihre Interessen so in die Gemeindeverwaltung eingebracht. Wendt weist aber auf die Ambivalenz dieser Vorgehensweise hin, da das konkrete Mandat der betroffenen Bevölkerung zumeist fehle (vgl. ebd., S. 150).

5.4 Subjektivierung sozialer Risiken

Auch für das nächste Jahrzehnt konstatiert Bingel eine weitergehende Subjektivierung gesellschaftlicher Risiken. Dies drückt sich in der stadtteilbezogenen Sozialen Arbeit so aus, dass über Bürgerbeteiligungen Aktivierungsstrategien lanciert werden, um das Quartier im Rahmen seiner Ressourcen zu entwickeln. Durchsetzungsstärkere Bewohner würden so über eigene Initiativen die randständigere Bevölkerung kontrollieren. Ebenso sollen sich Interventionen nur bei demjenigen Teil der Bevölkerung lohnen, die noch genügend Ressourcen zur Selbsthilfe und zur Umsetzung der Massnahmen aufweisen. Dies lässt die Interventionen angesichts der ausgehöhlten Gemeindefinanzen kalkulierbarer machen (vgl. ebd., S. 178 f.). Die neuen Unterscheidungen von Inklusion und Exklusion vernachlässigen die Frage der gesellschaftlichen, hierarchischen Schichtung und führen den Armutsbegriff nicht mehr in ihrem theoretischen Konzept. Dies führt nach Bingel auch dazu, dass Randständige oder segregierte Stadtgebiete als marginalisiert angesehen werden, denen mit erhöhter sozialer Kontrolle begegnet werden muss. Institutionen der Sozialen Arbeit sehen sich so gezwungen, ihre Anteile der Hilfe und Kontrolle neu zu gewichten. Die gesellschaftliche Funktion der Sozialen Arbeit wird hauptsächlich als Exklusionsverwaltung erkannt (vgl. ebd., S. 172). Die Widersprüche in den Diskursen der Sozialen Arbeit spitzen sich zu. So wird die Tatsache der Segregation in einigen Diskursen wieder positiv konnotiert. Der Grund dafür sei, dass ange-

sichts der nicht gelingenden, gesellschaftlichen Integration der Konformitätsdruck in segregierten Stadtgebieten geringer sei. Bingel weist mit Bezug zu Heitmeyer et al. (1998) aber darauf hin, dass eher in heterogenen Gebieten mit mehr Toleranz Randgruppen oder unbehaglichen Jugendlichen gegenüber begegnet werden kann. Zudem wird den eigenethnischen ökonomischen Strukturen erneut eine grosse Bedeutung für die Integration zugeschrieben, was einer illusionistischen Perspektive gleich kommt (vgl. ebd., S. 169). Stadtentwicklungsprogramme heben für ihre quartiersbezogene Interventionen die positiven Seiten der Segregation hervor, und vernachlässigen die sozialstrukturell verursachten Probleme. Nach Bingel können die Institutionen der Sozialen Arbeit lediglich auf diese Widersprüchlichkeit hinweisen; in ihren Interventionen bleiben sie jedoch an ihren lebenswelt- und subjektoptimistischen Perspektiven gebunden (vgl. ebd., S. 170).

5.5 Integrierte Quartiersentwicklung

Gegen Ende der 1990er Jahre entstehen in Deutschland aktuelle Diskurse im Zuge des Stadtentwicklungsprogramms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“. Im Zusammenhang mit der theoretischen Fundierung des Programms konstatieren Greiffenhagen und Neller eine unzureichende Einbindung des Programms in wissenschaftliche Diskurse. Die Themen, die in ihrem Beitrag aufgeworfen werden, betreffen Aspekte der politischen Steuerung, der Demokratie und Interessenvermittlung, sie verweisen auf Aspekte der Machtverteilung, der Kommunikation, der Legitimation und der Partizipation. Zuletzt werfen sie Fragen auf nach der angemessenen Evaluation und der organisations- und verwaltungsbezogenen Ebene (vgl. Greiffenhagen/Neller 2005, S. 11 f.). Die daraus folgenden Herausforderungen und Ansätze können in integrierte Handlungsansätze zusammengefasst werden. Dabei werden materielle (mit dem Ziel der Förderung vom wirtschaftlichen Wandel vernachlässigten Stadtquartieren) mit prozeduralen Zielsetzungen (durch die Modernisierung von Verwaltungshandeln und neuen Politikmodellen im Zuge von „Governance-Konzepten“) verbunden (vgl. Güntner/Walther 2007, S. 392). Güntner und Walther konstatieren deshalb einen Paradigmenwechsel in der Stadterneuerungspolitik, wobei die Bürger eines Stadtteils von der Stadtpolitik nicht mehr selbstverständliche Standards erwarten können, sondern diese mithilfe der Aktivierung und Beteiligung erst reformulieren müssen (vgl. ebd., S. 394). Die Entwicklungen in der Stadtpolitik mit ihren Handlungslogiken stellen sie in Zusammenhang mit der Sozialpolitik des „Dritten Weges“²⁹, die in Europa in nationalen, politischen Programmen Eingang findet (vgl. ebd., S. 399).

²⁹ Die Autoren ziehen Parallelen zwischen den „Fallmanagern“, die ihre „Kunden“ für die (Arbeits-) Markterfordernisse fit machen sollen, und den Quartiermanagern, welche mittels Strategien die Stadtteilpotenziale verbessern sollen, um Wettbewerbsvorteile für Standorte zu erwirken. In den sozialpolitischen Debatten der EU wird darüber hinaus mit dem „Dritten Weg“ einerseits eine Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse (und dadurch eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit) bei gleichzeitigem sozialstaatlichen Schutz (Security) vor Er-

In den integrativen Handlungsansätzen der Stadtentwicklung liegen für Alisch die besonderen Herausforderungen in einer gelungenen Kommunikation zwischen Stadtplanung und Sozialwissenschaft. Die betroffene Bevölkerung soll durch die Soziale Arbeit zur Einflussnahme während dem Planungsprozess befähigt werden. Hier erkennt Alisch die Anschlussfähigkeit der neuen Steuerungsmethoden an die klassisch verstandenen Ansätze der GWA (vgl. Alisch 2007, S. 312 f.). Im Zusammenhang mit einer integrierten Stadtteilentwicklung benennt Krummacher das Quartiermanagement als Methode, die auf drei unterschiedlichen Ebenen Einfluss nimmt: Der Verwaltungs- und Regieebene, der Quartierebene sowie einer intermediären Ebene. Diese letzte Ebene hat die Aufgabe der vertikalen und horizontalen Vermittlung „zwischen Politik, Verwaltung, Markt, gemeinnützigem Sektor, Bewohner/innen und sonstigen lokalen Akteuren“ (Krummacher 2007, S. 364). Eine Aufgabe des Quartiermanagements ist neben der Einrichtung eines Stadtteilbüros die Entwicklung von lokalen Sozialraumanalysen sowie die eher klassischen Aufgaben der Gemeinwesenarbeit wie Bürgerbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit, Einbindung der Lokalpolitik (ebd.). In diesem Zusammenhang thematisiert Krummacher u.a. die Gefahr der Instrumentalisierung der Sozialen Arbeit für die Sicherheits- und Ordnungspolitik. Auch Bingel weist auf diesen Aspekt bei der Einrichtung von Quartiersmanagement hin, und benennt diese Methode nach Rose (1996) als „Methode des Regierens (vgl. Bingel 2011, S. 179). Krummacher schlussfolgert deshalb die Notwendigkeit der Politisierung der Quartiersmanager, soweit dies aufgrund der befristeten Arbeitsverhältnisse und des aktuellen Sozialstaatsumbaus überhaupt möglich ist (vgl. Krummacher 2007, S. 374). Auch Schönig stellt in seinem Beitrag fest, dass der Erfolg der Bürgerbeteiligung nicht durch finanzielle Unterstützung gewährleistet wird, sondern dass genügend Vertrauen der Bewohner in die Fachkräfte vorhanden sein muss. Deshalb sind längerfristige Engagements der Professionellen nötig (vgl. Schönig 2012b, S. 86).

Auch Fehren weist auf die Gefahr hin, dass die GWA sich durch ihre intermediäre Funktion zu stark von der Lebenswelt der Bewohner entfernt, und so ihr kritisches Potential verliert. Er weist aber doch auf die neuen Gestaltungsmöglichkeiten hin, die ihr durch die Zusammenarbeit mit den Politikfeldern und Institutionen, die für die Bewohner relevant sind, gegeben sind. Diese neue Verortung der GWA im Quartiersmanagement erscheint ihm lohnenswert, wenn es den Fachkräften gelingt, sich mit genügender Legitimationsbasis jeweils in das Spannungsfeld von Regelverletzung und Realpolitik zu begeben (vgl. Fehren 2013, S. 274 ff.).

werbsausfall bedingt durch prekäre Arbeitsverhältnisse (das Modell wird deshalb auch „Flexicurity“ genannt). Damit einher gehen in der EU höhere sozialstaatliche Ausgaben für arbeitsmarktliche (Re-)Integrationsmassnahmen.

5.6 Zusammenfassung und Ausblick

Die verschiedenen Ausrichtungen der Methode Gemeinwesenarbeit zeichnen sich durch Unterschiede im Verhältnis zur kommunalen (Sozial-)Politik, in ihrem Selbstverständnis und bezüglich der Ziele, die mit einer Bürgerbeteiligung erreicht werden sollen, aus (vgl. Schönig 2012a, S. 37). Die klassische Zielgruppenorientierung der Gemeinwesenarbeit (Armutsbetroffene) genügt für die Legitimierung der Interventionen aufgrund der oftmals heterogenen Bevölkerungsstruktur in den Quartieren nicht mehr. Raum- und sozialplanerische Bestrebungen der Kommunalpolitik werden mit Methoden der Gemeinwesenarbeit verbunden, wobei durch den Einbezug der Bewohner eine grössere Akzeptanz und Wirkung der Massnahmen erreicht werden soll. In diesem heiklen Zusammenspiel von strategischen (Ziel-)Vorgaben auf kommunalpolitischer Ebene und lebensweltlich erfahrener Ausgrenzung positioniert sich die GWA in einer vermittelnden Rolle zwischen Verwaltung und Betroffenen. Aufgrund der zunehmenden, sozioökonomischen Polarisierung verliert die GWA dabei nicht nur ihr kritisches Potential und den Bezug zur Lebenswelt ihrer Adressaten, sondern ebenso das Vertrauen der Bewohner, das als Grundlage aller Interventionen vorhanden sein muss.

Aufgrund der Kürzungen und Sparmassnahmen in wohlfahrtsstaatlichen Programmen ist mit einer neuen Akzentuierung der Armut in betroffenen Quartieren zu rechnen. Zudem weist die gesellschaftliche Entwicklung auf eine Zunahme der sozialräumlichen Segregation hin (vgl. Schönig 2012b, S. 79). In diesem Zusammenhang kann Gemeinwesenarbeit eine Linderung der Notlagen bewirken, indem gezielt Güter und Dienstleistungen (Kleider, Kindertagesstätten, Mittagstische) organisiert werden. Dies kann zu einer ersten, positiven Bewertung der Interventionen durch die Betroffenen führen. Mit dem so gewonnenen Vertrauen in die Fachkräfte der GWA können weitere Beteiligungsstrategien (bspw. für die Gestaltung des öffentlichen Raumes) besser greifen, und der Isolation und dem Hilflosigkeitserleben der Betroffenen gezielter entgegen wirken (vgl. ebd., S. 85). Quartiere mit einem erhöhten Entwicklungsbedarf sind in ihrem Image und bezüglich des sozioökonomischen Status ihrer Bewohner über Jahrzehnte recht stabil. Deshalb ist eine grundlegende Veränderung dieser Bevölkerungsstruktur für Schönig nicht möglich. Gelingt einzelnen Familien oder Einzelpersonen eine Verbesserung ihrer sozialen und ökonomischen Lage, wird auch ein Umzug in ein mittelschichtorientiertes Quartier wahrscheinlich (vgl. ebd., S. 86).

Mit dieser Begründung weist Schönig darauf hin, dass das Ziel der breiteren Partizipation der Bevölkerung nicht in erster Linie die grundlegende Veränderung der Strukturen ist, sondern die Überwindung der Hilflosigkeit und der Ohnmachtsgefühle, welche im besten Fall weitere Aktivitäten ermöglichen soll. Eine verbesserte soziale Durchmischung, sei diese nun klein- oder grossräumig, wird nicht mehr explizit angestrebt. Aus der Erkenntnis, dass die gesellschaftlichen Strukturbedingungen nicht mittels Gemeinwesenarbeit verändert werden können, kann aus einer resignierten Haltung eine einseitige Betonung der positiven Effekte der

Segregation (Aufbau sozialer Netzwerke, Selbsthilfe-Potenziale ausbauen, interkultureller Austausch) resultieren. Um die Interventionen der Sozialen Arbeit und deren Wirkungen realistisch einschätzen zu können, ist deshalb eine gesellschaftstheoretische Einbettung des Handlungsrahmens nötig. Die Zyklustheorie nach Borschier ist hier eine entsprechende Möglichkeit.

Mit dem Ziel der Bürgerbeteiligung ist ein emanzipatorisches Potential verbunden, das wieder verstärkt in der Hilfe zur Selbsthilfe mündet. Ausgehend von den aktuellen Tendenzen der intermediären Rolle der GWA ist die Gefahr verbunden, dass die Basisarbeit von anderen Berufsgruppen oder Freiwilligen übernommen wird. Angesichts des Abbaus der sozialstaatlichen Massnahmen und der damit verbundenen Entlegitimation der Interventionen der Sozialen Arbeit müssen sich die Fachkräfte der GWA gegenüber den Selbsthilfe-Bestrebungen oder den freiwillig engagierten Bürgern vorsichtig positionieren, um nicht gänzlich den sozialdisziplinierenden Bestrebungen der Kommunalverwaltung zugerechnet zu werden. Obwohl die erneute Hinwendung zur Gestaltung des Gemeinwesens ab den 1980er Jahren ähnliche Züge trägt wie die Ausweitung der GWA ab den 50ern, ist die Motivation für die Eingriffe unterschiedlich. In der frühen Gemeinwesen-Bewegung der 50ern stand gemäss Galuske die Einsicht im Mittelpunkt, dass sozialstrukturelle Probleme die Ursache für Armutslagen waren, und deshalb nicht individuell angegangen werden sollten (Kapitel 5.1), sondern über die Bildungs- und Partizipationsarbeit in den Gemeinschaftszentren. Diese Interventionen waren auch durch das politökonomische Regime (Zyklustheorie) getragen, da genügend finanzielle Mittel zur Verfügung standen, die Ausgeschlossenen zahlenmässig gering waren, und die sozialstaatlichen Interventionen aufgrund einer allgemein anerkannten, normativen Grundlage akzeptiert waren. Die erneute Hinwendung zum Raum ab den 80ern hingegen geschieht nach der Zyklustheorie nach Borschier in der Phase der Krise, wo sich das politökonomische Regime in einer ersten Legitimationskrise befindet, mit einer wachsenden Zahl von sozialen Problemlagen konfrontiert ist, und in der die bisherigen Problemlösungsstrategien versagen. Die Suche nach alternativen sozialwissenschaftlichen Modellen weitet sich aus, und führt zur Ausdifferenzierung der Methoden. Der Versuch, die institutionellen Angebote über ein Sozialraum-Budget zu steuern, dient der Kostenkontrolle und führt dazu, dass die zu bearbeitenden Probleme mit den vorhandenen Mitteln bearbeitbar sein müssen. Was mit den Problemlagen geschieht, welche die Mittel übersteigen und nicht angegangen werden können, bleibt unklar.

Die kommunalen Aufwertungsstrategien intervenieren in einen Bereich, der hauptsächlich nach ökonomischen, marktwirtschaftlichen Kriterien organisiert ist. Im folgenden Kapitel werden deshalb die politischen Bemühungen, um die negativen Auswirkungen dieser Marktlogik aufzufangen, dargestellt. Im Zuge des verschärften Standortwettbewerbs zwischen den

Städten und Kommunen hat eine Finanzialisierung der Immobilienwirtschaft stattgefunden (vgl. Holm 2011, S. 12). Dabei nutzen institutionelle Anleger den Immobilienmarkt für kurzfristige, hohe Renditemöglichkeiten. Dies führt zu einer zunehmenden Privatisierung des bisher kommunal verwalteten Bodens und der Abnahme der Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus.

6. Der Wohnungsmarkt in der Schweiz

Der Wohnungsmarkt ist nach Holm ein stark unvollkommener Markt, weshalb nicht alle Bedürfnisse über die Grundlogik von Angebot und Nachfrage gesteuert werden können. So gibt es für das Problem der Obdachlosigkeit kein entsprechender Markt, weil die zahlungskräftige Nachfrage fehlt. Auch für die Ziele der nachhaltigen Entwicklung im ökologischen Bereich reagiert der Markt nicht elastisch genug auf die veränderten, gesellschaftlichen Zielvorgaben (vgl. Hauri 2009, S. 93). Weitere, erschwerende Bedingungen im Wohnungsmarkt sind nach Holm die mangelnde Transparenz (aufgrund von Teilmärkten werden Monopolstellungen begünstigt), eine geringe Anpassungselastizität (langwierige Produktionsprozesse und ökonomisch bedingte Restnutzungsdauer verhindern eine Umnutzung und Anpassung der Wohnung an die veränderte Nachfrage), die persönlichen Präferenzen der Vermieter (nicht die Zahlungsfähigkeit alleine, sondern Vorlieben der Vermieter bezüglich ihrer Mieterschaft entscheiden über die Wohnungsvergabe), sowie die fehlende sachliche Gleichartigkeit der Güter (da sich Wohnungen hinsichtlich ihrer regionalen, mietrechtlichen und sachlichen Situation stark voneinander unterscheiden). Die Preisbildung im Wohnungsmarkt hängt deshalb nicht alleine von der Qualität des Wohnungsbaus ab, sondern wird in grossem Masse durch externe Faktoren begünstigt, wie etwa die innerstädtische Lage (vgl. Holm 2011, S. 14). In den vorangehenden Kapiteln konnte aufgezeigt werden, dass die konkrete Ausgestaltung der Wohnbedingungen ein Widerstreit zwischen den unterschiedlichen Interessenlagen von Eigentümern, Wohnungsanbietern, Investoren, Stadtplanern und Mietern aus unterschiedlichen sozialen Milieus, ist.

Kennzeichnend für den Schweizer Wohnungsmarkt ist eine im Vergleich zum nahen Ausland geringe Eigentumsquote³⁰, das heisst, die Privatpersonen-Eigentümer der Liegenschaften vermieten diese eher, als dass sie sie selber bewohnen. Seit Mitte der 1990er Jahre ist aber eine Zunahme der selbstbewohnten Liegenschaften festzustellen, und dies vor allem im Stockwerkeigentum. Dafür sind nebst den sehr tiefen Hypothekarzinsen auch demografische Gründe und finanzielle Erleichterungen in der Kapitalbeschaffung verantwortlich. So sind die geburtenstarken Jahrgänge (der 50er und 60er Jahre) nun finanziell am ehesten in der Lage, Wohneigentum zu erwerben. Seit 1995 besteht die Möglichkeit, das in der zweiten Säule angesparte Kapital zum Erwerb von Wohneigentum zu benützen (vgl. Hauri 2009, S. 89). Im

³⁰ Diese liegt nach Hauri bei knapp unter 40 Prozent (vgl. Hauri 2009, S. 89).

Mietwohnungsmarkt befinden sich etwa 57% der Wohnungen³¹ im Besitz von Privatpersonen³². Die institutionellen Anleger (Pensionskassen, Versicherungen, Anlagestiftungen, Banken) besitzen knapp 17% der vermieteten Wohnungen. Hauri weist darauf hin, dass diese institutionellen Anleger ihre Wohnungsbestände mit den Kapitaleinlagen der Arbeitnehmer finanzieren, und sie in einem weit gefassten Sinne als „Gemeineigentum“ gelten könnten (vgl. ebd., S. 91). Es ist aber unklar, welches Ziel mit einer solchen Aussage verbunden ist, da die „Gemeineigentümer“ weder über Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich der Mietzinsfestlegung und Ausbaustandards verfügen, noch an der Rendite beteiligt sind. Knapp 8% der Mietwohnungen gehören den Wohnbaugenossenschaften (gemeinnützige Wohnbauträger). Wie im folgenden Kapitel zu zeigen sein wird, können die Bewohner dieser Mietwohnungen unter den genannten Aspekten schon eher als „Gemeineigentümer“ bezeichnet werden. Als kleinste Investorengruppe sind die Bau- und Immobiliengesellschaften zu nennen, denen knapp 6% der Mietliegenschaften gehören. Diese Investoren sind meist nur kurzfristig die Besitzer der betreffenden Liegenschaft, und treten auch als Promoter oder Vermittler auf dem Wohnungsmarkt auf (vgl. ebd.). Die Renditestrategie dieser Investoren orientiert sich an einer kurzfristigen Finanzmarktlogik und an die Investition der Gewinne im zweiten Kapitalkreislauf. Dies ist eine Folge der ungenügenden Gewinnmöglichkeiten im Bereich der Warenproduktion (erster Kapitalkreislauf) aufgrund der manifesten, wirtschaftlichen Krise ab den 1980er Jahren (vgl. Holm 2011, S. 13). Für Hauri ist das liberal ausgestaltete Schweizer Mietrecht der wichtigste Grund, weshalb sich Investitionen lohnen, und zu einem qualitativ hoch stehenden Angebot führen (vgl. Hauri 2009, S. 93). Diese Argumentation ist am Wohnungsmarkt als eine Realökonomie orientiert, wo die Wohnung für eine langfristige Anlagestrategie genutzt wird, und eher dem konservativ-defensiven Eigentümer entspricht. Dies gilt nicht für die institutionellen Anleger. Die Mietbelastung kann für einkommensschwache Haushalte aber schnell zu einer Überforderung führen, wenn ungeplante Ausgaben oder eine Einkommensminderung eintreten. So hat in den letzten Jahren die Mietbelastung über alle Einkommensklassen hinweg zugenommen, wobei aber diejenigen Haushalte, die etwa 25 bis 35% ihres Einkommens für die Miete aufwenden, zugenommen haben. Abgenommen hat die Mietbelastung bei denjenigen Haushalten, die über 35% oder unter 15% des Einkommens für die Miete verwenden (vgl. BWO 2012, S. 14).

6.1 Wohnungsmarktpolitik

Die unterschiedlichen Interessenlagen der Akteure im Wohnungswesen werden auf Ebene von Bund, Kanton und Gemeinden in verschiedenen Institutionen ausgetragen. Auf Bundes-

³¹ Die folgenden Werte beziehen sich auf die Gebäude- und Wohnungserhebung der Volkszählung 2000.

³² Dabei spielt die Vererbung der Wohnung oder Liegenschaft eine wichtige Rolle. Solche Eigentümer lassen ihre Liegenschaften von spezialisierten Immobilienverwaltungsunternehmen bewirtschaften. Daneben treten Privatpersonen mit mehreren Objekten auf, die diese für Renditezwecke selber bewirtschaften (vgl. ebd.).

ebene sind Vertreter der Hauseigentümer- und Mieterverbände, Organisationen der Bau- und Immobilienwirtschaft, Branchenverbände oder Organisationen gemeinnütziger Bauträger in der Eidgenössischen Kommission für Wohnungswesen (EWK) zusammengefasst. Sie beraten den Bundesrat in wohnungspolitischen Fragen (vgl. Hauri 2009, S. 93).

Die weitere Rollenteilung³³ lässt sich über die gesetzlichen Bestimmungen feststellen. Das Mietrecht, welches Missbrauchs-Situationen im Interesse der Mieter festhält, ist auf Bundesebene im Obligationenrecht (OR) und in der Ausführungsverordnung (VMWG) geregelt. Die Kantone können zusätzliche Regelungen festhalten, oder bei Wohnungsmangel die Verwendung von bestimmten Formularen bei Mietabschluss für verbindlich erklären (vgl. BWO 2013, S. 9). Im OR wird den Kantonen Spielraum bei der Festsetzung des Mietdepots, bei der Regelung von Mietzinshinterlegungen sowie bei der Verwendung von bestimmten Formularen zur Kündigung oder Mietzinserhöhung gewährt (vgl. ebd.). In der Wohnraumförderung obliegt dem Bund die Kompetenz, den gemeinnützigen Wohnungsbau mit Finanzhilfen indirekt zu unterstützen. Er definiert die Kriterien der Gemeinnützigkeit, und macht Vorgaben zur Kostenlimite und Wohnqualität. Der Bund berät die Kantone bei eigenen Fördermassnahmen, und stellt den Erfahrungsaustausch sicher (vgl. ebd., S. 10). Die Kantone kennen eigene Fördergesetze mit unterschiedlichen Instrumenten, Zielgruppen und finanziellen Engagements, wie sie den preisgünstigen Wohnungsbau oder gemeinnützige Wohnbauträger fördern wollen³⁴.

Die Kantone müssen im Zuge der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG, Einführung per 1. Mai 2014) ihre Richtpläne (strategisches Handlungsinstrument für die Regierung bei raumrelevanten Entscheiden) innerhalb der nächsten fünf Jahre überarbeiten. Hier ist eine Möglichkeit auf kantonaler Ebene vorhanden, über die Art der Bebauung, die bevorzugte Vergabe des Landes an gemeinnützige Bauträger, oder über die Art der Nutzung Vorgaben zu machen. Zudem müssen die Richtpläne neue Hinweise enthalten, mit welchen Massnahmen sie eventuelle Probleme, die aus angespannten Wohnungsmärkten resultieren, angehen wollen. Infolge der Überarbeitung der kantonalen Richtpläne müssen auch die Gemeinden ihre Nutzungsordnungen anpassen. Auch hier besteht wiederum Gestaltungsspielraum für eine aktive Wohnungspolitik (vgl. ebd., S. 10). Aktuell wird bei der zweiten Etappe der Überarbeitung des RPG geprüft (Vernehmlassung für das zweite Halbjahr 2014 geplant), ob mit einem eigenen Artikel festgehalten werden soll, dass der gemein-

³³ Die folgenden Ausführungen und diejenigen in Kapitel 6.2.3 wurden dem Zwischenbericht der Arbeitsgruppe zum „Wohnungspolitischen Dialog Bund, Kantone und Städte“ entnommen. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretern von ausgewählten Kantonen und Städten zusammen (die einen eher angespannten Wohnungsmarkt haben), sowie Vertretern des Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und des Justiz- und Polizeidepartements. Die Arbeitsgruppe wurde nach einer Aussprache des Bundesrates am 15.5.2013 zum Thema „Personenfreizügigkeit und Wohnen“ gebildet.

³⁴ Eine Übersicht über die kantonalen Erlasse findet sich unter:

http://www.bwo.admin.ch/themen/wohnraumfoerderung/00148/00337/index.html?lang=de#sprungmarke10_5 (eingesehen am 12.4.2014).

nützige Wohnungsbau durch Bund, Kantone und Gemeinden gefördert wird. Dies soll den Gemeinden einen grösseren Handlungsspielraum zukommen lassen, in deren Kantone noch keine eigenen Fördergesetze bestehen (vgl. ebd., S. 15 f.).

Der Bund unterstützt den gemeinnützigen, den preisgünstigen sowie den selbstgenutzten Eigentums-Wohnungsbau mit indirekten Finanzierungshilfen. Als Grundlage dient das Wohnraumförderungsgesetz (WFG) vom 21. März 2003. So wird der „Fonds de roulement“ durch Bundesgelder geäuft, und von den zwei Dachverbänden der gemeinnützigen Wohnbauträger „Wohnbaugenossenschaften Schweiz“ und „Wohnen Schweiz“, verwaltet. Mitglieder dieser Dachverbände erhalten aus dem Fonds zinsgünstige Darlehen für die Erstellung, den Erwerb und die Erneuerung von preisgünstigen Mietobjekten.

Eine weitere Möglichkeit ist die Finanzierung von Bau-, Erwerb- und Erneuerungsprojekten durch die Emissionszentrale der gemeinnützigen Wohnbauträger. Die Emissionszentrale beschafft die finanziellen Mittel am Kapitalmarkt, wobei sie durch den Bund verbürgt werden. Seltener werden durch den Bund Rückbürgschaften für Bürgschaften der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft getätigt (Artikel 26 WFG), um die Finanzierung von preisgünstigen Wohneigentum zu ermöglichen.

Als weiterer Aspekt und gestützt auf Artikel 41 des WFG unterstützt der Bund Forschungsprojekte, die in einem vier-jährigen Zyklus unterschiedlichen Schwerpunkten gewidmet sind. Das aktuelle Programm wird eingehender in Kapitel 6.3 beschrieben.

In Artikel 12 und 24 des WFG sind ebenfalls direkte Finanzhilfen in Form von Darlehen durch den Bund vorgesehen. Diese wurden aber ab 2003 anlässlich der Budgetlegung sistiert, und ab 28. Februar 2007 gänzlich aufgehoben.

6.2 Sozialer Wohnungsbau

In Zeiten von Wohnungsnot und hohen Mietzinsen vergrössert sich das Risiko für einkommensschwache Haushalte oder mehrfachbelasteten Personen, angemessenen Wohnraum zu finden. Aus zivilgesellschaftlichen Selbsthilfe-Organisationen entstanden in der Schweiz die ersten Wohnbaugenossenschaften bereits Ende des 19. Jahrhunderts. Die genossenschaftliche Selbsthilfe-Bewegung hat gemäss Troxler eine grosse Bedeutung in der Schweiz. So entstanden aus dem gleichen Grundgedanken bereits vorher mit den Alpgenossenschaften zivilgesellschaftliche Bewegungen, die später auch in die Arbeiterbewegung getragen wurden, und zu Produktions- und Einkaufsgenossenschaften führten (vgl. Troxler 2013, S. 203).

6.2.1 Entstehungsgeschichte

Die Grundprinzipien dieser Bewegung sind die kollektive Selbsthilfe sowie die Gemeinnützigkeit der Projekte. Die ersten Gründer waren oft Beamte oder Bundesangestellte (Eisen-

bahnangestellte). Grössere Gründungswellen fanden jeweils nach den zwei Weltkriegen statt, wobei der zweite Gründungsboom aufgrund der wirtschaftlichen Prosperität bis in die 1970er Jahre hinein dauerte (vgl. Meier 2014, S. 232 f.). In den Zeiten der wirtschaftlichen Depression war der Auslöser die grosse Wohnungsnot. In den 70er Jahren entstanden neue Wohnbaugenossenschaften, die WOGENOS, welche explizit ökologische Anliegen verfolgten (vgl. ebd.). Als Eigenheit der bestehenden Wohnbaugenossenschaften erwähnt Meier, dass die verschiedenen Genossenschaften jeweils unterschiedlichen politischen Milieus zugeordnet werden können. So gibt es solche, deren Mitglieder und Führungspersonen eher dem linken Polit-Lager, dem christlich-konservativen oder eher den liberal-freisinnigen Denkweisen entsprechen (vgl. ebd.).

Den Bauten liegen ebenfalls unterschiedliche Wohnphilosophien zugrunde. Als typische Variante kann das Konzept der Gartenstadt gelten, wo nahe der Wohnung auch ein bepflanzbarer Garten zur Verfügung stehen muss. Bei der Blockrandbebauung stand ein solcher Garten im Innenhof zur Verfügung, oder der Hof wurde als Rückzugsort genutzt. Entsprechende Gärten wurden dann am Stadtrand (die sogenannten Schrebergärten) erstellt. Im städtischen (Rand-)Gebiet setzt sich eher der Zeilenbau durch, der auch den Kriterien der Verdichtung besser entspricht. Die Bewohner der Siedlungen verwalten diese in eigener Verantwortung. Sie verfügen über ein Stimmrecht, und können so Entscheide und Entwicklungen massgebend mitbestimmen. Die Eigeninitiative wird so gefördert, und verschiedene soziale Aktivitäten werden ebenfalls organisiert (vgl. ebd., S. 234).

In den Bauten aus den ersten Gründungswellen war es den Genossenschaffern ein Anliegen, fortschrittliche hygienische Wohnstandards zu schaffen. Heutige Erneuerungsprojekte stehen vor der Herausforderung, die neuen Wohnansprüche umzusetzen. Beispielsweise werden vermehrt zwei Nasszellen pro Wohnung, grössere Fenster, verbesserte Immissionsbekämpfung (Lärm oder Luftverschmutzung) sowie energieeffiziente Heiz- und Lüftungssysteme gefordert (vgl. ebd., S. 235). Die Siedlungen wurden bisher ausschliesslich zum Wohnen benutzt. Unter dem Aspekt der Durchmischung werden gemäss Meier nun auch Forderungen nach der Integration von Kindertagesstätten, Läden, Ateliers oder Büros laut. Damit verbunden ist die Absicht, die Mobilitätskosten zwischen Wohnen und Arbeit zu senken. Aber auch unter den Bewohnern wird eine grössere Durchmischung angestrebt, indem beispielsweise auch angepasster Wohnraum für Betagte oder körperliche behinderte Menschen zur Verfügung gestellt wird (vgl. ebd., S. 234). Die Bedeutung des genossenschaftlich geprägten Wohnens gewinnt gemäss Meier unter den aktuellen gesellschaftlichen Veränderungen (demografische Veränderung, Individualisierung) wieder an Bedeutung, vor allem, wenn die Wohnangebote auch den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen angepasst werden (vgl. ebd., S. 232).

6.2.2 Funktionsweise

Was als Selbsthilfe-Initiative entstand, indem die Betroffenen selber Kapital zum Bau von angepassten Wohnungen beschafften und die Überbauungen auch selber realisierten und verwalteten, wurde ab den 1920er Jahren dann auch politisch unterstützt (vgl. ebd.). Die Mitglieder beteiligen sich an der Genossenschaft über Anteilscheine. Das so gewonnene Eigenkapital eröffnet der Genossenschaft Zugang zu Hypothekarkrediten. Zinsgünstige Darlehen können auch beim bundeseigenen „Fonds de roulement“ oder über die Emissionszentrale aufgenommen werden.

Die Mietpreise orientieren sich an der Kostenmiete. Darin enthalten sind die Kosten für Planung, Bau, Finanzierung und Boden der Projekte. Wohnbaugenossenschaften profitieren nicht von vergünstigten Preisen, weshalb oft der Vorwurf vorgebracht wird, dass die Preise bei neu erstellten Wohnbaugenossenschaften zu teuer sind. Durchschnittlich sind die Mieten bei Wohnbaugenossenschaften 15% tiefer als im privaten Wohnungsmarkt. Auf die Kostenmiete muss zudem ein Abschreibungsanteil hinzu gerechnet werden. Die jährlichen Abschreibungen helfen bei der Erneuerung und der Substanzerhaltung des Wohnraumes. Wird dies zu wenig berücksichtigt, werden künftige Generationen gezwungen, erneut Kapital zu beschaffen, um notwendige Renovationen umzusetzen (vgl. ebd., S. 237). Entsteht ein allfälliger Gewinn (z.B. infolge tiefer Kapitalkosten) so wird dieser der Genossenschaft und somit allen Bewohnern zugeführt, und kommt nicht etwa Privaten zugute.

6.2.3 Aktuelle Herausforderungen

Die Wohnbaugenossenschaften sind in den Gemeinden lokal und politisch gut verankert. Die Gemeinde oder Stadt ist ein wichtiger Kooperationspartner für Wohnbaugenossenschaften, da ihnen oft Bauland zu günstigen Konditionen im Baurecht überlassen werden kann, oder die Nutzung mit Belegungskriterien verbunden werden kann. Ältere Wohnbaugenossenschaften haben hier gegenüber den Neuen einen Vorteil. Sie haben den Baugrund oft bereits abgeschrieben, oder verfügen über Landreserven. Sie können somit ihre Mieten flexibler gestalten. Eine Lösungsstrategie des Bundesrates geht dahin, gemeinnützigen Bauträgern zinsgünstige Darlehen aus dem „Fonds de roulement“ auch für den Landerwerb zu gewähren. Es soll nun auch vertiefter geprüft werden, ob Gemeinden ein Vorkaufsrecht für neu eingezontes Land zukommen soll. Die Gemeinden könnten das Bauland dann gemeinnützigen Bauträgern zu bestimmten Konditionen überlassen. Die SBB (Schweizerische Bundesbahnen) und Armasuisse Immobilien³⁵ verfügen über Landreserven, wobei der Bundesrat noch-

³⁵ Armasuisse Immobilien ist das Bau- und Liegenschaftsorgan des Schweizer Militärs. Neben 6'000 militärisch genutzten Objekten verwaltet sie 8'000 überschüssige Infrastrukturen. Zudem tritt Armasuisse als Eigentümervertreterin des Immobilienbestandes des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) auf, mit Ausnahme der Verwaltungsgebauten im Raum Bern, sowie Immobilien im Bereich Sport und teilweise im Bereich Bevölkerungsschutz,

mals prüfen soll, ob die vergünstigte Abgabe dieser Landreserven möglich ist (vgl. BWO 2013, S. 14).

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz von 2013 hat zum Ziel, die Zersiedelung der Landschaft und die mangelhafte Bodennutzung aufzuhalten. Dies führt zukünftig zu Anforderungen nach räumlich verdichtetem Bauen. Damit wird der Druck auf die Bodenpreise und folglich auf die Mieten grösser. Für die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus unter diesen erschwerten Bedingungen folgert Meier, dass Gemeinden und Städte eine aktive Bodenpolitik (bspw. mit Baurechten, oder Zonen mit Anteilen für gemeinnütziges Wohnen) verfolgen sollen. Wie weit diese Unterstützung gehen soll, wird politisch kontrovers diskutiert. Die Interessen von Investoren im Immobiliengeschäft und die Konkurrenz unter den Gemeinden bei der Anwerbung von Wirtschaftsunternehmen stehen den gemeinnützigen Anliegen entgegen (vgl. Meier 2014, S. 239 ff.).

Im Zwischenbericht zum wohnungspolitischen Dialog zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wird beispielsweise davon abgesehen, dem Bundesrat eine zeitlich oder räumlich limitierte Beschränkung der Mietzinserhöhung bei einer Wiedervermietung zu empfehlen. Eher spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus, eine bundesweite Pflicht der Deklaration des bisherigen Mietzinses (bei neuem Vertragsabschluss) einzuführen. Eine Begründungspflicht bei neuen Mietzinserhöhungen soll Schutz vor übersteuerten Mietzinsen bieten, und als Grundlage für Mietzins-Anfechtungen dienen (vgl. BWO 2013, S. 11 ff.). Die rechtlichen Anfechtungen würden somit dem Mieter überlassen werden.

6.3 Forschungsprogramm des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO)

Bereits seit 1975 besteht die Ressortforschung im Wohnungswesen, die durch das BWO koordiniert wird. Zuerst basierte das Forschungsprogramm auf dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG), danach auf das aktuelle Gesetz, das WFG. Hauptsächliches Ziel der Forschungsprogramme sind die Erhöhung der Markttransparenz, sowie Grundlagen für eine Verbesserung des Wohnraumangebotes und des Wohnumfeldes zu erarbeiten. Die Forschungsergebnisse dienen neben der Erfassung und Steuerung gesellschaftlicher Entwicklungen auch Regierungs- und Verwaltungsstellen zur Vorbereitung, Vollzug und Überprüfung ihrer Entscheide und Massnahmen. Das aktuelle Forschungsprogramm 2012-2015 entstand mit Hilfe einer externen Beratung für die Erarbeitung der Schwerpunkte, wobei bestehende Synergien genutzt und Doppelspurigkeiten mit Forschungsvorhaben anderer Departemente (bspw. das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) oder dem BAFU, das Bundesamt für Umwelt) vermieden werden sollen. Ebenso sollen nicht die Forschungen privater Anbieter (bspw. über Interessenvertretungen von Investorengruppen) wiederholt werden,

(vgl. <http://www.ar.admin.ch/internet/arnasuisse/de/home/themen/Immobilien/aktimmo.html>, eingesehen am 16.04.2014).

sondern es sollen dort Daten gesammelt und ausgewertet werden, wo ein gesellschaftlicher Bedarf besteht, der noch nicht abgedeckt ist (vgl. BWO 2012, S. 4). Pro Jahr steht für die finanzielle Unterstützung der Forschungsprojekte oder für die externe Auftragserteilung ein Budget von ca. Fr. 900'000.—zur Verfügung.

Im vorgängigen Forschungsprogramm, von 2008 bis 2011 wurden vier Schwerpunktthemen zur Wohnpolitik, zu nachhaltigen Siedlungsstrukturen und Wohnformen, zu Spezialfragen zum Wohneigentum und zur Information für politischen Behörden und Umsetzungsfragen gesetzt. Einige dieser Themen werden auch in den aktuellen Forschungsvorhaben weitergeführt (vgl. ebd., S. 5).

6.3.1 Aktuelle Marktlage

Die Nachfrage nach Wohnraum war in den letzten Jahren gleichbleibend hoch, was sich in einer durchschnittlichen Leerstandsquote von rund 1% äusserte. Regional gibt es aber grosse Unterschiede, wie z.B. in den Kantonen Genf, Baselland und Baselstadt, Zug und Waadt, wo die Quote im 2011 0,25 bis 0,52 % betrug (vgl. ebd., S. 13). Dies sind auch die Gebiete (Genferseeraum, Einzugsgebiet Zürich), bei denen aufgrund des Bevölkerungswachstums infolge Migrationsbewegungen auch zukünftig eine besonders schwierige Entwicklung zu erwarten ist (vgl. ebd., S. 15). Neben der Migrationsbewegung sind auch weitere gesellschaftliche Faktoren, wie die hohe Scheidungsrate, die überalternde Bevölkerung (dies hauptsächlich in den Kantonen Zug, Nidwalden, Aargau, Schwyz und Thurgau) oder die fortschreitende Individualisierung dafür verantwortlich, dass die Nachfrage nach angepasstem Wohnraum hoch bleibt (vgl. ebd.). Gerade für die Versorgung der alternden Bevölkerung sind auch baustrukturelle Voraussetzungen nötig. Die erhöhte Bautätigkeit der letzten 10 Jahre konnte bisher die gesteigerte Nachfrage auffangen (vgl. ebd., S. 12).

Der stetig wachsende Wohnflächenbedarf pro Person heizt den Druck auf dem Wohnungsmarkt weiter an. Aufgrund des neuen Raumplanungsgesetzes sind der landschaftlichen Zersiedelung Grenzen gesetzt worden, was das verdichtete Bauen fördern müsste. Die bestehenden Nachbarschaften werden durch diese strukturellen Veränderungen massgeblich beeinflusst, und es ist dabei mit Konflikten und Widerständen zu rechnen. Die ungünstige Preisentwicklung für einkommensschwache Haushalte hat in den Kernstädten bereits dazu geführt, dass diese vermehrt in Agglomerationsgemeinden umziehen mussten. Diese Entwicklung wird weitergehen, und zur Zunahme der Segregation führen. Es ist zu befürchten, dass aufgrund einseitiger Bevölkerungsstrukturen bestehende Vereine und soziale Netzwerke in den Kernstädten verkümmern, und aufgrund der fehlenden lokalen Verankerung politische Vertretungen abnehmen (vgl. ebd., S. 16).

Die abnehmenden Hypothekarzinsen haben zur Umwandlung von bisherigen Miet- in Eigentumswohnungen geführt. Im Neubau haben die Stockwerkeigentümer gegenüber den Einfa-

milienhaus-Eigentümern stark zugenommen. Der Druck auf die Preisbelastung steigt durch die tiefen Zinsen, was dazu führt, dass der Eigentumskauf für diejenigen Haushalte, die sich diese Ausgabe noch leisten können, zunehmen wird (vgl. ebd., S. 13 f.). Die bisherige Preisentwicklung im Mietwohnungssektor hat zwar gegenüber dem Eigentumsbereich nicht so stark zugenommen. Die strukturelle Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, und dies nicht nur an den begehrten Lagen, wird aber auch auf den preisgünstigen Mietwohnungsbereich durchschlagen (vgl. ebd., S. 16). Das BWO geht also aufgrund dieser Schilderung der aktuellen Herausforderungen davon aus, dass sich im Wohnungsmarkt erhöhte Zielkonflikte einstellen. Die Versorgungslage von einkommensschwachen Haushalten ist bei angespannten Marktlagen am ehesten gefährdet. In Zusammenarbeit mit zwei privaten Investorengruppen hat das BWO ein Forschungsprojekt lanciert, bei dem geprüft wurde, wie auch in begehrten Lagen preisgünstiger Mietwohnungsbau möglich ist (in begehrten Lagen mit einem hohen Nachfragedruck besteht die Tendenz, Mietwohnung im höheren Preissegment oder ausschliesslich Eigentumswohnungen zu erstellen). Die Renditeerwartungen der Investoren sollen bei diesem Forschungsvorhaben aber auch erreicht werden. Dies ist möglich, indem die private Wohnfläche erheblich reduziert wird, und so in der gleichen Liegenschaft mehr Wohnungen entstehen. Zudem sind bei der Qualität der Baumaterialien und bei der Individualisierung der Wohnungen Abstriche zu machen. Aufgrund der beengten Wohnverhältnisse sollen Gemeinschaftsräume pro Etage oder unter dem Dach entstehen, und der Wohnflächenanteil in der gesamten Liegenschaft so angehoben werden (vgl. BWO/Halter/Pensimo 2012, S. 14 f.). Die Anlagekosten (ohne Landerwerb) sind bei dem Modell des preisgünstigen Mietwohnungsbaus um 15% tiefer als beim Vergleichsobjekt. Die Autoren weisen darauf hin, dass die Mieter von Altbauten im Gegenzug für günstige Mieten durchaus bereit sind, Qualitätsabstriche bei der Bausubstanz zu machen (vgl. ebd., S. 13).

6.3.2 Die Forschungsprojekte

Das aktuelle Forschungsprogramm gliedert sich in zwei Teile und beinhaltet 8 Themenblöcke. Im ersten Teil werden diejenigen Probleme behandelt, die aus einer perspektivischen Sichtweise auftreten könnten. Im zweiten Teil werden die Themen behandelt, welche als Daueraufgabe bereits durch die Forschungsprogramme des BWO angegangen wurden. Im ersten Themenblock werden die Konsequenzen der veränderten Nachfragepräferenzen eingehender behandelt. Auch aufgrund der im europäischen Vergleich günstigen wirtschaftlichen Entwicklung steigt der Wohnbedarf und stellt die Bereitstellung von angemessenem Wohnraum vor grossen Herausforderungen. Die Nachfragepräferenzen sollen in diesem Themenbereich ausführlicher dargestellt werden, und die Wohnbedürfnisse nach bestimmten Bevölkerungsgruppen (z.B. Senioren oder geschiedene Eheleute mit Erziehungsaufgaben) differenziert dargestellt werden. Die Umnutzung der bestehenden Liegenschaften und An-

passung an veränderte Bedürfnisse soll ebenso untersucht werden, wie auch modellhafte Projekte zur besseren Abstimmung der Vorgaben nach verdichtetem Bauen, und wie die vergrößerten Ansprüche an die Wohnfläche unterstützt werden können (vgl. ebd., S. 18). In einem zweiten Themenbereich steht die Wohnungsversorgung von wirtschaftlich und sozial schwächeren Gruppen im Zentrum der Untersuchungen. Letztmals wurden vor 20 Jahren durch das BWO die Versorgungsprobleme von einkommensschwachen oder mehrfachbelasteten Personen beschrieben (vgl. Arend et al., 1990). Der Anlass für diese erneute Forschungstätigkeit ist darin zu suchen, dass betroffene Bevölkerungsgruppen zunehmend auch in kleinere Städte und Gemeinden gedrängt werden, wo die Vergabebedingungen (Vermietungspraxis) und die sozialen Strukturen anderen Gesetzmässigkeiten unterworfen sind (vgl. BWO 2012, S. 19).

Zum dritten Themenbereich gehören Untersuchungen zu den Folgen der breiteren Streuung des selbst bewohnten Eigentums, vor allem des Stockwerkeigentums. Einerseits geht die Befürchtung dahin, dass mit dem Wegfall der einkommensstarken Mieter (diese versorgen sich mit Wohneigentum) die Anlageziele der institutionellen Investoren verändert werden, oder dass andererseits nötige Erneuerungen unterbleiben, weil die Möglichkeiten der Neuvermietung an kaufkräftige Haushalte abnehmen. Die Ziele der Forschungstätigkeit in diesem Bereich befassen sich mit den Finanzierungsmöglichkeiten von selbstbewohntem Eigentum (Vorbezug von Mitteln aus der zweiten Säule), der Erneuerungspraxis von Immobilien hauptsächlich im Stockwerkeigentum sowie den städtebaulichen Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden in diesem Bereich (vgl. ebd., S. 20).

Forschungsprojekte zur integrativen Stadt- und Quartierentwicklung werden in einem vierten Themenblock behandelt. Die funktionale Entmischung mit dem Verschwinden von weniger rentablen Wirtschaftszweigen (Kleingewerbe) in bestimmten Quartieren führt zu einem grösseren Mobilitätswang, was gewisse Bevölkerungsgruppen benachteiligt. Das Ziel führt dahin, die Versorgungsmöglichkeiten im Quartier zu unterstützen. Die bereits erwähnten „Projets urbains“ sollen in diesem Bereich weitergeführt werden (siehe Kapitel 7), und wenn möglich die Grundlagen solcher Integrationsmassnahmen in der Quartierentwicklung bundesgesetzlich verankert werden. Weiter sollen Investoren dazu angehalten, auch in unbebaute Flächen zu investieren, um so Begegnungsräume zu schaffen. Dieser Aspekt soll auch deshalb gefördert werden, da unter den Voraussetzungen des verdichteten Bauens und der Einschränkung der Wohnflächen im preisgünstigen Mietwohnungsbereich gemeinschaftliche Räume an Bedeutung gewinnen (vgl. ebd., S. 21).

Auch Fragen zum ökologischen Umbau der bestehenden Gebäude und Wohnungen werden in einem eigenen Themenblock (fünf) behandelt. Aktuelle Tendenzen gehen in diesem Bereich einerseits dahin, innovative Technologien zu verwenden, um Liegenschaften zu erstellen, die selber mehr Energie produzieren, als durch das Bewohnen verbraucht wird. Andere

Bestrebungen setzen hingegen bei Verhaltensänderungen der Bewohner und beim Verwenden von ökologisch tragbaren Materialien an, um den Energieverbrauch klimagerecht einzudämmen. Vor allem in Verbindung mit den veränderten Wohnbedürfnissen, den finanziellen Möglichkeiten der Bewohner und den angestrebten Verhaltensänderungen der Bewohner gewinnt dieser Forschungsbereich für die gesellschaftliche Entwicklung an Bedeutung (vgl. ebd., S. 22).

Die kontinuierlichen Aufgaben, die mit den Forschungsprogrammen behandelt werden, betreffen im sechsten Themenschwerpunkt die Konzeption und Umsetzung der Wohnungspolitik. In verschiedenen Kantonen sind Initiativen zur veränderten Wohnungspolitik hängig, und Regierung sowie Verwaltung gefordert. Im Bereich der raumplanerischen Massnahmen (bspw. Nutzungsvorgaben durch Gemeinden bei neu erschlossenem Bauland) sind Forschungsarbeiten bereits initiiert worden. Weitere Ziele betreffen die Ausrichtung der Wohnungspolitik auf Bundesebene. Die politischen Strömungen können grob damit umschrieben werden, ob das Marktgeschehen durch weitere Deregulierungen (bspw. auch im Verkauf von Gemeindeland) und Investitionsmöglichkeiten angeheizt werden soll, oder ob durch Beschränkungen mittels mietrechtlichen oder raumplanerischen Vorgaben die Entwicklungen gesteuert werden sollen. Die erforderliche Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie die Gestaltung der Schnittstellen zu anderen Sektoralpolitiken (z.B. Umwelt- oder Sozialpolitik) soll ebenfalls untersucht werden (vgl. ebd., S. 23).

Die bestehenden Informationen zum Marktgeschehen sollen in einem siebten Forschungsschwerpunkt weiterhin aufbereitet und für die unterschiedlichen Akteure (Politik, Investoren) zur Verfügung gestellt werden. Die Herausforderung in diesem Bereich besteht darin, die Mängel aufgrund des Systemwechsels im 2010 zur Erfassung der Gebäude- und Wohnungserhebung zu beheben. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die Daten basierend auf den Volkszählungen (im 10-jährigen Rhythmus) erfasst. Gerade die Eigentümerstruktur der Mietwohnung lässt sich im Vergleich zu früher nun schwieriger erfassen, wobei das BWO gemeinsam mit dem Bundesamt für Statistik (BfS) an einer Lösung dieses Problems arbeitet. Weitere Ziele betreffen die Aufbereitung derjenigen Daten, welche in anderen Forschungsprojekten bearbeitet werden (bspw. der Flächenkonsum, die Wohnsituation bestimmter Gruppen oder das allgemeine Umzugsverhalten) (vgl. ebd., S. 24).

Schlussendlich widmet sich der achte Themenblock der Unterstützung von Innovationen im Wohnungswesen. Basierend auf Art. 41 Abs. c WFG können modellhafte Projekte mit zukunftsweisenden Ideen oder mit Vorbildcharakter durch finanzielle Beiträge unterstützt werden, mit einem Schwerpunkt bei den genossenschaftlichen Vereinigungen. Die Innovationsfähigkeit lässt in Zeiten mit einem Nachfrageüberhang eher nach, da der Anreiz für Investoren aufgrund sicherer Renditemöglichkeiten abnimmt. Gerade bei gemeinnützigen Bauträ-

gern sind aber die nötigen Vorarbeiten für innovative Projekte im planerischen, konzeptionellen oder organisatorischen Bereich finanziell nicht abgedeckt. In der Vergangenheit fanden aber gerade diese Selbsthilfe-Gruppierungen bezüglich aktueller gesellschaftlicher Problemstellungen innovative Lösungen (vgl. ebd., S. 25).

7. Projets urbains

Ausgehend von der zunehmenden Arbeitsmigration im Zuge der Personenfreizügigkeit und der daraus resultierenden Fragen zur Integration der ausländischen Bevölkerung sah sich der Bundesrat aufgrund des Integrationsberichts vom 30. Juni 2007 (Bundesamt für Migration) veranlasst, verschiedene Massnahmen zur Bekämpfung der Integrationsproblematik zu treffen. Im Bericht werden vier Schwerpunkte gesetzt, wobei der erste die Sprachförderung und verbesserte Bildungsangebote für die ausländische Bevölkerung, und der zweite Schwerpunkt die lokale Vernetzung und Partizipationsförderung über die „Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten mit besonderen Anforderungen“ betrifft. Der dritte und vierte Schwerpunkt betreffen Massnahmen weiterer Departemente, mit einem Fokus auf die jüngere, ausländische Bevölkerung, welche sich voraussichtlich längere Zeit in der Schweiz aufhalten wird (vgl. BFM 2007, S. 10).

Das Ziel der „Projets urbains“ ist die Verbesserung der Lebensqualität in Quartieren, welche eine heterogene Bevölkerungsstruktur, bauliche Verbesserungspotenziale oder soziale Konflikte aufweisen. Damit sollen höhere Integrationschancen der Migranten einher gehen (vgl. Programm Projets urbains 2013, S. 6).

7.1 Organisationsstruktur

Eine Steuergruppe wurde gegründet, welche sich aus Vertretern von verschiedenen Departementen zusammensetzt. Vertreten ist das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), das zugleich die operative Führung der Projektorganisation inne hat. Aber ebenso setzt sich das Gremium aus dem Bundesamt für Migration (BFM), des BWO, sowie der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) zusammen. Zu den Aufgaben der Steuergruppe gehören die Formulierung der inhaltlichen und formalen Kriterien nach denen Quartierentwicklungsprojekte ausgewählt werden, die fachliche Begleitung und die Sicherstellung der Evaluation der Projekte. Das ARE übernimmt die operative und koordinierende Federführung, und ist Ansprechstelle gegen Aussen (vgl. BFM 2007, S. 43f.). Zudem wird eine halbjährlich stattfindende Austauschgruppe den involvierten Gemeinden angeboten, um von den gegenseitigen Erfahrungen und Erkenntnissen zu profitieren (vgl. Programm Projets urbains 2013, S. 6).

Da die armutsgefährdete Bevölkerung vermehrt von den Kernstädten in die Agglomerationsgemeinden zieht, können bereits bestehende, benachteiligte Quartiere mit zusätzlichen Her-

ausforderungen konfrontiert werden. Um diese Entwicklung proaktiv anzugehen, wird deshalb bei der Unterstützung der Projekte ein Fokus auf die Agglomerationsgemeinden und den kleinen bis mittelgrossen Städten gelegt. Die Steuergruppe unterstützt diejenigen Projekte fachlich und finanziell, welche ein ganzheitliches Programm verfolgen, und die städtebauliche Perspektive³⁶ ebenso wie die Perspektive des sozialen Zusammenlebens³⁷ berücksichtigen (vgl. BFM 2007, S. 42).

Bei der Auswahl der Projekte wird auch darauf geachtet, dass die Bevölkerung und weitere relevante Akteure breit partizipieren können, wobei ein Fokus auf die Migrantengruppen gelegt wird. Die Gemeindeexekutive hat die Projektverantwortung inne, und stellt die Zusammenarbeit zwischen Behörden, lokalen Institutionen und weiteren relevanten Akteuren mit der Projektleitung sicher. Die Projektleitung wird durch die Gemeinde bezeichnet. Insbesondere wird ein Quartiersentwicklungsprojekt dann unterstützt, wenn es in die lokale Integrationspolitik und in einem Gesamtkontext der Stadt- und Agglomerationsentwicklung eingebettet ist. Die Verfestigung des Projekts in gemeindeeigenen Strukturen wird angestrebt (vgl. ebd., S. 44).

Die Pilotphase der „Projets urbains“ dauerte von 2008 bis 2011. Auf der Grundlage eines Evaluationsberichtes wurde dem Bundesrat die Fortsetzung des Projekts beantragt (vgl. Programm Projets urbains 2013, S. 7). In dieser ersten Phase wurden elf Projekte unterstützt. Seit 2012 läuft die zweite Phase des Programms. Fünf der Projekte aus der ersten Phase werden nun mit angepassten Zielen auch in der zweiten Phase unterstützt. Jährlich stehen den Projekten gesamthaft Fr. 550'000.—zur Verfügung. Für jedes Projekt werden aus den Bundesmitteln aber maximal 50% der Kosten finanziert; Infrastrukturkosten werden keine übernommen (vgl. ebd., S. 6). Die realisierten Massnahmen im Rahmen der „Projets urbains“ geniessen auch aufgrund der Koordination und Finanzierung durch den Bund eine breite Legitimation, dies vor allem gegenüber den Kantonen. Drei Voraussetzungen werden aber als zwingend vorausgesetzt: Erstens muss der lokale, politische Wille zur langfristigen Unterstützung eines Quartiersentwicklungsprojekts gegeben sein. Zweitens ist darauf zu achten, dass alle Politikbereiche auf Gemeindeebene in den Entwicklungsplan eingeschlossen werden, und drittens braucht es gute Partizipationsmöglichkeiten aller relevanten Akteure (vgl. ebd., S. 8).

³⁶ Städtebauliche Massnahmen beinhalten beispielsweise die Verbesserung der Wohnqualität (Bausubstanz), die Umgestaltung des öffentlichen Raumes oder die Verbesserung der Verkehrssituation (vgl. ebd., S. 42).

³⁷ Im sozialen Zusammenleben gelangen Aspekte der Verbesserung der schulischen Angebote, der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung, der Sprachförderung und der Verbesserung des Aussenimages in den Fokus der Massnahmen (vgl. ebd.).

7.2 Externer Evaluationsbericht der ersten Phase

Der externe Evaluationsbericht der ersten Phase formuliert aufgrund der Programmevaluation (es fand durch die Forschungsbüros „Interface“ und „evaluanda“ keine vertiefte Evaluation der einzelnen Projekte statt) acht Empfehlungen an die departementsübergreifende Steuergruppe und an die Projektverantwortlichen der Quartiersentwicklungsprogramme. Folgende Empfehlungen wurden für die Steuergruppe des Bundes formuliert (vgl. Interface/evaluanda 2012, S. 46 ff.):

1. Das Programm soll aufgrund der Erfahrungen aus der ersten Phase seine Ziele im Hinblick auf die Implementierung eines nachhaltigen und langfristig angelegten Quartiermanagements nun konkreter festlegen. Dies erleichtert die Vergleichbarkeit zwischen den Projekten, sowie die Rechenschaftsablage gegenüber dem Bund.
2. Die halbjährlich stattfindende Austauschplattform wird von den involvierten Projekten als sehr nützlich erlebt; das Programm soll diese Möglichkeit des gegenseitigen Erfahrungsaustausches weiterführen, und auch denjenigen Gemeinden anbieten, die zwar nicht am Programm beteiligt sind, aber ebenso Quartiersentwicklungsprojekte durchführen.
3. Die Projektbegleitung durch Mitglieder der Steuergruppe soll optimiert werden. Die Steuergruppe soll in Zusammenarbeit mit den Projekten die verbesserte, inhaltliche Begleitung definieren. Für die Steuergruppe ist die Begleitung der Projekte ein wichtiges Steuerelement, hingegen war der Nutzen dieser Begleitung für die Projekte nicht immer klar. Mit einer klareren Zieldefinition (siehe 1. Empfehlung) ist die Begleitung der Projekte auch einfacher.
4. Der Einbezug des Kantons in die Projektsteuerung soll ebenfalls verbessert werden, da der Kanton als wichtiger Türöffner zu Informationen und Leistungen erkannt wird. Die Steuergruppe soll den Gemeinden Hand bieten, die Zusammenarbeit diesbezüglich zu verbessern. Zwar waren die Kantone auch in die Projektsteuerung integriert, doch fand nur ein geringer Austausch statt.

Für die Projektverantwortlichen der Gemeinde können folgende Empfehlungen formuliert werden:

5. Die Projektleitung soll die Präsenz der Verwaltung im Quartier verstärken und die Aufgaben der zuständigen Person (ein „Quartierverantwortlicher“) klarer definieren. Einerseits hat diese Person die Aufgabe, die Informationen auf Gemeindeebene in das Quartier fließen zu lassen, und umgekehrt sollen die Anliegen der Quartiersbevölkerung so in die Verwaltung zurückfließen (intermediäre Funktion). Zusätzlich ist es wichtig, dass die Selbstorganisation des Quartierlebens weiterhin gefördert und unterstützt wird. Diese zwei unterschiedlichen Aufgabenfelder sollen klarer definiert werden, und die Zuständigen mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden.

6. Die neu aufgebauten, projektbezogenen Strukturen und Kooperationsinstrumente sollen besser in den Verwaltungsabläufen integriert werden. Dies stellt die längerfristige Einbindung der Quartiersarbeit in die gesamtstädtische Entwicklungsstrategie sicher. So empfiehlt der Bericht, auf Verwaltungsebene eine Stelle zu schaffen, die für die Quartiersentwicklung zuständig ist, und bei Bedarf die Kooperation der verschiedenen, betroffenen Verwaltungsbereiche sicherstellt.
7. Es sollen zielgruppenspezifische Partizipationsinstrumente definiert werden, und für den Einbezug der Quartiersbevölkerung genügend zeitliche und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Zudem sollen bei der partizipativen Quartiersentwicklung die Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung klar benannt werden, um Enttäuschungen oder Konflikte möglichst vorzubeugen.
8. Die Selbstorganisation des Quartierlebens kann massgeblich dadurch gefördert werden, dass flexibel einsetzbare, finanzielle Ressourcen (bspw. mittels eines Quartierfonds) zur Verfügung stehen. Auch eine gewisse Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen fördert die eigenverantwortliche Entwicklung, wobei aber der Rückhalt durch Politik und Verwaltung weiterhin sichergestellt werden soll.

Um die Projekte bezüglich ihrer inhaltlichen und prozessualen Ziele zu evaluieren, wurde das Konzept der Urban Governance als Analysemodell herangezogen. Ein wesentlicher Baustein dieses Konzepts ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen verwaltungsinternen Bereichen, aber ebenso zwischen öffentlichen, privaten und gemeinschaftlichen Bereichen. Dem Konzept liegt ein verändertes Verständnis von Staat und Gesellschaft in der Regelung und Wahrnehmung öffentlicher und gesellschaftlicher Aufgaben zugrunde (vgl. ebd., S. 5). Für die vier Aktionsebenen (politisch-administrative Verankerung und Zusammenarbeit, intermediäre Koordination und Kooperation, Aktivierung und Unterstützung des Quartierlebens sowie räumliche Realisierungen) der „Projets urbains“ fasst der Evaluationsbericht die Erfahrungen folgendermassen zusammen:

Erste Aktionsebene (politisch-administrative Verankerung und Zusammenarbeit)

Für diese Ebene wird festgehalten, dass in den Projekten zwischen den Bereichen Raumplanung und Soziales ein intensiver Austausch stattfand. Die bereichsübergreifende Zusammenarbeit stellt aber hohe Anforderungen an alle involvierten Personen, und muss noch besser definiert werden. Diese Entwicklung führt in manchen Gemeinden zu einer neuen Kooperationskultur, was nur langsam eingeführt werden kann. Die Definition von gemeinsamen Zielen soll die Zusammenarbeit fördern, und eine gemeinsame Ausgangslage schaffen. Sieben der elf Projekte siedelten die Projektleitung im Verwaltungsbereich Bau/Raumplanung an, drei Gemeinden im Sozialbereich, und eine Gemeinde übertrug die Projektlei-

tung dem Bereich „öffentliche Sicherheit“. Die Gemeinden erhöhten für die betroffenen Verwaltungsbereiche die Stellenprozente nicht von Beginn an. Die externe Begleitung durch die Bundesstellen war deshalb wichtig, um die Kontinuität der Projekte sicherzustellen. Die neuen Zusammenarbeitsformen sollen auch in der Kooperation unterschiedlicher Hierarchiestufen in der Projektsteuerung stattfinden. Dabei soll die Gemeindeexekutive, Verwaltungsmitarbeitende und kantonale Delegierte zusammentreffen. Ebenso können in der Steuergruppe auch verwaltungsexterne Umfeldakteure integriert werden, wie Quartiervereine, Eigentümer, Jugendarbeitsstellen, etc. Die integrierten Akteure beschränkten sich in den meisten Projekten aber auf die Quartiervereine. Einzig in einem Projekt wurde ein neuer Dachverein gegründet, in dem sich die bisherigen Akteure der Quartiersarbeit (Stadt, Kirchgemeinde, Quartiertreff) zusammenschlossen. Gerade hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Quartiersarbeit über die Programmphase der „Projets urbains“ hinaus, zeigt sich dieses Vorgehen als vielversprechend (vgl. ebd., S. 15 ff.).

Zweite Aktionsebene (intermediäre Koordination und Kooperation)

Die Partizipation der Quartierbevölkerung bei der Entwicklung lässt sich nur schwer institutionalisieren, da sie oft durch verschiedene Betroffenengruppen getragen wird und situativ bedingt ist. Gemäss den Erfahrungen ist es hilfreich, wenn sich die Partizipation auf konkrete Sachverhalte beziehe. So könne ein genügendes Interesse der Betroffenen geweckt werden. Vor allem bei einem städtebaulichen Fokus der Projekte wurde dem Einbezug der Quartierbevölkerung ein grosses Gewicht gegeben. Der Einbezug der Bevölkerung gelingt besser, wenn von einem gemeinsamen Problemverständnis und gemeinsamen Visionen ausgegangen werden kann. Zudem müssen beim Einbezug der Bevölkerung die Spielregeln von Anfang an geklärt werden, damit der Handlungsspielraum oder die politisch-administrativen Beschränkungen aufgezeigt werden. Es war deshalb hilfreich, wenn eine Vertreterin der Verwaltung in den Arbeitsgruppen der Bevölkerung Einsitz nehmen konnte, um den Prozess bei Bedarf rechtzeitig zu steuern. Bei allen Projekten zeigte sich, dass der nötige Zeitaufwand und das fachliche Know-how unterschätzt wurden, der für den Einbezug der Betroffenen nötig war. Zudem stellte sich auch das Problem, wie denn schwierig zu erreichende Bevölkerungsgruppen integriert werden könnten. Es zeigte sich beispielsweise, dass der Einbezug der Migrationsbevölkerung besser über die Institution „Schule“ gelang). Ganz allgemein stellt sich in diesem Bereich das Problem, wie die Bevölkerung angemessen repräsentiert werden kann, also Entscheide möglichst umfassend und demokratisch gefasst werden können.

Auf dieser Aktionsebene wird auch die Verankerung der Verwaltung vor Ort begriffen. Meist wurde in den Quartiertreffpunkte eine Stelle oder Person bezeichnet, welche auch „als Ausfühler der Verwaltung“ bezeichnet wird. Diese Person stammt in der Mehrzahl der Projek-

te aus der Sozialen Arbeit. Ihre Aufgabe ist es u.a., den Informationsaustausch zwischen Quartierbevölkerung und Projektleitung (meist aus dem Bereich Bau/Planung) sicherzustellen. Diese neue Zusammenarbeitsform wird von den betroffenen Fachkräften begrüsst (vgl. ebd., S. 21 ff.).

Dritte Aktionsebene (Aktivierung und Unterstützung des Quartierlebens)

Die Bereitstellung von genügender Infrastruktur, um die Aktivierung und Unterstützung des Quartierlebens zu fördern, hat eine wichtige symbolische Bedeutung. Die Bevölkerung nimmt dies als Interesse der Gemeinde am quartiersbezogenen Lebensalltag wahr. Für die Nachhaltigkeit der Projekte ist es nötig, diese Infrastrukturen mit finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten, und in die Budgetplanung zu integrieren. Der Einbezug der Bevölkerung in die Aufgabenbereiche der Gemeinschaftszentren soll gefördert werden. Dabei musste aber berücksichtigt werden, dass die Bewohner sich aufgrund fehlender Zeit meistens nicht längerfristig verpflichten oder in feste Strukturen einbinden lassen wollen. Einige Quartierprojekte wurden ausschliesslich aus ehrenamtlichen Mitarbeitern gewonnen. Für die Sicherstellung der Kontinuität war dies aber eine hinderliche Erfahrung. Die Diskussionen auf Gemeindeebene führten dazu, dass erkannt wurde, dass für die Förderung des Austausches zwischen der Quartierbevölkerung auch professionelle Fachkräfte zur Verfügung stehen müssen.

Aus der Evaluation der Projekte hat sich gezeigt, dass sich zumeist Pensionierte für die ehrenamtliche Tätigkeiten gewinnen lassen. Der Einbezug von Jugendlichen gestaltete sich schwierig, da sie sich für die Freizeit eher an der Innenstadt oder der nächstgelegenen grösseren Stadt orientieren. Es zeigte sich aber auch, dass wenn der Einbezug von Kindern in die Quartiersarbeit gelingt, über einen längeren Zeitraum auch deren Eltern für die Mitgestaltung gewonnen werden können, dies gerade auch bei der Migrantenfamilien (vgl. ebd., S. 30 ff.).

Vierte Aktionsebene (Räumliche Realisierungen)

Die umgesetzten, räumlichen Realisierungen zeigen, dass es sich meist um kleinere Veränderungen im Quartier handelt. Die politischen Entscheidungsprozesse sind für grösser angelegte Projekte langwierig und die Investitionen meist mit hohen Kosten verbunden. Realisiert wurden bspw. Verkehrsberuhigungen, Treffpunkte und Aufenthaltsorte im öffentlichen Raum (Feuerstelle) oder die Erneuerung von Spielplätzen. Den Projektgemeinden war es ein Anliegen, dass die realisierten Aufwertungen nicht zu einer Verdrängung der bisherigen Bevölkerung führen (vgl. ebd., S. 32 f.).

8. Schlussfolgerungen

In den vorangehenden Kapiteln wurden historische und aktuelle Diskurse aus verschiedenen Bezugswissenschaften dargelegt, welche die Prozesse im Zusammenhang mit der sozialräumlichen Segregation erklären. Die gesammelten Inhalte werden nun anhand der drei Forschungsfragen (Kapitel 1.2) zusammenfassend aufgezeigt und diskutiert. Im Fazit werden dann die aufgearbeiteten Aspekte für eine kritische Positionierung der Sozialen Arbeit verwendet.

8.1 Forschungsfrage 1:

Welche Erklärungsmodelle zur Entstehung von sozialräumlicher Segregation gibt es und wie beziehen sie sich aufeinander? Durch welche aktuellen Tendenzen ist der wissenschaftliche Diskurs in der Segregations- und Armutsforschung gekennzeichnet?

Seit Ende des 19. Jahrhunderts werden mit der damals entstandenen Stadtsoziologie Modelle zur Erklärung von sozialräumlicher Segregation erarbeitet. Grundsätzlich können zwischen eher angebotsorientierten oder eher nachfrageseitig-orientierten Erklärungsmodelle unterschieden werden. Der zeitliche Ablauf dieser theoretischen Modelle zeigt sich nicht nur in der Segregations-, sondern auch in der Ungleichheitsforschung. Die sozialökologische Forschungstradition (Chicago School, ab ca. 1900) befasste sich hauptsächlich mit der Problematik des unkontrollierten Anwachsens von Städten in Nordamerika, die stark durch die Immigration geprägt waren. Dieser Forschungszweig beeinflusste auch die Segregationsforschung im deutschsprachigen Raum bis in die 1980er Jahre hinein stark, und führte oftmals zu Studien, welche die Segregation quantitativ mittels Indizes zu messen versuchte.

Mit Bezug zu Häussermann und Siebel (2004) wurde in Kapitel 2.2.2 dargelegt, dass Mitte der 1960er mit der New Urban Sociology theoretische Arbeiten entstanden, welche die makroökonomische Grundlage stärker gewichteten, und sich auf die Studien von Friedrich Engels und Karl Marx zu Beginn der Industrialisierung bezogen. Obwohl ab den 1980er Jahren diese Konzepte stärker in die Kritik gerieten, können sie für aktuelle Prozesse der Verdrängung (Gentrification) oder zur Erklärung von verstärkten Investitionsschüben gut herangezogen werden (bspw. Holm 2012). Die New Urban Sociology erklärt die sozialen Ungleichheiten mittels struktureller Grundlagen. In der Armutsforschung können zu diesen Theorien die Klassen- und Schichtkonzepte gezählt werden. Unter Einbezug des zyklischen Verlaufs eines Gesellschaftsmodells entstanden diese gesellschaftskritischen Modelle als Reaktion auf die nachlassende, wirtschaftliche Produktivität infolge der Sättigung des Marktes. Die bisher geltenden, normativen Selbstverständlichkeiten wurden somit kritisiert, und eine Anpassung an die neuen Gerechtigkeitsvorstellungen wurde gefordert (Umweltprobleme, Genderfragen, Verschuldung der dritten Welt). Es sind aber auch Autoren aus dieser Forschungsrichtung,

welche die politischen Bestrebungen zur „sozialen Durchmischung“ (was ja grundsätzlich als Indikator für die Verringerung der sozialen Ungleichheit gehalten werden könnte) als versteckte Massnahme für die Aufwertung eines Stadtteils aufdecken.

Ab den 1970er Jahren wurden die politischen Modelle zur Erklärung der Prozesse der Segregation stärker beleuchtet. Den Kommunen wird eine grosse Bedeutung in der Gestaltung des Wohnungsangebotes zugesprochen. Dies verweist auf die enge Verschränkung von Staat und Ökonomie hin. Der Wohnungsbestand und die Wohnungsversorgung kann nicht alleine den Marktmechanismen ausgesetzt werden, da die einkommensschwachen Haushalte in einem liberalisierten Markt keine Wohnung finden würden, die ihren Bedürfnissen angepasst ist. Die Wohnungspolitik kann einerseits sozial abfedernde Aspekte beinhalten, indem bspw. günstige Mietwohnungsangebote gefördert werden, andererseits können auch soziale Brennpunkte dort entstehen, wo aufgrund der behördlichen Zuweisungsprozesse Menschen in prekären Lebenslagen auf engem Raum zusammen wohnen. In Deutschland hat der kommunale Sozialwohnungsbau bis vor wenigen Jahren eine zentrale Rolle in der Wohnungspolitik gespielt. In der Schweiz wird hingegen der gemeinnützige Wohnungsbau indirekt finanziell unterstützt, was die Segregation durch Zuweisungsprozesse vermindert. Über die Mietpreise erfolgt aber eine indirekte Selektion, indem einkommensschwächeren Haushalten bestimmte Wohnungen oder Gebiete nicht zur Verfügung stehen. Die Interventionen zur Verhinderung des Ausschlusses aus dem Wohnungsmarkt haben nach der Wirtschaftskrise der 70er Jahre und der daraus resultierenden Zunahme der armutsbetroffenen Bevölkerung an Bedeutung gewonnen. Die wohlfahrtsstaatlichen Regelungen werden in diesem Jahrzehnt noch weiter ausgebaut, was auch zu einem erhöhten, kommunalen Sozialwohnungsbau führt. Trotzdem zeigen sich aufgrund der zunehmenden Arbeitslosigkeit und des zunehmenden Ausschlusses die Probleme im sozialen Zusammenleben. In den politischen und institutionellen Ansätzen werden neben den ökonomischen Bedingungen die Rolle des Staates und die Zusammenarbeit von Eigentümern, Investoren und Politik thematisiert. Dies sind auch in der aktuellen Situation im deutschsprachigen Raum die zentralen Inhalte der Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklungspolitik.

Ab den 1980er Jahren wurden Modelle entwickelt, die nach den Rational-Choice-Theorien die individuellen, rationalen Entscheidungen bei der Wohnungssuche ins Zentrum stellen. In Abgrenzung zu den oben beschriebenen Modellen wird hier ersichtlich, dass es sich hierbei um nachfrageseitige Erklärungen handelt. Bei der Wohnungssuche wird argumentiert, dass eine bewusste Abwägung der Vor- und Nachteile bei den Wohnungssuchenden abläuft, und in diesem Prozess schlussendlich das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis ausgewählt wird. Diese Erklärungsansätze fokussieren auf die rationalen (monetären) Abwägungen bei der Entscheidungsfindung von Individuen. Die Wahl der Wohnumgebung ist aber neben den wirtschaftlichen Vor- und Nachteilen von vielen anderen, sozial bedingten Zusammenhängen

geleitet, welche so vernachlässigt werden. Diese Erklärungsmodelle sind im Zuge der neoliberalen wirtschaftlichen Wende entstanden. Nach dem zyklischen Gesellschaftsmodell fanden in den 80er Jahren im Wirtschaftsbereich Deregulierungen statt, welche die Implementierung des neuen technologischen Stils fördern sollten (bspw. Forschungen in digitalen Kommunikations- und Datenverarbeitungssysteme). Damit einher ging aber auch ein Abbau des Sozialstaates, der dann damit begründet wurde, dass ein jeder nach rationalen Gesichtspunkten eine Wahlmöglichkeit habe, und zwischen Vor- und Nachteilen abwägen müsse. Die Eigenverantwortung der Individuen wird somit stärker betont. Diese Ideologie der Einzelentscheidungen kann auch von der weiter zunehmenden, sozialen Ungleichheit ablenken. Die Individualisierungsthese nach Ulrich Beck (1983) deutet die Vereinzelung der Individuen so, als sei diese als kulturelle Entwicklung von modernen Gesellschaften zu verstehen. Demgegenüber kann anhand der Zyklustheorie von einer Zunahme der anomischen Spannungen (mit verstärkter Vereinzelung, Auflösung der traditionellen Bindungen) in der wirtschaftlichen Krise ausgegangen werden. Diese Tendenzen sollten aber mit den neu formulierten Gerechtigkeitsvorstellungen und normativen Orientierungen zu Beginn des neuen Gesellschaftsmodells wieder abnehmen. Mit dieser alternativen Deutung werden die strukturellen Bezüge auch für diese sozialen Prozesse (der zunehmenden Individualisierung) verdeutlicht.

Die sozialwissenschaftlichen Forschungen thematisieren in der Folge aber verstärkt die kulturelle Komponente, um bspw. die Wohnstandortpräferenzen zu erklären. Dabei verschwindet die sozialstrukturelle Sichtweise gänzlich aus den Überlegungen. Es lassen sich hier verschiedene Ausrichtungen erkennen. Die Präferenzen infolge der unterschiedlichen Lebensstile thematisieren die Wohnbedingungen und die Segregation auf einer individuellen und ausschliesslich kulturellen Eben. Die Konzepte zum Lebensmilieu betonen ebenfalls die kulturelle Komponente, sie beschreiben aber die soziale Struktur auf der Makroebene. Nollert (2008) beschreibt die Ausdifferenzierung der theoretischen sozialwissenschaftlichen Konzepte ab den 1990er Jahren auch als „individualistic turn“. In der Schweiz wird bspw. mit der Studie von M. Arend (1990) auf die sich zuspitzende Wohnungsnot in den 1980er Jahren reagiert. Es steht die individuumszentrierte Perspektive im Zentrum, indem die erschwerten Zugangsbedingungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen zum Wohnungsmarkt thematisiert werden.

Aktuelle Forschungen in der Armuts- und Segregationsforschung gehen davon aus, dass die soziale Ungleichheit in den letzten Jahren angestiegen ist, und dies hauptsächlich deshalb, weil das verfügbare Einkommen in den unteren Einkommensklassen im Vergleich zu den oberen Einkommenskategorien weniger stark angestiegen ist (vgl. BfS 2012). Auch in den Segregationsforschungen zeigt sich, dass eine stärkere Polarisierung der Wohnverteilung

gemäss der sozioökonomischen Lage stattfindet. Die Wanderbewegungen der Bevölkerung müssen aber grossräumig betrachtet werden. In der Schweiz ist von einer Verdrängung der einkommensschwächeren Haushalte aus den Zentren in die Agglomerationen und in die klein- und mittelgrossen Städten zu erkennen. Die betroffenen Regionen sind auch erkannt (Grossraum Zürich, Genferseegebiet). Der verstärkte Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden und Städten wird als Ursache für die Verdrängung erkannt, und in die wohnungspolitischen Diskussionen einbezogen. Die Programme der Stadtentwicklung, welche sich dem ökonomischen Wettbewerb verpflichtet sehen, gehen eine Zusammenarbeit mit der Gemeinwesenarbeit ein, um die lokale Bevölkerung in die Projekte einzubeziehen, oder um den sozialen Zusammenhalt im Quartier zu fördern. Eine offen gelebte Quartierskultur mit Angeboten für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen wirkt im städtischen Umfeld ebenfalls anziehend, und soll der gesellschaftlich bedingten Vereinzelung entgegen wirken.

8.2 Forschungsfrage 2:

Welche Auswirkungen hat die räumliche Konzentration von Menschen in deprivierten Lebenslagen? Weshalb ist die sozialräumliche Segregation ein Problem, das der gesellschaftlichen Bearbeitung bedarf?

Die Auswirkungen für betroffene Bevölkerungsgruppen können anhand Häussermann (2003) mit den Kontexteffekten umschrieben werden. Die negativen Effekte lassen sich auf drei Ebenen fassen:

In der Aussensicht, das ein Quartier geniesst, und mittels der relativ beständigen Imageprobleme, liegt die erste Benachteiligungsebene. Bewohner eines solchen Quartiers sind von sozialen Vorurteilen der restlichen (Stadt-)Gesellschaft betroffen. Die Wahrnehmung der Öffentlichkeit eines sozialräumlich segregierten Gebietes wird durch die Zunahme der Diskurse um „Parallelgesellschaften“ negativ beeinflusst. Da es in der Schweiz keine im wörtlichen Sinne Parallelgesellschaften gibt, liegt der Verdacht nahe, dass diese Diskurse ideologisch benutzt werden. Gerade im Zusammenhang mit der Angst vor Überfremdung und dem eigenen, sozialen Abstieg, bietet die Rede der Parallelgesellschaft eine Kanalisationsmöglichkeit dieser Ängste.

Die zweite Benachteiligungsebene findet im sozialen Nahraum des Quartiers statt. Durch einseitige Rollenbilder werden Verhaltensweisen vorgelebt, die nur in diesem sozialen Milieu Gültigkeit haben. Die gesellschaftliche Integration fällt dann entsprechend schwer. Dies betrifft vor allem die heranwachsenden Jugendlichen, die ihren Wohn- und Lebensstandort nicht alleine bestimmen können. Aufgrund einer grossen, sozialen Kontrolle und Repression in sozial homogenen Gebieten ist das Ausbrechen aus diesen Verhaltensvorgaben schwierig. Die politische Repräsentation der Quartiersanliegen gelingt schlechter, da in benachteiligten Quartieren aufgrund des hohen Migrantenteils verhältnismässig weniger Bewohner

das Stimm- und Wahlrecht besitzen, und weil die Bereitschaft zur Mitwirkung und aktiven Mitgestaltung bei Menschen in deprivierten Lebenslagen oft geringer ist. Den lokalen Vereinen fehlen auch deshalb die Neuzugänger, und sie können ihre Aktivitäten nur schwieriger ausüben.

Als dritte Ebene, auf der Benachteiligungen in segregierten Gebieten beobachtet werden können, ist die materielle Ausstattung eines Quartiers zu nennen. Damit sind einerseits Belastungen durch Umwelteinflüsse gemeint, wie Lärm und Emissionen durch stark befahrene Durchgangsstrassen, oder die räumliche Nähe zu grossen Industrien. Andererseits führen aber auch fehlende Dienstleistungsangebote wie Einkaufsmöglichkeiten, familienexterne Kinderbetreuungsangebote oder medizinische Versorgungsangebote, unzureichende Anbindungen an den öffentlichen Verkehr und die grosse Distanz zur städtischen Verwaltung dazu, dass höhere, sekundäre Kosten und Benachteiligungen entstehen. Gerade bei Personen mit einem geringen Einkommen sind die höheren Mobilitätskosten infolge der längeren Wege eine grosse, finanzielle Belastung.

Im Methodendiskurs fällt auf, dass bis in die 1970er Jahre hinein die sozialräumliche Segregation im deutschsprachigen Raum nicht als relevantes, gesellschaftliches Problem erkannt wurde. Vor allem die Problematik von Obdachlosen, also randständigen Menschen, wird in der Literatur vermerkt, wobei die angemessene Reaktion auf dieses Problem ein Thema in der sozialarbeiterischen Fachliteratur darstellt. Mit der strukturalistischen Kritik am Wohlfahrtsstaat im Zuge der beginnenden Wirtschaftskrise werden ab den 1970er auch die Prozesse der sozialräumlichen Segregation anhand der einsetzenden Gentrification in deutschen Stadtzentren dargestellt, und die Prozesse erhalten eine gesellschaftliche Perspektive. Ab den 80ern werden aber wieder die individuumszentrierten Perspektiven begünstigt, indem bspw. die Zugangsbeschränkungen von bestimmten Bevölkerungsgruppen thematisiert werden, oder indem auf die kulturellen Unterschiede im Zusammenleben hingewiesen und demzufolge auch eine berechtigte Segregation postuliert wird („freiwillige“ Segregation). Der Unterton der Resignation schwingt in diesen Begründungen mit. Die verstärkte, sozialräumliche Zuwendung ab den 1980ern mit der Ausdifferenzierung ihrer Methoden (Sozialraumorientierung) kann mit Bezug zur Zyklustheorie auch so gedeutet werden, dass aufgrund der zunehmenden, gesellschaftlichen Ungleichheit und dem Legitimationsverlust der Sozialen Arbeit infolge der politischen Deregulierungen (Liberalisierungen, Sozialstaatsabbau) mit der Orientierung am Gemeinwesen eine erhöhte Wirkkraft der Massnahmen erhofft wird. In den aktuellen Debatten werden die sozial-integrativen Massnahmen im Sozialraum mit baulichen Aufwertungstendenzen vermischt und es wird unklar, ob nun die mangelnde soziale Integration der Bewohner, die gesellschaftlich bedingte Segregationsprozesse, oder

die bauliche Aufwertung im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung im Zentrum der Bemühungen steht.

In den empirischen Forschungen zu den Segregationseffekten ist es schwierig zu unterscheiden, welche Benachteiligungen aufgrund des Verbleibs in einem segregierten Gebieten entstehen (als Kontexteffekte), und welche Benachteiligungen aufgrund der sozioökonomischen Lage auftreten, was eher der Sichtweise der New Urban Sociology entspricht. Münch weist beispielsweise darauf hin, dass in US-amerikanischen Studien grössere Benachteiligungen aufgrund des Elterneinflusses, der individuellen Merkmale und weiteren, makroökonomischen Bedingungen nachgewiesen werden konnten, als alleine durch die Kontexteffekte (vgl. Münch 2010, S. 41). Elterneinflüsse und individuelle Merkmale sind aber massgeblich durch fehlende Ressourcen aufgrund einer prekären, sozioökonomischen Lage geprägt, und verweisen somit wieder auf die gesellschaftlich bedingte, soziale Ungleichheit. Dieser Befund kann als Argument dazu dienen, weshalb die sozialräumliche Segregation als problematisch angesehen werden muss, auch da wo sie im individuellen Bewusstsein der Bewohner als freiwillig gewählt, anerkannt wird. Die Konflikte und Abwertungstendenzen zwischen den Bewohner sind in einem benachteiligten Quartier höher, und die medial zitierte „Schicksalsgemeinschaft“ führt nicht automatisch zu vermehrter Solidarität. Aus dieser Perspektive heraus lassen sich mehrere Gründe dafür nennen, weshalb die sozialräumliche Segregation ein soziales Problem sein kann, und deren negativen Effekte gesellschaftlich bearbeitet werden müssen. Es lässt sich zudem festhalten, dass sozialräumliche Segregation gleichzeitig Ursache von Benachteiligungen als auch Folge von Ungleichheit darstellt. Die Tatsache der Segregation (ob sie nun zunimmt oder stabil bleibt) ist für die Betroffenen Teil eines zirkulären Prozesses, der sich auf die ohnehin schon prekäre Lage verfestigend auswirken kann, wenn keine Fördermassnahmen ergriffen werden.

In der aufgearbeiteten Literatur lassen sich verschiedene Begründungen erkennen, weshalb die sozialräumliche Segregation ein gesellschaftlich zu bearbeitendes Problem darstellt.

- Mit dem Argument des Standortwettbewerbes werden hauptsächlich wirtschaftliche Gründe angeführt, weshalb benachteiligte Gebiete mit entsprechenden Massnahmen gefördert werden müssen. Das Imageproblem eines Quartiers kann sich auf die gesamte Stadt ausweiten, und dazu führen, dass steuerkräftige Haushalte und Unternehmen diese Gemeinden meiden. Der ökonomische Wettbewerb kann aber auch als Legitimationsgrundlage dafür dienen, grosse Aufwertungsmassnahmen einzuleiten (die „soziale Durchmischung“ anzustreben), wobei eine Verdrängung der Bevölkerung unterschiedlich stark in Kauf genommen wird. Schliesslich kann mit den als notwendig erachteten, baulichen und infrastrukturellen Aufwertungsmassnahmen eine Verbesserung des Quar-

tierlebens mittels aktivierender und animatorischer Interventionen eingeläutet werden. Dabei wird erkannt, dass das Marktprinzip von Angebot und Nachfrage in einem bedrängten Wohnungsmarkt auch versagen kann. Günstiger Wohnraum wird vor allem in den Zentrumsregionen trotz offensichtlicher, baulicher Mängel stark nachgefragt. Dort sind die erneuerungsbedürftigen Bauten nicht nur für die direkten Bewohner problematisch, sondern ebenso für Stadtplaner, die im Zuge von Aufwertungsmassnahmen mit der schweren Erreichbarkeit von Eigentümern zu kämpfen haben.

In den „Projets urbains“ wird zwischen den unterschiedlichen Interessenlagen der Eigentümer, des Städtebaus, von wirtschaftlichen Investoren und der Bewohner mit ihren lokalen Netzwerken zu vermitteln versucht. Dabei ist die Verdrängung ein offen diskutiertes Problem, das als unumgänglicher Teil der ökonomischen Entwicklung angesehen wird.

- Eine weitere Ebene der Begründungen betrifft konkret die Bewohnerstruktur eines benachteiligten Gebietes. Dabei wird vor allem die mangelnde Integration (fehlende Sprachkenntnisse, Arbeitslosigkeit, deviantes Verhalten) als soziales Problem erkannt. Obwohl in segregierten Gebieten diese Problemlagen gehäuft auftreten, besteht die Gefahr, dass einseitig auf die Defizite der Bewohner eingegangen wird und zu einer individualisierenden Sichtweise von gesellschaftlich bedingter Ungleichheit führt. Der strukturelle Zusammenhang wird so aufgegeben, und medial aufgeladene Themen wie die der Parallelgesellschaften können dann besser greifen. Auch wird in der Literatur festgehalten, dass Quartiere oft heterogener bezüglich ihrer sozialen Struktur sind, als dies von aussen wahrgenommen wird. Wenn diese sozialen und kulturellen Eigenheiten ungenügend wahrgenommen werden und mittels sozialer Durchmischungsstrategien zu verändern versucht werden, kann dies zu einer Entwertung des sozialen Erlebens führen. Die funktionierenden Anteile im Quartierleben laufen so Gefahr, mittels der Interventionen zerstört zu werden. Obwohl grundsätzlich die Abnahme der sozialräumlichen Polarisierung hinsichtlich sozioökonomischer Kriterien zu begrüßen ist, stellt sich für die Interventionen im sozialen Quartiersleben für die Soziale Arbeit die Frage nach ihrer Legitimation. Das Bewohnen von segregierten Gebieten kann auch freiwillig gewählt werden, und die wahrgenommenen Nachteile mit eigenen Lösungen anzugehen versucht werden.
- Als weitere Begründungslinie wird argumentiert, dass der Wohnungsmarkt aus einer kritischen Perspektive ein unvollkommener Markt ist, weshalb die Interessen der schwächeren Bewohner mittels entsprechender Sozialpolitik geschützt werden müssen. In der Schweiz werden aufgrund des WFG (Wohnraumförderungsgesetz) indirekte Finanzhilfen zur Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus gesprochen. Hinzu kommt, dass die Schweiz bspw. im Vergleich zu Deutschland eine geringe Eigentumsquote aufweist, und das Mietrecht für die Eigentümerinteressen liberal ausgestaltet ist. Die Regulierung

von Teilen des Mietwohnungsmarktes für einkommensschwache Haushalte ist deshalb die zentrale Strategie des Bundes. In Deutschland wurde bis vor wenigen Jahren vor allem der kommunale Sozialwohnungsbau als Lösungsstrategie gefördert. Dies führte zu grossflächigen Zuweisungsprozessen (und in der Folge zur Verstärkung von Segregationsprozessen), welche in der Schweiz grösstenteils unbekannt sind.

Mit der Studie zur Ermöglichung des preisgünstigen Mietwohnungsbaus auch in Regionen mit einem angespannten Wohnungsmarkt (geringe Leerstandsquote), sollen die Renditeerwartungen der Investoren mit den Interessen der Bewohner, ebenfalls zentrumsnah zu wohnen, verbunden werden. Dies soll auch zur verbesserten, sozialen Durchmischung auf Quartiersebene beitragen. Aufgrund der geringen, privaten Wohnfläche und der erhöhten, räumlichen Nähe ist in diesen Liegenschaften das soziale Konfliktpotential grösser, wenn die Bewohnerstruktur nicht sorgfältig ausgesucht wird. Es ist zu befürchten, dass ohne Begleitmassnahmen in diesen Liegenschaften konfliktive und unsichere Nachbarschaftsbeziehungen entstehen.

Aufgrund der Verschränkung der Interessenlagen bei der Bearbeitung der sozialräumlichen Segregation ist es deshalb nötig festzuhalten, für wen die beobachtete Segregation oder einzelne Segregationsprozesse ein Problem darstellen. Grundsätzlich verändert jede Intervention in das Quartierleben (auch mit „weichen“ Massnahmen, wie die Vernetzung der Bewohner untereinander, die Ausgestaltung eines Quartiertreffpunktes oder die Ansiedlung gewisser Institutionen und Dienstleistungsanbieter) die soziale Struktur. Wenn diese Interventionen aus einer Bedarfslage der Bewohner resultieren, können sie aus sozialarbeiterischer Perspektive auch legitimiert werden. Die Ziele solcher Interventionen sind dann die Festigung des Quartierlebens, die Vernetzung der Bewohner untereinander, die Aktivierung des Selbsthilfe-Potentials oder die aktive Bearbeitung des negativen Images eines Quartiers auf städtischer Ebene. Weitere Massnahmen aus Sicht der Bewohner können die Verbesserung der infrastrukturellen Ausstattung und der Schutz vor Verkehrslärm oder Umweltverschmutzung sein. Die Planung dieser Ausstattungen ist eine Aufgabe der städtischen Verwaltung, wobei die Soziale Arbeit als intermediäre Instanz dafür eingesetzt werden kann. Die Möglichkeiten und Grenzen der Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bevölkerung in diesen Prozess müssten hierbei aber von Anfang an klar benannt werden.

8.3 Forschungsfrage 3:

Welche diesbezüglichen, aktuellen Interventionen und Fachdiskurse kennzeichnen die Praxis der Sozialen Arbeit in der Schweiz?

In der aktuellen Ausgestaltung der GWA (als Quartiermanager oder in einem Quartierbüro) lassen sich zwei Aktionsebenen unterscheiden. Auf der Basisebene geht es um die Partizi-

pation und Aktivierung der Quartiersbevölkerung, wobei das Ziel die Förderung und Gestaltung des Quartierlebens, sowie die Erhöhung der Identifikation mit dem Quartier und dessen Interessen ist. Diese Methoden weisen eine grosse Ähnlichkeit mit dem klassischen GWA-Konzept in der integrativen Variante (aus den 1970ern) auf.

Auf der intermediären Ebene wird zwischen den Interessen der Quartiersbewohner und der städtischen Verwaltungseinheiten zu vermitteln versucht. Die Kommunikation zwischen Bevölkerung und Behörde wird sichergestellt. Für die Projektverantwortlichen der Quartiersentwicklung stellt diese Fachperson der „verlängerte Arm“ der Verwaltung aber zugleich die „Fühler“ dar, welche die Befindlichkeit der Bevölkerung ermitteln sollen. Eine weitere Aufgabe in der intermediären Rolle ist die Sicherstellung der Mitwirkung der Bevölkerung bei der Quartiersentwicklung. Wenn die soziale Struktur eines Quartiers auch bei eher ökonomisch bedingten Entwicklungsprozessen erhalten werden soll, ist die rechtzeitige Einbindung der Bevölkerung wichtig, damit die Massnahmen mitgetragen werden. In der Projektorganisation der „Projets urbains“ wurde die Quartiersverantwortliche in den meisten Fällen der Bauverwaltung angegliedert (vgl. Interface/evaluanda 2012, S. 15). Die partizipative Einbindung der Wohnbevölkerung in die Entwicklungsprojekte stellt für die Stadtplaner eine Herausforderung dar, weshalb die frühzeitige Zusammenarbeit mit Fachpersonen der Sozialen Arbeit nötig ist. Dabei bleibt zu beachten, dass durch die Einbindung der Wohnbevölkerung Erwartungen geweckt werden, die dann schlussendlich nicht erfüllt werden könnten. Dies verweist auf die gründliche Offenlegung der Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung. Die Stadtteilplanung wird weiter als Querschnittsaufgabe betrachtet, welche die verschiedenen Verwaltungseinheiten betrifft. Neben der Schule, den kirchlichen Stellen, der offenen Jugendarbeit oder den Sozialen Diensten betrifft dies auch die Sicherheits- und Ordnungsdienste, die Bauplanung oder die städtische Liegenschaftsverwaltung. Diese Zusammenarbeit über verschiedene Hierarchie-Stufen hinweg (auch mit der Einbindung der exekutiven Organe) und mit Dritt-Organisationen, stellt eine weitere Herausforderung dar, welche durch die Vermittlung der Sozialen Arbeit sichergestellt werden kann. Es ist zu erwarten, dass die neue Zusammenarbeit Konfliktpotential beinhaltet, da sie durch unterschiedliche, wenn nicht sogar durch widersprüchliche Interessen getragen wird. Die gelingende Kommunikation zwischen den verschiedenen Betroffenen soll dabei angestrebt werden, Vorurteile abgebaut und gegenseitiges Verständnis aufgebaut werden. Im Evaluationsbericht zu den „Projets urbains“ wird von einer veränderten Zusammenbeitskultur gesprochen (vgl. ebd., S. 16 f.).

Diese neuen Kooperationsformen stellen gemäss Thomas Wüst eine Form der Urban Governance mit der Weiterentwicklung der bereits bestehenden Privatisierungstendenzen dar. Bereits im Zuge von New Public Management (NPM) oder von Public Private Partnership (PPP) wurden öffentliche Aufgaben in verschiedener Ausprägung an private Organisationen vergeben (vgl. Wüst 2008, S. 181 f.). Besonders wo die Sicherstellung von sozialen

Gütern betroffen ist, regt sich der kritische Widerstand. Aber auch wo es um den Verkauf von gemeindeeigenem Boden geht, nimmt man mit der Privatisierung den Verlust von Steuerungsmöglichkeiten in Kauf. Wüst trägt mit Bezug zu weiteren Autoren die zentralen Kritikpunkte an den Privatisierungstendenzen bei der Sicherstellung von öffentlichen Aufgaben folgendermassen zusammen (vgl. ebd., S. 190):

Je nachdem welches Modell der Privatisierung gewählt wird, steht die Gewinnorientierung (statt die Gemeinwohlorientierung) stärker im Vordergrund. Die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Interessen werden diffus, was eine Schwächung des etablierten Rechtsstaates bedeutet. Für die Kommunen bedeutet die Privatisierung der Verlust an Steuerungsmöglichkeiten, und für die Bürger stellt der Wechsel zum „Kunden“-Status eine Entmachtung dar. Bei privater Ausführung öffentlicher Aufgabe wird dem Gender-Aspekt zu wenig Beachtung geschenkt. Die Auslagerung von eher lukrativen, öffentlichen Aufgaben vermindert die Quersubventionierung derjenigen Aufgaben, die hauptsächlich mit finanziellen Ausgaben verbunden sind. Bei gewissen Bevölkerungsgruppen verstärkt die private Dienstleistungserbringung die Politikverdrossenheit und das Gefühl, keinen Einfluss zu haben. Durch die Vergabe der öffentlichen Aufgaben an Private wandern auch Know-How, Informationen und Entscheidungsgrundlagen ab. Diese fehlen dann, wenn gemeindepolitische Entscheide bezüglich der Steuerung der Aufgaben gefällt werden müssen. Zuletzt hält Wüst fest, dass die langfristige Perspektive bei der Planung der öffentlichen Aufgaben vernachlässigt wird, wenn einseitig nach ökonomischen, gewinnbringenden Prinzipien entschieden wird. Das Konzept der Urban Governance beinhaltet nach Wüst folgende vier Grundprinzipien, welche für die sozialräumliche Gestaltung von Belang sind: Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung (wobei Wüst festhält, dass es sich hier um eine politische Frage der Vermittlung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Interessen handelt, und nicht unter einfachem Verwaltungshandeln subsumiert werden kann), das Prinzip von New Public Management und Private Public Partnership (mit der funktionalen Auslagerung bestimmter Aufgaben oder formellen Privatisierung gewisser Organisationen mittels Leistungsverträge), die weitergehende Privatisierung auch beim Verkauf von Gemeindeeigentum, sowie der Aufbau von neuen Netzwerken. Wüst verweist dabei aber auf das Bestehen von bereits etablierten Netzwerken, welche sich ihrer Durchschlagskraft sicher sein können (vgl. ebd., S. 179 ff.).

Die Verschränkung der ökonomischen und sozialen Interessen in der Stadtteilentwicklung sowie die aktuelle Privatisierungstendenz führen dazu, dass die Argumente für oder gegen Interventionen vielschichtig und komplex erscheinen. Für eine kritische Sozialarbeit im Sozialraum ist es nötig, dass sie die Diskurse, die hinter den Schlagworten „Parallelgesellschaften“, „Soziale Durchmischung“ oder „Freiwillige Segregation“ durchschauen, und mit lokalem Bezug die verschiedenen Interessenlagen aufdecken kann. Dies trägt dazu bei, dass die

Interventionen und Aufwertungsstrategien als das benannt würden, was sie auch tatsächlich sind. Die erhöhte Transparenz auch gegenüber den betroffenen Quartierbewohnern würde es erlauben, sie für ihre tatsächlichen Interessen zu mobilisieren. Damit verbunden sind Lernprozesse bezüglich der Aufdeckung herrschaftlicher Diskurse, bezüglich der eigenen sozialen Lage und fördert die eigene Interessenartikulation. Die Gestaltung des Stadtbildes, der öffentlichen Räume oder der Grünflächen ist eine Aufgabe des Gemeinwesens, und soll der politischen Regulierung ausgesetzt sein. Es ist auch eine Aufgabe der Sozialen Arbeit, die Gestaltung des Gemeinwesens erneut zu einem öffentlich zu bearbeitenden Thema zu machen. Dies würde den aktuellen Privatisierungstendenzen entgegen laufen. Diese Privatisierungstendenzen sind gemäss der Zyklustheorie als neoliberale Problemlösungsstrategie zu verstehen, indem bisher der öffentlichen Kontrolle unterliegendes Eigentum mit dem Argument des Standortwettbewerbes und der Anwerbung von steuerkräftigen Unternehmen privatisiert wird. Tatsächlich werden aber mittels gleichzeitig stattfindender Steuersenkungen wiederum nur partikulare Interessen der Investoren zur Kapitalverwertung bestärkt. Die strukturelle Einbindung von Bürgerinitiativen und bürgerschaftlichem Engagement in der Bereitstellung von bisher öffentlichen Aufgaben kann die Kritik dieser Bürgerbewegungen gegenüber den gesellschaftlichen Verhältnissen hemmen (vgl. ebd., S. 177). Die Soziale Arbeit setzt sich bei den Aktivierungsmassnahmen im Sozialraum der Gefahr aus, dass dadurch das kritische Potential der Betroffenen verloren geht, oder soziale Bewegungen in ihrer Entfaltung beeinflusst werden. In der intermediären Rolle ist die Soziale Arbeit dieser Spannung ausgesetzt und läuft so Gefahr, den Kontakt zu den Bewohnern und der eigenen Basis zu verlieren. In der aktuellen Bearbeitung von Stadtentwicklungsprojekten in der Schweiz wird dieser Zielkonflikt aber nicht durch den Fachdiskurs reflektiert. Gerade durch die Deregulierungstendenzen der vergangenen Jahre sind erneute Institutionalisierungstendenzen zu erwarten, um die Frage der Gestaltung des Gemeinwesens nach verallgemeinerbaren Interessen wieder stärker in die öffentliche Debatte einzubringen (vgl. Graf 1999, S. 12).

In der Schweiz werden Soziale Durchmischungsstrategien kritisch betrachtet. Mit kleinräumigem Bezug sind die Durchmischungsbemühungen umso stärker in Frage gestellt. Eine Strategie besteht im Ansiedeln von Institutionen oder Dienstleistungsbetrieben in bestimmten Quartieren, um so der Abschottung entgegen zu wirken, oder durch den vermehrten Kontakt mit Bewohnern von anderen Quartieren das negative Image zu relativieren. Wenn man davon ausgeht, dass mit zunehmender Einkommens- und Vermögenspolarisierung auch die sozialräumliche Segregation zunimmt, kann eine bessere soziale Durchmischung von einer verringerten, gesellschaftlichen Ungleichheit zeugen. Es ist aber auch möglich, dass auf-

grund der breiteren Wahlmöglichkeiten auch für einkommensschwächere Haushalte sich Segregation hinsichtlich eigener Lebensstile und –milieus erhält.

Soziale Durchmischung hinsichtlich des sozioökonomischen Status ist auf einer grossräumigen Ebene anzustreben. Dies kann aber nicht durch die Methoden der Gemeinwesenarbeit angegangen werden, sondern muss mittels sozialpolitischer Auseinandersetzungen stattfinden. Indem die sozialen Problemlagen ausschliesslich mit einem lokalen Bezug (Quartier oder Stadtteil) wahrgenommen werden, wird der gesellschaftliche Bezug und damit die sozialpolitische Bearbeitung der sozialen Ungleichheit vernachlässigt.

8.4 Fazit

Für die Soziale Arbeit in der Gestaltung des Gemeinwesens stellt sich im Zuge der erwähnten Privatisierungstendenzen umso stärker die Frage nach ihrer Legitimation. Gerade wenn private Anbieter die bauliche Gestaltung eines Quartiers übernehmen, ist es für Fachleute schwierig zu erkennen, ob die Übernahme dieser Aufgabe nun dem Interesse des Bauträgers nach einem attraktiven Wohnangebot entspringt, oder eine kommunale, sozial-integrative Massnahme mit der funktionalen Delegation an Private darstellt. Es ist verständlich, dass sich die Soziale Arbeit für die Interessen von Privaten und Eigentümern nicht instrumentalisieren lassen will. Gleichzeitig entstehen diese Entwicklungsprojekte auch in Stadtteilen mit baufälligen Liegenschaften, in denen sich die Massnahmen auch aus der Bewohnerperspektive rechtfertigen lassen würden. Ähnlich verhält es sich mit der Förderung von Dienstleistungsorganisationen im Zuge von Aufwertungs- und Quartierentwicklungsprojekten, wie beispielsweise Kinderkrippen oder zielgruppenspezifische Beratungsstellen. Bei einigen Quartierentwicklungsprojekten aus den „Projets urbains“ wurden erst aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs und der Notwendigkeit von sozial verträglichen Aufwertungsmaßnahmen diese Angebote durch die Gemeinden eingeführt. Diesem Dilemma kann sich die Soziale Arbeit nicht entziehen. Die Legitimationsprobleme der Sozialen Arbeit sind Ausdruck der fehlenden, gesellschaftlich abgestützten normativen Basis in der Krise eines Gesellschaftsmodells (V. Bornschiefer). Es ist deshalb gerade jetzt wichtig, dass die Soziale Arbeit den Kontakt zur gesellschaftlichen Basis bei der Entwicklung des Gemeinwesens nicht vernachlässigt.

Wenn im Zuge von Quartierentwicklungsprojekten der Kontakt zu den Eigentümern durch die Bauplanung gesucht wird, kann dadurch der Eindruck entstehen, dass die Gemeinde einige Instandhaltungskosten übernimmt, da sie im Zuge der Aufwertungsstrategie ein eigenes Interesse an der Durchführung dieser Aufgaben hat. Da der Wohnungsmarkt in einigen Gebieten nicht nach den Regeln von Angebot und Nachfrage funktioniert (beispielsweise bei günstigen Mietwohnungen in regional stark angespannten Wohnungsmärkten) ist der Anreiz für bauli-

che Investitionen eher gering. Die Verhandlung der Gemeindeverwaltung mit diesen Eigentümern versetzt sie in eine untergeordnete Rolle, in der sie mit Zugeständnissen die Investitionsbereitschaft ankurbeln muss. Solange keine sicherheitsrelevanten, baulichen Mängel vorliegen, bewegen sich die Verhandlungen zwischen Gemeinde und Eigentümer auf dünnem Eis. Auch die Evaluation der „Projets urbains“ zeigt, dass der Einbezug der Eigentümer-schaft einen kritischen Punkt darstellt, der das ganze Projekt stark verzögern kann.

Da der soziale Wohnungsbau in der Schweiz hauptsächlich über die Wohnbaugenossenschaften gefördert wird (und kein eigentlicher, kommunaler Sozialwohnungsbau besteht), ist das Zusammenspiel zwischen der Sozialen Arbeit und den privaten Eigentümern in der Bereitstellung von angepasstem Wohnraum nötig. Der eingeschlagene Weg über die Verhandlungen mit den involvierten Akteuren kann erfolgsversprechend sein, wenn auch die Interessen der sozioökonomisch benachteiligten Bevölkerung berücksichtigt werden. Die Einführung von gesetzlichen Grundlagen zur stärkeren Einbindung der Eigentümer ist politisch aber eher nicht mehrheitsfähig (siehe Kapitel 6.2.3). Der Aufwand für die Stadtverwaltung zur Kontaktaufnahme ist deshalb gross, und die Verhandlungen können auch einseitig abgebrochen werden. Die Machtverhältnisse am Verhandlungstisch sind ungleich verteilt.

Die Verdrängungsdynamik in der Schweiz hat auch überregionale Auswirkungen, denn in den stark umkämpften Wohnungsmärkten in der Region Zürich und um den Genfersee kann günstiger Wohnraum nur mit einem hohem Aufwand erhalten werden. Die Ausweitung des Problems zeigt umso stärker, dass doch der Wirtschaftsstandort als Motor für Aufwertungs-massnahmen dient. Das föderalistische Mietrecht, aber auch die kantonal geregelte Sozialhilfe, erschwert eine gemeinsame Stossrichtung und eine Bündelung der Interessen in der Bearbeitung dieses Problems. Die liberale Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen zum Schutz der Eigentümerinteressen (Mietrecht) wird in der Schweiz auch weiterhin politisch verteidigt. Die Interessen der Bewohner werden deshalb über lokale Bürgerbewegungen verteidigt werden müssen. Auch in diesem Zusammenhang ist es für die Gemeinwesenarbeit wichtig, die Förderung und Begleitung dieser Initiativen wahrzunehmen. Durch die vorschnelle Einbindung des Engagements in die Quartierarbeitsstrukturen kann das gestalterische Potential der Initiativen verloren gehen. Vielleicht wird auch deshalb in der Evaluation der „Projets urbains“ bei einigen Projekten vor einer Enttäuschung der Bevölkerung gewarnt, wenn den Bewohnern die Grenze ihres Mitspracherechts bewusst wird. Dies gilt es für die Fachkräfte der Sozialen Arbeit zu beachten, damit der nötige Handlungsspielraum verteidigt werden kann.

Literaturverzeichnis

- Alisch, M. (2007): Empowerment und Governance: Interdisziplinäre Gestaltung in der sozialen Stadtentwicklung, in: Baum, D. (Hrsg.) (2007), 305-315
- Alisch, M./Dangschat, J. (2012): Perspektiven der sozialökologischen Segregationsforschung, in: Alisch, M./May, M. (Hrsg.) (2012), 23-50
- Alisch, M./May, M. (Hrsg.) (2012): Formen sozialräumlicher Segregation, Opladen, Berlin & Toronto: Barbara Budrich
- Arend, M. et al. (1990): Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt. Probleme und Massnahmen, Bern
- Baum, D. (Hrsg.) (2007): Die Stadt in der Sozialen Arbeit, Ein Handbuch für soziale und planende Berufe, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- BFM (o.V.) (2007): Bericht Integrationsmassnahmen. Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländer per 30. Juni 2007, unter: [https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/berichte/integration.html#Berichte zur schweizerischen Integrationspolitik](https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/berichte/integration.html#Berichte%20zur%20schweizerischen%20Integrationspolitik) (eingesehen 22.03.2014)
- BfS (Hrsg.) (2012): Einkommensungleichheit und staatliche Umverteilung, Zusammensetzung, Verteilung und Umverteilung der Einkommen der privaten Haushalte, Neuchâtel
- BfS (Hrsg.) (2013): Sozialbericht Schweiz: Aktualisierung der wichtigsten statistischen Informationen, unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=5391> (eingesehen 19.05.2014)
- Bingel, G. (2011): Sozialraumorientierung revisited, Geschichte, Funktion und Theorie sozialraumbezogener Sozialer Arbeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Blandow, R./Knabe, J./Ottersbach, M. (Hrsg.) (2012): Die Zukunft der Gemeinwesenarbeit. Von der Revolte zur Steuerung und zurück?, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bornscher, V. (Hrsg.) (1991): Das Ende der sozialen Schichtung? Zürcher Arbeiten zur Konstruktion von sozialer Lage und Bewusstsein in der westlichen Zentrumsgesellschaft, Zürich: Seismo Verlag
- Brüschweiler, B./Reutlinger, C. (2011): Die Rede von der Parallelgesellschaft – eine raumwissenschaftliche Betrachtung, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit, 6. Jg., (10), 11-28
- BWO (o. V.) (2012): Wohnforschung 2012-2015. Forschungsprogramm des Bundesamtes für Wohnungswesen, unter:

- <http://www.bwo.admin.ch/themen/wohnforschung/00163/index.html?lang=de> (eingesehen 09.04.2014)
- BWO (o. V.) (2013): Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte. Zwischenbericht der Arbeitsgruppe 3. Dezember 2013, unter:
<http://www.bwo.admin.ch/themen/00532/index.html?lang=de> (eingesehen 12.04.2014)
- BWO/Halter/Pensimo (Hrsg.) (2012): „Günstiger“ Mietwohnungsbau ist möglich, Herausforderungen, Perspektiven und Ansätze für die Projektentwicklung im kompetitiven Umfeld zentraler Standorte, unter:
http://www.sia.ch/fileadmin/content/download/themen/energie/DE/guenstig_wohnen_kurzfassung.pdf (eingesehen 26.05.2014)
- Eckardt, F. (Hrsg.) (2012): Handbuch Stadtsoziologie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Farwick, A. (2001): Segregierte Armut in der Stadt, Opladen: Leske + Budrich
- Farwick, A. (2012): Segregation, in: Eckardt, F. (Hrsg.) (2012), 381-419
- Fehren, O. (2008): Wer organisiert das Gemeinwesen? Zivilgesellschaftliche Perspektiven Sozialer Arbeit als intermediärer Instanz, Berlin: Edition Sigma
- Fehren, O. (2013): Gemeinwesenarbeit als Akteurin der integrierten Stadtteilentwicklung, in: Stövesand, S./Stoik, C./Troxler, U. (Hrsg.) (2013), 273-279
- Früchtel et al. (2010): Sozialer Raum und Soziale Arbeit, Textbook: Theoretische Grundlagen, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Galuske, M. (2002): Methoden der Sozialen Arbeit, eine Einführung, 4. Auflage, Weinheim und München: Juventa
- Graf, M. A. (1996): Mündigkeit und soziale Anerkennung, Weinheim und München: Juventa
- Graf, M. A. (1999): Soziale Deregulierung als Entdemokratisierung: Zur Entlastung von Legitimationsdefiziten durch die Ideologie der Ungleichheit, unveröffentlichtes Dokument
- Greiffenhagen, S./Neller, K. (2005): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Güntner, S./Walther, U.-J. (2007): Soziale Stadtpolitik in Deutschland: das Programm „Soziale Stadt, in: Baum, D. (Hrsg.) (2007), 389-400
- Hauri, E. (2009): Akteure im Schweizer Wohnungswesen, in: Eberle, D./Glaser, M.-A. (Hrsg.) (2009): Wohnen – im Wechselspiel zwischen öffentlich und privat, Sulgen: Niggli, 86-96
- Häussermann, H. (2003): Armut in der Grossstadt. Die Stadtstruktur verstärkt soziale Ungleichheit, in: Informationen zur Raumentwicklung, 53. Jg., (3/4), 147-159
- Häussermann, H./Siebel, W. (2004): Stadtsoziologie, eine Einführung, Frankfurt a. M.: Campus

- Hennig, E. (2012): Chicago School, in: Eckardt, F. (Hrsg.) (2012), 95-124
- Heitmeyer, W. et al. (2009): Prekarität, Deprivationserleben und Armut in wirtschaftlich prosperierenden und in abwärtsdriftenden Regionen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 48. Jg., (2), 51-65
- Holm, A. (2009): Soziale Mischung. Zur Entstehung und Funktion eines Mythos, in: Forum Wissenschaft, 26. Jg., (1), 23-26
- Holm, A. (2011): Wohnung als Ware. Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung, in: Widersprüche, 31. Jg., (121), 9-20
- Holm, A. (2012): Gentrification, in: Eckardt, F. (Hrsg.) (2012), 661-687
- Interface/evaluanda (Hrsg.) (2012): Evaluation des Programms «Projets urbains» - Gesellschaftliche Integration in Wohnbieten. Schlussbericht zur 1. Phase (2008-2011), unter:
<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/04414/index.html?lang=de> (eingesehen 16.04.2014)
- Kessl, F./Reutlinger, C. (2007): Raum, Räumlichkeit, Raumordnungen. Warum wir aktuell so viel vom Raum reden, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit, 2. Jg., (2), 41-60
- Kessl, F./Reutlinger, C. (2010): Sozialraum, in: Fritsche, C./Lingg, E./Reutlinger, C. (Hrsg.): Raumwissenschaftliche Basics, eine Einführung für die Soziale Arbeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 247-255
- Krummacher, M. (2007) : Stadtteil- bzw. Quartiermanagement in benachteiligten Stadtteilen, Herausforderung für eine Zusammenarbeit von Stadtplanung und Sozialer Arbeit, in: Baum, D. (Hrsg.) (2007), 360-375
- Lamprecht, M. et al. (2003): Soziale Ungleichheit in der Schweiz, Strukturen und Wahrnehmungen, Zürich: Seismo
- Lenz, M. (2007): Auf dem Weg zur sozialen Stadt. Abbau benachteiligender Wohnbedingungen als Instrument der Armutsbekämpfung, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag
- Löw, M. et al. (2008): Einführung in die Stadt- und Raumsoziologie, 2., aktual. Auflage, Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich
- May, M. (2012): Segregation und Soziale Arbeit: Einschluss und Ausschluss, in: Alisch, M./May, M. (Hrsg.) (2012), 135-156
- Meier, R. (2014): Gemeinnütziger Wohnungsbau und sozialpolitische Wohnunterstützung aus historischer und aktueller Sicht, in: Caritas Schweiz (Hrsg.): Sozialalmanach 2014, Luzern: Caritas Verlag, 227-249
- Münch, S. (2010): Integration durch Wohnungspolitik? Zum Umgang mit ethnischer Segregation im europäischen Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- Nollert, M. (2008): Soziale Entstrukturierung als Mythos - Fallstricke des „individualistic turn“ für die Soziale Arbeit, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit, 3. Jg., (4), 81-94
- Programms Projets Urbains (Hrsg.) (2011): Soziale Mischung und Quartierentwicklung: Anspruch versus Machbarkeit, Bern
- Programm Projets Urbains (Hrsg.) (2013): Quartiere im Brennpunkt: gemeinsam entwickeln, vielfältig gestalten, Bern
- Schönig, W. (2012a): Born to be wild? Aktuelle Varianten, Zielgruppen und Haltungen der Gemeinwesenarbeit, in: Blandow, R./Knabe, J./Ottersbach, M. (Hrsg.) (2012), 29-42
- Schönig, W. (2012b): Die Entwicklung der Armut in Deutschland, in: Blandow, R./Knabe, J./Ottersbach, M. (Hrsg.) (2012), 73-88
- Spitzenberger, E. B. (2010): Gemeinwesenarbeit, Bildung eines Handlungskonzeptes aus der Praxis, Saarbrücken: Verlag für Hochschulschriften
- Stövesand, S./Stoik, C./Troxler, U. (Hrsg.) (2013): Handbuch Gemeinwesenarbeit, Traditionen und Positionen, Konzepte und Methoden, Opladen, Berlin & Toronto: Barbara Budrich
- Troxler, U. (2013): Gemeinwesenarbeit in der Schweiz, in: Stövesand, S./Stoik, C./Troxler, U. (Hrsg.) (2013), 203-212
- Wüst, T. (2008): Wollen und Sollen – Governance und Steuerung im Sozialraum, in: Alisch, M./May, M. (Hrsg.) (2008): Kompetenzen im Sozialraum, Sozialraumentwicklung und –organisation als transdisziplinäres Projekt, Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich, 177-196

Persönliche Erklärung Einzelarbeit

Erklärung der Studierenden zur Master-Thesis-Arbeit

Studierende: Selina Tribbia
(Name, Vorname)

Master-Thesis-Arbeit: Sozialräumliche Segregation in der Schweiz und der Fachdiskurs
der Sozialen Arbeit

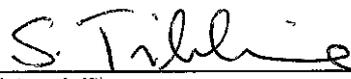
Abgabe: 6. August 2014
(Tag, Monat, Jahr)

Fachbegleitung: Prof. Dr. phil. Christian Vogel
(Dozent)

Ich, obgenannte Studierende, habe die obgenannte Master-Thesis-Arbeit selbständig verfasst.

Wo ich in der Master-Thesis-Arbeit aus Literatur oder Dokumenten *zitiere*, habe ich dies als Zitat kenntlich gemacht. Wo ich von anderen Autoren oder Autorinnen verfassten Text *referiere*, habe ich dies reglementskonform angegeben.

Biel, 4. August 2014


(Unterschrift)