

# ÖREK-Partnerschaft







# **INHALTSVERZEICHNIS**

	Kurzfassung	5
1.	Herausforderung	9
1.1	Eigenes Selbstverständnis	9
1.2	Die ÖREK-Partnerschaft	11
1.3	Zielsetzung und Begleitung der Partnerschaft	11
1.4	Der Arbeitsprozess	13
2.	Rahmenbedingungen und Herausforderungen	17
2.1	Zunahme der gesellschaftlichen Vielfalt	17
2.2	Dynamik des räumlichen Wandels – Vielfalt in Stadt und Land	19
2.3	Integrationsherausforderungen	20
2.4	Raum- und Planungsverständnis	21
3.	Die Partnerschaft vor Ort – praktische Befunde	25
3.1	Die urbane Route	26
3.2	Die ländlich/regionale Route	28
3.3	Feststellungen  Klares politisches Bekenntnis >> "Das Fremde" ist nicht immer "der/die Fremde"  >> Herausforderung öffentlicher Haushalt >> Notwendigkeit integrierter  Strategien >> Geeignete Förder- und Anreizinstrumente >> Herausforderung  StadtRegion >> Wissen als (nicht ausgeschöpfte) Ressource >> Lebensweltliche  Betrachtung >> Vielfalt als Herausforderung im ländlichen Raum	30
4.	Handeln im Raum	33
4.1	Wie kann wo gehandelt werden? Ein Handlungsvorschlag	33
4.2	Programmatische Gestaltungsräume (Makro Ebene) Positionen: Vielfalt als Ressource >> Neue Governance Modelle >> Klarer Politischer Wille Exkurs: Vielfalt: "Wir leben das!" – ein Plädoyer für eine Potentialorientierung Erol Yildiz, Alpen-Adria Universität Klagenfurt Praxiskommentar: Vernetztes Arbeiten in Oberösterreich Renate Müller, Integrationsstelle Oberösterreich	35

4.3	Integrative Handlungsräume (Meso-Ebene)	39
	Positionen: Planung als Querschnittsaufgabe >> Integrierte Konzepte >> Wissen gewinnen Praxiskommentar: ,Raum machen' - Verantwortung durch Mitwirkungsmöglichkeiten Stefan Obkircher, Land Vorarlberg, Abt. Raumplanung und Baurecht Exkurs: Impulse für integriertes Handeln Martina Kocks, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Deutschland	
4.4	Soziale Bezugsräume (MIKRO Ebene)  Positionen: Offenheit für neue/ andere Lebensentwürfe >> Engagement wecken >> Offene Beteiligungsplattformen  Praxiskommentar: Raum erfassen und verstehen Rainer Hauswirth, Stadt Wien, MA 18  Exkurs: Soziales und kreatives Kapital als Vor-Ort-Ressource aktivieren! Philippe Cabane, Basel, Büro für Urbane Strategien	45
4.5	Schnittstellen und Schnittmengen Rahmenbedingungen >> Schnittstellen erkennen >> Schnittstellen bearbeiten >> Schnittmengen gestalten Praxiskommentar: Vielfalt erfordert querschnittsorientiertes Denken und Plar Wolfgang Domian, Stadt Leoben, Stadtamtsdirektion Exkurs: Sozialräumliche Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern - Deutsche Erfahrungen aus zwei Projekten der Schader-Stiftung Sybille Münch, TU Darmstadt	51 nen
5.	Ausblick	61
6.	Anhang	62
6.1	Material und Leseempfehlungen	62
6.2	Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft "Vielfalt und Integration im Raum"	65

# **KURZFASSUNG**

#### HERAUSFORDERUNG UND ARBEITSWEISE

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die Bedingungen städtischer und regionaler Politik tiefgreifend verändert: Globalisierte Wirtschaft, Energieknappheit und eine zunehmende Umweltbelastung sowie die zunehmend internationalisierte und individualisierte Gesellschaft einschließlich des demografischen Wandels schlagen sich nicht nur in Statistiken, sondern auch in den Köpfen der Menschen im Alltag nieder.

Vor dem Hintergrund steigender gesellschaftlicher Vielfalt hat die Stadt- und Regionalentwicklung im Rahmen der Planungs- und Entscheidungsprozesse diesen neuen Herausforderungen Rechnung zu tragen. Aufgrund der sichtbaren sozioökonomischen Polarisierungen und soziokulturellen Ausdifferenzierungen gewinnen für wirtschaftliche, gesellschaftliche und auch raumbezogene Entwicklungsstrategien nicht nur die Integration von Zugewanderten, sondern auch für die Integration von Vielfalt im Raum zunehmend an Bedeutung.

Mit der Initiierung (2010) und Bildung (2011) der ÖREK-Partnerschaft sollen die Themenfelder Vielfalt und Integration im Raum in den Fokus der Raum-und Regionalentwicklungspolitik gerückt werden. In enger Abstimmung mit Kern-AkteurInnen aus Bund, Ländern und Gemeinden ist es Ziel dieser Partnerschaft, die Wissensbasis erfolgreicher Integrationsprozesse vor Ort zu erweitern und die Erkenntnisse anwendungsorientiert für die AkteurInnen der Raumentwicklung aufzubereiten. Damit geht es auch darum, die strukturellen Voraussetzungen horizontaler und vertikaler Vernetzung zwischen den Gebietskörperschaften und AkteurInnen der Raum- und Integrationspolitik zu verbessern.

In enger Kooperation zwischen den MitarbeiterInnen des Kernteams der ÖREK-Partnerschaft, den anwendungsorientierten WissenschaftlerInnen und PlanerInnen der TU Wien und der Universität Innsbruck, dem internationalen Network for Spatial Research Studies (YEAN), dem Interkulturellen Zentrum (IZ) sowie weiteren (lokalen) ExpertInnen in Integrations- und Raumentwicklungsfragen wurde diesen komplexen und vielschichtigen Ansprüchen und Herausforderungen im Themenfeld Vielfalt und Integration im Raum mit einer Werkstatt-Reihe Rechnung getragen.

Dabei haben sich drei entscheidende Themenfelder herauskristallisiert, unter deren Prämisse Fragen und Handlungsstrategien erarbeitet wurden:

- >> Zum einen das Aufzeigen der Anforderungen und Bedürfnisse einer vielfältigen Gesellschaft, die an den eigenen Lebens- und Wirtschaftsraum formuliert werden.
  - Fragen, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden, sind Fragen nach den räumlichen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Lebenslagen und Potenzialen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen im Raum und wie mit räumlicher Planung darauf reagiert werden kann?
- >> Zum zweiten das kritische Überprüfen von Erfahrungswerten, die im Rahmen kooperativer und partizipativer Planungsprozesse gemacht werden und welchen Beitrag sie für eine integrationsrelevante Raumentwicklung leisten können.
  - Wie lassen sich sachbezogene Diskurse einer vorausschauenden und aktiven raumbezogenen Integrationspolitik initiieren und gestalten?
- >> Zum dritten das systematische und praxisnahe Aufarbeiten von Methoden, Instrumenten und bewährten Steuerungsverfahren räumlicher Integrationsprozesse für kommunale MaßnahmenträgerInnen. Wie können die AkteurInnen, die auf unterschiedlichen Ebenen agieren, besser voneinander profitieren und sich gegenseitig in ihrer Arbeit stärker unterstützen. Welche Rahmenbedingungen (strukturell, politisch, administrativ, gesellschaftlich) sind dazu notwendig und müssen strategisch initiiert werden?

Im Mittelpunkt stehen dabei

- >> die Sensibilisierung von MaßnahmenträgerInnen für die räumlichen Aspekte von Zuwanderungs- und Integrationsprozessen und eine daraus resultierende Verantwortung raumbezogener Politiken,
- >> die Unterstützung von MaßnahmenträgerInnen, die raumbezogene Integrationsstrategien und -maßnahmen erarbeiten und umsetzen sowie
- >> die Verbesserung der strukturellen Voraussetzungen für die Koordination relevanter AkteurInnen von Raum- und Integrationspolitiken.

In der ersten Arbeitsphase der wissenschaftlichen Begleitung wurden in drei begleiteten Workshops die räumlichen Herausforderungen, Chancen und Probleme sowie erste Handlungsansätze in den Mittelpunkt gerückt. In einem ersten Zugang wurde dabei vor allem in urbane (W2) und ländlich/regionale Phänomene (W3) unterschieden. Eine "urbane Route" führte zu den Städten Leoben, Innsbruck und Wien; die "ländlich/regionale Route" führte in die Regionen und Gemeinden: Rheintal, Schwarzatal/ Wiener Neustadt und Wels-Land. Dort wurden intensive Recherchen und Vor-Ort-Gespräche geführt; zudem waren AkteurInnen dieser Städte und Regionen in die ÖREK-Partnerschaft eingebunden.

Schließlich wurden während der Jahreskonferenz im Jänner 2013 in Leoben die wesentlichen Erkenntnisse aus den Fallstudien und den Workshops zur Diskussion gestellt und durch Sichtweisen und Kommentare von Mitgliedern der Partnerschaft und externen Fachleuten ergänzt - die Ergebnisse des ersten der beiden Jahre des Projektes sind in diesem Jahresbericht 2012 zusammengefasst.

## GESELLSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGEN & VERÄNDERTES PLANUNGSVERSTÄNDNIS

Mit der Sichtweise auf die Integration vielfältiger Lebensentwürfe, Wertvorstellungen und Verhaltensweisen reagieren Politik und Öffentliche Verwaltungen auf neue gesellschaftliche Herausforderungen, denen man sich stellen will und muss. Die Ursachen für die Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaften sind vielfältig – internationale Arbeitsteilung, Verschiebung der Wirtschaft vom Produktions- zum Dienstleistungssektor und innerhalb dessen zu wissensbasierten Dienstleistungen, Produkten und Prozessen, veränderte Arbeitsbedingungen und -zeiten, Karriereorientierungen und Qualifikationen, steigende Frauenerwerbsquoten und bessere Bildungsniveaus (gerade bei Frauen), verstärkte internationale Wanderungsströme, die sehr unterschiedliche ZuwanderInnen ins Land kommen lassen, worauf mit sehr unterschiedlichen Integrationsstrategien zu reagieren ist, neue Sichtweisen auf Geschlechterrollen, neue Haushaltsformen, Vielfalt der Werte und Lebensentwürfe, der sozialen Milieus und der Lebensstile.

Diese Prozesse haben ihre Ursachen zum einen im globalen Maßstab, zum anderen auf europäischer, nationaler oder regionaler Ebene. Sie finden ihren Niederschlag jedoch "vor Ort" und bilden dort jeweils unterschiedliche Kombinationen von Vielfalt mit entsprechend unterschiedlichen Herausforderungen zu deren Integration.

Politik und Verwaltung reagiert sowohl auf die ökonomischen Herausforderungen zunehmender Wettbewerbsfähigkeit, als auch auf die bisweilen problematischen und schwierigen Integrationsherausforderungen sozialräumlicher Spaltungen und Vielfalt mit zunehmender Erweiterung der Government-Aufgaben durch Governance-Elemente. Intigriert sein sollte zum einen die Zuwanderung von hoch Qualifizierten und zum anderen die Herausforderung, die bestehende gesellschaftliche Vielfalt in ökonomisch nutzbare, kreative Formen miteinzubeziehen.

Die Raumplanung hat sich diesen Herausforderungen des Interessensausgleichs am konkreten Ort sehr früh schon stellen müssen, als sie sich seit den späten 1970er Jahren zunehmend der Aufgabe der Bestandsentwicklung zugewendet hatte. Sie traf in den Altbauquartieren im Rahmen der Sanften Stadterneuerung auf Menschen, die hinter dem gemeinsamen Nenner von eher bescheidenen Haushaltseinkommen sehr unterschiedliche Wert- und Zielvorstellungen hatten. Auch auf der regionalen Ebene übernahm die Raumplanung in Form von Regionalmanagements seit den 1990er Jahren die Aufgabe, unterschiedliche Interessen zu koordinieren (Leader+und Kleinregionen) - Raumplanung wurde zur klassischen Querschnittsmaterie. In dieser Rolle hat die Raumplanung auch umfangreiche Erfahrungen mit den Fachplanungen machen können/müssen, die "in Linie" arbeiten und sehr dezidiert ihre Interessen an den Schnittstellen verfolgen.

#### **ERKENNTNISSE & SCHWERPUNKTSETZUNGEN**

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, die anspruchsvolle Aufgabe der Integration von Vielfalt auf den Raum zu übertragen, an dem sie sichtbar und erlebbar ist, aber eben auch nicht nur ertragen, sondern auch zu einem allseitigen Vorteil auch gelebt werden sollte. Dazu bedarf es aber einer Reihe von Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Prozessen der Umsetzung und Unterstützung, um das Handeln im Raum aller Institutionen und AkteurInnen im Sinne einer Integration von Vielfalt im Raum effektiv und effizient zu unterstützen. Dazu wurde analytisch in

- >> die Makro-Ebene die Ebene der strategischen Entscheidungen, der rechtlichen und finanziellen Rahmensetzungen und der Evaluation (das "Darüber"),
- >> die Meso-Ebene die Ebene des verantwortlichen Handelns und der horizontalen Einbeziehung aller AkteurInnen aus Politik, Verwaltung, lokaler Ökonomie, Zivilgesellschaft und Wissenschaft sowie der Kommunikation "nach oben" und "nach unten" (das "Zentrum") und
- >> die Mikro-Ebene die Ebene der Umsetzung vor Ort, orientiert am Alltag und den Lebenswelten der vielfältigen Menschen vor Ort, mit hoher kommunikativer Fähigkeit und sozialer Kompetenz (das "Darunter") unterschieden.

Die Workshops der Jahreskonferenz wurden nach den drei Ebenen differenziert und um einen weiteren Workshop zu den Schnittstellen und Schnittmengen ergänzt. Eine zentrale Schlussfolgerung wird daraus für die Strukturierung der Arbeit des nächsten Jahres gezogen. Dort wird sich die Arbeit der Partnerschaft auf die Schnittstellen und Schnittmengen der Makro- und der Meso-Ebene sowie der Meso-und der Mikro-Ebene konzentrieren.

Dazu haben sich im Verlauf der einjährigen Arbeit eine Reihe von zusätzlichen Feststellungen ergeben (s. Kap. 3.3), von denen hier nur die wichtigsten aufgezählt und analytisch zusammengefasst werden:

- >>> Klares politisches Bekenntnis zur Vielfalt im Raum die Notwendigkeit hierzu steht oft im Widerspruch zur Umsetzung; gute Beispiele sind ebenso notwendig wie das Vertrauen darin, die parlamentarischen Mehrheiten nicht zu riskieren
- >> Notwendigkeit integrierter Strategien ein prinzipiell breit akzeptiertes Vorgehen, das allerdings an sehr vielen unterschiedlichen Anlässen und Gegebenheiten scheitern kann resp. weniger effizient als notwendig abläuft. Die Mittel zu einer angemessenen personellen und institutionellen Ausstattung reichen oft nicht aus, insbesondere, weil diese Aufgaben nicht zum gemeindlichen Pflichtkanon zählen.
- >> Beachtung der Schnittstellen sowohl für die Strategien als auch für die Umsetzung gilt es, die notwendigen vertikalen und horizontalen Schnittstellen zu identifizieren und an diesen Schnittstellen pro-aktiv, konsensual und integrativ zu arbeiten; oft sind die Schnittstellen (insbesondere zum Feld der Integration) den einzelnen Fachressorts nicht/wenig bekannt; an den Schnittstellen werden vor allem und zuerst die eigenen (kurzfristigen?) Interessen vertreten, dabei wird zu wenig auf die (mittelfristigen) Umweg-Rentabilitäten geachtet.
- >> Geeignete Förder- und Anreizsysteme das Entwickeln dieser Mechanismen ist Bestandteil der strategischen Aufgaben und sollte im Gegenstrom-Prinzip von top down- und bottom up-Prozessen entwickelt werden; hierbei sollte vor allem auch die kooperative Arbeit an den Schnittstellen unterstützt werden; bedeutsam ist jedoch auch

- die Evaluation der eingesetzten Mittelverwendung.
- >> Entwickeln geeigneter Verfahren der Raumbeobachtung aufgrund der sozial selektiven Verräumlichung der sozioökonomischen, soziodemografischen und soziokulturellen Aspekte des gesellschaftlichen Wandels ist es notwendig, über eine gute Information über die jeweiligen sozialräumlichen Settings zu verfügen; diese liegt aber nicht innerhalb der Amtlichen Statistik vor und müsste über Verfahren der Sozialraumanalyse und einer differenzierteren Betrachtung sozialer Gruppen erhoben werden; ohne diese Informationen ist eine maßgeschneiderte Integration von Vielfalt nur schwer möglich.
- >> Von den Schnittstellen zu den Schnittmengen eine übergreifende Integrationsarbeit kann effektiv und effizient nur geleistet werden, wenn sich über die Schnittstellen hinweg neue Governance-Formen bilden; dieses gilt für ressortübergreifende Rahmensetzungen auf der Makro-Ebene ebenso wie die steuernde Verantwortung auf der Meso-Ebene wie auch die Umsetzung vor Ort (Mikro-Ebene).

#### **WIE GEHT ES WEITER?**

Im zweiten Jahr der Partnerschaft wird es um die Diskussion räumlich wirksamer Strategie- und Handlungsansätze, unterschiedlicher Instrumente, Prozesse und AkteurInnen gehen. Damit rückt ein differenzierter Zugang mit den damit verbundenen Fragen nach dem Zusammenspiel der AkteurInnen, nach den Herausforderungen einer integrativen Entwicklungsplanung und nach den strukturellen Voraussetzungen einer bereichsübergreifenden Koordination raumwirksamer AkteurInnen in den Fokus des Programms. Zwei Werkstattgespräche werden als Plattformen der Zusammenarbeit der beteiligten ÖREK-PartnerInnen gestaltet werden; zwischen diesen beiden Werkstätten befassen sich zwei Arbeitsgruppen mit konkreten Handlungsansätzen, -strategien und Instrumenten. Am Ende werden Arbeitspapiere zu raumwirksamen und ebenenbezogenen Handlungsstrategien stehen, welche im Rahmen einer abschließenden Werkstatt erneut mit allen PartnerInnen reflektiert und bezogen auf die fachöffentliche Diskussion zur Jahresveranstaltung 2014 im Rahmen eines Entwurfes zu einem "Memorandum/Handlungsprogramm Vielfalt und Integration im Raum" diskutiert werden soll.

# UMSETZUNG DES ÖREK 2011 - ÖREK-PARTNERSCHAFTEN

Im Jahr 2011 veröffentlichte die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) das "Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2011". Das ÖREK stellt ein strategisches Handlungsprogramm für die gesamtstaatliche Raumordnung und Raumentwicklung in Österreich dar. Das ÖREK 2011 wurde von den Mitgliedern der ÖROK – Bundeskanzler und Bundesministerien, Länder, Gemeinde- und Städtebund, Sozial- und Wirtschaftspartner – sowie unter Beiziehung weiterer Akteure erarbeitet. Das ÖREK 2011 enthält Grundhaltungen und räumliche Ziele sowie als inhaltlichen Kern ein gemeinsames "Handlungsprogramm".

Mit der Veröffentlichung startete die Umsetzung des "ÖREK 2011" im Rahmen von "ÖREK-Partnerschaften". Dabei setzen thematisch befasste ÖROK-Mitglieder sowie weitere Akteure einen oder mehrere Aufgabenbereiche des ÖREK-Handlungsprogramms um.

Gearbeitet wird dabei in Projektarbeitsgruppen - den "ÖREK-Partnerschaften" - die ein, teilweise auch zwei "federführende Partner" leiten. Ziele, Inhalte, Vorgehen und Ergebnisse leiten sich aus dem ÖREK ab, werden durch die Mitglieder der Partnerschaft aber weiter vertieft und konkretisiert.

Die **Zusammenarbeit in den ÖREK-Partnerschaften** orientiert sich an den Grundsätzen kooperativer Zusammenarbeit, des prozesshaften sowie ziel- und ergebnisorientierten Arbeitens, klarer Kommunikation und straffen Managements. Hohe Bedeutung hat darüber hinaus die Verankerung der Ergebnisse im Gesamtrahmen der ÖROK – nur so kann eine weiterführende Implementierung unterstützt werden.

Die ÖREK-Partnerschaft "Vielfalt & Integration im Raum" wendet sich einem für die Raumentwicklung vergleichsweise "jungen" Thema zu: Vor dem Hintergrund immer vielfältiger werdender Lebenswelten wurden unter Federführung des Bundeskanzleramtes Akteure aus Raum- und Integrationspolitik eingeladen, gemeinsame Positionen für den Bereich "Vielfalt & Integration im Raum" zu erarbeiten. Die Basis dazu bildet der im ÖREK-Handlungsprogramm festgehaltene Bereich "Vielfalt und Kohäsion" – Leitlinien & Integrationsstrategien auf lokaler und regionaler Ebene erarbeiten". Der "Jahresbericht I" enthält die wesentlichen Ergebnisse des ersten Arbeitsjahres, wirft daraus abgeleitet aber auch die Kernfragen für das zweite, abschließende Arbeitsjahr auf.

Mag. Markus Seidl (Geschäftsführer)

Mag. Johannes Roßbacher (Geschäftsführer)

#### **HERAUSFORDERUNG** 1

#### EIGENES SELBSTVERSTÄNDNIS 1.1

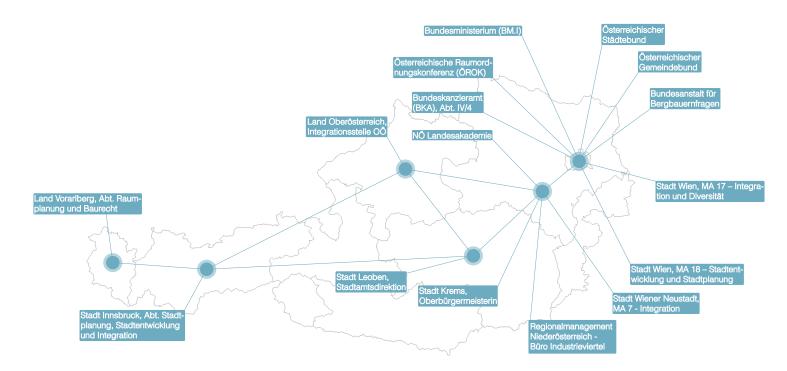
Was hält eine Gesellschaft zusammen und worin begründen sich Ängste und Vorbehalte in einer immer vielfältiger werdenden Welt? Zuwanderung und die Integration gesellschaftlicher Vielfalt erweisen sich zunehmend als eine Herausforderung, der sich zum einen offener gestellt werden sollte, die auf der anderen Seite sehr unterschiedlich angenommen wird und umgesetzt werden kann.

Inwiefern unterscheiden sich Integrationsprozesse gesellschaftlicher Vielfalt in ländlichen Regionen von jenen sehr unterschiedlichen Situationen in urbanen Ballungsräumen? Warum ist dieses in einigen Stadtquartieren kein Thema, während es in anderen wiederholt Anlass für Auseinandersetzungen ist? Mit welchen (sozial-)räumlichen Ansätzen kann man einer immer vielfältiger und ungleicher werdenden (Stadt-)Gesellschaft gerecht werden? Kann die Raumentwicklung hierbei eine steuernde Funktion einer aktiven Zuwanderung und Integration übernehmen? Und: Wenn, ja, wie? Wie kann also Zuwanderung und Vielfalt sowie deren Integration auch zu einer ökonomischen Chance der Stadt- und Regionalentwicklung werden? Vor dem Hintergrund, dass die Sichtweisen vor allem auf die Integrations-Notwendigkeit einzelner (Zuwanderungs-)Kulturen unterschiedlich sind: Wie lassen sich sachbezogene Diskurse einer vorausschauenden und aktiven raumbezogenen Integrationspolitik initiieren und gestalten?

Wir haben es bei der Gestaltung der Integrationsstrategien also mit einer Fülle an Fragen zu tun, die ein komplexes Themenfeld aufspannen und deren Beantwortung einen Disziplinen übergreifenden Verständigungs- und Kooperationsprozess erfordern. Gerade die unter der Prämisse von Vielfalt und Integration stattfindenden Entwicklungsprozesse erfordern eine Reflexion raumwirksamer gesellschaftlicher und sozio-kultureller Phänomene und Herausforderungen, um handlungsbezogene Strategien, Prozesse, Instrumente und Steuerungsmöglichkeiten der Raumentwicklung zu etablieren. In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen der Partizipation und der Gestaltung kommunikativer Planungsprozesse in neuer Vielfalt.

In enger Kooperation zwischen den MitarbeiterInnen des Kernteams der ÖREK-Partnerschaft, den anwendungsorientierten WissenschaftlerInnen und PlanerInnen der TU Wien und der Universität Innsbruck, dem internationalen Network for Spatial Research Studies (YEAN), dem Interkulturellen Zentrum (IZ) sowie weiteren (lokalen) Expertinnen in Integrations- und Raumentwicklungsfragen wurde diesen komplexen und vielschichtigen Ansprüchen und Herausforderungen im Themenfeld Vielfalt und Integration im Raum mit einer Werkstatt-Reihe Rechnung getragen. Hier wurden unter fachlicher Begleitung Ideen und Erfahrungen von außen in eine anwendungsorientierte Debatte um diversitätsorientierte und raumentwicklungsrelevante Herausforderungen und Strategien mit dem Ziel eingebracht, fachspezifische und verfahrensbezogene Wissensbestände und Erfahrungen zusammenzutragen und diese vor Ort aktivieren und pro-aktiv nutzen zu können.

Mit diesem hier vorliegenden Jahresbericht sollen die wichtigsten Schritte, Erfahrungswerte und Ergebnisse des ersten zurückliegenden Jahres (2012) der wissenschaftlichen Begleitung der ÖREK-Partnerschaft zusammengefasst und einen Ausblick auf das zweite und abschließende Jahr gegeben werden.



Darstellung der Institutionen und AkteurInnen, die den Kern der Partnerschaft bilden

#### DIE ÖREK-PARTNERSCHAFT 1.2

Mit der Initiierung (2010) und Bildung (2011) der ÖREK-Partnerschaft sollen die Themenfelder Vielfalt und Integration in den Fokus der Raum-und Regionalentwicklungspolitik gerückt werden. In enger Abstimmung mit Kern-AkteurInnen aus Bund, Ländern und Gemeinden ist es Ziel dieser Partneschaft, die Wissensbasis erfolgreicher Integrationsprozesse vor Ort zu erweitern und die Erkenntnisse anwendungsorientiert für die AkteurInnen der Raumentwicklung aufzubereiten. Damit geht es auch darum, die strukturellen Voraussetzungen horizontaler und vertikaler Vernetzung zwischen den Gebietskörperschaften und AkteurInnen der Raum- und Integrationspolitik zu verbessern.

Ein österreichweites Spektrum relevanter AkteurInnen und MaßnahmenträgerInnen aus Bund, Ländern, Politischen Bezirken und Gemeinden bilden den Kern der Partnerschaft:

#### **BUNDESEBENE**

Bundeskanzleramt (BKA), Bundesinnenministerium (BM.I), Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖREK), Österreichischer Städtebund. Österreichischer Gemeindebund

#### **LANDESEBENE**

Land Vorarlberg, Integrationsstelle Oberösterreich, NÖ Landesakademie, Regionalmanagement Industrieviertel (NÖ)

## **GEMEINDEEBENE**

Stadt Innsbruck, Stadt Leoben, Stadt Wien, Stadt Wiener Neustadt

#### 1.3 ZIELSETZUNG UND BEGLEITUNG DER PARTNERSCHAFT

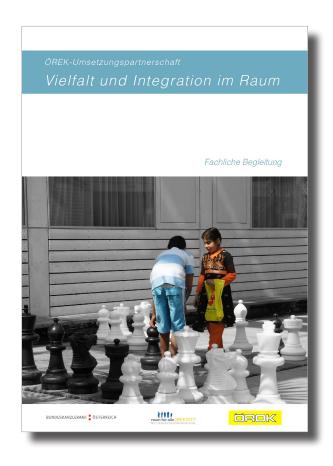
Integrationsprozesse haben immer auch einen räumlichen Bezug. Auch wenn sie durch internationale Phänomene ausgelöst und supra- und national gesteuert werden, geschehen sie vor Ort, werden durch kommunal- und regionalpolitische Maßnahmen und Interventionen mitunter erheblich beeinflusst und finden unter den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der übergeordneten Gebietskörperschaften statt. Die Herausforderungen der Integration werden zudem von den vor Ort lebenden und arbeitenden Menschen wahrgenommen und bewertet; ihnen "den Anderen" wird dabei mit Offenheit, Neugier, Vorbehalt oder Ablehnung begegnet.

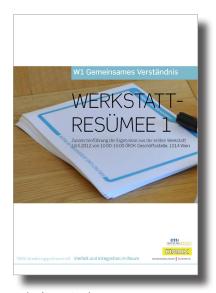
Die ÖREK-Partnerschaft "Vielfalt und Integration im Raum" soll daher aus Sicht der raumbezogenen Politiken und des raumbezogenen Verwaltungshandelns dazu beitragen, die Wissensbasis für erfolgreiche Integrationsprozesse vor Ort zu erweitern, die Erkenntnisse praxisnah und umsetzungsorientiert für die AkteurInnen der Raumentwicklungs-, Regional- und Standortpolitik aufzubereiten und die strukturellen Voraussetzungen für die Politik-Koordination innerhalb der und zwischen den Gebietskörperschaften sowie den zwischen Raum- und Integrationspolitiken auf der Länder- und Bundesebene zu verbessern.

Im Rahmen der Arbeit der ÖREK-Partnerschaft kristallisieren sich drei entscheidende Themenfelder heraus, unter deren Prämisse Fragen und Handlungsstrategien erarbeitet werden:

- >> Zum Ersten das Aufzeigen der Anforderungen und Bedürfnisse einer vielfältigen Gesellschaft, die an den eigenen Lebens- und Wirtschaftsraum formuliert werden.
  - Fragen, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden, sind Fragen nach den räumlichen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Lebenslagen und Potenzialen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen im Raum und wie mit räumlicher Planung darauf reagiert werden kann?
- >> Zum Zweiten das kritische Überprüfen von Erfahrungswerten, die im Rahmen kooperativer und partizipativer













Planungsprozesse gemacht werden und welchen Beitrag sie für eine integrationsrelevante Raumentwicklung leisten können.

Wie lassen sich sachbezogene Diskurse einer vorausschauenden und aktiven raumbezogenen Integrationspolitik initiieren und gestalten?

>> Zum Dritten das systematische und praxisnahe Aufarbeiten von Methoden, Instrumenten und bewährten Steuerungsverfahren räumlicher Integrationsprozesse für kommunale MaßnahmenträgerInnen. Wie können die AkteurInnen, die auf unterschiedlichen Ebenen agieren, besser voneinander profitieren und sich gegenseitig in ihrer Arbeit stärker unterstützen? Welche Rahmenbedingungen (strukturell, politisch, administrativ, gesellschaftlich) sind dazu notwendig und müssen strategisch initiiert werden?

Im Mittelpunkt stehen dabei 1) die Sensibilisierung von MaßnahmenträgerInnen für die räumlichen Aspekte von Zuwanderungs- und Integrationsprozessen und eine daraus resultierende Verantwortung raumbezogener Politiken, 2) die Unterstützung von MaßnahmenträgerInnen, die raumbezogene Integrationsstrategien und -maßnahmen erarbeiten und umsetzen sowie 3) die Verbesserung der strukturellen Voraussetzungen für die Koordination relevanter AkteurInnen von Raum- und Integrationspolitiken.

Die fachliche Begleitung der Partnerschaft erfolgt unter der Prämisse der gegenseitigen Qualifizierung aller Beteiligten. Ein enger Austausch und eine gemeinsame kritische und intensive Auseinandersetzung mit einzelnen Aspekten und Fragestellungen des komplexen Themenfeldes stärken den Wissenstransfer und die Zusammenarbeit. Auf diese Weise werden alle Beteiligten zu zukunftsorientiertem Handeln motiviert.

#### **DER ARBEITSPROZESS** 1.4

Die Arbeit der ÖREK-Partnerschaft wird durch ein Team externer ExpertInnen begleitet und strukturiert. Der Prozess der fachlichen Begleitung ist in verschiedene Sequenzen gegliedert, so dass ein gemeinsamer und interdisziplinärer Wissensgenerierungsprozess gewährleistet werden kann. Im Rahmen von drei der insgesamt sechs geplanten Arbeitswerkstätten wurden jeweils integrations- und raumrelevante sowie strategieorientierte Themenfelder im Kontext räumlicher Integration in den Fokus gerückt. Drei dieser Werkstätten sowie eine Jahresveranstaltung wurden im ersten Jahr durchgeführt.

## >> W1 - GEMEINSAMES VERSTÄNDNIS (18.06.2012)

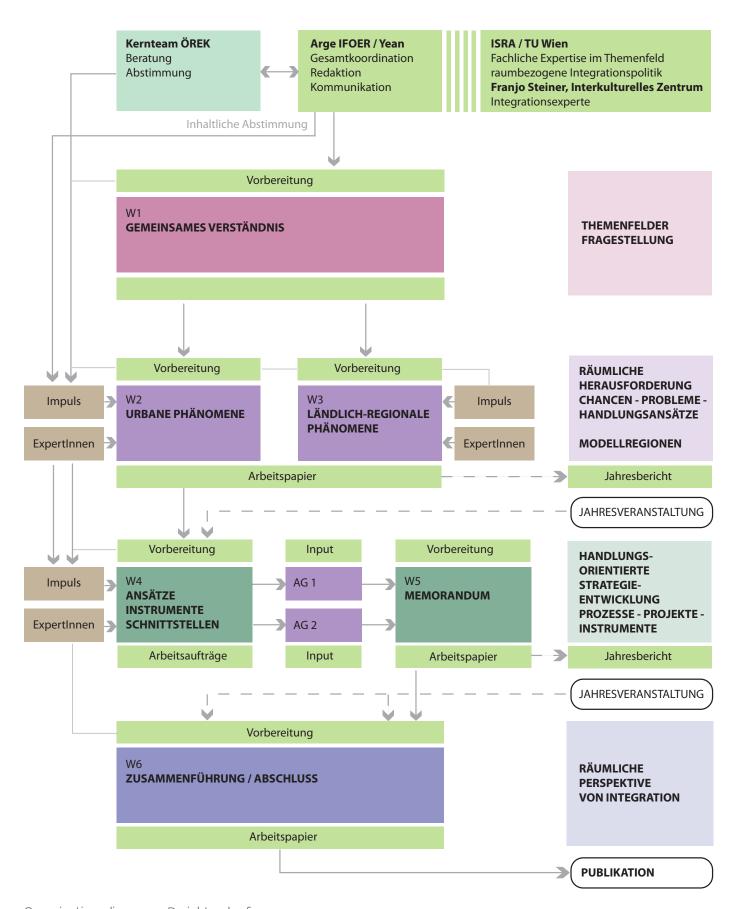
Bei der Kick-off Werkstatt standen vor allem ein gegenseitiges Kennenlernen sowie die Reflexion eines gemeinsamen Verständnisses von Vielfalt, Integration und Raum im Mittelpunkt.

## >> W2 UND W3 - RÄUMLICHE HERAUSFORDERUNGEN (24.09.2012 UND 28.11.2012)

Die räumlichen Herausforderungen sowie die damit verbundenen Chancen und Potenziale wurden ebenso thematisiert wie anhand von Beispielstädten und -regionen erste handlungsorientierte Zugänge zum einen als urbanes Phänomen (W2) und zum anderen als ländlich-regionales Phänomen (W3) herausgearbeitet und diskutiert wurden.

## >> JAHRESKONFERENZ LEOBEN (30.01.2013)

Die Ergebnisse aus den Werkstätten im Jahr 2012 wurden gebündelt und einem breiten Fachpublikum in Form von Vorträgen und Arbeitsgruppengesprächen zur Diskussion gestellt. Ergänzt wurden die Beiträge aus der Partnerschaft durch externe ExpertInnen und KommentatorInnen.



Organisationsdiagramm Projektverlauf

Jede dieser Werkstätten folgte einem systematischen Aufbau: Den Kern bildet eine ganztägige Veranstaltung in themenspezifischen, methodischen Settings, an der das Kern-Team der ÖREK-Partnerschaft und das Begleitteam beteiligt sind. Im Anlassfall werden externe ExpertInnen eingeladen, das spezifische Diskussionsfeld aus ihrer Sicht zu erweitern und zu vertiefen. Den Einstieg in die Werkstattsituation bilden vorbereitete Impulspapiere und Impulsvorträge, in denen die werkstattrelevanten Kernthemen inhaltlich aufbereitet und zugespitzt wurden. In jeweiligen Arbeitsgruppen werden die Themen mit der Partnerschaft vertieft und im Plenum wieder zusammengeführt.

Das Begleitteam hat die inhaltliche Abfolge erarbeitet, die Werkstätten organisiert und moderiert, die Impulspapiere vorbereitet und die Ergebnisse in Arbeitsberichten zusammengefasst. Darüber hinaus wurden die Ergebnisse und Beiträge im vorliegenden Bericht zusammengefasst.

Um den Wissenstransfer in Gang setzen und vertiefen zu können, ist es wichtig, die Ergebnisse nachvollziehbar, handlungs- und praxisorientiert aufzubereiten und so die Arbeit der einschlägigen politischen und Verwaltungseinheiten zu unterstützen.















# 2. RAHMENBEDINGUNGEN UND **HERAUSFORDERUNGEN**

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die Bedingungen städtischer und regionaler Politik tiefgreifend verändert. Die globalisierte Wirtschaft, die Energieknappheit und die zunehmende Umweltbelastung sowie die zunehmend internationalisierte und individualisierte Gesellschaft einschließlich des demografischen Wandels schlagen sich nicht nur in Statistiken, sondern auch in den Köpfen der Menschen im Alltag nieder. Vor dem Hintergrund steigender gesellschaftlicher Vielfalt hat die Raum- und Regionalentwicklung im Rahmen der Planungsund Entscheidungsprozesse diesen neuen Herausforderungen Rechnung zu tragen. Aufgrund der sichtbaren sozioökonomischen und sozialräumlichen Polarisierungen gewinnt gerade die Integration von Zugewanderten für wirtschaftliche, gesellschaftliche und auch raumbezogene Entwicklungsstrategien zunehmend an Bedeutung. Um eine aktive und nachhaltige Politik- und Gestaltungsarbeit auf allen räumlichen Ebenen zu gewährleisten, ist es notwendig, die politischen, strukturellen, ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen und Faktoren in ihrem Zusammenwirken und ihren Wechselwirkungen zu berücksichtigen.

Gegenstand dieses Kapitels ist, diese Rahmenbedingungen knapp darzustellen und die damit verbundenen Herausforderungen zu umreißen.

#### 2.1 ZUNAHME DER GESELLSCHAFTLICHEN VIELFALT

Moderne Gesellschaften werden zum einen aufgrund der Überalterung "grauer", zum anderen aber aufgrund des Wertewandels auch bunter und vielfältiger - das ist mittlerweile eine breit akzeptierte Erkenntnis. Was dies aber darüber hinaus beispielsweise für die in Österreich lebenden Menschen bedeutet, ist bislang allenfalls ausschnitthaft angedacht. In der Folge werden diese Zusammenhänge vor allem vor dem Hintergrund der Herausforderung betrachtet, eine klientelorientierte Sozialplanung und eine integrative Raumplanung aufeinander zu beziehen.

Die gesellschaftlichen Transformationsprozesse und die daraus resultierenden Integrationsherausforderungen sind komplex und vielfältig, denn bedingt durch die Heterogenisierung, Ausdifferenzierung und Individualisierung von Lebensstilen und sozialen Milieus sowie den wachsenden ökonomischen und sozialen Ungleichheiten verändern sich die Anforderungen und Erwartungen an eine politische und administrative Steuerung in unterschiedlicher Weise. Vor dem Hintergrund, dass sich die unterschiedlichen Ausdifferenzierungen über Wohnstandortwahlen resp. -zwänge und Aktivitäten im Raum auch in räumlichen Konzentrationsmustern sozialer Gruppen niederschlagen, ergeben sich neue Integrationsherausforderungen auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen.

Darüber hinaus werden die Interessenslagen sozialer Gruppen nicht nur immer heterogener, sondern sie werden auch unterschiedlich stark thematisiert. Eine politische und administrative Steuerung mit dem Ziel, den gesellschaftlichen Zusammenhang zu stärken, steht vor der zunehmenden Schwierigkeit, den Interessenausgleich zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen zu gestalten.

In einer zunehmend vielfältig werdenden Gesellschaft gibt es zunehmend "Fremdes" und zugleich trägt das umfangreicher und vielfältiger werdende "Fremde" zu einer wachsenden Verunsicherung und Abgrenzung bei (soziologisch: soziale Schließung). Hinzu kommt, dass sich für jede soziale Gruppe "das Fremde" unterschiedlich darstellt: Für die einen ist es "das Neue", für andere die fremden Erziehungsstile, für wieder andere ist es die politische Einstellung, die angemessene Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern oder eben das Zusammenleben mit MigrantInnen im gleichen Stiegenhaus. Das allen Gemeinsame ist: Man möchte sich nach Möglichkeit nicht mit "dem

Fremden" auseinandersetzen müssen - man möchte ihm ausweichen. Das "Fremde" befremdet, verunsichert, macht Angst - all das verhindert Offenheit, Unvoreingenommenheit oder eben auch die Bereitschaft, voneinander zu lernen.

Die Vielfalt im täglichen Leben kann für bestimmte soziale Gruppen also auch Angst oder Ablehnung auslösen. Das passiert vor allem dann, wenn es sehr feste Vorstellungen von "richtigen Leben" gibt, die durch "das Fremde" in Frage gestellt werden. Soziale Gruppen, welche eine prekäre, unsichere oder stigmatisierte Position innerhalb der Gesellschaft innehaben, empfinden sehr häufig eine Verunsicherung von oder Angst vor solchen Menschen, die - neu gekommen - ihnen ihre eher schwache soziale Position auch noch streitig machen. Eine solche Haltung findet wiederum bei solchen Menschen wenig Verständnis, die (aufgrund ihrer sozialen Position resp. ihren Sozialisationserfahrungen) Zugewanderte weniger als Bedrohung empfinden. Diese grundsätzlichen Gegensätze werden in nahezu allen Diskussionen über Zuwanderung und Integration deutlich und prägen in starkem Maße die Möglichkeit, solche Diskurse offensiv zu führen.

Die zunehmende gesellschaftliche Vielfalt überfordert tendenziell also alle soziale Gruppen einer Gesellschaft wenn auch mit unterschiedlicher Intensität und entlang sehr unterschiedlicher Grenzlinien zu "dem Anderen", "dem Fremden". Das wird insbesondere dann deutlich, wenn sich die Ausdifferenzierung der Werte mit sozioökonomischen und sozialräumlichen Prozessen überlagern.

Wenn nun an eine räumliche Intervention gedacht wird, ist es jedoch im ersten Schritt problematisch, dass "gesellschaftliche Vielfalt" aus der Statistik nicht ablesbar ist, denn Vielfalt bezieht sich vor allem auf unterschiedliche Werte (soziale Milieus), Lebensführungen und Verhaltensweisen (Lebensstile). Damit entfällt nicht nur die Frühwarn-Funktion der Statistik, sondern auch ein Instrument, welches eine Priorisierung von Maßnahmen erlaubt. Zudem ist völlig unklar, welcher Umfang und welche Formen gesellschaftlicher Vielfalt positiv und welche sich negativ auf inkludierende Prozesse auswirken.

Soziale Ungleichheiten lassen sich aus der Statistik über Bildungsabschlüsse resp. über Anteile von Arbeitslosen und SozialhilfeempfängerInnen abbilden. Damit werden zwar unterschiedliche Ressourcenverteilungen und ungleiche gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten abgebildet, nicht jedoch ein "Toleranzniveau" und gegenüber welcher Gruppe die Notwendigkeit zur sozialen Abgrenzung besonders wichtig erscheint.

Einen besonderen Stellenwert im Integrationsdiskurs hat die räumliche Konzentration von "AusländerInnen" resp. "Menschen mit Zuwanderungshintergrund". Auch wenn es bislang keine überzeugenden empirischen Belege dafür gibt, dass hohe Konzentrationen integrationseinschränkend sind, entspricht es dem "gesunden Menschenverstand", diese skeptisch bis ablehnend zu betrachten. Der wahre Grund für die geringen Zusammenhänge zwischen dem Ausländeranteil und dem (mangelnden) Integrationserfolg ist jedoch, dass mit diesen statistischen Informationen kein Hinweis auf welche Art von Vielfalt einer lokal verankerten Gesellschaft gegeben werden kann, insbesondere nicht, inwieweit wer sich von der (nicht gemessenen) Vielfalt negativ oder positiv betroffen fühlt. Angesichts zunehmender sozialer Differenzierungstendenzen wird es also immer problematischer, mit Globalvariablen wie beispielsweise AusländerIn vs. InländerIn zu arbeiten. Ein differenzierter Blick auf soziale Gruppen ist zum einen notwendig, zum anderen jedoch durch nicht vorhandenes quantitatives wie qualitatives Datenmaterial erschwert. Es fehlen vor allem grundlegende Informationen darüber, wie Lebenssituationen von MigrantInnen aussehen und den oftmals überforderten Teilen der Aufnahmegesellschaft sowie über deren Erwartungen und Wünsche an die Raumentwicklung.

Vor diesem Hintergrund kann eine Antwort nur in einer differenzierteren Wahrnehmung sozialräumlicher Konfigurationen und darauf aufbauenden "maßgeschneiderten" Umsetzungsschritten gefunden werden. Das oftmals geforderte Konzept der "sozialen Mischung" mag auf den ersten Blick als sinnvoll erscheinen – jedoch erweist sich deren Tragfähigkeit erst nach Kenntnis der vor Ort akzeptablen Vielfalt. Der Vielfalts-Begriff macht es jedoch

schwieriger, vor Ort einen verbindlichen Orientierungsrahmen vorzugeben.

#### DYNAMIK DES RÄUMLICHEN WANDELS - VIELFALT IN STADT UND LAND 2.2

Bedingt durch die zunehmenden Globalisierungstendenzen und den Übergang von einer Industrie- zu einer Dienstleistungsgesellschaft verändern sich u. a. die Zeit- und Raumnutzungsstrukturen innerhalb der Gesellschaften. Diese schlagen sich insgesamt in Prozessen zunehmender Verräumlichung sozialer Ungleichheiten wie veränderten Segregationsmustern, Gentrifikation und Verdrängung sowie Zuwanderung nieder. Damit verändern sich die Bedeutung und Funktionen von Räumen und es ergeben sich immer neue Integrationsherausforderungen. Vor dem Hintergrund, dass für einzelne soziale Gruppen der konkrete Ort an Bedeutung für deren Identifikation gewinnt, entstehen neue Fragen nach den Auswirkungen räumlicher Konzentrationen von bestimmten sozialen Gruppen an einem Ort (Ortseffekte) und welche positiven und negativen Auswirkungen dies für die räumliche Entwicklung bedeutet.

Die Ursachen für Stadt-Land-Unterschiede liegen zum einen an den Differenzen der regionalen Arbeitsmärkte und den Erwartungen der Zugewanderten an die Möglichkeit für eine Erwerbstätigkeit, was sich zudem im Zeitverlauf (Tourismusregionen) oder gerade in schrumpfenden Regionen über das Jahr verändern kann. Ein weiterer Faktor ist die "Toleranzstruktur" in den eher kleinen Gemeinden und inwieweit die Zugewanderten die entscheidende Ab- und Ausgrenzungsdimension für die Alteingesessenen darstellen.

Vor allem für kleine und mittelgroße Städte und Gemeinden außerhalb suburbaner Zonen von Großstädten sowie für den ländlichen Raum ist die Gestaltung des gesellschaftlichen Wandels (sinkende Geburtenraten, steigende Lebenserwartung, sozial selektive Fortzüge etc.) zur zentralen Herausforderung geworden: Gerade junge und gut ausgebildete Menschen wandern tendenziell in große Städte ab – daher nimmt der Anteil älterer BewohnerInnen stetig zu; sinkende EinwohnerInnenzahlen und eine veränderte Bevölkerungsstruktur sind die Folge.

In den eher sozial homogenen Einwohnerstrukturen kleinerer Gemeinden führt das "anders sein" rasch zu einer Ablehnung; Aus- und Abgrenzung können daher deutlicher zu Tage treten. So sind die sozialen Netzwerke dort häufig sehr homogen und liefern für Zugewanderte wenig Anknüpfungspunkte, Um die notwendigen Sprach- und Kinderbetreuungsangebote nutzen zu können, ist oftmals ein hoher Grad an Mobilität notwendig, der vor dem Hintergrund der sozio-kulturellen und sozioökonomischen Situation der Haushalte häufig nicht vorhanden ist. Benachteiligungsphänomene können sich also überlagern. Auf der anderen Seite ist aufgrund der großen Nähe eine tägliche Begegnung eher möglich, was - bei geringer Ablehnung - sich auch positiv auf den Integrationsprozess auswirken kann. Die Grundlagen von Vielfalt, Zuwanderung und Integration sind im ländlichen Raum jedoch weniger gut erforscht und somit liegen wenig systematisch aufgearbeitete empirische Erkenntnisse vor.

Umgekehrt gelten gerade Städte und urbane Orte als Orte der Vielfalt. Ihnen wird daraufhin eine größere Integrationskraft zugeschrieben als den ländlichen resp. regionalen Räumen. In den größeren Städten ist jedoch auch ein wachsender Trend sozialräumlicher Polarisierung und komplexerer Ungleichheitsstrukturen erkennbar, was die zukünftige Integrationsfähigkeit der Städte in besonderer Weise herausfordert. Städtische Wohnungsmärkte stehen aufgrund der Wachstumserwartungen unter besonderen Preisdruck. Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse führen zu einer innerstädtischen Polarisierung unterschiedlichen Ausmaßes. So sind ökonomisch starke Haushalte in der Lage, stigmatisierte und prekäre Viertel zu verlassen und dorthin zu ziehen, wo ihre Kinder bessere Ausgangsbedingungen haben. Den Quartieren der "better offs" stehen Quartiere gegenüber, in denen eher ältere und statusniedrige soziale Gruppen der Autochthonen auf jüngere, familienorientierte, brauchbar gut im Arbeitsmarkt positionierte Zugewanderte treffen.

So kommt es in großen Städten zu dem Paradoxon, dass die sozialen Gruppen, die gegenüber den Zugewanderten geringere Abgrenzungsbedürfnisse haben, in den Quartieren leben, in denen der Ausländeranteil eher niedrig ist und wo die wenigen Zugewanderten einen höheren (Bildungs-)Status aufweisen, während die sozialen Gruppen der Autochthonen, die ein hohes Bedürfnis haben, sich gegenüber den Zugewanderten abzugrenzen, sich oftmals mit ihnen das Stiegenhaus teilen müssen. Als besonders integrationsproblematisch haben sich die Quartiere erwiesen, in denen der Ausländeranteil rasch angestiegen ist (wie beispielsweise im Gemeindebau).

In welchen Quartieren und Nachbarschaften Vielfalt eher "aufgefangen" und positiv wahrgenommen werden kann, bleibt also offen, weil sich Vielfalt immer wieder unterschiedlich darstellt und auf unterschiedlich verteilte sozialräumliche Toleranzkonstellationen trifft, die nicht nur quantitativ bestimmbar sind, sondern sich nach Aus- und Abgrenzungsmustern des "Fremden" richtet.

#### 2.3 **INTEGRATIONSHERAUSFORDERUNGEN**

So vielfältig sozialräumliche Konstellationen sind, so unterschiedlich stellt sich das Verständnis dessen, was eine gelungene oder wünschenswerte Integration ist, sehr unterschiedlich dar. Auch wenn immer wieder auf die Notwendigkeit eines breiten und vielfältigen Verständnisses über gesellschaftliche Vielfalt hingewiesen wurde, reduzierte sich die Diskussion sehr häufig auf die Integration von Zugewanderten. Von der Breite des Verständnisses hängt es aber auch ab, welche und wie viele Gestaltungs- und Handlungsfelder (wie beispielsweise Erziehung und Bildung, Arbeit und Wirtschaft, Soziales und Gesundheit, Wohnen und Siedlungsentwicklung) angesprochen sind.

Damit geht es nicht nur um eine quantitative Herausforderung zur Integration unterschiedlicher Fachpolitiken in eine integrierende Raumplanung, sondern aus den jeweiligen Möglichkeiten, Erfahrungen und Strategien ergeben sich sehr unterschiedliche Herausforderungen zur Integration kommunaler und regionaler Politiken und Verwaltungseinheiten. Neben den finanzielle Ressourcen sind damit unterschiedliche rechtliche Fragen, fachpolitisch immanente Mentalitäten und Sichtweisen (institutioneller Habitus) verbunden, welche sich nicht zuletzt in jeweiligen Praktiken der Entscheidungskulturen und -verfahren und den darin eingebetteten Kommunikations- und Partizipationskulturen zeigen. Auch wenn im Rahmen der Vielfalts-Debatte die Integrationspolitik der Zugewanderten im Vordergrund steht, können die ethnischen Aspekte nicht ausschließlich in den Vordergrund gerückt werden. Es sind vielmehr zum einen die Dimensionen sozialer Ungleichheit (Geschlecht, Alter, Bildung, Einkommen, sozialer Status) angesprochen und zum anderen kulturelle Merkmale wie Religion(sausübung), Sprache, Wertvorstellungen und Lebensstil.

Ziel sollte es sein, die diversen Lebenswelten unterschiedlicher sozialer Gruppen mit ihren Werten im ersten Schritt verstehend nachzuvollziehen, um daraus im zweiten Schritt entsprechende adäguate Handlungserfordernisse und -angebote abzuleiten. So kann der Schlüssel zur Integration darin liegen, die bestehenden sozialen Ungleichheiten und Diskriminierungen abzubauen, denn dort, wo einkommensschwache, sich ausgegrenzt empfindende Autochthone auf sozial und ökonomisch brauchbar in ihren Netzen integrierte Zugewanderte treffen, sind die Integrationsherausforderungen häufig am intensivsten.

Obwohl Österreich ein Zuwanderungsland ist, wurde eine konsistente Integrationspraxis bislang zu selten diskutiert und letztlich nicht systematisch entwickelt. Aufgrund der Umstrukturierung des Arbeitsmarktes verliert dieser als Integrationsinstanz vielerorts an Bedeutung. Zudem verlaufen die Bildungskarrieren und -chancen von MigrantInnen zweiter und dritter Generation meist schlechter als jene der gleichaltrigen ÖsterreicherInnen. Dort, wo Perspektiven gering sind und sich Resignation ausbreitet, erweist sich die Integration als eine besonders anspruchsvolle Herausforderung. Das ist Grund genug, das Zusammenspiel von Integrationspolitik und Raumpolitik zu einer zentralen Herausforderung künftiger Raumentwicklung zu machen.

#### RAUM- UND PLANUNGSVERSTÄNDNIS 2.4

Da von einer Zuwanderung in der Regel andere Gruppen, Regionen und Branchen profitieren als jene, welche - meist vor Ort - die Integrationsarbeit leisten, werden die Vorteile einer gelingenden Integration unterschiedlich gesehen und beurteilt. Das Thema der "Vielfalt im Raum" führt daher wiederholt zu starken normativen und emotionalen Debatten (auch in den eigenen Reihen), was die konsistente Integrations-Politik erschwert, aber nicht verhindern sollte.

Die planerischen Herausforderungen in modernen, hochgradig differenzierten Gesellschaften sind zunehmend komplex und können ausschließlich mit klassischen Instrumenten hoheitlicher Planung und Steuerung nicht mehr bewältigt werden. In den vergangenen Jahren wurden daher eine Reihe unterschiedlicher Erfahrungen gesammelt, mit welchem Instrumentarium und unter welchem planungskulturellen Verständnis integrative Prozesse angestoßen und verstärkt werden können. Dabei ist deutlich geworden, dass der Erfolg integrativer Raumplanungsprozesse von Randbedingungen wie der (politischen) Partizipation und den lokalen Kommunikationskulturen abhängt. Das bedeutet. dass solche Verfahren umso erfolgreicher sind, je intensiver alle Beteiligten kommunizieren und kooperieren und je breiter die Beteiligungsverfahren ausgeprägt sind. Um die unterschiedlichen Interessen, Sicht- und Denkweisen zu integrieren, hat sich zudem eine professionelle (externe) Moderation als hilfreich erwiesen.

Damit die lokale und regionale Politik und Verwaltung den Raum integrationswirksam (mit)gestalten kann, muss zum einen deren eigene Handlungsmöglichkeiten und Ressourcenausstattung betrachtet werden. Zum anderen ist es relevant, wie die Diskurse, Entscheidungen, Maßnahmen und Instrumente innerhalb und außerhalb der Verwaltung horizontal und vertikal miteinander verknüpft sind. Davon ist es abhängig, wie die Herausforderungen der Integration von Vielfalt thematisiert, ausgehandelt und letztlich umgesetzt werden.

#### **RAUMVERSTÄNDNIS**

Ein zentraler Punkt in der Diskussion im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft kreiste immer wieder um die Frage von Raumtypologien bzw. um den Umgang mit der Ressource Raum und von welchem Raum letztlich die Rede ist. So ist die Rede von "Stadt" und gleichzeitig weiß jedeR, dass "Stadt" vielfältig ist, weil Städte raumstrukturell und gesellschaftlich ausdifferenziert sind. Zudem ist die Rede von "Land" bzw. einem "Stadt-Land-Gegensatz" und doch ist klar, dass die räumlich-funktionale Verschränkung maßgeblich ist und man an manchen Orten nicht zwischen "städtisch" und "ländlich" im Sinne einer Raumbeschreibung unterscheiden kann. Zudem sollte unterschieden werden, ob man sich beispielsweise in wachsenden oder schrumpfenden Räumen, in ökonomisch-prosperierenden oder ökonomisch stagnierenden resp. in kulturell offenen oder kulturell geschlossenen Räumen befindet.

Um die Herausforderungen, die hinter der Stadt-Land-Dichotomie stehen, angemessen abdecken zu können, wäre eine städtebaulich-funktionale und sozialräumliche Typologie notwendig, mit der es möglich ist, spezifische Vielfaltskonstellationen und damit verbundene Integrationsherausforderungen zu verdeutlichen. Innerhalb der jeweiligen Kategorien ist die Frage nach der Anschlussfähigkeit der Integrationsherausforderungen in der Raumpolitik, Raumordnung und Raumplanung zu berücksichtigen.

Es bedarf also planerischer und sozial-räumlicher Raumkategorien, um das Handlungsfeld räumlicher Integration und die daraus abzuleitenden Herausforderungen beschreiben und aktiv gestalten zu können. Das heißt, es sollte der Raum in seinen physischen Beschaffenheiten und den administrativen Einheiten betrachtet werden, um zum einen anschlussfähig an aktueller Raumplanung und Raumordnung zu bleiben und entsprechende Maßnahmen adressieren zu können sowie MaßnahmenträgerInnen zu identifizieren.

Zum anderen bedarf es aber auch einer genauen Betrachtung des Bedingungsgefüges eines gesellschaftlich konstruierten Raumes in seinen sozialen, ökonomischen, kulturellen, regulativen und physischen Dimensionen. In diesem Kontext sollten unterschiedliche Denkmodelle diskutiert sowie Maßstabs- und Handlungsebenen lokalisiert werden. Eine reine Typologie nach Gemeindegrößen zum Beispiel erscheint vor dem Ausmaß und der Vielfalt des oben beschriebenen gesellschaftlichen Wandels sowie der integrativen Aufgabe räumlicher Entwicklugsdynamik nicht ausreichend.

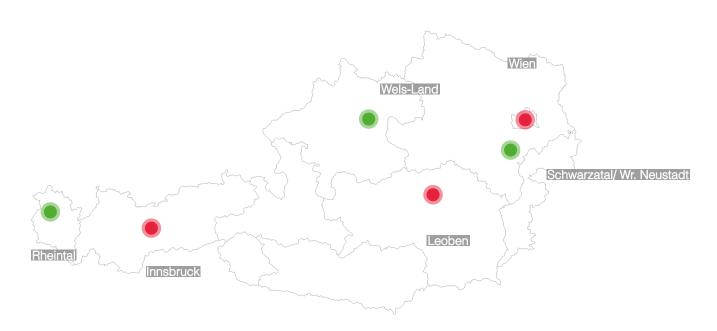
Ebenso ist entscheidend, ob der räumliche Zuschnitt eines Quartiers oder einer administrativ definierten Region oder aber Arbeitsmarktzusammenhänge betrachtet werden. Ausgangspunkt können jeweils territoriale Einheiten unterschiedlicher Maßstabsebene sein: von der Ebene des Quartiers/der Nachbarschaft über die Ebene der Gemeinden und Städte bis hin zur Ebene, auf der vor allem stadtregionale bzw. überregionale Zusammenhänge betrachtet werden. Welche der Ebenen vor- oder nachgeordnet ist, hängt von der Aufgabenstellung der jeweiligen Handelnden ab. Jede Handlungs-Ebene (Meso-Ebene) hat in jedem Fall ein "Darüber" (Makro-Ebene), auf der die Rahmensetzungen, Orientierungen und Strategien gesetzt werden, und ein "Darunter" (Mikro-Ebene), auf der die Entscheidungen, Maßnahmen und Prozesse sichtbar werden.

#### **INTEGRATIONSKONZEPT!?**

Die Phänomene und Herausforderungen, die mit Vielfalt resp. Diversität in einem räumlichen Kontext verbunden sind, sind in der Raumplanung, im Städtebau und in der Architektur sowie in den raumbezogenen Sozialwissenschaften vielfach beschrieben und analysiert worden und in der (Stadt-)Planungspraxis mittlerweile angekommen. In diesem Zusammenhang sind Erklärungs- und Analysemodelle erarbeitet worden, mit denen sich die Verflechtungen der Effekte der Transformationsprozesse und die damit verbundene Vielfalt im Raum, städtischen Orten und öffentlichen Räumen verstehen, analysieren und typologisieren lassen. Hinsichtlich eines "angemessenen räumlichen Integrationsmodells" liefern die Sozial- und Planungswissenschaften jedoch widersprüchliche Positionen. Dies kann zur Ratlosigkeit im politisch-administrativen System sowie in der Planungspraxis führen.

Doch gerade im Zusammenhang mit den sozioökonomischen und sozialräumlichen Polarsierungen gewinnen Integrationsprozesse für die wirtschaftliche, gesellschaftliche und auch raumbezogene Entwicklungsstrategien zunehmend an Bedeutung. Vor allem wurden in größeren Städten umfassende Integrationskonzepte erarbeitet. Mit diesen Ansätzen liegen erste konkrete und praktische Erkenntnisse in der Verknüpfung von Integrations- und Raumpolitiken vor, die hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit kritisch zu überprüfen sind.

Weiterhin stellt sich die Frage, welchen Stellenwert das Themenfeld der Integration in einem gesamtpolitischen Kontext hat bzw. wie es im Vergleich zu anderen Themen gewichtet wird. Zum einen machen die Erfahrungswerte deutlich, dass vor allem in kleineren Gemeinden das Integrationsthema oft "freiwillig" ist und es an fachlich geschultem Personal fehlt. Zum anderen wird hervorgehoben, dass Gemeinden oft neben den Pflichtaufgaben ganz andere Probleme zu lösen haben, als sich mit Integrationsthemen zu befassen. "Integration" wird dennoch meist als Querschnittsmaterie begriffen, die mehrere Handlungsfelder gleichzeitig berührt. Eine raumsensible Integrationspolitik kann dabei behilflich sein, Begegnungs- und Kommunikationsräume ohne Barrieren zu schaffen. Zentrale Fragen sind also: Unter welchen Bedingungen schaffen es Gemeinden, Integrationskompetenz zu leben und andere nicht? Welche Rolle bzw. Verantwortung übernimmt dabei die Gemeinschaft?



Beispielstädte und -regionen, die im Rahmen der "Partnerschaft vor Ort" näher untersucht wurden

# DIE PARTNERSCHAFT VOR ORT - PRAKTISCHE 3. **BEFUNDE**

In der ersten Arbeitsphase der wissenschaftlichen Begleitung der ÖREK-Partnerschaft "Vielfalt und Integration im Raum" wurden vor allem die räumlichen Herausforderungen, Chancen und Probleme sowie erste Handlungsansätze in den Mittelpunkt gerückt. In einem ersten Zugang wurde dabei vor allem zwischen urbanen und ländlichen/regionalen Phänomene unterschieden.

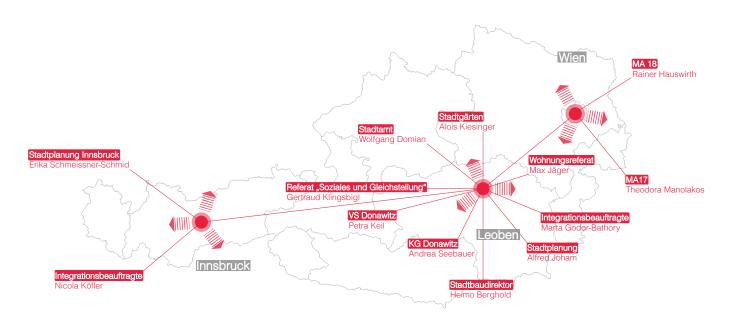
Städte und urbane Orte gelten oftmals als Orte der Vielfalt und ihnen wird eine tendenziell größere Integrationsfähigkeit zugeschrieben als ländlichen Räumen. In jüngster Zeit drohen Städte jedoch ihre klassische Funktion als soziale Nivellierungs- und Integrationsinstanz zu verlieren, weil wichtige Integrationsinstanzen (Arbeit, Wohnen/Nachbarschaft, Schulen und öffentlicher Raum) vor dem Hintergrund oftmals gekürzter Mittel an integrativer Kraft verloren haben, da sie mit wachsenden ökonomischen und sozialen Ungleichheiten sowie mit flexiblen Lebensformen konfrontiert sind. Die Folge sind innerstädtische Ausdifferenzierungen und Polarisierungen unterschiedlichen Ausmaßes, die sich zum einen in räumlichen Konzentrationen von sozial benachteiligten Gruppen, in der Ausgrenzung einkommensschwacher Haushalte sowie in zeitgleich stattfindenden Aufwertungsprozessen widerspiegeln und zum anderen in "Quartieren Gleichgesinnter" durch Mechanismen am Wohnungsmarkt wie Themenwohnen und Formen der "gated communities".

Zuwanderung und damit verbundene Integrationsfragen in ländlichen Räumen sind hingegen - wie oben erwähnt bisher wenig thematisiert worden. Auch wenn die internationale Zuwanderung im ländlichen Raum Österreichs relativ niedrig ist, bleiben auf diese Weise Motive, Bedingungen und auch die räumlichen Auswirkungen bisher wenig erforscht und sind bisher kaum einmal systematisch aufgearbeitet worden. Die Ursachen für die Stadt-Land-Unterschiede als Ziel internationaler Wanderungen liegen maßgeblich an den Differenzen der regionalen Arbeitsmärkte und den Erwartungen der zugewanderten Menschen für Beschäftigung und Integration. Daher entstehen im ländlichen Raum sehr unterschiedliche Bedingungen für Zuwanderung und Integration, die sich zudem im Zeitverlauf saisonal resp. durch den Wegfall industrieller Arbeitsplätze dramatisch ändern können. Zuwanderungs- und Vielfaltsfragen sollten jedoch auch als ländlich-regionales Phänomen begriffen werden, um die räumlichen Herausforderungen, Problemlagen, aber auch die Ressourcen und Potenziale benennen zu können.

Um die unterschiedlichen Phänomene und Bedingungsgefüge deutlich und anschaulich herausarbeiten zu können, wurde mit praktischen Anschauungsbeispielen gearbeitet. In diesem Zusammenhang haben wir uns auf genau jene Städte und ländlichen Regionen konzentriert, die auch in der Partnerschaft vertreten sind, um so auch im Rahmen der partnerschaftlichen Arbeit Synergieeffekte erzielen zu können. Dabei hat das Begleitteam in sechs Städten resp. Politischen Bezirken recherchiert und dabei intensive Gespräche mit den AkteurInnen vor Ort geführt. In den Recherche-Interviews und den Gesprächen vor Ort wurden die spezifischen Herausforderungen in den jeweiligen Referenzstädten und -regionen erörtert. Wie werden "Vielfalt", "Zuwanderung" und "Integration" thematisiert? Wie wird auf die damit verbundenen Ambivalenzen eingegangen? Wird zudem ein Bezug zu Raum(entwicklungs)fragen hergestellt? Welche Herausforderungen werden benannt und als hilfreich für eine 'erfolgreiche' raumrelevante Integrationspolitik angesehen? Welche Konfliktfelder werden benannt?

Der Dank richtet sich hier an die Teilnehmenden der Arbeitsgruppentreffen und den Stakeholdern in den jeweiligen Städten und Regionen, welche sich durchgängig mit großer Offenheit beteiligt, Interviews gegeben und die in Eigeninitiative zusätzliche Gesprächskreise und Unterlagen zusammengestellt haben.

## 3.1 DIE URBANE ROUTE



GesprächspartnerInnen und Institutionen, die vor Ort interviewt wurden

#### **INNSBRUCK**

als Beispiel für eine österreichische Großstadt mit ca. 121.000 EW, die im Kontext des wirtschaftlichen Strukturwandels – allerdings auf sehr beengtem Siedlungsraum – wächst. Sie ist eine Stadt, die lokal starke Konzentrationsprozesse von MigrantInnen aufweist. Darüber hinaus steht Innsbruck für ein Beispiel einer übergreifenden Verwaltungsstelle von "Stadtplanung und Integration".

#### Wichtigste Erkenntnisse:

- >> Da das Thema "Integration" als Querschnittsmaterie etabliert werden soll, wurde zu diesem Zweck die Integrationsstelle in der Stadtplanung angesiedelt, wodurch mögliche Schnittmengen zwischen beiden Themenfeldern sichtbar wurden. Eine gemeinsame Bearbeitung ist derzeit allerdings erst im Entstehen. Die politischen Akteure bekennen sich ausdrücklich zur Verankerung des "Integrationsthemas" innerhalb der Stadtplanung. Besondere Anhaltspunkte und Berücksichtigungen finden beide Handlungsfelder bei der Fortschreibung des "Örtlichen Raumordnungskonzeptes".
- >> Die horizontale Vernetzung der AkteurInnen innerhalb des Magistrates besteht derzeit oftmals nur auf informeller Ebene und ist daher von einzelnen Personen abhängig. Ein Austausch ist gegeben, allerdings sind gemeinsame Strategien sowie formelle, ressortübergreifende Strukturen und Instrumente noch im Entstehen. Erfolgreich verfolgt wurde eine ressort- und ämterübergreifende Strategie bisher mit dem Projekt "Gemeinsam wohnen gemeinsam leben". Im Rahmen dieser richtungsweisenden Zusammenarbeit erarbeiteten verschiedene Ämter in Kooperation mit Wohnbauträgern Instrumente des Diversitätsmanagments für den Bereich "Wohnen".
- >> Es fehlen, wie in fast allen Gemeinden, geeignete Daten und Instrumente, um einerseits die Vielfalt im Raum und die damit verbundenen Herausforderungen zu erfassen und um andererseits geeignete Strategien umzusetzen.

#### LEOBEN

als Beispiel für eine Stadt einer mit ca. 25.000 EW typischen Größe einer österreichischen Mittelstadt, deren Entwicklung stark vom wirtschaftlichen Strukturwandel sowie vom demografischen Wandel geprägt ist und die mit "Schrumpfung" assoziiert wird. Leoben ist ebenso eine Stadt, in der viele MigrantInnen in spezifischen städtischen Quartieren hoch konzentriert leben, was häufig zu sozialräumlichen Problemlagen führt. Überdies steht Leoben für eine Stadt, in der aufgrund der finanziellen Engpässe die kommunalen Spielräume und damit die Steuerungsmöglichkeiten eng werden. Das wirkt sich auf die Entwicklung integrativer Prozesse insofern negativ aus, als diese nicht zu den Pflichtaufgaben einer Stadtgemeinde gehören.

#### Wichtigste Erkenntnisse:

- >> Angesichts begrenzter personeller und finanzieller Ressourcen ist eine Stadt wie Leoben nicht in der Lage, das Aufgabenund Arbeitsfeld der Integration allein zu bewältigen. Die Stadt ist auf Förder- und Impulsprogramme angewiesen. So fungiert die Stadt Leoben als Lead-Partner im Projekt OP-Act.
- >> Das Ansprechen einer pro-aktiven Integrationspolitik ist in einer Stadt wie Leoben schwierig. Um das Handlungsfeld nicht den Gegnern einer offenen Zuwanderungspolitik zu überlassen, sieht sich die Verwaltung genötigt, "Umwege" zu gehen. Im Rahmen ihres Stadtentwicklungs-Leitbildes, dessen zentrale Säulen Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur bilden, wird Migration im Kontext konsensfähiger Thematiken behandelt. Benötigt werden Vorbilder und Handlungsansätze, mit denen das Politik- und Handlungsfeld positiv belegt werden kann.
- >> Aus Sicht der Gemeinde wäre es notwendig, dass die Integrationsthematik seitens der Politik und Verwaltung ganzheitlich betrachtet wird. Die derzeitige vertikale Handlungsfeldorientierung sollte durch eine verstärkte horizontale Vernetzung ergänzt werden.

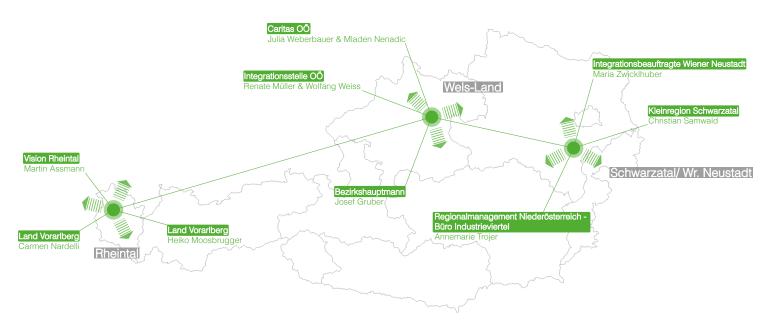
### WIEN

als Beispiel für eine vielfältige Großstadt mit rund 1,7 Mio EW und aufgrund internationaler Zuwanderung stark wachsende und prosperierende Metropole. Wien steht auch für eine Stadt mit Einwanderungstradition. Der Magistrat verfügt über eine Abteilung (MA 17), die sich mit Integrationsfragen und einem Diversitätsmanagement auseinandersetzt und die mit der Magistragsabteilung MA 18 (Stadtentwicklung und Stadtplanung) eng zusammenarbeitet. Die Stadt Wien hat seit 1994 eine Stadträtin für Integration und seit 2004 eine explizite diversitätsorientierte Agenda (Stichwort: integrationsorientierte Diversitätspolitik), die auch ohne Richtlinienkompetenz des Bürgermeisters eine magistratsweite Wirkung entfaltet.

#### Wichtigste Erkenntnisse:

- >> Zuwanderung und Vielfalt ist in Wien wie in jeder anderen Großstadt Alltag und wird daher seitens des Magistrats als "Normalität" dargestellt. Sie sieht die in der Stadt vorhandene Vielfalt als eine enorme kulturelle und wirtschaftliche Ressource an. Letztlich auch aufgrund des Wunsches, die Stadt bezüglich ihrer geopolitischen Lagegunst als "Drehscheibe zwischen Ost und West" zu etablieren, haben sich die LandespolitikerInnen und der Magistrat zu Integration und Vielfalt bekannt. Zwischen den politischen Leitlinien und den Stimmungen in bestimmten Quartieren (vor allem dem Gemeindebau und den in den neuesten, im Rahmen von Bauträger-Wettbewerben erstellten Anlagen, die meist im Miet-Kauf konzipiert sind) besteht jedoch eine hohe Diskrepanz, die allenfalls auf niedrigschwelliger Ebene (Gebietsbetreuungen) bearbeitet wird.
- >> In Wien wurde bereits eine Vielzahl von Instrumenten im Bereich des Integration- und Diversitätsmanagements erarbeitet (Integrations- und Diversitätsmonitoring, Start Wien, Wien Charta, Stadtteilarbeit, Gebietsbetreuungen, Kooperationsprojekte mit der Wirtschaft etc.). Aufgrund fehlender Richtlinienkompetenz des Landeshauptmannes fehlt jedoch eine für alle Magistratsabteilungen und Geschäftsbereiche verbindliche Leitstrategie, von der ausgehend eine diversitätsorientierte Raumentwicklung für alle Maßstabsebenen ausformuliert werden könnte.
- >> Es besteht daher eine Notwendigkeit, integrative Konzepte zu entwickeln und die Zusammenarbeit zwischen den VerwaltungsakteurInnen zu stärken. Eine verbesserte und erweiterte Förderlandschaft kann dieses sicherlich unterstützen.

# 3.2 DIE LÄNDLICH/REGIONALE ROUTE



GesprächspartnerInnen und Institutionen, die vor Ort interviewt wurden

#### WELS-LAND (OBERÖSTERREICH)

als eine dynamische Region im Stadtumlandbereich, die die enge Verknüpfung zwischen der Landes- und der gemeindlichen Ebene in Fragen von Integration und Vielfalt sucht und hier schon auf erste positive Erfahrungen zurückgreifen kann. Es zeigte sich vor allem, dass hier die Rolle der Bau- und Siedlungsentwicklung bei der Frage räumlicher Integration von ZuwanderInnen eine besondere Bedeutung hat.

#### Wichtigste Erkenntnisse

- >> Im regionalen Leitbildprozess ist die Erkenntnis gereift, dass nicht die Region den Unterstützungsbedarf hat, sondern aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten die jeweiligen Gemeinden. Durch die direkte Ansprache können die Eigenheiten und Besonderheiten der Gemeinden stärker in den Blick gerückt werden.
- >>> Für die Verbindung der Landesebene (Programm- und Steuerungsebene) und den Gemeinden (Handlungsebene) wird gerade den Bezirkshauptmannschaften eine zentrale Rolle beigemessen. Der Wunsch nach gemeinsamen Lernprozessen wird sowohl von der Integrationsstelle als auch von den Bezirkshauptmannschaften stark unterstützt. Bezirksplattformen bieten die Möglichkeit für einschlägige Vernetzungstreffen.
- >> Um die räumliche Verteilung der Wohnstandorte der Zugewanderten besser steuern zu können, sollte das Zusammenspiel zwischen der Integrationspolitik und der Raumpolitik jedoch verstärkt und die Wohnbauförderung stärker eingebunden werden

#### VORARLBERG/RHEINTAL

als Beispiel für eine wachsende Region im Transformations- und Lernprozess, die oft als Vorzeigebeispiel für eine gerechte und vernetzte Verteilung der Lasten und Verantwortungen in Integrations- und Raumentwicklungsfragen gilt. Letztlich auch aufgrund der "Vision Rheintal" steht sie ebenso für eine Region, in der kooperativ und vernetzt regionale Strategien erarbeitet

#### Wichtigste Erkenntnisse:

- >> In Vorarlberg kann auf ein breites Erfahrungswissen kommunikativer und kooperativer Raumentwicklung zurückgegriffen werden. Vor allem in der Vision Rheintal wurde mit integrierten Sicht- und Handlungsweisen gearbeitet. Allerdings werden in der Raumentwicklung Integrationsthemen nicht explizit mitgedacht und verankert, auch wenn sie von der Haltung der AkteurInnen her immanent vorhanden sind.
- >> Die Bereiche der Integration sind breit und öffentlich sichtbar gut vernetzt aufgestellt (okay zusammenleben). Umgekehrt spielen hier jedoch räumliche Bezugsthemen allenfalls eine untergeordnete Rolle.
- >> Hinsichtlich der Raumentwicklung wird in Vorarlberg den Mikro-Regionen eine große Verantwortung zugesprochen, auf deren Ebene gemeindeübergreifend Leitbilder und Strategien – sowohl im Rahmen der Raumentwicklung als auch im Bereich der Integration – erarbeitet werden. Diskurse, in denen die Felder bewusst und aktiv vernetzt werden, sind allerdings noch die Ausnahme.

## SCHWARZATAL/ WIENER NEUSTADT (NIEDERÖSTERREICH)

als Beispiel für eine leicht schrumpfende, strukturschwache Region, die im sehr engen Verflechtungsverhältnis mit dem regionalen Zentrum Wiener Neustadt steht. Das Beispiel steht für eine Region, in der vor allem auf kommunaler Ebene Bemühungen und Impulse erkennbar sind, raumrelevante Integrationsthemen als Querschnittsorientierung zu verstehen, die allerdings nicht regional eingebettet und daher eher durch eine "Umwegeprogrammatik" gekennzeichnet sind.

#### Wichtigste Erkenntnisse:

- >> Integration ist sowohl auf regionaler als auch auf kommunaler Ebene zwar ein Thema unter vielen, aber nicht unbedingt mit hoher Priorität bezüglich der Einbeziehung in planerische Vorhaben. Allerdings hat die Kleinregion Schwarzatal im Vergleich zu anderen Kleinregionen das Integrationsthema als sehr wichtig erkannt und reagiert dementsprechend darauf. Bislang ist es jedoch dem "weichen Politikfeld" noch nicht gelungen, dieses in den bestehenden Strukturen zu verankern. Viele Impulssetzungen vor Ort stehen und fallen daher mit der Aktivität von einzelnen Personen.
- >> Es ist wichtig, dass in den Regionalprogrammen (des Landes NÖ) auf die mit Zuwanderung und Integration verbundenen Herausforderungen eingegangen wird und diese Themen in der Gestaltung der Regionalförderung einen Niederschlag finden.
- >> Der Zugang zu den MigrantInnen-Communities wird im ländlichen Raum stark über ihre Vereine gewonnen. Um die Einbindung dieser in Integrationsaktivitäten zu erleichtern, sollte allerdings in einem regionalen Zusammenhang gedacht werden, da die 'Einzugsbereiche' der Vereine nicht allein kommunal sind.
- >> Im Zuge der Wanderungsbewegungen in einem Stadt-Umland-Ausgleich mit Wiener Neustadt entstehen starke Ungleichgewichte, die unterschiedlich berücksichtigt werden. Es fehlt eine gemeinsame regionale Raumentwicklung.

## 3.3 FESTSTELLUNGEN

#### **BREITES POLITISCHES BEKENNTNIS**

Vielfach fehlt bei den regionalen und lokalen politischen AkteurInnen und der Verwaltung ein breites politisches Bekenntnis zu Vielfalt und Integration, welches im Rahmen von Konzept- und Umsetzungsaktivitäten als Unterstützung wegfällt und oftmals notwendige Schritte (vor allem aber nachhaltige Verankerung von Maßnahmenschritten) verhindert. Die Ursache hierfür ist häufig die Befürchtung, dieses Thema offen zu behandeln resp. fehlende Kenntnisse, wie die Integrationsherausforderungen thematisiert werden können, ohne die eigenen politischen Mehrheiten zu gefährden. Es wird das Fehlen von Orientierungen, Vorbildern und Handlungsansätzen bemängelt, mit denen das Politik- und Handlungsfeld von Vielfalt und Integration mehrheitlich positiv belegt werden kann. Die Ursache hierfür sind die in der Gesellschaft vertretenen unterschiedlichen Sichtweisen auf die damit verbundenen Herausforderungen und Vorzüge – auch in den eigenen Reihen der politischen Parteien und der Verwaltungen. Parteipolitische Überlegungen sowie das Interesse, politische Mehrheiten nicht zu gefährden, führen zumindest anfangs dazu, das Thema zu umgehen. Das birgt die Gefahr, dass Gruppierungen, die sich gegen eine gesellschaftliche Vielfalt aussprechen, das Thema bestimmen. Auf Bundesebene lässt sich jedoch in dem im Jahr 2010 beschlossenen Nationalen Aktionsplan für Integration ein klares politisches Bekenntnis wiederfinden, das auf Leistung und Partizipation aller in Österreich lebenden Menschen beruht. Durch die Schaffung des Staatssekretariats für Integration im Jahre 2011 wurden die Integrationsstrukturen weiter ausgebaut und die Arbeit an einer nachhaltigen Integrationsstrategie intensiviert.

### "DAS FREMDE" IST NICHT IMMER "DER/DIE FREMDE"

Der Diskurs hinsichtlich Zuwanderung, Vielfalt und Integration wird häufig von den Menschen pro-aktiv geführt, bei denen Zugewanderte keine große Verunsicherung auslösen. Sie treffen an den Orten, an denen die Integrationsherausforderungen besonders hoch sind, jedoch überwiegend auf die Menschen, die mit den Zugewanderten größere Probleme haben – übrigens gilt dieses (in der Regel wenig beachtet) auch für viele Zugewanderte untereinander. Daraus entstehen oftmals Mißverständnisse über die Vorstellungen einer "gelungenen Integration". Hierbei wird deutlich, dass die von außen Kommenden andere Abgrenzungs-Mechanismen haben, beispielsweise hinsichtlich der Toleranz gegenüber Fremden (resp. parteipolitischen Präferenzen), was Unverständnis auslöst und den Diskurs in der Regel normativ auflädt. Zudem sind die oftmals belastende Integrationsarbeit und der Nutzen der Vorteile von Vielfalt zwischen sozialen Gruppen und damit zwischen ihren Wohn- und Arbeitsräumen ungleich verteilt.

## HERAUSFORDERUNG ÖFFENTLICHER HAUSHALT

Gerade in Zeiten angespannter Haushaltssituationen richtet sich der Fokus auf die Sicherung der Grundversorgung im Rahmen der kommunalen Pflichtaufgaben. Das Themenfeld "Vielfalt und Integration im Raum" und notwendige Investitionen im sozialen und kulturellen Bereich drohen dabei, an Bedeutung zu verlieren, zumal dann, wenn sie hinsichtlich der davon profitierenden Klientel gesellschaftlich umstritten sind und viele, die es betrifft, allenfalls sehr eingeschränkt wahlberechtigt sind.

#### NOTWENDIGKEIT INTEGRIERTER STRATEGIEN

Integration findet auch und gerade vor Ort statt, denn auf lokaler Ebene werden Projekte und Maßnahmen umgesetzt und Erfahrungswerte gesammelt. Dieses geschieht jedoch (zu) häufig, ohne Einbindung in eine integrierte und sektorenübergreifende Gesamtstrategie. Nicht oder unzureichend vernetzte Projekte können daher kaum Synergien erzeugen und bleiben hinsichtlich ihrer Effizienz hinter ihren potenziellen Möglichkeiten zurück. Damit wird zudem eine Querschnitts-Orientierung erschwert, was wiederum die notwendigen integrativen, ganzheitlichen Zugänge in der notwendigen Breite verhindert. So bleiben das umfangreiche Wissen und die breiten Erfahrungen meist unvernetzt und den engagierten "UmsetzerInnen" fehlen Anleitungen zur Prozessgestaltung und Instrumente, mit denen die notwendige Zusammenarbeit entwickelt werden kann.

#### GEEIGNETE FÖRDER- UND ANREIZINSTRUMENTE

Es fehlen in der Regel im Gegenstrom-Prinzip abgestimmte geeignete Förder- oder Anreizinstrumente, mit denen es möglich ist, die Thematik kontinuierlich zu bearbeiten bzw. zu forcieren. Gerade kleinere und mittlere Gemeinden erscheinen aufgrund der stark begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen überfordert, das Themenfeld der Integrations- und Raumentwicklungspolitik aktiv und integrierend zu bearbeiten - aber gerade hier können die damit verbundenen Herausforderungen zu dem alles bestimmenden Konfliktthema werden.

#### HERAUSFORDERUNG STADTREGION

Die mit Integration und Vielfalt verbundenen Herausforderungen können zwar vor Ort bearbeitet werden (Mikro-Ebene), dort liegen aber in der Regel nicht die Ursachen für die möglicherweise auftretende Problematik und dort können sich auch nicht die integrativen Ansätze erschöpfen. Vielmehr müssen die ökonomischen, sozialen und kulturellen Zusammenhänge von Vielfalt und Integration im Raum auf gesamtstädtischer und regionaler Ebene erkannt und den ihnen innewohnenden Herausforderungen begegnet werden (Meso-Ebene). Hier besteht aufgrund der bislang untergeordneten Bedeutung ein großes Potential für einen effizienteren Einsatz der knappen Mittel und eine verbesserte Motivation der Akteurlnnen.

## WISSEN ALS (NICHT AUSGESCHÖPFTE) RESSOURCE

Die gesellschaftliche Vielfalt wird in den Amtlichen Statistiken schon lange nicht mehr angemessen abgebildet. Damit bleiben die Wertevielfalt und die Vielfalt der Lebensstile für eine kommunale und/oder regionale Verwaltung unsichtbar und unbekannt. Damit können auch die gesellschaftlichen Ausdifferenzierungen kleinräumig nicht analysiert werden. So sorgt ein mangelndes Wissen letztlich auch dafür, dass es häufig an der Einsicht über die Notwendigkeit fehlt, im Rahmen planerischen resp. politischen Handelns auf die Vielfalt und Diversität einzugehen und diese verantwortungsvoll zu gestalten.

#### LEBENSWELTLICHE BETRACHTUNG

Internationale Zuwanderung und Integration werden in der Regel so betrachtet, dass die Zugewanderten vor Ort "gute" Wurzeln schlagen sollten (Integration). Oftmals und zunehmend häufiger treten Wanderungen jedoch auch als Mehr-Stationen-Phänomene auf, d.h. zugewanderte Menschen bleiben letztlich aufgrund der Herausforderungen des Arbeitsmarktes nur "vorübergehend" vor Ort. Das bedeutet, dass diese Menschen sich nur teilweise integrieren wollen und werden. Zudem leben Zugewanderte lange mit ihren Emotionen, Wertvorstellungen und Lebensweisen an mehreren Orten (Herkunfts- und Aufenthaltsort - Multi-Lokalität). Um die daraus erwachsende Multi-Identität als Ressource nutzen zu können, sollte dieser Identität Raum gegeben werden - meist wird dieses Potenzial jedoch übersehen. Darüber hinaus sind sie in einer zunehmend vielfältiger werdenden Gesellschaft - je nach sozialer Lebenslage und Milieu - mit unterschiedlichen Ausgrenzungsmechanismen im direkten Zusammenleben konfrontiert, die einer ausdifferenzierteren Betrachtung bedürfen.

#### VIELFALT ALS HERAUSFORDERUNG IM LÄNDLICHEN RAUM

Vor allem in kleineren Gemeinden und im ländlichen Raum, aber auch von an den gesellschaftlichen Rand gedrängten Autochthonen wird die Integration häufig als einseitig zu erbringende Leistung der Zugewanderten angesehen. Die Eigenarten, Lebensweisen, Kenntnisse und Fähigkeiten der Zugewanderten werden dabei als zu kompensierende Defizite und/oder als bedrohlich resp. verunsichernd angesehen ("Wir und die Anderen"). Meist erschöpfen sich die Integrationsbemühungen im Anbieten von Sprachkursen; weitergehende Auseinandersetzungen und Handlungsansätze unterbleiben in der Regel.

Darüber hinaus scheint im Gegensatz zur Landesebene auf der Ebene kleiner Gemeinden die Erkenntnis noch nicht so groß zu sein, dass es einer Verknüpfung der unterschiedlichen Fachressorts in Integrationsfragen bedarf. Best practice Beispiele aus anderen (kleineren) Gemeinden und ein Austausch der Erfahrungen auf der Umsetzungsebene wären hilfreich.



Impressionen aus der Jahrestagung am 30.01.2013 in Leoben

# 4. HANDELN IM RAUM

#### 4.1 INTEGRATION VON VIELFALT UND UNGLEICHHEIT BEDEUTET HANDELN AUF **ALLEN EBENEN**

Das Handeln von Menschen hat immer einen räumlichen Bezug. Das gilt in besonderem Maße, wenn Personen ihren Wohnstandort von einem Ort an einen anderen verlagern. Da mit dem Wohnstandort nicht nur physische Räume (Wohnungen in ihren Grundrissen, Häuser mit ihren Erschließungen und halb-öffentlichen Räumen und das gebaute Umfeld einschließlich der Infrastrukturen und Erreichbarkeiten), sondern auch Lebensweisen und Wertvorstellungen verbunden sind, werden auch Handlungsgewohnheiten an den neuen Ort mit übernommen. Internationale Wanderungen, unterschiedliche Lebensweisen und Lebensstile sorgen dafür, dass insbesondere urbane Orte durch eine große Vielfalt und Ungleichheit zwischen den BewohnerInnen gekennzeichnet sind. Das hat das Zusammentreffen unterschiedlicher Wertvorstellungen über das "richtige Leben", unterschiedlicher Handlungsroutinen und Toleranzniveaus auf engstem Raum zur Folge.

Integration vor Ort bedeutet, mit dieser Vielfalt auf engstem Raum so umzugehen, dass die Bereitschaft zur Integration bei allen sozialen Gruppen bestärkt wird. Damit haben auch Integrationsprozesse immer räumliche Bezüge. Sie geschehen meist vor Ort, werden durch kommunal- und regionalpolitische Maßnahmen und Interventionen initiiert, beeinflusst oder gestützt und finden meist im Zusammenspiel unterschiedlichster AkteurInnen ihre Basis. Daraus entsteht eine Reihe von Fragestellungen:

- >> Was ist notwendig, um die lokalen und regionalen Entscheidungsträger so zu unterstützen, dass sie sich umfassend und vorurteilsfrei auf die Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten einer raumbezogenen Integrationspolitik einlassen können?
- >> Wie lassen sich die Voraussetzungen einer ebenen- und bereichsübergreifenden Koordination der relevanten TrägerInnen von Raum- und Integrationspolitik verbessern?
- >> Wie kann die Entwicklungsplanung auf örtlicher, regionaler und auch nationaler Ebene den Rahmen dafür schaffen, die Integrationsprozesse professionell zu moderieren, um auf diese Weise die Integrationsressourcen effizienter mobilisieren zu können?

In sozialwissenschaftlichen Überlegungen wurden – gerade vor dem Hintergrund der Analyse des Handelns im Raum - in den letzten Jahren gegenüber einem materiellen und "objektiven" Raumverständnis zwei Formen der Erweiterung vorgenommen. Aus der Erkenntnis, dass Menschen sich in ihrem Handeln nicht an objektiven Kriterien eines Ortes ausrichten, sondern ihre jeweiligen Interpretationen sozialräumlicher Realitäten handlungsleitend sind, wird dem euklidischen Verständnis eines "objektiven Raumes" (eindeutiges Bestimmen von Fläche, Richtung, Abstand, Grenzen und Verortung im Erdmaßstab) die jeweilige subjektive Sichtweise gegenüber gestellt. Aufgabe der Sozialwissenschaften ist es nun, angemessene Typologien über Menschen mit ähnlichen Interpretationen sozialräumlicher Situationen zu ermitteln.

Ein weiter wichtiger Aspekt ist, dass empirisch fassbare, objektive Räume (Meso-Ebene) nicht nur von Menschen subjektiv wahrgenommen werden (Mikro-Ebene), sondern dass Räume auch "erzeugt" werden (Makro-Ebene). Ursache hierfür sind einerseits Marktprozesse (Wohnungsmarkt, Bodenmarkt, Arbeitsmarkt), andererseits administratives Handeln (Raumplanung, Wohnbauförderung, Belegungspolitik). Letztlich sind auch ökonomische Prozesse oder auch politische und kriegerische Auseinandersetzung Anlass für internationale Wanderungen (Herkunftsländer und Aufnahmeländer werden im Zuge einer internationalen Arbeitsteilung ebenfalls hergestellt).

Diese Logik des Zusammenspiels aus Makro-, Meso- und Mikro-Ebenen wird nun auch auf die raumbezogene Integration insofern angewendet, als für integrative Orte positive Rahmenbedingungen gesetzt werden können (strategische und finanzielle Rahmen der EU, Bundes- und Länderebene – Makro-Ebene). Zusätzlich wird erwartet, dass die unterschiedlichen Menschen vor Ort – BewohnerInnen ebenso wie die an der Umsetzung integrativer Maßnahmen beteiligten AkteurInnen – so verhalten, dass eine Integration erleichtert wird (Mikro-Ebene). Die strategische und politisch verantwortliche Umsetzung vor Ort durch institutionelle Regelungen und Ressourceneinsatz resp. die Initiierung von integrativen Prozessen obliegt institutionellen AkteurInnen aus regionaler und kommunaler Politik und Verwaltung auf der Ebene der Städte, der Politischen Bezirke und der Mikro-Regionen (Meso-Ebene).

Basierend auf den differenzierten Raum- und Handlungsbezügen (lokal/regional/(inter)national) erfolgt also eine vertiefende Auseinandersetzung mit Steuerungs-, Gestaltungs- und Verhandlungsaufgaben auf drei sowohl räumlichen. als auch inhaltlichen Ebenen:

- >> Als zentrale Ebene wird die Meso-Ebene als integrativ wirksamer Gestaltungsraum angesehen; hier befinden sich die strategisch verantwortlichen Akteurlnnen für die Integrationsprozesse auf der Ebene der Mikro-Regionen und der kommunalen Ebene.
- >> Die Makro-Ebene umfasst als programmatischer Gestaltungsraum das "Darüber" (EU, Bund und Länder); hier werden die Rahmenbedingungen von regionaler und lokaler Politik und Verwaltung auf der Meso-Ebene gesetzt und hier sind die Treiber globaler und nationaler ökonomischer, demografischer, soziokultureller Prozesse wirksam.
- >> Die Mikro-Ebene ist der Ort der konkreten Aushandlungsprozesse und umfasst das "Darunter", das Quartier in seiner institutionellen Organisation und sozialen Netzwerken, die Wohnungsverwaltung und das Hausmanagement vor Ort, die Schulen und andere soziale Einrichtungen, die Unternehmen und die Wohnbevölkerung mit ihren Interessen und mit den Konflikten zwischen den Gruppen.

In der analytischen Zuordnung zu den drei Maßstabsebenen ist es vor allem erforderlich, das Zusammenspiel der drei Ebenen von top-down- und bottom-up-Prozessen zu berücksichtigen. Damit rücken die Schnittstellen und Schnittmengen auf den jeweiligen und zwischen den Maßstabsebenen ins Blickfeld. Es geht dabei vor allem darum, dass die AkteurInnen auf den jeweils darüber gelagerten Ebenen mit ihren top-down-Prozessen angemessene Rahmenbedingungen und Anreizsysteme zur Umsetzung integrationsrelevanter (Raum)Planung initiieren und diese in ihrer Wirksamkeit evaluieren sowie die Verantwortlichkeiten zu klären. In den bottom-up-Prozessen ist die "Passfähigkeit vor Ort" einzuschätzen und es sind kontra-produktive Aspekte aufzuzeigen, um eine maßgeschneiderte Umsetzung zu ermöglichen.

Diese drei Ebenen dienen zudem als analytisches Ordnungssystem für Maßnahmen und Instrumente, die sich aus den vergangenen Werkstätten (W1 bis W3) sowie aus der Jahreskonferenz 2012 ergeben haben. Die Aspekte, Vertiefungsschwerpunkte und Fragen können oftmals mehreren Ebenen zugeordnet werden, um auf diese Weise auf die Notwendigkeit der Beachtung von Schnittstellen zu verweisen, die im Verlaufe der Partnerschaft zu Schnittmengen ausgearbeitet werden sollen.¹ Die Darstellung der Ergebnisse wird zum einen durch Positionen der externen ExpertInnen ergänzt, die vor allem im Rahmen der Jahrestagung die ersten Ergebnisse der Partnerschaft kommentiert und in einen erweiterten Kontext gestellt haben. Zum anderen werden diese Ergebnisse von einzelnen VertreterInnen aus der ÖREK-Partnerschaft heraus kommentiert bzw. ergänzt.

<sup>1</sup> Dem wird insofern Rechnung getragen, als die Meso-Ebene als zentral erkannt wurde und im nächsten Jahr explizit die Schnittmengen aus Makround Meso-Ebene resp. aus Meso- und Mikro-Ebene im Mittelpunkt der Arbeit der Partnerschaft steht.

#### PROGRAMMATISCHE GESTALTUNGSRÄUME (MAKRO-EBENE) 4.2

Die Makro-Ebene umfasst vor allem die politischen und administrativen strategischen Impulse und die Rahmenbedingungen für Politische Bezirke, Mikro-Regionen und Gemeinden. Die dabei notwendigen Programmatiken können auf einer internationalen europäischen Ebene (EU-Politik), einer Bundes- und Länderebene, einer regionalen, aber auch kommunalen Ebene gestaltet werden.

#### **POSITIONEN**

#### VIELFALT ALS RESSOURCE

Der Begriff der Vielfalt ist erst seit kurzer Zeit Bestandteil des Integrationsdiskurses. Dieses hat drei Gründe: Erstens macht es die Verschiebung der lokalen Wirtschaft hin zur (wissensbasierten) Dienstleistungsgesellschaft notwendig, Kreativität als ökonomisch nutzbare Ressource zu begreifen. Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen – und eben durch die Ökonomisierung der Verwaltung auch von Städten, Regionen und Nationalstaaten - wird zunehmend als abhängig von der Fähigkeit zur Innovation angesehen, die wiederum durch das Zusammenwirken von Vielfalt gefördert werden sollte. Durch die Verlagerung des Zuwanderungs- und Integrationsdiskurses auf die Notwendigkeit, gut ausgebildete junge Menschen dauerhaft an die Industriestaaten zu binden, wurde die Integrationsherausforderung zunehmend als notwendig angesehen und daher eindeutig positiv dargestellt. Zu diesem Zweck war es zweitens notwendig, die Integration von AusländerInnen durch den kulturell und eher postmodern-beliebig zu verstehenden Begriff der "Integration von Vielfalt" zu euphemisieren. Dem Diskurs um die Integration von Zugewanderten wurde auf diese Weise die Härte und die normative Zuspitzung genommen, was wiederum die Voraussetzung dafür ist, den Diskurs politikfähiger zu machen. Die Interpretation der wirtschaftlichen Herausforderungen der Standorte und die kulturelle "Entschärfung" haben es daher drittens notwendig gemacht, auf nationaler resp. regionaler Ebene die Integration von Vielfalt als strategische Herausforderung zu begreifen. Auf diese Weise wird eine standortpolitische wirtschaftliche Argumentation mit der Hoffnung verbunden, den normativ aufgeladenen Diskurs über Integration von Menschen fremder Kulturen und Ausländerfeindlichkeit zu entschärfen und ein Stück weit zu umgehen.

Vor diesem Hintergrund wird der Integrationsdiskurs neu überdacht. Vielfalt innerhalb kreativer Produktionsprozesse von (virtuellen) Produkten und/oder Prozessen stehen jedoch unter anderen Rahmenbedingungen als die Notwendigkeit, mit einem Nachbarn, der sich anders verhält als man selbst oder dem gegenüber man Vorbehalte hat, in Frieden und zufrieden zu leben. Diese Gegensätze werden häufig als Dichotomie zwischen Gewinner und Verlierer dargestellt.

"Integration von Vielfalt" ist also mehr als eine reine Fokussierung auf ethnisch-kulturelle Merkmale. Vielmehr treten unterschiedliche Wertvorstellungen, unterschiedliche Lebensstile und soziale Milieus einer sich ausdifferenzierenden Gesellschaft in den Mittelpunkt, die unterschiedliche Ansprüche, Erwartungen und Anforderungen an den Raum formulieren, in dem sie leben. Wenig wird jedoch bei der Verschiebung zur kulturellen Interpretation der gesellschaftlichen Differenzen bedacht, dass es unter diesen Bedingungen immer schwieriger wird, eine verbindliche Leitbild-Orientierung zu formulieren und umzusetzen: Wie vielfältig darf die Vielfalt an einem spezifischen Ort sein? Wer akzeptiert welches Ausmaß und welche Ausprägung von Vielfalt und wer nicht? Welche Vielfalt kann und sollte sanktioniert werden, weil sie den Zusammenhalt der Gesellschaft vor Ort überstrapaziert?

Diese Fragen werden in der Regel noch ausgespart. Es geht vielmehr um die Frage, wie die Vielfalt der Werte, Talente und Ressourcen für möglichst viele soziale Gruppen positiv dargestellt werden können. Es geht also darum aufzuzeigen, wie der Reichtum und die Potenziale von Vielfalt und Integration sichtbar gemacht und vermittelt werden

## PRAXISKOMMENTAR: VERNETZTES ARBEITEN IN OBERÖSTERREICH

Renate Müller, Integrationsstelle Oberösterreich

Gesellschaftliche Vielfalt – also eine Vielfalt an Lebensstilen, Interessen, Fähigkeiten, Bedürfnissen und sozialen, familiären oder beruflichen Hintergründen – sowie auch die Dynamik gesellschaftlicher Veränderungen sind Realität und beinhalten sowohl Herausforderungen als auch Chancen.

Die Grundlage für die Auseinandersetzung mit dem Thema gesellschaftlicher Vielfalt im Amt der oberösterreichischen Landesregierung bildet das Integrationsleitbild des Landes OÖ. Mit der Einrichtung eines Netzwerkes für Integrationsund Diversitätsfragen (VIN) in der oberösterreichischen Landesverwaltung wurde die Basis für eine strategische und zukunftsorientierte Arbeit gelegt.

Das im Rahmen des VIN entwickelte Konzept korrespondiert direkt mit dem Management- und Unternehmenskonzept der wirkungsorientierten Verwaltung (WOV 2021) und beinhaltet die strukturelle Verankerung des Themas Integration als Querschnittsmaterie in der Verwaltung. Mittelfristiges Ziel ist die Implementierung der Begriffe Integration, Diversität und interkulturelle Kompetenz in den strategischen Zielfindung-Planung-Steuerung-Prozess des Landes Oberösterreich ab

Mitte des Jahres 2014. Diese Vorgehensweise wurde auch durch die Oberösterreichische Landesregierung mit Beschluss vom 8. August 2011 angenommen. Dieser formelle Akt ist neben dem Commitment auf der Führungsebene – das VIN steht unter der Leitung des Herrn Landesamtsdirektors – als einer der Erfolgsfaktoren für die systematische und nachhaltige Umsetzung des Integrationsleitbildes auf Verwaltungsebene zu nennen.

Die Vernetzung und Koordination sowohl auf Landes- als auch auf lokaler Ebene werden im Rahmen integrierter Konzepte/ Handlungskonzepte in Zukunft zunehmend wichtiger, um die Wirksamkeit von Maßnahmen einzelner Akteurinnen und Akteure bzw. Fachbereiche der Verwaltung zu erhöhen. In diesem Zusammenhang ist die Nennung für Integration zuständiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bezirkshauptmannschaften zu erwähnen. Dies spiegelt auch die wachsende Wertigkeit des Themas auf regionaler Ebene wider.

Mit der Einrichtung des verwaltungsinternen Netzwerkes für Integrations- und Diversitätsfragen wurde somit ein erster Schritt in Richtung einer horizontal vernetzten Governance-Struktur gesetzt.

können. Trotz aller Herausforderungen, die damit verbunden sind, sollte Vielfalt als positive Ressource verstanden werden, um pro-aktive und diversitätsorientierte Ansätze im Kontext der räumlichen Entwicklung überhaupt ermöglichen zu können. Das bedeutet, dass gerade jene sozialen Gruppen in den Blickpunkt genommen und "mitgenommen" werden sollten, die Vielfalt im Sinne des "anders Seins" überfordert. Ziel sollte es daher sein, dass man den ursprünglich defizitären Blick zu einer potentialorientierten Sichtweise verändert.

Auf diese Weise wird es eher möglich, die ökonomischen, kulturellen und sozialen Chancen zu erkennen, aber eben auch die damit verbundenen Herausforderungen von Vielfalt und Integration durch ein Abbauen von Vorurteilen, Ängsten und Vorbehalten deutlich herauszuarbeiten. Auf diese Weise kann auch erkannt werden, inwiefern diese Herausforderung für konkrete sozialräumliche Konzentrationen als "zu groß" empfunden werden. Um Wege aufzuzeigen, wie mit den Herausforderungen erfolgreich umgegangen werden kann, sollte es gezielte Informationen und Vorzeigeprojekte ebenso ermöglicht werden, wie Begegnungsmöglichkeiten und Partizipationsprozesse geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang sind vor allem auf nationaler Ebene entsprechende Strategien, Visionen, Leitbilder und ein pro-aktiver Diskurs notwendig, damit neue und positive Bilder entstehen können, die in unterschiedlichen Maßstabsund Gestaltungsebenen Anwendung finden können.

## **NEUE GOVERNANCE MODELLE**

Da die Politik- und Verwaltungsfelder "Integration" und "Stadt(teil)- und Regionalentwicklung" meist in unterschiedlichen Ressorts organisiert sind, über unterschiedliche Förderzugänge verfügen und von unterschiedlich handelnden Personen bearbeitet werden, ist es für eine integrierte Behandlung der Integrations- und Raumentwicklungsagenden notwendig, horizontal vernetzte Governance-Strukturen zu entwickeln. Erfolgreiche Prozesse benötigen daher das Zusammenspiel der zuständigen Institutionen und der handelnden AkteurInnen auf allen drei Ebenen: Von der koordinierenden, akzentsetzenden und motivierenden Raumpolitik auf der Bundes- und Länderebene, über die Politischen Bezirke, Regionen und Städte mit ihrer Zuständigkeit für strategische Konzepte der Umsetzung bis hinunter auf die lokale Ebene vor Ort und die dort wirksamen AkterInnen, Institutionen, Maßnahmen und Projekte.

Es ist daher weniger eine Frage des "ob", sondern eher des "wie"; es muss sich also gefragt werden, welche Form der Governance zielführend ist. Neben neuen Formen der kooperativen Zusammenarbeit sollten die bestehenden Fördersysteme, Instrumente und Werkzeuge überarbeitet, korrigiert und maßgeschneidert weiter entwickelt werden. Es ist sicherlich auch bedeutsam, weitere Institutionen und AkteurInnen einzubinden, d.h. Partizipationsverfahren sollten neben der Wohnbevölkerung auch die Verwaltung und die lokale Ökonomie einbeziehen. Zwar kann innerhalb der Raumplanung bereits auf eine umfangreiche Erfahrungen bei der Steuerung mittels Beteiligungsprozessen zurückgegriffen werden, aber jedeR neue Partnerin erfordert eine neue Reflektion über die Form und das "Wie" der Verfahren.

#### KLARER POLITISCHER WILLE

Es war allen Beteiligten in der Partnerschaft klar, dass sowohl auf der Makro- als auch auf der Meso-Ebene ein eindeutiges politisches Bekenntnis zur aktiven gesellschaftlichen Integration nicht nur hilfreich, sondern eigentlich auch notwendig ist. Neben dieser Erkenntnis hat für die eindeutige Positionierung auch die Tatsache gesprochen, dass oftmals eine klare Aussage hierzu fehlt. Der Grund ist sicherlich zum einen in der emotional und normativ aufgeladenen Debatte über internationale Wanderungen und Integration zu suchen, was die politisch und administrativ Verantwortlichen oft zögern lässt, klare Positionen zu beziehen. Zum anderen ist die Notwendigkeit,

Integration als Kernstück einer wettbewerbsorientierten und wachstumsstarken räumlichen Entwicklungsstrategie anzusehen, noch nicht überall durchgedrungen.

Entsprechende politische Aussagen werden jedoch zum "Papiertiger", wenn diese nicht mit einer bewusst gesetzten Ressourcen(neu) verteilung verbunden werden. Dazu ist es notwendig, diese Agenda zur "Chefsache" zu machen oder zumindest koordinierende Personen und/oder Institutionen möglichst hoch angesiedelt zu etablieren. Darüber hinaus ist es notwendig, diese mit den notwendigen Ressourcen auszustatten, um zum einen die horizontale Vernetzung auf der Makro-Ebene zu intensivieren und zum anderen die Rahmenbedingungen für die integrative Entwicklung in den Mikro-Regionen, Politischen Bezirken, den Städten und Gemeinden in Absprache mit den umsetzenden Institutionen (weiter) zu entwickeln (vertikale Vernetzung). Weiter ist es wichtig, den Austausch der einschlägigen subsidiären Politiken und Ressorts aktiv zu unterstützen, good practise-Beispiele zusammen zu tragen und für die umsetzenden Institutionen Workshops und Fortbildungsmöglichkeiten zu organisieren.

## EXKURS: VIELFALT: "WIR LEBEN DAS!" - EIN PLÄDOYER FÜR EINE POTENTIALORIENTIERUNG

## EROL YILDIZ, ALPEN-ADRIA UNIVERSITÄT KLAGENFURT

Seit der Einwanderung von GastarbeiterInnen haben sich im deutschsprachigen Raum bestimmte Deutungen und Bilder über Migration und MigrantInnen zu langlebigen negativen Mythen verdichtet und "normalisiert". Sie bestimmen noch heute die nationale Politik und die institutionelle Logik und wirken sich oft auf die Verortungspraxis der betroffenen Menschen nachteilig aus. Ein Paradebeispiel ist die öffentliche "Angst vor Ghettoisierung", die sich noch immer auf die politische Steuerungsmaßnahmen auswirkt. Auch in der Stadtplanungspraxis scheint die Angst vor Ghettoisierung weit verbreitet. Solche Haltungen haben jedoch kontraproduktive Auswirkungen auf das Zusammenleben und verhindern die praktische Arbeit vor Ort.

Um den negativen Bildern über Migration, Diversität und Integration entgegenzuwirken, brauchen wir gesamtgesellschaftliche Visionen, die ein neues politisches Klima erzeugen und motivierend auf die mittlere Ebenen sowie die Mikroebenen wirken. Wir brauchen eine Perspektive, die sich vom gängigen "Methodologischen Nationalismus" verabschiedet und einen "Methodologischen Kosmopolitismus" begründet. Diese Vision impliziert die offizielle Anerkennung von Österreich als Migrationsgesellschaft und ein klares gesellschaftspolitisches Bekenntnis zur (migrationsbedingten) Vielfalt. Dafür ist ein entdramatisierender, gelassener Blick notwendig.

Um neue Ideen zu entwickeln und durchzusetzen,

- >> ist ein klarer politischer Wille unumgänglich,
- >> muss migrationsbedingte Diversität als gesellschaftliche Normalität kommuniziert werden,
- >> muss die diversitätsbewusste Orientierung auf allen gesellschaftlichen Ebenen ansetzen,
- >> müssen Konzepte entwickelt werden, die für Veränderungen offen und sensibel sind (dynamisches Modell) und
- >> muss ein integratives Migrations- und Diversitätskonzept entworfen werden, das alle Bereiche des Zusammenlebens umfasst.

Das integrative Migrations- und Diversitätskonzept:

- >> verbindet und vermittelt zwischen bislang als getrennt wahrgenommenen gesellschaftlichen Bereichen,
- >> begreift (migrationsbedingte) Vielfalt in jeder Hinsicht als Ressource,
- >> vermeidet das konventionelle Defizitmodell,
- >> begreift die komplexe Diversität als Herausforderung für alle Institutionen und
- >> ist pragmatisch orientiert und geht von der gelebten Alltagspraxis aus.

Dabei ist es notwendig:

- >> die vorhandenen Spielräume sichtbar zu machen und zu nutzen,
- >> die regionalen Besonderheiten mit zu bedenken,
- >> die erworbenen Kompetenzen im Umgang mit Migration und komplexer Diversität nicht aus dem Auge zu verlieren und
- >> ein neues Diversitätsbewusstsein auf allen gesellschaftlichen Ebenen zu schaffen.

Zusammenfassend gesagt, brauchen wir gesellschaftliche Visionen, die eine symbolische Wirkung auf die Gesamtgesellschaft haben und sich motivierend auf eine optimistische Haltung zu Migration und Diversität auswirken. Darüber hinaus brauchen wir ein Gesellschaftsverständnis, das offen und sensibel für Veränderungen ist, ein Verständnis, das die (migrationsbedingte) Vielfalt als gelebte Alltagspraxis und als Basis des Zusammenlebens wahrnimmt.

## "WIR LEBEN DAS!" (DAS KÖLNER MODELL)

Dass so ein Umdenken möglich ist, zeigt sich anhand des Beispiels der Kölner Bewerbung um den Titel "Kulturhauptstadt Europa 2010" aus dem Jahr 2004 (vgl. Colonia@Futura 2004, Teil II). Hier wird deutlich, wie sich die tradierte Sicht der Dinge radikal ändern kann, wenn es aus pragmatischen Gründen erforderlich ist. So stand die Kölner Bewerbung unter dem Motto "Wir leben das". Gemeint war die lebenspraktische Bedeutung von migrationsbedingter Normalität für das Zusammenleben im Kölner Alltag. In der Bewerbung präsentierte sich die Stadt als weltoffen, mehrsprachig, multireligiös und transnational. Für das Bewerbungsverfahren wurde die Kölner Stadtgeschichte zu einer Migrationsgeschichte umgedeutet und Köln damit zu einem offenen transnationalen Ort. Gleichzeitig änderte sich auch der mediale Umgang mit Migration. Die lokalen Medien gingen dazu über, täglich kulturelle Vielfalt zu entdecken und zu präsentieren. Diese durch den gezielten Rückgriff auf Migration inszenierte symbolische Aufwertung städtischer Räume und der neue Habitus der Stadt als Migrationsstadt brach leider abrupt in sich zusammen, als die Bewerbung zur Kulturhauptstadt scheiterte und Essen mit dem Ruhrgebiet den Zuschlag erhielt. Was bleibt, ist die Erkenntnis, dass man ein öffentliches Bewusstsein, ein anderes politisches Klima erzeugen kann, sich neue Perspektiven auf die Gesellschaft aufzeigen lassen und Lernprozesse in Gang gesetzt werden können, wenn man nur will.

#### INTEGRATIVE HANDLUNGSRÄUME (MESO-EBENE) 4.3

Die Meso-Ebene fungiert als strategisch-instrumentelle Ebene eines integrativ wirksamen Gestaltungs- und Handlungsraumes, in dem eine Vielzahl von politischen, verwaltungsbezogenen und fachlichen AkteurInnen sowie weitere InteressenvertreterInnen und Stakeholder in einem kooperativen und kommunikativen Prozess gemeinsam (räumliche) Strategien erarbeiten und umsetzen. Hiermit sind im Regelfall Gemeinden, Städte, Politische Bezirke, Mikro-Regionen und Bundesländer angesprochen.

## **POSITIONEN**

## RAUMPLANUNG ALS QUERSCHNITTSAUFGABE

Die Entwicklung von Städten und Gemeinden ist eine prozessorientierte Daueraufgabe, die stets auf Fortschreibung und ständige Aktualisierung angelegt sein sollte. Das gleiche gilt für die Integration der vielfältigen gesellschaftlichen Strömungen, die niemals eine "End-Situation" erreichen kann.

## PRAXISKOMMENTAR: ,RAUM MACHEN' - VERANTWORTUNG DURCH MITWIRKUNGSMÖGLICHKEITEN

## STEFAN OBKIRCHER, LAND VORARLBERG, ABT. RAUMPLANUNG UND BAURECHT

Integrierte Handlungsweisen verlangen ein aktives Raum(gestaltungs)verständnis. Raum wird in der heutigen Zeit nicht mehr nur geplant oder geordnet, vielmehr wird Raum gemeinsam mit den betroffenen Menschen entwickelt. Man könnte auch sagen, Raum entsteht erst durch die Handlungen der Menschen, die den Raum leben.

Wenn dieses "Raum machen" stärker in den Vordergrund rückt, dann muss das Thema Integration und Vielfalt nicht mehr länger in die Überschrift von Konzepten, Plänen oder Leitbildern gepackt werden: Die Schubladen der sektoralen Planungen können geschlossen bleiben! Es sind vielmehr die beteiligten Menschen, die ihre Erfahrungen zum Thema Integration je nach Lebensphase, -stil oder "kulturellem Rucksack" in den Prozess einbringen.

Offene Lernprozesse bieten die Chance dafür, neue, kreative Denkansätze und gemeinsame Umsetzungsmöglichkeiten für raumrelevante Herausforderungen von Integration und Vielfalt entstehen zu lassen. Beteiligung ist in diesem Zusammenhang also nicht als bloße Teilnahme an Entscheidungsabstimmungen zu verstehen. Dort, wo sich die BürgerInnen tatsächlich aktiv beteiligen können, entwickelt sich aus dem aktiven "Raum machen" eine Verantwortung für den Raum. Wenn Menschen mit Migrationshintergrund keine Möglichkeit haben, eigene Spuren in ihrem Raum hinterlassen zu können, werden sie Schwierigkeiten haben, sich mit diesem zu identifizieren. Die Forderung, Vielfalt und Integration zur "Chefsache" zu machen, ist zum einen sicherlich sinnvoll, aber man darf darüber nicht vergessen, dass niemand in der Lage ist, die Ideen und Projekte Anderer in gleicher Weise zu verwirklichen – sie oder er werden diese auch nicht verwirklichen wollen

Ein Beispiel aus Vorarlberg: Im Rahmen der Regionalentwicklung im Walgau entstand die "Erfolgslogik Walgau". Dieses regionale Wirkungsmodell hilft, die Ursachen-Wirkungs-Kreisläufe für alle Themen der regionalen Kooperation sichtbar zu machen. Es wird zusammen mit VertreterInnen der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und der Zivilgesellschaft kontinuierlich weiterentwickelt. Die Lösung von Flächennutzungskonflikten wurde dabei zum ersten Arbeitsschwerpunkt erklärt und wird derzeit durch die Erarbeitung eines "Regionalen Entwicklungskonzeptes Walgau" konkret angegangen.

Denkanstöße für ein integratives und kooperatives Vorgehen:

- >> Prozesse sollen Impulse setzen und Entwicklungen fördern, sie sind aber nicht als beständige Serviceleistung zu verstehen. Die PlanerInnen und Integrationsbeauftragten sollten sich wieder zurückziehen können und der Eigenverantwortung Raum geben.
- >> Mehr aktivierende, aufsuchende Beteiligung: Nur so können wirklich alle betroffenen Menschen einbezogen werden und nicht nur die "üblichen Verdächtigen".
- >> Den richtigen Zeitpunkt für Beteiligung finden: Hierbei braucht es ein gutes Gespür sowohl für die Prozessphase, als auch für die Tageszeit. Nicht jedeR kann mittwochs um 08:30 Uhr an einem Workshop teilnehmen.
- >> Prozessorientierte Methoden schaffen Nähe zum Raum: Mittels Dialogforen kann man beispielsweise eine Live-Schaltung zu den aktuellen Dynamiken im Quartier sowie in der Region einrichten. Wahrnehmungsspaziergänge erlauben, ein Gespür für den Raum zu entwickeln. Man kommt vom Sehen ins Erkennen!

Die sich aus der Integration von Vielfalt ergebenden Herausforderungen und Chancen erfordern eine interkulturell und diversitätsorientierte Raumplanung, die zum einen den vielfältigen Bedürfnissen und Interessen der Bevölkerung und zum anderen dem Wunsch nach gleichen Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe gerecht werden. Eine solche Raumplanung ist eine strategisch angelegte Querschnittsaufgabe mit integrierten Planungs- und Handlungsansätzen, innerhalb derer baulich-investive mit sozialen Maßnahmen kombiniert werden. Wichtige Umsetzungsziele beziehen sich dabei auf folgende Themen und Handlungsfelder:

- >> Wohnen und die Siedlungsentwicklung,
- >> kulturelle, soziale und gesundheitsfördernde Infrastruktur,
- >> öffentlicher Raum und Zusammenleben.
- >> Verkehr und Mobilität.
- >> Bildung und Übergang von der Schule in den Beruf,
- >> Arbeit, Arbeitsmarkt und lokale Ökonomie,
- >> Sprache und Sprachförderung sowie
- >> Teilhabe, Partizipation und bürgerschaftliche Engagement.

Um dieses umsetzen zu können, ist die horizontale Vernetzung von Institutionen und handelnden AkteurInnen. Dazu ist es sinnvoll, offener Entwicklungsplattformen und -foren einzurichten. Prozessorientierte Planungsprojekte sowie die Etablierung einer neuen Planungskultur stehen dabei im Vordergrund. Darüber hinaus sollten die regionalen und lokalen Projekte und Maßnahmen im Rahmen integrierter Handlungskonzepte und Leitstrategieprozesse koordiniert und vernetzt werden, um die Wirksamkeit von Maßnahmen einzelner Akteurlnnen bzw. Fachressorts zu erhöhen und Synergieeffekte zu gewährleisten. Dazu sollten die Kompetenzen in den "eigenen Reihen" gestärkt und die Themenfelder "Integration" und "Raumplanung" als Querschnittsmaterie anerkannt werden. Dieses ist nur möglich, wenn die integrierten Betrachtungsweisen auf mehreren Schultern getragen und in einen partnerschaftlichen Rahmen eingebettet werden, um nicht zuletzt auftretende "Verantwortungsüberforderungen" aufzufangen und zu verhindern.

## INTEGRIERTE KONZEPTE

Die Entwicklung von Städten und Gemeinden ist immer eine Leistung unterschiedlicher AkteurInnen. Ziele und Maßstäbe für Qualität, Diversität und Vielfalt erfordern den Dialog der unterschiedlichen AkteurInnen und sie benötigen besondere Prozesse und Instrumente, um die vereinbarten Ziele auch erreichen zu können.

Um den Herausforderungen von Integration und Vielfalt angemessen begegnen zu können, sind aufgrund des Querschnittcharakters ganzheitliche, integrierte, fachlich übergreifende Entwicklungskonzepte, Kommunikationsprozesse und Partnerschaftsmodelle notwendig. Aufgrund ihres Ortsbezuges gilt dieses insbesondere für die Integration dieser Themenfelder in die räumliche Entwicklungsplanung.

Dafür sind auf der Basis der Einbindung unterschiedlicher Sichtweisen Leitstrategien und reflektierte Leitbilder mit einer strategischen Gesamtausrichtung in einem größeren räumlichen Maßstab notwendig. Hierbei sollten der Auftrag und die Ziele integrationsrelevanter Raumpolitik und -gestaltung sektoral übergreifend ausgearbeitet sowie klar und anschlussfähig formuliert werden. Darüber hinaus bedarf es einer Direktive, wie die ortsbezogenen Entwicklungskonzepte und Strategien darauf abgestimmt sein sollten und wie dieses im Rahmen evaluativer Maßnahmen sichergestellt wird.

Gerade für Maßnahmen vor Ort erfordern integrierte Konzepte die aktive Mitgestaltung und Teilhabe der Menschen. Bei der Berücksichtigung sozialer Gruppen innerhalb der Teilhabeprozesse sollte nicht nur der Migrationshintergrund relevant sein, sondern auch sozioökonomische Merkmale und Lebensstile. In der Raumplanung sind zwar bereits innovative und kreative Methoden in der Partizipations- und Beteiligungspraxis bekannt, aber auch hier ist die

Orientierung an einer aktiven und repräsentativen Integration unterschiedlicher Wertvorstellungen, Lebensweisen und Lebensstile noch die Ausnahme.

## WISSEN GEWINNEN

Jeder Planungs- und Entwicklungsprozess erfordert einen guten Überblick über die Interessensvielfalt innerhalb der betroffenen Bevölkerung. Umso mehr setzt ein zielgerichtetes Handeln in Prozessen integrationsrelevanter Raumentwicklung einen strukturierten Überblick über die vorhandenen (Teil)Gesellschaften sowie deren Vor-Ort-Bedingungen, Ressourcen der lokalen Akteurlnnen sowie eine Bilanzierung der vorhandenen Werte, Talente, Initiativen und Aktivitäten voraus.

Die vorhandenen Statistiken und Verwaltungsvollzugsdaten (Kataster) reichen nicht aus, um die Vielfalt der Menschen hinsichtlich ihrer Wertevorstellungen, Bedürfnisse, Erfahrungen, Kommunikations- und Lösungskompetenzen angemessen erfassen zu können. Es bedarf vielmehr eines umfangreichen Methodenspektrums und einer hohen Kompetenz, die unterschiedlichen Informationen zu einem hinreichend differenzierten Bild über den Ort zu verdichten (Sozialraumanalyse). Auf diese Weise wird die jeweilige Vielfalt vor Ort - und die unterschiedlichen Formen der Vielfältigkeit in anderen sozialräumlichen Konstellationen – erst deutlich, die es gilt, im Sinne potenzieller Ressourcen positiv zu nutzen. Eine lebensweltliche und sozialraumorientierte Betrachtung bedingt ein offenes Raumverständnis und einen erweiterten Betrachtungs- und Handlungsrahmen jenseits klassischer Funktionskategorien und sektoraler Zuständigkeiten.

Darüber hinaus sind diese Analysezugänge dabei behilflich, auf die Menschen einzugehen, ihnen zuzuhören und in ihren Integrationsbemühungen zu stärken. Bereits die Arbeit an einer solchen differenzierten Bestandsaufnahme ist als kooperativer und hochgradig kommunikativer und interkultureller Prozess zu verstehen, weil es letztlich auch darum geht, unterschiedliche Wissensvorräte zu integrieren. Entscheidend ist daher nicht nur der distanzierte Blick der Planenden, sondern auch die unterschiedlichen Sichtweisen der weiteren handelnden AkteurInnen in die Planungsschritte einzubeziehen.

## EXKURS: IMPULSE FÜR INTEGRIERTES HANDELN

MARTINA KOCKS, BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG DEUTSCHLAND

## **RAHMENBEDINGUNGEN**

Die Gründe für den Bedeutungsgewinn der Zuwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland liegen unter anderem in der zunehmenden Internationalisierung der Gesellschaft sowie in der Feststellung begründet, dass Integration in der Vergangenheit nur unzureichend stattgefunden hat, da ZuwanderInnen bspw. bei den Bildungsabschlüssen und auf dem Arbeitsmarkt mehrfach benachteiligt waren und sind. Damit gibt es zum einen ein Defizit bei der Chancengerechtigkeit und zum anderen bleiben deren Potenziale für Wirtschaft und Gesellschaft ungenutzt. Darüber hinaus stehen alle politischen Ebenen vor der Herausforderung der Gestaltung aktueller und zukünftiger Zuwanderung im Hinblick auf die Anwerbung von Fachkräften und den Umgang mit der stark zunehmenden Zahl von Asylbewerbern.

Das Thema der Zuwanderungs- und Integrationspolitik hat in den letzten Jahren auch eine institutionelle Aufwertung erfahren: Es wurde die Stelle einer Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration beim Bundeskanzleramt sowie Integrationsministerien in verschiedenen Bundesländern eingerichtet und zahlreiche Integrationsbeauftragte in den Kommunen bestellt.

Seitdem sind auf Bundesebene in Deutschland unterschiedliche Maßnahmen erfolgt und Instrumente angepasst

- >> Seit 2006 haben insgesamt fünf Nationale Integrationsgipfel stattgefunden.
- >> Im Jahr 2007 ist der Nationale Integrationsplan mit über 400 Selbstverpflichtungen von Bund, Ländern, Kommunen und nichtstaatlichen Organisationen erstellt worden. 2011 folgte der Nationale Aktionsplan Integration mit dem Paradigmenwechsel weg von Einzelprojekten hin zu Regelangeboten. Integration wird seitdem als Daueraufgabe verstanden.
- >> Als Instrument zur Gestaltung zukünftiger Zuwanderung ist die Bluecard zur Anwerbung von Fachkräften eingeführt worden. Die Anerkennung von Bildungsabschlüssen wurde verbessert, und Zuwanderungs- und Aufenthaltsgesetze aktualisiert.
- >> Handlungsempfehlungen kommunaler Spitzenverbände geben den Kommunen eine Orientierung.

Die Gestaltungsaufgaben für Kommunen sind sehr divers:

- >> Es werden Integrationsmaßnahmen für ZuwanderInnen benötigt, die schon lange in Deutschland leben und noch immer benachteiligt sind (Stichwort "nachholende Integration").
- >> Die gegenwärtig ansteigende Zahlen der ZuwanderInnen (viele gut Ausgebildete, vor allem aus EU-Staaten, aber auch "ArmutsmigrantInnen" und AsylbewerberInnen) erhöhen den Bedarf an Wohnungen.
- >> Zukünftig stellen sich Aufgaben, wie bspw. eine "Willkommenskultur" zu etablieren, die Anwerbung von Fachkräften zu unterstützen und die interkulturelle Öffnung zu fördern (Bewusstsein schaffen, Anteil von ZuwanderInnen in der Verwaltung erhöhen, Zugang zu öffentlichen Angeboten erleichtern).

## POSITIONEN FÜR PLANUNG, POLITIK, WISSENSCHAFT

## Kommunalpolitik braucht impulsgebende Förderprogramme für integriertes Handeln

Die internationale Zuwanderung wird durch nationale und europäische Gesetze verankert und gesteuert. Die Integration der Zugewanderten in die Gesellschaft braucht Rahmengesetze und Förderprogramme, die das Handeln in den Kommunen und Quartieren unterstützen oder erst ermöglichen. Die Mehrzahl der Maßnahmen zur Förderung der Integration ist auf die individuelle Förderung ausgerichtet, wie z.B. die Sprachangebote. Eine effektive Wirkung erlangen Programme und Maßnahmen im Stadtraum, wo die Maßnahmen im Lebensumfeld ansetzen. Die Stadtentwicklung erhält hierbei eine besondere Aufgabe.

Das Städtebauförderungsprogramm "Soziale Stadt - Investitionen im Quartier" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) motiviert Kommunen, sozialräumlichen Fehlentwicklungen mit beispielhaften Maßnahmen zu begegnen und wirkt als wichtiger Impulsgeber auch für die Integration vor Ort. (vgl. vertiefend www. staedtebaufoerderung.info)

Integration ist ein Querschnittsthema, das auch in Förderprogrammen anderer Ressorts eine Rolle spielt. Der sozialräumliche Ansatz sollte verstärkt auch hier Eingang finden.

## Raumplanung ist auf ein sozialräumliches Monitoring auf Quartiersebene angewiesen

Sozialräumliche Analysen helfen, Differenzen in der Entwicklung von Stadtteilen zu beobachten und zu bewerten und zielgenaue Interventionen einzuleiten, wenn soziale Missstände in Quartieren kumulieren. Eine "Integrationsleistung" für (Neu-)ZuwanderInnen kann ein Stadtteil nur erbringen, wenn ein Maß an sozialer Segregation und an Missständen nicht überschritten wird, das heißt, wenn der benachteiligte Stadtteil die Funktion eines Sprungbretts für den sozialen Aufstieg einnehmen kann und nicht zur Mobilitätsfalle wird. Quartiere sollten auch unter diesem Aspekt untersucht werden.

<sup>2</sup> Bis zum Jahr 2012 hatte das "Soziale Stadt"-Programm noch den Untertitel "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf" und es wurde deutlich mehr Mittel für die Vernetzung und die "soziale Arbeit" zur Verfügung gestellt.

## Integriertes Entwicklungskonzept (gesamtstädtisch und auf Stadtteilebene) als Prozess begleitendes Instrument

Es bedarf einer ständigen Reflexion eines Leitbildes, einer strategischen Gesamtausrichtung und einer Vernetzung integrationsrelevanter Akteurlnnen. Ein Integriertes Entwicklungskonzept ist ein strategisches Instrument, um Maßnahmen aus verschiedenen Fachbereichen zu verorten, zu bündeln und politisch zu begründen. Es sorgt bei allen Beteiligten für Kontinuität und Transparenz im Prozess einer umfassenden Stabilisierung von Quartieren. Dabei ist entscheidend, dass die gebietsbezogenen Konzepte und Strategien mit anderen gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten abgestimmt bzw. aus diesen abgeleitet werden und umgekehrt.

Auch im Städtebauförderungsprogramm "Soziale Stadt", mit dem bauliche Investitionen der Stadterneuerung mit Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil verknüpft werden, sind für die Lösung dieser komplexen Aufgabe integrierte Entwicklungskonzepte grundlegend.

## Wissenschaft schafft Querbezüge - horizontal zwischen den Fachressorts und vertikal von der Makro- zur Mikroebene

Die wissenschaftliche Analyse von gesellschaftlichen Entwicklungen auf der Makroebene kann zu begründeten Handlungsempfehlungen für die Gestaltung von Migration und Integration auf der Mikroebene führen, auf die Politik dringend angewiesen ist. "Internationalisierung" ist die dritte Dimension des demographischen Wandels, die mit den Dimensionen "Schrumpfung" und "Alterung" dicht verwoben ist. Dies zu vermitteln, ist auch Aufgabe der Wissenschaft. Ein Bewusstsein für diese sozialpolitischen Fragen zu schaffen, gelingt auch über die "Ökonomisierung des Sozialen". Welche Kosten sind mit mangelnder Integration verbunden? Wie sehr werden Sozialsysteme belastet, was bedeutet dies für den Fachkräftebedarf und die Zukunftsfähigkeit des Staates?

## Gestaltung von Integration und Vielfalt – zwei Seiten einer Medaille der Stadtpolitik

Einerseits gilt es, die Chancengerechtigkeit für benachteiligte Bevölkerungsgruppen mit überdurchschnittlich hoher Zahl an Zuwanderern zu erhöhen. Mit einem verbesserten Zugang zu Bildung und Arbeit sowie sozialer und kultureller Teilhabe kann das Ziel der Integration unterstützt werden.

Andererseits ist die gesellschaftliche Vielfalt insgesamt zu gestalten, die mit der zunehmenden sozialen und kulturellen Pluralisierung der Stadtgesellschaft einhergeht. Der Blick richtet sich vor allem auf die Chancen und Potenziale, die mit einer "Willkommenskultur" verbunden werden müssen. Es geht auch um eine aktive Zuwanderungspolitik als Teil einer zukunftsorientierten Strategie zur Bewältigung des demografischen Wandels.

## Freiwilliges Engagement und Teilhabe von ZuwanderInnen verbessern

Freiwilliges und bürgerschaftliches Engagement haben eine weitreichende Wirkung für gesellschaftliche Teilhabe und Integration. Um dieses Engagement zu fördern, müssen Strukturen der kulturellen Vielfalt und kulturellen Öffnung etabliert werden und gleichzeitig Schlüsselpersonen für aufsuchende Arbeit eingesetzt werden, die den Zugang erleichtern. Ebenso spielt die Kooperation mit den Organisationen der MigrantInnen eine entscheidende Rolle.

Das Engagement ist jedoch weniger vom Migrationshintergrund abhängig als von sozioökonomischen Merkmalen und Lebensstilen. Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau und dem sozialem Status einerseits und dem bürgerschaftlichen Engagement andererseits. Da der Bildungs- und Erwerbsstatus von Zuwanderern deutlich schlechter ist als der der Einheimischen, ist daher ihre Möglichkeit zum Engagement aus sozialstrukturellen Gründen weniger ausgeprägt als dies in der Gesamtbevölkerung der Fall ist.

Die Beteiligung kann im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms "Soziale Stadt" durch Verfügungsfonds verbessert werden. Diese Fonds werden zu 100% aus Mitteln der Städtebauförderung finanziert; über die Verwendung der Mittel entscheidet ein lokales Gremium.

#### SOZIALE BEZUGSRÄUME (MIKRO-EBENE) 4.4

Die Mikro-Ebene umfasst vor allem die lokalen sozialen Bezugsräume unterschiedlicher sozialer Gruppen sowie das aktive Interagieren und Aktivieren vor Ort. Die Nachbarschaft respektive das Wohnumfeld bildet für das Verstehen und Kennenlernen der unterschiedlichen Lebenswelten die sozialräumliche Bezugsgröße. Dieser Bezugsraum ist zugleich Ansprache- und (Ver-)Handlungsraum, in dem Projekte und Maßnahmen gezielt umgesetzt werden, um ein Leben in Vielfalt zu ermöglichen und zu gestalten.

## **POSITIONEN**

## OFFENHEIT FÜR NEUE/ANDERE LEBENSENTWÜRFE

Erfolgreiche Integrationsprozesse spielen sich zum einen im "Innen" ab, im Sinne des Abbauens von Vorurteilen sowie in der Überprüfung der Selbst- und Fremdwahrnehmung, und zum anderen im "Außen", im Sinne geeigneter Rahmenbedingungen, die eine positive und vorurteilsfreie Willkommens- und Begegnungskultur ermöglichen. Gerade in Kleinstädten und Dörfern, aber auch im Gemeindewohnungsbau und in den Stadtrandsiedlungen erzeugen fremde Verhaltensweisen häufig Vorbehalte, mitunter auch Ängste. Dort kennt man sich, sieht sich häufiger und man ist zudem stärker aufeinander angewiesen; es fehlt die Anonymität der Stadt. Für die Akteurlnnen, die in Menschen mit Zuwanderungshintergrund eher keine "fremde Bedrohung" sehen (und das sind gerade diejenigen, welche sich in den Integrationsprozessen stark engagieren), sind solche Vorbehalte oftmals "irrational".

Nicht nur aus diesen spezifischen sozialräumlichen Konstellationen, die nicht nur in ländlichen Gemeinden, sondern auch in städtischen "überforderten Nachbarschaften" (Gemeindebau, Großsiedlungen, aber auch innenstadtnahe Grätzel mit hohen Ausländeranteilen) auftreten, sondern auch aufgrund des eingeschränkten Verständnisses für Abneigungen gegenüber MigrantInnen wird deutlich, dass es für die Integrationsprozesse anderer Zugänge, Methoden und Instrumente bedarf, um erstens die Ausgrenzungsmechanismen zu nachvollziehen und zweitens mit solchen Vorbehalten auch umgehen zu können. Bedeutsam ist es, in diesen Prozessen die Offenheit und den Willen, sich auf Neues und Unbekanntes einzulassen, was wiederum umso besser gelingt, je positiver man die eigene soziale Position sieht und daraus ein gewisses Selbstbewusstsein ableiten kann. Das bedeutet, dass nicht nur die BewohnerInnen vor Ort, sondern auch diejenigen, welche die Integrationsprozesse steuern und vorwärts treiben sowie diejenigen Verwaltungs- und Politikbereiche, welche die strategische Verantwortung tragen, ihre eigenen Positionen, Kommunikations- und Organisationsformen hinterfragen sollten. Da bisher häufig die Sichtweisen, Kommunikationsund Organisationsformen in ihrem Zusammenwirken mit dazu beigetragen haben, dass die Integrationsprozesse ineffektiv waren, sollten die bestehenden Strukturen überdacht, aufgeweitet resp. gelockert werden, um Menschen in den Siedlungen, Quartieren und Stadtteilen, im öffentlichen Raum der Stadt ebenso wie in den Wohnanlagen, Schulen, Kultur- und Begegnungszentren mit unterschiedlichen Angeboten auch in einem niedrigschwelligen Sinne erreichen zu können. Dazu gehören Räume der Begegnung ebenso wie gedankliche und kommunikative Freiräume und Plattformen, in denen ,Neues' gewagt und ausprobiert und gemeinsam gelernt werden kann.

Offenheit entsteht auch dann, wenn es gelingt, unterschiedliche und auch "fremde" Bedürfnisse und Anforderungen ernst zu nehmen und sie in laufende Prozesse zu integrieren. Genau jene Konzepte sind dabei erfolgreich, mit denen es gelingt, die Stadtteilentwicklung mit den Zielen einer gleichberechtigten Teilhabe und Integration der Bevölkerung in ihrer Vielfalt zu verknüpfen bei gleichzeitigem Abbau von Vorurteilen. Mit anlassbezogenen und zielgruppenspezifischen Partizipationsangeboten kann ein Schritt in diese Richtung gegangen werden. So sollten gesellschaftliche Veränderungen und Ausdifferenzierungen stets auch Anlass für veränderte räumliche Zugänge sein. Wie diese gestaltet werden können, welche neuen Raum- und Gebrauchsqualitäten damit verbunden sein könnten

## PRAXISKOMMENTAR: RAUM ERFASSEN UND VERSTEHEN

RAINER HAUSWIRTH, STADT WIEN, MA 18

Das Ziel, die Wissensbasis für erfolgreiche Integrationsprozesse vor Ort zu erweitern, hat einen Paradigmenwechsel in der Stadt- und Regionalplanung zur Folge. Das neue Selbstverständnis der PlanerInnen – mit den Menschen planen und das Erfahrungswissen der BewohnerInnen mit einfließen lassen – etabliert sich zunehmend. Hinreichendes Wissen über den konkreten sozialen Raum wird als notwendiges Wissen für erfolgreiche Planungen angesehen. Wer hat welche Ansprüche an den öffentlichen Raum? Wer sieht den öffentlichen Raum wie? Wovon hängt es ab, ob es Integrationskonflikte im öffentlichen Raum gibt, und welche Parameter haben Einfluss darauf?

Menschen unterschiedlichen Alters, Geschlechts, in unterschiedlichen Lebensphasen oder mit unterschiedlichen kulturellen Erfahrungen und Prägungen unterscheiden sich häufig in ihren Alltagswegen und Nutzungsformen des öffentlichen Raumes. Die facettenreichen Lebensalltage und Lebensbedingungen führen zu verschiedenen Wahrnehmungen und Nutzungen von Räumen. Diese divergierenden Ansprüche können zu Konflikten führen oder auch zur Ausgrenzung von Gruppen und deren Interessen. Diese verschiedenen geschlechts-, alters-, gruppen- und kulturspezifischen Anforderungen sind daher zu erfassen und in der Planung des öffentlichen Raums zu berücksichtigen.

Ein Instrument zur Erfassung des (sozialen) Raums bietet die Funktions- und Sozialraumanalyse, auf die wir unter anderem in Wien im Rahmen von Planungs- und Wettbewerbsprozessen

zurückgreifen. Durch diese können die unterschiedlichen Anforderungen, Nutzung und Funktionen erhoben und die Wechselwirkungen zwischen gebauter Umwelt und Menschen vor Ort analysiert werden. Die besondere Qualität dieser Analysen entsteht durch die Verschneidung von städtebaulichen Bestandsaufnahmen, kleinräumigen statistischen Daten der Wohnbevölkerung und qualitativen Analysen mit der Sicht der NutzerInnen auf den öffentlichen Raum, sowie deren Anforderungen. Ziel ist es auch ein zumindest ansatzweises - Verständnis für die spezifischen Formen und Ausprägungen der "kommunikativ-interaktiven Sozialintegration" vor Ort zu erarbeiten und Möglichkeiten zu identifizieren, diese durch planerische Interventionen zu fördern. Das qualitative Methodenspektrum einer Funktionsund Sozialraumanalyse ist breit und recht von teilnehmenden Beobachtungen und begleitenden Stadtspaziergängen über qualitative Interviews und Gruppendiskussionen bis zu Vignettenanalysen als Instrument zur Erhebung typischer Argumentations- und Einschätzungsmustern der Befragten auf Basis einer konkreten Situation.

Wichtiges weiteres Element eines integrations- bzw. diversitätsfördernden Politikansatzes ist auch die hinreichende Partizipation an den konkreten planerischen Entscheidungen, da die Sozialintegration durch erfolgreiche Aushandlungsprozesse um die Raumnutzung gestärkt werden kann. Durch eine Sozialraumanalyse kann dafür eine gute fachliche Grundlage erarbeitet werden.

und in welcher Art und Weise Räume für neue Lebensentwürfe entwickelt und gestaltet werden sollen, kann jedoch immer nur vor Ort im Dialog mit den handelnden AkteurInnen ausgelotet werden.

#### **ENGAGEMENT WECKEN**

Ein gemeinsam zu definierende Miteinander und eine gemeinschaftliche Teilhabe stehen im Vordergrund. Es geht um ein (auch politisch) gewolltes An- und Entgegenkommen von Zugewanderten und um ein "fit machen!" dieser Gruppen, um ihnen die Teilhabe und Mitbestimmung auch zu ermöglichen. Darüber hinaus sollten einheimische Bevölkerungsgruppen unterstützt und gestärkt werden, ein Miteinander auch positiv erleben zu können. Gerade aufgrund der zunehmenden gesellschaftlichen Vielfalt und den zunehmenden Unsicherheiten steigt der Bedarf nach Orten, die Orientierung geben, Verlässlichkeiten im sozialen und kulturellen Umfeld bieten und jeder und jedem ihre und seine "Heimat" finden lassen. Nur jene, die sich mit dem Raum, in dem sie/er lebt, auch identifiziert, wird sich auch für diesen auch engagieren. Dieses gilt insbesondere für solche Zugewanderte, die im Alltag vielfältige Aus- und Abgrenzungserfahrungen sammeln.

Das Wecken von Verantwortung ist ein permanenter Prozess. Damit intervenieren die AkteurInnen letztlich auch ins politische Tagesgeschehen, indem die Auseinandersetzung zu derzeitigen und künftigen Herausforderungen gesucht wird. Dazu ist es aber notwendig, Überzeugungsarbeit zu leisten und zum Mit-Tun und zur Mit-Verantwortung zu animieren. All dies verlangt auch nach neuen Wegen in den Strategien der Annäherung. So braucht es gerade in den Nachbarschaften und im Wohnumfeld eine erweiterte Rolle von Raumplanung. Es geht hier um die Aktivierung, Beteiligung und Mitwirkung, um das Stimulieren von Veränderungen, um das Wecken von Freude und Begeisterung. Die Suche steht im Vordergrund, es sind zuallererst Fragen, die innerhalb dieser Prozesse angeregt werden müssen. Daraus erwächst Engagement und es entsteht aus dem persönlichen Umfeld heraus für den Stadtteil und für gesellschaftliche Zusammenhänge eine Verantwortlichkeit. Im Rahmen der Sanften Stadterneuerung, deren Schwerpunkt sich zumindest tendenziell von der Sanierung von Gebäuden zu sozialen Integrationsaufgaben gewandelt hat, wurden bereits umfangreiche Erfahrungen gewonnen.

## OFFENE BETEILIGUNGSPLATTFORMEN

Ein Erneuerungs- und Entwicklungsprozess stellt höchste Anforderungen an die Verwendung kommunikativer, partizipativer und stimulierender Raumplanungsinstrumente und -methoden. Damit sollte ein Höchstmaß an Transparenz der Planungsprozesse ebenso verbunden werden wie eine kreative Verwendung unterschiedlichster Medien und Formate in der Vermittlung der Ziele und Anforderungen nach außen.

Im planungspraktischen Diskurs ist man sich darüber einig, dass die Sichtweisen der sog. "Betroffenen" in ihrer Vielfalt stärker einzubeziehen sind. Dafür sollten allerdings adäquate Angebote entwickelt werden, mit denen diese Gruppen auch erreicht werden können, denn die Erfahrung macht ebenso deutlich, dass allgemein formulierte Aktivierungsund Beteiligungsangebote (auch in mehreren Sprachen!) nicht den gewünschten Effekt erzielen, da oft nur die "üblichen Verdächtigen" zu den Veranstaltungen erscheinen. Innovative zielgruppenspezifische und aufsuchende, aber auch unkonventionelle Beteiligungsformate sind dabei unerlässlich, um die jeweiligen sozialen Gruppen auch differenziert ansprechen zu können. Dazu ist es auch notwendig, auf einzelne, schwierig zu erreichende Gruppen mit gezielten Strategien einzugehen (beispielsweise türkischstämmige Frauen aus der ersten Migrantenbewegung oder Jugendliche, welche sich über Bildung und Ausbildung nur bedingt integriert haben). Entsprechende Formate und Angebote sollten sich sinnvoll in entsprechende Raumplanungsvorhaben und -prozesse einfügen, AkteurInnen und PartnerInnen sollten adäquat angesprochen werden und es sollte sichergestellt sein, dass die Ergebnisse in den Prozess zurückfließen und eine angemessene Berücksichtigung finden. Partizipation kann dabei auf mehreren Ebenen stattfinden: von der transparenten Information zum Planungsgeschehen als niedrigste Stufe der

Partizipationsmöglichkeit über Anhörungs- und Teilhabeangebote bis hin zu ganz konkreten Mitbestimmungs- und Gestaltungsmöglichkeiten als höchste Stufe von Partizipation. Dazu ist es notwendig festzulegen, wer woran beteiligt werden soll und wie die Sicherung der Ergebnisse erfolgen sollen und wie sie in den Abwägungsprozess einfließen.

## EXKURS: SOZIALES UND KREATIVES KAPITAL ALS VOR-ORT-RESSOURCE AKTIVIEREN!

PHILIPPE CABANE. BASEL. BÜRO FÜR URBANE STRATEGIEN

Wenn ich meine Eindrücke aus der Arbeitsgruppe "Mikro" (Anm.: im Rahmen der Jahreskonferenz in Leoben) als Einleitung zu meinem Referat mit dem zusammenfassenden Statement "fuck concepts, fuck integrators, fuck institutions" einleite, dann wähle ich bewusst diese Provokation. Es geht mir nicht um eine anarchistische Ablehnung jeglicher Institutionen, denn wir brauchen sie, so, wie wir Gesetze und Personen brauchen, die vermittelnd bzw. regelnd zwischen Makro und Mikro tätig sind. Aus der Sicht des Alltags zeigt sich immer wieder das Problem, dass die staatlichen und (verwaltungs)politischen Institutionen nur zu häufig in ihren Integrationsbemühungen an den realen Bedürfnissen oder Potenzialen vorbei planen. Sobald ich Kultur, Integration, Kunst oder Soziales nicht einfach so mache, sondern ankündigend sage: "Ich mache Kultur! Ich mache Kunst! Ich betreibe Integration!" so stellen wir gleichzeitig eine Institution, ein Konzept oder eine Schlüsselperson voran, womit wir gleichsam Spontanes und Individuelles bzw. "noch nicht Gedachtes" einschränken bzw. verlieren. Das ist ein Paradox, das uns in allen Formen von Stadtentwicklungspolitik begleitet und das wir nicht abschließend auflösen können. Anders gesagt: mit der Institutionalisierung gehen auch gesellschaftliche Schließungsmechanismen einher. Jede Institution muss ausgrenzen. Sie muss sich anderen Regelungsmechanismen unterwerfen und deckt sich damit nur sehr schwer mit dem Alltagsleben der Menschen.

Die Bedeutung des sozialen Alltags für die gesellschaftliche Integration oder Kohäsion hat folgenden Grund. Der menschliche Alltag zeichnet sich dadurch aus, dass Menschen hier ihr soziales und kreatives Kapital investieren. Der von Bourdieu geprägte Begriff Sozialkapital umfasst alle Formen von Arbeitskraft oder Ressourcen, welche nicht entschädigt und damit wirtschaftlich nicht als Geld in Erscheinung treten. Das sind Familienarbeit, Nachbarschaftshilfe, soziales Engagement in Vereinen oder kulturelle und künstlerische Arbeit, um hier nur ein paar Felder zu nennen. Interessant deshalb, weil gesellschaftliche Solidarität ohne diese Ressourcen kaum wirken könnte. Weil die finanziellen Ressourcen des Staates enger werden und damit auch gleichzeitig der Sozialstaat in der Krise ist, hat die Stadtentwicklung damit begonnen – quasi im Sinne institutionellen Handelns — von oben Prozesse zu initiieren, aus denen möglichst umfangreiches soziales Kapital als Ressource freigesetzt werden kann.

Das ist jedoch nicht so einfach, wie es oftmals erscheint, denn es gilt, zwei grundsätzlich verschiedene Organisationsprinzipien miteinander zu "verheiraten": die Institutionen und das Alltagsleben. Institutionen sind ihrem Wesen nach wie ein Baum organisiert. Vertikale Entscheidungshierarchien und eine Zentralisierung von Macht und Kontrolle in der Spitze. Diesem auf gegenseitige Kontrolle ausgerichteten Apparat steht eine informell in Netzwerken organisierte Struktur gegenüber, die quasi den Humus bildet, in welchem sich soziales Kapital entfalten und vermehren kann.

An der Entwicklung des Zwischennutzungsprojektes "nt/Areal" lässt sich aufzeigen, wie auf der Basis eines anfänglich losen und wenig institutionalisierten Systems von Zwischennutzungen ein ehemaliges Güterbahnhofareal in Basel als städtischer öffentlicher Raum wirksam erschlossen und entwickelt werden konnte. Dabei wird auch deutlich, wie institutionelles Handeln bei gleichzeitigem Zulassen von Spiel- und Freiräumen möglich ist. Dieses aus privater Initiative einer Handvoll Künstler, Gastronomen und Urbanisten entstandene Projekt war darauf angelegt, auf einem 20 ha großen Areal, das gemäß eines Masterplans ein Mischquartier mit Wohnen, Arbeiten und 8 ha Grün- und Freifläche sein soll, schon vor dem ersten Spatenstich Öffentlichkeit herzustellen. Nicht die Öffentlichkeit

der zukünftigen BewohnerInnen, sondern diejenige der benachbarten, sozial eher schwachen Quartiere. Nach einer anfangs sehr losen und sehr informell agierenden Pionierphase, die in erster Linie der Öffnung des Areals diente und erfolgreich mit Gastronomie und Kunst den Ort bekannt machte, konnte in einem zweiten Schritt partnerschaftlich mit Eigentümerin und der Stadt Basel das Areal auch für das Quartier attraktiv gemacht werden. Auch dieses Projekt wurde von unten initiiert, wenn auch systematischer und institutionalisiert im Verein V.i.P. Der Erfolg der Projekte wie das Quartierlabor, der Sonntagsflohmarkt oder Trendsportarten zeigte sich darin, dass mit der Ressource Freifläche und einem Support durch einen Verein eine Vielzahl von Menschen durch persönliches Engagement dazu beitrugen, dass der Ort zu einem wichtigen öffentlichen Freiraum der Stadt geworden ist. Unser Anliegen war nicht Ausländerintegration, sondern unser Anliegen war es, einen Standort durch das Angebot von Räumen für engagierte Menschen zu beleben. Der Marktplatz wurde zur multikulturellen Bühne des Quartiers. Eine ehemals an Verkehrsinfrastrukturen, Messe und Industrie angrenzende Randlage bekam auf diese Weise eine neue soziale Mitte.

Der Erfolg dieser und zahlreicher anderer städtischer Initiativen in aller Welt haben Immobilienentwickler, Behörden, Stiftungen aber auch Hochschulen zur Erkenntnis gebracht, dass die aus kreativem oder sozialem Engagement generierte Mehrwerte genutzt, ja sogar abgeschöpft werden können. Wie aber kann die Ressource Sozialkapital von Institutionen genutzt werden, ohne dass die institutionellen Mechanismen selbst wieder übergreifen und zu einem "Dienst nach Vorschrift" auch bei den Akteurlnnen und damit zur Vernichtung von Sozialkapital führen? Natürlich lässt sich dieses Paradox nie ganz lösen; wer das ernsthaft behaupten würde, wäre naiv.

In Basel habe ich im vergangenen Jahr einen Versuch unternommen, über ein präzise zugeschnittenes Verfahren einen Zwischennutzungsprozess von oben zu initiieren und gleichzeitig einen strukturellen Rahmen zu etablieren, der ein möglichst hohes Maß von Selbstorganisation zulässt. Ausgangslage ist auch hier ein städtebauliches Entwicklungsvorhaben und die Umstrukturierung des Klybeckquais, eines rund 1,5 km langes Rheinuferstücks. In einem ersten Schritt soll der Klybeckquai für das Publikum geöffnet werden. Um das Areal zu beleben, gaben die Stadt Basel und die Schweizerischen Rheinhäfen die Durchführung eines Projektaufrufs für die Zwischennutzung in Auftrag. Die Konzeption des Verfahrens zielt weniger auf Projektideen, sondern direkt auf die Bildung einer Trägerschaft ab, die als lokal verankerte Organisation die Flächen bewirtschaftet. In einem zweistufigen Verfahren wurde aus den 60 Projekteingaben eine kleine Auswahl von neun Projektträgern getroffen, die dann im Rahmen eines Workshopverfahrens zusammen mit VertreterInnen der Schweizerischen Rheinhäfen ein Konzept für die Standorte und Trägerschaft entwickelten. Das Verfahren zielte von Anfang an nicht auf Leuchtturmprojekte, sondern auf die Auswahl von Menschen mit sozialem und kreativem Engagement ab, die durch die konkrete Situation des gemeinsamen Verhandelns eine Trägerschaft gründen, die als BewirtschafterInnen und Schnittstelle zwischen ProjektträgerInnen und EigentümerInnen auftreten kann. Im Prinzip handelt es sich um ein so genanntes Community Developement, eine für Slums entwickelte und von UN-Habitat gestützte Entwicklungsstrategie, wonach die Menschen in den Armensiedlungen zunächst einmal als Gruppe organisiert werden müssen, damit sie überhaupt als potenzielle LandeigentümerInnen und BaukreditnehmerInnen gegenüber Staat und Banken auftreten können.

Über ein gemeinsames Anliegen (hier die Zwischennutzungen) werden SchlüsselakteurInnen zusammengebracht und darin unterstützt, sich so zu organisieren, dass sie VertragspartnerInnen werden können. Für den Klybeckquai konnte so eine Trägerschaft gebildet werden, die jetzt unter dem Namen I\_land (www.i-land.ch) die Flächen bewirtschaften wird. Das strukturierte laisser-faire der Schweizerischen Rheinhäfen ist ein mutiger Schritt zu einem Prozess, dessen Ausgang für alle noch offen ist.

## PRAXISKOMMENTAR: VIELFALT ERFORDERT QUERSCHNITTSORIENTIERTES DENKEN UND PLANEN

## WOLFGANG DOMIAN, STADT LEOBEN, STADTAMTSDIREKTION

Unsere Gesellschaft ist - so wie ich sie sehe - von zunehmender Diversifizierung geprägt; damit stehen wir gerade im Spannungsverhältnis der Polarität "Vielfalt versus Beliebigkeit". Für mich ist Vielfalt etwas Harmonisches, das sich im Einklang mit dem Ganzen entwickelt und Beliebigkeit etwas Unharmonisches, das sich ohne Rücksicht auf das Große und Ganze durchzusetzen sucht. Wie sollte es da anders sein. als dass auch unser Staatshandeln genau diese Polarität widerspiegelt. Wir beschäftigen uns da mehr mit der Frage der Freiheit von etwas als mit der Frage der Freiheit zu etwas.

Uns beschäftigen Aufteilung, Aufgliederung, Ausgliederung und Steigerung der Kosteneffizienz und -effektivität. Wir gliedern Verkehrs- und Energiebetriebe, Sozialeinrichtungen (wie Pflegeheime), Freizeiteinrichtungen (wie Bäder, Sportanlagen), Versorgungsbetriebe (wie Kanal/Wasser/ Müllentsorgung) aus und verlangen, dass diese Betriebe in sich geschlossenen Profitcenter bilden. Welche Grundprinzipien des Staatshandelns und welche Wertestruktur des Staatshandelns zugrunde liegen, fragt schon lange keiner mehr.

Ob wir uns nun mit New Public Management oder Good Governance beschäftigen, die Diversifizierung macht es schwierig, den Überblick zu wahren und das Gesamtwohl sicher zu stellen. Wir arbeiten an der Einhaltung des Stabilitätspaktes, (seit Jahrzehnten) an der Gesundheits- und Pensionsreform, an der Strukturreform der Gemeinden, der Pflegevorsorge, hatten einen Verfassungskonvent, betreiben Verwaltungsreform, beschäftigen uns mit Migration usw. Jeder hat so viel zu tun, dass wir den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr sehen. Daher passiert es nicht selten, dass gut gemeinte Maßnahmen in einem Bereich nachteilige Auswirkungen in einem andern Bereich haben. Unterm Strich haben wir zwar Geld gespart, aber trotzdem mehr ausgegeben.

Für mich ist das Thema Migration, sowie Vielfalt und Raum daher kein Solitär sondern ein komplexes Feld, das sich auch auf die Bereiche Wohnen, Lernen, Arbeiten, Freizeit, Mobilität, Gesundheit, Soziales Umfeld, Kultur, Tradition, Religion usw. auswirkt; die neun Positionen des Tagungspapieres der Jahreskonferenz in Leoben sprechen das an.

Aber, wir müssen auch am Fundament bauen und das ist die Bildung. Viele unserer Bildungseinrichtungen sind

schon längst zu Ausbildungseinrichtungen geworden, die nach amerikanischem Vorbild Skills vermitteln aber nicht auch Bildung. Wie soll ein junger Mensch, der von einer hedonistischen Konsumgesellschaft eigentlich erzogen wird, und nicht mehr von Eltern und Schule, noch humanitäre Grundsätze lernen? "Herausforderungen an den Gesellschaftlichen Zusammenhalt" nennt es das Tagungspapier.

Ganz besonders spürt man den Verlust an ganzheitlichem Denken und Handeln auf der lokalen Ebene, wo alle Maßnahmen zusammen kommen und dort konzertant wirken sollten. So erleben wir, dass es viele Projekte gegeben hat, die sich mit Binnenmigration und demografischem Wandel beschäftigt haben, dabei aber der Zusammenhang mit der Erreichbarkeit einer Region völlig außer Acht gelassen wurde. So ist es vorgekommen, dass die Abwanderung durch die Ausdünnung des öffentlichen Personennahverkehrs noch beschleunigt wurde.

Vertikale Strukturen der Zuständigkeit machen es schwierig, anstehende Aufgabe, die eigentlich Querschnittmaterien sind, zu bearbeiten, weil irgendetwas immer fehlt. Anstatt wir das Verwaltungshandeln an der Wirkung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt orientieren, schaffen wir Konkurrenzen durch Profitcenter- und Zuständigkeitsmentalität. Wir brauchen Instrumente und Mechanismen, die uns helfen, in lokaler Eigenverantwortung und in vernetzter Zusammenarbeit unsere Aufgaben auf der Ebene des Lebens - und das ist die örtliche Ebene - erfüllen zu können. Denn alles, was höheren Ortes bestimmt, beschlossen oder zurückgestellt wird, hat Auswirkungen auf das Leben vor Ort.

Daher benötigen wir in viel stärkerem Maße ein Bewusstsein über die Bedeutung von Schnittstellen – zwischen den Ebenen von Bund, Ländern, Regionen, Städten und Stadtteilen und - ebenso wichtig - horizontal auf jeder Ebene. Erst eine systematische und strategische Betrachtung der Schnittstellen versetzt uns in die Lage, die Schnittstellen übergreifenden Schnittmengen zu erkennen und angemessen zu bearbeiten. Erst wenn das gelingt, lassen sich unerwünschte Nebeneffekte besser ausschließen und werden unbearbeitete "weiße Flecken" deutlich, die oftmals für die Unzufriedenheit der BewohnerInnen maßgeblich sind.

#### RAHMENBEDINGUNGEN

Die Rahmenbedingungen des politisch-administrativen Systems haben sich deutlich verändert. Auf der einen Seite ist die politisch-planerische Steuerung aufgrund des sozialen und ökonomischen Wandels, der Ressourcenknappheit und des Klimawandels mit einer zunehmenden Interessensvielfalt konfrontiert, welche einvernehmliche Lösungen erschwert. Auf der anderen Seite nehmen die Bestrebungen zu, staatliche und kommunale Aufgaben zunehmend zu privatisieren - einerseits einem privatwirtschaftlichen Interesse zu unterwerfen und andererseits auf zivilgesellschaftliche Freiwilligkeit (Ehrenamt) zu setzen.

Dieser Wandel ist in einen größeren Umschwung eingebettet, der sich aus Interpretationen der globalen Herausforderungen speist: internationale Arbeitsteilung, globale Wettbewerbsfähigkeit, Entkoppelung der Finanzmärkte von Real-Produktionen, Übergang von der Warenproduktion zum Erbringen von Dienstleistungen, Zunahme der Emission von Treibhausgasen und der Energieknappheit, zunehmende Migrationsströme und die Integration ganz unterschiedlicher Zugewanderter und die Neu-Bewertung von Vielfalt bei einem gleichzeitig vermehrten Rückzug vieler sozialer Gruppen in sozialräumlich eher homogene Einheiten.

Eine Folge war, dass - verstärkt durch EU-Politiken - eine Rhetorik des Staatsversagens ausgelöst wurde, woraus zunehmend neo-liberale Elemente in die Strategien und Handlungen der Öffentlichen Hände eingebettet wurden. In der Folge wuchs der Druck auf die Öffentlichen Hände, sich auf ihr Kerngeschäft zu konzentrieren, die Regulationsdichte zu senken und schließlich weite Bereiche dem Markt zu überlassen. Zudem wurde im Zuge der Verwaltungsmodernisierung eine (Mikro-)Ökonomisierung vorgenommen: Städte und Regionen wurden zu Unternehmen.

In diesem Zusammenhang verstehen sich die öffentlichen Einrichtungen weniger als selbst handelnde und Normen setzende Institutionen, sondern als "Ermöglicher" sozialer und vor allem ökonomischer Prozesse. Im politischadministrativen System setzte in Folge ein Über- und Umdenken der eigenen Rollen und der institutionellen Kulturen ein: Kontraktmanagement, strategische Ausrichtung, Übergang zur Governance durch Einbeziehen weiterer AkteurInnen aus Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft (Verbände, Vereine, NGOs). In diesem Zuge wurde neben die Orientierung an administrativen Hierarchien eine neue Form der Zusammenarbeit gestellt, die von einer Querschnittsorientierung, der Kommunikation und der Prozessorientierung gekennzeichnet ist.

In diesem Übergang hat insbesondere die Stadterneuerung eine führende Rolle gespielt. Durch die Intervention in den sozialräumlichen Bestand, der durch einen hohen Interventionsbedarf gekennzeichnet war (städtebaulich-bauliche und soziale Probleme) wurde sie nicht nur mit einer hohen kulturellen Vielfalt hinter einer ökonomisch eher restriktiven Situation der "betroffenen" Bevölkerung konfrontiert, sondern auch mit neuen Formen des Widerstandes. Von Anfang an bestand hier die Aufgabe, die unterschiedlichen Interessenslagen zu erkennen, Wert zu schätzen und angemessen in die fachliche Entscheidung zu integrieren.

Da sich die zunehmende ökonomische und sozioökonomische Polarisierung sowie die normativ-kulturelle Vielfalt auf nationaler und der Bundesländer-Ebene ebenso zeigt wie zwischen und innerhalb der Regionen, Städte und Gemeinden, ist es notwendig, den gesellschaftlichen Zusammenhalt (social cohesion) zu stärken. Das bedeutet, sowohl die Chancengleichheit zu verbessern, um das Auseinanderstreben aus Wohlstands- und Armutsentwicklung abzubremsen, die Ethnisierung sozialer Konflikte in den klassischen Integrationsquartieren zurückzudrängen und die gesellschaftliche Vielfalt als neue Ressource nutzbar zu machen.

Die Herausforderung, "in der Linie" zu arbeiten (Government) und gleichzeitig sich in Querschnittsmaterien ressortübergreifend in kommunikativen Netzwerken zu organisieren, weniger die Umsetzung im Sinne einer übergeordneten Gerechtigkeit zu kontrollieren, sondern eine Vielzahl an (berechtigten) Interessen aufzunehmen und im eigenen Handeln zu berücksichtigen, erfordert nicht nur ein Mehr an Personal, sondern eben auch andere Handlungsweisen, ein verändertes Rollenverständnis und letztlich auch andere Rahmenbedingungen hoheitlichen Handelns (Governance). Das Ergebnis ist, dass die Teile des politisch-administrativen Systems, das sich sowohl am Government als auch an der Governance orientiert, häufig personell überfordert ist.

#### SCHNITTSTELLEN ERKENNEN

Im Zweifelsfall gilt für die meisten MitarbeiterInnen im politisch-administrativen System, dass vor allem die eigentlichen Kernaufgaben zu erfüllen sind, d.h. es wird überwiegend aus einer immanenten Ressortlogik gedacht und gehandelt. Das führt letztlich auch dazu, dass Agenden der Querschnittsmaterie an nachgeordneter Stelle stehen, was wiederum zu Abstimmungsproblemen und zu einer unzureichenden Wahrnehmung und Bearbeitung der Schnittstellen führt. Querschnittsmaterien stehen zudem inhaltlich quer zur fachplanerischen und Ressort-Logik, was sich in großen Passungenauigkeiten der Instrumente, Förderungssysteme und häufig auch den institutionellen Kulturen zeigt, was insgesamt eine inhaltliche Zusammenarbeit nicht gerade erleichtert.

Die als Querschnittsmaterie akzeptierten Politikfelder und Verwaltungsressorts - wie Raumplanung und Integration - sind also von einer gewissen Widersprüchlichkeit geprägt. Zudem sind die Themen "Vielfalt" und "Integration" noch immer stark normativ geprägt und daher werden die Entscheidungen (zu) häufig nach partei-politischen Präferenzen getroffen, d.h. entlang von Interessensstrukturen und nicht (immer) gemäß den sachlichen Notwendigkeiten.

Beide Bereiche sind zudem "neue" und "weiche" Politikfelder, die zum einen bislang nicht mit verpflichtenden Aufgaben unterlegt sind, und daher bei der Aufteilung der Mittel nur eine geringere Durchsetzungskraft besitzen. Integration ist zudem noch ein "junges" Feld, das mancherorts noch nicht thematisiert wurde. Daher sind sich einzelne Ressorts noch nicht darüber bewusst, dass und in welcher Weise sie vom Themenfeld der Integration von Vielfalt tangiert sind, mit der Folge, dass sehr häufig die relevanten Schnittstellen noch wenig bekannt sind. Als besonders relevant werden der Bildungs- und Ausbildungssektor angesehen, die Stadt- und Regionalplanung (Stadterneuerung, Quartiers- und Regionalmanagement) mit ihren partizipativen Prozessen, der Wohnungsmarkt und dort insbesondere die gemeinnützig orientierten Träger, der Arbeitsmarkt und die Wirtschaftspolitik sowie der gesamte Bereich der Sozialpolitik einschließlich der dort aktiven Träger und Verbände, die Gewerkschaften, religiösen Gemeinschaften und Vereine.

#### SCHNITTSTELLEN BEARBEITEN

Nachdem die relevanten Schnittstellen erkannt und benannt sind, geht es darum abzuklären, wie diese bearbeitet werden. Übergeordnete Institutionen (Makro-Ebenen) neigen dazu, die flexiblen Formen der Governance den subsidiären Institutionen (Meso-Ebene) "nahezulegen", aber selbst in den traditionellen Strukturen und Denklogiken zu verharren. Das bedeutet, dass die vertikalen Schnittstellen nach unten häufiger und eher "modernisiert" werden als die horizontalen der eigenen Ebene. Es ist daher eine notwendige strategische Aufgabe der Makro-Ebene, die relevanten Schnittstellen auf der eigenen Ebene zu identifizieren und geeignete Rahmenbedingungen, Anreizsysteme und Verordnungen zu treffen, dass die Schnittstellen von beiden Seiten pro-aktiv bearbeitet werden können.

Um neue Politik- und Handlungsfelder innovativ und querschnittsorientiert zu etablieren, bedarf es strategischer Orientierungen und Rahmensetzungen. In diesem Zusammenhang sollten die vertikalen Schnittstellen jedoch weniger von Dienstvorschriften und Verordnungen geprägt werden (Fordern), sondern prozessorientiert mit angemessenen Maßnahmen (Fördern) versehen werden. Der strategischen Ebene sollte es weniger obliegen, selbst zu handeln (auch wenn sich das medial gut darstellen lässt), sondern neben den strategischen Orientierungen und der Festsetzung der Mittel sollte die Überprüfung der Effizienz und Effektivität (Evaluation) im Vordergrund stehen. Auf der Makro-Ebene sind eine Reihe von Fragen zu stellen und zu beantworten: Wer trägt für die Zielsetzung "Vielfalt und Integration" Verantwortung? Und: Wer setzt diese Ziele wie um?

Da Raumplanung auf allen räumlichen Ebenen bereits als Querschnittsmaterie etabliert ist und ihre AkteurInnen im Schnittstellen-Management bereits eine große Erfahrung haben, besteht die Herausforderung der Integration beider Themenfelder vor allem darin, die AkteurInnen der Raumplanung auch für die Integrationsagenden gezielt zu gewinnen.

#### SCHNITTMENGEN GESTALTEN

Es ist sicherlich deutlich, dass für die Aufgaben auf den Schnittstellen der Integration von Vielfalt besondere Qualifikationen und ein besonders Engagement erforderlich sind. Auf der fachlichen Ebene sind die Zielsetzungen und die Erfolgskriterien ebenso zu erarbeiten wie die Kriterien für den Interventionsbedarf und deren Gewichtung. Zudem ist es notwendig, die Quartiere der Intervention räumlich abzugrenzen. Die Zusammenarbeit mit so vielen und hinsichtlich der Binnen-Kultur so heterogenen Partner-Institutionen setzt ein extremes Maß an Erfahrungen in interund transdisziplinärer Arbeit voraus.

Insbesondere auf der Meso-Ebene muss in allen Richtungen kooperativ gearbeitet werden: Nach "oben" (Makro-Ebene), um geeignete Rahmenbedingungen und Anreizsysteme zu erhalten, die genutzt werden können, um auf der horizontalen Ebene eine ausreichende Ausstattung mit Mitteln zu erhalten, Pilot-Projekte zu initiieren und insbesondere, um die zentralen AkteurInnen an einen Tisch zu bekommen. Nach "unten" (Mikro-Ebene) sollen Kommunikations-, Anreiz- und Kontrollaktivitäten gerichtet werden. Hier gilt es, hoch qualifizierte und engagierte MitarbeiterInnen mit hoher kommunikativer Kompetenz und kultureller Offenheit einzubinden. Es bedarf zudem einer selbstbewussten Mentalität, um Handlungsspielräume zu erkennen und bis an ihre Grenzen auszuschöpfen. Um auf diesem hohen Niveau Schnittmengen gestalten zu können, bedarf es eines gut aus- und fortgebildeten Personals, insbesondere dann, wenn sehr unterschiedliche inhaltliche Felder aufeinander bezogen werden sollen.

Die AkteurInnen auf der Mikro-Ebene sollten also über eine erhebliche soziale Kompetenz verfügen, d.h. die Fähigkeit, sozial-räumliche Konstellationen rasch und zutreffend einschätzen zu können. Darüber hinaus ist nicht nur ein Wissen um die denkbare Vielfalt in den Quartieren notwendig, denen Integrationsprobleme zugeschrieben werden, sondern auch ein hohes Maß an Toleranz gegenüber den anders Denkenden und Handelnden. Daneben sollten die Vor-Ort-AkteurInnen zum einen aus Sicht traditioneller Verwaltungen "anschlussfähig" zu sein, zum anderen sollten sie diese immer wieder zu innovativ-flexiblen Handeln bewegen können. Weiter sollten sie in der Lage sein, die lokale Ökonomie aktiv einzubinden.

Auf der Mikro-Ebene hängt der Erfolg neben den personellen und materiellen Ressourcen vor allem davon ab, wie die Partizipationsprozesse gestaltet werden. Die Erfahrung zeigt, dass es extrem schwierig ist, die vor Ort vorhandene Vielfalt an Interessen, Fähigkeiten, Zielsetzungen und Erwartungen an den Raum gleichberechtigt in einen partizipativen Prozess einzubinden. Hier ist es notwendig, neue Verfahren zu entwickeln, pro-aktiv vorzugehen und die Vielfalt denkbarer Kommunikation auszuschöpfen. Aus (angeblichen) Erfahrungen in der Kreativ-Wirtschaft ist abzuleiten, dass intensive Kontakte unterschiedlicher Personen zu innovativen Lösungen führt - was daraus für partizipative Prozesse mit der Zielsetzung zu lernen ist, die bestehende Vielfalt möglichst weitreichend einzubinden und zu einem kollektiv positiven Prozess zu wandeln, ist allerdings noch offen.

Um die horizontalen und vertikalen Netzwerke zu strukturieren, ist ein hoher koordinativer Aufwand notwendig. Ob und wie die integrativen Prozesse verlaufen, hängt in hohem Maß von diesen Stakeholdern ab und wie sie in der Lage sind, die Prozesse in Gang zu setzen und in ihrer Dynamik zu erhalten. Damit diese mit mittelfristiger Perspektive arbeiten können, bedarf es stabiler finanzieller und personeller Zuordnungen, aber auch die Möglichkeit, flexibel die Mittel einsetzen zu können.

Schließlich besteht die strategische Verantwortung für ein aktives Schnittstellen-Management auch darin, sich international um best-practise-Beispiele zu bemühen (recherchieren, Erfahrungsaustausch vor Ort auf allen drei Ebenen, Ermöglichen von Pilot-Projekten). Da die Prozesse der räumlichen Integration von Vielfalt zum einen in starkem Maße von der Qualität und dem Engagement einzelner AkteurInnen abhängt und zum anderen an sehr spezifische sozialräumliche Eigenarten gebunden ist, besteht die Herausforderung darin, die Möglichkeiten zum "ob" und "wie" der Übertragbarkeit einzuschätzen.

# EXKURS: SOZIALRÄUMLICHE INTEGRATION VON ZUWANDERINNEN UND ZUWANDERERN – DEUTSCHE ERFAHRUNGEN AUS ZWEI PROJEKTEN DER SCHADER-STIFTUNG

## SYBILLE MÜNCH, TU DARMSTADT

In Deutschland haben sich viele Städte der Integration ihrer zugewanderten BewohnerInnen bereits zu einem Zeitpunkt angenommen, als die Vorstellung, ein Einwanderungsland zu sein, auf nationaler Ebene noch lange Zeit verdrängt wurde. Dieses "pragmatische Improvisieren" auf Seiten der Städte ist in den vergangenen zehn Jahren vielerorts zu einem integrationspolitischen Gesamtkonzept weiterentwickelt worden.

Die bedeutende Rolle der Städte für die Integration zeigt sich auch quantitativ: Fast jeder fünfte EinwohnerIn in Deutschland hat einen Migrationshintergrund (19,3%), etwa 7 Mio. Menschen haben weiterhin einen ausländischen Pass. Von den knapp 16 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund lebt etwa die Hälfte in den großen Städten ab 100.000 EW. Mit der Stadtgröße steigt der Anteil dieser Personengruppe: In Städten unter 20.000 EW sind es rund 11%, in Städten zwischen 20.000 und 50.000 EW bereits fast 20 Prozent und in Großstädten ab 100.000 EW im Durchschnitt 27%.

## "ZUWANDERER IN DER STADT" (2004-2006)

Seit wenigen Jahren lässt sich beobachten, dass nicht nur der Kommune, sondern vor allem auch dem Quartier eine Rolle für die Integration von Migrantlnnen zugesprochen wird. Dies erfolgt vor dem Hintergrund verschiedener bundesweiter Entwicklungen:

- >> Im Bereich der gesamten Sozialpolitik zeigt sich seit den 1990er Jahren ein stärkeres "hineinzoomen" ins Quartier/in den Sozialraum mit einem Abrücken von einer fachsektoralen Ausrichtung hin zu einer integrativen sozialräumlichen Orientierung (z.B. Kinder- und Jugendhilfe: Wende "vom Fall zum Feld").
- >> Die Nationale Städtebauförderung "Soziale Stadt" richtet seit 1999 den Blick auf Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf.
- >> Die Schader-Stiftung initiierte 2004 das Verbundvorhaben "Zuwanderer in der Stadt" und argumentiert: In der Vergangenheit, zu Zeiten der klassischen Gastarbeiteranwerbung, erfolgte die Integration vor allem über den Arbeitsmarkt. In Zeiten wachsender Arbeitslosigkeit, von der insbesondere MigrantInnen betroffen sind, ist die Integrationsmaschine Arbeitsmarkt aber ins Stottern geraten. Darunter leidet aber nicht nur die ökonomische Integration. Insbesondere für Kinder und Jugendliche und nicht berufstätige Erwachsene ist das Wohnviertel der zentrale Sozialisations- und Kontaktort. Durch ihre schwache Stellung auf dem Wohnungsmarkt, aber auch durch die diskriminierende Praxis einzelner Vermieter, werden MigrantInnen jedoch in solche Bestände

gefiltert, in denen sie Deutschen benachbart sind, deren soziale Stellung schwach ist. Der Ausländeranteil des Quartiers wird dann häufig als Zeichen für die Destabilisierung des Stadtteils angeführt, auch wenn die Ursachen für Konflikte eher in den Lebensumständen der ausländischen und deutschen Bevölkerung zu finden wären. Integrationsbedarf haben beide Seiten!

Problematisch ist nicht die Tatsache, dass bestimmte Quartiere einen höheren Migrantenanteil haben, problematisch ist die Konzentration von Armut und sozialer Benachteiligung in diesen Quartieren, was im Zusammenspiel mit hohen Zuwandereranteilen zu einer Ethnisierung von Nachbarschaftskonflikten führen kann. Es gilt daher, Maßnahmen zu initiieren, die das Zusammenleben positiv gestalten können.

Im Rahmen des Projektes entwickelt ein "Expertenforum", besetzt mit StadtforscherInnen und PraktikerInnen aus Kommunen und Wohnungswirtschaft, "Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik". Unter der Prämisse "Integration trotz Segregation" richten sich die Handlungsempfehlungen auf verschiedene Felder wie Schule, Bildung und Spracherwerb vor Ort; Migrantlnnen-Ökonomie und Beschäftigung im Quartier; Partizipation von ZuwanderInnen; Sicherheitsempfinden; Freiräume; Nutzungsmischung in den Quartieren; Städtebau, Architektur und soziales Zusammenleben sowie Wohneigentumsbildung.

Als Voraussetzungen in Kommunen und Wohnungsunternehmen werden angeregt:

- >> Querschnittsaufgabe "Integration" braucht ganzheitliche und ämterübergreifende Organisation,
- >> Stabilisierungsmaßnahmen sollten präventiv eingesetzt werden,
- >> Integrationspolitik muss im Quartier stattfinden,
- >> Integrationsmaßnahmen müssen langfristig angelegt sein,
- >> es gilt, Netzwerke zwischen MaßnahmeträgerInnen und AkteurInnen zu bilden,
- >> ein Quartiersmanagement für Moderation und Koordination einzurichten,
- >> die interkulturelle Kompetenz durch Schulung bzw. Einsatz von MitarbeiterInnen mit Migrationshintergrund zu verbessern.
- >> bedarfsorientierte, kombinierte Leistungen anzubieten
- >> Selbstorganisationen zu stärken und mit ihnen zu kooperieren sowie
- >> Räumlichkeiten im Ouartier bereitzustellen.

## Themenfeld Bildung: Die Öffnung der Schule zum Stadtteil

Auch wenn Bildung eigentlich Aufgabe der Bundesländer ist, verweist das Expertenforum auf die wichtige Kopplung von Bildungs-, Integrations- und Stadtteilentwicklungspolitik. Durch Art und Qualität des Bildungsangebotes im Quartier sollte der nicht zuletzt durch PISA belegte Zusammenhang von sozialem Status des Elternhauses und Verlauf der Bildungskarriere durchbrochen werden. In den "Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik" wird zudem betont, dass sich die Schulen im Quartier als Orte der Integration mit einem übergreifenden Bildungsauftrag verstehen: Als "Stadtteilschule" und "Bürgerzentrum" öffnen sie sich für Informationsveranstaltungen und für soziale Dienstleistungen auch für Erwachsene. Im Zuge der Erwachsenenbildung können z.B. die Kontakte zwischen Schule und Elternhaus verbessert und mögliche Schwellenängste der Eltern gegenüber Bildungseinrichtungen verringert werden. Diesen Effekt machen sich mittlerweile viele "Mama lernt Deutsch"-Angebote zunutze. Neben der Bedeutung der Bildung für den individuellen Aufstieg in der Gesellschaft hat die konkrete Schulsituation vor Ort darüber hinaus auch Auswirkungen auf die Stabilität des Stadtteils. Defizite im Bildungsangebot bewegen bildungsorientierte Eltern dazu, den Stadtteil zu verlassen. Dies gilt für deutsche und zugewanderte Eltern.

## Partizipation: Verantwortungsbewusstsein durch Mitgestaltung

Eine möglichst umfassende Beteiligung der BewohnerInnen im Quartier ist nicht nur aus demokratietheoretischer Sicht relevant. In sozial benachteiligten Stadtteilen kann die Beteiligung der Bewohnerschaft auch zur Stabilisierung und Aufwertung des Quartiers beitragen. Beispiele von Partizipationsverfahren bei Wohnungsunternehmen haben gezeigt, dass vor allem auch Kinder und Jugendliche ein stärkeres Verantwortungsbewusstsein für ihr direktes Wohnumfeld übernehmen, wenn sie sich an seiner Gestaltung beteiligen konnten. Partizipation in diesem Sinne beginnt also bei der Übertragung von Verantwortung für das eigene Wohnumfeld; zum Beispiel die Gestaltung und Pflege von öffentlichen Plätzen und Räumen durch die BewohnerInnen oder die Einrichtung von Mietergärten.

MigrantInnensindjedochhäufigauchdortunterrepräsentiert, woihre Beteiligung ander Gestaltung des Gemeinwesens möglich wäre. Verständigungsprobleme und fehlende Erfahrungen mit Partizipation sind wichtige Gründe für ihre Zurückhaltung, Andere Beteiligungsbarrieren sind aber nicht migrantenspezifisch: Auch Jugendliche und sozial Benachteiligte werden oftmals durch mittelschichtsorientierte Beteiligungsformen, fehlende gezielte Ansprache oder unangemessene Informationskanäle abgeschreckt. Von größter Bedeutung sind daher zielgruppenorientierte Ansprache- und Organisationsformen bei Partizipationsprozessen. Die Ansprache sollte so direkt wie möglich erfolgen, wobei der direkte Kontakt und die muttersprachliche Ansprache meist erfolgsversprechender sind als eine schriftliche Information. Die Aktivierung für Beteiligungsformen kann zudem erleichtert werden, wenn Kontakte über Migranten-Selbstorganisationen hergestellt werden können. MultiplikatorInnen spielen dabei eine wichtige Rolle.

## Handlungsfeld Wohnumfeld: Identifikation stärkt die Verantwortlichkeit

Voraussetzung für eine stärkere Verantwortlichkeit der BewohnerInnen für das Quartier ist beispielsweise eine bessere Differenzierung zwischen privatem, halböffentlichem und öffentlichem Raum, wie sie durch deutlichere Abgrenzung des Siedlungsgeländes sowie die Einrichtung von Concierge-Logen erreicht werden kann. Auch die Etablierung von Mietergärten hat sich in manchen Stadtteilen bewährt. Im Idealfall begünstigen Mietergärten Kontakte und Kommunikation unter den verschiedenen BewohnerInnen, stärken die Identifikation mit dem Viertel und können zu seiner Imageverbesserung beitragen. Manche Wohnungsunternehmen versuchen, die Gestaltung ihrer Außenanlagen mit Maßnahmen zur Qualifizierung und Beschäftigung zu verbinden.

Die häufigste Quelle für Konflikte im Quartier sind nach wie vor die Themen Sauberkeit, Ordnung und Ruhe. Darum sollte für die Wohnungsanbieter gelten, Anlässe für derartige Konflikte zu vermeiden, die leicht ethnisiert werden. Dies bedeutet beispielsweise Balkon- und Terrassenanordnungen, die Privatheit ermöglichen, die bauliche Vermeidung von Widerhall in Höfen und Erschließungswegen, die Vermeidung von Nischen, in denen sich Schmutz fängt sowie die Einrichtung großzügiger Müllsammelstellen mit erhöhtem Leerungsturnus. Viele Wohnungsunternehmen haben dies bereits erkannt, doch in vielen Stadtteilen scheitert das Zusammenleben an solchen "Banalitäten".

## **FAZIT**

Seit Veröffentlichung der "Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik" im Februar 2005 hat sich in Deutschland bundesweit viel getan. Im Nationalen Integrationsplan von 2007 wurde das Thema "Integration vor Ort" ebenfalls stark gemacht. In einer repräsentativen Befragung von 228 Kommunen durch Roth & Gesemann (2012)<sup>3</sup> zu ihren Erfahrungen mit den Empfehlungen des Nationalen Aktionsplans zur "Integration vor Ort" wurde deutlich, dass 98,5 % der deutschen Großstädte einer kommunalen Integrationspolitik eine sehr hohe oder hohe Bedeutung zumessen. Interessanterweise geschieht dies nicht aus einem Defizitansatz heraus, sondern vor dem Hintergrund von demographischem Wandel (77,9) und Fachkräftemangel wird das einstige Nischenthema zur städtischen Zukunftsaufgabe. Die Kosten von mangelnder Integration (49,1%) oder sozialräumliche Problemlagen (49,1) wurden nur in der Hälfte der Fälle genannt.

Dennoch: Etwa 60% der befragten Städte berichten über "Sozialräume mit Integrationsdefiziten". Viele Kommunen haben Impulse durch integrierte Ansätze wie Soziale Stadt genutzt, um Bildungs-, Engagements-; Integrations- und Wohnungspolitik besser aufeinander zu beziehen, aber bislang mangelt es häufig daran, gute

<sup>3</sup> http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?\_blob=publicationFile

sozialräumliche Integrationsmaßnahmen in die Regelfinanzierung zu überführen. Die Politikfelder Integration und Stadtteilentwicklung liegen zudem häufig noch in unterschiedlichen Zuständigkeiten, haben unterschiedliche Förderzugänge und werden von unterschiedlichen Personen bearbeitet.

Die strategische kommunale Integrationspolitik, die sich selbst noch in den Kinderschuhen befindet, wird daher aktuell mit Stadtteilkonzepten für Integration<sup>4</sup> vielerorts sozialräumlich weiterentwickelt.

## "INTEGRATIONSPOTENZIALE IN KLEINEN STÄDTEN UND LANDKREISEN" (2009-2011)

Der Nationale Integrationsplan hat das Thema "Integration" auch bei den Kommunen im ländlichen Raum stark befördert. Gerade die ländlichen Räume werden von einem starken Rückgang der Bevölkerung und einer Überalterung betroffen sein. Hier hängt der Fortbestand des Gemeinwesens vom Zuzug neuer BewohnerInnen ab. Hiermit geht vielerorts auch eine positivere Haltung gegenüber Migration einher. Da über das Thema Zuwanderung im ländlichen Raum wenig bekannt war, hat die Schader-Stiftung zusammen mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dem Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund das Projekt "Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen" durchgeführt. Mit diesem Projekt wurde erstmalig die Situation von ZuwandererInnen im ländlichen Raum bundesweit vergleichend untersucht.

Dabei gibt es durchaus historische Formen der Zuwanderung im ländlichen Raum: In ländlichen Gebieten, in denen zugleich industrielle Produktion angesiedelt war, erfolgte seit dem Zweiten Weltkrieg eine Ansiedlung aus den klassischen Anwerbestaaten. In anderen Regionen ohne entsprechende industrielle Tradition erfolgte Zuwanderung aus dem Ausland oft erst in den 1990er Jahren, etwa durch die Verteilung von AussiedlerInnen oder Flüchtlingen. In ländlichen Grenzgebieten haben wir zudem Zuzug aus den Nachbarländern, beispielsweise aus Polen oder den Niederlanden, da die Immobilienpreise in Deutschland niedriger sind. Es lässt sich aber auch eine Abwanderung von MigrantInnen aus Großstädten in Kleinstädte beobachten.

#### Heterogenität im ländlichen Raum

Natürlich gibt es nicht die Kleinstadt, welche die Chancen der Integration determiniert, wie es auch nicht den Migranten mit einem typischen Integrationsverlauf gibt. Manche gehen davon aus, dass sich die Unterschiede zwischen Stadt und Land in den letzten Jahren ohnehin aufgelöst haben. Vor allem im Umfeld größerer Städte sind die einstigen Dörfer längst zu Großsiedlungen für Pendler geworden. Die Klein- und Mittelstädte unterscheiden sich untereinander erheblich hinsichtlich ihrer Größe, Lage und Stellung im politischen Gefüge, sowie in ihrer ökonomischen und demographischen Struktur, dem lokalen Arbeitsplatzpotenzial sowie der lokalen Migrations- und Integrationsgeschichte. Auch die Ausgestaltung der lokalen Integrationspolitik unterscheidet sich zum Teil deutlich in Abhängigkeit von der kommunalen Finanzsituation.

Grundsätzlich sind die Probleme der ZuwanderInnen mit denen in den Großstädten vergleichbar. Dies betrifft die Benachteiligungen in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt und allgemein die Teilhabechancen. Als Besonderheit im ländlichen Raum kann gelten, dass auch bei den Alteingesessenen im ländlichen Raum vermehrt solche Milieus anzutreffen sind, die ökonomisch prekär leben. Insbesondere in Regionen, die von Abwanderung und schwacher Wirtschaftskraft betroffen sind, kann dies leicht zu ethnisierten Verteilungskonflikten führen.

Die Studie zu den Sinusmilieus, die zwischen dem Wohnen in zentralen und peripheren Orten unterscheidet, kommt zudem zum Ergebnis, dass sich jenseits der Ballungszentren sowohl bei den Alteingesessenen als auch bei den Personen mit Migrationshintergrund deutlich häufiger solche Milieus finden lassen, in denen eine stärkere Orientierung an der jeweils eigenen Tradition vorherrscht.

<sup>4</sup> http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/83408/publicationFile/56933/stadtteilkonzepte-fuer-integration.pdf

Ergänzend zu den in Kapitel 2 dargelegten Rahmenbedingungen liegen die weiteren Besonderheiten des ländlichen Raums im Vergleich zu den großen Städten in den vergleichsweise geringen Anteilen von Menschen mit Migrationshintergrund, einer erhöhten Wohneigentumsbildung von Migrantlnnen, einer geringeren politischen Aufmerksamkeit für das Thema Integration, einer erhöhten Mobilitätsanforderung bei gleichzeitig schlechter ÖPNV-Anbindung (und hier besonders für Frauen), begrenzten kommunalen Ressourcen, einer geringen Selbstorganisation der Migrantlnnen sowie einer problematischen Aufrechterhaltung von besonderen Hilfe- und Beratungsangeboten aufgrund geringer Nutzerzahlen.

Demgegenüber stehen allerdings besondere Merkmale des ländlichen Raumes, die für die Integration von Bedeutung sind:

- >> Durch die räumliche Nähe ist eine potenziell leichtere soziale Einbindung, mehr Kontaktflächen und geringere Anonymität gegeben. Eine damit verbundene intensive soziale Kontrolle kann allerdings ausgrenzend wirken. Darüber hinaus sind die Anpassungserwartungen sehr hoch.
- >> Die Entscheidungsstrukturen sind kleinräumig. Allerdings können diese oftmals langlebigen und tradierten Strukturen eine ausschließende Wirkung haben.
- >> Einzelpersonen BürgermeisterInnen, VereinsvorsitzendeN, lokalen Unternehmerlinnen kommt mit ihrer Haltung gegenüber Zuwanderung eine Schlüsselrolle zu.
- >> Vereine haben im ländlichen Raum eine große Bedeutung. So ist Integration stark an die Teilnahme am Vereinsleben gekoppelt.
- >> Das Phänomen der latenten Fremdenfeindlichkeit ist stark in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands verbreitet, aber nicht nur dort. Die Ablehnung von Fremden, auch wenn sie nur aus der Nachbarregion kommen, ist ein Kennzeichen der ländlichen Gemeinschaft.

## Spezifika kommunaler Integrationsstrukturen im ländlichen Raum

Politische Steuerung der Integrationspolitik im ländlichen Raum erfolgt in Deutschland vor allem auf Landkreisebene; der Landkreis verfügt häufig über eine bessere Ressourcenausstattung als die Kommunen, ist häufig Initiator von Maßnahmen und Projekten und hat Strukturen der Integrationsarbeit aufgebaut. Viele Landkreise verfügen bereits über Integrationskonzepte und haben Integrationsbeauftragte eingesetzt. In der Studie von Roth/Gesemann (2012) zum Stand der kommunalen Integrationspolitik geben 53% der befragten Landkreise an, über eine Gesamtstrategie für Integration zu verfügen.

Die Entwicklung konzeptioneller Integrationsarbeit in den Gemeinden steht noch am Anfang, laut o.a. Studie geben nur 12%der Kleinstädte/Gemeinden an, über eine Gesamtstrategie zu verfügen. Bei den Großstädten sind es 89% (Gesamtstrategie aus Leitbild, struktureller Verankerung, IKÖ und Monitoring bzw. Evaluation). Immerhin haben 28%erste Strukturen aufgebaut.

Wohlfahrtsverbände (Diakonie, Caritas etc.) sind im ländlichen Raum häufig zentrale Akteure der Integrationsarbeit. Oftmals ist es die Migrationsberatung für Erwachsene, die neben ihrer eigentlichen Beratungsarbeit Netzwerke initiiert hat und diese auch ohne kommunale Unterstützung am Laufen hält. Entsprechend hoch ist die Abhängigkeit von Einzelpersonen und bürgerschaftlichem Engagement, zumal auf Seiten der Kommunen die Zuständigkeit für den Themenkomplex Integration oft nicht klar definiert ist. Integrationsbeauftragte – wenn vorhanden – verfügen in der Regel über einen geringen Stellenanteil (teilw. ehrenamtlich), arbeiten häufig ohne Budget, besitzen meist kein Stimm- oder Rederecht in den Ausschüssen (Gemeindeebene).

## Handlungsempfehlungen aus dem Projekt

Der ländliche Raum bietet durchaus Potenziale, dass aus räumlicher Nähe auch soziale Nähe wird, dies muss aber gesteuert werden indem

>> Ziele und prioritäre Handlungsfelder festgelegt werden,

- >> Integration als Querschnittsaufgabe in Regelstrukturen verankert und in der Verwaltungsspitze angesiedelt wird,
- >> die Funktionen der Integrationsbeauftragten gestärkt werden,
- >> Kooperation und Vernetzungsstrukturen aufgebaut werden,
- >> Zusammenarbeit mit MigrantInnen ausgebaut wird,
- >> Interkulturelle Öffnung vorangebracht wird,
- >> die Aufgabenteilung zwischen Landkreis und Gemeinden ausgehandelt wird,
- >> Integration mit anderen wichtigen Zukunftsaufgaben verknüpft wird,
- >> die Finanzausstattung der Kommunen verbessert wird,
- >> Integration als kommunale "Pflichtaufgabe" verankert wird, um der Gefahr einer Unterfinanzierung zu begegnen und notwendige Ressourcen zu sichern (Dieser Forderung steht jedoch nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände der kommunale Selbstverwaltungsanspruch entgegen) sowie
- >> Landesförderung für Integrationsstrategien der Kommunen eingerichtet werden.













## 5. AUSBLICK

Die ÖREK-Partnerschaft "Vielfalt und Integration" startet nun in die zweite Runde. Während sich im ersten Jahr der Fokus auf raumwirksame gesellschaftliche und sozio-kulturelle Phänomene richtete, geht es im zweiten Jahr um die Diskussion räumlich wirksamer Strategie- und Handlungsansätze, unterschiedliche Instrumente, Prozesse und AkteurInnen. Angefangen von den strategisch und programmatischen Gestaltungsräume der Makro-Ebene (Bund, Länder) über die Ebene der integrativ wirksamen Gestaltungsräume der Meso-Ebene (Regionen, Städte und Gemeinden) bis hin zur lokalen Ebene der konkreten Aushandlungsprozesse auf der Mikro-Ebene (Grätzel/ Quartier, Nachbarschaft). Damit rückt ein differenzierter Zugang mit den damit verbundenen Fragen nach dem Zusammenspiel der AkteurInnen, nach den Herausforderungen einer integrativen Entwicklungsplanung und nach den strukturellen Voraussetzungen einer bereichsübergreifenden Koordination raumwirksamer AkteurInnen in den Fokus des Programms der ÖREK-Partnerschaft im nächsten Jahr. Immer geht es dabei sowohl um das Aufzeigen von Schnittstellen und Schnittmengen mit den einzelnen Ebenen und AkteurInnen, als auch darum, wie die Auseinandersetzung mit aktuellen Beiträgen, Referenzen und Positionen aus der wissenschaftlichen Perspektive ebenso wie die Erfahrungen aus der (internationalen) Planungspraxis Eingang in den Diskurs finden können.

Zwei Werkstattgespräche (Werkstatt 4 und Werkstatt 5) werden als Plattformen der Zusammenarbeit der beteiligten ÖREK-PartnerInnen aus Bund, Länder, Regionen und Kommunen gestaltet werden. Immer geht es dabei um die Auseinandersetzungen mit Strategien, Instrumenten und Prozessen einer aktiven, vorausschauenden und vor allem diversitätsorientierten Raumentwicklung. Zwischen diesen beiden Werkstätten befassen sich zwei Arbeitsgruppen mit konkreten Handlungsansätzen, -strategien und Instrumenten sowohl auf der Makro-/Meso-, als auch auf der Mikro/ Meso-Ebene.

Der Jahresbericht 2012 und die darin dokumentierten Positionen zu den unterschiedlichen Handlungsräumen werden zur Grundlage der Werkstatt 4, bei der es vor allem um die Diskussion konkreter Arbeitsaufträge und Fragestellungen an die beiden nachfolgenden Arbeitsgruppen gehen wird. Deren Aufgabe wird die Vorbereitung von Arbeitspapieren zu raumwirksamen und ebenenbezogenen Handlungsstrategien umfassen, welche im Rahmen der Werkstatt 5 erneut mit allen PartnerInnen reflektiert und bezogen auf die fachöffentliche Diskussion zur Jahresveranstaltung 2014 im Rahmen eines Entwurfes zu einem "Memorandum/Handlungsprogramm Vielfalt und Integration im Raum" diskutiert werden soll.

## 6. ANHANG

## 6.1 MATERIAL UND LESEEMPFEHLUNGEN

#### **DISKURS**

Böltken, F. et al., 2002: Räumliche Integration von Ausländern und Zuwanderern. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 08.2002.

Bucher, H.; M. Kocks & C. Schlömer, 2002: Künftige internationale Wanderungen und die räumliche Inzidenz von Integrationsaufgaben. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 8.2002.

Burayidi, M. (Hrsg.), 2000: Urban Planning in a Multicultural Society, Praeger Publishers, Westport, CT.

Dangschat, J.S. 2013: Soziale Mischung - (k)ein Ruhekissen!? In: G. Biffl & L. Rössl (Hrsg.): Migration & Integration 3 - Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis. Beiträge zu Bildung & Lernen, Informeller Arbeit, Gesundheit & Migration, Wohnen & Nachbarschaft, Messen & Evaluieren von Integration. Bad Vöslau: Omnium: 175-185.

Dangschat, J.S. 2013: Soziale Ungleichheit und der (städtische) Raum. In: P.A. Berger, C. Keller, A. Klärner & R. Neef (Hrsg.): Urbane Ungleichheiten: Im Druck.

Dangschat, J.S. & M. Alisch, 2012: Perspektiven der soziologischen Segregationsforschung: In: M. May & M. Alisch (Hrsg.): Formen sozialräumlicher Segregation. Beiträge zur Sozialraumforschung, Band 7. Opladen et al.: Barbara Budrich: 23-50.

Dangschat, J.S. 2011: Ohne Migration keine Stadt? Die Segregation oder die Integration der Stadtgesellschaft / No City without Migration!? The Segregation or Integration of Urban Society. In: IBA – Internationale Bauausstellung (Hrsg.): Metropole: Kosmopolis / Metropolis: Cosmopolis, Band 5: 60-67.

Dangschat, J.S. 2011: Social Cohesion - eine Herausforderung für das Wohnungswesen und die Stadtentwicklung?. In: vhw Forum Wohneigentum, 1/2011: 3-8.

Dangschat, J.S. 2008: Exclusion - The New American Way of Life? In: H. Bude & A. Willisch (Hrsg.) Exklusion. Die Debatte über die "Überflüssigen". Frankfurt am Main: Suhrkamp: 138-145.

Fischer-Krapohl, I. & V. Waltz (Hrsg.), 2007: Raum und Migration, Dortmund: Informationskreis für Raumplanung.

Häussermann, H. 2009: Die soziale Dimension unserer Städte- von der "Integrationsmaschine" zu neuen Ungleichheiten. Gastbeitrag in Biedenkopf, K. et al. im Auftrag der Bosch Stiftung, Starke Familie - Solidarität, Subsidiarität und kleine Lebenskreise.

Häussermann, H. & W. Siebel, 2001: Soziale Integration und ethnische Schichtung - Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration, Gutachten im Auftrag der "Unabhängigen Kommission Zuwanderung".

Hertzsch, W., 2010: Wie kann mit Planung den Integrationsherausforderungen im öffentlichen Raum begegnet werden? In: vhw -Forum Wohnen und Stadtentwicklung, 2/2010: 89-92.

Hillmann, F. & M. Windzio (Hrsg.), 2008: Migration und städtischer Raum, Opladen.

MA 17 - Integration und Diversität, 2012: Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009-2011. Wien.

Sandercock, L., 2000: When Strangers become Neighbors: Managing Cities of Difference, Planning Theory 1 (1): 13-30.

Scheuvens, R.; W. Tschirk & P. Krassnitzer, 2010: Planung als Prozess. Gestaltung dialogorientierter Planungs- und Umsetzungsprozesse [=Werkstattbericht Nr. 109]; MA 18, Stadtentwicklung und Stadtplanung, Wien.

Scheuvens, R., 2009: Qualität und Innovation entstehen nicht von allein. In: In Zukunft Stadt. In Zukunft Wien [Publikation anlässlich der gleichnamigen Ausstellung in der Wiener Planungswerkstatt], Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung, Wien: 26 - 29.

Schuleri-Hartje, U.; H. Floeting, H. & B. Reimann, 2005: Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab.

Terkessidis M., 2010: Interkultur, Suhrkamp.

Yildiz, E., 2013: Die weltoffene Stadt. Wie Migration Globalisierung zum urbanen Alltag macht. Bielefeld.

Yildiz, E. & W.-D. Bukow,, 2011: Neue Vielfalt in der urbanen Stadtgesellschaft. Wiesbaden: Springer.

## **PRAXIS**

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2012: Stadtteilkonzepte für Integration - Handreichung für die kommunale Praxis. Sonderveröffentlichung, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2012: Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung im Programm Soziale Stadt. Forschungen Heft 153.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2012: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland.

Bundesministerium für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2008: Integrierte Stadtentwicklung- Praxis vor Ort. Bonn (Sonderbroschüre).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2008: Integration vor Ort. Zwischenbilanz des Nationalen Integrationsplans. Bonn (Sonderbroschüre)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2003: Strategien für die soziale Stadt.

Council of Europe (ed.), 2013: The Intercultural City Step by Step - Practical Guide for Applying the Urban Model of Intercultural Interaction.

Europäische Union /Hrsg.), 2005: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker.

Hertzsch, W.; P. Rust & E. Höld, 2011: Health Factor Neighbourhood: a participatory project with inaccessible socially disadvantaged groups in Vienna. In: B. Freytag-Leyer & M. Alisch (Hrsg.): Community Health Information in Europe; kassel university press GmbH, Kassel, 2011: (135 - 149.

Höbel, R.; M. Kloth; B. Reimann & U. Schuleri-Hartje, 2006: Voneinander lernen - Gute-Praxis-Beispiele stadträumlicher Integrationspolitik. Ergebnisse der Begleitforschung zum Verbundprojekt "Zuwanderer in der Stadt". Darmstadt.

Höbel, R.; M. Kloth; B. Reimann & U. Schuleri-Hartje, 2006: Stadträumliche Integrationspolitik. Umsetzung der Empfehlungen des Projekts "Zuwanderer in der Stadt". Darmstadt.

Institut für Soziale Arbeit und Sozialpädagogik, 2011: Interkulturelles Zusammenleben im ländlichen Raum. Migration und soziale Arbeit, 4/2011.

Kocks, M., 2012: Wie gehören Stadtentwicklung und Integration zusammen?. In: eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft der Stiftung Mitarbeit 19/2012.

Kocks, M., 2011: Integration vor Ort - ein komplexes Thema im Nationalen Integrationsplan, Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, Band 9/2011.

Kocks, M. & O. Güles, 2009: Städte in sozialer Verantwortung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4 2009.

MA 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung, 2012: Praxisbuch Partizipation - gemeinsam Stadt entwickeln [=Werkstattbericht Nr. 127]. Wien.

MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung, 2013: Raum erfassen – Überblick und Wegweiser zu Funktions- und Sozialraumorientierung für den öffentlichen Raum [=Werkstattbericht Nr. 128]. Wien.

Münch, S., 2010: Integration durch Wohnungspolitik? Zum Umgang mit ethnischer Segregation im europäischen Vergleich. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.

Münch, S. & G. Kirchhoff, 2009: Soziale und ethnische Mischung – Zur Persistenz eines wohnungspolitischen Leitbildes. In: F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft – Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften: 517-531.

Petendra, B., 2005: Sozialräumliche Integration von Zuwanderern – best practice Projekte. Werkstattbericht, Schader Stiftung.

Qadeer, M., 2007: What is this thing called multicultural planning?, PLAN Special Edition.

Schader Stiftung (Hrsg.), 2011: Erfolgreiche Integration im ländlichen Raum – Handlungsempfehlungen und Gute-Praxis Beispiele. http://neu.integrationspotenziale.de/wp-content/uploads/2012/04/Handbuch-Integrationspotenziale-12-2011.pdf

Schader Stiftung (Hrsg.), 2011: Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Integration/schader\_integrationspotentiale.pdf?\_\_blob=publicationFile

Schader Stiftung (Hrsg.), 2010: Angebotsstrukturen für Integration im ländlichen Raum, Dokumentation der Fachtagung, 09/2010. http://www.schader-stiftung.de/docs/dokumentation\_web.pdf

Schader Stiftung (Hrsg.), 2005: Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik. Darmstadt.

Scholz, C. & C. Mayer, 2010: Integrierte Handlungskonzepte in der Stadterneuerung – das Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 4.2010.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, 2012: Handbuch zur Partizipation. Berlin.

Statistik Austria, 2011: Statistisches Jahrbuch für "Migration & Integration". Wien.

Verbundpartner "Zuwanderer in der Stadt" (Hrsg.), 2007: Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projekts "Zuwanderer in der Stadt". Darmstadt.

Verbundpartner "Zuwanderer in der Stadt" (Hrsg.), 2005: Zuwanderer in der Stadt. Expertisen zum Projekt. Darmstadt.

Wood P. et al. 2008: Cultural Diversity in Britain - a toolkit for cross cultural cooperation, Joseph Rowntree Foundation.

## MITGLIEDER DER ÖREK-PARTNERSCHAFT "VIELFALT UND INTEGRATION IM RAUM" 6.2

Name	Vorname	Institution
Aksakalli	Sevim	Österreichischer Städtebund
Bertsch	Wilfried	Land Vorarlberg, Abt. Raumplanung und Baurecht
Brünner	Bernd	Bundesministerium für Inneres (BM.I), Abteilung III/8
Dax	Thomas	Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Deimel	Alexandra	Bundeskanzleramt (BKA), Abt. IV/4
Domian	Wolfgang	Stadt Leoben, Stadtamtsdirektion
Düzel	Murat	NÖ Landesakademie
Girardi	Michael	Bundesministerium für Inneres (BM.I), Abteilung III/8
Güngör	Kenan	Büro think-difference
Haubenberger	Bernhard	Österreichischer Gemeindebund
Hauswirth	Rainer	Stadt Wien, MA 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung
Kienzer	Nora	Bundesministerium für Inneres (BM.I), Abteilung III/8
Lutz	Melanie	Österreichischer Städtebund
Machold	Ingrid	Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Madreiter	Thomas	Stadt Wien, Planungsdirektor
Manolakos	Theodora	Stadt Wien, MA 17 - Integration und Diversität
Müller	Renate	Land Oberösterreich, Integrationsstelle
Nardelli	Carmen	Land Vorarlberg, Abt. Raumplanung und Baurecht
Obkircher	Stefan	Land Vorarlberg, Abt. Raumplanung und Baurecht
Peña	Andrés	Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)
Rinke	Ingeborg	Stadt Krems, Bürgermeisterin a. D.
Schadt	Georg	Bundeskanzleramt (BKA), Abt. IV/4
Schawerda	Anette	NÖ Landesakademie
Schmeissner-Schmidt	Erika	Stadt Innsbruck, Abt. Stadtplanung, Stadtentwicklung und Integration
Stix	Elisabeth	Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)
Strahl	Wiebke	Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Weidner	Anne	Stadt Innsbruck, Abt. Stadtplanung, Stadtentwicklung und Integration
Weiss	Andreas	Regionalmanagement Niederösterreich - Büro Industrieviertel
Zwicklhuber	Maria	Stadt Wiener Neustadt, MA 7 - Integration

## **IMPRESSUM**

© 2013 Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien Alle Rechte vorbehalten

## Medieninhaber:

Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) A-1014 Wien, Ballhausplatz 1

Tel.: +43 1 535 34 44, Fax +43 1 535 34 44 54 e-mail: oerok@oerok.gv.at | www.oerok.gv.at

## AutorInnen:

Wolfgang Andexlinger, Philippe Cabane, Jens S. Dangschat, Wolfgang Domian, Rainer Hauswirth, Wencke Hertzsch, Martina Kocks, Stefan Mayr, Alexandra Miltner, Renate Müller, Sybille Münch, Stefan Obkircher, Rudolf Scheuvens, Franjo Steiner, Erol Yildiz

## Gestaltung:

Wolfgang Andexlinger, Andreas Bernögger, Stefan Mayr, Wencke Hertzsch

Fotos: Begleitteam TU Wien, ÖROK, Rudolf Scheuvens

## Wien, April 2013

Foto Cover: Rudolf Scheuvens