



Soziale Integration als Thema der Wohnforschung

Verena Steiner, Bundesamt für Wohnungswesen

1. Werte Anwesende, liebe Kolleginnen und Kollegen

Einleitend zur heutigen Fachtagung zum Thema soziale Integration, bei der die Gruppe der Migrantinnen und Migranten im Zentrum steht, ein kurzer Text des Schweizer Schriftstellers Urs Widmer zur Bevölkerungsstatistik:

Sie (die Ausländer) leben am liebsten in der Romandie, im Tessin und in den grossen Städten. In Unterschächen, Niederbipp und Schlans sind sie, nur zum Beispiel, nicht so gern. Den grössten Ausländeranteil haben die Kantone Genf, Tessin, Basel-Stadt und Waadt. Auch Zürich bringt es auf 22%, immer noch zwei Prozentpunkte über dem Durchschnitt der gesamten Schweiz von 20%. - Merkwürdig ist im Übrigen, dass unsre Ausländer, statistisch gesehen, schier unsterblich scheinen. Sie sterben dreimal seltener als wir Schweizer. Das hängt natürlich damit zusammen, dass viele, alt und hoffentlich ein bisschen hablich geworden, nach Hause fahren. Ins Land der Väter und Mütter. Dann sterben sie dort. So wie Alberto Giacometti, der früh nach Paris geflohen war, im Januar 1966 in einem jähen Entschluss in der Gare de l'Est in den Zug stieg, sterbenskrank, und bis Chur kam. Dort starb er. Er hatte nach Stampa gewollt - a casa.

Zurück zum Leben und zu den Aufgaben des BWO: Die Kernaufgabe des Bundesamtes für Wohnungswesen ist die Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigen, qualitativ hochstehenden und Ressourcen schonenden Wohnungen. Das dafür vorgesehene Wohnraumförderungsgesetz, das neue WFG¹, das diesen Monat in Kraft getreten ist und das im Rahmen des Entlastungsprogrammes 03² schon heftig Federn lassen musste, sieht nebst materiellen Anreizen noch weitere Massnahmen vor, um die Wohnsicherheit und das Wohlbefinden der Bevölkerung zu gewährleisten. Einen Beitrag dazu leistet auch die Ressortforschung des BWO. Sie beobachtet und dokumentiert die Wohnbautätigkeit, den Wohnungsmarkt, die Wohnbedürfnisse und erarbeitet Grundlagen für politische und verwaltungsinterne Entscheidungsprozesse.

¹ Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz WFG) vom 21. März 2003.

² Das Parlament hat im Rahmen der Beratungen des EP 03 in der Herbstsession beschlossen, die direkten Darlehen im Rahmen des WFG bis 2008 zu sistieren (wie in der bundesrätlichen Botschaft beantragt). Somit stehen für uns die indirekten Hilfen im Vordergrund.

Soziale Integration - unser diesjähriges Tagungsthema - ist ein Problem, das uns schon seit längerem beschäftigt. Die Rezession der 90-er Jahre zusammen mit der stetigen Globalisierung haben nicht nur zu einer sozialen, sondern auch zu einer ethnischen Umschichtung in der Gesellschaft geführt. So leben vorab in städtischen Gebieten Menschen verschiedener Herkunftsländer, Nationalitäten und Religionen auf relativ engem Raum zusammen. Die halbe Welt schrumpft in solchen Quartieren auf die Grösse eines Dorfes zusammen, und es treffen Menschen aus entlegenen, rückständigen Gebieten auf solche unserer modernen Industrie- und Wohlstandsgesellschaft. Sie treffen dort nicht nur auf eine fremde Kultur, sondern in der Regel auch auf eine Bevölkerungsgruppe, die selbst einen schlechten Zugang hat zu gesellschaftlichen Gütern wie Bildung, Arbeit oder Wohnraum. So verwundert es nicht, wenn das Fremde so dicht vor der Wohnungstür zur Bedrohung wird und beim Zusammentreffen so unterschiedlicher Biografien Verunsicherung, Ängste und eben auch Konflikte auftreten.

Auch wenn sich Ausländer und Schweizer, Ausländerinnen und Schweizerinnen, ihrem Aussehen nach nicht unterscheiden, können sie oft nur schlecht oder gar nicht miteinander kommunizieren. Beide Gruppen sind sehr heterogen, die einheimische Mehrheit wie die zugewanderte Minderheit. Interessant im Zusammenhang mit der Wohnsituation sind ihre Motive hierher, in unser Land zu kommen und ihre Perspektiven für den Aufenthalt in der Schweiz. Viele von ihnen hegen doch die Absicht, mittelfristig in ihre Heimatländer zurückzukehren, sehen ihren Aufenthalt hier temporär und zeigen deshalb ein beschränktes Interesse, die Sprache zu lernen, sich den Lebensgewohnheiten anzupassen und überhaupt, mit der einheimischen Bevölkerung in Kontakt zu treten. Diese Haltung kann sich aber plötzlich ändern, wenn ihre Kinder heranwachsen, wenn sie eine höhere Schul- oder Berufsbildung abgeschlossen haben und sich nicht mehr vorstellen können, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren.

2. Wie stellt sich das Problem der Desintegration im Bereich Wohnung/ Wohnumfeld dar?

Die Themen Migration, Segregation, Integration sind seit je Bestandteile der städtebaulichen Debatte, wobei sich die Phänomene im Laufe der Zeit unterschiedlich geäussert haben. In den meisten Städten gibt es Quartiere, in denen sich Ausländer und Ausländerinnen gerne niederlassen, wo sie auf Landsleute treffen und nach einer Weile der Eingewöhnung wieder weiterziehen in andere Stadtteile. Heute aber gibt es viele Quartiere, wo ganze Siedlungen, ganze Strassenzüge von einer rein ausländischen Bewohnerschaft oder gar einer einzigen Nationalität dominiert werden, die an einer Integration wenig Interesse zeigt.

Bei den Wohngebieten, über die wir heute diskutieren werden, handelt es sich um Siedlungen mit einem preisgünstigen Wohnungsangebot. Sie stammen in der Regel aus der Zeit nach 1960 und weisen häufig schlechte Standortfaktoren auf; fehlende Einkaufsmöglichkeiten, schlechte Anbindung an den öffentlichen Verkehr, Lärmimmissionen etc. Dies sind Gründe, dass diejenigen wegziehen, die es sich leisten können und jene Mieter und Mieterinnen zurücklassen, die zwingend auf billigen Wohnraum angewiesen sind. Diese Dynamik wird einer Siedlung über kurz oder lang einen schlechten Ruf eintragen und die Vermietung an Aussenstehende erschweren. Der Leerwohnungsbestand steigt an, was zu Ertragseinbussen führt und die Bauträger in finanzielle Schwierigkeiten bringt. Da viele dieser Siedlungen mit Bundesgeldern gefördert wurden, könnte sich diese Entwicklung indirekt auch auf den Bund negativ auswirken. Das BWO ist also daran interessiert, die Probleme frühzeitig zu erkennen, ihren Verlauf soweit wie möglich positiv zu beeinflussen und den direkt Betroffenen eine Hilfestellung zu bieten.

3. Zur Projektarbeit der Forschungsstelle: Wie sind wir vorgegangen?

In diesen belasteten Quartieren müssen einerseits die Umzugsmobilität gestoppt, die Leerstände beseitigt und damit die Ertragslage der Bauträger gesichert werden. Andererseits gilt es Rahmenbedingungen zu schaffen, um die ansässige Bevölkerung zu stabilisieren und eine bessere soziale und ethnische Durchmischung zu erreichen. Durch sozialpolitische, sozialarbeiterische, planerische und bauliche Massnahmen sollen das Wohnungsangebot wie das Wohnumfeld aufgewertet werden, so dass wieder breitere Kreise auf dem Wohnungsmarkt angesprochen werden können.

Um diese drei Ziele zu erreichen - Beseitigung der Leerwohnungen, Verbesserung der Wohnqualität und angemessene Durchmischung - wurden Studien in Auftrag gegeben und Projekte in verschiedenen Landesteilen angeregt.

- **Inventar:** Am Anfang stand eine breit angelegte Literaturrecherche mit Blick ins benachbarte Ausland, die uns eine Fülle von Programmen, Einzelmassnahmen, Schriften und Bücher offenbarte. Eine Auswahl wichtiger Adressen finden Sie in ihren Tagungsunterlagen.
- **Dokumentation und Analyse:** In einem weiteren Schritt wurde das Thema auf eher theoretischer, wissenschaftlicher Ebene behandelt. Es wurden Fallbeispiele beobachtet, dokumentiert und im Rahmen sozialräumlicher Studien analysiert:
 - Fallstudien Ochsen Garten in Aesch
 - Birchweg Schaffhausen
 - Fallstudien in schweizer Kleinstädten (C.E.A.T)

- **Anschubprojekte:** Erst im Anschluss an diese theoretischen Vorarbeiten wurden Projekte vor Ort gefördert, u.a. mit sozialarbeiterischen Interventionen und Massnahmen zur städtebaulichen Aufwertung.
 - die Siedlung Aumatt in Flamatt bei Bern
 - das Birch-Quartier in Schaffhausen – und im Bereich Beratung
- Unter **Diverse Aktivitäten** gilt es folgende Projekte zu erwähnen:
 - Konzeptstudie von Wohnkultur Zürich³, die Bedürfnisabklärung für eine Fachstelle zur Wohnintegration von sozial benachteiligten, schlecht integrierten Bevölkerungsgruppen
 - Externe Begleitung und Evaluation der Projektarbeit im Birchquartier Schaffhausen
 - Und schliesslich - kein Projekt zwar, aber nicht minder wichtig - die Vernetzung innerhalb der Bundesverwaltung. Integration ist ein Querschnittsthema, das von verschiedenen Bundesstellen bearbeitet wird. So ist es unumgänglich, die eigene Arbeit mit andern Amtsstellen zu koordinieren und Erfahrungen auszutauschen. Ein enger Kontakt besteht mit dem **BAG** und seinem Projekt Telli Aarau sowie mit dem **BFS**, mit dem zusammen wir die Auswertung der Volkszählung 2000 vorbereiten und dem Thema Integration/ Migration eine wichtige Bedeutung zumessen.

4. Erste Erkenntnisse

Die heutige Tagung will nicht den Abschluss eines Arbeitsprogrammes dokumentieren, sondern Zwischenbilanz einer mehrjährigen Tätigkeit ziehen. Erste Schlussfolgerungen sollen als Anregung dienen und zur Sensibilisierung für Ursachen und Zusammenhänge beitragen. Drei Aspekte aus den bisherigen Projekten möchte ich zum Schluss herausgreifen:

- Der Zeithorizont,
- Durchmischung und Partizipation, sowie
- Koordinationsaufgaben im Rahmen der Querschnittsaufgabe

Zeithorizont: Es ist uns klar geworden, dass die Bemühungen für die soziale Integration der ausländischen Bevölkerung ein zwar zwingender, aber langfristiger, zäher Prozess mit unsicherem Ausgang ist. Ein grosser Teil der Arbeit hat präventiven Charakter und sichtbare Resultate sind nur vereinzelt nachzuweisen. Es sind auch nicht alle Projekte wunschgemäss verlaufen. Trotzdem, es wurden wichtige Erkenntnisse gesammelt über Vorgehensweisen, Fehleinschätzungen, über richtige und falsche Erwartungen etc.

³ (F-8334).

Die Projektarbeit vor Ort, mit der Bewohnerschaft, setzt einmal ein gewisses Verständnis oder Eingeständnis der Beteiligten voraus, das Problem als solches anzuerkennen. Hinzu kommt der Wille, die Situation verbessern zu wollen und dafür entsprechende Mittel einzusetzen, finanzielle, politische, personelle. Ein erster Schritt, um mit der Bevölkerung in Kontakt zu kommen, geschieht häufig im Rahmen sozialarbeiterischer Massnahmen, die dazu dienen, das Zusammenleben kurzfristig zu erleichtern und die Bedürfnisse der Beteiligten kennen zu lernen. Schnell wird man dabei merken, dass viele Probleme nicht auf Quartier- oder Siedlungsebene zu lösen sind und es an manchen Voraussetzungen fehlt, um zielgerichtet arbeiten zu können; Voraussetzungen für die Projektarbeit sind z.B.

1. eine gemeinsame Sprache,
2. Räume für verschiedene Aktivitäten und Zielgruppen,
3. Fachpersonen und Sachkenntnisse,
4. Kontakte zu und innerhalb der Behörden, zu Politikern etc.

Da diese Defizite von den Projektbeauftragten nicht alle gleichzeitig bewältigt werden können, benötigen sie bei ihrer Arbeit nebst Engagement auch ein hohes Mass an Kreativität, um von Fall zu Fall, den richtigen Einstieg für die Zusammenarbeit zu finden sowie Ziele und Perspektiven formulieren zu können.

Durchmischung und Partizipation sind Leitideen aus der traditionellen Wohnforschung, die sich in andern Situationen bereits bewährt haben: Die **Partizipation** der Bewohnerschaft am Prozess und wo möglich auch an den Entscheiden scheitert im multikulturellen Umfeld oft an den mangelnden Sprachkenntnissen des heterogenen Zielpublikums. Die Rolle der Kultur- und Sprachvermittlung wird deshalb meist von Vertretern und Vertreterinnen übernommen, die sich schon länger im Lande aufhalten und bis zu einem gewissen Masse integriert oder zumindest integrationswillig sind. Sprachunkundige Bewohner und vor allem Bewohnerinnen sind schwierig zu erreichen.

Die Sprache spielt bei der Integration generell eine zentrale Rolle. Es ist zwar unbestritten, dass in kulturell gleichgesinnten Nachbarschaften auch positive Aspekte erkennbar sind und sich in manchen Staaten eigentliche Parallelgesellschaften herausgebildet haben. Wir hingegen vertreten die Meinung, dass aus gesellschaftlicher Sicht die Nachteile der Segregation überwiegen und streben in den Siedlungen eine ausgewogene **Durchmischung** an. Der Kontakt zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung muss so weit gefördert werden, dass sich die Sprachkenntnisse und das gegenseitige Verständnis für die jeweils andere Lebensweise positiv entwickeln können. Vor allem sollen Kinder und Jugendliche zusammen mit einheimischen Spielgefährten aufwachsen und sich die geforderten Kompetenzen auf natürlichem Weg aneignen können. Denn es ist erwiesen, dass die Sprachfähigkeit ausschlaggebend ist für schulischen Leistungen und die Chancen in der Berufswelt. Die Statistik zeigt aber, dass bezüglich Bildung zwischen schweizerischen und

ausländischen Jugendlichen noch beträchtliche Unterschiede bestehen, die sich auch in der Erwerbslosigkeit und im Anteil an den Working Poor niederschlagen.

Koordination: Die Ausländerintegration ist eine Querschnittsaufgabe und tangiert eine Vielzahl von Fachbereichen; Schule und Ausbildung, Wohnen und Wohnumfeld, Quartierarbeit, Infrastruktur, Arbeitsmarkt, öffentliche Sicherheit usw. Einige Städte und Gemeinden haben deshalb Integrationsleitbilder entwickelt und Fachgremien gebildet, um die Koordination zu gewährleisten und die finanziellen Mittel gerecht zu verteilen. Vielerorts hingegen fehlt es an übergeordneten Zielsetzungen und klaren Strukturen. Die Aufgabe wird in der Regel dem Ressort Soziales auferlegt, dessen personelle wie finanzielle Ressourcen damit bald überfordert sind. Konstruktiv und präventiv kann in der Regel nicht gearbeitet werden.

Der Informationsaustausch und die ressortübergreifende Zusammenarbeit sind zwingende Voraussetzungen, um integrationsfördernde Massnahmen nachhaltig umzusetzen. Nur durch Kooperation der massgebenden Fachbereiche kann man der ganzen Komplexität der Aufgabe gerecht werden und verhindern, dass die Ausländerintegration auf ein soziales oder gar fürsorgerisches Problem reduziert wird. Die Diskussion von strukturellen Defiziten und Anpassungen in der Verwaltung trägt zudem zu einer Versachlichung des Themas bei.

Auf der Ebene Projektarbeit ist die gegenseitige Abstimmung mit den kommunalen Behörden, mit Wohnungsanbietern, Liegenschaftenverwaltungen, Schulen etc. unumgänglich. Je besser ein neues Angebot im Netzwerk bestehender Einrichtungen verankert ist, desto grösser sind seine Überlebenschancen nach Abschluss der Pilotphase. Bei allen unseren Anschubprojekten gelten übrigens die Auflagen,

- dass sich die kommunale Behörde finanziell daran beteiligt,
- dass nach Ablauf der vereinbarten Laufzeit seitens des BWO keine Geldmittel mehr fliessen werden und
- dass die Finanzierung über andere Kassen geregelt bzw. über das ordentliche Budget der Gemeinde gewährleistet sein muss.

5. Schluss und Ausblick auf den Tagungsablauf

Die Integration der ausländischen Bevölkerung gehört erst seit kurzem, nämlich seit der Revision des Ausländergesetzes 1996 zum staatlichen Aufgabenbereich von Bund, Kantonen und Gemeinden. Auch wenn sich auf politischer Ebene die Einsicht durchgesetzt hat, dass Integration der staatlichen Unterstützung bedarf, muss diese Aufgabe von der gesamten Gesellschaft und ihren Institutionen getragen werden.

Wir werden im Laufe dieses Morgens die Sichtweisen verschiedener Akteure aus dem Bereich Integration hören können und am Nachmittag die Gelegenheit haben, Erfahrungen aus verschiedenen Projekten auszutauschen und zu diskutieren. Dabei hoffen wir vom BWO von Ihnen auch Rückmeldungen zu erhalten, wo Wissensdefizite bestehen, wie das vorhandene Wissen erweitert und zu den interessierten Kreisen gelangen kann.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche allen einen interessanten Tag.

Grenchen, 28. Oktober 2003

Einige Web-Adressen als Anregung:

<http://www.bwo.admin.ch/>

http://www.bwo.admin.ch/de/forsch/ffr_04.htm

http://www.bwo.admin.ch/pdf/berichte/Soziale_Integration.pdf

http://www.snf.ch/NFP/NFP39/Home_d.html

<http://www.stadtteilarbeit.de/>

<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/>

<http://www.wohnen.bayern.de/>

http://www.stadt-zuerich.ch/fste/pro_integrationspolitik.htm