

**Lernen aus der Krise.** „Lessons learned“  
aus der Integrationsarbeit mit Geflüchteten  
von 2015 bis 2020 in Vorarlberg

## Schnellnavigation

Die themenspezifischen Kapitel, die Sie in dieser Publikation finden, wurden 2021 und 2022 in einzelnen Papieren veröffentlicht. In dieser Zusammenfassung bieten sie einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen und Erfahrungen in Bereichen, die für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten wesentlich sind. Das erste Kapitel führt ins Thema ein und fasst zentrale Ergebnisse zusammen.

Durch das Anklicken der untenstehenden Kapitelbezeichnungen kommen Sie direkt zum betreffenden Abschnitt. Ein detailliertes Inhaltsverzeichnis findet sich zu Beginn des jeweiligen Kapitels.



Das Anklicken dieses Icons am rechten Rand jeder Seite bringt Sie wieder zurück auf diese Kapitelübersicht.

Einführung und wichtigste Erkenntnisse

Unterbringung

Deutscherwerb und Werteorientierung

Arbeitsmarktintegration

Bildung von Kindern und Jugendlichen

Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen

Freiwilligenengagement

# Inhaltsverzeichnis



<b>Einführung und Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse</b>	4
__ Eva Grabherr & Caroline Manahl	
<b>Die Unterbringung von Asylsuchenden in Vorarlberg: Dokumentation und Lernerfahrungen der Jahre 2015 bis 2020</b>	11
__ Caroline Manahl & Magdalena Hörl	
<b>Deutscherwerb und Werteorientierung bei erwachsenen Geflüchteten: ein Rückblick auf die Jahre 2015 bis 2020</b>	32
__ Caroline Manahl, Carmen Nardelli und Christoph Šelner-Brunner	
<b>Die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Vorarlberg: Dokumentation und Lernerfahrungen der Jahre 2015 bis 2020</b>	53
__ Caroline Manahl & Eva Häfele	
<b>Mehrsprachig aufwachsende Lernende in Vorarlbergs Schulen: Welche Entwicklungen im schulischen Umgang mit diesen Schüler*innen wurden durch die Fluchtmigration 2015/16 vorangetrieben?</b>	73
__ Schriftliches Interview mit Simone Naphegyi	
<b>Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen in Vorarlbergs Regionen und Gemeinden: die Entwicklung dieser neuen Struktur und eine Reflexion der Erfahrungen der ersten fünf Jahre</b>	79
__ Caroline Manahl & Eva Grabherr	
<b>Die Landschaft des Vorarlberger Freiwilligenengagements in der Flüchtlingsintegration: Entwicklungen ab 2015</b>	101
__ Eva Grabherr	
<b>Autor*innen</b>	118



**Einführung und Zusammenfassung  
der wichtigsten Erkenntnisse**  
Lernen aus der Krise

# Einführung und Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse

## Lernen aus der Krise

„Lernen aus der Krise“ verwenden wir im Titel dieser Publikation, die eine Art „Zwischenbericht“ für den Stand der Entwicklung von Strukturen für die Flüchtlingsintegration in Vorarlberg darstellt. Diese Entwicklung wurde durch die starke Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 initiiert, die das Land wie andere Teile Europas damals erfuhr. Wir lehnen uns damit an eine arrivierte Erkenntnis der historischen Gesundheitsforschung an, die in der Bewältigung der jüngsten Corona-Pandemie auch ein größeres Publikum erreicht hat: die Erkenntnis, dass es gesundheitliche Krisen waren, die nicht nur medizinische Behandlungsmethoden voranbrachten, sondern auch den Grundstein für staatliche Gesundheitssysteme legten, wie wir sie heute kennen.<sup>1</sup>

Auch die Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 hat in Vorarlberg, Österreich und darüber hinaus einen solchen Schub, was den Aufbau bzw. die Etablierung von Strukturen und Maßnahmen betrifft, ausgelöst, die uns in der Integration von Geflüchteten und von Zugewanderten insgesamt weitergebracht haben. Das möchten wir mit dieser Publikation für Vorarlberg nachzeichnen.<sup>2</sup> In ihr bündeln wir die in den letzten Jahren mit vielen Akteur\*innen des Feldes gemeinsam erarbeiteten und reflektierten Lernerfahrungen aus den Jahren 2015 bis 2020 und stellen sie somit als Grundlage für die gemeinsame Weiterentwicklung der integrationspolitischen Strukturen im Land zur Verfügung.<sup>3</sup> Wir sind ein Stück weitergekommen in der Sache, so unsere Ausgangsthese, die wir mit dieser Arbeit nachvollziehbar belegen möchten. Es stehen aber auch noch viele Herausforderungen im Raum, an denen wir wie bisher kooperierend und gemeinsam lernend weiterarbeiten müssen.

- 1 Als ein Beispiel vgl. Angetter-Pfeiffer D. (2021): Pandemie sei Dank! Was Seuchen in Österreich bewegten, Wien.
- 2 Auch im deutschen integrationspolitischen Fachdiskurs gelten die Jahre 2015 und 2016 als Lernfeld und entscheidender Impuls für die Weiterentwicklung von Flüchtlings- und Integrationspolitik: Exemplarisch dafür vgl. Freitas C. et al. (2021): Asylum Challenges, Debates and Reforms. How Germany, Poland, Portugal and Sweden have developed their asylum systems since 2015, Gütersloh.
- 3 Die Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 hat auch einen starken Forschungsimpuls ausgelöst. So wurden das Ankommen und die Integration der Geflüchteten von Beginn an mit begleitender Sozialforschung beobachtet. Auch Integrationsakteure wie das AMS oder der ÖIF initiierten Begleitforschung. Einen Eindruck von dieser umfassenden Forschungstätigkeit im deutschsprachigen Raum gibt das Portal des „Netzwerks Fluchtforschung“, das 2013 gegründet wurde und sich seit 2015 sehr dynamisch erweitert (Newsletter, Blog, Zeitschrift), verfügbar unter: <https://fluchtforschung.net/>.



## Nachhaltige Veränderungen der Integrationspolitik, auf den Weg gebracht durch die Krise

Solche nachhaltigen Veränderungen zeigen sich in Österreich bspw. daran, wie nach 2015 auf Bundesebene Integrationspolitik neu gestaltet wurde. Das Integrationsgesetz (2017) regelt erstmals bundesweit die Phase der „Erstintegration“ von Geflüchteten mit einem starken Fokus auf den Deutscherwerb und auf Orientierungsangebote und sorgt damit dafür, dass diese Maßnahmen in Österreich flächendeckend umgesetzt werden und zur Wirkung kommen können. Wie der hier vorliegende Sammelband verdeutlicht, zeigen sich nachhaltige Veränderungen von Strukturen und Strategien auch in Vorarlberg – und zwar beinahe in allen Bereichen, die sich mit dem Ankommen und mit der Integration von Geflüchteten beschäftigten und von uns näher betrachtet wurden: Neue Strukturen wurden etabliert (bspw. die Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen zur Unterstützung der kommunalen Integrationsarbeit), neue Strategien wurden entwickelt (bspw. für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten) und neue Akteure wurden aktiv (bspw. der Österreichische Integrationsfonds bei der Umsetzung bundesweiter Angebote im Bereich der Erstintegration). Diese Entwicklungen werden in den einzelnen Beiträgen dieser Publikation detailliert für folgende Bereiche beschrieben:

- die Unterbringung von Asylsuchenden und die Wohnungssuche am Übergang zum Bleiberecht;
- den Deutscherwerb und die Wertebildung von erwachsenen Geflüchteten;
- die Arbeitsmarktintegration von Bleibeberechtigten;
- den Umgang mit mehrsprachig aufwachsenden Lernenden in Vorarlbergs Schulen;
- die Etablierung von Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen;
- das Freiwilligenengagement in der Flüchtlingsintegration.

Alle diese Beiträge enthalten neben einem dokumentarischen Teil auch eine Reflexion mit den maßgeblichen Akteur\*innen<sup>4</sup> der jeweiligen Bereiche darüber, was sich in den vergangenen Jahren bei der Aufnahme und der Integration von Geflüchteten bewährt hat, wo aber auch weiterhin Herausforderungen bestehen.

<sup>4</sup> Bei den einzelnen Beiträgen finden sich Details dazu, welche Akteur\*innen in die Erstellung bzw. Reflexion eingebunden waren.



## Konkrete bereichsübergreifende Veränderungen zum Besseren

Da das Ziel unserer Arbeit als „Wissensort“ ist, die Weiterentwicklung der Integrationsarbeit in Vorarlberg zu unterstützen, wurden die einzelnen Beiträge dieses Sammelbandes nach ihrer Fertigstellung zeitnah und dadurch zunächst unabhängig voneinander veröffentlicht.<sup>5</sup> Wir wollten die Ergebnisse jeweils frühestmöglich für die laufende Weiterentwicklung der Strukturen (wie bspw. jene der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen) fruchtbar machen. Aus der Zusammenschau der einzelnen Beiträge lassen sich nun aber auch übergeordnete Erkenntnisse ablesen, auf die wir an dieser Stelle kurz eingehen möchten:

- Für die Aufnahme von Geflüchteten und für ihre Unterstützung beim Ankommen und bei den ersten Schritten der Integration gab es bereits vor 2015 Strukturen in Vorarlberg. Aber vieles, das bereits in den Jahren bzw. Jahrzehnten zuvor in Vorarlberg punktuell vorhanden war, kam – initiiert durch den starken Zuzug von Asylsuchenden – nun flächendeckend in Umsetzung. So haben beispielsweise schon in den 2000er-Jahren größere Gemeinden und Städte Fachstellen für Integration in ihren Verwaltungen eingerichtet, aber erst seit 2016 gibt es mit den Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen beinahe flächendeckend in Vorarlberg eine Struktur, die Vorarlbergs Regionen und Gemeinden bei der Aufnahme von Geflüchteten unterstützt und auch während der Coronakrise als wichtige Informationsdrehscheibe für den Zugang zur zugewanderten Bevölkerung fungierte. Als ein weiteres Beispiel kann genannt werden, dass auch im Bereich der schulischen Sprachförderung in den letzten Jahren übergreifende Standards (Deutschförderklassen und -kurse und die damit in Zusammenhang stehende Sprachstandsfeststellung) etabliert wurden und damit nun Fördermaßnahmen und Umsetzungen weniger als früher vom Engagement einzelner Lehrpersonen und Schulstandorte abhängen.
- Wie das Beispiel der schulischen Sprachförderung zeigt, wurden in einigen Bereichen die Veränderungen der letzten Jahre durch Gesetzesänderungen auf Bundesebene initiiert. Diese Entwicklungen auf Bundesebene schlugen sich auch in neuen Akteuren und Angeboten nieder, die in Vorarlberg für die Erstintegration von Geflüchteten geschaffen wurden. Ein eindrückliches Beispiel ist hier die neue Rolle des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) bei der Bereitstellung von Deutschkursen für Bleibeberechtigte in Vorarlberg, die sich aus dem Integrationsgesetz (2017) ableitet, oder das Beratungsangebot „Kompetenzencheck Vorarlberg“<sup>6</sup>, das im Integrationsjahrgesetz (2017) als eines von mehreren Angeboten zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration von Bleibeberechtigten vorgesehen ist.

<sup>5</sup> Wir bitten um Verständnis, dass sich durch das kumulative Vorgehen bei der Erstellung der einzelnen Beiträge Redundanzen in den Texten ergeben.

<sup>6</sup> Inzwischen „CHECK IN Vorarlberg“, umgesetzt von ZeMiT im Auftrag des AMS Vorarlberg.





- Natürlich sagt allein das Vorhandensein dieser Strukturen und Angebote noch nichts über deren Qualität und Wirksamkeit aus.<sup>7</sup> Wir betrachten diese Veränderungen aber als wichtigen Schritt in Richtung mehr Verbindlichkeit und Nachhaltigkeit, wodurch wesentliche Beratungs- und Bildungsangebote möglichst vielen geflüchteten Menschen in Vorarlberg zur Verfügung gestellt werden. Die verstärkte Etablierung von Monitoringinstrumenten (wie bspw. dem „Management-Summary Flüchtlingswesen“ des Amts der Vorarlberger Landesregierung, das seit Juli 2017 monatlich u. a. Daten zur Beschäftigungsaufnahme Geflüchteter und zu positiv absolvierten Deutschkursen veröffentlicht) stimmt uns optimistisch, dass die Sicherung der Qualität zentraler Angebote der Erstintegration ein gemeinsames Interesse der Integrationsakteure in Vorarlberg ist.
- Das erwähnte Beispiel des „Management-Summary Flüchtlingswesen“ macht einen weiteren Punkt deutlich, der in allen Bereichen sichtbar wurde, denen wir uns im Zuge dieser Dokumentation gewidmet haben: Die Bemühungen um ein kooperatives und institutionenübergreifendes Vorgehen sind stärker geworden, und das Bemühen hat auch Früchte getragen. Das besagte Management-Summary wurde vom Koordinator für Flüchtlingsintegration im Amt der Vorarlberger Landesregierung etabliert. Diese Funktion wurde von der Landesregierung noch im Herbst 2015 geschaffen, um für eine Koordination der zahlreichen notwendigen Maßnahmen und die in großer Geschwindigkeit zu entwickelnden Lösungen zu sorgen. Darüber hinaus sind zahlreiche weitere Koordinationsstrukturen entstanden<sup>8</sup>, mit denen versucht wurde, auftretende Herausforderungen gemeinsam und kooperativ zu bewältigen. Zu den kooperationsfördernden Maßnahmen zählte auch das Bemühen der Akteur\*innen in den Organisationen, ihre Maßnahmen sowie komplexen Abläufe und Zuständigkeitsstrukturen didaktisch aufbereitet an Partner\*innen kooperierender Organisationen zu vermitteln und damit nachvollziehbar zu machen (bspw. die „Integrationspfade“ des Arbeitsmarktservice Vorarlberg oder der „Integrationspfad Spracherwerb Deutsch lernen“ der Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten der Vorarlberger Landesregierung).

<sup>7</sup> Die Deutschförderklassen und -kurse und die damit in Zusammenhang stehende Sprachstandsfeststellung im schulischen Bereich wurden vielfach kritisiert, wobei ein Nachweis der Wirksamkeit dieser Maßnahmen noch aussteht. Auch im Bereich der Arbeitsmarktintegration kann, basierend auf Daten, die 2019 von Geflüchteten zu ihren Beschäftigungsverläufen zur Verfügung gestellt wurden, keine Wirkung der Kompetenzchecks des AMS auf die Wahrscheinlichkeit, in Beschäftigung zu sein, nachgewiesen werden, vgl. dazu Ortlieb, R. et al. (2020). Do Austrian Programmes Facilitate Labour Market Integration of Refugees?, International Migration, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1111/imig.12784>.

<sup>8</sup> Bspw. die regelmäßigen Sitzungen der verschiedenen Abteilungen des Landes Vorarlberg, des Vorarlberger Gemeindeverbands und der Flüchtlingshilfe der Caritas bei der Suche nach neuen Quartieren für Asylwerber\*innen; die „träger- und institutionenübergreifenden Koordinationstreffen“ aller an der Finanzierung und Umsetzung von Deutschkursen beteiligten Akteure; das gemeinsame Vorgehen des Büros für Zukunftsfragen im Amt der Vorarlberger Landesregierung, der Caritas Vorarlberg und von okay.zusammen leben beim Aufbau von Begleitangeboten für Freiwillige.



## Identifizierter Verbesserungsbedarf und verbliebene Desiderata

Neben diesen Entwicklungen der letzten Jahre, die wir grundsätzlich positiv bewerten, wird in den Beiträgen dieses Sammelbandes aber auch sichtbar, dass weiterhin Herausforderungen bestehen, was eine gute Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Vorarlberg betrifft. Die nachfolgende Aufzählung ist exemplarisch zu verstehen; im Detail werden Verbesserungspotenziale in den einzelnen Beiträgen dieses Sammelbandes beschrieben.

- Wir haben die intensiviertere Kooperation und das stärker system- und institutionenübergreifende Handeln als Verbesserung beschrieben. Nach wie vor wird die Koordination bzw. Koordinationsstruktur in manchen Bereichen als verbesserungswürdig beschrieben – vor allem in Zeiten hoher Ankunftsahlen von Geflüchteten. So gut Vorarlberg bspw. die große Herausforderung der Unterbringung von Geflüchteten 2015/2016 kurzfristig durch einen hohen Einsatz vieler Beteiligten meistern konnte, so zeigt der starke Druck in der Frage im Herbst 2022 durch die steigende Zahl an Asylsuchenden und den Zuzug vertriebener Ukrainer\*innen auch, dass noch keine nachhaltige Antwort gefunden wurde.
- Die Zukunft der 2015 installierten Struktur der Flüchtlingskoordinationsstellen für den kommunalen Bereich ist noch nicht gesichert, und gemeinsame Standards für ihre Arbeit fehlen. Dass auch weiterhin ein Bedarf für diese Unterstützungsstruktur für die Integrationsarbeit von Kommunen besteht, wurde besonders in den letzten Monaten sichtbar, als mit der Ankunft vieler ukrainischer Vertriebenen und ihrer Unterbringung in privaten Unterkünften die Gemeinden und Städte bei der Registrierung und Informationsweitergabe (an die Geflüchteten, aber auch an das Land Vorarlberg) stark gefordert waren und die regionalen und kommunalen Flüchtlingskoordinator\*innen sie bei diesen Aufgaben unterstützten.
- Das Ziel, dass Geflüchtete nicht nur eine Beschäftigung aufnehmen, sondern auch ihre mitgebrachten Qualifikationen und beruflichen Erfahrungen in Vorarlberg nutzen können, wurde in den letzten Jahren nur selten erreicht. Das liegt nicht nur an den Prioritäten, die Geflüchtete gesetzt haben, sondern auch daran, dass Anerkennungsverfahren lange dauern, Nachqualifizierungen nicht einfach umzusetzen sind und die Kosten für den Lebensunterhalt während längerer Bildungsphasen häufig nicht gedeckt sind. Es ist anzunehmen, dass dieses Thema in den kommenden Monaten verstärkt in den Fokus rückt, wenn sich die überwiegend hoch qualifizierten Vertriebenen aus der Ukraine<sup>9</sup> vermehrt darum bemühen, eine Beschäftigung abseits von Hilfstätigkeiten aufzunehmen.

<sup>9</sup> Laut den Daten des Projekts „CHECK IN Vorarlberg“, das das ZeMiT im Auftrag des AMS Vorarlberg umsetzt, haben 61 Prozent der beratenen Ukrainer\*innen ein Hochschulstudium absolviert. Vgl. okay.zusammen leben (2022). Sozio-demographische Merkmale arbeitssuchender ukrainischer Vertriebenen in Vorarlberg, August 2022, verfügbar unter: <https://www.okay-line.at/file/656/arbeitssuchende-ukr-vertriebe-in-vorarlberg-okay.pdf>.



- Augenscheinlich wurde in den letzten Jahren zudem, dass bei geflüchteten Frauen, die familiären Betreuungsaufgaben nachkommen, die Teilhabe an Bildung und Beschäftigung schwer zu realisieren ist. Das zeigt sich nicht nur an der geringen Zahl beschäftigter Staatsbürgerinnen aus den Hauptherkunftsländern von Geflüchteten<sup>10</sup>; sondern auch an den wiederkehrenden Diskussionen der Vorarlberger Integrationsakteure, wie sich ein möglichst durchgängiger Besuch von Deutschkursen mit Betreuungsaufgaben vereinbaren lässt. Wenn die geflüchteten Frauen in Familien leben, die sich inzwischen finanziell selbst erhalten, stellt sich darüber hinaus die Frage, über welche Akteure diese Gruppe inzwischen erreichbar ist und wie Brücken in bestehende Angebote gelegt werden können.



Die Motivation hinter dieser Publikation war nicht zuletzt, das Erreichte sichtbar zu machen – nicht, damit sich Vorarlberg darauf ausruht, aber doch auch als Anerkennung des Erreichten. Vor allem aber soll diese Arbeit den Integrationsakteuren in Vorarlberg als gemeinsame Unterlage dienen, um weiterhin kontinuierlich an Lösungen zu arbeiten. Die Aufnahme und die Integration von Geflüchteten sind Aufgaben, der sich Länder in Europa, noch dazu, wenn sie so wohlhabend sind wie Österreich, schon allein aufgrund ihrer eigenen Wertebasis nicht entziehen können. Es sind aber zugleich hoch politisierbare Aufgaben, was auch die österreichische Politik in den letzten Jahren immer wieder gezeigt hat, und daher gesellschaftspolitisch konflikthaft und für an Sachlösungen arbeitende Politiker\*innen mit politischen Risiken verbunden. Was in den letzten Jahren in der Integration der 2015/2016 ins Land gekommenen Geflüchteten erreicht wurde, ist sachlich gesehen deutlich positiver zu bewerten als die öffentliche und vor allem politische Stimmung in der Frage der letzten Jahre vermuten ließe.<sup>11</sup> Bürger\*innen können gute Rahmenbedingungen und Ergebnisse bei der Integration von Geflüchteten verlangen. Das hohe Freiwilligenengagement zeigt, dass viele auch bereit sind, selbst dafür tätig zu werden. Die integrationspolitischen Rahmenbedingungen müssen die Inklusion der Neuen unterstützen, aber die integrationspolitischen Akteure sollten auch die Sicherheitsfragen und die konflikthaften Dimensionen kultureller Pluralität sehr ernst nehmen. Eine so verstandene gut funktionierende Politik im Hinblick auf die Aufnahme und die Integration von Geflüchteten, so unsere Annahme, schafft auch die entsprechende demokratische Mehrheit für eine menschenrechtskonforme Flüchtlingspolitik.

Eva Grabherr & Caroline Manahl | Oktober 2022

<sup>10</sup> Vgl. dazu den Beitrag zum Thema Arbeitsmarktintegration in dieser Publikation.

<sup>11</sup> So stellt bspw. eine aktuelle Studie anhand der Sozialversicherungsdaten von Geflüchteten (aus Syrien, Afghanistan, dem Irak, dem Iran und Somalia, die zwischen 2012 und 2018 in Österreich ein Bleiberecht erhalten haben) fest, dass zwei Jahre nach dem Ende von Grundversorgungsbezügen in Vorarlberg 44 Prozent der Geflüchteten in Beschäftigung sind; nach fünf Jahren sind es bereits 64 Prozent, vgl. Dellinger, F. (2021): Housing Support Policies and Refugees' Labor Market Integration in Austria, Working Papers in Economics and Statistics 2021/32, Universität Innsbruck, verfügbar unter: <https://www2.uibk.ac.at/downloads/c4041030/wpaper/2021-32.pdf>. Ein häufig zitierter Referenzwert für die erwartete Arbeitsmarktteilnahme von Geflüchteten nach fünf Jahren des Aufenthalts ist 50 Prozent, vgl. Manahl, C. (2017): Was wissen wir wissenschaftlich fundiert über den Prozess der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen? Eine Übersicht über aktuelle österreichische und internationale Studienergebnisse, verfügbar unter: <http://www.okay-line.at/file/656/forschungsergebnisse-am-int-von-fluechtlingen-22122017-caroline-manahl.pdf>.



# Die Unterbringung von Asylsuchenden in Vorarlberg: Dokumentation und Lernerfahrungen der Jahre 2015 bis 2020

1_ Einleitung	13
2_ Die Jahre bis 2014: eine Phase großer Stabilität	14
3_ Die Jahre 2015 bis 2016: neue Strategie, Standards, Akteure und Kooperationskultur	15
4_ Die Jahre 2017 bis 2020: Phase des Rückbaus und der erneuten Stabilisierung	22
5_ Zahlen und Trends 2014 bis 2020	23
6_ Bedarf an Wohnraum mit Erhalt des Bleiberechts	26
7_ Reflexion über die Erfahrungen der vergangenen Jahre	28



**Für die Bereitstellung von Informationen, die Bereitschaft zur Reflexion über die gemachten Erfahrungen und die zahlreichen Kommentare zu diesem Beitrag möchten wir uns herzlich bedanken bei (in alphabetischer Reihenfolge):**

Oliver Christof (Vorarlberger Gemeindeverband), Karl Fenkart (Land Vorarlberg, Hochbau und Gebäudewirtschaft), Doris Giesinger (Land Vorarlberg, Kinder- und Jugendhilfe), Theresia Handler (ehem. Bürgermeisterin der Gemeinde Egg), Eva-Maria Hochhauser-Gams (Regio Im Walgau), Bernd Klisch (Caritas Vorarlberg, Flüchtlingshilfe), Harald Köhlmeier (ehem. Bürgermeister der Marktgemeinde Hard), Karin Moratti (Institut für Soziale Dienste), Nadja Natter (Gemeinderätin der Gemeinde Hohenweiler), Markus Roth (Caritas Vorarlberg, Flüchtlingshilfe), Michael Tinkhauser (ehem. Bürgermeister der Gemeinde Bludesch), Erich Schwärzler (ehem. Landesrat für Integration), Angelika Schwarzmann (Bürgermeisterin der Gemeinde Alberschwende) und Sonja Troger (Land Vorarlberg, Grundversorgung).

## 1\_ Einleitung

Die Jahre 2015 und 2016 waren von einem starken Zuzug von Schutzsuchenden nach Europa und auch nach Österreich geprägt. Damit kam auch eine große Anzahl von Asylsuchenden für die Unterbringung während des Asylverfahrens nach Vorarlberg.

Um die Unterbringung dieser im Jahr 2015 stark steigenden Anzahl an Schutzsuchenden in Vorarlberg zu gewährleisten, mussten innerhalb weniger Monate einige Tausend Plätze in unzähligen neu geschaffenen Grundversorgungsquartieren bereitgestellt werden. Das Land Vorarlberg verfolgte dabei gemeinsam mit dem Vorarlberger Gemeindeverband die Strategie, diese Menschen während des Asylverfahrens nicht an wenigen Orten in großer Zahl unterzubringen, sondern möglichst in allen 96 Gemeinden. In den Auf- und Ausbau dieser neuen Unterbringungsmöglichkeiten für Asylsuchende war eine Vielzahl von Akteure involviert, die bemüht waren, diese herausfordernde Aufgabe des Aufbaus und des späteren Rückbaus der Quartiere kooperativ zu bewältigen. Darüber hinaus wurden in diesen Jahren bereits Überlegungen getätigt und Initiativen gesetzt, um Geflüchteten den Zugang zu Wohnraum nach Erhalt des Bleiberechts zu erleichtern.

Dieser Beitrag beschreibt die Organisation der Grundversorgungsunterkünfte für Asylsuchende bis ins Jahr 2014, den starken Ausbau der Quartiere in den Jahren 2015 und 2016 sowie den darauffolgenden Rückbau und unterlegt diese Entwicklungen mit Zahlen. Der Fokus liegt dabei auf der Schaffung von Wohnraum und weniger auf der Organisation der professionellen Betreuung der Menschen in diesen Unterkünften. Da die Einbindung von Asylsuchenden ins Gemeindeleben für viele Vorarlberger Kommunen ein „neues Terrain“ war, wird ein weiterer Schwerpunkt dieses Beitrags darauf liegen, die Erfahrungen der Gemeinden mit der Strategie der dezentralen Unterbringung zu beschreiben. Darüber hinaus werden neue Programme und Initiativen skizziert, die versuchten, den steigenden Bedarf an privatem Wohnraum abzufedern, der bei Geflüchteten mit Erhalt des Bleiberechts eintrat.



## 2\_ Die Jahre bis 2014: eine Phase großer Stabilität

Bis zum Jahr 2004 war die Versorgung von Asylsuchenden die alleinige Zuständigkeit der Bundesverwaltung und im Bereich des Armenwesens angesiedelt. Seit 2004 besteht mit der Grundversorgungsvereinbarung eine geteilte Zuständigkeit zwischen der Republik Österreich und den Bundesländern, die die Rollenaufteilung von Bund und Ländern im Bereich des Asylwesens regelt. Der Bund ist seither zuständig für die Organisation der Erstaufnahme und die Asylverfahren; die Bundesländer sind verantwortlich für die Versorgung und Betreuung der Asylsuchenden während der Zeit dieser Verfahren (für die sogenannte Grundversorgung). Das Land Vorarlberg ist seither verpflichtet, einen bestimmten Anteil jener Menschen in der Grundversorgung zu betreuen, die in Österreich um Asyl ansuchen (aktuell sind das 4,46 Prozent der Asylsuchenden; dieser Prozentsatz, die sogenannte Quote, ergibt sich aus den Bevölkerungszahlen der Bundesländer). Die Kosten der Grundversorgung werden zwischen Bund und Ländern aufgeteilt (60 : 40).

Ab 2004 war die Grundversorgung in Vorarlberg so organisiert, dass das Land Vorarlberg entschied, welche Asylsuchenden für die Verfahrensdauer in Vorarlberg in der Grundversorgung betreut werden. Die politische Strategie in dieser Phase war es, in Vorarlberg vor allem Familien zu betreuen und diese in kleinen Unterküften (i. d. R. in angemieteten Wohnungen) unterzubringen. Dieser Fokus auf Familien ergab sich einerseits aus der bevorzugten Unterbringung in Kleinstquartieren für einzelne Familien und andererseits aus sicherheitspolitischen Erwägungen. Mit der Versorgung dieser Menschen war die Caritas Vorarlberg beauftragt, die die Unterküfte organisierte und die Menschen für die Dauer des Asylverfahrens umfassend betreute. Diese Leistungen beinhalteten bzw. beinhalten: die Bereitstellung von Unterkunft/Wohnraum, Information und Beratung sowie Gesundheitsversorgung. Die Caritas bot darüber hinaus vom Land Vorarlberg finanzierte Deutschkurse an und unterstützte Asylsuchende mit einem Netzwerk ehrenamtlicher Begleiter\*innen. Das Land Vorarlberg war wiederum für die Abrechnung der in Vorarlberg erbrachten Leistungen mit dem Bund verantwortlich.

Die Anzahl der in Vorarlberg in der Grundversorgung betreuten Personen war in den Jahren von 2004 bis 2013 relativ stabil (zwischen ca. 1000 und 2000 Personen pro Jahr), genauso wie die Landschaft der Organisationen, die in die Unterbringung von Asylsuchenden involviert waren, und die Aufteilung ihrer Rollen. Mit der deutlich steigenden Anzahl an Asylanträgen im Laufe des Jahres 2014 geriet dieses etablierte System zunehmend unter Druck. Ausdruck fand dies bspw. in Überlegungen vonseiten des Bundes, Gemeinden in die Verteilung von Asylsuchenden verbindlich einzubeziehen. Dass ab 2014 verstärkt allein reisende Männer in Österreich um Asyl ansuchten, warf zudem die bis dahin etablierte Quartiersstruktur in Vorarlberg über den Haufen. Denn bis zu diesem Zeitpunkt wurde (mit Ausnahme von bereits länger bestehenden Großquartieren) auf die Unterbringung von Familien in Kleinst- und Kleinquartieren gesetzt (bspw. in Wohnungen). Für allein reisende Erwachsene wurden hingegen andere Quartiersformen benötigt (bspw. Einzel- oder Doppelzimmer in Unterküften mit geteilten Gemeinschaftsräumen).



## 3\_ Die Jahre 2015 bis 2016: neue Strategie, Standards, Akteure und Kooperationskultur

Mit der weiter steigenden Zahl an Asylanträgen geriet das bis dahin bewährte System der Vorarlberger Grundversorgung Mitte des Jahres 2015 schließlich an seine Grenzen, da die Quartiersbeschaffung allein durch die Caritas nicht mehr zu bewältigen war. Mit dem Ziel, in dieser Ausnahmesituation des starken Zuzugs von Asylsuchenden allen nach Vorarlberg kommenden Personen eine menschenwürdige Unterkunft zu bieten, entstand eine außergewöhnliche Zusammenarbeit, die vom Mitwirken vieler Institutionen und vom beachtlichen Engagement vieler Personen getragen wurde.



### 3.1 Neue Strategie

Die Strategie und die Zusammenarbeit, die sich ab Mitte 2015 bei der Beschaffung von Quartieren für Asylsuchende entwickelten, orientierten sich an wenigen klaren politischen Leitlinien, die vom damaligen für Innere Sicherheit und Integration zuständigen Landesrat Erich Schwärzler formuliert und in der Umsetzung vom Vorarlberger Gemeindeverband, insbesondere durch den damaligen Präsidenten Harald Köhlmeier, mitgetragen wurde. Nach diesen politischen Leitlinien sollte:

- allen Asylsuchenden in Vorarlberg eine Unterkunft zur Verfügung gestellt werden;
- Obdachlosigkeit auf jeden Fall vermieden werden;
- eine Unterbringung in Zelten und Containern vermieden werden;
- die Unterbringung in Großquartieren möglichst vermieden bzw. für die Geflüchteten zeitlich begrenzt werden;
- die Unterbringung schwerpunktmäßig durch die Grundversorgungsanbieter organisiert sein<sup>1</sup> und nicht durch Privatpersonen erfolgen.

Darüber hinaus sollten möglichst alle Gemeinden einen Beitrag leisten, indem sie ein Quartier bzw. Quartiere für Asylsuchende zur Verfügung stellen. Zudem sollte durch die Erfüllung der Zuteilungsquote von Asylsuchenden nach Vorarlberg (ca. 4,5 Prozent der Personen, die in Österreich einen Asylantrag stellen) vermieden werden, dass der Bund von seinem Durchgriffsrecht Gebrauch macht und vom Bund organisierte Großunterkünfte in Vorarlberg errichtet.

Diese von der Landesregierung und vom Vorarlberger Gemeindeverband verfolgte Strategie wurde auf Ebene der Landespolitik von allen im Landtag vertretenen Parteien unterstützt. Dies kam bspw. darin zum Ausdruck, dass in einem einstimmig angenommenen Antrag im November 2015 die Landesregierung u. a. dazu aufgefordert wurde, die Unterbringung von Asylsuchenden in möglichst allen Gemeinden weiterzuverfolgen.<sup>2</sup> Auch die äußerst schnelle Ergänzung des Baugesetzes um den Paragraphen 20a, die es in Vorarlberg

<sup>1</sup> Dadurch ist eine Fachinstitution für die Unterbringung und für die Betreuung der Asylsuchenden zuständig.  
<sup>2</sup> Antrag „Menschen auf der Flucht: Herausforderungen gemeinsam bewältigen“ vom 11. November 2015.

erst möglich machte, in wenigen Monaten Unterbringungsmöglichkeiten für ca. 3500 Asylsuchende zu schaffen, unterstreicht, dass diese Strategie zur Schaffung von Quartieren auch von den Oppositionsparteien im Vorarlberger Landtag mitgetragen wurde.

Ebendieser § 20a des Baugesetzes bildete die rechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure bei der Quartiersbeschaffung, die im nachfolgenden Abschnitt beschrieben wird. Durch diese Änderung im Baugesetz wurden – zeitlich befristet – bei der Schaffung von Grundversorgungsquartieren vorgeschriebene Prozesse und Fristen im Bauverfahren außer Kraft gesetzt. Ohne diese Änderung wäre es laut dem Leiter der Abteilung Vermögensverwaltung bzw. der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft im Amt der Vorarlberger Landesregierung nicht möglich gewesen, innerhalb weniger Wochen Unterbringungsmöglichkeiten für eine große Anzahl von Asylsuchenden zur Verfügung zu stellen, ohne auf Zelte o.Ä. zurückgreifen zu müssen.



### 3.2 Neue Akteure und Formen der Zusammenarbeit

Unter diesen geänderten Rahmenbedingungen wurden Akteure im Bereich der Quartiersbeschaffung aktiv, die vor 2015 in diesem Bereich bzw. in der Grundversorgung keine Funktion hatten. Ab Mitte 2015 wurden neue Unterbringungsmöglichkeiten für Asylsuchende in enger Abstimmung zwischen dem Land Vorarlberg (Fachbereich Existenzsicherung der Abteilung Soziales und Integration, Abteilung Vermögensverwaltung und Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft), dem Vorarlberger Gemeindeverband, der Caritas Vorarlberg und der Diözese Feldkirch gesucht. Diese Akteure versuchten, durch aktive Ansprache von Gemeinden und der Bevölkerung und deren Sensibilisierung für den steigenden Bedarf an Unterkünften für Geflüchtete, durch die Kontaktaufnahme mit Akteuren in der Immobilienbranche und durch die proaktive Suche nach Leerständen usw. möglichst viele Quartiere zu identifizieren.

Zentral für die Koordination der Akteure vom Land Vorarlberg, vom Vorarlberger Gemeindeverband, von der Caritas Vorarlberg und von der Diözese Feldkirch bei der Quartiersuche war ein wöchentlicher Jour fixe. In diesen Sitzungen wurde abgestimmt, welche möglichen Quartiere an die genannten Akteure herangetragen wurden, wer sie besichtigt und ggf. anmietet und ihre Adaption – um sie einzugsbereit zu machen – beauftragt und beaufsichtigt. Dabei etablierte sich eine Teilung an Zuständigkeiten, wobei sich die Caritas (wie schon bisher) um die Bereitstellung von Kleinquartieren kümmerte. Für Quartiere ab 20 Personen war das Land Vorarlberg zuständig, das Gebäude sichtete, sie ggf. über die Vermögensverwaltungs GmbH des Landes Vorarlberg anmietete, sie baulich adaptierte bzw. sanierte und schließlich an die Leistungserbringer der Grundversorgung (Rotes Kreuz, Caritas, Institut für Sozialdienste, ORS Service GmbH) weitervermietete. Diese Sitzungen dienten auch der Abstimmung der Betreuung der Quartiere (Organisation der notwendigen Betreuung und des dafür benötigten Personals) und der Koordination der Eröffnungs- und Einzugstermine. Die enge Abstimmung und Zusammenarbeit, die dabei zwischen den unterschiedlichen Institutionen und Organisationen erfolgte, wurde als äußerst kooperativ, effizient und zielgerichtet erlebt (siehe dazu auch Abschnitt „Reflexion“).



Gänzlich neu war das Engagement des Vorarlberger Gemeindeverbands in Fragen der Quartiersbeschaffung und Betreuung von Asylsuchenden, das ab 2015 entstand. Ausgangspunkt dieses Engagements war zunächst nicht die Suche nach Unterbringungsmöglichkeiten, sondern die Erkenntnis im Gemeindeverband, über Kommunikationsarbeit einen Beitrag dazu leisten zu können, die Gemeinden und die Bevölkerung bei der Bewältigung der Herausforderungen in Zusammenhang mit der steigenden Zahl an Asylsuchenden „mit ins Boot zu holen“. Daraus entwickelte sich eine breite Informationskampagne, die vom Vorarlberger Gemeindeverband federführend umgesetzt und vom Land Vorarlberg und der Caritas Vorarlberg mitgetragen wurde (mehr dazu im Abschnitt „Neue Aufgaben“). Später wurden vom Gemeindeverband auch Initiativen gesetzt, um Wohnraum für Geflüchtete zu akquirieren.



Aber nicht nur auf Ebene der landesweiten Koordination und Abstimmung entwickelte sich ab 2015 eine neue Konstellation von Akteuren, auch im Bereich der Betreuung während der Grundversorgung wurden neue Organisationen tätig. Neben der Caritas Vorarlberg, die diese Aufgaben schon seit 2004 innehatte, war es zunächst das Österreichische Rote Kreuz, das das Notquartier für ca. 100 Personen in der Messehalle Dornbirn betreute. Dieses Quartier war ursprünglich dafür gedacht, dass neu ankommende Asylsuchende kurzfristig ein Dach über dem Kopf haben, um dann in kleinere Unterkünfte umquartiert zu werden. Als klar wurde, dass dieses Quartier länger bestehen wird, übernahm ORS Österreich – eine Organisation, die in anderen Bundesländern schon Erfahrung mit der Organisation und Betreuung von Großunterkünften für Asylsuchende hatte – die Betreuung der Personen in der Messehalle sowie in weiterer Folge auch die Betreuung in anderen Großunterkünften.

Als Akteure im Bereich der Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF) wurden zusätzlich zur Caritas Flüchtlingshilfe im Jahr 2015/2016 auch das Institut für Sozialdienste (ifs), das SOS Kinderdorf und der Pflegekinderdienst des Vorarlberger Kinderdorfes aktiv. Im Auftrag der Abteilung Soziales und Integration, Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe, im Amt der Vorarlberger Landesregierung wurden von diesen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen verschiedene Wohn- und Betreuungsformen etabliert, um den unterschiedlichen Unterstützungsbedarfen der Jugendlichen und jungen Erwachsenen gerecht zu werden. Die fachliche Aufsicht über diese Betreuungsangebote liegt im Verantwortungsbereich des genannten Fachbereichs. Für die Übernahme der Obsorge über die überwiegend männlichen Jugendlichen ist unabhängig vom Wohnort in Vorarlberg seit 1. Jänner 2016 das „Kompetenzteam für UMF“ der Bezirkshauptmannschaft Feldkirch (Abteilung Kinder- und Jugendhilfe) zuständig.

### 3.3 Neue Aufgaben

Der starke Zuzug von Geflüchteten in den Jahren 2015 und 2016 ließ in Vorarlberg nicht nur neue Akteure im Bereich der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden aktiv werden und neue Formen der Zusammenarbeit entstehen, es rückten auch Aufgaben in den Fokus, für die es zuvor wenig Bedarf gab bzw. die zuvor nicht in Vorarlberg umgesetzt wurden.

#### Erstaufnahme in Vorarlberg

Aufgrund des starken Zuzugs von Geflüchteten im Herbst 2015 geriet in Österreich das System der Bundesbetreuung ins Wanken. Im Rahmen dieser Bundesbetreuung wurden Asylsuchende, bevor ihre Unterbringung und Betreuung in den verschiedenen Bundesländern erbracht wurden, „erstaufgenommen“. Diese Erstaufnahme beinhaltete u. a. einen Gesundheitscheck, die Anmeldung bei der Krankenversicherung usw. und schließlich die Zuteilung der Asylsuchenden in die neun Bundesländer. Diese Erstaufnahme erfolgte üblicherweise im Rahmen einer temporären Aufnahme in Bundesbetreuungseinrichtungen (wie bspw. in Traiskirchen). Dort standen allerdings im Herbst 2015 nicht mehr genügend Plätze zur Verfügung, was dazu führte, dass der Bund nur noch besonders vulnerable Personen in diesen Einrichtungen betreute (unter anderem Schwangere, Kranke, unbegleitete Minderjährige). Alle anderen Personen wurden nach erfolgter Asylantragstellung ohne Unterkunft wieder aus der Bundesbetreuung entlassen und machten sich teils selbstständig auf den Weg in andere Bundesländer. Damit mussten zunächst jene Aufgaben, die üblicherweise in der Bundesbetreuung erfolgten, nachgeholt werden. Insbesondere betraf dies die Überprüfung des Gesundheitszustandes (inkl. Lungenröntgen etc.) durch die Gesundheitsabteilungen der Bezirkshauptmannschaften der jeweiligen Wohnsitzgemeinde, die Durchführung von Impfungen bei Kindern (organisiert durch die Caritas und die Ärztekammer Vorarlberg), die nachträgliche Zuweisung in die Grundversorgung des Landes Vorarlberg, das Bereitstellen von Quartieren, das Ausgeben von Erstausstattungs Paketen (Bettwäsche, Hygieneartikel, Kochgeschirr etc.) bis hin zu Ersteinvernahmen im Asylverfahren im erst 2014 geschaffenen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl in Feldkirch.

#### Unterbringung einer größeren Anzahl an unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen

Im Jahr 2015 wurde auf politischer Ebene entschieden, dass die Zuständigkeit und Verantwortung für die Betreuung und Begleitung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF) im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe in das Ressort von Landesrätin Katharina Wiesflecker übertragen werden soll. Die fachliche Zuständigkeit für diese Minderjährigen aus anderen Herkunftsländern liegt aufgrund dieser Entscheidung seit ca. Mitte des Jahres 2015 im Verantwortungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe, Abteilung Soziales und Integration im Amt der Vorarlberger Landesregierung. Gemeinsam mit den bereits genannten Fachinstitutionen (Caritas, ifs, SOS-Kinderdorf und Vorarlberger Kinderdorf) wurden unterschiedliche stationäre und ambulante Betreuungsangebote für UMF geschaffen, um deren Betreuung (Pflege und Erziehung) sicherzustellen und eine Tagesstruktur zu gewährleisten.



Die Fachaufsicht für diese UMF-Angebote liegt beim Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe (Abteilung Soziales und Integration des Amtes der Vorarlberger Landesregierung). Für die Übernahme der Obsorge von UMF und die Erstellung von Hilfeplanvereinbarungen mit den Jugendlichen und ihren Betreuungspersonen aus den Einrichtungen im ganzen Land ist seit Anfang 2016 das zu diesem Zweck eingerichtete „Kompetenzteam für UMF“ in der Abteilung Kinder- und Jugendhilfe der Bezirkshauptmannschaft Feldkirch (BH-KJH-Abteilung) zuständig. Diese Abteilung entscheidet, in welcher Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung die jungen Geflüchteten (bisher waren es fast ausschließlich männliche Jugendliche) betreut werden. In der Regel kommen Jugendliche ab dem 14. Lebensjahr (die meisten sind zwischen 15 und 17 Jahre alt) in einer eigens dafür vorgesehenen UMF-Einrichtung unter. Unmündige unbegleitete Minderjährige vor Erreichen des 14. Lebensjahres werden generell im Regelsystem der Kinder- und Jugendhilfe betreut, um ihrem altersentsprechenden Betreuungsbedarf gerecht zu werden.



### **Informationsarbeit und Bewusstseinsbildung**

Früh wurde die Bedeutung erkannt, Städten und Gemeinden, aber auch der breiten Bevölkerung Informationen zu den zuziehenden Asylsuchenden zur Verfügung zu stellen und im Falle von Fragen, Sorgen und Bedenken Austauschmöglichkeiten anzubieten. So erhielten die Informationsarbeit und die Bewusstseinsbildung bei Gemeinden und in der Bevölkerung einen neuen Stellenwert im Bereich des Asylwesens, und es entstand eine breite Informationskampagne unter dem Titel „Hand in Hand mit Flüchtlingen in Vorarlberg“. Kern dieser Informationskampagne waren Veranstaltungen, die sich an die breite Bevölkerung richteten: In den Monaten von Juni bis Dezember 2015 fanden ca. 70 Informationsveranstaltungen auf kommunaler Ebene statt, bei denen Bürgermeister\*innen, Vertreter\*innen von Landespolitik und -verwaltung, des Gemeindeverbands, der Organisationen, die die Betreuung in den Grundversorgungsquartieren umsetzten (Caritas, ORS, Rotes Kreuz), und teils auch Vertreter\*innen der Polizei die Bevölkerung zum Thema Flucht/Asyl informierten.<sup>3</sup> Anlass solcher Veranstaltungen war i. d. R. die Errichtung von Unterkünften für Geflüchtete in den Gemeinden und Städten. Laut Einschätzung der maßgeblich an diesen Veranstaltungen beteiligten Personen<sup>4</sup> gelang es durch ein geschlossenes und authentisches Auftreten dieser Stellen und durch das Ernstnehmen der Fragen der Veranstaltungsteilnehmer\*innen, viele der Sorgen und Bedenken auszuräumen und viel Engagement in der Bevölkerung zu aktivieren. Teil dieser Informationskampagne war auch die Website „Hand in Hand mit Flüchtlingen in Vorarlberg“, ein gemeinschaftliches Projekt des Vorarlberger Gemeindeverbands, der Caritas und des Landes Vorarlberg, das genutzt wurde, um grundlegende Informationen rund um die Themen Flucht und Asyl bereitzustellen. Zudem bestand über die Webseite die Möglichkeit für Privatpersonen, in einer Datenbank Wohnraum zu melden, den sie erwägen, für Geflüchtete zur Verfügung zu stellen.<sup>5</sup> Der Vorarlberger Gemeinde-

<sup>3</sup> In Zusammenhang mit Quartieren für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gab es auch weitere Informationsveranstaltungen in den Folgejahren.

<sup>4</sup> Interviews mit Sonja Troger (Land Vorarlberg, Grundversorgung), Bernd Klisch (Caritas Vorarlberg, Flüchtlingshilfe) und Oliver Christof (Vorarlberger Gemeindeverband) im März und April 2020.

<sup>5</sup> Von 2015 bis 2017 wurden über diese Plattform ca. 900 Wohnungen, Häuser und Zimmer angeboten (Interview mit Oliver Christof, Vorarlberger Gemeindeverband im März 2020).

verband entwickelte darüber hinaus im Jahr 2015 einen Newsletter für die Gemeinden und Städte, um diese regelmäßig über Daten und Fakten rund um das Thema Asyl sowie über Unterstützungsstrukturen und Angebote in den Bereichen der Aufnahme und Integration von Geflüchteten zu informieren.<sup>6</sup> Und auch über Medienarbeit (Interviews und Inserate) sowie mit Referaten und Workshops in Schulen, in Pfarren usw. wurde versucht, die Bevölkerung möglichst breit zu informieren und der Entstehung und Verbreitung von Vorurteilen und Gerüchten entgegenzuwirken.

### **Flächendeckende kommunale Integrationsarbeit in Vorarlberg**

Da es bis Jahresende 2015 gelang, in 93 der 96 Vorarlberger Kommunen Asylsuchende unterzubringen, waren die Gemeinden und Städte flächendeckend mit Fragen konfrontiert, wie diese neu Zugezogenen in Strukturen auf kommunaler Ebene gut einbezogen werden können (Betreuungs- und Bildungseinrichtungen, Vereine etc.), wie ehrenamtliches Engagement vor Ort organisiert und unterstützt werden kann, wie Kontakte zur bereits länger ansässigen Bevölkerung aufgebaut und gemeinnützige Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden können u. v. a. m. Vor allem größere Gemeinden und Städte konnten dabei auf schon vorhandenen Strukturen und auf Know-how im Integrationsbereich aufbauen; für viele Gemeinden waren diese Aufgaben hingegen neu. Um Kommunen in diesen Aufgaben zu unterstützen und für eine gute Abstimmung all jener Akteur\*innen zu sorgen, die vor Ort in die Betreuung und Begleitung von Asylsuchenden involviert waren, wurden regionale und kommunale Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen geschaffen, die im ersten Halbjahr 2016 beinahe flächendeckend in Vorarlberg ihre Arbeit aufnahmen.<sup>7</sup>

## **3.4 Neue Formen der Unterbringung**

Wie bereits einleitend kurz beschrieben, wurde bis 2014 die Strategie verfolgt, primär asylsuchende Familien für die Dauer des Asylverfahrens in Vorarlberg unterzubringen, und zwar in Klein- und Kleinstquartieren (i. d. R. in Privatwohnungen), die von der Caritas angemietet wurden und in denen die Familien dann ihren Alltag eigenständig organisierten. Somit wurde trotz des starken Zuzugs von Asylsuchenden ab 2015 daran festgehalten, dass Asylsuchenden Unterbringungsmöglichkeiten über Betreuungsorganisationen zur Verfügung gestellt werden und nicht direkt von privaten Personen.

Zwar bestanden auch schon vor 2014 größere Quartiere für Asylsuchende in Vorarlberg, aber nur in einer geringen Anzahl. Auch ab 2015 galt grundsätzlich noch die Devise, Großquartiere möglichst zu vermeiden. Ab Mitte 2015 war es aber nicht mehr möglich, ohne die Adaption von diversen „Hallen“ für Wohnzwecke auszukommen. Das erste Großquartier entstand in der Messehalle in Dornbirn, weitere folgten in (ehemaligen) Sport- bzw. Industrieanlagen. Insgesamt wurden in der Zeit von Frühjahr 2016 bis Herbst 2018 mehrere Großunterkünfte, ausgelegt für jeweils 100 bis 150 Menschen,

<sup>6</sup> Von Mitte 2015 bis Mitte 2018 wurden acht Ausgaben dieses Newsletters versandt.

<sup>7</sup> Eine ausführliche Dokumentation der Aufgaben und Tätigkeiten dieser Stellen findet sich im vorletzten Beitrag dieser Publikation.



geschaffen.<sup>8</sup> Diese waren für eine kurzfristige Unterbringung konzipiert; manchmal verbrachten Asylsuchende in diesen Großunterkünften bis zur Verlegung in kleinere Quartiere aber auch mehrere Wochen bzw. Monate. Zudem entstanden zahlreiche mittelgroße Quartiere, die zwischen 30 und 40 Personen eine Unterkunft boten – bspw. das vom Österreichischen Roten Kreuz betreute ehemalige Gasthaus Löwen oder die Mittelschule Markt in Hard, die Asylsuchenden im Sommer 2015 befristet bis zum Schulbeginn eine Unterkunft bot.<sup>9</sup>

Insbesondere durch das starke Engagement der Städte und Gemeinden gemeinsam mit den verantwortlichen Behörden und Fachinstitutionen, aber auch durch das verstärkte Zutun der zumeist ehrenamtlich tätigen Zivilbevölkerung bei der Suche nach Unterkünften blieben Kleinquartiere jedoch auch 2015/16 jene Unterbringungsform, in der die meisten Asylsuchenden lebten. Darüber hinaus wurden Vorkehrungen getroffen, um notfalls auch temporäre Unterbringungsmöglichkeiten in Form modularer Wohneinheiten oder Zelte bereitzustellen. Auf diese Möglichkeit musste schließlich nicht zurückgegriffen werden.

Neben der Anzahl an Unterbringungsplätzen, die in den Jahren 2015 und 2016 benötigt wurden, war es auch die Veränderung des demografischen Profils der Zuziehenden, die als Herausforderung wahrgenommen wurde. So waren die Unterkünfte bis 2014 auf die Bedürfnisse von Familien ausgelegt. 2015 wanderten aber zunächst vor allem allein reisende Männer zu, denen Einzel- oder Doppelzimmer in Gemeinschaftsunterkünften (geteilte Bäder, Küchen, Gemeinschaftsräume) bereitgestellt werden sollten. Das änderte sich allerdings wieder, als ab Mitte 2016 verstärkt Familien in Österreich um Asyl ansuchten. So fanden im Verlauf des Aufenthalts in Vorarlberg immer wieder Umzüge von Asylsuchenden in andere Unterkünfte statt, die den Bedürfnissen der Asylsuchenden besser entsprachen oder aus organisatorischen Gründen notwendig wurden. Gerade ehrenamtlich Engagierte, die Geflüchtete begleiteten, wodurch Bindungen entstanden, taten sich mit diesen Umzügen manchmal schwer.

### 3.5 Eigene Wohnformen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Bei der Übertragung der Zuständigkeit und Verantwortung für UMF an den Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2015 gab es bereits zwei Wohngruppen für UMF, die von der Caritas-Flüchtlingshilfe in Vandans („Haus Noah“, zwölf Plätze) und Feldkirch („Haus St. Michael“, 16 Plätze) betrieben wurden. Die Eröffnung von vier weiteren Quartieren („Haus David“ in Feldkirch, zwölf Plätze; „Haus Karim“ in Dornbirn,

<sup>8</sup> Messehalle Dornbirn als Übergangsquartier, Tennishalle Götzis („Haus Möslweg“), ehemalige Halle einer Kerzenfabrik in Dornbirn („Haus Bildgasse“), ehemalige Halle des Teppich-Erzeugers „Tisca“ in Thüringen („Haus an der Lutz“), Fabrikhalle im ehemaligen „Graf-Areal“ in Feldkirch-Nofels („Haus Nofels“), Bradafos-Halle in Frastanz („Haus an der Ill“), ehemalige Tischlerei Sparr in Sonntag („Haus am Türtschbach“), „Haus Sonnenstraße“ in Satteins, Gebäude des ehemaligen Lokals „Blaue Sau“ in Lustenau („Haus am Glaserweg“), ehemalige Tanzschule Hieble in Dornbirn („Haus Messe“), ehemalige Halle der Firma Feinjersey in Götzis („Haus Lastenstraße“).

<sup>9</sup> Weitere befristete Unterkünfte in dieser Größenordnung waren bspw. das Schulbrüderheim in Feldkirch, das ehemalige Gasthaus Adler in Blons, das „Haus Forchenwald“ in Nüziders, das ehemalige Sanatorium Mehrerau in Bregenz, das Hotel „BASEmontafon in St. Gallenkirch“ etc.

30 Plätze; „Haus Said“ in Bregenz, 37 Plätze; „Haus Jonas“ in Lauterach, 30 Plätze) durch die Caritas in den Jahren 2015 und 2016 folgte. Das Quartier „Haus St. Michael“ hingegen wurde im Frühling 2016 geschlossen, weil es aufgrund der räumlichen Situation nicht den Bedürfnissen von Jugendlichen entsprach.

Hinzu kommt, dass zwei Quartiere für UMF in Lustenau (Ende 2015, 25 Plätze) und Hohenweiler (Anfang 2016, 30 Plätze) durch das Institut für Sozialdienste (ifs) eröffnet wurden. Im Mai 2017 folgte die Eröffnung der integrativen UMF-WG „Haus Dornbirn“ (ebenfalls ifs) mit zwölf Plätzen. Diese Wohngemeinschaft wurde für besonders belastete UMF mit psychiatrischem Betreuungsbedarf installiert. Alle diese Quartiere wurden von sozialpädagogischen Fachkräften rund um die Uhr betreut.

Im „Betreuten Außenwohnen für UMF“ (BAW/UMF) wurden im Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe von SOS Kinderdorf ab 1. Jänner 2016 mehrere 2er- und 3er-WGs (16 Plätze) geschaffen. Sie standen für jene Jugendlichen zur Verfügung, die bereits in der Lage waren, selbstständig einen Haushalt zu führen und eine geregelte Tagesstruktur (Arbeit/Schule) einzuhalten. Sie wurden von Mitarbeitenden des BAW/UMF ambulant betreut, d. h. in regelmäßigen Abständen kontaktiert und besucht. Darüber hinaus wurden einzelne Jugendliche auch in „Patenfamilien“ aufgenommen, die vom Pflegekinderdienst (Vorarlberger Kinderdorf) vermittelt und professionell begleitet wurden.

## **4\_ Die Jahre 2017 bis 2020: Phase des Rückbaus und der erneuten Stabilisierung**

Der Höchststand an Unterkünften und Asylsuchenden in Vorarlberg war in etwa Mitte 2016 erreicht. Durch ein Abkommen zwischen der EU und der Türkei (den sogenannten Flüchtlingspakt), das im März 2016 abgeschlossen wurde, war absehbar, dass die Anzahl der neu ankommenden Asylsuchenden sinken würde und die Personen im Asylverfahren zunehmend Bescheide über den Ausgang ihrer Verfahren erhalten und damit die Grundversorgungsquartiere verlassen würden. Damit wurde auch der Rückbau der Quartiere in Vorarlberg eingeleitet. Zunächst wurden die Großunterkünfte in „Hallen“ geschlossen; die Schließung von kleineren Quartieren orientierte sich an unterschiedlichen Faktoren und Rahmenbedingungen (wie schulpflichtigen Kindern, deren Umzüge – wenn möglich – während der Sommerferien organisiert wurden, oder Aspekten wie auslaufenden Mietverträgen).

Der Rückbau dieser Unterkünfte wurde von manchen Beteiligten als schwieriger wahrgenommen als ihr Aufbau, denn aufseiten der Betreuungseinrichtungen waren davon die Arbeitsplätze zahlreicher Mitarbeiter\*innen betroffen.<sup>10</sup> Auch für die sozialen

<sup>10</sup> Die Caritas Vorarlberg hatte bspw. ihren Personalstand im Bereich der Flüchtlingshilfe innerhalb von eineinhalb Jahren auf ca. 250 Mitarbeiter\*innen verdreifacht. Ab Mitte 2016 schloss die Caritas 150 Unterkünfte in Vorarlberg und baute etwa 160 Stellen ab.



Beziehungen, die zwischen Asylsuchenden und ehrenamtlich Engagierten entstanden waren, stellten diese Schließungen eine Herausforderung dar. Und nicht zuletzt hätten sich manche Gemeinden gern weiterhin für Asylsuchende engagiert.

Mit Stand Ende 2020 waren alle Unterkünfte, die von ORS Österreich und vom Österreichischen Roten Kreuz in Vorarlberg betreut wurden, wieder geschlossen. Die Flüchtlingshilfe der Caritas Vorarlberg war wieder alleinig für die Unterbringung und Betreuung von erwachsenen Asylsuchenden und von Asylsuchenden, die im Familienverband reisten, zuständig. Ende 2020 wurden von der Caritas Vorarlberg rund 1000 Geflüchtete (sowohl Asylsuchende wie bereits Bleibeberechtigte) in rund 90 Unterkünften betreut; weitere rund 450 Asylsuchende waren privat in rund 200 Quartieren untergebracht (hierbei handelte es hauptsächlich um Familiennachzüge zu bereits Bleibeberechtigten). Das Institut für Sozialdienste (ifs) war weiterhin für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge verantwortlich; im Herbst 2020 wurden in etwa zehn Jugendliche in einer Wohngemeinschaft in Dornbirn betreut, und auch im Betreuten Wohnen des SOS Kinderdorf und des Vorarlberger Kinderdorf standen nach wie vor Plätze für UMF zur Verfügung.

Diese Phasen des Aus- und späteren Rückbaus von Unterkünften für Asylsuchende sowie die Dynamiken im Bereich der Unterbringung von Alleinreisenden bzw. Familien werden im nächsten Abschnitt anhand einiger statistischer Daten dargestellt.

## 5\_ Zahlen und Trends 2014 bis 2020

Die beschriebenen Entwicklungen und Trends beim Zuzug von Asylsuchenden, beim Aufbau von Quartieren und bei deren späterem Rückbau bilden sich in quantitativen Daten zu Asylsuchenden und Unterkünften in Vorarlberg ab.

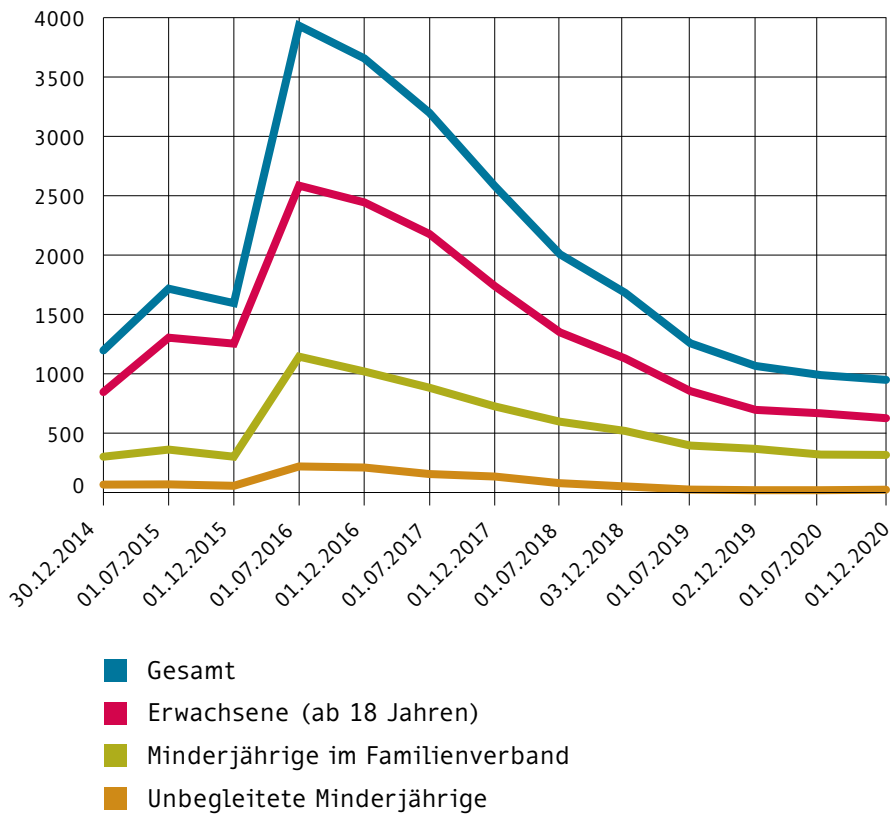
Ende des Jahres 2014 belief sich die Anzahl der Asylsuchenden, die in Vorarlberg im Rahmen der Grundversorgung betreut wurden, auf knapp 1200 Personen. Gegen Ende des Jahres 2015 lag diese Zahl bei ca. 1600 und stieg bis Mitte 2016 auf etwa 3900 Personen an. In den darauffolgenden Monaten und Jahren sank die Anzahl der Asylsuchenden in Vorarlberg stark und erreichte Mitte 2019 in etwa das Niveau von Dezember 2014.

Der Anteil der Erwachsenen unter den Asylsuchenden betrug Ende des Jahres 2014 ca. 70 Prozent; im Verlauf des Jahres 2015 stieg dieser Anteil auf beinahe 80 Prozent und sank danach rasch auf ca. 65 Prozent der Asylsuchenden. Dementsprechend war der Anteil der Minderjährigen unter den Asylsuchenden im Jahr 2015 vergleichsweise niedrig, stieg in den Folgejahren allerdings auf ca. ein Drittel der Asylsuchenden an. In den Jahren 2014, 2016 und 2017 war der Anteil der unbegleiteten Minderjährigen an den Asylsuchenden in Vorarlberg mit bis zu sechs Prozent höher als im Jahr 2015 und in den Jahren ab 2018.



Grafik 1: Anzahl der Asylsuchenden in Vorarlberg nach Alter bzw. Familienkonstellation

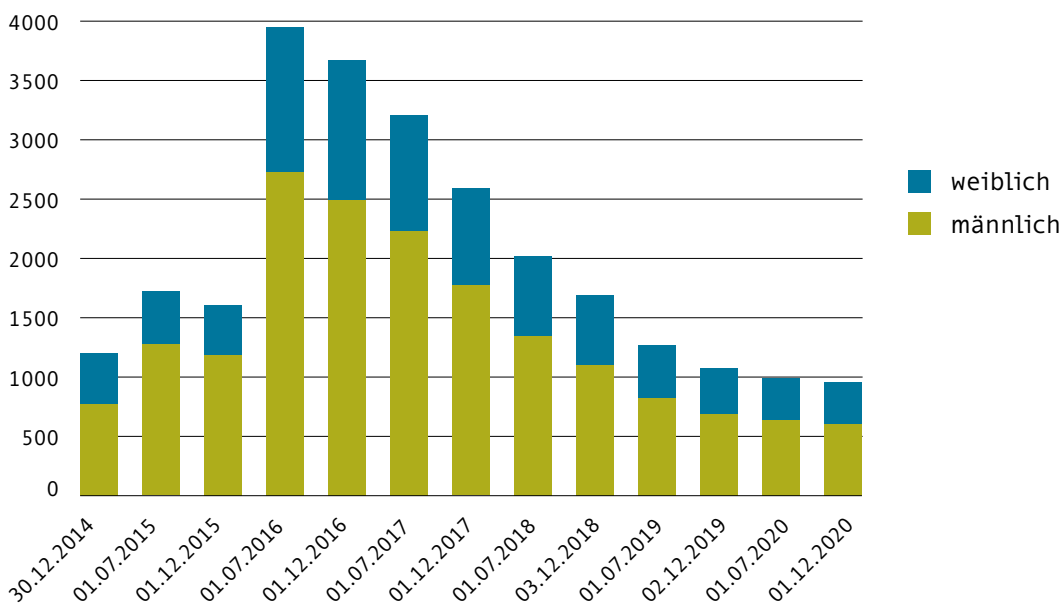
Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung.



Zu allen betrachteten Stichtagen im Juli und Dezember des jeweiligen Jahres waren die Asylsuchenden in Vorarlberg überwiegend männlich. Der Anteil der weiblichen Asylsuchenden betrug in allen Jahren außer im Jahr 2015 in etwa ein Drittel. Im Jahr 2015 war nur ca. ein Viertel der Asylsuchenden in Vorarlberg weiblich.

Grafik 2: Anzahl der Asylsuchenden in Vorarlberg nach Geschlecht

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung.



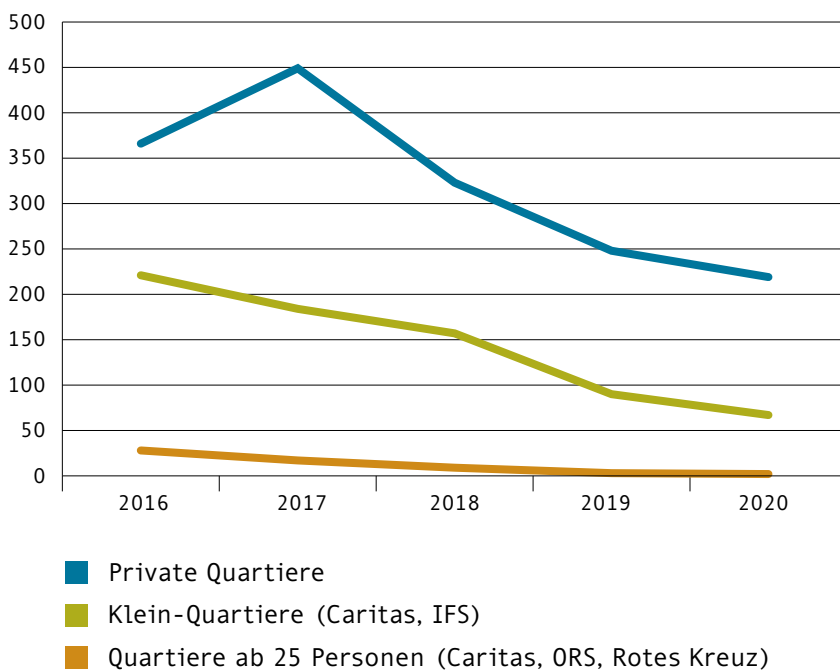


Die in den Grafiken 1 und 2 dargestellten Daten zu demografischen Merkmalen der Asylsuchenden bilden jene Entwicklungen ab, die bei der Quartierssuche als Veränderungen in der Zusammensetzung der Zielgruppe wahrgenommen wurden. Neben dem starken Anstieg der Personen, für die eine Unterkunft bereitgestellt wurde, waren insbesondere im Jahr 2015 mehr Erwachsene und mehr Männer unter den Asylsuchenden in Vorarlberg. Für diese wurden andere Formen von Unterkünften benötigt als für die häufig im Familienverband reisenden Geflüchteten in den Jahren zuvor.

Aber nicht nur an den Zahlen der Asylsuchenden zeigt sich die dynamische Entwicklung der letzten Jahre, sondern auch an der Zahl der Quartiere. Diese Zahlen liegen ab dem Jahr 2016 vor, als bereits der Rückbau von Quartieren einsetzte. 2016 lag die Anzahl der Kleinquartiere noch bei über 200. Bis 2020 sank die Zahl dieser Kleinquartiere auf ca. 65. Die Anzahl der privat organisierten Quartiere stieg zwischen 2016 und 2017 zunächst markant an, bevor auch die Anzahl dieser Quartiere zu sinken begann. Im Anstieg im Jahr 2017 spiegelt sich wohl der Familiennachzug wider, in dessen Rahmen nachreisende Familienmitglieder bei bereits in Österreich Bleibeberechtigten privat wohnten, während ihr Asylantrag bearbeitet wurde.

Wie bereits beschrieben, wurden große Quartiere (insbesondere „Hallen“) wieder aufgelöst, sobald Plätze in anderen Quartieren dies zuließen. Das verdeutlicht auch der Rückgang der Anzahl von Quartieren mit mehr als 25 Plätzen von 28 solcher Quartiere für Asylsuchende im Jahr 2016 auf 17 Großquartiere im Jahr 2017 und schließlich auf zwei solcher Quartiere im Jahr 2020.

Grafik 3: Anzahl der Unterkünfte für Asylsuchende in Vorarlberg  
Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung.



## 6\_ Bedarf an Wohnraum mit Erhalt des Bleiberechts

Der Bedarf an Wohnraum für Geflüchtete in Vorarlberg stellte sich bzw. stellt sich erneut, wenn die Asylsuchenden ein Bleiberecht (als Konventionsflüchtlinge oder als subsidiär Schutzberechtigte) erhielten bzw. erhalten.<sup>11</sup> Da absehbar war, dass dies bei vielen der Asylsuchenden der Jahre 2015 und 2016 aus Krisen- und Kriegsgebieten der Fall sein wird, wurden auf verschiedenen Ebenen Initiativen gestartet, um am ohnehin schon angespannten Wohnungsmarkt zusätzlichen Wohnraum zu schaffen.

### 6.1 Zusätzlicher gemeinnütziger Wohnbau

In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Wohnform „Wohnen 500“ der gemeinnützigen Wohnbauträger zu nennen. „Wohnen 500“ wurde von der Vorarlberger gemeinnützigen Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft m.b.H. (VOGEWOSI) als Modellprojekt entwickelt, das durch eine Bauweise im Modulsystem und durch den Verzicht auf Aspekte wie Lifte und Tiefgaragen Wohnraum zu einem für Vorarlberg vergleichsweise günstigen Quadratmeterpreis<sup>12</sup> anbieten kann. Eine erste Wohnanlage nach dieser Bauweise wurde vor dem starken Zuzug von Geflüchteten fertiggestellt. Beeinflusst von dieser starken Zuwanderung wurde „Wohnen 500“ von der Vorarlberger Landesregierung im Rahmen eines Sonderwohnbauprogramms weiter forciert. Diese Förderung wurde an die Bedingung geknüpft, dass ein Drittel der Wohnungen Bleibeberechtigten zur Verfügung gestellt wird.

Darüber hinaus war und ist es Bleibeberechtigten auch unabhängig vom Programm „Wohnen 500“ möglich, sich auf die Bewerber\*innenlisten der Gemeinden und Städte für Wohnungen im geförderten Wohnbau setzen zu lassen. Das war bzw. ist im Regelfall allerdings mit längeren Wartezeiten verbunden, bspw. weil die Gemeinden und Städte für die Vergabe dieser Wohnungen nicht nur Kriterien sozialer Bedürftigkeit heranzogen bzw. heranziehen, sondern ebenso Kriterien, die mit der Wohn- bzw. Arbeitsdauer in der jeweiligen Gemeinde in Zusammenhang standen bzw. stehen.

### 6.2 Aktivierung von Leerständen am privaten Wohnungsmarkt

Außerdem wurde vonseiten des Landes Vorarlberg eine Initiative gestartet, um potenzielle Vermieter\*innen für die Vermietung leer stehenden Wohnraums zu motivieren. Mit dem Programm „Sicher vermieten“<sup>13</sup> bietet das Land Vorarlberg den Vermieter\*innen eine Absicherung für Miet- und Betriebskostenrückstände sowie für entstehende

11 Eine Ausnahme bilden hierbei unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF). Sie bleiben (unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status) in der jeweiligen Betreuungseinrichtung der Kinder- und Jugendhilfe, bis sie volljährig sind. In Ausnahmefällen kann die Bezirkshauptmannschaft Feldkirch, Abteilung Kinder- und Jugendhilfe, eine Verlängerung der Hilfe zur Erziehung über die Volljährigkeit hinaus veranlassen, wenn ein entsprechender Unterstützungsbedarf vorliegt und die\*der junge Erwachsene damit einverstanden ist.

12 Der Name ergibt sich aus dem Mietpreis von 500 Euro inkl. Betriebskosten für eine Wohnung mit 65 Quadratmetern.

13 Für Details vgl. Land Vorarlberg: Sicher Vermieten – ein Gewinn für Vermieter und Mieter, verfügbar unter: <https://vorarlberg.at/-/sicher-vermieter-ein-gewinn-fuer-vermieter-und-mieter>.



Sanierungskosten, die über eine normale Abnutzung des Wohnraums hinausgehen. Davon können Vermieter\*innen profitieren, wenn sie ihren Wohnraum 20 Prozent unter den Richtwerten für den maximalen Mietzins anbieten und den Personen zur Verfügung stellen, die sich auf den Bewerber\*innenlisten der Gemeinden und Städte für Wohnungen im geförderten Wohnbau finden. Ausgangspunkt dieser Initiative waren Überlegungen des Landes Vorarlberg und des Vorarlberger Gemeindeverbands, die zahlreichen Wohnungen, die über die Webseite „Hand in Hand mit Flüchtlingen in Vorarlberg“ gemeldet wurden, für Bleibeberechtigte zugänglich zu machen. Da der akute Wohnungsbedarf von Bleibeberechtigten ab dem Jahr 2017 dadurch gemindert wurde, dass der Verbleib in Grundversorgungsquartieren über eine längere Dauer forciert wurde, kam diese Initiative bislang allerdings primär der nicht geflüchteten Vorarlberger Bevölkerung zugute. Bis Herbst 2021 wurden 126 Wohnungen und 15 Wohnhäuser über diese Initiative „sicher vermietet“. <sup>14</sup> Des Weiteren wurde am privaten Wohnungsmarkt die Strategie verfolgt, Geflüchteten nach Erhalt des Bleiberechts das Anmieten der Wohnungen zu ermöglichen, in denen sie bislang untergebracht waren. Das war möglich, wenn die Vermieter\*innen zustimmten, die Wohnungen nicht weiter an die Caritas, sondern direkt an die Bleibeberechtigten zu vermieten. Dies geschah mehrere Dutzend Male <sup>15</sup> und ermöglichte es, dass insbesondere Familien in ihrem bereits bekannten Wohnumfeld verblieben.

### 6.3 Verbleib in Grundversorgungsquartieren

Mit einer Änderung des Mindestsicherungsgesetzes auf Landesebene wurde es ab April 2017 ermöglicht und über eine Deckelung der durch die Mindestsicherung bezahlten Mietkosten <sup>16</sup> auch forciert, dass Geflüchtete nach Erhalt des Bleiberechts in Unterkünften der Grundversorgung wohnhaft bleiben. Ziel dieser Änderung war es, die durch den Rückgang an neu zuziehenden Asylsuchenden frei werdenden Grundversorgungsunterkünfte zu nutzen und damit den Wohnungsmarkt zu entlasten.

Diese genannten Programme und Initiativen setzten Impulse zur Schaffung bzw. Akquise von zusätzlichem Wohnraum für Bleibeberechtigte. Dennoch war es überwiegend der private Wohnungsmarkt, an dem Geflüchtete in den letzten Jahren ihre erste Wohnung nach Erhalt des Bleiberechts fanden. Dabei halfen u. a. die Unterstützung von ehrenamtlich Engagierten, Bekannten und Freund\*innen (auch aus den jeweiligen Communitys), Gemeinden, Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe und Flüchtlingshilfe, Arbeitgeber\*innen usw. Im Zuge der Recherche für diesen Beitrag wurde uns auch von einigen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen berichtet, die zu den Familien zogen, die sie ehrenamtlich begleiteten (bspw. im Zuge der Schließung der UMF-Unterkunft in Hohenweiler). Der Zugang zu gemeinnützigem Wohnraum erfolgt hingegen erst verstärkt mit längerer Aufenthaltsdauer.

<sup>14</sup> Ebd.

<sup>15</sup> Laut Auskunft des Fachbereichsleiters der Flüchtlingshilfe der Caritas Vorarlberg, Bernd Klisch in einem Interview am 14.4.2021.

<sup>16</sup> Mit dieser Deckelung wurden viele Mietobjekte am privaten Wohnungsmarkt für Bleibeberechtigte, die die Mindestsicherung bezogen, nicht mehr bezahlbar.

## 7\_ Reflexion über die Erfahrungen der vergangenen Jahre

Im Zuge der Interviews und Fokusgespräche für diesen Beitrag mit den in der Danksagung genannten Personen wurden die gemachten Erfahrungen auch reflektiert und bewertet. Auf die nachfolgend behandelten Themen bezogen sich unsere Gesprächspartner\*innen wiederholt.

### **Institutionen- und parteienübergreifende Zusammenarbeit**

In der Reflexion zeigte sich insbesondere bei jenen Akteur\*innen, die auf Landesebene im Rahmen der Quartiersbeschaffung in den Jahren 2015 und 2016 eng kooperierten<sup>17</sup> das gemeinsame Bild, dass diese herausfordernde Phase gut bewältigt wurde. Das institutionenübergreifende Arbeiten an gemeinsamen Zielen, das Ziehen an einem Strang, das gegenseitige Vertrauen, die Verlässlichkeit, das starke persönliche Engagement und das gemeinsame Verantwortungsgefühl wurden in den Interviews als Erfolgsfaktoren für das Gelingen des starken Ausbaus der Unterkünfte für Asylsuchende in Vorarlberg in diesen Jahren gesehen. So wurde es ermöglicht, dass bis zu 3500 Asylsuchende zeitgleich in Vorarlberg eine Unterkunft hatten. Wesentlich dafür waren auch die wenigen, aber klaren politischen Leitlinien, an denen sich die Handelnden orientieren konnten. Vonseiten des damals für Integration zuständigen Landesrates wird die gute Zusammenarbeit zwischen der Landesregierung und dem Gemeindeverband sowie zwischen der Landesregierung und den im Landtag vertretenen Parteien betont: Es sei keine Selbstverständlichkeit, dass im Landtag Beschlüsse zur Unterbringung von Asylsuchenden einstimmig getroffen werden konnten und die politische Strategie der Landesregierung so breit mitgetragen wurde.

Über Reibungen in der Zusammenarbeit wurde uns bei der Erstellung dieser Dokumentation allerdings auf Gemeindeebene berichtet. Aus Perspektive der Caritas, die u. a. für die Vielzahl der kleineren Quartiere verantwortlich war, stellte das starke, schnell und spontan entstandene ehrenamtliche Engagement in vielen Kommunen insofern eine Herausforderung dar, als sich dessen Kanalisierung häufig schwierig gestaltete. Und aus Perspektive der Kommunen, mit deren Vertreter\*innen wir Gespräche geführt haben, wurde die Einbindung der Gemeinden in die Organisation der lokalen Grundversorgungsquartiere häufig als unzureichend wahrgenommen. Der Gemeindeverband und die Gemeinden hätten sich an manchen Stellen eine transparentere Kommunikation bspw. über die Ankunft von Asylsuchenden in den Gemeinden gewünscht. Die regionalen und kommunalen Koordinationsstellen für Flüchtlingswesen, die im Jahr 2016 beinahe flächendeckend eingerichtet wurden, scheinen diese Konflikte – insbesondere in Bezug auf die notwendige „Steuerung“ des ehrenamtlichen Engagements – teilweise entschärft zu haben.

<sup>17</sup> Die in die Quartiersbeschaffung involvierten Abteilungen im Amt der Vorarlberger Landesregierung, der Vorarlberger Gemeindeverband und die Flüchtlingshilfe der Caritas.



## Die Größe der Quartiere als Faktor

Trotz des Engagements vieler war es auch in Vorarlberg nicht möglich, in den Jahren 2015 und 2016 ohne Großquartiere für Geflüchtete auszukommen. Einige dieser Quartiere (bspw. jene in ehemaligen Fabrik- oder Sporthallen) waren als sogenannte Notquartiere in ihrer räumlichen Struktur und Ausstattung nicht darauf ausgelegt, dass Menschen über einen längeren Zeitraum darin leben. Ungünstige Situationen entstanden vor allem dann, wenn aus kurzfristig gedachten Aufenthalten in diesen „Hallen“ längerfristige Aufenthalte wurden. Für jene Organisationen, die die Grundversorgung in kleineren Quartieren umsetzten, schafften diese „Hallen“ (die in Vorarlberg zur Erstunterbringung nach der Ankunft genutzt wurden) allerdings den dringend benötigten Zeitpuffer, um die mittel- und längerfristige Unterbringung Asylsuchender besser vorzubereiten.

Größere Quartiere wurden im Zuge der Gespräche für diesen Beitrag nicht ausschließlich als nachteilig gesehen. So wurden uns auch einige Beispiele von Unterkünften mit 30 und mehr Asylsuchenden genannt, bei denen es laut den interviewten Personen gut gelang, die Schutzsuchenden ins Leben in der Gemeinde zu integrieren. Darüber hinaus wurde uns berichtet, dass größere Quartiere auch die professionelle Betreuung und Begleitung der Asylsuchenden durch die Grundversorgungsanbieter vereinfachten. Manche dieser größeren Unterkünfte, die uns als gelungene Beispiele für die Anbindung der Asylsuchenden an die lokalen Strukturen genannt wurden, befanden sich in Kommunen, in denen große Teile der Bevölkerung der Quartierseröffnung zunächst kritisch gegenüberstanden. In solchen Fällen dürfte es durch die Kommunikationsarbeit vonseiten des Landes Vorarlberg, des Gemeindeverbands und der Grundversorgungsanbieter und aufgrund des starken Engagements lokaler Politiker\*innen gelungen sein, eine beachtliche Anzahl der Bewohner\*innen der jeweiligen Gemeinden für die gemeinsame Bewältigung von Herausforderungen zu gewinnen. Als stark nachteilig für die Einbindung der Asylsuchenden in den Gemeinden wurde hingegen gesehen, wenn Unterkünfte – unabhängig von ihrer Größe – an peripheren Orten in den Gemeinden eingerichtet wurden und bspw. schlecht an öffentliche Verkehrsmittel angebunden waren. Hingegen wurde uns von zahlreichen zentral gelegenen Unterkünften berichtet, bei denen es gut gelang, die Bewohner\*innen ins Dorfleben einzubinden.

## Quartiere für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Die Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen wurde – wie bereits geschildert – von unterschiedlichen Fachinstitutionen in unterschiedlichen Quartiersformen umgesetzt. Durch diese diversen Angebote<sup>18</sup> konnte und kann laut Aussage der Interviewpartner\*innen zu einem gewissen Grad auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und Fähigkeiten der Jugendlichen eingegangen werden. Auch die Bündelung der Kompetenzen für UMF in der Bezirkshauptmannschaft in Feldkirch, Abteilung Kinder- und

<sup>18</sup> In der Regel kommen Jugendliche ab dem 14. Lebensjahr (die meisten sind zwischen 15 und 17 Jahre alt) in einer eigens dafür vorgesehenen UMF-Einrichtung unter. Auch eigenständiges Wohnen begleitet durch „nachsichende Sozialarbeit“ ist möglich. Unmündige unbegleitete Minderjährige vor Erreichen des 14. Lebensjahres werden generell im Regelsystem der Kinder- und Jugendhilfe betreut.



Jugendhilfe, hatte positive Auswirkungen auf das System der Kinder- und Jugendhilfe und brachte Klarheit in Bezug auf die Aufgaben und Verantwortlichkeiten zur Obsorgeübernahme und Betreuung von UMF.

Eine herausfordernde Aufgabe war es hingegen, die höheren Standards in der Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen (im Vergleich zu erwachsenen Asylsuchenden) umzusetzen, die mit der Übernahme der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für diese jungen Menschen schlagend wurden. Insbesondere der bei unbegleiteten Minderjährigen vergleichsweise höhere Schlüssel beim Betreuungspersonal<sup>19</sup> war für die betreuenden Organisationen schwer zu erfüllen. Auch die teilweise recht großen Quartiere für unbegleitete Minderjährige (bspw. 37 Personen im „Haus Said“ in Bregenz), die um 2015 entstanden, boten keine optimalen Rahmenbedingungen für ihre Betreuung.<sup>20</sup> Und wie auch beim Rückbau von Quartieren für erwachsene Geflüchtete bzw. für Familien stellten Umzüge, die mit der Schließung von UMF-Unterkünften einhergingen, eine enorme Belastung für die bereits aufgebauten persönlichen Bindungen zwischen Jugendlichen und ihren Betreuungspersonen bzw. ehrenamtlich Engagierten dar.

### **Neue Formen des ehrenamtlichen Engagements in Gemeinden**

Das starke ehrenamtliche Engagement rund um die Integration der Asylsuchenden wurde von den derzeitigen und ehemaligen Gemeindepolitiker\*innen, die wir für diesen Beitrag befragt haben, als stark bereichernd und für die Bewältigung der Herausforderung unterstützend wahrgenommen:

- einerseits für die gute Unterstützung von Asylsuchenden bei ihrer „Erstintegration“ in die Gemeinde (Unterstützungsleistungen für die Bewältigung des Alltags im neuen Umfeld, soziale Kontakte knüpfen, Deutsch lernen bzw. anwenden etc.) bzw. für die längerfristige individuelle Begleitung, die sich bei der Arbeits- und Wohnungssuche positiv niederschlagen konnte;
- andererseits aber auch über den Bereich der Integration hinaus, wenn diese Menschen bzw. „Ehrenamtsnetzwerke“ für andere ehrenamtliche Aufgaben, Initiativen etc. in der Gemeinde angesprochen bzw. „reaktiviert“ werden konnten.

Dieses ehrenamtliche Engagement habe zu einem starken Wir-Gefühl in den Gemeinden, aber auch zwischen Gemeinden beigetragen, die sich im Bereich Asyl besonders engagieren bzw. engagierten.

<sup>19</sup> Bei stationären UMF-Einrichtungen eine 24-Stunden-Betreuung an 365 Tagen im Jahr durch sozialpädagogisch ausgebildete Personen.

<sup>20</sup> Vor dem starken Zuzug von unbegleiteten Minderjährigen um das Jahr 2015 wurden in einer UMF-Unterkunft ca. zehn bis zwölf Jugendliche untergebracht; diese Unterkunftsgröße hatte sich bewährt.



## **Kritische Stimmung gegenüber Geflüchteten in Teilen der Bevölkerung**

Auch durch die breite Informationskampagne von Akteuren im Bereich der Grundversorgung bzw. vonseiten des Gemeindeverbands und der Gemeinden konnte nicht verhindert werden, dass Personen, die in die Betreuung von Asylsuchenden involviert waren, ebenso wie Asylsuchende selbst teils Anfeindungen und verbalen sowie tätlichen Übergriffen ausgesetzt waren. Nach den Erfahrungen der Caritas fanden diese Übergriffe häufig in zeitlicher Nähe zur Inbetriebnahme neuer Unterkünfte statt. Und auch die befragten derzeitigen und ehemaligen Lokalpolitiker\*innen berichteten uns, dass es neben den stark ehrenamtlich engagierten Teilen der Bevölkerung auch jene gab, die den in den Gemeinden untergebrachten Asylsuchenden nicht nur passiv, sondern klar ablehnend gegenüberstanden. So wurde uns berichtet, dass es für Politiker\*innen häufig eine Gratwanderung gewesen war zu entscheiden, inwieweit sie die Asylsuchenden bzw. Bleibeberechtigte in der Gemeinde unterstützen (bspw. beim Zugang zu gemeinnützigem Wohnbau). Als hilfreich für den Umgang mit Skepsis bzw. Ängsten von Teilen der lokalen Bevölkerung wurde es – insbesondere in kleinen Gemeinden – bewertet, wenn Geflüchtete in möglichst viele Aktivitäten in der Gemeinde involviert wurden (Mithilfe bei Festen etc.), sodass direkte Kontakte zwischen Geflüchteten und der lokalen Bevölkerung entstanden.

## **Leistbarer Wohnraum als bleibende Herausforderung**

Mit dem starken Zuzug von Asylsuchenden ab Ende 2014 war absehbar, dass ein Teil dieser Menschen nach Erhalt des Bleiberechts in Vorarlberg bleiben wird. Daher wurden früh Initiativen gesetzt und vorangetrieben, um zusätzlichen Wohnraum am ohnehin schon angespannten Vorarlberger Wohnungsmarkt zu schaffen. Mit dem Ausbau des gemeinnützigen Wohnbauprogramms „Wohnen 500“ und dem Programm „Sicher vermieten“ wurden dabei Impulse gesetzt, die nicht nur geflüchteten Menschen, sondern auch anderen Teilen der Vorarlberger Bevölkerung zugutekamen bzw. zugutekommen. Der überwiegende Teil von Bleibeberechtigten hat jedoch über den privaten Wohnungsmarkt – selbstständig oder mit Unterstützung von Ehrenamtlichen, Fachinstitutionen, Arbeitgeber\*innen etc. – eine erste Bleibe gefunden. Dabei haben laut den von uns Befragten auch Vermieter\*innen profitiert, die Geflüchteten Wohnraum in sehr schlechtem Zustand zu überhöhten Preisen vermieteten. Der große Bedarf nach leistbarem und adäquatem Wohnraum in Vorarlberg wurde – wenig überraschend – bei der Wohnungssuche von Bleibeberechtigten sichtbar.





# Deutscherwerb und Werteorientierung bei erwachsenen Geflüchteten: ein Rückblick auf die Jahre 2015 bis 2020



1_ Einleitung	34
2_ Die „Vorarlberger Integrationsvereinbarung“ und die „Integrationserklärung“ des Bundes	35
3_ Alphabetisierung und Deutscherwerb bei erwachsenen Geflüchteten	37
4_ Werte- und Orientierungskurse für erwachsene Geflüchtete	46
5_ Reflexion über die in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen	47



Für die kritische Durchsicht dieses Beitrags und für die zahlreichen Kommentare beim Reflexionsworkshop möchten wir uns herzlich bedanken bei (in alphabetischer Reihenfolge):

Stefan Fischnaller (Volkshochschule Götzis), Vivien Fritsche (Caritas Vorarlberg, Flüchtlingshilfe), Sabine Häusel (Volkshochschule Bludenz), Bernd Klisch (Caritas Vorarlberg, Flüchtlingshilfe), Max Krieger-Alfons (Österreichischer Integrationsfonds, Integrationszentrum Vorarlberg), Wolfgang Oberhauser (Land Vorarlberg, Soziales und Integration), Angelika Ott (Caritas Vorarlberg, Existenz und Wohnen) und Alexandra Toggenburg (Koordinationsstelle für Asyl- und Flüchtlingswesen, Vorarlberg Süd).

## 1\_ Einleitung

Die Jahre 2015 und 2016 waren von einem starken Zuzug von Schutzsuchenden nach Europa und auch nach Österreich geprägt. Damit kam auch eine große Anzahl von Asylwerber\*innen für die Unterbringungen während des Asylverfahrens nach Vorarlberg. So wurden im Jahr 2015 in etwa 4600 Personen in Vorarlberg im Rahmen der Grundversorgung betreut und im Jahr 2016 in etwa 5200 Personen.<sup>1</sup> Viele dieser Menschen haben ein Bleiberecht erhalten und sind in Vorarlberg geblieben. Diesen Menschen wurden schon sehr früh, also bereits während des Asylverfahrens, Angebote im Bereich der sogenannten Erstintegration zur Verfügung gestellt: einerseits Möglichkeiten zum Deutscherwerb und andererseits Angebote, um sich mit dem Zuzugsland Österreich, den Regeln und Prinzipien des Zusammenlebens sowie mit Zuständigkeitsstrukturen (im Bereich der Gesundheit, am Arbeitsmarkt etc.) auseinanderzusetzen. Mit dem im Jahr 2017 in Kraft getretenen Integrationsgesetz auf Bundesebene wurde diese Phase der Erstintegration für bleibeberechtigte Geflüchtete rechtlich neu geregelt. Seither besteht für den österreichischen Staat wie auch für Bleibeberechtigte mehr Verbindlichkeit im Bereich des Deutscherwerbs und der Werteorientierung.

Dieser Beitrag beschreibt, wie sich die Zuständigkeiten in diesen Bereichen in den Jahren 2015 bis 2020 entwickelt haben, welche Leistungen und Angebote zur Verfügung gestellt und welche Ergebnisse mit diesen erzielt wurden. Damit soll dazu beigetragen werden, die gemachten Lernerfahrungen in den Bereichen Deutscherwerb und Werteorientierung bei erwachsenen Geflüchteten zu dokumentieren und kritisch zu reflektieren, bei welchen Aspekten Verbesserungspotenziale bestehen.



<sup>1</sup> Daten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung.

## 2\_ Die „Vorarlberger Integrationsvereinbarung“ und die „Integrationserklärung“ des Bundes

Dieser Abschnitt widmet sich der Vorarlberger Integrationsvereinbarung und der bundesweiten Integrationserklärung. Mit dieser Vereinbarung bzw. Erklärung informiert das Land bzw. der Bund bleibeberechtigte Geflüchtete proaktiv und konkret über Grundprinzipien der österreichischen Verfassung, über wichtige Regeln des Zusammenlebens sowie über die erwartete Mitwirkung am eigenen Integrationsprozess (u. a. durch die Teilnahme an zur Verfügung gestellten Deutsch- sowie Werte- und Orientierungskursen und durch das aktive Bemühen um Selbsterhaltungsfähigkeit). Mit der Unterzeichnung verpflichten sich die aufgenommenen Geflüchteten zur Wahrnehmung der Erstintegrationsangebote, die der Staat zur Verfügung stellt. Beide Instrumente enthalten auch Sanktionsmöglichkeiten, wenn das nicht erfolgt. Darüber hinaus verspricht sich das Aufnahmeland durch diesen Akt ein Bekenntnis zu den in der Vereinbarung formulierten zentralen gesellschaftlichen Wertehaltungen. In diesem Sinne sind die Integrationsvereinbarung bzw. -erklärung Elemente der Werte-Orientierung, wie sie sich in den letzten Jahren in vielen europäischen Ländern herausgebildet haben.

Die Vorarlberger Integrationsvereinbarung und die bundesweite Integrationserklärung wurden zeitlich versetzt eingeführt: zunächst Anfang des Jahres 2016 die Vorarlberger Integrationsvereinbarung und mit dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes Mitte 2017 die bundesweite Integrationserklärung. Da die beiden Instrumente im Kern dieselbe Funktion haben, kommt seit Frühjahr 2021 nur mehr die bundesweite Integrationserklärung zur Anwendung. Nachfolgend wird beschrieben, wie die Instrumente entstanden sind und wie sie in Vorarlberg implementiert wurden.

### 2.1 Steuerung und Umsetzung

#### Integrationsvereinbarung des Landes Vorarlberg

Die „Vorarlberger Integrationsvereinbarung“ wurde im Februar 2016 eingeführt. Ziel war es, dass sich Personen, die ein Bleiberecht erhalten, schriftlich zu wichtigen Grundregeln des Zusammenlebens sowie zur Teilnahme und aktiven Mitwirkung an Integrationsmaßnahmen bekennen. Der Bezug von Leistungen aus der Mindestsicherung wurde an die Unterzeichnung der Integrationsvereinbarung geknüpft.

Die in der „Vorarlberger Integrationsvereinbarung“ benannten Grundregeln des Zusammenlebens beinhalten u. a. ein Bekenntnis zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Religionsfreiheit, Gleichberechtigung von Mann und Frau, Kindergarten- und Schulpflicht sowie zum Verbot von Gewalt (insbes. gegenüber Frauen und Kindern). Als zentral für den Integrationsprozess festgehalten sind:



- das Erlernen der deutschen Sprache (durch den verpflichtenden Besuch von Deutschkursen);
- die Aneignung von Kenntnissen über die Grundwerte der Gesellschaft (durch den Besuch von Werte- und Orientierungskursen);
- der Erwerb von Qualifikation, die auf eine Erwerbstätigkeit abzielen sowie die Bereitschaft zur Aufnahme einer Arbeit.

Die Vereinbarung war bis Ende März 2021 in Anwendung. Bis zu diesem Zeitpunkt war sie bei der Beantragung von Leistungen aus der Mindestsicherung durch Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte von allen im Haushalt (in der „Bedarfsgemeinschaft“) lebenden Personen ab dem 18. Lebensjahr zu unterfertigen. Dies geschah bei der Bezirkshauptmannschaft des jeweiligen Wohnorts.

### **Integrationserklärung des Bundes**

Im „Bundesgesetz zur Integration rechtmäßig in Österreich aufhältiger Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft“ (Integrationsgesetz) aus dem Jahr 2017 ist festgeschrieben, dass Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte ab dem 15. Lebensjahr nach dem Erhalt des Bleiberechts in einem Integrationszentrum des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) eine Integrationserklärung zu unterzeichnen haben, mit der sie sich „zur Einhaltung der grundlegenden Werte der Rechts- und Gesellschaftsordnung“ in Österreich verpflichten. Konkret beinhaltet die geltende Formulierung ein Bekenntnis zu Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit, zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltentrennung und Föderalismus, zu gesellschaftlicher Solidarität und zum Ziel, den eigenen Lebensunterhalt nach Möglichkeit selbst zu decken.<sup>2</sup>

Die Integrationserklärung ist von Bleibeberechtigten in Vorarlberg beim Integrationszentrum des ÖIF in Bregenz zu unterzeichnen. Wie bereits erwähnt, übernimmt seit April 2021 die Integrationserklärung die Funktion, die zuvor die Vorarlberger Integrationsvereinbarung innehatte, und koppelt den Bezug der Sozialhilfe an die Teilnahme an bestimmten Integrationsmaßnahmen (insbesondere Deutschkursen sowie Werte- und Orientierungskursen). Dazu werden vom ÖIF Informationen zur Teilnahme an bestimmten Angeboten auf Anfrage an die Bezirkshauptmannschaften übermittelt. Diese können als Vollzugsbehörde der Sozialhilfe auf Basis dieser Informationen Ermahnungen bzw. Leistungskürzungen aussprechen, sollte dies notwendig sein.

### **Ergebnisse**

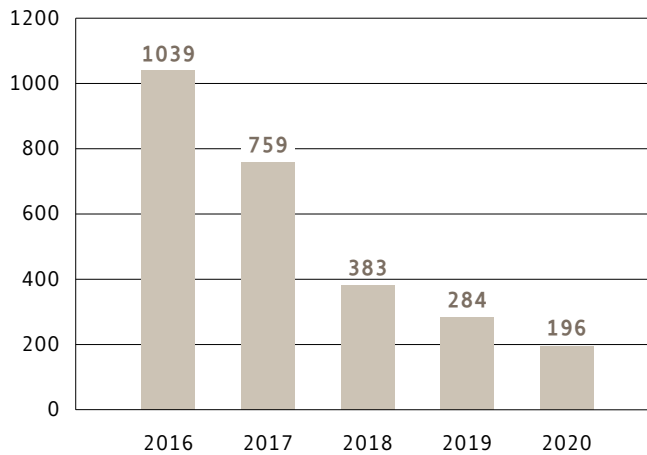
Von Februar 2016 bis Dezember 2020 wurde die Integrationsvereinbarung des Landes Vorarlberg von insgesamt 2661 Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten ab dem 18. Lebensjahr unterzeichnet, die die Mindestsicherung beantragten. Niemand hat in diesem Zeitraum die Unterzeichnung verweigert. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, hat die Anzahl der unterzeichneten Integrationsvereinbarungen im

<sup>2</sup> Zum Text der Integrationserklärung im Detail vgl. Bundesministerium Europa, Integration und Äußeres; Österreichischer Integrationsfonds: Integrationserklärung, verfügbar unter: [https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/user\\_upload/2019\\_Integrationserklaerung\\_Muster\\_Deutsch.pdf](https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/user_upload/2019_Integrationserklaerung_Muster_Deutsch.pdf).



Verlauf der Jahre stark abgenommen. Darin spiegelt sich wider, dass mit dem Rückgang an Asylsuchenden zeitversetzt auch die Anzahl der Personen abnahm, die nach dem Erhalt des Bleiberechts im Zuge ihrer erstmaligen Beantragung der Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe die Integrationsvereinbarung unterzeichneten.

Grafik 1: Unterzeichnete Integrationsvereinbarungen von Febr. 2016 bis Dez. 2020  
Quelle: Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten,  
Abt. Soziales und Integration im Amt der Vorarlberger Landesregierung.



### 3\_ Alphabetisierung und Deutscherwerb bei erwachsenen Geflüchteten

Die Förderung des Deutscherwerbs von Geflüchteten ist in Vorarlberg eine seit vielen Jahren gelebte Praxis – und zwar nicht erst ab dem Erhalt des Bleiberechts, sondern bereits während des Asylverfahrens. Seit der Vereinbarung gemäß Art. 15a-B-VG (Grundversorgungsvereinbarung) im Jahr 2004, welche die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern bei der Betreuung von Asylsuchenden während des Asylverfahrens regelt, ist „Deutsch von Anfang an“ ein Anliegen der Integrationspolitik der Vorarlberger Landesregierung. Mit dem starken Zuzug von Asylwerber\*innen in den Jahren 2015 und 2016 wurden die Akteure vielfältiger, die in der Finanzierung von Kursen bzw. von Kursplätzen und in der Bereitstellung von Kursangeboten aktiv sind. Darüberhinaus gestalteten insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 viele freiwillig Engagierte kursähnliche Lernformate, um Geflüchtete im Deutscherwerb zu unterstützen. Die nachfolgenden Abschnitte fokussieren auf den Bereich der professionellen Deutschkurse. Beschrieben werden aber auch landesweite Strukturen, die freiwillig Engagierte mit Beratung und Know-How im Bereich der Deutsch-Lernbegleitung zur Verfügung stehen bzw. gestanden sind sowie die landesweite Koordinationsstruktur, die sich für eine gute Abstimmung der Vielzahl an beteiligten Personen und Institutionen einsetzt.



### 3.1 Alphabetisierung und Deutscherwerb in professionellen Kursformaten

Professionelle Deutschkurse können – gemessen an der Dauer und Intensität der Angebote – als der zentrale Bereich staatlicher organisierter Integrationsangebote für Geflüchtete angesehen werden. Es handelt sich dabei aber auch um jenen Bereich, in dem sich in den vergangenen Jahren viel verändert hat: Die Angebote wurden mit dem starken Zuzug von Asylsuchenden in den Jahren 2015 und 2016 zunächst massiv ausgebaut. Darauf folgte eine Phase der zunehmenden Standardisierung der Kursformate, die von Bemühungen begleitet wurde, passende Angebote für geflüchtete Personen mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen und familiären Rahmenbedingungen zu schaffen. Wie auf den nachfolgenden Seiten sichtbar wird, dauern diese Veränderungen und das damit einhergehende Change-Management weiterhin an.

#### Steuerung, Finanzierung und Umsetzung

Für eine gute Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Fördergebern und deren Umsetzungspartnern im Deutschkursbereich wurde im August 2015 beim Land Vorarlberg das Träger- und institutionenübergreifende Koordinationstreffen installiert. Die regelmäßig stattfindenden Austauschsitzen verfolgen das Ziel, die unterschiedlichen Akteure regelmäßig über Neuentwicklungen zu informieren und Abstimmungsprozesse untereinander herbeizuführen. Damit sollte die Zusammenarbeit gestärkt und das laufende Change-Management für alle Beteiligten möglichst effizient gestaltet werden. Die Leitung dieser Koordinationsstruktur liegt bei der Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten (Abteilung Soziales und Integration im Amt der Vorarlberger Landesregierung). Teilnehmende an den Treffen sind Vertreter\*innen von Fördergebern sowie Vertreter\*innen von Umsetzungspartnern. Von August 2015 bis Dezember 2020 fanden 31 Treffen statt.

Bei der Finanzierung und Bereitstellung von Deutschkursen für Geflüchtete in Vorarlberg gab es in den letzten Jahren laufend Veränderungen. Grob lassen sich zwei Phasen unterscheiden, in denen unterschiedliche Institutionen mit unterschiedlichen Programmen bzw. Finanzierungen für unterschiedliche Zielgruppen aktiv waren: die Jahre 2015 bis 2017 sowie die Jahre 2018 bis 2021.

#### 2015 bis 2017: die Phase der unterschiedlichen Fördertöpfe und Kursformate

Die Jahre 2015 bis 2017 waren im Deutschkursbereich geprägt von verschiedenen Fördertöpfen und Kursformaten, die teilweise auch kurzfristig als Reaktion auf den starken Zuzug von Geflüchteten im Herbst 2015 entstanden sind. Hauptsächlich finanziert wurden Deutschkurse für Asylwerbende und Bleibeberechtigte in dieser Zeit durch Landes- und Bundesmittel, aber vereinzelt auch über EU-Förderungen wie jene des Europäischen Sozialfonds (ESF) oder des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF). Auch über Fördermittel anderer Organisationen (u. a. Wirtschaftskammer Vorarlberg) konnten kurzfristig zusätzliche Kurse bzw. Kursplätze geschaffen werden. Bei den eingesetzten Landesgeldern handelte es sich um Mittel des Sozialfonds, der von den Vorarlberger Gemeinden sowie vom Land Vorarlberg im Verhältnis 40 : 60 gespeist wird.



Die Kursträger waren in dieser Phase u. a. die Vorarlberger Volkshochschulen, das Wirtschaftsförderungsinstitut (WIFI), das Berufsförderungsinstitut (BFI) und die Caritas Vorarlberg. Die Dauer der Alphabetisierungs- und Deutschkurse variierte in diesen Jahren zwischen 60 und 240 Unterrichtseinheiten. Die Kurse konnten entweder mit einer Prüfung des Österreichischen Sprachdiploms Deutsch (ÖSD) oder mit einer Prüfung des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) abgeschlossen werden. In dieser Phase wurde auch mit Kursformaten für unterschiedliche Zielgruppen experimentiert – bspw. richtete sich ein vom Verein „menschen.leben“ umgesetzter und über EU-Mittel finanzierter Kurs an sogenannte langsam Lernende, die besondere Unterstützung beim Deutscherwerb benötigen.

### 2018 bis 2021: geteilte Zuständigkeiten zwischen Landes- und Bundesstellen

Mit dem im Jahr 2017 erlassenen Integrationsgesetz hat sich der österreichische Staat dazu verpflichtet, für Bleibeberechtigte (Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte) ab dem 15. Lebensjahr Deutschkurse bis zum Niveau B1 sowie Werte- und Orientierungskurse zur Verfügung zu stellen.<sup>3</sup> Damit einhergehend kam es zu Änderungen, wer in Vorarlberg für welche Personen Kursangebote finanziert. Die zentralen Fördergeber im Bereich des Deutscherwerbs von Geflüchteten sind seit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes das Land Vorarlberg und der ÖIF (aus Mitteln des Bundeskanzleramts). Darüber hinaus war das AMS Vorarlberg bis 2020 für die Finanzierung von Kursplätzen für Bleibeberechtigte zuständig, die beim AMS als arbeitssuchend vorgemerkt waren. Mit Stand Juni 2021 ist die Finanzierung von Deutschkursen für Geflüchtete zwischen dem Land Vorarlberg und dem Bund folgendermaßen geteilt: Das Land Vorarlberg finanziert maßgeblich Alphabetisierungs- und Deutschkurse für Asylwerbende sowie in Einzelfällen für Bleibeberechtigte. Diese Mittel stammen aus dem Sozialfonds. Der ÖIF finanziert maßgeblich Kurse („Startpaket Deutsch & Integration“) für Bleibeberechtigte bis zum Niveau B1, und zwar sowohl für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte, welche Sozialleistung beziehen, als auch für jene, die beim AMS vorgemerkt sind. Darüber hinaus ist der ÖIF für Asylwerbende zuständig, die mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Bleiberecht erhalten.

Die von den jeweils zuständigen Fördergebern finanzierten Kurse wurden und werden von unterschiedlichen Kursanbietenden umgesetzt und stehen i. d. R. nur der Zielgruppe des jeweiligen Fördergebers offen. Damit ändert sich aus der Perspektive eines geflüchteten Menschen in Abhängigkeit des Aufenthaltstitels, der bereits erworbenen Deutschkompetenzen und der jeweiligen Lebenssituation die Institution, die für die Bereitstellung des Kursplatzes, für die Zuweisung zu einem Deutschkurs und für die individuelle Betreuung zuständig ist. Der „Integrationspfad – Spracherwerb, Deutsch lernen – Jugendliche/Erwachsene Flüchtlinge in Vorarlberg“ beschreibt diesen Wechsel an Zuständigkeit entlang des Prozesses des individuellen Deutscherwerbs. Dieser „Integrationspfad“ soll Fachpersonen dabei unterstützen, Geflüchteten zu der für sie zuständigen Stelle zu verweisen.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Bleibeberechtigte verpflichten sich im Rahmen der „Integrationserklärung“ (vgl. Abschnitt 2.1) dazu, an diesen Angeboten teilzunehmen, an ihnen mitzuwirken und sie abzuschließen.

<sup>4</sup> Vgl. Land Vorarlberg: „Den Weg weisen“ – Betreuung-, Beratungs- und Förderstellen „Integrationspfad Spracherwerb“, verfügbar unter: <https://vorarlberg.at/-/integrationspfad-spracherwerb-deutsch-lernen-erwachsene-fluechtlinge-in-vorarlberg>.

## Umsetzung von Kursen für Asylwerbende

Die Umsetzung der durch den Sozialfonds finanzierten Kurse für Asylwerbende erfolgt durch die Caritas Vorarlberg. Auch die Einstufung für das passende Kursniveau wird durch die Caritas vorgenommen. Der Unterricht orientiert sich am Curriculum der Startpaket-Deutsch-Kurse des ÖIF und schließt mit einer ÖIF-Prüfung ab.

## Kurse bzw. Kursplätze für Bleibeberechtigte

Bei Bleibeberechtigten zeigt sich der bereits erwähnte Wechsel an Zuständigkeiten in Abhängigkeit von den Deutschkompetenzen und der individuellen Lebenssituation der Asylberechtigten bzw. subsidiär Schutzberechtigten. Bis Ende des Jahres 2020 gestaltete sich die Zuständigkeit wie folgt: Nach dem Erhalt des Bleiberechts wurden vom ÖIF im Anschluss an eine Orientierungsberatung u. a. das Kompetenzniveau in der deutschen Sprache erhoben („Sprachstandsfeststellung“) und eine schriftliche Empfehlung für ein Kursniveau ausgestellt.

- Bei Niveauempfehlung Alphabetisierung oder A1 wurde ein Kurs im „Startpaket Deutsch und Integration“ inkl. Prüfung in Kooperation mit den Vorarlberger Kursträgern absolviert. Das Curriculum dieser Kurse inkl. der Prüfungsordnung folgte den Vorgaben des ÖIF.
- Bei Niveauempfehlung A2 oder höher und bei bestehender Arbeitsfähigkeit wurden diese Personen von den Bezirkshauptmannschaften (Abteilung Soziales) für die Vermittlung an den Arbeitsmarkt dem AMS zugewiesen. Dort wurde diesen Personen Deutschkurse zur Verfügung gestellt, die vom AMS beauftragt und von verschiedenen Anbietern umgesetzt wurden. Das Curriculum dieser Kurse inkl. der Prüfungsordnung orientiert sich an den Vorgaben des ÖIF und an Vorgaben des AMS.
- War eine Niveauempfehlung A2 vorhanden, aber es bestand keine Arbeitsfähigkeit (u. a. aufgrund von Kinderbetreuungspflichten), erhielten diese Personen einen Kursplatz im Rahmen von „Startpaket Deutsch und Integration“ oder einen durch den ÖIF individuell geförderten Kursplatz.

Seit Anfang 2021 sind sowohl die bleibeberechtigten Klient\*innen (Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte) der Bezirkshauptmannschaften als auch die Kundenschaft des AMS Zielgruppen der Kurse des ÖIF, ebenso Asylwerbende mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit. Diese Personen werden somit vom AMS bzw. von der Caritas Vorarlberg (im Falle von Asylwerbenden mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit) an den ÖIF verwiesen, der eine Sprachstandsfeststellung veranlasst und einen Kursplatz zur Verfügung stellt, der mit einer ÖIF-Prüfung abschließt.





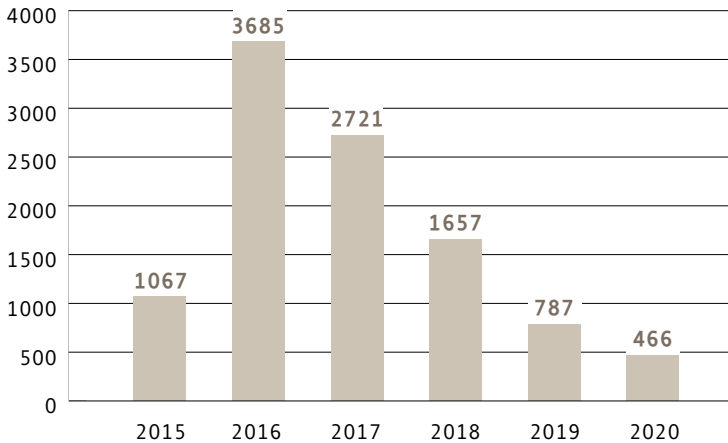
## Ergebnisse

Dem Land Vorarlberg liegen aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten im Bereich des Deutscherwerbs keine Daten vor, die es ermöglichen, den Verlauf des Spracherwerbs von Geflüchteten nachzuzeichnen. Dokumentiert wurde allerdings die Anzahl der Kursteilnahmen. Zu den nachfolgend dargestellten Zahlen ist anzumerken, dass diese die Anzahl der Kursteilnahmen tendenziell unterschätzen, da zu den Individualförderungen (d. h. zu den Förderungen einzelner Kursplätze, speziell in Kursen ab dem Deutschniveau B1) aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten keine durchgehende Dokumentation vorliegt.

### Deutsch-Kursteilnahmen von Asylwerber\*innen

Von Jänner 2015 bis Dezember 2020 wurden insgesamt 10 383 Kursplätze für Asylwerber\*innen zur Verfügung gestellt (im Jahr 2015 1067, im Jahr 2016 3685, im Jahr 2017 2721, im Jahr 2018 1657, im Jahr 2019 787, im Jahr 2020 466).<sup>5</sup> Im Rückgang der Teilnahmen an Alphabetisierungs- und Deutschkursen durch Asylwerber\*innen ab 2016 zeigt sich, dass die Anzahl der Asylwerber\*innen nach einem starken Anstieg 2015/16 wieder abnahm (u. a. weil diese Personen ein Bleiberecht erhielten und weniger neue Asylwerber\*innen hinzugekommen sind).

Grafik 2: Anzahl der Kursteilnahmen von Asylwerber\*innen von 2015 bis 2020  
Quelle: Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten,  
Abt. Soziales und Integration im Amt der Vorarlberger Landesregierung.



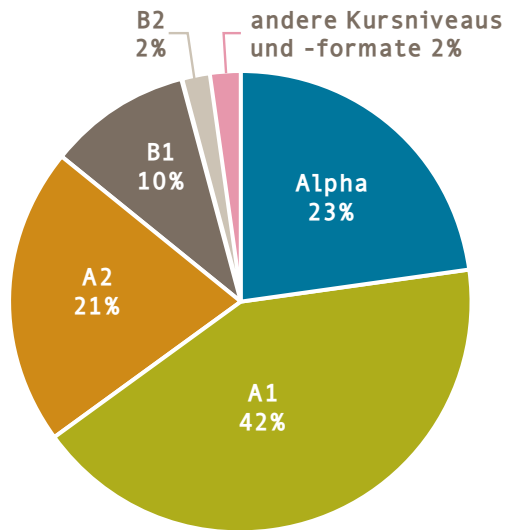
Diese Kursteilnahmen verteilten sich wie folgt auf die unterschiedlichen Kompetenzniveaus nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen: 42 Prozent der Teilnahmen betrafen A1-Kurse und 21 Prozent A2-Kurse (bei diesen Kursniveaus erwerben die Teilnehmer\*innen Fertigkeiten der elementaren Sprachanwendung). Bei 10 Prozent der Kursbesuche handelte es sich um B1-Kurse und bei 2 Prozent um B2-Kurse (bei diesen Kursniveaus erwerben die Teilnehmenden Fertigkeiten der selbstständigen Sprachanwendung; B2 entspricht in etwa dem österreichischen Maturaniveau

<sup>5</sup> Die Anzahl der Kursplätze für Asylwerber\*innen kann nicht direkt mit der Anzahl der Kursplätze für Bleibeberechtigte verglichen werden, da sich das Stundenausmaß der Kurse unterschied bzw. unterscheidet.



in Englisch).<sup>6</sup> Bei 23 Prozent der Kursbesuche von Asylwerbenden handelte es sich um Alphabetisierungskurse, welche bei Bedarf vor dem Besuch von A1-Kursen absolviert werden.

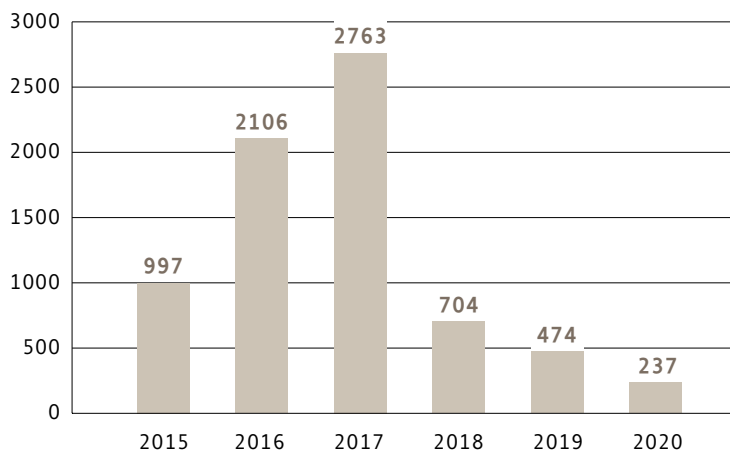
Grafik 3: Kursteilnahmen von Asylwerber\*innen nach Kursniveaus von 2015 bis 2020 (in Prozent)  
 Quelle: Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten, Abt. Soziales und Integration im Amt der Vorarlberger Landesregierung.



#### Deutsch-Kursteilnahmen von Bleibeberechtigten

Von Jänner 2015 bis Dezember 2020 gab es insgesamt 7281 Kursteilnahmen von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten und ab dem Jahr 2020 von Asylwerber\*innen mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit (im Jahr 2015 997, im Jahr 2016 2106, im Jahr 2017 2763, im Jahr 2018 704, im Jahr 2019 474, im Jahr 2020 237).<sup>8</sup>

Grafik 4: Kursteilnahmen von Bleibeberechtigten (subsidiär Schutzberechtigten und Asylberechtigten) und (ab 2020) Asylwerber\*innen mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit von 2015 bis 2020  
 Quelle: Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten, Abt. Soziales und Integration im Amt der Vorarlberger Landesregierung.



<sup>6</sup> Nicht alle Kursniveaus wurden von 2015 bis 2020 durchgängig angeboten. Bis zum Jahr 2017 wurden Asylwerbenden Kurse der Niveaus Alphabetisierung, A1 und A2 zur Verfügung gestellt; ab 2018 kam das Niveau B1 und ab 2019 auch das Niveau B2 hinzu.

<sup>7</sup> Aufgrund von Covid-19 fanden erst ab Mai 2020 wieder Kurse statt.

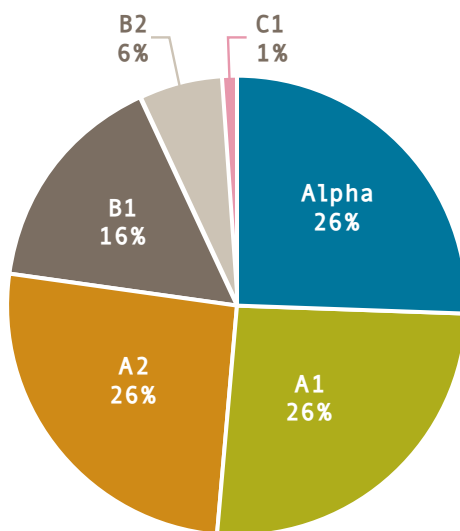
<sup>8</sup> Hier ist anzumerken, dass die genannten Zahlen ab 2018 nur Kursplätze in den ÖIF-Kursen „Startpaket Deutsch“ enthalten. Die Anzahl der Kursplätze, die über Individualförderungen durch unterschiedliche Fördergeber finanziert wurden, ist ab 2018 nicht mehr enthalten.



Die beiden nachfolgenden Grafiken stellen die Verteilung dieser Kursteilnahmen nach Deutschniveau des Kurses dar. Aufgrund wechselnder Zuständigkeiten in der Finanzierung und Umsetzung von Kursen (siehe Abschnitt 3.1.) gibt es einen Bruch in der Dokumentation, weshalb die Angaben zu den Kursniveaus von 2015 bis 2017 bzw. ab 2018 separat dargestellt werden.

Zwischen 2015 und 2017 verteilten sich die Kursteilnahmen wie folgt auf die unterschiedlichen Kompetenzniveaus: 26 Prozent der Teilnahmen betrafen A1-Kurse, weitere 26 Prozent A2-Kurse. Bei 16 Prozent der Kursbesuche handelt es sich um B1-Kurse, bei 6 Prozent um B2-Kurse und bei 1 Prozent um C1-Kurse. Bei 26 Prozent der Kursteilnahmen von Bleibeberechtigten handelte es sich um Alphabetisierungskurse, welche bei Bedarf vor dem Besuch von A1-Kursen absolviert werden.

Grafik 5: Kursteilnahmen von Bleibeberechtigten nach Kursniveaus von 2015 bis 2017 (inkl. Individualförderungen)  
Quelle: Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten, Abt. Soziales und Integration im Amt der Vorarlberger Landesregierung.

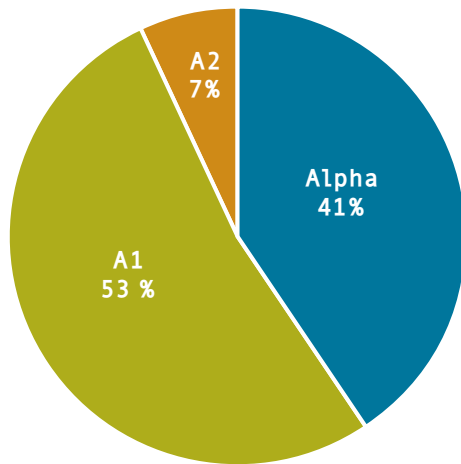


In den Jahren 2018 bis 2020<sup>9</sup> verteilten sich die Kursplätze in ÖIF-Startpaket-Deutschkursen wie folgt auf die unterschiedlichen Kursniveaus: 53 Prozent der Teilnahmen betrafen A1-Kurse, weitere 7 Prozent A2-Kurse. Bei 41 Prozent der ÖIF-Kursbesuche von Bleibeberechtigten handelte es sich um Alphabetisierungskurse, welche bei Bedarf vor dem Besuch von A1-Kursen absolviert werden. Die Anzahl der individuell geförderten Kursplätze auf höheren Kompetenzniveaus (B1 und höher) ist für die Jahre 2018 bis 2020 nicht bekannt.

<sup>9</sup> Aufgrund der Coronapandemie fanden erst ab Mai 2020 wieder Kurse statt.



Grafik 6: Kursteilnahmen von Bleibeberechtigten nach Kursniveaus von 2018 bis 2020 (exkl. Individualförderungen)<sup>10</sup>  
 Quelle: Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten, Abt. Soziales und Integration im Amt der Vorarlberger Landesregierung.



### 3.2 Landesweite Unterstützungsstrukturen für im Bereich des Deutscherwerbs freiwillig Engagierte

Die Flüchtlingsintegration wurde in den letzten Jahren von einer starken Freiwilligen-Bewegung mitgetragen. Schon vor dem starken Zuzug von Personen aus Krisen- und Kriegsgebieten im Herbst 2015 gab es in Vorarlberg eine Vielzahl von Menschen, die sich ehrenamtlich im Integrationsbereich engagierten (bspw. in Begegnungscafés, Tandem-Projekten etc.). Ab 2015 nahm die Zahl dieser Freiwilligen deutlich zu, und die Unterstützungsangebote für die in der Integrationsbegleitung aktiven Menschen wurden ausgebaut (bspw. durch Angebote der Caritas Vorarlberg, der Koordinator\*innen für Asyl- und Flüchtlingswesen und durch Programme wie die „Engagement-Werkstatt Flüchtlingsintegration“).<sup>11</sup>

Die Unterstützung des Deutscherwerbs war ein Bereich, in dem sich Freiwillige stark engagierten. Insbesondere in jener Zeit, als der starke Zuzug von Geflüchteten die verfügbaren Kursplätze überstieg und die Erweiterung der Kursplätze einige Zeit in Anspruch nahm, entstanden viele kursähnliche Formate auf lokaler Ebene, die von Ehrenamtlichen betreut und geleitet wurden. Mit dem Ausbau der Kursplätze und dem Rückgang des Zuzugs von Geflüchteten im Verlauf des Jahres 2016 verlagerte sich die Funktion der freiwillig Engagierten stärker auf die individuelle Begleitung, bei der in Kursen Erlerntes wiederholt, angewendet und vertieft wurde.

In den Jahren 2015 bis 2020 unterstützte das von okay.zusammen leben umgesetzte und vom Land Vorarlberg finanzierte Programm „okay.zusammen lernen“ Freiwillige,

<sup>10</sup> Die dargestellten Daten beziehen sich ausschließlich auf ÖIF-Startpaket-Deutsch-Kurse. Kursplätze, die über eine Individualförderung bzw. andere Fördergeber finanziert wurden – das betrifft insbesondere Kursplätze ab dem Niveau B1 – waren nicht Teil des „Startpakets Deutsch und Integration“. Die Anzahl dieser Kursplätze ist nicht bekannt.

<sup>11</sup> Siehe dazu den letzten Beitrag in dieser Publikation.

die sich im Bereich der Deutschlernbegleitung von Geflüchteten engagierten. Im Rahmen dieses Programms wurden Freiwilligen Lernmaterialien, Weiterbildungen und eine individuelle Fachberatung zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus entstand – stark getragen von der Eigeninitiative einer Mitarbeiterin der Pädagogischen Hochschule Vorarlberg – das Projekt „deutsch4alle“.<sup>12</sup> Dieses entwickelte Deutschlernmaterialien und stellte diese u. a. Ehrenamtlichen für die Begleitung von Geflüchteten im Deutscherwerb bereit. Auch die Caritas Vorarlberg bezieht in ihre diversen Deutschtrainingsangebote für Geflüchtete Freiwillige mit ein, die an ihre Flüchtlingshilfe angebunden sind. Diese werden von den hauptamtlichen Mitarbeiter\*innen der Caritas Vorarlberg fachlich begleitet.



### **Programm „okay.zusammen lernen“**

Das vom Land Vorarlberg geförderte und von der Projektstelle okay.zusammen leben umgesetzte Programm „okay.zusammen lernen“ zielt u. a. darauf ab, Freiwillige, die Geflüchtete beim Deutscherwerb unterstützen, fachlich zu stärken. Dafür wurden von 2015 bis 2020 unterschiedliche Unterstützungsangebote zur Verfügung gestellt:

- „Runde Tische“: Veranstaltungen, bei denen von Fachpersonen ein Input und eine Austauschmöglichkeit zu wechselnden Schwerpunkten geboten wurden;
- Vermittlung von Referent\*innen für Treffen von Ehrenamtlicher auf lokaler Ebene;
- E-Mail-Beratung zu methodischen und inhaltlichen Fragen des Deutscherwerbs;
- die Bereitstellung von Medien und Materialien zum Deutscherwerb in der Sprachenbibliothek der VHS Götzis, online auf der Webseite [www.okay-line.at](http://www.okay-line.at) und in Form der Unterrichtsmappe „Von Mund zu Mund. Erste Sprachhilfe für Deutsch-Neulinge“.

In diesen Jahren wurden zahlreiche Personen mit diesen Angeboten erreicht bzw. unterstützt. Dies unterlegen folgende Zahlen (Mitte 2015 bis Ende 2019):

- Teilnahmen an „Runden Tischen“ und Vor-Ort Treffen mit Fachpersonen: 1291;
- Beratungen per E-Mail: 560;
- Distribution der Unterrichtsmappe „Von Mund zu Mund“ an Freiwillige: 1574 Unterrichtsmappen;
- Nutzung der VHS-Sprachenbibliothek: 7658 Ausleihen.

Die Angebote von „okay.zusammen lernen“ wurden in den Jahren 2015 und 2016 stark nachgefragt. Mit dem einsetzenden Rückgang an Teilnehmer\*innen<sup>13</sup> bei Veranstaltungen und der Abnahme von Beratungsfragen ab dem Jahr 2017 wurde das Programm zunächst angepasst. Seit dem Jahr 2020 finden nur noch punktuelle individuelle Beratungen statt.

<sup>12</sup> Vgl. Marlis Schedler, verfügbar unter: <https://www.deutsch4alle.at/>.

<sup>13</sup> Einen solchen Rückgang des Freiwilligenengagements in der Integrationsbegleitung lässt sich auch unabhängig von der Deutschbegleitung beobachten. Diese Entwicklung entspricht wohl der Tatsache, dass viele Ehrenamtliche in der akuten Anfangsphase mit viel Unterstützungsbedarf aktiv wurden, ihr Engagement jedoch nicht langfristig verfolgen, Integrationsprozesse von Geflüchteten voranschreiten und auch professionelle Angebote (speziell im Bereich des Deutscherwerbs) greifen.

## 4\_ Werte- und Orientierungskurse für erwachsene Geflüchtete

Im Vergleich zu anderen Angeboten und Maßnahmen im Bereich der Erstintegration (bspw. Deutschkursen) sind staatliche Angebote zur Werteorientierung eine neuere Entwicklung. Zwar ist bereits seit einigen Jahren der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft an den Nachweis von Kenntnissen der österreichischen Geschichte und der demokratischen Ordnung des Landes geknüpft, die Vermittlung solcher und weiterer Inhalte in standardisierten Kursformaten schon am Beginn von Integrationsprozessen ist hingegen relativ neu. So bietet der ÖIF seit 2016 Werte- und Orientierungskurse in Vorarlberg an, die auf Basis des Integrationsgesetzes von Bleibeberechtigten verpflichtend besucht werden müssen. Vergleichbare Formate gibt es bspw. in Deutschland, wo sogenannte Integrationskurse (seit 2005) neben dem Deutscherwerb auch einen Fokus auf Wertevermittlung legen. Auch in den „Startpaket Deutsch und Integration“-Kursen in Österreich ist die Wertevermittlung Teil des Curriculums.

### 4.1 Steuerung, Finanzierung und Umsetzung

Wie die Deutschkurse und die bundesweite Integrationserklärung sind auch die Werte- und Orientierungskurse im Integrationsgesetz verankert. Der Bund verpflichtet sich mit dem Gesetz dazu, solche Kurse für Bleibeberechtigte zu Verfügung zu stellen. Bleibeberechtigte verpflichten sich im Rahmen der „Integrationserklärung“ (siehe Kapitel 2) wiederum dazu, an diesen Angeboten teilzunehmen. Laut Integrationsgesetz sind im Rahmen der Werte- und Orientierungskurse „die demokratische Ordnung und die sich daraus ableitbaren Grundprinzipien (grundlegende Werte der Rechts- und Gesellschaftsordnung) sowie die Regeln eines friedlichen Zusammenlebens zu vermitteln. Die Würde des Menschen, die Gleichberechtigung aller Menschen und das Recht jedes Einzelnen auf ein selbstbestimmtes und selbstverantwortliches Leben sind als solche grundlegenden Werte jedenfalls zu behandeln“.

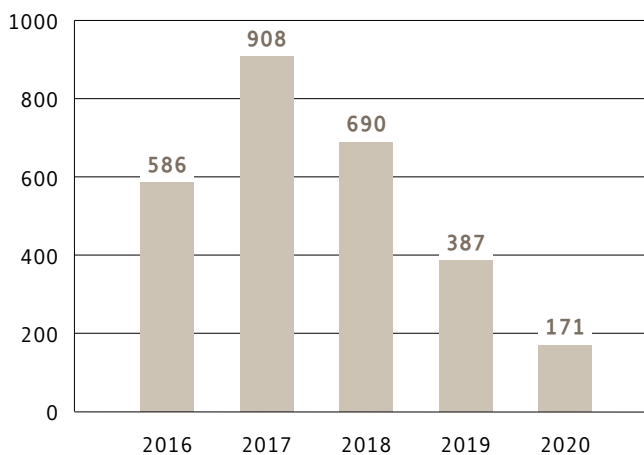
Von Februar 2016 bis Juni 2018 organisierte das Land Vorarlberg (Abteilung Soziales und Integration, Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten) in Kooperation mit dem Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) und der Caritas Vorarlberg die Werte- und Orientierungskurse für Bleibeberechtigte in Vorarlberg. In dieser Phase wurden die Kurskosten vom ÖIF getragen; das Land Vorarlberg finanzierte die Kursräume bzw. stellte diese zur Verfügung. Die Zuweisung zu den Werte- und Orientierungskursen erfolgte durch die Sozialabteilungen der Bezirkshauptmannschaften. Seit Juli 2018 finden die Werte- und Orientierungskurse im Integrationszentrum des ÖIF in Bregenz statt. Die Umsetzung der Werte- und Orientierungskurse erfolgt durch den ÖIF, der dafür auf eigene Trainer\*innen und Dolmetscher\*innen zurückgreift. Die Kursdauer betrug in den Jahren 2016 bis 2020 acht Stunden. Die Kurse basieren auf einem Curriculum des ÖIF. Am Ende des Kurses erhalten die Teilnehmer\*innen eine Teilnahmebestätigung.



## 4.2 Ergebnisse

Von Februar 2016 bis Dezember 2020 haben insgesamt 2742 Bleibeberechtigte an einem Werte- und Orientierungskurs des ÖIF in Vorarlberg teilgenommen. Wie die nachstehende Grafik zeigt, hat die Anzahl der Teilnehmenden im Verlauf der Jahre abgenommen. Darin spiegeln sich der Rückgang des Zuzugs von Geflüchteten und im Jahr 2020 auch die Einschränkungen durch Covid-19-Schutzmaßnahmen wider.

Grafik 7: Teilnahmen an Werte- und Orientierungskursen von Febr. 2016 bis Dez. 2020  
Quelle: Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten,  
Abt. Soziales und Integration im Amt der Vorarlberger Landesregierung.



## 5\_ Reflexion über die in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen

Im Feld des Deutscherwerbs und der Wertebildung von erwachsenen Geflüchteten gab es in den Jahren 2015 bis 2020 viel Bewegung. Nachdem mit dem starken Zuzug von Asylwerber\*innen ab Herbst 2015 zunächst zahlreiche neue Akteur\*innen mit diversen Angeboten aktiv wurden, fand in den Jahren ab 2017 eine starke Standardisierung von Kursangeboten statt. Einschneidend war in diesem Zusammenhang das bundesweite Integrationsgesetz (2017), das erstmals in gesetzlicher Form Ansprüche sowie Pflichten von bleibeberechtigten Geflüchteten formulierte und gleichzeitig den österreichischen Staat dazu verpflichtete, bestimmte Angebote bereit zu stellen. Mit der Implementierung dieses Gesetzes wurde der ÖIF auch in Vorarlberg damit betraut, Angebote im Bereich der Erstintegration (Werte- und Orientierungskurse sowie Deutschkurse) bereitzustellen.

In diesem Abschnitt werden die Erfahrungen reflektiert, die in den Jahren 2015 bis 2020 bei der Steuerung und Umsetzung von Deutschkursen für erwachsene Geflüchtete und bei der Wertorientierung in Vorarlberg gemacht wurden. Dabei handelt es sich nicht um das Ergebnis einer externen Evaluierung, sondern um eine kritische



Reflexion gemeinsam mit jenen Stellen, die in diesen Jahren in die Koordination und Implementierung dieser Angebote involviert waren.<sup>14</sup>

## 5.1 Integrationsvereinbarung bzw. -erklärung

Die Vorarlberger Integrationsvereinbarung wurde im Februar 2016 eingeführt. Mit der Unterfertigung bekräftigen Geflüchtete, die die Mindestsicherung beziehen, ihre Mitwirkungsbereitschaft im Integrationsprozess. Die Integrationsvereinbarung wurde in deutscher Sprache unterfertigt. Übersetzungen in die Sprachen Arabisch, Englisch, Persisch, Russisch und Somali standen als Unterstützung für Personen mit noch geringen Deutschkenntnissen zur Verfügung. In die Integrationserklärung des Bundes wurden schließlich maßgebliche Elemente der Vorarlberger Integrationserklärung übernommen. Leider liegen keine Daten dazu vor, ob mit der Integrationsvereinbarung bzw. -erklärung mehr Verbindlichkeit beim Wahrnehmen von Kursangeboten durch Geflüchtete erreicht wurde.

## 5.2 Deutscherwerb

### Institutionenübergreifende Vernetzungsstruktur

Mit der regelmäßigen Einberufung der „Träger- und institutionsübergreifenden Koordinationstreffen“ durch die Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten im Amt der Vorarlberger Landesregierung entstand eine tragfähige Vernetzungsstruktur für alle an der Finanzierung und Umsetzung von Deutschkursen Beteiligten. In dieser Vernetzungsgruppe konnte der starke Ausbau des Kursangebotes von 2015 bis 2017 begleitet werden. In den darauffolgenden Jahren konnten in den Koordinationstreffen regionale Bedürfnisse und Herausforderungen besprochen werden, die sich bei der Umsetzung des Kursangebots des ÖIF zeigten, und Lösungsmöglichkeiten in die Wege geleitet werden. Mit dem „Management Summary Flüchtlingswesen“<sup>15</sup>, einem vom Land Vorarlberg seit Juli 2017 monatlich publizierten Daten-Monitoring stand und steht dieser Vernetzungsgruppe auch eine gemeinsame Zahlengrundlage zur Verfügung. Die Vielzahl an Akteuren, die sich in Vorarlberg mit einer hohen Flexibilität für einen guten Deutscherwerb von Geflüchteten eingesetzt haben und weiterhin einsetzen, wurde von den Mitgliedern der Vernetzungsgruppe als sehr beeindruckend erlebt.

### Übergänge zwischen den Kursen

Wie in den Ausführungen zur Steuerung, Finanzierung und Umsetzung von Deutschkursen ersichtlich wurde, ist dieses Feld durch eine Vielfalt an Akteuren und durch wechselnde Zuständigkeiten geprägt. Da es keine institutionenübergreifende Umsetzungsstruktur im Bereich der professionellen Deutschkurse gibt (im Sinne eines „one-stop shop“, also einer Stelle der Fallführung für den Deutscherwerb aus der Perspektive eines\*einer Geflüchteten), bestehen zahlreiche Schnittstellen zwischen

<sup>14</sup> Ein Reflexionsworkshop mit den in der Danksagung genannten Akteur\*innen fand am 8. Juni 2021 in der VHS Götzis statt.

<sup>15</sup> Vgl. Land Vorarlberg: Integration und Migration, verfügbar unter <https://vorarlberg.at/-/gesellschaft-integration-und-migration>.





Institutionen, die von Geflüchteten individuell bewältigt werden müssen. Dies führt teilweise zu beträchtlichen zeitlichen Lücken zwischen Kursbesuchen. Aber auch ohne Wechsel der institutionellen Zuständigkeit vergingen von der abgelegten Prüfung über das Warten auf die Prüfungsergebnisse bis hin zum Einschreiben in den passenden Nachfolgekurs i. d. R. mehrere Wochen. Solche Unterbrechungen im Lernprozess stellten eine große Herausforderung im Deutscherwerb dar, insbesondere niedrige Deutschniveaus waren zwischen den Kursen schwer zu halten.

In der Vergangenheit gab es verschiedene Versuche, um diese Problematik von Übergängen zwischen Institutionen bzw. Kursen zu entschärfen. Beispielsweise wurden zeitweise Sprachstandsfeststellungen des ÖIF direkt bei Kursanbietern durchgeführt, um die Einschätzung der Deutschkenntnisse und die Einschreibung zu einem Kurs an einem Ort zu bündeln. Dennoch bestehen weiterhin einige „Übergänge“, die zu Wartezeiten und Pausen im professionell angeleiteten Deutscherwerb führen können (ein neuer solcher Übergang ist bspw. 2021 durch die Zuständigkeit des ÖIF für Geflüchtete entstanden, die beim AMS vorgemerkt sind).

Eine besondere Herausforderung nehmen verschiedene Akteur\*innen darin wahr, die Covid-19-bedingten Unterbrechungen im Deutscherwerb auszugleichen. Denn durch die Covid-19-Maßnahmen im Verlauf des letzten Jahres waren nicht nur (Präsenz-)Kurse zeitweise ausgesetzt, auch das informelle Lernen durch Alltagskontakte war stark eingeschränkt. Gerade dieses informelle Lernen bzw. die Anwendung des im Kurs erworbenen Wissens (häufig mit Unterstützung von Ehrenamtlichen) wird als wesentliche Unterstützung für den Lernfortschritt erachtet.

### **„Ein“ Kursmodell für eine heterogene Zielgruppe**

Die Zuteilung von Lernenden in Deutschkurse erfolgte in den vergangenen Jahren in Vorarlberg i. d. R. über das Deutschniveau der Geflüchteten. Eine weitere Differenzierung der Geflüchteten nach den individuellen Lernvoraussetzungen war in den Kursen i. d. R. nicht vorgesehen. Zum Vergleich: In Deutschland werden bspw. unterschiedliche Kursmodelle angeboten, die sich nach den Lernvoraussetzungen der Teilnehmer\*innen richten und entweder schneller oder langsamer voranschreiten. Dass in den Kursen des ÖIF in Vorarlberg eine solche Differenzierung nicht vorgenommen wird, wurde als herausfordernd wahrgenommen und auch als Erklärung herangezogen, weshalb viele Kursteilnehmer\*innen an den Abschlussprüfungen scheitern. Inzwischen ist es in Vorarlberg sowohl in Kursen für Asylwerber\*innen als auch in Kursen für Bleibeberechtigte möglich, unterschiedliche Lernvoraussetzungen und Unterstützungsbedarfe durch den flexiblen Einsatz von zusätzlichen Unterrichtsstunden zu kompensieren – z. B. zur Förderung ausgewählter Teilnehmer\*innen in Kleingruppen. Ob dies die Lernerfolge (im Sinne von positiv absolvierten Kursabschlussprüfungen) verbessert, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.





## Personen mit Lernschwierigkeiten

In den vergangenen Jahren wurde von den Akteur\*innen im Deutschkursbereich wiederholt thematisiert, dass ein Teil der Geflüchteten es nicht schafft, in Kursen rudimentäre schriftliche und mündliche Deutschkenntnisse zu erreichen, um die A1-Prüfung positiv abzuschließen. Auch Kurswiederholungen ö.Ä. führen bei einem Teil dieser Menschen nicht zum Erfolg.<sup>16</sup> Als Reaktion auf diese Beobachtung wurde in Vorarlberg das Projekt „Work 1st“<sup>17</sup> entwickelt. Dieses soll ermöglichen, dass Geflüchtete ihre Deutschkompetenzen praxisnah und in Kombination mit einem Job-Training ausbauen, wenn sie am Erreichen des A1-Deutschniveaus in regulären Kursen gescheitert sind. Es wird auch zukünftig ein Bedarf an Angeboten wie diesem gesehen.

## Verzahnung von Deutscherwerb und Beschäftigung

Im Reflexionsworkshop zu diesem Beitrag wurde ein Punkt diskutiert, der sich mit der Covid-19-bedingt gestiegenen Arbeitslosigkeit verstärkt zeigt, nämlich dass berufstätige Personen in ihrem beruflichen Alltag häufig nicht die Gelegenheit haben, ihre Deutschkenntnisse qualitativ weiterzuentwickeln. Sichtbar wird dies, wenn im Fall einer Arbeitslosigkeit ein Deutschkurs besucht werden muss, der unter einem bereits früher erworbenen Deutschniveau dieser Person liegt. Eine Möglichkeit, dem entgegenzuwirken, wird grundsätzlich in einer stärkeren Verzahnung von Deutscherwerb und Beschäftigung gesehen. In diesem Bereich besteht auf Landesebene allerdings wenig Möglichkeit zur Steuerung – denn mit der Aufnahme einer Beschäftigung sind Geflüchtete grundsätzlich selbst für die Organisation ihres weiteren Deutscherwerbs zuständig und tragen i. d. R. auch die Kosten dafür.

## Vereinbarkeit von Kursbesuch und Kinderbetreuung

Es ist inzwischen vielfach nachgewiesen, dass der Deutscherwerb von Frauen mit Kindern langsamer voranschreitet als jener von Männern. In Deutschland gibt es Längsschnittstudien, die dies belegen<sup>18</sup> und den qualitativen Beobachtungen von Integrationsakteur\*innen in Vorarlberg entsprechen. Durch die Organisation von Kinderbetreuungsmöglichkeiten wurde in Vorarlberg versucht, geflüchteten Frauen mit Kindern den Besuch von Deutschkursen zu ermöglichen: während des Asylverfahrens bspw., indem Mütter/Väter zu Vormittags-/Nachmittagskursen zugeteilt werden, sodass jeweils ein Elternteil der Kinderbetreuung nachkommen kann. Bei bleibeberechtigten Familien mit zwei Elternteilen ist diese Lösung allerdings nicht mehr möglich, wenn ein Elternteil beschäftigt oder in Ausbildung ist. Daher waren die Kursanbieter darum bemüht, die Kurszeiten so festzulegen, dass sie den Betreuungszeiten in Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen entsprachen. Waren die Kinder in keiner halbtägigen Betreuung

16 Die individuellen Ursachen dafür scheinen unterschiedlich zu sein – in Gesprächen mit Kursanbietern werden bspw. fehlende Schulbesuche, Traumatisierungen etc. genannt.

17 Für Details zum Projekt vgl. AQUA Mühle Vorarlberg: „Work 1st“, verfügbar unter: [https://aqua-soziales.com/Aqua/Web/aqua.nsf/pages/Arbeit-Beschaeftigung\\$Soziales%20Integrationsleasing\\$Work%201st](https://aqua-soziales.com/Aqua/Web/aqua.nsf/pages/Arbeit-Beschaeftigung$Soziales%20Integrationsleasing$Work%201st).

18 Vgl. Brücker et al.: BAMF-Kurzanalyse 1/2019, verfügbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse1-2019-fortschritte-sprache-beschaeftigung.html?nn=404000>). Diese Analyse basiert auf Daten der BAMF-IAB-SOEP-Befragung, einer Längsschnittstudie in Deutschland, die in regelmäßigen Abständen Personen befragt, die zwischen 1.1.2013 und 31.12.2016 als Geflüchtete zugewandert sind.

(z. B. Kindergarten), wurde versucht, diese über den sozialen Nahraum (Bekannte oder Verwandte) zu organisieren. Darüber hinaus wurde und wird zu ausgewählten ÖIF-Kursen eine Kinderbeaufsichtigung angeboten (zeitweise finanziert durch das Land Vorarlberg, inzwischen durch den ÖIF).

Trotz dieser Versuche, die Kinderbetreuung und Deutschkurse besser vereinbar zu machen, gelingt es häufig nicht, geflüchteten Frauen einen kontinuierlichen Kursbesuch über mehrere Monate und Kursniveaus hinweg zu ermöglichen. Insbesondere wenn die Wegzeiten zu Kursen lang sind und Kinder in halbtägigen Bildungsangeboten betreut werden, lassen sich Kursbesuch und Betreuungspflichten nach wie vor schwer vereinbaren. Kommunal angebotene niederschwellige Deutschkurse für Frauen (die vom Land Vorarlberg seit vielen Jahren finanziert werden) sind eine wichtige zusätzliche Möglichkeit, um Deutsch zu üben. Sie können allerdings zeitlich umfangreiche Deutschkurse von Einrichtungen der Erwachsenenbildung nicht ersetzen.

### **Dokumentation der Lernverläufe**

Aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Zuständigkeiten für Deutschkurse, die von Aufenthaltsstatus und Lernfortschritt der Lernenden abhängen, liegen für Vorarlberg keine Daten vor, die es ermöglichen, Aussagen darüber zu treffen, wie der Deutscherwerb bei Geflüchteten in den letzten Jahren insgesamt vorangeschritten ist. Informationen zu den individuellen Verläufen (Kursbesuchen, abgelegten Prüfungen) werden von den einzelnen zuständigen Institutionen dokumentiert. Diese konnten bislang allerdings nicht institutionenübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Das erschwert das Monitoring der Wirksamkeit der Angebote. Aufgrund der seit Anfang 2021 zentralen Zuständigkeit des ÖIF bei der Bereitstellung von Deutschkursen für Bleibeberechtigte (auch für jene, die beim AMS vorgemerkt sind) sollte es prinzipiell möglich sein, zukünftig kumulierte Informationen zu den Verläufen des Deutscherwerbs zu erhalten.

### **5.3 Werte-Orientierung**

Bei den Werte- und Orientierungskursen handelte es sich in den Jahren 2016 bis 2020 um ein achtstündiges Angebot des ÖIF, das von diesem inhaltlich gestaltet und umgesetzt wurde. Durch die Zusammenarbeit des ÖIF in der Organisation des Angebotes mit der Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten des Landes Vorarlberg und mit der Beratungsstelle Existenz und Wohnen der Caritas Vorarlberg (von Februar 2016 bis Juni 2018) sollte sichergestellt werden, dass die Zielgruppe der Kurse (Bleibeberechtigte) gut erreicht wurde und eine Kursteilnahme nach dem Erhalt eines Aufenthaltstitels rasch erfolgte. Insbesondere in den Jahren 2016 bis 2018, als eine Vorarlberger Kursleiterin fast alle Werte- und Orientierungskurse in Vorarlberg durchführte, konnten auf Initiative der Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten auch ganz gezielt vorarlbergspezifische Informationen in den einzelnen Themenabschnitten der Werte- und Orientierungskurse vermittelt werden. Bei den Vertiefungsmodulen zu den Werte- und Orientierungskursen wurde dieser Ansatz fortgeführt und mit regionalen Fachakteuren (z. B. mit dem FrauenInformationszentrum Vorarlberg/femail)



zusammengearbeitet. Darüber hinaus wurde in Vorarlberg versucht, auch schon Asylwerber\*innen grundlegende Informationen zu Werten, Normen und Regeln des Zusammenlebens in Österreich zur Verfügung zu stellen. Ein besonderes Projekt in diesem Zusammenhang war die Umsetzung des „CulTrain“ der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Vorarlberg in den Jahren 2015 und 2016. Im Rahmen dieses Projekts wurde jungen Geflüchteten in Trainings erstes Orientierungswissen zum Leben und Zusammenleben in Österreich vermittelt sowie Betreuer\*innen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in „Train-the-Trainer-Modulen“ darin ausgebildet, dieses Wissen in Workshops weiterzugeben.

Die Messung der Wirkung der genannten Angebote zur Werteorientierung erfolgt bzw. erfolgte durch die umsetzenden Organisationen. Vonseiten des ÖIF wurde im Jahr 2017 eine Evaluierung beauftragt, von der eine zweiseitige Kurzfassung öffentlich zugänglich ist.<sup>19</sup> Darin findet sich die Information, dass das Angebot von den Teilnehmer\*innen geschätzt wird und die Inhalte ihren Informationsbedürfnissen entsprechen. Dabei scheinen konkrete Themen den Teilnehmer\*innen im Rahmen des kompakten Angebots leichter zugänglich zu sein als abstrakte Inhalte. Auch eine Befragung der Teilnehmer\*innen des Projekts „CulTrain“ verweist auf die hohe Zufriedenheit der Jugendlichen mit dem Angebot.



<sup>19</sup> Vgl. Österreichischer Integrationsfonds (2017): Evaluierung der Werte- und Orientierungskurse des ÖIF, verfügbar unter: [https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/content/Evaluierung\\_Wertekurse.pdf](https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/content/Evaluierung_Wertekurse.pdf).



**Die Arbeitsmarktintegration  
von Geflüchteten in Vorarlberg:  
Dokumentation und Lernerfahrungen  
der Jahre 2015 bis 2020**

1_ Einleitung	55
2_ Neue Strategien und Steuerungsstrukturen für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten	56
3_ „Spezialprojekte“ für Geflüchtete im Bereich der Arbeitsmarktintegration	61
4_ Bislang Erreichtes: der Stand der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter in Vorarlberg	65
5_ Reflexion über die Erfahrungen der vergangenen Jahre	69



**Für die Bereitstellung von Informationen, für die Bereitschaft zur Reflexion über die gemachten Erfahrungen und für die zahlreichen Kommentare zum diesem Beitrag möchten wir uns herzlich bedanken bei (in alphabetischer Reihenfolge):**

Birgit Fiel (Koordinationsstelle Ausbildung bis 18), Gerald Gaßner (Bezirkshauptmannschaft Bludenz, Soziales), Gerhard Holzmann (Zentrum für MigrantInnen in Tirol, Kompetenzencheck Vorarlberg), Astrid Hufnagl (Arbeitsmarktservice Vorarlberg), Josef Lang (Bezirkshauptmannschaft Bregenz, Soziales), Harald Moosbrugger (Land Vorarlberg, Wirtschaftsangelegenheiten), Anita Nigsch (Arbeitsmarktservice Bludenz), Michael Schallert (Arbeitsmarktservice Vorarlberg), Anton Strini (Land Vorarlberg, ehem. Koordinator für die Arbeitsintegration von Flüchtlingen).

## 1\_ Einleitung

Die Jahre 2015 und 2016 waren von einem starken Zuzug von Schutzsuchenden nach Europa und auch nach Österreich geprägt. Damit kam auch eine große Anzahl von Asylsuchenden für die Unterbringung während des Asylverfahrens nach Vorarlberg, und spätestens mit dem Erhalt des Bleiberechts stellte sich für die arbeitsmarktpolitischen Akteure die Aufgabe, diese Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zur Bewältigung dieser Aufgabe wurden unterschiedliche Strategien für verschiedenen Zielgruppen gewählt und neue Steuerungsstrukturen entwickelt. Speziell in den Jahren von 2016 bis 2018 wurde auch darauf gesetzt, eigene Projekte für jugendliche und erwachsene Geflüchtete zu implementieren, um deren Weg in Richtung Qualifizierung bzw. Beschäftigung zu unterstützen. Inzwischen werden dafür verstärkt bestehende Regelangebote des AMS Vorarlberg genutzt.

Kapitel 2 dieses Beitrags beschreibt die Strategien, die zur Arbeitsmarktintegration erwachsener und jugendlicher Geflüchteter in Vorarlberg ab 2016 entwickelt wurden, sowie die Abstimmungs- und Steuerungsstrukturen, die in diesem Zusammenhang entstanden sind. Kapitel 3 gibt einen Überblick über die „Spezialprojekte“, die in Vorarlberg in den letzten Jahren zur Qualifizierung und zur Unterstützung der Beschäftigungsaufnahme geflüchteter Menschen implementiert wurden. Kapitel 4 versucht, den derzeitigen Stand der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter in Vorarlberg abzubilden und mit bundesweiten Ergebnissen zu kontextualisieren. In Kapitel 5 findet eine Reflexion über das bislang Erreichte und die noch bestehenden Herausforderungen statt, die auf den Gesprächen basiert, die für diesen Beitrag geführt wurden, und auf einem Austausch, der im Rahmen der 15. Integrationskonferenz des Landes Vorarlberg im Herbst 2021 stattfand.



## 2\_ Neue Strategien und Steuerungsstrukturen für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten

Die Fluchtmigration nach Vorarlberg und damit auch die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten stellte für Vorarlberg im Jahr 2015 grundsätzlich kein Novum dar. Insbesondere in den Jahren nach 2005 wurde in diversen arbeitsmarktpolitischen Projekten<sup>1</sup> Erfahrung bei der Arbeit mit Geflüchteten aus Tschetschenien gesammelt, auf die aufgebaut werden konnte. Darüber hinaus war und ist das breite Leistungsspektrum des Arbeitsmarktservice Vorarlberg grundsätzlich auf die Bedürfnisse sehr unterschiedlicher Personen[gruppen] ausgelegt.

Im Laufe des Jahres 2016 zeigten die ersten Erfahrungen mit der Heranführung dieser neuen Geflüchteten aus dem Nahen und Mittleren Osten an den Vorarlberger Arbeitsmarkt, inwiefern die bestehenden arbeitsmarktpolitischen Angebote den Bedarfen dieser Zielgruppe entsprachen. Aufbauend auf diesen Erfahrungen bildeten sich in Vorarlberg in den Jahren 2016 und 2017 unterschiedliche Strategien heraus, um den Weg von jugendlichen und erwachsenen Geflüchteten in Richtung Beschäftigung zu begleiten. Da in die Umsetzung dieser Strategien eine Vielzahl von Personen und Institutionen involviert war, entwickelten sich in den Jahren ab 2017 auch neue Strukturen der Koordination und Steuerung.

### 2.1 Die Strategie zur Arbeitsmarktintegration von erwachsenen Bleibeberechtigten

In Vorarlberg wurde im Jahr 2016 der Weg gewählt, dass Geflüchtete nach dem Erhalt des Bleiberechts nicht unmittelbar dem AMS für die Vermittlung in eine Qualifizierung oder in eine Beschäftigung zugewiesen werden. Wenn eine Person nach dem Erhalt des Bleiberechts in Vorarlberg nicht selbstständig – bspw. durch die direkte Ansprache von Unternehmen, durch die Vermittlung von Freund\*innen, Bekannten oder freiwillig Engagierten – eine Arbeit findet, wird der Lebensunterhalt dieses Menschen i. d. R. zunächst durch die Sozialhilfe (bis Ende März 2021: Mindestsicherung) gedeckt und die Person durch die Berater\*innen der Sozialabteilungen der Bezirkshauptmannschaften (BH) betreut. Zwischen den Bezirkshauptmannschaften und dem Arbeitsmarktservice Vorarlberg etablierte sich im Laufe des Jahres 2016 die Aufgabenteilung, dass Geflüchtete zunächst für die Phase des Erwerbs rudimentärer Deutschkenntnisse in der Betreuung der Bezirkshauptmannschaften bleiben; erst ab einem Deutschniveau von A2 sollen sie sich beim AMS als arbeitssuchend vormerken lassen. Dieser Zugang unterschied bzw. unterscheidet sich von jenem in anderen Bundesländern, wie bspw. Wien, wo Geflüchtete unabhängig von ihren Deutschkenntnissen nach dem Erhalt einer Aufenthaltsberechtigung an das AMS verwiesen wurden bzw. werden. Eine Auswirkung dieses Zugangs war, dass in Vorarlberg erst im Laufe des ersten Halbjahrs 2017 die erstmaligen

<sup>1</sup> Beispielsweise „Plan V“, ein vom Beschäftigungspakt Vorarlberg finanziertes und von der Caritas Vorarlberg umgesetztes Projekt.





Vormerkungen von Geflüchteten beim AMS (sogenannte echte Neuzugänge) deutlich stiegen (auf 75 bis 100 Personen pro Monat von März bis Dezember 2017<sup>2</sup>), während dies in Wien bereits deutlich früher der Fall war. Damit hatten arbeitsmarktpolitische Akteure in Vorarlberg einerseits mehr Zeit, sich auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten vorzubereiten. Andererseits standen erst später verlässliche Daten zu den mitgebrachten Qualifikationen von Geflüchteten in Vorarlberg zur Verfügung, auf deren Basis Projekte und Programme geplant werden konnten.

Ab der Vormerkung beim AMS stand den erwachsenen Bleibeberechtigten das Beratungs- und Qualifizierungsangebot des AMS Vorarlberg offen – darunter auch spezielle Projekte, die im Kontext der Fluchtmigration entwickelt und mit dem Integrationsjahrgesetz 2017 teilweise auch verbindlich verankert wurden. Das AMS verfolgte bei der Arbeitsmarktintegration erwachsener Bleibeberechtigter die Strategie, deren Qualifikationen zu erheben und auf ihre Einsatzmöglichkeiten am Arbeitsmarkt in Vorarlberg zu prüfen (siehe dazu das Angebot des „Kompetenzencheck“ in Kapitel 3) und die „mitgebrachten“ Qualifikationen ggf. über Weiterbildungen auszubauen. Qualifizierungsangebote standen auch Personen ohne (Aus-)Bildungsabschlüssen offen. War eine (Weiter-)Qualifizierung nicht möglich oder von den Geflüchteten nicht gewünscht, wurde auf eine möglichst rasche Arbeitsvermittlung gesetzt.

## 2.2 Die Strategie zur Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen

In Hinblick auf geflüchtete Jugendliche war für die Akteure der Vorarlberger Arbeitsmarktpolitik die dringendste Frage, wie mit jenen umgegangen werden soll, die nach dem Ende der Pflichtschule zugewandert sind. Das betraf in den Jahren 2015 und 2016 auch einige Hundert unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Vom Land Vorarlberg und vom AMS Vorarlberg wurde früh die Strategie verfolgt, auf die Qualifizierung dieser Jugendlichen zu setzen anstatt auf eine schnelle Beschäftigungsaufnahme. Ein erstes Projekt für diese Zielgruppe wurde mit „Talent-Scout – Learning by Doing“ (finanziert durch die Arbeiterkammer Vorarlberg) im Jahr 2016 entwickelt. Auf den Erfahrungen und Evaluierungsergebnissen<sup>3</sup> dieses Projekts aufbauend, wurden in den darauffolgenden Jahren verschiedene arbeitsmarktpolitische Angebote für jugendliche Geflüchtete umgesetzt. Da diese Angebote nicht ausschließlich über Bundesmittel des Arbeitsmarktservices finanziert wurden, war eine ihrer Besonderheiten, dass manche dieser Angebote<sup>4</sup> auch Asylwerber\*innen offenstanden. Somit konnten Jugendliche auch die Zeit während des Asylverfahrens für den Erwerb österreichischer Bildungsabschlüsse nutzen.

2 Vgl. Land Vorarlberg (Jänner 2018): Management-Summary Flüchtlingswesen, verfügbar unter <https://vorarlberg.at/-/gesellschaft-integration-und-migration>.

3 Vgl. Häfele, E. (2017): „Talent-Scout – Learning by Doing“. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung eines Lern- und Arbeitsprojekts für junge Flüchtlinge, verfügbar unter: [https://www.ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Talent\\_Scout\\_Studie.pdf](https://www.ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Talent_Scout_Studie.pdf).

4 Wie bspw. auch Bildungsangebote des sogenannten zweiten Bildungswegs (z. B. Vorbereitungskurse auf den Pflichtschulabschluss).



## 2.3 (Neue) Strukturen der Koordination und Steuerung

Die Entwicklung der Strategien zur Arbeitsmarktintegration von jugendlichen und erwachsenen Geflüchteten erfolgte in Vorarlberg im etablierten Gremium des „Beschäftigungspaktes Vorarlberg“ durch Vertreter\*innen des AMS Vorarlberg, des Landes Vorarlberg und der Sozialpartner. Über den Beschäftigungspakt wurden auch zahlreiche der Projekte finanziert (siehe Kapitel 3), die für die speziellen Bedarfe Geflüchteter entwickelt wurden. Einige Vorschläge für Angebote wurden dabei vonseiten der Geldgeber (AMS Vorarlberg und Land Vorarlberg) konzipiert; andere wurden von Anbietern auf Basis ihrer Erfahrungen mit der Zielgruppe eingebracht.

Über diese etablierte Zusammenarbeit unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Akteure in Vorarlberg hinaus wurde im Kontext der Fluchtmigration ab 2015 aber auch die Abstimmung mit weiteren Institutionen bzw. Koordinationsstrukturen relevant. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen:

- Eine engere Abstimmung mit den Bezirkshauptmannschaften wurde erforderlich, um den Übergang von der Betreuung der Geflüchteten durch die Sozialabteilungen der BH zum AMS möglichst reibungslos zu gestalten.
- Da dieser Übergang an den Erwerb bestimmter Deutschkompetenzen geknüpft war (A2-Prüfungszertifikate), ergab sich auch zunehmend Abstimmungsbedarf mit Geldgebern und Anbietern von Deutschkursen (insbesondere mit dem Österreichischen Integrationsfonds).
- Mit den Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen waren zudem neue Akteur\*innen in Vorarlberg aktiv, die Zugang zu Geflüchteten hatten und haben, die wenig an die Strukturen zur Arbeitsmarktintegration in Vorarlberg angedockt sind (bspw. Frauen mit Betreuungspflichten).

Um die Abstimmung und Zusammenarbeit dieser heterogenen Landschaft an Akteuren zu unterstützen, wurde die im Jahr 2016 im Amt der Vorarlberger Landesregierung geschaffene Stelle des Flüchtlingskoordinators ab Mitte 2017 explizit der Unterstützung der Arbeitsmarktintegration gewidmet.<sup>5</sup> Durch eine gute Koordination – insbesondere zwischen Bezirkshauptmannschaften/Mindestsicherung und Arbeitsmarktservice und zwischen den unterschiedlichen Umsetzer\*innen arbeitsmarktpolitischer Projekte – erwartete man sich, die Dauer vom Erhalt des Bleiberechts bis zur Aufnahme einer Beschäftigung zu verkürzen.<sup>6</sup> Um eine Basis für die gemeinsame Entwicklung und Planung zu schaffen, etablierte Anton Strini als Flüchtlingskoordinator ab Mitte 2017 das „Management-Summary Flüchtlingswesen“, in dem seither monatlich zentrale

<sup>5</sup> Von Juli 2017 bis Ende 2019 hatte Anton Strini, ehemaliger Geschäftsführer des AMS Vorarlberg, diese Funktion inne; zuvor wurde sie von Erwin Bahl besetzt, wobei der inhaltliche Schwerpunkt noch breiter war und insbesondere auch das Thema Wohnraum umfasste.

<sup>6</sup> Aus internationalen Studien war zu diesem Zeitpunkt auch in Vorarlberg gut bekannt, dass der Prozess der Arbeitsmarktintegration herausfordernd ist und oft mehrere Jahre benötigt; vgl. auch: Manahl, C. (2017): Was wissen wir wissenschaftlich fundiert über den Prozess der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen? Eine Übersicht über aktuelle österreichische und internationale Studienergebnisse, verfügbar unter: <http://www.okay-line.at/file/656/forschungsergebnisse-am-int-von-fluechtlingen-22122017-caroline-manahl.pdf>.



Kennzahlen aus den Bereichen Grundversorgung, Deutscherwerb, Mindestsicherung (Sozialhilfe) und Arbeitsmarkt dargestellt werden. Dieses „Management-Summary“ ist öffentlich zugänglich<sup>7</sup> und ergeht per E-Mail an eine große Anzahl von Personen und Institutionen, die in Vorarlberg im Bereich der Flüchtlingsintegration tätig sind. Darüber hinaus widmete sich Anton Strini in seiner Funktion als Flüchtlingskoordinator intensiv der Vernetzung mit unterschiedlichen Akteur\*innen. Durch diese Vernetzungsaktivitäten und den intensiven Informationsaustausch konnten bestehende Angebote verbessert bzw. ausgebaut werden. Zudem wurden ausgehend von der Analyse nicht gedeckter Bedarfe neue Angebote geschaffen (siehe dazu die Angebote „Integrationsbegleitung“ und „Work 1st“ in Kapitel 3).



Zur besseren Orientierung im Feld der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurden zudem im Jahr 2018 vom AMS Vorarlberg sogenannte Integrationspfade veröffentlicht, die die unterschiedlichen Angebote des AMS Vorarlberg für erwachsene und jugendliche Geflüchtete darstellen und Fachpersonen im Bereich der Arbeitsmarktintegration als Wegweiser dienen sollen.<sup>8</sup> Der „Integrationspfad für Geflüchtete bis 25 Jahre“ diente bzw. dient entsprechend der Strategie für die Arbeitsmarktintegration von jugendlichen Geflüchteten primär dazu, die Wege in eine berufliche Ausbildung und die dabei bereitstehenden Unterstützungsmaßnahmen aufzuzeigen; der „Integrationspfad für Geflüchtete ab 26 Jahre“ war bzw. ist hingegen stärker in Richtung einer Beschäftigungsaufnahme und der dafür hilfreichen Angebote orientiert (Verbesserung der Deutschkenntnisse, Anerkennung von Zeugnissen, ggf. Arbeitstrainings etc.).

Darüber hinaus wurden bzw. werden in manchen regionalen AMS-Geschäftsstellen (bspw. in Bludenz und in Feldkirch) ausgewählte Berater\*innen für geflüchtete Personen eingesetzt, um so das Know-how und die Kompetenzen bei einer Person zu bündeln, die auch gut mit den verschiedenen Akteuren im Feld der Arbeitsmarktintegration geflüchteter Menschen vernetzt ist. In der Landesgeschäftsstelle des AMS Vorarlberg wurde im Zusammenhang mit der Fluchtmigration 2015 zudem die Funktion eines\*einer Migrationsbeauftragten geschaffen, die (mit inzwischen adaptiertem Stellenprofil) weiterhin besteht.

<sup>7</sup> Verfügbar unter: <https://www.okay-line.at/Wissen/aktuelle-zahlen-zu-migration-und-integration/monatsbericht-zum-fluechtlingswesen-in-vorarlberg.html>.

<sup>8</sup> Im Jahr 2021 wurden die Integrationspfade aktualisiert. Die letzte online verfügbare Version steht hier zum Download bereit: <https://vorarlberg.at/documents/302033/1095934/Integrationspfad+f%C3%BCr+erwachsene+und+junge+Gefl%C3%BChtete+-+AMS.pdf/8c595ab0-af5b-1acf-cff5-6cabaea17556?t=1635413522821>.

## 2.4 Neue bundespolitische Rahmenbedingungen: das Integrationsjahrgesetz 2017

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass in Vorarlberg in den Jahren nach 2015 grundsätzlich viel Gestaltungsspielraum bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten bestand. Ab dem Jahr 2016 kam es allerdings wiederholt zu Änderungen von Gesetzen bzw. Erlässen auf Bundesebene, die einerseits einen bundesweiten Rahmen für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter etablierten, andererseits aber auch die Umsetzung von AMS-Angeboten für Bleibeberechtigte bzw. die Qualifizierungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten von Asylwerber\*innen beeinträchtigten. So führte der starke Zuzug von Geflüchteten um 2015 im Bereich der Arbeitsmarktintegration zu veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen. Mitte 2017 trat das Integrationsjahrgesetz in Kraft, das für Konventionsflüchtlinge und für subsidiär Schutzberechtigte mit Statuszuerkennung ab 1. Jänner 2015 gilt. Im Rahmen dieses Integrationsjahres sollte das AMS Bleibeberechtigten modulare arbeitsmarktpolitische Maßnahmen anbieten (Kompetenzerhebungen, Deutschkurse, Beratung zur Anerkennung mitgebrachter Abschlüsse etc.). Diese Maßnahmen sollten auch Asylwerber\*innen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit auf Erhalt eines Bleiberechts zugänglich sein. Bei der Umsetzung des Integrationsjahres griff das AMS Vorarlberg einerseits auf die im nachfolgenden Kapitel beschriebenen „Spezialprojekte“ zurück, andererseits auf seine Regelangebote in den Bereichen Beratung, Qualifizierung und Arbeitserprobung. Aufgrund der geringeren Ausstattung des AMS Vorarlberg mit Bundesmitteln zur Umsetzung des Integrationsjahres im Jahr 2019 durch die türkis-blaue Bundesregierung, mussten in den Jahren 2019 und 2020 allerdings einige Deutschkurse des AMS Vorarlberg durch die Vorarlberger Landesregierung mitgefördert werden.

Andererseits führten veränderte bundespolitische Vorgaben ab 2016 dazu, dass die Möglichkeit von Asylwerber\*innen, stundenweise einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen oder eine Lehre zu beginnen, eingeschränkt bzw. abgeschafft wurden und damit den Handlungsspielraum von Integrationsakteur\*innen in Vorarlberg für diese Zielgruppe minimierten (siehe dazu Kapitel 5).



## 3\_ „Spezialprojekte“ für Geflüchtete im Bereich der Arbeitsmarktintegration

Für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ab 2015 standen grundsätzlich die bewährten Regelangebote des AMS Vorarlberg zur Verfügung. Um spezifischen Bedarfen von Geflüchteten gerecht zu werden, wurden ab 2016 zudem zahlreiche „Spezialprojekte“ finanziert und umgesetzt. Diese Projekte wurden überwiegend vom AMS Vorarlberg und vom Land Vorarlberg finanziert und basierend auf Bedarfsanalysen mit den Angebotsträgern entwickelt. Bei all diesen Projekten war es möglich, aufbauend auf den laufenden Erfahrungen mit den Zielgruppen Anpassungen vorzunehmen und damit auch flexibel auf veränderte Bedarfe der Zielgruppe(n) zu reagieren. Nachfolgend findet sich ein kurzer Überblick über jene Projekte, die im Kontext der Fluchtmigration um 2015 für die Arbeitsmarktintegration dieser Menschen konzipiert und umgesetzt wurden.<sup>9</sup>



### 3.1 Projekte für jugendliche Geflüchtete

#### Talent-Scout – Learning by Doing

„Talent-Scout“ war das erste arbeitsmarktpolitische Projekt, das in Vorarlberg für geflüchtete Jugendliche bis 19 Jahren, die nach dem Ende des Pflichtschulalters zugewandert waren, entwickelt wurde. Diese Jugendlichen sollten mittels Coaching, Deutschkursen und Arbeitserprobung in wenigen Monaten fit für den Start einer Lehrausbildung gemacht werden. Dieses Ziel erwies sich als zu ambitioniert. Die Erfahrungen, die im Rahmen des Projekts über die Heterogenität und die Unterstützungsbedarfe der Zielgruppe gesammelt werden konnten, flossen jedoch in die Nachfolgeprojekte ein. Umsetzungszeitraum: Jänner 2016 bis Jänner 2017; Finanzierung: Arbeiterkammer Vorarlberg; umgesetzt durch: Integra Vorarlberg

#### Talent-College – Fit 4 Job

Das „Talent-College“ baute auf den Erfahrungen der ersten Programmphase des Talent-Scouts auf. Durch die längere Dauer, die die Jugendlichen im Projekt verbrachten (sechs Monate anstatt der im Rahmen des „Talent-Scouts“ vorgesehenen drei Monate) konnte dem Auf- und Ausbau von Deutsch- und Mathematikkompetenzen mehr Zeit gewidmet werden, und auch die Phase der Arbeitserprobung wurde verlängert. Ziel war nach wie vor, die Jugendlichen für die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung oder für den Eintritt in eine weiterführende Bildungseinrichtung zu qualifizieren. Umsetzungszeitraum: Juli 2016 bis März 2017; Finanzierung: AMS Vorarlberg; umgesetzt durch: Integra Vorarlberg

<sup>9</sup> Die nachfolgenden Projektbeschreibungen basieren überwiegend auf: Häfele, Eva (2019): Arbeitszuwanderung und Fluchtmigration nach Vorarlberg. Neue Entwicklungen des Arbeitsmarkts, in: David, A. et al. (Hrsg.): Migration und Arbeit. Herausforderungen, Problemlagen und Gestaltungsinstrumente. Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin, Toronto, S. 335–359. Der Fokus liegt dabei auf landesweiten Angeboten, die vom AMS Vorarlberg und vom Land Vorarlberg als den zentralen arbeitsmarktpolitischen Akteuren finanziert wurden. Darüber hinaus gab es weitere Projekte und Initiativen, die von Ehrenamtlichen oder von regionalen Stellen getragen wurden (bspw. „Begleitende Berufsorientierung“ im Bregenzerwald oder „Endlich arbeiten dürfen“ in der Region Vorderland).

## Jugendcollege Vorarlberg – Basisqualifizierung junger Flüchtlinge

Die Erfahrungen der Projekte „Talent-Scout“ und „Talent-College“ zeigten, dass ein Teil der geflüchteten Jugendlichen deutlich mehr Zeit benötigt, um die Kompetenzen aufzubauen, die es für das Nachholen des Pflichtschulabschlusses und für den Beginn einer Lehre benötigt. Der Fokus des modular aufgebauten Angebotes „Jugendcollege Vorarlberg“ lag daher auf der Alphabetisierung, dem Deutschlernen und dem Erwerb von Grundkompetenzen in Mathematik sowie dem Erwerb von Erfahrung in praktischen Tätigkeiten in den Integra-Betriebsstätten. Die Verbindung von Bildung und Praxis zielt darauf ab, die Jugendlichen auf einen späteren Pflichtschulabschluss im Programm „Top for Job“, auf den Einstieg in eine Lehre mit Teilqualifikation oder verlängerter Lehrzeit oder auf den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt vorzubereiten.

Umsetzungszeitraum: April 2017 bis März 2020; Finanzierung: Land Vorarlberg und AMS Vorarlberg; umgesetzt durch: Integra Vorarlberg

### Top for Job

Das Projekt „Top for Job“ bot jungen Geflüchteten die Möglichkeit, in ca. einem Jahr einen Pflichtschulabschluss zu erreichen und anschließend bei der Vermittlung in eine Beschäftigung oder Lehre unterstützt zu werden. Voraussetzung für die Teilnahme am Projekt war der positive Abschluss eines dreimonatigen „Clearings“, in dem festgestellt wurde, ob „Top for Job“ ein passendes Angebot für die jeweilige Person ist oder ob zunächst das Jugendcollege Vorarlberg besucht werden sollte. Diese beiden Angebote waren somit aufeinander abgestimmt.

Umsetzungszeitraum: Februar 2017 bis August 2022 (der letzte Durchgang ist im März 2021 gestartet); Finanzierung: Europäischer Sozialfonds, Land Vorarlberg und AMS Vorarlberg; umgesetzt durch: Berufsförderungsinstitut der Arbeiterkammer Vorarlberg

## 3.2 Projekte für jugendliche und erwachsene Geflüchtete

### Kompetenzencheck

Der „Kompetenzencheck“ ist als Teil des Integrationsjahres im Integrationsjahrgesetz (2017) verankert und zielt darauf ab, die Qualifikationen und Berufserfahrung, die Geflüchtete vor ihrem Zuzug nach Österreich erworben haben, in Österreich besser nutzbar zu machen. Ausgehend von einer Kompetenzerhebung (Ausbildungen, Berufserfahrungen, Sprachkenntnissen) wird mit den Geflüchteten ein individueller Pfad in Richtung einer Beschäftigung erstellt (zu besuchende Deutschkurse, Qualifizierungsmaßnahmen, ggf. Einleitung eines Verfahrens zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen etc.). Der „Kompetenzencheck“ wird seit 2017 in Vorarlberg umgesetzt (inzwischen im Rahmen des Projekts „CHECK IN“).

Umsetzungszeitraum: seit 2017; Finanzierung: AMS Vorarlberg; umgesetzt durch: ZeMiT<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Für Jugendliche war der Kompetenzencheck zum einen im Projekt „Jugendcollege Vorarlberg“ integriert, zum anderen als eigenständiges Projekt „Kompetenzenclearing Jugend“ (von Oktober 2017 bis August 2019 von Integra Vorarlberg durchgeführt) konzipiert. Mit dem Auslaufen beider Projekte wurde der Kompetenzencheck für Jugendliche ins Projekt „CHECK IN“ integriert.



## Freiwilliges Integrationsjahr

Beim „freiwilligen Integrationsjahr“ handelte es sich um ein sechs- bis zwölfmonatiges Arbeitstraining mit einer wöchentlichen Arbeitszeit zwischen 16 und 34 Stunden. Zusätzlich zu der Tätigkeit in der Einsatzstelle wurden Maßnahmen wie Deutschkurse etc. angeboten. Zu den Zielen gehörten die Verbesserung der Deutschkenntnisse, das Kennenlernen von Arbeitswelt und Arbeitskultur sowie die Testung beruflicher Kenntnisse. Die Stellen waren im gemeinnützigen Bereich angesiedelt. Das Angebot stand auch Asylwerber\*innen offen, die eine hohe Wahrscheinlichkeit hatten, ein Bleiberecht in Österreich zu erhalten.

Umsetzungszeitraum: von April 2016 bis Februar 2020; Finanzierung: AMS Österreich; umgesetzt durch: „die Berater“ Unternehmensberatungsgesellschaft m.b.H. in Kooperation mit Caritas Vorarlberg.



## Integrationsbegleitung

Der Grundgedanke des Projekts „Integrationsbegleitung“ war, Geflüchtete durchgängig durch die verschiedenen Teilprozesse im AMS-Integrationsjahr zu begleiten und ihnen speziell an den Übergängen zwischen Kursen bzw. Beratungsangeboten Orientierung zu bieten. Aufgabe der Integrationsbegleitung war somit die Unterstützung der Geflüchteten beim Durchlaufen des zuvor im „Kompetenzencheck“ entwickelten individuellen Integrationspfades, um ein rasches Andocken an die empfohlenen Angebote zu sichern und Abbrüche zu vermeiden.

Umsetzungszeitraum: März 2018 bis Juni 2019; Finanzierung: AMS Vorarlberg im Rahmen der „Aktion 20.000“; umgesetzt durch: ZeMiT (für Erwachsene) und Integra (für Jugendliche)

## 3.3 Projekte für erwachsene Geflüchtete

### start2work

Das Projekt „start2work“ wurde ausgehend von den Erfahrungen des Projekts „Plan V“ mit tschetschenischen Geflüchteten entwickelt. „start2work“ betreute überwiegend erwachsene Geflüchtete, die aus Syrien stammten und nach kurzer Zeit das Bleiberecht erhielten. Sie absolvierten im Rahmen des Projekts einen Deutschkurs ab dem Niveau A2 und erhielten Gruppen-Coachings sowie zusätzlich Einzelberatungen. Personen, die eine Beschäftigung fanden, und ihre Arbeitgeber\*innen wurden von der Caritas über einen längeren Zeitraum nachbetreut. „start2work“ konnte eine hohe Vermittlungsquote erreichen: 66 Prozent der Teilnehmer\*innen nahmen während der Projektlaufzeit eine Beschäftigung auf.

Umsetzungszeitraum: Jänner 2016 bis Dezember 2019; Finanzierung: Europäischer Sozialfonds, Land Vorarlberg und AMS Vorarlberg; umgesetzt durch: Caritas Vorarlberg; das Nachfolgeprojekt „Rückenwind“ wird vom Verein zur Förderung von Arbeit und Beschäftigung umgesetzt.

## Work 1st – Soziales Integrationsleasing

Das Projekt „Work 1st“ wurde vor den Hintergrund entwickelt, dass einem Teil der Bleibeberechtigten der Erwerb grundlegender Deutschkompetenzen nicht gelang. Anstatt diese Personen weiter in standardisierte Deutschkurse zu vermitteln, wird bei „Work 1st“ auf die Verbesserung der Deutschkenntnisse im Rahmen einer befristeten Beschäftigung, die mit einer speziellen Deutschförderung („Deutsch am Arbeitsplatz“) kombiniert ist, gesetzt. Ziel ist es, diese Menschen anschließend auch ohne formale Deutschkursabschlüsse in eine Beschäftigung zu vermitteln.

Umsetzungszeitraum: seit 2019 (Projekteintritt noch bis Ende März 2022 möglich);

Finanzierung: Sozialfonds des Landes Vorarlberg, Land Vorarlberg und AMS Vorarlberg, umgesetzt durch: AQUA Mühle und Integra



## Arbeitsmarktorientierung für Frauen mit Fluchterfahrung

Seit 2017 unterstützt ein modulares Workshop-Angebot Frauen mit Migrations- oder Fluchterfahrung bei ihrer Orientierung in den Bereichen Existenzsicherung, Gesundheit, Bildung und Beschäftigung. Eine Besonderheit des Angebots ist, dass diese Workshops auch Frauen offenstehen, die noch nicht beim AMS zur Arbeitssuche vorgemerkt sind.

Umsetzungszeitraum: seit 2017; Finanzierung: Land Vorarlberg; umgesetzt durch: femail – Fraueninformationszentrum Vorarlberg

## 3.4 Von der Schaffung von Spezialprojekten zur Inklusion in Regelangebote

Viele der beschriebenen Projekte, die im Kontext der Fluchtmigration um 2015 eigens geschaffen worden sind, wurden inzwischen beendet; einzelne sind hingegen erhalten geblieben oder wurden ausgeweitet und ins Regelsystem der AMS-Angebote überführt.

Das „Auslaufen“ der erwähnten Projekte für Jugendliche ist vor allem darin begründet, dass die Anzahl der jungen Geflüchteten, für die diese Angebote passend waren, in den letzten Jahren rückläufig war und die Plätze in diesen Angeboten nicht mehr besetzt werden konnten. Dies hängt neben dem Rückgang der Anzahl der Asylwerber\*innen in Österreich zwischen 2016 und 2020 wohl u. a. damit zusammen, dass viele der jungen Geflüchteten, die heute am Übergang von der Pflichtschule in eine weitere Ausbildung stehen, einen Teil der Schulzeit in Österreich verbracht haben und ihre Bedarfe besser den Regelangeboten des zweiten Bildungswegs in Vorarlberg entsprechen (bspw. Vorbereitungskurse auf den Pflichtschulabschluss diverser Anbieter), als das bei geflüchteten Jugendlichen um 2016 der Fall war.

Der „Kompetenzencheck“ ist hingegen ein Projekt, das unter dem Namen „CHECK IN“ ein fixer Bestandteil der Angebote des AMS Vorarlbergs geworden ist: „CHECK IN“ steht inzwischen der gesamten zugewanderten AMS-Kundschaft offen und wird unabhängig vom Alter der Personen von ZeMiT umgesetzt. Das Angebot des femail richtet sich inzwischen auch an Frauen aus Drittstaaten und wird unter „Arbeitsmarktorientierung für Migrantinnen und Frauen mit Fluchterfahrung“ bis heute (Frühjahr 2022)



angeboten. Das Angebot von „start2work“ hat hingegen auch im Nachfolgeprojekt „Rückenwind“ den Fokus auf geflüchtete Menschen beibehalten.

Somit entwickelte sich die Landschaft der „Spezialprojekte“ für Geflüchtete in Vorarlberg in den letzten Jahren grundsätzlich entlang der sich verändernden Unterstützungsbedarfe und der Größe der Zielgruppen weiter, wobei ein klarer Trend zur Inklusion Geflüchteter in die Regelangebote des AMS Vorarlberg zu erkennen ist.

## **4\_ Bislang Erreichtes: der Stand der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter in Vorarlberg**



Zur Arbeitsmarktintegration liegen bundesweit und damit auch für Vorarlberg Daten vor, die im Hinblick auf die letzten Jahre die Bewertung zulassen, dass die Beschäftigungsaufnahme durch Geflüchtete gut vorangeschritten ist. Und zwar gut in dem Sinne, dass die Arbeitsmarktintegration ähnlich gut bzw. teilweise vermutlich sogar besser gelang als bei Menschen früherer Fluchtbewegungen. In diesem Kapitel wird dies anhand bundesweiter Studienergebnisse und Monitoring-Daten sowie anhand von Zahlen aus der Arbeitsmarktstatistik zu Vorarlberg kurz ausgeführt.

### **4.1 Studien- und Monitoringergebnisse zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten (bundesweit)**

Ein sehr häufig genannter Referenzwert für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ist die in Deutschland vor dem Jahr 2015 gemachte Erfahrung, dass drei Jahre nach Zuzug in etwa 35 Prozent der Geflüchteten in Beschäftigung sind und fünf Jahre nach Zuzug etwa 50 Prozent.<sup>11</sup> Monitoringdaten des AMS Österreich zeigen, dass die Arbeitsmarktintegration jener Geflüchteten, die ab 2015 beim AMS vorgemerkt waren, diesen vergangenen Erfahrungen aus Deutschland entsprechend verläuft: So waren von einer „AMS-Kontrollgruppe“ von Geflüchteten aus dem Jahr 2015 Anfang des Jahres 2020 – also ca. fünf Jahre nach ihrem Arbeitsmarktzugang – 47 Prozent in Beschäftigung. Bei den „AMS-Kontrollgruppen“ von Geflüchteten, die sich erstmals 2016, 2017 bzw. 2018 beim AMS haben vormerken lassen, schien die Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung im Durchschnitt sogar deutlich kürzer sein: Je die Hälfte der Personen aus diesen Kontrollgruppen der Jahre 2016 bis 2018 war im Juni 2021 in einer Beschäftigung.<sup>12</sup>

Darüber hinaus zeigen verschiedene bundesweite Studien, dass die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter in Westösterreich besser gelingt als in anderen Bundesländern. Fanny Dellinger analysiert dazu die Sozialversicherungsdaten Geflüchteter aus Syrien, Afghanistan, dem Irak, dem Iran und Somalia, die zwischen 2012 und 2018 in Österreich ein Bleiberecht erhalten haben. Sie stellt fest, dass zwei Jahre nach dem Ende von

<sup>11</sup> Vgl. Fußnote 6.

<sup>12</sup> Vgl. Kopf, J. (2.8.2021), Twitter, verfügbar unter: <https://twitter.com/JohannesKopf/status/1422146233112711170>.

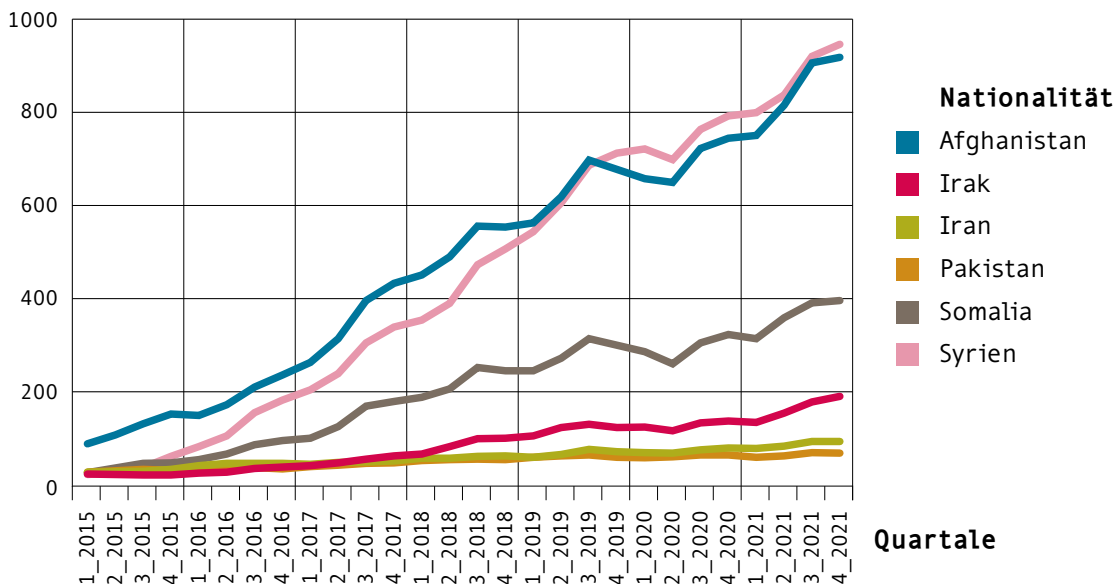
Grundversorgungsbezügen in Vorarlberg 44 Prozent der Geflüchteten in Beschäftigung sind; nach fünf Jahren sind es bereits 64 Prozent.<sup>13</sup> Auch die FIMAS-Studie – in deren Rahmen in den letzten Jahren wiederholt Geflüchtete befragt wurden, die ab 2011 nach Österreich gekommen sind – kommt in ihrer letzten Befragung zum Ergebnis, dass in Vorarlberg (ähnlich wie in Oberösterreich, Salzburg und Tirol) mit 61 Prozent ein vergleichsweise hoher Anteil der befragten Geflüchteten erwerbstätig ist.<sup>14</sup>

## 4.2 Daten zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter in Vorarlberg

Ein Blick in die Daten der Arbeitsmarktstatistik zeigt, dass die Anzahl der unselbstständig Beschäftigten mit Staatsbürgerschaften der Hauptherkunftsländern von Geflüchteten, die um 2015 nach Vorarlberg zugewandert sind, in den letzten Jahren stetig gestiegen ist. Während Anfang des Jahres 2015 insgesamt 202 Personen mit syrischer, afghanischer, pakistanischer, irakischer, iranischer oder somalischer Staatsbürgerschaft in Vorarlberg unselbstständig beschäftigt waren, waren es Ende des Jahres 2021 bereits 2571 Personen. Dabei handelte es sich um jeweils über 900 syrische und afghanische Staatsbürger\*innen, ca. 400 somalische Staatsbürger\*innen, ca. 190 irakische Staatsbürger\*innen und jeweils unter 100 iranische bzw. pakistanische Staatsbürger\*innen.

Grafik 1: Unselbstständig Beschäftigte in Vorarlberg nach ausgewählten Staatsbürgerschaften (Syrien, Afghanistan, Pakistan, Irak, Iran, Somalia)

Quelle: Amis, erstes Quartal 2015 bis viertes Quartal 2021.



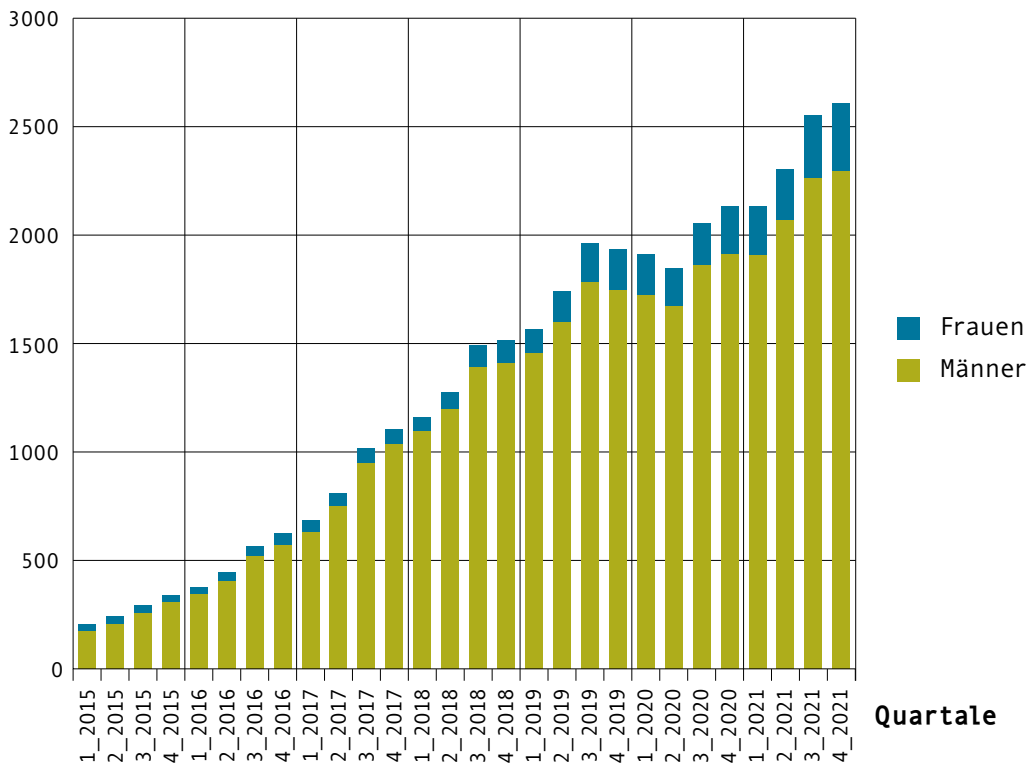
13 Vgl. Dellinger, F. (2021): Housing Support Policies and Refugees' Labor Market Integration in Austria, Working Papers in Economics and Statistics 2021/32, Universität Innsbruck, verfügbar unter: <https://www2.uibk.ac.at/downloads/c4041030/wpaper/2021-32.pdf>.

14 Vgl. Baumgartner, P. (2021): Forschungsprojekt FIMAS+YOUTH. Arbeitsmarktintegration und junge Geflüchtete, Vortrag bei der 15. Vorarlberger Integrationskonferenz, verfügbar unter: <https://vorarlberg.at/-/15.-integrationskonferenz-arbeitsmarktintegration-gemeinsam-dranbleiben>.

Werden diese Zahlen zu unselbstständig Beschäftigten nach Geschlecht betrachtet, wird ersichtlich, dass die steigende Anzahl an unselbstständig Erwerbstätigen aus Syrien, Afghanistan, Pakistan, Irak, Iran und Somalia fast ausschließlich auf die Beschäftigung von Männern zurückzuführen ist. Der Anteil der Frauen an den unselbstständig Beschäftigten aus diesen Herkunftsländern lag Anfang 2015 bei 16 Prozent, sank bis Anfang des Jahres 2018 auf unter 6 Prozent und stieg seither wieder auf 13 Prozent. Darin dürfte sich widerspiegeln, dass in den Jahren 2016 und 2017 vielen geflüchteten Männern ein rascher Einstieg in den Vorarlberger Arbeitsmarkt gelang und sich die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen erst ab Mitte 2018 etwas dynamischer entwickelte.

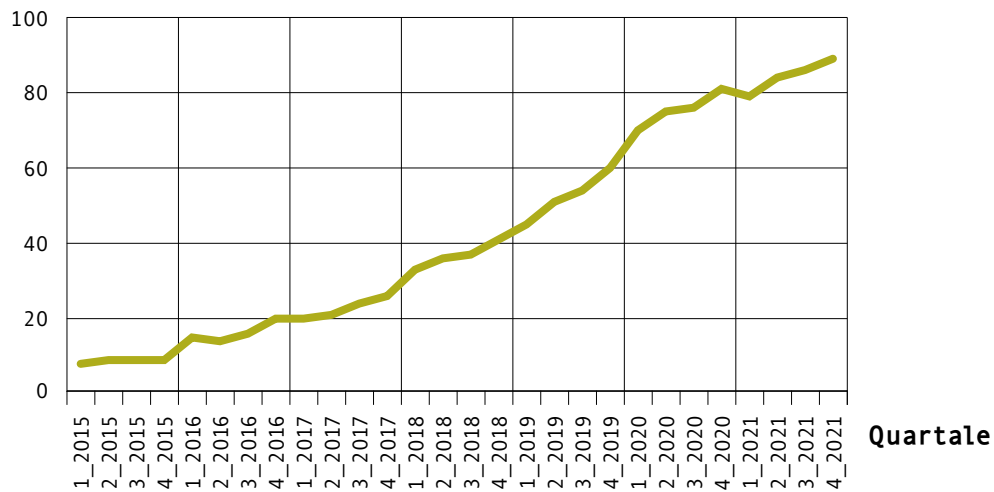


**Grafik 2: Unselbstständig beschäftigte Männer und Frauen in Vorarlberg**  
 (Staatsbürgerschaften: Syrien, Afghanistan, Pakistan, Irak, Iran, Somalia)  
 Quelle: Amis, erstes Quartal 2015 bis viertes Quartal 2021.



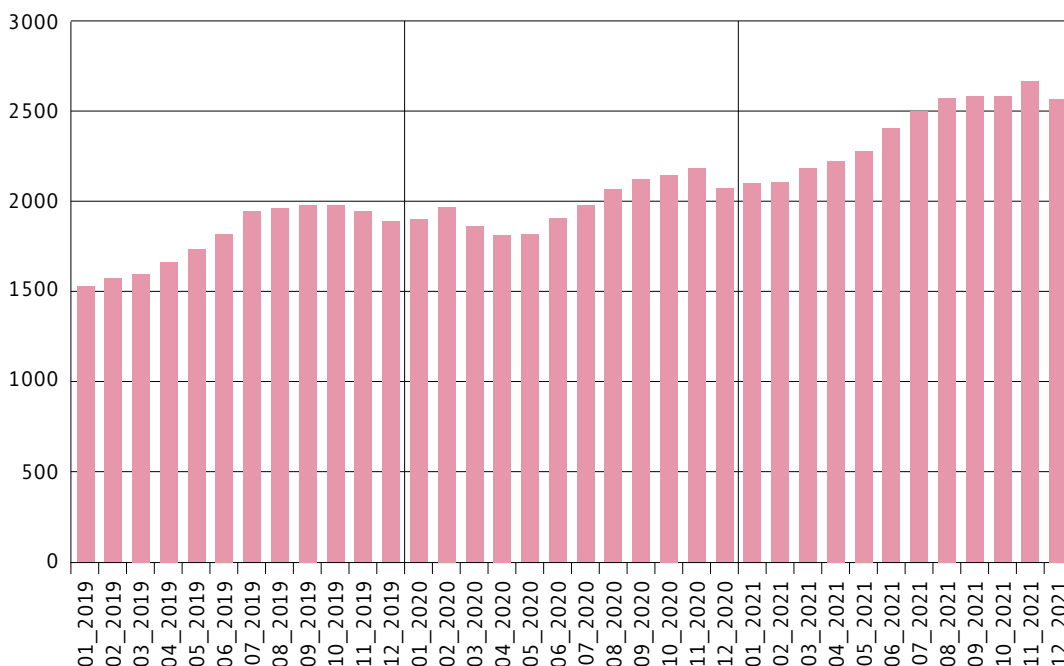
Zudem ist in den letzten Jahren einigen Personen, die Staatsbürger\*innen der Hauptherkunftsländer von Geflüchteten sind, der Weg in eine Selbstständigkeit gelungen. Anfang des Jahres 2015 gab es acht selbstständig Erwerbstätige mit syrischer, afghanischer, pakistanischer, irakischer, iranischer oder somalischer Staatsbürgerschaft in Vorarlberg; Ende des Jahres 2021 waren es bereits 89 Personen.

**Grafik 3: Selbstständig Beschäftigte in Vorarlberg**  
 (Staatsbürgerschaften: Syrien, Afghanistan, Pakistan, Irak, Iran, Somalia)  
 Quelle: Amis, erstes Quartal 2015 bis viertes Quartal 2021.



Trotz dieser grundsätzlich positiven Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten aus Herkunftsländern von Geflüchteten hat sich die Coronapandemie mit ihren diversen Lockdowns wiederholt auf die Beschäftigtenzahlen ausgewirkt. So zeigt die detaillierte Darstellung der Anzahl der unselbstständig Beschäftigten mit syrischer, afghanischer, pakistanischer, irakischer, iranischer oder somalischer Staatsbürgerschaft insbesondere im Frühjahr 2020 und Ende 2020 (während des ersten und zweiten Lockdowns) deutliche Rückgänge der Anzahl der Beschäftigten. Erfreulicherweise sind die Beschäftigtenzahlen von Staatsbürger\*innen der genannten Länder nach Ende der Lockdowns jeweils wieder rasch angestiegen.

**Grafik 4: Unselbstständig Beschäftigte in Vorarlberg**  
 (Staatsbürgerschaften: Syrien, Afghanistan, Pakistan, Irak, Iran, Somalia)  
 Quelle: Amis, Jan. 2019 bis Dez. 2021.



Allerdings ist in den letzten Jahren der Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen unter jenen Geflüchteten (Konventionsflüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten) gestiegen, die beim AMS vorgemerkt sind (der Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen unter Geflüchteten machte im Jahr 2021 37 Prozent aus).<sup>15</sup> Dieser Anstieg der Langzeitbeschäftigungslosen unter arbeitslosen Geflüchteten setzte zwar bereits vor der Coronapandemie ein, scheint durch die Pandemie aber verstärkt worden zu sein, und stellt eine Herausforderung für die Zukunft dar.

## 5\_ Reflexion über die Erfahrungen der vergangenen Jahre



Wie die im vorherigen Kapitel dargestellten Zahlen zeigen, wurde im Bereich der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter, die um das Jahr 2015 zugewandert sind, in den letzten Jahren viel erreicht, dennoch bestehen weiterhin Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt. In diesem abschließenden Kapitel werden wesentliche „lessons learned“ beschrieben, die auf den für diesen Beitrag geführten Gesprächen<sup>16</sup> basieren, sowie auf den Diskussionen, die im Rahmen der 15. Integrationskonferenz des Landes Vorarlberg zum Thema „Arbeitsmarktintegration – Gemeinsam dranbleiben“<sup>17</sup> geführt wurden.

### Etablierte Strukturen im arbeitsmarktpolitischen Bereich als gute Basis für die Flüchtlingsintegration

Zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten wurde ab 2015 auf Strukturen und Akteure gesetzt, die sich in Vorarlberg in der Vergangenheit bewährt hatten. In enger Abstimmung zwischen finanzierenden Stellen und Trägern von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurden Angebote geschaffen, die speziellen Bedarfen dieser neu zugezogenen Personen gerecht werden sollten. Wenn sich diese Bedarfe im Zeitverlauf veränderten, wurden diese Angebote entsprechend angepasst, ins Regelsystem überführt oder beendet. Neu geschaffene Strukturen zur Vernetzung (wie bspw. der Flüchtlingskoordinator für die Arbeitsmarktintegration des Landes Vorarlberg) und neue Instrumente zur Orientierung (bspw. das Management-Summary Flüchtlingswesen des Landes Vorarlberg oder die Integrationspfade des AMS Vorarlberg) wurden dabei als Unterstützung für die Zusammenarbeit wahrgenommen.

### Mehr Bedarf an Begleitung und Orientierung

Während Vernetzungsaktivitäten und Instrumente wie die „Integrationspfade“ sicherstellen konnten, dass innerhalb der ausdifferenzierten Akteurs- und Angebotslandschaft in Vorarlberg der Überblick gewahrt wurde, stellte sich im Verlauf der letzten Jahre heraus, dass Geflüchteten diese Orientierung häufig sehr schwerfällt.

<sup>15</sup> Vgl. Bereuter, B. (18.10.2021): Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten in Vorarlberg, Vortrag bei der 15. Vorarlberger Integrationskonferenz, verfügbar unter: <https://vorarlberg.at/-/15.-integrationskonferenz-arbeitsmarktintegration-gemeinsam-dranbleiben>.

<sup>16</sup> Die Gesprächspartner\*innen sind in der Danksagung zu diesem Kapitel angeführt.

<sup>17</sup> Am 18. Oktober 2021 im Vorarlberg Museum in Bregenz. Für Details zu den Referent\*innen, den Präsentationen und Vorträgen vgl. Land Vorarlberg (2021): 15. Integrationskonferenz – Arbeitsmarktintegration – Gemeinsam dranbleiben, verfügbar unter: <https://vorarlberg.at/-/15.-integrationskonferenz-arbeitsmarktintegration-gemeinsam-dranbleiben>.



Das betrifft einerseits den Übergang zwischen verschiedenen AMS-Kursen bzw. -Angeboten, andererseits aber auch den Übergang von der Betreuung der Sozialabteilungen der Bezirkshauptmannschaften in die Betreuung durch das AMS (siehe nachfolgender Absatz). In manchen Fällen übernahmen andere Systeme die Funktion der Begleitung und Orientierung (bspw. bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen deren Betreuungseinrichtungen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe). Erwachsene hatten sich hingegen i.d.R. selbst in institutionellen Abläufen zurechtzufinden, die für sie häufig schwer nachvollziehbar waren. Für Erwachsene gab es zwar bei unterschiedlichsten sozialen Einrichtungen Angebote, aber keine Struktur, die dafür zuständig war, diese Menschen proaktiv bei der Bewältigung unterschiedlicher Problemstellungen zu begleiten. Das Projekt „Integrationsbegleitung“ konnte diese Lücke zeitweise für einige geflüchtete AMS-Klient\*innen kompensieren.

Rückblickend betrachtet, wird von vielen Akteure\*innen ein Case-Management (im Sinne einer durchgehenden Begleitstruktur für Geflüchtete in Richtung Arbeitsmarkt) als Angebotslücke identifiziert: Eine konstante Ansprechperson auf dem Weg in Richtung Beschäftigung zu haben, wäre eine wichtige Unterstützung für Geflüchtete mit Bleiberecht. Wäre eine solche Struktur vorhanden und würde sie früh ansetzen (z.B. bereits am Übergang von der Grundversorgung zum Bleiberecht), hätte diese auch das Potenzial, geflüchtete Frauen verstärkt an das AMS heranzuführen.

### **Das Deutschniveau A2 und institutionelle Schnittstellen beim Deutscherwerb teilweise als Hürden am Weg Richtung Arbeitsmarkt**

Die wichtige Schnittstelle zwischen Bezirkshauptmannschaften und dem Arbeitsservice, die in Vorarlberg bei der Betreuung von Geflüchteten um das Deutschniveau A2 etabliert worden ist, wird von den befragten Akteure\*innen als gut funktionierend bewertet. Die Aufgabenteilung, dass die Bezirkshauptmannschaften Geflüchtete in der Phase ihres grundlegenden Deutscherwerbs betreuen, habe sich bewährt. Als herausfordernd wurde der Übergang von der Betreuung der Bezirkshauptmannschaften in die Betreuung durch das AMS allerdings dann beschrieben, wenn Bleibeberechtigte wiederholt am positiven Abschluss von A1- bzw. A2-Kursen scheiterten. Für Personen mit multiplen Lernhemmnissen werden daher Angebote wie jenes von „Work 1st“ als wichtige Alternative beschrieben, um eine Perspektive in Richtung Beschäftigung zu eröffnen.

Andererseits wurden längere Wartezeiten zwischen Deutschkursen als Hemmnis für die Heranführung an das Sprachniveau A2 und damit auch an die Angebote des AMS beurteilt.<sup>18</sup> Wiederholt wurde in diesem Zusammenhang die geringe Flexibilität des Österreichischen Integrationsfonds bei der Bereitstellung von Deutschkursen oder bei der Verkürzung von Wartezeiten auf Prüfungsergebnisse bemängelt. Ein möglichst durchgängiger Deutscherwerb mit nahtlosen Übergängen zwischen Kursen wurde als entscheidend für einen möglichst schnellen Weg in Richtung Qualifizierung bzw. Beschäftigung bewertet. Dies sei im institutionellen „Dreieck“ mit diversen Schnittstellen zwischen Bezirkshauptmannschaften, regionalen Geschäftsstellen des AMS und Österreichischem Integrationsfonds in der Vergangenheit häufig nicht gelungen.

<sup>18</sup> Siehe dazu auch den vorherigen Beitrag in dieser Publikation.

## Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen bislang wenig erfolgreich

Wie die Daten in Kapitel 4 zeigen, ist die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter in den letzten Jahren insgesamt den Erwartungen entsprechend verlaufen; österreichweiten Studien zufolge in Vorarlberg vermutlich sogar deutlich besser als in anderen Bundesländern. Dies ist allerdings fast ausschließlich auf die Beschäftigungsaufnahme geflüchteter Männer zurückzuführen. Bei geflüchteten Frauen ist es einerseits häufig noch nicht gelungen, diese an das AMS und an seine Angebote heranzuführen. In den für diesen Beitrag geführten Gesprächen werden Kinderbetreuungspflichten, periphere Wohnsituationen und traditionelle Rollenbilder als Hauptursachen dafür genannt. Andererseits sind jene geflüchteten Frauen, die beim AMS Vorarlberg vorgemerkt sind, im Vergleich zu geflüchteten Männern häufig höher qualifiziert (bspw. in pädagogischen oder gesundheitlichen Berufen). Sie könnten diese Qualifikationen aber meist schwer am österreichischen Arbeitsmarkt verwerten und würden Hilfs- und Anlern Tätigkeiten als keine für sie attraktiven Beschäftigungsalternativen betrachten. Darüber hinaus sei es für geflüchtete Frauen, die ein Kopftuch tragen, besonders herausfordernd, in Vorarlberg eine Arbeitsstelle zu finden.

Eine Möglichkeit, um die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen zu forcieren, wird in Angeboten gesehen, die früh ansetzen und die Heranführung an den Arbeitsmarkt längerfristig begleiten (inkl. Unterstützung bei der Organisation der Kinderbetreuung, Deutschkurse, beruflicher Orientierung, Schnuppern/Praktika, Arbeitsvermittlung).<sup>19</sup>

## (Nach-)Qualifizierung vor Arbeitsmarktintegration – eine Strategie mit mäßigem Erfolg

Wie in Kapitel 2 beschrieben, war das Ziel bei erwachsenen Geflüchteten, diese möglichst in eine Beschäftigung zu vermitteln, in der sie ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen nutzen können. Rückblickend betrachtet, ist das nur selten gelungen. Ein Grund hierfür ist, dass es häufig nicht im Interesse dieser Personen gewesen ist, längere Phasen der Bildung oder Nachqualifizierung einer raschen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vorzuziehen, da es für viele notwendig ist, schnell ein Erwerbseinkommen zu haben (z.B. um Familienmitglieder zu unterstützen oder eine Familienzusammenführung zu ermöglichen). Ein zweiter Grund für den geringen Erfolg der Strategie, der Qualifizierung Vorrang vor der Vermittlung zu geben, ist, dass die starke Kürzung des AMS-Budgets für Geflüchtete durch die türkis-blaue Bundesregierung die Umsetzung einschränkte. Dadurch hat sich „Qualifizierung“ häufig auf den Deutscherwerb im Rahmen von Kursen beschränkt. Auch die grundsätzlich bestehenden Möglichkeiten, mitgebrachte berufliche Qualifikationen und Bildungsabschlüsse anerkennen zu lassen, haben sich häufig als äußerst schwierig und langwierig erwiesen.

Auch Jugendliche, die nach dem Ende der Pflichtschule zugewandert sind, haben vielfach keine beruflichen Ausbildungen beendet. Ziel der verschiedenen Projekte für

<sup>19</sup> Auf ähnlich umfassende Angebote wird bspw. in Deutschland gesetzt: vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Programm „Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“, verfügbar unter: <https://starkimberuf.de/>.



Jugendliche (siehe Kapitel 3) war es, sie auf eine Lehrausbildung vorzubereiten. Häufig ist dies daran gescheitert, dass die Jugendlichen ihre Chance auf ein Einkommen im Rahmen einer Hilfsarbeit ergriffen haben (auch bei Jugendlichen häufig, um die Familie finanziell zu unterstützen oder „nachzuholen“). Trotzdem waren diese Jugendprojekte für die Jugendlichen hilfreich, um ihre Grundkompetenzen auf- bzw. auszubauen. Die Möglichkeit einer Lehrausbildung haben vielfach jene Jugendlichen ergriffen, die aufgrund laufender Asylverfahren oder schlechter Aussichten auf ein Bleiberecht wenig andere Optionen hatten, um sich weiterzubilden oder eine Beschäftigung aufzunehmen.

## **Begrenzte Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für Asylwerber\*innen als Herausforderung**

Die Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylwerber\*innen sind in Österreich grundsätzlich stark eingeschränkt. Bereits lange bestehende Beschränkungen wurden in den letzten Jahren weiter verschärft. So war für viele Jahre die „Nachbarschaftshilfe“ der Caritas Vorarlberg eine gern genutzte Möglichkeit für Asylwerber\*innen, um stundenweise bezahlt zu arbeiten und Kontakte zur lokalen Bevölkerung zu knüpfen. 2016 musste das Projekt aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlagen eingestellt werden. Seither ist im Nachfolgemodell der „Nachbarschaftshilfe“ eine stundenweise Beschäftigung von Asylwerber\*innen nur mehr im Rahmen von Tätigkeiten für Einrichtungen von Bund, Ländern oder Gemeinden möglich. Für junge Asylwerber\*innen bis 25 Jahre bestand bis 2019 die Möglichkeit, in einem Mangelberuf eine Lehrausbildung zu beginnen. In Anbetracht fehlender Alternativen haben sich auch zahlreiche Jugendliche und junge Erwachsene<sup>20</sup> in Vorarlberg für den Beginn einer solchen Lehre entschieden. Von 2019 bis Mitte des Jahres 2021 war es für jugendliche Asylwerber\*innen nicht mehr möglich, den Ausbildungsweg einer Lehre einzuschlagen. Dies ist inzwischen zwar wieder möglich,<sup>21</sup> aber nur nach einer strengen Arbeitsmarktprüfung – wie auch bei anderen Beschäftigungsverhältnissen von Asylwerber\*innen.<sup>22</sup> Menschen, die Geflüchtete in der Phase des Asylverfahrens betreuen, betonen, dass die mangelnden bzw. stark eingeschränkten Möglichkeiten, die Verfahrensdauer für den Erwerb beruflicher Qualifikationen oder von Berufserfahrung zu nutzen, Geflüchtete stark belasten. Es wäre für die geflüchteten Menschen wie auch für die Wirtschaft in Vorarlberg vorteilhaft, wenn es wieder mehr Optionen gäbe, die Zeit während des Asylverfahrens für eine Ausbildung oder für das Sammeln erster Berufserfahrungen in Österreich zu nutzen.

20 Laut einem Medienbericht waren Ende 2018 ca. 90 junge Asylwerber\*innen in Vorarlberg in einer Lehrausbildung für einen sogenannten Mangelberuf, vgl. ORF (27.8.2018): Lehre für Asylwerber: Wallner will rasche Lösung, verfügbar unter: <https://vorarlberg.orf.at/v2/news/stories/2932427/>.

21 Im Juni 2021 wurden vom Verfassungsgerichtshof zwei Erlässe, die die Beschäftigungsmöglichkeiten von Asylwerber\*innen stark einschränkten, als gesetzwidrig aufgehoben. Für Details vgl. Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich (14.7.2021): Erlässe zu Beschäftigungsbewilligungen für Asylwerbende sind gesetzwidrig, verfügbar unter: [https://www.vfgh.gv.at/medien/Beschaeftigungsbewilligungen\\_fuer\\_Asylwerbende.php](https://www.vfgh.gv.at/medien/Beschaeftigungsbewilligungen_fuer_Asylwerbende.php).

22 Aktuell gilt, dass von Asylwerber\*innen vom AusländerInnen-Fachzentrum (AFZ) des AMS auch außerhalb der Kontingent- und Saisonbewilligungen im Tourismus, der Land- oder Forstwirtschaft – also in allen Branchen – eine Beschäftigungsbewilligung für in Eigenregie gefundene Stellen ausgestellt werden kann; dies allerdings nur nach einer strengen Arbeitsmarktprüfung im Zuge des Ersatzkraftverfahrens (EKV); dies gilt auch für Lehrstellen.







**Mehrsprachig aufwachsende Lernende  
in Vorarlbergs Schulen: Welche Ent-  
wicklungen im schulischen Umgang mit  
diesen Schüler\*innen wurden durch die  
Fluchtmigration 2015/16 vorangetrieben?**

okay.zusammen leben hat sich intensiv mit den Lernerfahrungen bei der Integration von Geflüchteten in den Jahren 2015 bis 2020 beschäftigt und die Ergebnisse dieser Analyse in mehreren Papieren veröffentlicht, die in dieser Publikation gebündelt erscheinen. Der Fokus lag dabei auf Strukturen, die Menschen beim Ankommen unterstützten, die im Erwachsenenalter als Geflüchtete nach Vorarlberg zugewandert sind. Bei der Aufnahme von geflüchteten Kindern und Jugendlichen kommt allerdings dem Schulsystem eine herausragende Bedeutung zu. Um den schulischen Umgang mit geflüchteten Kindern und Jugendlichen in den letzten Jahren zu beleuchten, haben wir einen anderen Weg gewählt als bei den anderen Beiträgen, die in dieser Publikation zusammengefasst sind: Wir haben ein schriftliches Interview mit einer Expertin geführt, die im Rahmen ihrer Dissertation die schulische Eingliederung mehrsprachiger Kinder und Jugendlicher in Vorarlberg in den letzten Jahrzehnten erforscht hat. Ein Schwerpunkt ihrer Analyse lag dabei auf Veränderungen, die durch die Fluchtmigration der Jahre 2015/16 initiiert wurden.



#### **Zur Interviewpartnerin:**

Dr.in Simone Naphegyi, BEd MA, arbeitet seit 2017 als Dozentin und Hochschulprofessorin an der Pädagogischen Hochschule Vorarlberg und war davor Volksschullehrerin sowie Schulleiterin. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich Deutsch als Zweitsprache (DaZ) für mehrsprachig aufwachsende Lernende und in der Deutschdidaktik für die Primarstufe. Sie ist Co-Autorin des Sprachfördermodells „5 Bausteine umfassender sprachlicher Bildung“ und hat verschiedene Formate und Produkte des Programms „mehr Sprache.“ von okay.zusammen leben mitentwickelt. Kürzlich ist ihre Dissertation „Mehrsprachigkeit trifft auf Schule“ in Buchform erschienen (Schneider Verlag Hohengehren), die sich mit der

Entwicklung des schulischen Umgangs mit mehrsprachig aufwachsenden Lernenden in den letzten Jahrzehnten in Vorarlberg beschäftigt. Im nachfolgenden Interview werden ausgewählte Erkenntnisse dieser Arbeit vorgestellt, die auf Interviews mit Bildungsakteur\*innen und einer Analyse struktureller Veränderungen im Bildungssystem basieren.

**Frau Naphegyi, Zuwanderung nach Vorarlberg findet schon seit vielen Jahrzehnten statt. Zuwanderung ist hier auch der Hauptgrund für mehrsprachig aufwachsende Kinder in den Bildungsinstitutionen. Können Sie uns zunächst beschreiben, wie diese in der Vergangenheit in die Schulen eingegliedert wurden?**

Simone Naphegyi: Die ersten Lernenden im Zusammenhang mit der Arbeitsmigrationsbewegung ab den späten 1960er-Jahren kamen vorwiegend aus den Schwarzmeergebieten der Türkei und dem damaligen Jugoslawien in die Pflichtschulen in Vorarlberg. Beide Seiten, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, gingen bekanntermaßen davon aus, dass der Verbleib in Vorarlberg nur vorübergehend ist. Waren es zu Beginn nur vereinzelt Arbeitskräfte, die ihre Familien mit nach Vorarlberg nahmen, so wuchs die Zahl der mehrsprachig aufwachsenden Lernenden in den Pflichtschulen in den nachfolgenden Jahren stetig an. Im Schuljahr 1984/85 bspw. gab es in Vorarlberg 19 Volksschulen, deren Anteil an mehrsprachig aufwachsenden Kindern, gemessen an der Gesamtschüler\*innenanzahl, bei über 20 Prozent lag. An zwei Volksschulstandorten im Rheintal hatte bereits jedes zweite Kind eine andere Familiensprache als Deutsch. Damit will ich die Entwicklung verdeutlichen, dass die Pflichtschulen in Vorarlberg, deren Einzugsgebiet vorwiegend nahe an den industriell stark genutzten Gebieten lag bzw. liegt, auf eine lange Tradition im Umgang mit mehrsprachig aufwachsenden Lernenden zurückblicken können.

Der Umgang mit den mehrsprachig aufwachsenden Lernenden war lange Zeit im schulischen Kontext Aufgabe der einzelnen Lehrperson. Die Lehrpersonen waren allerdings nicht darauf vorbereitet, was es heißt, Unterricht in sprachlich heterogenen Klassen zu gestalten. Das schulische System insgesamt reagierte nur sehr träge auf diese zum Teil doch tiefgreifenden Veränderungen der gesellschaftlichen Strukturen. Von pädagogischer Seite her war es die sogenannte Ausländerpädagogik, die diese Zeit prägte. Der Fokus lag auf einer problemorientierten Sicht. Die sogenannten Gastarbeiterkinder, die unzureichend Deutsch konnten, wurden vonseiten der Institution Schule als Problem wahrgenommen. Es herrschte die Meinung vor, mit einem schnellen und raschen Deutscherwerb könne der Problematik Abhilfe geleistet werden.

**Und wie wurde das angegangen?**

Simone Naphegyi: 1972 wurde in Vorarlberg österreichweit erstmals der Schulversuch „Muttersprachlicher Zusatzunterricht in den Sprachen Türkisch, Serbokroatisch und Slowenisch“ angeboten. Auch der muttersprachliche Zusatzunterricht hatte das klare Ziel der Rückkehrorientierung. Die Kinder und Jugendlichen sollten nach ihrer Rückkehr in die Herkunftsländer anschlussfähig im jeweiligen Bildungssystem sein. Ebenso konnte von den Schulleitungen als Schulversuch das Fach „Deutsch für Gastarbeiterkinder“ im Ausmaß von zwei Wochenstunden beantragt werden. Insgesamt war die Zeitspanne der 1970er- und 1980er-Jahre geprägt von großer Beliebigkeit, was den institutionellen Umgang mit den mehrsprachig aufwachsenden Lernenden betraf. Das zusätzliche Angebot für die mehrsprachig aufwachsenden Lernenden war weitgehend abhängig vom Engagement der einzelnen Akteur\*innen an den jeweiligen Schulen und bot wenig Verbindlichkeit. Selbstverständlich gab es Lehrpersonen und/oder





Schulleitungen, die sich sehr für diese Gruppe der mehrsprachig aufwachsenden Lernenden engagierten. Teilweise berichten Lehrpersonen davon, dass sie nach dem Unterricht regelmäßig mit diesen Kindern den Unterrichtsstoff noch einmal in vereinfachter Sprache durchgenommen haben. Diese Stunden hielten sie dann teilweise ehrenamtlich ab.

Nach zwei Jahrzehnten, im Schuljahr 1992/93, kam es zu einer Gesetzesänderung, die den schulisch-institutionellen Umgang mit mehrsprachig aufwachsenden Lernenden reformierte. Die bisher als Schulversuche angelegten Angebote gingen ins Regelschulwesen über. Neben der Förderung von Deutsch und der Muttersprache spielte auch das interkulturelle Lernen eine Rolle und wurde als Unterrichtsprinzip für die Pflichtschulen eingeführt. Gesamthaft würde ich diese Reform unter dem Titel „von der Beliebigkeit in eine erste Verbindlichkeit“ zusammenfassen. In diese Zeit fällt auch die Errichtung des Interkulturellen Zentrums in Dornbirn als Unterstützungsmaßnahme und Austauschort für die Lehrpersonen. Eine Initiative, die engagierten Schulleitungen und Lehrpersonen zu verdanken war.

### **Und wie stand es um die Praxis des Umgangs mit mehrsprachig aufwachsenden Lernenden, bevor die starke Zuwanderung von Geflüchteten 2015 einsetzte?**

Simone Naphegyi: Durch die ersten standardisierten Rückmeldungen (z. B. die PISA-Studien) ab den 2000er-Jahren wurde erstmals aufgrund der Datenlage deutlich, dass es eine Gruppe von Lernenden im Schulsystem gab, die als Gruppe vergleichsweise schlechter abschnitt. Der migrantische Hintergrund und die andere Familiensprache als Deutsch waren in dieser Hinsicht auffallend. In den nachfolgenden Jahren gewann das Thema Bildungsgerechtigkeit im Zusammenhang mit sprachlicher Bildung und Deutschförderung immer mehr an Relevanz. Während in den Jahrzehnten davor engagierte Lehrpersonen auf diese Veränderungen im Rahmen ihres Handlungsfeldes im und außerhalb des Unterrichts reagierten, wurde das Thema nun zunehmend auch für Personen bedeutsam, die nicht im direkten Kontakt mit den Lernenden waren, sondern im Schulsystem auf anderen Ebenen (Schulaufsicht, Aus- und Weiterbildung etc.) aktiv waren bzw. sind. Das Thema wurde also zunehmend strukturell breiter wahrgenommen und öffentlichkeitswirksamer diskutiert. Es blieb nicht mehr nur das Thema der einzelnen Lehrperson.

### **Wie hat das System auf die Aufnahme der vielen geflüchteten Kinder und Jugendlichen in Vorarlbergs Schulen ab dem Jahr 2015 reagiert und was hat sich dadurch verändert?**

Simone Naphegyi: Mit den Flucht migrationsbewegungen aus dem Nahen Osten kamen 2015 wieder vermehrt Kinder und Jugendliche an die Pflichtschulen in Vorarlberg, die keine oder nur sehr rudimentäre Deutschkenntnisse hatten. Die Schulen, die mittlerweile auf ein jahrzehntelang erworbenes Handlungswissen im Umgang mit mehrsprachig aufwachsenden Lernenden zurückblicken konnten, haben sehr unterschiedlich auf diese Situation reagiert. An manchen Standorten konnten die Schulleitung und die Lehrpersonen auf dieses Handlungswissen rasch zugreifen, und es war für die Akteur\*innen an den Schulen keine besonders große Herausforderung, die Lernenden



aus der Fluchtmigration einzugliedern und vor allem beim Deutscherwerb zu unterstützen. Besonders gut gelang dies an Schulstandorten, an denen sich in den Jahrzehnten vorher schon innerschulische Strukturen gebildet hatten, um die Deutschförderung klassenübergreifend und als gesamtes Team zu behandeln. Trotz der Möglichkeit des Rückgriffs auf dieses Handlungswissen war es aber teilweise notwendig, die bestehenden Strukturen neu zu denken und zu gestalten. Es gab aber auch Schulen, die weniger auf dieses Wissen zurückgreifen konnten. Obwohl einzelne Lehrpersonen viel Erfahrungswissen aufgebaut hatten, gab es an diesen Schulen wenig innerschulische Vernetzung und keine strukturelle Antwort. In dieser Phase wurde den Akteur\*innen dieser Schulen klar, dass es eine strukturelle Herangehensweise der gesamten Schule braucht.

Durch die schulische Eingliederung der Lernenden aus der Fluchtmigrationsbewegung 2015 und die damit im Zusammenhang stehende notwendige intensive Auseinandersetzung, wie diese Lernenden beim Deutscherwerb bestmöglich unterstützt werden können, ist das Thema sprachliche Bildung und die zentrale Bedeutung der Sprache für den Bildungserfolg verstärkt in den Vordergrund gerückt. Die Wichtigkeit des Themas wurde nun von allen Ebenen der schulischen Organisationskultur erkannt. Die Schulleitungen und Lehrpersonen erhielten rasche Unterstützungsangebote (z. B. unbürokratische Ressourcenzuteilung, Fortbildungsangebote etc.). Sie fühlten sich dadurch gut unterstützt und begleitet. Während Schulleitungen und Lehrpersonen, die diese beschriebenen Entwicklungen miterlebt hatten, früher kaum Unterstützungsangebote für die schulische Eingliederung der Lernenden aus der Arbeitsmigrationsbewegung feststellen konnten, wurden die Angebote ab 2015 für die Lernenden der Fluchtmigration, die auf Landesebene umgesetzt wurden, sehr positiv wahrgenommen.

Die Entwicklungen im Jahr 2015 hatten hinsichtlich der Bewusstseinsbildung für das Thema Sprache einen Antriebseffekt. Obwohl das Thema schon jahrzehntelang an vielen Schulen präsent war, kam es durch die veränderte Situation 2015 bspw. zu einer verstärkten Bewusstseinsbildung, dass es tragfähige und stärker vernetzte Konzepte für die Deutschförderung braucht. Erfreulich ist, dass 2017 in Vorarlberg noch vom damaligen Landesschulrat ein „Sprache.Lesen.Team“ und damit eine Kompetenzstruktur für sprachliche Bildung eingerichtet wurde. Die vier Fachleute dieses Teams beraten Schulen bzw. Lehrpersonen der Primar- und Sekundarstufe I landesweit bei Fragen rund um das Thema Sprach- und Leseförderung. In diese Zeit fällt auch der Auftrag des Landes Vorarlberg an die Projektstelle okay.zusammen leben, ein Grundlagenpapier<sup>1</sup> für sprachliche Bildung in Vorarlberg zu erarbeiten. 2018 wurden die „5 Bausteine umfassender sprachlicher Bildung“ dann einer breiten Gruppe von Akteur\*innen des Bildungswesens vorgestellt. Das vernetzte und alle Fächer vernetzende Sprachenlernen steht im Fokus dieses Modells.

1 Das Grundlagenpapier bietet mit den „5 Bausteinen“ – „Innere Bilder und Konzepte“, „Umgang mit Vielfalt“, „Mehrsprachigkeit“, „Sprachen- und Sprachlernbewusstsein“ sowie „Deutsch“ – ein Rahmenmodell für die Schul- und Unterrichtsentwicklung. Die Bausteine beleuchten jeweils einzelne Aspekte eines vernetzten Sprachenlernens, das zum Aufbau der (Bildungs-)Sprache Deutsch auch die Mehrsprachigkeit der Lernenden als Ressource miteinbezieht. Das Modell ist institutionenübergreifend angelegt und kann für das Sprachenlernen in Kindergärten, Volksschulen und in der Sekundarstufe I angewendet werden. Die Broschüren sind auf der Webseite des Sprache.Lesen.Teams abrufbar, vgl. Bildungsdirektion für Vorarlberg: <https://sprachelesen.vobs.at/sprache/5-bausteine>.

Vonseiten der Lehrkräfte sehr unterschiedlich bewertet wird die bundesweite Einführung der Deutschförderklassen im Schuljahr 2018 und das damit im Zusammenhang stehende Zuweisungsinstrument MIKA-D. Leider liegen aktuell noch keine aussagekräftigen Evaluierungen vor, um die Wirkung der Deutschförderklassen auf die sprachliche Entwicklung der Kinder und Jugendlichen bewerten zu können.<sup>2</sup>

### Wo stehen wir heute?

### Was sind für Sie die dringlichsten nächsten Schritte bzw. Aufgaben?

Simone Naphegyi: Dass Sprache ein wichtiger Schlüssel für Bildungserfolg ist, scheint inzwischen auf allen Ebenen des schulischen Systems angekommen zu sein; ebenso die Tatsache, dass die sprachliche Bildung insgesamt nicht Aufgabe einer einzelnen Lehrperson bzw. Deutsch[förder]lehrperson sein darf, wenn sie erfolgreich sein soll. Was die Unterstützungsmaßnahmen für die Lehrpersonen betrifft, so hat sich im Hinblick auf die schulische Eingliederung von ukrainischen Lernenden jetzt gezeigt, dass in den letzten Jahren schon viel aufgebaut worden ist, auf das innerhalb kürzester Zeit zugegriffen werden konnte. Innerhalb der ersten beiden Monate nach der Invasion Russlands gab es zahlreiche Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, die größtenteils digital angeboten wurden. In dieser Situation kamen die strukturellen Entwicklungen der letzten Jahre zum Themenbereich sprachliche Bildung und Deutschförderung positiv zum Vorschein. Die Verknüpfung dieser Entwicklungen mit dem Einsatz digitaler Medien erweist sich als sehr nutzbringend.

Wenn ich noch einmal auf das Modell der „5 Bausteine“ zurückkommen kann, das ja gerade diese umfassende und vernetzte sprachliche Bildung im Fokus hat, dann wäre es meines Erachtens notwendig, dass sich Schulteams im Rahmen der Schul- und Unterrichtsentwicklung intensiv darüber austauschen, wie ihre Lernenden – auch unter Einbezug der Mehrsprachigkeit – Schritt für Schritt an die Bildungssprache herangeführt werden können. Aus der Forschung wissen wir, dass Schulleitungen in diesem Zusammenhang eine Schlüsselposition einnehmen. Regelmäßige Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten zum Thema sprachliche Bildung auch für Schulleitungen bzw. ganze Schulteams wären hier meines Erachtens sehr wichtig. Neben der innerschulischen scheint mir hier aber auch die außerschulische Kooperation (Eltern, Vereine, Jugendwerkstätten etc.) sehr wesentlich zu sein, wenn es darum geht, dass mehrsprachig aufwachsende Lernende ihre gesamtsprachlichen Kompetenzen ausbauen können. Ein afrikanisches Sprichwort sagt: „Es braucht ein ganzes Dorf, um ein Kind zu erziehen.“ Ich meine, dieser Gedanke lässt sich auch auf die Begleitung der sprachlichen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen übertragen.



<sup>2</sup> Eine Evaluierung der Deutschförderklassen ist laut Regierungsprogramm geplant.



**Koordinationsstellen für Asyl- und  
Flüchtlingwesen in Vorarlbergs Regionen  
und Gemeinden:** die Entwicklung dieser  
neuen Struktur und eine Reflexion  
der Erfahrungen der ersten fünf Jahre

1_ Einleitung	81
2_ Der Aufbau und die Entwicklung der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen	82
3_ Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Arbeitsweisen	88
4_ Ein Versuch, die Wirkung der Koordinationsstellen einzuordnen	91
5_ Analyse und Optimierungspotenziale	96
6_ Abschließende Überlegungen	99



**Für die Bereitstellung von Informationen, die Bereitschaft zur Reflexion über die gemachten Erfahrungen und die zahlreichen Kommentare zu diesem Beitrag möchten wir uns herzlich bedanken bei (in alphabetischer Reihenfolge):**

Oliver Christof (Vorarlberger Gemeindeverband), Eva-Maria Hochhauser-Gams (Regio Im Walgau), Andrea Hollenstein (Koordinationsstelle für Asyl- und Flüchtlingswesen, Marktgemeinde Lustenau), Carmen Nardelli (Land Vorarlberg, Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten), Margot Pires (Koordinationsstelle für Asyl- und Flüchtlingswesen, Region Vorderland), Silke Ritter (Koordinationsstelle für Asyl- und Flüchtlingswesen, Region Bregenzerwald), Michael Tinkhauser (Vorarlberger Gemeindeverband) und Alexandra Toggenburg (Koordinationsstelle für Asyl- und Flüchtlingswesen, Vorarlberg Süd).



## 1\_ Einleitung

Die Jahre 2015 und 2016 waren von einem starken Zuzug von Schutzsuchenden nach Europa und auch nach Österreich geprägt. Damit kam auch eine große Anzahl von Asylwerber\*innen für die Unterbringung während des Asylverfahrens nach Vorarlberg. So wurden im Jahr 2015 in etwa 4600 Personen in Vorarlberg im Rahmen der Grundversorgung betreut und im Jahr 2016 in etwa 5200 Personen.<sup>1</sup> Das Land Vorarlberg verfolgte dabei gemeinsam mit Vorarlbergs Gemeinden die Strategie, diese Menschen während des Asylverfahrens nicht an wenigen Orten in großer Zahl unterzubringen, sondern möglichst in allen 96 Gemeinden Unterkünfte zu schaffen. Über die Vorarlberger Landesgrenzen hinaus wurde in diesem Zusammenhang das vom damaligen Landesrat für Integration Erich Schwärzler gesteckte Ziel bekannt, bis Weihnachten 2015 in jeder Gemeinde Geflüchtete unterzubringen, das auch vom damaligen Präsidenten des Vorarlberger Gemeindeverbandes Harald Köhlmeier unterstützt wurde. Neben der damit verbundenen Wohnraumbeschaffung stellten sich für die Städte und Gemeinden also schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt, d. h. zu Beginn der Asylverfahren, die Fragen, wie diese neu Zugezogenen bei der sozialen Integration in der Gemeinde unterstützt werden können und was es braucht, damit die Regelsysteme vor Ort (z.B. Kommunalverwaltungen, Kindergärten, Schulen etc.) die damit verbundenen Herausforderungen gut bewältigen können. Zur Unterstützung dieser Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene beschloss das Kuratorium des Sozialfonds im Frühjahr 2016 die Finanzierung von Flüchtlingskoordinationsstellen auf regionaler bzw. auf kommunaler Ebene. Im Verlauf der letzten fünf Jahre haben viele der Personen, die 2015/2016 als Asylwerber\*innen zugewandert waren, ein Bleiberecht erhalten. Anfang 2020 lebten ca. 6000 Menschen mit Staatsbürgerschaften aus den Hauptherkunftsländern von Geflüchteten<sup>2</sup> in Vorarlberg. Die ab 2016 eingerichteten Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen unterstützen die längerfristige Integration dieser Menschen.

Dieser Beitrag beschreibt die Entstehung dieser neuen Struktur der kommunalen bzw. regionalen Integrationsarbeit, ihre Zuständigkeiten und die Umsetzung dieser Aufgaben in der Praxis. Er analysiert die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Arbeitsweisen der Stellen und stellt ausgehend von der Fachliteratur Thesen zur ihren Wirkungen auf. Abschließend werden die Fragen behandelt, was aus der Perspektive von okay.zusammen leben – basierend auf der Beobachtung der Entwicklung von regionalen Strukturen der Integrationsarbeit in anderen Bundesländern oder im deutschsprachigen Raum sowie auf Fachliteratur – wesentliche Aufgaben einer solchen Struktur in jenen Zeiten sind, die nicht von einem starken Zuzug von Geflüchteten geprägt sind, und wie viel überregionale Steuerung eine solche Struktur benötigt, um gemeinsame landesweite Mindeststandards in der Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene sicherzustellen.

<sup>1</sup> Daten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung.

<sup>2</sup> Personen mit Staatsbürgerschaften der folgenden Länder: Afghanistan, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien; vgl. Bevölkerungsstatistik des Amtes der Vorarlberger Landesregierung.



## 2\_ Der Aufbau und die Entwicklung der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen

### 2.1 „Alte“ und „neue“ Strukturen zur Unterstützung von kommunaler Integrationsarbeit

Mit dem Sozialfonds finanzieren das Land Vorarlberg und die Vorarlberger Gemeinden seit 1997 gemeinsam die Kosten der Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe, der Integrationshilfe für Menschen mit Beeinträchtigung und der Jugendwohlfahrt. Das Kuratorium des Sozialfonds, bestehend aus Vertreter\*innen der Landesregierung und der Gemeinden, beschloss im März 2016 die Finanzierung von Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen in Regionen bzw. in Städten und größeren Gemeinden. Diese Koordinationsstellen arbeiten seither entweder als regionale Struktur gemeindeübergreifend (bspw. Region Vorderland) oder als Fachpersonen bzw. Fachstellen in der Verwaltung von Städten oder größeren Gemeinden (bspw. Marktgemeinde Lustenau). Die Finanzierung dieser Flüchtlingskoordinationsstellen über den Sozialfonds wurde zuerst bis Ende des Jahres 2018 bewilligt und in einem zweiten Schritt bis Ende des Jahres 2021 verlängert.

In den meisten größeren Gemeinden und Städten in Vorarlberg konnten diese „neuen“ Stellen an bereits bestehende Verwaltungsstrukturen für die kommunale Integrationsarbeit andocken: In größeren Kommunen gab es bereits vor der Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 in Gemeinde- bzw. Stadt-Politik und -Verwaltung für das Thema Integration zuständige Stellen. Diese „älteren“ Strukturen sind häufig im Anschluss an die Integrationsleitbildprozesse der sogenannten Nullerjahre entstanden.<sup>3</sup> Aber auch angestoßen durch andere Entwicklungen und Prozesse<sup>4</sup> wurden im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte Wissen und Kompetenzen zum Thema Integration auf Gemeindeebene aufgebaut, Integrationsausschüsse wurden eingerichtet und Projekte wurden umgesetzt. Auch war bspw. „Integration in den Gemeinden“, gestartet gleich nach Gründung von okay.zusammen leben Anfang der Nullerjahre, über viele Jahre ein Schwerpunktprogramm der Projektstelle. Das Ziel war, die kommunale Ebene für eine nachhaltige Integrationsarbeit zu sensibilisieren und sowohl den Aufbau von Strukturen wie auch konkrete Projektarbeit vor Ort zu unterstützen. Kurz gesagt: Im Jahr 2015 war bereits in vielen Vorarlberger Gemeinden Kompetenz vorhanden, ebenso wie ein Bewusstsein dafür, welche Gestaltungsmöglichkeiten es im Integrationsbereich auf Gemeindeebene gibt. Nicht nur, aber gerade auch in kleineren Gemeinden mangelte es aber häufig an Ressourcen für die Umsetzung, oder diese hing stark vom (ehrenamtlichen) Engagement Einzelner ab, was insbesondere die Stabilität und Nachhaltigkeit der Arbeit beeinträchtigte.

3 Die Stadt Dornbirn erarbeitete ab 2001 als erste Stadt Österreichs ein Integrationsleitbild. Viele Vorarlberger Gemeinden und Regionen folgten in den darauffolgenden Jahren diesem Beispiel: <https://www.okay-line.at/Wissen/integrationspolitische-strukturen-in-vorarlberg/leitbilder-und-evaluierungsberichte.html>.

4 Beispielsweise seit 2011 durch die lokalen Sprachfördernetzwerke im Programm „Netzwerk mehr Sprache“ von okay.zusammen leben: <https://www.okay-line.at/okay-programme/netzwerk-mehr-sprache/>.





Strukturell neu war 2016 mit der Einrichtung der Flüchtlingskoordinationsstellen eine ausdrückliche gemeindeübergreifende Verankerung einer Zuständigkeit für Integration (mit einem Fokus auf Geflüchtete) in Regionen, die von kleinen Gemeinden geprägt sind. Darüber hinaus waren mit der Einrichtung der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen fortan mehr Personalressourcen für die kommunale Integrationsarbeit vorhanden sowie eine beinahe flächendeckende Struktur mit grob definierten gemeinsamen Aufgaben, die auch für eine Koordinationsstruktur für kommunale und regionale Integrationsarbeit sorgte, die ein paar Jahre recht stabil war. Im Laufe des Jahres 2016 wurden diese neuen Stellen landesweit aufgebaut. Gab es in größeren Kommunen bereits vorher in der Verwaltung für das Integrationsthema Zuständige, wurde die Funktion der Flüchtlingskoordinationsstelle entweder von diesen Personen in „Personalunion“ übernommen und mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet (bspw. in Hohenems und in Götzis), oder es wurde eine neue Stelle ergänzend zur\* zum bestehenden Integrationsbeauftragten geschaffen (bspw. in Dornbirn, Bregenz, Lustenau oder Feldkirch). Waren vorab keine hauptamtlichen Strukturen für Integration in den Verwaltungen vorhanden, entstanden neue Stellen. Im Fall einer gemeindeübergreifenden Zuständigkeit wurden diese neuen Stellen häufig bei bestehenden gemeindeübergreifenden Strukturen angesiedelt (bspw. beim Sozialsprengel Raum Bludenz oder beim Regionalmanagement Bregenzerwald).

In den Jahren 2015 und 2016 wurden in folgenden Städten, Gemeinden und Regionen Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen eingerichtet:

<b>Städte/Gemeinden</b>
Stadt Bregenz
Stadt Dornbirn
Stadt Feldkirch
Marktgemeinde Hard
Stadt Hohenems
Marktgemeinde Lustenau
<b>Regionen</b>
Region amKumma
Region Bludenz, Brand, Walgau
Region Bregenzerwald
Region Klostertal, Arlberg, Montafon, Großes Walsertal
Region Rheindelta
Region Vorderland

Damit deckte und deckt diese Zuständigkeitsstruktur alle Gemeinden in Vorarlberg ab, mit Ausnahme der Hofsteig-Gemeinden Lauterach, Schwarzach und Wolfurt sowie der Gemeinden Eichenberg, Hohenweiler, Hörbranz, Lochau und Möggers im Leiblachtal.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Die Koordinationsstelle der Stadt Bregenz hielt bzw. hält laut Auskunft von O. Christof vom Vorarlberger Gemeindeverband zu den Gemeinden im Leiblachtals Kontakt (E-Mail-Korrespondenz vom 14.1.2021).

## 2.2 Die inhaltliche Steuerung der Koordinationsstellen sowie der überregionale Austausch

Die grobe Ausrichtung der Tätigkeiten der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen wurden von 2016 bis 2019 in einem Gremium, bestehend aus der für Asyl verantwortlichen Landesrätin, dem für Integration verantwortlichen Landesrat, einem Vizepräsidenten des Vorarlberger Gemeindeverbands und deren fachlichen Mitarbeiter\*innen, fixiert. Die Arbeitsschwerpunkte der Koordinationsstellen wurden bis Ende 2019 jährlich von einem Gremium festgelegt, das die inhaltliche Leitung der Koordinationsstellen innehatte. Das Gremium bestand aus Vertreter\*innen des Landes Vorarlberg und des Vorarlberger Gemeindeverbands, den Sozialplaner\*innen größerer Kommunen, den Leiter\*innen der involvierten Regionalmanagements und der Geschäftsführung von okay.zusammen leben. Dieses Gremium wurde vom Vorarlberger Gemeindeverband einberufen und geleitet.

Die Auslegung dieser Aufgaben und Schwerpunkte – mit welchem Ausmaß sich die Koordinator\*innen welchen Zuständigkeiten widmen, wie ein Schwerpunkt umgesetzt wird etc. – oblag und obliegt den Koordinationsstellen zu weiten Teilen selbst. Nur bei einzelnen landesweit umgesetzten Projekten gab es gemeinsame Vorgaben und eng akkordierte Vorgehensweisen (z.B. bei der zweimal durchgeführten Befragung von geflüchteten Frauen, die zum Befragungszeitpunkt die Mindestsicherung bezogen). So entwickelten sich unterschiedliche Fokusse und Akzente, die sich wohl u. a. an den vor Ort wahrgenommenen bzw. artikulierten Bedarfen sowie an den Profilen der Koordinator\*innen orientierten. Einzelne Akteur\*innen setzten sich wiederholt für eine stärker landesweite inhaltliche Steuerung der Koordinationsstellen ein, allerdings konnte sich eine solche bislang nicht etablieren.

Um den Austausch zwischen all jenen Akteuren zu gewährleisten, die in die Erstaufnahme von Geflüchteten in Gemeinden involviert waren, berief der Vorarlberger Gemeindeverband ab 2015 Sitzungen ein, an denen auch Fachinstitutionen (wie die Caritas) teilnahmen. Mit der Einrichtung der Flüchtlingskoordinationsstellen entwickelte sich unter diesen Stellen eine eigene Vernetzungsstruktur: Von 2016 bis Ende 2019 trafen sich die Koordinator\*innen in regelmäßigen Abständen (in etwa alle sechs Wochen) zu Austauschsitzen („Jours fixes“), die vom Vorarlberger Gemeindeverband und vom Flüchtlingskoordinator des Landes Vorarlberg begleitet wurden.

Auch die Entwicklungspartnerschaft „Integrationsbegleitung für bleibeberechtigte Flüchtlinge im längerfristigen Integrationsprozess“ (2016/2017)<sup>6</sup> trug unter anderem dazu bei, bei den Koordinationsstellen ein gemeinsames Bild davon zu schaffen, welche Aufgaben im Sinne einer „Integrationsbegleitung“ mit dem Ankommen in der Wohngemeinde (nach dem Erhalt des Bleiberechts und dem Auszug aus den Grund-

<sup>6</sup> Entwicklungspartnerschaft „Integrationsbegleitung“: geleitet von der Vorarlberger Landesregierung und vom Vorarlberger Gemeindeverband, konzipiert und begleitet von okay.zusammen leben, umgesetzt gemeinsam mit den Flüchtlingskoordinator\*innen.



versorgungsquartieren) verbunden sind und welche Rolle die Koordinationsstellen dabei einnehmen können.<sup>7</sup>

## 2.3 Ganz konkret: die Aufgaben der Flüchtlingskoordinator\*innen in der Praxis

Welche Aufgaben haben die Koordinator\*innen für Asyl- und Flüchtlingswesen nun ganz konkret im ihrem Alltag erledigt? Darüber geben die Tätigkeitsberichte der Koordinationsstellen und die Protokolle aus unterschiedlichen Settings, in denen die Koordinator\*innen über ihre Arbeit berichteten, Aufschluss.<sup>8</sup> Diese Tätigkeiten lassen sich entlang der „Zielgruppen“, an die sie sich richten, beschreiben: Geflüchtete, freiwillig Engagierte, Kommunalpolitik und -verwaltung, Fachinstitutionen, Unternehmen sowie die bereits länger ansässige Bevölkerung und ihre Vereine.

### Geflüchtete

Die Koordinationsstellen waren bzw. sind Ansprechpartner für Geflüchtete selbst. Sie stellen ihnen Informationen (im Sinne von Orientierungswissen), Beratung und teilweise auch eine längerfristige individuelle Begleitung zur Verfügung. Beispielsweise unterstützen sie die Geflüchteten bei der Organisation eines Deutschkurs-Besuchs, erklären Behördenschreiben, unterstützen beim Ausfüllen von Formularen oder bei der Suche nach Wohnraum, Praktikums-, Lehr- und Arbeitsstellen, begleiten punktuell beim Aufsuchen anderer Fachstellen und Institutionen usw. Neben diesen Beratungs- und Begleitaktivitäten haben die Koordinationsstellen auch eine Vielzahl von Projekten konzipiert und umgesetzt, die sich an Geflüchtete richten: Beispiele dafür sind Fahrradkurse oder begleitete, niedrighschwellige Lernorte. Darüber hinaus wurden zweimal geflüchtete Frauen, die die Mindestsicherung bezogen, landesweit von den Koordinationsstellen befragt, um Informationen über die Lebenssituationen und Unterstützungsbedarfe dieser Frauen zu generieren und darauf aufbauend Angebote für sie zu entwickeln.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Für Details vgl. Schlusspapier der Entwicklungspartnerschaft „Integrationsbegleitung für bleibeberechtigte Flüchtlinge im längerfristigen Integrationsprozess“ inkl. Empfehlungen für eine zeitnahe Umsetzung, Handlungsfeld „Soziale Integration in die Wohngemeinde“ (Auf Nachfrage bei okay.zusammen leben erhältlich).

<sup>8</sup> Folgende Quellen wurden für die nachfolgende Beschreibung herangezogen: Protokoll der zweiten Sitzung der Entwicklungspartnerschaft zum Thema „Integrationsbegleitung für bleibeberechtigte Flüchtlinge im längerfristigen Integrationsprozess“ am 13.12.2016; Tätigkeitsbericht Flüchtlingskoordinator\*innen vom 11. April 2018; Tätigkeitsbericht Fachstelle Zusammen.Leben 2019 (Marktgemeinde Lustenau); Protokoll zu einem Fokusgespräch mit Ritter S. und Hochhauser-Gams E. M. am 15.12.2019.

<sup>9</sup> Obwohl die Koordinationsstellen primär eingerichtet wurden, um die Integrationsprozesse von Bleibeberechtigten zu unterstützen, dienten bzw. dienen viele ihrer Tätigkeiten auch den Asylwerber\*innen, die in den Gemeinden und Städten untergebracht waren bzw. sind – denn auch während des Asylverfahren haben diese Menschen Bedarf an Begegnungsmöglichkeiten, benötigen manche geflüchtete Kinder Unterstützung in schulischen Belangen etc.



## **In der Integrationsbegleitung freiwillig Engagierte**

Die Koordination und die Unterstützung des freiwilligen Engagements war eine zentrale Tätigkeit der Flüchtlingskoordinator\*innen. Dies umfasste bspw. das „Zusammenführen“ von Geflüchteten mit Freiwilligen, die ihre Zeit zur Verfügung stellten, die Begleitung von ehrenamtlich Engagierten bei der Umsetzung von Projekten wie Kochgruppen, Deutschlern-Treffs, Begegnungscafés u. Ä., Intervisions- und Reflexionsmöglichkeiten für Freiwillige im Rahmen von Einzelgesprächen und Weiterbildungen, die Organisation von Danke-Veranstaltungen u. v. a. m.

## **Politik und Verwaltungen von Städten und Gemeinden**

Der Aufbau von Wissen und Kompetenzen rund um Zuwanderung und Integrationsprozesse bei Gemeindepolitik und -verwaltung war bzw. ist eine der Aufgaben der Koordinationsstellen. Dies erfolgt bspw. durch die Weitergabe von Orientierungswissen zu Integrationsangeboten, -pfaden und Zuständigkeiten, durch die Beratung und Begleitung von Kommunen bei der Fallarbeit und die teilweise Entlastung der Kommunalverwaltung durch die „Übernahme“ der Fallarbeit, durch die Unterstützung bei der Konzeption und Umsetzung von Projekten sowie durch die Vernetzung von Gemeinden.<sup>10</sup>

## **Fachinstitutionen der sogenannten Regelsysteme**

Auch die Vernetzung und die Abstimmung mit Fachinstitutionen der „Regelsysteme“ waren bzw. sind eine zentrale Aufgabe der Koordinationsstellen. Dazu zählen bspw. die fallbezogene Beratung von Schulen und Kindergärten vor Ort und die gemeinsame Umsetzung von Projekten wie Elternbildungsangeboten, aber auch die Abstimmung mit landesweit tätigen Einrichtungen. Zu Beginn der Tätigkeit der Koordinator\*innen umfasste dies auch sehr stark die Abstimmung mit jenen Organisationen, die für die Erbringung von Leistungen im Rahmen der Grundversorgung zuständig waren bzw. sind (bspw. Caritas, Rotes Kreuz, ORS). Ziel dabei war die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten sowie die Abstimmung der Angebote auf den jeweiligen regionalen bzw. kommunalen Kontext (bspw. Erhebung des Bedarfs an Deutschkursen mit Kinderbetreuung).

## **Unternehmen**

Mittels der Kontaktpflege zu Betrieben unterstützen die Koordinationsstellen Geflüchtete bei der Suche nach Praktikumsstellen, Ausbildungsplätzen und Jobs. Sie standen bzw. stehen aber auch Unternehmen zur Verfügung, wenn diese Unterstützungsmaßnahmen bei der Integration von Geflüchteten in ihre Betriebe benötigen (bspw. bei der Suche nach begleitenden Deutschkursangeboten).



<sup>10</sup> Manche Koordinationsstellen unterstützten die Städte und Gemeinden auch intensiv bei der Bereitstellung von sogenannten Integrationstätigkeiten (dem Nachfolgemodell der Nachbarschaftshilfe der Caritas), die Asylwerber\*innen eine bezahlte Beschäftigung für einige Stunden pro Monat ermöglichen.

## Die bereits länger ansässige Bevölkerung und ihre Vereine

Die bereits länger ansässige Bevölkerung, die nicht über eine ehrenamtliche Integrationsbegleitung in Kontakt mit Geflüchteten steht, ist ebenfalls eine Zielgruppe der Arbeit der Flüchtlingskoordinationsstellen: Die Koordinator\*innen stehen diesen Menschen für individuelle Fragen rund um Asyl und Integration zur Verfügung und organisieren teils auch öffentliche Veranstaltungen, um das Zusammenleben in Vielfalt zu thematisieren oder um Sensibilität für unterschiedliche Lebensrealitäten zu schaffen (wie bspw. Ausstellungen, Vorträge oder sogenannte Märkte der Kulturen). Insbesondere während des starken Zuzugs von Schutzsuchenden in den Jahren 2015/16 wurde von den Koordinationsstellen viel Informations- und Aufklärungsarbeit geleistet. Aber auch Vereine (vom Fußballverein bis zur Moscheegemeinde), die ihre Angebote für Geflüchtete öffnen, wurden bzw. werden beraten und begleitet.



## 2.4 Die Aufgaben der Koordinationsstellen in Zeiten der Covid-19-Krise

Welche Funktion hatten die Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen in jener Phase der Coronakrise, in der im Frühjahr 2020 Ausgangsbeschränkungen in Kraft traten, Kindergärten und Schulen geschlossen wurden und das öffentliche Leben aufs Wesentliche beschränkt wurde? Die Flüchtlingskoordinator\*innen berichten, dass ihre Arbeit in der ersten Phase des Lockdowns stark auf die Weitergabe von (mehrsprachigen) Informationen zum Gesundheitsverhalten und zu den geltenden Beschränkungen fokussiert war. Auch individuelle Anfragen, die sich auf den Umgang mit Covid-19 bezogen, wurden von Geflüchteten an sie herangetragen. Die Koordinationsstellen nahmen zudem eine verstärkte Nachfrage nach der Erklärung von Bescheiden sowie nach der Unterstützung beim Ausfüllen von Anträgen u. Ä. wahr (möglicherweise, weil viele Behörden ihren persönlichen Parteienverkehr eingestellt oder stark beschränkt hatten). Dass diese individuelle Informationsweitergabe, Beratung und Unterstützung auch in der schwierigen Phase des Lockdowns möglich waren, führen die Koordinator\*innen maßgeblich darauf zurück, dass sie in den Jahren zuvor intensiv am Aufbau von Netzwerken (zu Geflüchteten, aber auch zu anderen Institutionen und Vereinen) gearbeitet hatten und sie diese etablierten Beziehungen in der Krise nutzen konnten. Dies war für sie u. a. dafür wesentlich, um dringende Empfehlungen und Verhaltensvorschriften an jene Personen zu bringen, die über etablierte deutschsprachige Medien kaum erreicht werden.

Im Verlauf des ersten Lockdowns wurden von den Koordinationsstellen zahlreiche Ad-hoc-Angebote entwickelt bzw. bestehende Angebote adaptiert, um insbesondere im Bereich der Lernunterstützung einen Beitrag leisten zu können, bspw. eine digitale Lernunterstützung für Schulkinder durch Ehrenamtliche in der Region Vorderland, die Umstellung von niedrigschwelligen Frauensprachkursen auf Fernlernen in der Markt-gemeinde Lustenau oder die Möglichkeit, Schulunterlagen der Kinder ausdrucken zu lassen, in Hard. Und auch in der Phase des „Wiederhochfahrens“ nach dem ersten Lock-down legten zahlreiche Koordinationsstellen ein besonderes Augenmerk auf Kinder und Jugendliche, die durch die langen Schulschließungen Gefahr liefen, zurückzufallen bzw.

den Anschluss zu verlieren, indem sie bspw. in Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten des Landes Vorarlberg die Sommerschulen zur Unterstützung des Deutscherwerbs bei Eltern bewarben und auch nachgehend dafür Sorge trugen, dass die Eltern gut informiert waren und ihre Kindern dafür anmeldeten.<sup>11</sup>

Eine aktuelle Studie der Fachhochschule Kärnten weist zudem darauf hin, dass zahlreiche Gemeinden und Städte für die Bewältigung der Coronakrise jene Strukturen reaktiviert bzw. genutzt haben, die sie zur Bewältigung der Fluchtmigration in den Jahren 2015/2016 aufgebaut hatten. So gab in einer Befragung mehr als die Hälfte von insgesamt 92 Kommunen und Bezirken an, in der Coronakrise jene Netzwerke mit Ehrenamtlichen bzw. mit ändern Ämtern reaktiviert zu haben, die für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten entstanden sind.<sup>12</sup> Solche Beispiele sind uns auch in Vorarlberg bekannt: So waren in der Stadt Bregenz und in der Marktgemeinde Lustenau bspw. jene Personen für die Organisation der Nachbarschaftshilfe bzw. von Botendiensten zuständig, bei denen auch die Zuständigkeit für die Flüchtlingsintegration lagen; begründet wurde dies u. a. mit deren Erfahrung in der Arbeit mit Ehrenamtlichen.



## 2.5 Eingeworbene Drittmittel, Anerkennungen und Preise

Manche Koordinationsstellen haben sich in den vergangenen Jahren auch stark darum bemüht, Drittmittel einzuwerben. Wiederholt ist es Koordinator\*innen gelungen, über österreichische oder europäische Fonds oder über private Stiftungen zusätzliche Mittel für die Integrationsarbeit auf Gemeindeebene zu erhalten (bspw. das Projekt „Integration TO GO – Aufsuchende Integrationsberatung für Frauen im Vorderland“). Mehrfach wurden die Koordinationsstellen oder die von ihnen umgesetzten Projekte ausgezeichnet.

## 3\_ Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Arbeitsweisen

Bis 2019 wurden jährlich jeweils gegen Jahresende in einem Gremium die Arbeitsschwerpunkte der Koordinator\*innen für das darauffolgende Jahr festgelegt. Eine darüber hinausgehende gemeinsame inhaltliche Steuerung der Koordinationsstellen fand nur punktuell statt. Dadurch hatten und haben die Koordinator\*innen bei Ausgestaltung dieser Zuständigkeiten und Schwerpunkte eine hohe Flexibilität. So haben sich in der Vergangenheit Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Arbeitsweisen der Koordinationsstellen entwickelt. Diese werden in den nachfolgenden Absätzen skizziert.

11 Ergebnisse einer telefonischen Befragung ausgewählter Koordinator\*innen Mitte April 2020 sowie einer schriftlichen Befragung aller Koordinationsstellen zwischen Mitte Mai und Mitte Juni 2020.

12 Vgl. Schomaker, R. et al. (2020): Betroffenheit und Reaktionen der österreichischen Kommunen in der Covid-19-Pandemie, Working Paper Nr. 6, FH Kärnten.



### 3.1 Kommunale vs. regionale Arbeitsweisen?

Naheliegender wäre es zu vermuten, dass sich deutliche Unterschiede in den Tätigkeiten regionaler und kommunaler Stellen zeigen, indem bspw. regionale Koordinationsstellen stärker die Gemeindeverwaltungen unterstützen und beraten und kommunale Koordinationsstellen stärker direkt mit Geflüchteten in Kontakt sind. Interessanterweise bestätigt sich diese Vermutung nicht: Einerseits finden sich sowohl unter den regionalen als auch unter den kommunalen Koordinationsstellen solche, die sehr stark mit Einheiten der Gemeindeverwaltung(en) zusammen arbeiten (im Sinne von „Integration als Querschnittsaufgabe“) oder einen sehr starken direkten Kontakt zu Geflüchteten pflegen; andererseits haben sich bei manchen Koordinationsstellen die Schwerpunkte im Verlauf der letzten vier Jahre auch in die eine oder andere Richtung verlagert. So berichtete uns bspw. die Flüchtlingskoordinatorin einer Region, dass sie zu Beginn ihrer Tätigkeit im Jahr 2016 sehr stark Gemeinden beraten hat, damit diese selbst auf die Unterstützungsbedarfe von Geflüchteten reagieren können; drei Jahre später berate sie als Koordinatorin hingegen viel stärker direkt Geflüchtete. Eine Koordinatorin aus einer größeren Gemeinde berichtete uns hingegen von der gegenteiligen Entwicklung, nämlich dass sie anderen Abteilungen inzwischen weniger Geflüchtete mit ihren Anliegen „abnimmt“, sondern deutlich stärker verwaltungsintern vernetzt arbeitet.<sup>13</sup>



### 3.2 Die großen gemeinsamen Nenner

Wenngleich sich die Arbeitsschwerpunkte und Arbeitsweisen zwischen den Koordinationsstellen unterscheiden und es teilweise auch in den letzten Jahren zu Veränderungen kam, gibt es Tätigkeiten, die einen wesentlichen Bestandteil des Alltags aller Koordinationsstellen ausmachen:

- die Beratung von Geflüchteten in unterschiedlicher Intensität (von Vermittlung an andere Stellen bis zur Fallführung im Sinne eines Case-Managements) sowie die Initiierung und Umsetzung von Projekten, die sich an Geflüchtete richten;
- die Unterstützung des freiwilligen Engagements von der Rekrutierung über die Koordinierung und die Unterstützung (in logistischen Fragen bis hin zu Weiterbildungen und Intervisionsgesprächen);
- die vernetzte Arbeit mit Fachabteilungen der Gemeindeverwaltung(en) und „Regelsystemen“ vor Ort (wie bspw. Bildungseinrichtungen);
- die Funktion als Informationsdrehscheibe innerhalb der Gemeinden, zwischen Gemeinden, zwischen Gemeinden und Land sowie zwischen Gemeinden und Fachinstitutionen (Caritas, Erwachsenenbildung, okay.zusammen leben usw.).

<sup>13</sup> Notizen aus Gesprächen mit zwei Koordinator\*innen im Dezember 2019 und im April 2020.

### 3.3 Schwerpunkte einzelner Koordinationsstellen oder Trends für die Zukunft?

Neben den eben genannten Tätigkeiten, die in allen Koordinationsstellen ein wesentlicher Teil der Arbeit sind, gibt es auch inhaltliche Schwerpunkte, die in manchen Koordinationsstellen stark verankert sind und in anderen nur sehr wenig. Dabei könnte es sich um Zufallsprodukte handeln, die sich bspw. aus den Qualifikationen der Koordinator\*innen, den gewachsenen Strukturen oder den Initiativen vor Ort ergeben. Da sich bei zwei Aspekten allerdings auch gewisse Trends ablesen lassen, werden diese hier etwas ausführlicher beschrieben:

#### **Andere Zuwanderungsgruppen als Zielgruppen der Arbeit**

In manchen Koordinationsstellen waren die Agenden im Bereich der Flüchtlingsintegration bereits ab 2016 eng mit anderen kommunalen Integrationsagenden verknüpft. Dies war in der Regel der Fall, wenn diese beiden Aufgabenbereiche in „Personalunion“ von einem bzw. einer Zuständigen übernommen wurden (bspw. in Hohenems und in Götzis). In anderen Kommunen wurden Aufgaben im Bereich der Flüchtlingsintegration personell getrennt, aber inhaltlich abgestimmt mit anderen Integrationsagenden bearbeitet (bspw. in Dornbirn und in Bregenz<sup>14</sup>). In Lustenau wurde mit der Finanzierung des Sozialfonds eine zusätzliche Person angestellt; die Aufgaben im Bereich der Flüchtlingsintegration wurden dennoch von Anfang an bewusst in die „Fachstelle Zusammen.Leben“ integriert. Dieses Anknüpfen an bestehende Strukturen der Integrationsarbeit war auf Ebene der Regionen nicht möglich, da es solche vor 2016 nicht gab (wie im Abschnitt „Alte‘ und ‚neue‘ Strukturen zur Unterstützung kommunaler Integrationsarbeit“ beschrieben). Aber auch bei den regionalen Koordinationsstellen lässt sich beobachten, dass ihre Arbeit zunehmend auch Zugewanderte, die nicht als Geflüchtete nach Vorarlberg kamen, in den Blick nimmt, bspw. in der Region Vorarlberg-Süd, wo seit April 2020 eine Sprechstunde in Türkisch angeboten wird, oder im Bregenzerwald, wo organisierte Deutschkurse auch Personen offenstanden, die für die Beschäftigung im Tourismus zugezogen waren.

#### **Bewusstseinsbildung bei der breiteren Bevölkerung und Dialog mit dieser**

Einzelne Koordinationsstellen sahen es schon sehr früh als eine ihrer Aufgaben, jene Teile der Bevölkerung, die sich nicht im Bereich der Flüchtlingsintegration engagierten, mit Angeboten – meist im Rahmen von Veranstaltungen – anzusprechen (bspw. in Lustenau). Häufig ging es bei solchen Veranstaltungen darum, die Diversität in der Bevölkerung sichtbar zu machen (bspw. bei Festen oder „Märkten der Kulturen“). Teilweise zielten Veranstaltungen auch darauf ab, Fragen des Zusammenlebens in Vielfalt zu diskutieren (bspw. im Rahmen von Gesprächs- und Diskussionsformaten). Bei manchen Koordinationsstellen hat sich diese proaktive Ansprache der sogenannten Mehrheitsbevölkerung erst in jüngerer Vergangenheit entwickelt (bspw. das Projekt „Weite Welt im Wald“ im Bregenzerwald im Jahr 2019). Von anderen Stellen wiederum wissen wir, dass Aktivitäten in diesem Feld ausdrücklich nicht als Aufgaben dieser Koordinationsstellen gesehen wurden.

14 Wobei es in Bregenz im Mai 2020 zu einer Zusammenführung bei einer Zuständigen kam.



Bei beiden hier beschriebenen Aspekten – bei der Zusammenführung der Flüchtlingsintegration mit der Integrationsarbeit, die die schon länger ansässigen Zuwanderungsgruppen im Fokus hat, sowie beim proaktiven Einbeziehen der nicht in der Flüchtlingsintegration engagierten und bereits länger ansässigen Bevölkerung – scheint es sich um Trends in der Arbeit der Koordinationsstellen zu handeln, die sich im letzten Jahr verstärkt haben.

## 4\_ Ein Versuch, die Wirkung der Koordinationsstellen einzuordnen



Wie ist die Integration der neu zugewanderten Geflüchteten in den letzten Jahren verlaufen und welchen Beitrag haben in Vorarlberg die Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen zu diesem Verlauf geleistet? Streng evaluationswissenschaftlich genommen ist der erste Teil dieser Frage natürlich leichter zu beantworten als der zweite. In den nachfolgenden Absätzen soll dennoch eine Annäherung an beide Aspekte versucht werden.

### 4.1 Empirische Befunde zum bisherigen Verlauf der Flüchtlingsintegration

Zur Bewertung, wie die Flüchtlingsintegration seit 2015 verlaufen ist, ist es naheliegend, sich jene Dimensionen von Integration anzusehen, die in der Fachdebatte gerade am Beginn von Integrationsprozessen als besonders bedeutsam erachtet werden: den Erwerb der Landessprache und die Erlangung von Selbsterhaltungsfähigkeit über die Arbeitsmarktintegration sowie mittelfristig die soziale Integration.

Zur Arbeitsmarktintegration liegen uns bundesweit und für Vorarlberg Daten vor, die für die Phase von Herbst 2015 bis März 2020 (also bis zur Coronakrise) die Bewertung zulassen, dass die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten gut vorangeschritten ist. Und zwar gut in dem Sinne, dass die Arbeitsmarktintegration ähnlich gut bzw. teilweise vermutlich sogar besser gelang als bei Menschen früherer Fluchtbewegungen.<sup>15</sup> So ist ein sehr häufig genannter Referenzwert die in Deutschland vor dem Jahr 2015 gemachte Erfahrung, dass drei Jahre nach Zuzug in etwa 35 Prozent der Geflüchteten in Beschäftigung sind und fünf Jahre nach Zuzug etwa 50 Prozent. Daten des AMS Österreich zeigen, dass die Arbeitsmarktintegration jener Geflüchteten, die über das Arbeitsmarktservice in Beschäftigung kommen, diesen vergangenen Erfahrungen aus Deutschland entsprechend gut verläuft: So waren von einer „AMS-Kontrollgruppe“ von Geflüchteten aus dem Jahr 2015 Anfang des Jahres 2020 47 Prozent in Beschäftigung; von einer

<sup>15</sup> Eine Zusammenfassung der Daten zur Arbeitsmarktintegration bis ins Frühjahr 2019 und Hinweise auf Referenzwerte aus der Vergangenheit finden sich in einer Präsentation von Manahl C. im Rahmen der Veranstaltung „Flüchtlingsintegration in der Forschung und in der Praxis“ (13.5.2019), verfügbar unter: <https://www.okay-line.at/file/656/cmanahl.pdf>; die im Text zitierten bundesweiten Zahlen vom Beginn des Jahres 2020 stammen aus dem Interview im Nachrichtenmagazin „Profil“: AMS-Chef Johannes Kopf: „Die Hacklerreglung ist falsch“, 9.1.2020, verfügbar unter: <https://www.profil.at/oesterreich/ams-chef-johannes-kopf-interview-11299410>.



zweiten „Kontrollgruppe“ von Geflüchteten aus dem Jahr 2016 waren es 43 Prozent und von einer „Kontrollgruppe“ aus dem Jahr 2017 waren es bereits 41 Prozent. Und eine österreichweite Unternehmensbefragung zeigt, dass Anfang des Jahres 2019 44 Prozent der in Vorarlberg befragten mittelständischen Unternehmen (nicht kapitalmarkt-orientierte Unternehmen mit 30 bis 2000 Mitarbeitenden) Geflüchtete beschäftigten (bundesweit lag dieser Anteil bei 19 Prozent).<sup>16</sup> Von Anfang 2015 bis Ende 2019 wurden in Vorarlberg ca. 7000 Deutschkursplätze für bleibeberechtigte Geflüchtete finanziert. Zusätzlich wurden ca. 10 000 Kursplätze für Asylwerber\*innen in Vorarlberg zur Verfügung gestellt.<sup>17</sup> Die Art und Weise, wie diese Kursplätze dokumentiert werden, lassen es zwar nicht zu, den Verlauf des Deutscherwerbs von Geflüchteten zu bewerten; die relativ gut verlaufende Arbeitsmarktintegration lässt allerdings vermuten, dass es vielen Geflüchteten gelungen ist, mithilfe der Deutschkurse und der Lernbegleitung durch Ehrenamtliche sowie durch Alltagskontakte ihre Deutschkenntnisse aufzubauen.

Leider gibt es in Vorarlberg keine Daten, die es ermöglichen, quantitativ zu beobachten, wie sich das Zusammenleben (bspw. soziale Kontakte oder auch zwischenmenschliche Irritationen oder Konflikte) zwischen schon länger ansässigen Personen und jenen Menschen, die 2015/2016 als Geflüchtete zugewandert sind, entwickelt (hat).<sup>18</sup> Dennoch lassen eine kontinuierliche Medienbeobachtung der Projektstelle okay.zusammen leben und unsere Vielzahl an Kontakten zu Integrationsakteur\*innen auf unterschiedlichen Ebenen wohl die Bewertung zu, dass sich viele der Sorgen und Befürchtungen, die zu Beginn der Fluchtmigration 2015 vor allem auch medial geäußert wurden, nicht bewahrt haben. So sehen wir bspw. auch die große Solidarität mit Geflüchteten, die sich in den „Sonntagsdemonstrationen“ der Jahre 2018/2019 gezeigt hat, und die positive öffentliche Resonanz dieser Bewegung gegenüber als Indizien dafür, dass das Zusammenleben überwiegend recht gut funktioniert.

Ausgehend von realistischen Vorstellungen dazu, wie die Integration von Geflüchteten in den ersten Jahren in Österreich und Vorarlberg voranschreiten wird, kann also anhand der verfügbaren Daten bis zum Frühjahr 2020 von einem positiven Verlauf gesprochen werden. Inwiefern die Coronakrise hier nachhaltig interveniert (speziell im Bereich der Beschäftigung), wird sich in den nächsten Monaten zeigen.

16 Vgl. Ernst & Young: Mittelstandsbarometer Österreich 2019. Befragungsergebnisse, verfügbar unter: <https://presse.ikp.at/news-ey-mittelstandsbarometer-oesterreich-2019?id=80023&menueid=2186&tab=4&l=deutsch>.

17 Da die Kurse während des Asylverfahrens und die Kurse für Bleibeberechtigte ein unterschiedliches Stundenausmaß haben, sind diese beiden Zahlen allerdings nicht direkt miteinander vergleichbar.

18 In den Bundesländern Tirol und Oberösterreich führte das Forschungsinstitut SORA wiederholt Befragungen durch, um die Stimmung der Bevölkerung zum Thema Flüchtlingsintegration (bzw. zu den Themen Zuwanderung und Integration im Allgemeinen) zu messen – in Tirol in den Jahren 2017 und 2019, in Oberösterreich in den Jahren 2016 und 2018. Vgl. SORA Institute for Social Research and Consulting: Migration & Integration, verfügbar unter: <https://www.sora.at/themen/migration-integration.html>.

## 4.2 Thesen aus der Steuerungsliteratur zur Wirkung der Koordinationsstellen

Welchen Beitrag die Koordinationsstellen zu der bislang recht erfolgreich verlaufenen Integration geflüchteter Menschen geleistet haben, können wir im Rahmen dieses Beitrags leider nicht auf der Basis empirisch zusammengetragener wissenschaftlicher Erkenntnisse bewerten. Da die Koordinationsstellen vor allem mittelbar wirken (z.B. über das „Matching“ von Ehrenamtlichen und Geflüchteten zu einem schnelleren Deutscherwerb beitragen, der in der Folge bspw. wiederum die Arbeitsaufnahme erleichtert), wäre es auch im Zuge einer wissenschaftlichen Evaluierung eine große Herausforderung, die Wirkung der Koordinationsstellen auf die Integrationsprozesse konkret zu beziffern. Wir versuchen daher über die Literatur zu einer erfolgreichen Steuerung von Integration auf Gemeindeebene eine Annäherung daran, welche wesentlichen Funktionen solche Stellen als „ein (zentrales) Rädchen im Getriebe“ bei der Gestaltung von Integrationsprozessen haben.

Im deutschsprachigen Raum beschäftigt sich die Fachdebatte der letzten 15 Jahre vermehrt mit der Frage, wie auf der Ebene von Städten und Gemeinden die vorhandenen Möglichkeiten, Integration zu fördern, bestmöglich genutzt werden können. Fachleute<sup>19</sup> sind sich darin einig, wie zahlreich die Handlungsmöglichkeiten sind, die sich vor Ort bieten. Denn gerade auf der Ebene von Städten und Gemeinden zeigt sich besonders gut, was der in der Integrationsarbeit viel strapazierte Begriff „Querschnittsmaterie“ bedeutet: Auf lokaler Ebene findet Integration in einem umfassenden Sinne statt bzw. kann proaktiv und auf breiter Basis gestaltet werden – in der Wohnanlage, bei der Freizeitgestaltung, in den Kinderbetreuungs- und Bildungsinstitutionen, in der Arbeitsstätte usw. Auf der lokalen Ebene kann es gelingen, Zugang zu Bevölkerungsgruppen aufzubauen und zu pflegen, die mit allgemeinen Angeboten generell nicht so gut erreichbar sind. Hier liegen also wichtige Netzwerkknotenpunkte, um diese Gruppen mit Angeboten und Informationen (wie bspw. auch 2020 während der Coronapandemie oder der Bewerbung der Sommerschulen) zu erreichen. Auf lokaler Ebene bieten sich die ersten Partizipationsmöglichkeiten, um an der neuen Gesellschaft aktiver teilzunehmen und erste gemeinschaftliche Verantwortung zu übernehmen (in Vereinen, Elterngruppen an Bildungsinstitutionen u. v. a. m.). Die politische Integration neuer Bevölkerungsgruppen beginnt<sup>20</sup> vielfach in Kommunen und entwickelt sich von dort auf die nächsten Ebenen. Alle diese Integrationsgelegenheiten sind auch mit vielfachen Gelegenheiten der gruppenübergreifenden Begegnung verbunden und damit wichtige Felder der sozialen Integration. Das Potenzial dieses Sozialraumes für die emotionale Integration zeigen die zahlreichen Studien zur zweiten Generation Zugewanderter, die belegen, dass sich auf lokaler Ebene früher bzw. am ehesten starke „neue“ Zugehörigkeitsgefühle

19 Vgl. u. a. Bertelsmann Stiftung, Bundesministerium für Inneres (Hrsg.) (2005): Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik (Kurzversion), Verlag Bertelsmann Stiftung; Gruber, M. (2013): Integration im ländlichen Raum. Ein Praxishandbuch, Innsbruck/Wien/Bozen: Studien Verlag; Schader Stiftung (Hrsg.) (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts.

20 Neben der Kommunalpolitik ist auch die politische Arbeitnehmer\*innenvertretung (Gewerkschaften, in Österreich auch die Arbeiterkammern) ein wichtiges Startfeld politischer Aktivitäten neuer (durch Zuwanderung hinzugekommener) Bevölkerungsgruppen.





entwickeln.<sup>21</sup> Auf Ebene von Gemeinden wird auch früh sichtbar, was gut oder weniger gut läuft. Es ist ein sensibler Raum für eine seismografische Beobachtung gesellschaftlicher Entwicklungen. Und es ist natürlich auch ein Raum, in dem die mit fortschreitenden Integrations- und Pluralisierungsprozessen verbundenen Irritationen und Konflikte auftreten können, diese damit aber auch früh aufgegriffen und im positiven Fall konstruktiv transformiert werden können. Das Potenzial dieses Sozialraumes für eine integrierende und integrative Gesellschaft hebt sich nicht von selbst: Es braucht Zuständigkeit, Verantwortlichkeit und stabile Ressourcen für das Tun – konkret: für die Arbeit kompetenter regionaler und kommunaler Fachstellen, wie sie auch in Vorarlberg in den letzten Jahren auf- und ausgebaut wurden. Koordination, Vernetzung, Zugangs- und Kontaktpflege, Sensibilisierung, Kompetenzvermittlung und Projektmanagement gelten in der Fachliteratur und in der Fachdebatte als die zentralen Charakteristika bzw. Aufgaben solcher kommunaler Integrationsfachstellen, um das Potenzial des kommunalen sozialen Raumes für die Integrationskraft einer Gesellschaft zu entfalten.<sup>22</sup>

Beispielsweise:

- das Bereitstellen von Fachwissen zum Thema Integration für ehrenamtliche Akteur\*innen, aber auch für Hauptamtliche unterschiedlicher Professionen (Lehrer\*innen etc.);
- die Funktion einer Informationsdrehscheibe im Hinblick auf Angebote, Zuständigkeiten, Prozedere etc. in einer ausdifferenzierten lokalen, regionalen und auch landesweiten Landschaft von Akteur\*innen;
- die kontinuierliche Vernetzung aller Integrationsakteur\*innen (insbesondere in den Bereichen Bildung, Arbeit, Soziales);
- die Kontaktpflege mit Migrant\*innenselbstorganisationen sowie die Initiierung eines gesamtgesellschaftlichen Dialogs;
- das Vorantreiben einer interkulturellen bzw. diversitätsorientierten Öffnung der Verwaltung (für „migrationsbedingte“ neue bzw. neu erscheinende Fragen, aber auch dahingehend, dass sich die gesellschaftliche Vielfalt mittelfristig in der Kommunalverwaltung widerspiegelt);
- die Weiterentwicklungen von identifizierten Aufgabenfeldern: über Zielsetzungen, Umsetzungskonzepte, eine entsprechende Ressourcenausstattung und ein Monitoring, ob die gesetzten Ziele auch erreicht werden;
- die Koordination von Integrationsausschüssen bzw. -beiräten.

Diese Aufgabenfelder spiegeln sich auch in der Beschreibung der Arbeit der Vorarlberger Flüchtlingskoordinator\*innen. Damit diese Aktivitäten einer Koordinationsstelle ihre Wirkung gut entfalten können, wird in der Fachliteratur auch auf zwei wesentliche Rahmenbedingungen hingewiesen:

21 Vgl. Grabherr, E., Burtscher, S. (2012): *Zweiheimisch als Normalität – zu identitären und kulturellen Dimensionen der Integration der 2. Generation in Vorarlberg*, TIES-Studie Vorarlberg, Papier 3, verfügbar unter: <https://www.okay-line.at/okay-programme/ties-vorarlberg-studie-zur-integration-der-zweiten-generation/erkenntnisse-zu-integrationsprozessen-in-vorarlberg.html>.

22 Vgl. Gruber (2013); Bertelsmann Stiftung, Bundesministerium für Inneres (2005); Schader Stiftung (2011).



- Um zu wirken, müssen solche Koordinationsfunktionen politisch gewollt sein und unterstützt werden. Hohe politische Entscheidungsträger\*innen – in Gemeinden also Bürgermeister\*innen bzw. die zuständigen Mitglieder des Gemeinde- bzw. Stadtrats – müssen diesen Aufgaben einen entsprechenden Stellenwert beimessen; oder mit den Worten der Bertelsmann Stiftung: „Integrationspolitik muss Chefsache werden [...] Ein klares Bekenntnis des Verwaltungschefs und sein persönlicher Einsatz, insbesondere in der Öffentlichkeit, trägt dazu bei, den Stellenwert des Themas Integration in der ganzen Kommune zu stärken.“<sup>23</sup>
- Wesentlich ist zudem, dass diese Stellen dauerhaft und nicht nur projektspezifisch angelegt sind. Denn es geht weniger darum, kurzfristig Spezialprojekte umsetzen, als dauerhaft zu einer Öffnung von Regelangeboten (im Bildungs-, Freizeit-, Sozialbereich usw.) für möglichst alle Teile der Bevölkerung beizutragen. Diese Unterscheidung von „Spezialprojekten“ und „Regelangeboten“ lässt sich gut am Verlauf der Integrationsprozesse von Geflüchteten beschreiben: Während des Asylverfahrens befinden sich Geflüchtete in einer rechtlichen „Spezialsituation“, die auch spezialisierte Strukturen vorsieht (im Bereich der Unterbringung, der Beratung etc.); ab dem Erhalt des Bleiberechts geht es hingegen gerade auf kommunaler Ebene darum, die Unterstützungsbedarfe dieser Menschen möglichst im Rahmen der Arbeit der vorhandenen Regelsysteme abzudecken (in der Kindergärten, der Jugend- und Gemeinwesenarbeit etc.). Und es ist eben auch diese Phase ab dem Erhalt des Bleiberechts, in der den Flüchtlingskoordinator\*innen bei der Begleitung der Integrationsprozesse auf Gemeindeebene eine wesentliche Funktion zukommt.<sup>24</sup>

Mit dem Verweis auf diese Forschungsliteratur, der in diesem Abschnitt erfolgt ist, möchten wir selbstverständlich nicht den Nachweis erbringen, dass der bislang recht positive Verlauf der Integrationsprozesse von Geflüchteten in Vorarlberg allein auf die Arbeit der Koordinationsstellen zurückzuführen ist. Der Vergleich der Tätigkeiten der Koordinationsstellen mit den Empfehlungen der Fachdebatte soll verdeutlichen, dass die Flüchtlingskoordinator\*innen in vielen Bereichen genau das tun, was in der Fachliteratur empfohlen wird, um auf kommunaler Ebene einen guten Verlauf von Integrationsprozessen zu unterstützen. Und auch, dass die Koordinator\*innen in einem Feld tätig sind, das als äußerst potenzialreich für die Gestaltung des Zusammenlebens in einer diversen Gesellschaft angesehen wird.

23 Bertelsmann Stiftung, Bundesministerium für Inneres (Hrsg.) (2005), S. 11.

24 Vgl. okay.zusammen leben: Schlusspapier der Entwicklungspartnerschaft „Integrationsbegleitung für bleiberechtigte Flüchtlinge im längerfristigen Integrationsprozess inkl. Empfehlungen für eine zeitnahe Umsetzung“, Sensible Phase „Bleiberecht Phase 2“ (ab erster Wohnung nach dem Grundversorgungsquartier).

## 5\_ Analyse und Optimierungspotenziale

In diesem Abschnitt werden wir versuchen, die in den letzten fünf Jahren mit und von dieser neuen Struktur der Flüchtlingskoordinationsstellen gemachten Erfahrungen mit den Fachdebatten zur Steuerung von Integration auf kommunaler Ebene zusammenzuführen. Wir werden Stärken und Schwächen der derzeitigen Koordinationsstellen aus der Perspektive von okay.zusammen leben aufzeigen und Überlegungen dazu anstellen, wie die Potenziale einer solchen Struktur auch in Zukunft flächendeckend und gut Wirkung erzielen können.

### 5.1 Bislang Erreichtes

Mit der Etablierung der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen ab 2016 ist es in den Vorarlberger Kommunen zu einem Schub an Wissen und Kompetenz in der Integrationsarbeit gekommen – insbesondere in jenen (kleineren) Gemeinden und Regionen, in denen zuvor keine Zuständigkeitsstruktur für Integrationsthemen auf Verwaltungsebene vorhanden war. Damit wurde in Vorarlberg beinahe flächendeckend ein Schritt vollzogen, der in der deutschsprachigen Fachdebatte seit vielen Jahren als wesentlich für die Steuerung von Integrationsagenden angesehen wird – gerade auch im ländlichen Raum. Die in der Literatur dokumentierten Erfahrungen von Städten und Gemeinden in Deutschland und in Österreich zeigen, dass es für das Vorantreiben von Integrationsthemen und -prozessen auf Gemeindeebene wesentlich ist,

- dass es eine klare Zuständigkeit gibt und dass die Person an „ihren“ Themen dranbleibt (eine solche Zuständigkeit ist in Vorarlbergs Kommunen bzw. Regionen seit der Einrichtung der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen beinahe flächendeckend vorhanden);
- dass diese Zuständigkeitsstruktur längerfristig angelegt und politisch unterstützt wird (was in Vorarlberg durch die mehrjährige Finanzierung über den Sozialfonds zum Ausdruck kommt);
- dass durch diese Struktur eine akteursübergreifende „Aufmerksamkeitskultur“ etabliert wird, die Integration umfassend denkt und nicht als Aufgabe eines thematisch stärker abgeschlossenen Fachbereichs. Die Koordinationsstellen pflegen diese Aufmerksamkeitskultur durch den Austausch und die Vernetzung mit allen integrationsrelevanten Akteur\*innen. (eine Funktion, die durch die breite inhaltliche Zuständigkeit der Flüchtlingskoordinationsstellen in Vorarlberg ermöglicht wird und in den jährlichen Arbeitsschwerpunkten festgelegt ist);
- dass dies auch den Aufbau und die Pflege von Beziehungen zu ehrenamtlichen Akteur\*innen – d. h. zu im Integrationsbereich freiwillig Engagierten, zu Vereinen inkl. sogenannter Migrant\*innenselbstorganisationen – umfasst (wobei in Vorarlberg die Koordination von freiwillig Engagierten und die „Pflege“ dieser Akteur\*innen seit Bestehen der Koordinationsstellen eine ihrer Kernaufgaben ist);





- dass eine Form der proaktiven Kontaktaufnahme zu neu Zugezogenen stattfindet, insbesondere zu sogenannten vulnerablen Gruppen, um diese frühzeitig über kommunale Angebote zu informieren und sie ggf. an diese Angebote heranzuführen (was bei den Vorarlberger Koordinationsstellen mit einem Fokus auf Geflüchtete zum Ausdruck kommt).

## Exkurs

Die Schaffung von Zuständigkeitsstrukturen für die Integrationsarbeit auf regionaler und kommunaler Ebene ist in den vergangenen Jahren nicht nur in Vorarlberg erfolgt, vielmehr handelt es sich um einen Trend, der auch anderswo zu beobachten ist. Beispiele hierfür sind das Schweizer Programm „Periurban“, das bereits seit 2008 den Auf- und Ausbau der kommunalen Integrationsarbeit im ländlichen Raum unterstützt<sup>25</sup>, sowie die Etablierung von „Integrationskoordinator/innen“ an den Tiroler Bezirkshauptmannschaften infolge der Zuwanderung von Geflüchteten in den Jahren 2015/2016. In Oberösterreich unterstützen „Regionale Kompetenzzentren für Integration und Diversität“ (ReKIs) in den Bezirken seit vielen Jahren Gemeinden und Institutionen in allen Vorhaben der Integration.<sup>26</sup>

## 5.2 Optimierungspotenziale

In den nachfolgenden Absätzen werden einige Bereiche benannt, in denen es aus der Perspektive von okay.zusammen leben Potenziale gibt, um die Arbeit der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen zu optimieren. Der Fokus liegt dabei auf jenen Aspekten, welche die landesweite Steuerung dieser Struktur sowie die Etablierung flächendeckender Standards im gesamten Bundesland betreffen und nicht auf einzelnen Angeboten.

### Optimierungspotenziale in den Bereichen inhaltliche Steuerung und gemeinsamer Standards

- Stärkere Betonung eines landesweiten gemeinsamen Aufgabenkerns und mehr Festlegung von Standards für die Erhöhung der Stoßkraft:

Bei der Arbeit aller Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen in Vorarlberg handelt es sich in den letzten Jahren um eine Mischung aus Arbeit auf Systemebene (mit unterschiedlichen Fachabteilungen in der Kommunalverwaltung, mit Fachinstitutionen) und aus Arbeit auf individueller Ebene (mit Ehrenamtlichen und Geflüchteten). Mit welcher Intensität sich die Koordinator\*innen welcher dieser Ebenen widmen bzw. widmen, war und ist teils sehr unterschiedlich. Aus der Perspektive von okay.zusammen leben war diese hohe Flexibilität in der Auslegung der Arbeitsschwerpunkte wertvoll, um in Zeiten, in denen die Integrationsarbeit im „Krisenmodus“ operierte, kurzfristig

<sup>25</sup> Vgl. Website des Programms „Periurban“: <https://www.periurban.ch/>.

<sup>26</sup> Vgl. Website der ReKIs in Oberösterreich: [https://www.integrationsstelle-ooe.at/ReKIs\\_DEU\\_HTML.htm](https://www.integrationsstelle-ooe.at/ReKIs_DEU_HTML.htm)



und unbürokratisch auf jene Herausforderungen reagieren zu können, die in der jeweiligen Region oder Kommune im jeweiligen Moment am dringlichsten erschienen. In Zeiten, in denen die Neuankünfte von Asylwerber\*innen zurückgehen und der Fokus auf den mittel- und längerfristigen Integrationsprozessen der Bleibeberechtigten liegt, besteht aber auch die Gefahr, dass durch die hohe Flexibilität in der Auslegung der Aufgaben und Zuständigkeiten wenig Gemeinsames bei dieser landesweiten Struktur der Koordinationsstellen übrig bleibt. Die Frage, die sich hierbei stellt, ist, ob mit dieser landesweiten Struktur auch flächendeckend bestimmte Standards in der kommunalen Integrationsarbeit gesetzt werden sollen, und wenn ja, welche dies sind. Wir denken, eine stärkere Definition der gemeinsamen landesweiten Standards würde die Stoßkraft der Arbeit der Koordinationsstellen erhöhen. Ein detailliertes und verbindlich in Anwendung kommendes Stellenprofil wäre ein Teil davon.

— Stärkere landesweite inhaltliche Steuerung und Koordination:

Mit einer genaueren Festlegung gemeinsamer Inhalte und Standards für die Tätigkeiten der Koordinationsstellen würde auch die Frage ins Zentrum rücken, wie eine landesweite (inhaltliche) Steuerung der Koordinationsstellen gestärkt werden kann – einerseits für einen Austausch von Erfahrungen und für die Weiterentwicklung der Arbeit auf Basis dieser Erfahrungen, andererseits aber auch, um die Umsetzung gemeinsamer Standards zu gewährleisten. Mit den Jours fixes der Koordinator\*innen gab es bereits bislang eine Form des regelmäßigen Austausches untereinander. Die landesweite inhaltliche Steuerung beschränkte sich im Kern auf die jährliche Fixierung von Arbeitsschwerpunkten. Aus der Sicht von okay.zusammen leben sollten die landesweite Steuerung und der Austausch deutlich gestärkt werden, sodass gemeinsame Aufgaben und Ziele verbindlich verfolgt werden (das beinhaltet auch Maßnahmen des landesweiten Controllings). Die Umsetzung dieser Aufgaben bzw. die Verfolgung dieser Ziele könnte dennoch lokal bzw. regional unterschiedlich erfolgen, und zwar angepasst an die Rahmenbedingungen vor Ort.

### **Optimierungspotenzial bei der Abgrenzung von Tätigkeiten von Fachinstitutionen**

Schon während der bereits erwähnten Entwicklungspartnerschaft zum Thema Integrationsbegleitung war es eine unter den Koordinationsstellen viel diskutierte Frage, wie die Aufgabe der individuellen Begleitung von Geflüchteten auszulegen ist. In den festgelegten Arbeitsschwerpunkten für die Jahre 2019 und 2020 ist bei der individuellen Begleitung „ein Fokus aufs Gate-Keeping“<sup>27</sup> festgeschrieben: Das beschreibt wohl das „Öffnen der Türen“ zu jenen Fachstellen oder Einrichtungen, die für eine bestimmte Fragestellung zuständig sind. Das mögliche Spektrum der Beratungsintensität der Flüchtlingskoordinationsstellen ist am anderen Ende wohl damit begrenzt, dass keine Aufgaben übernommen werden sollen, für die von der öffentlichen Hand Fachinstitutionen beauftragt sind (bspw. Rechts-, Familien- oder Frauenberatungsstellen etc.). Wir möchten anregen, die Frage, welches Ausmaß der individuellen Beratung bzw. Begleitung Teil der Tätigkeit der Flüchtlingskoordinationsstellen ist, klarer festzulegen – insbesondere in Abgrenzung zu den Zuständigkeiten von Fachinstitutionen, die in den

27 Koordination Asyl- und Flüchtlingswesen. Arbeitsschwerpunkte; Protokoll der Sitzung am 5.12.2018 sowie der Sitzung am 14.11.2019.



Bereichen Soziales und Beschäftigung tätig sind.

### **Optimierungspotenzial bei der Abdeckung des gesamten Bundeslandes**

Anregen möchten wir zudem die Ausrollung der Koordinationsstellen auch auf jene Regionen bzw. Kommunen, die in den letzten fünf Jahren (zeitweise) keine\*n Koordinator\*in für Asyl- und Flüchtlingswesen hatten: Lauterach, Schwarzach und Wolfurt sowie die Gemeinden Eichenberg, Hohenweiler, Hörbranz, Lochau und Möggers (bzw. die Einbindung jener Personen in die landesweite Austausch- und Steuerungsstruktur, die diese Funktion derzeit auf kommunaler Ebene in diesen Gemeinden einnehmen).

## **6\_ Abschließende Überlegungen**

Aus der Perspektive von okay.zusammen leben wird es auch zukünftig Menschen brauchen, die Integrations- und damit verbundene Pluralisierungsprozesse auf kommunaler bzw. regionaler Ebene in verantwortlichen Funktionen kompetent, erfahren und dafür ausdrücklich zuständig gestalten – und zwar nicht nur bezogen auf die Integration von Geflüchteten, sondern darüber hinaus. Folgende Herausforderungen<sup>28</sup> im Integrationsbereich werden Kommunen und Regionen aus unserer Sicht auch in den kommenden Jahren beschäftigen:

### **Nachhaltige Integration der ab 2015 ins Land gekommenen Geflüchteten**

Die nachhaltige Integration der ab 2015 in großer Anzahl ins Land gekommenen Flüchtlinge ist ein längerer Prozess, der noch für einige Jahre Aufmerksamkeit, Beobachtung und die entsprechenden Maßnahmen erfordert.

### **Fluchtmigration der Zukunft**

Die Europäische Union ringt um ein Modell einer kontrollierten, gesteuerten und vor allem gemeinschaftlich bewältigten Flüchtlingspolitik. Wir können davon ausgehen, dass wirtschaftlich entwickelte und wohlhabende Länder wie Österreich auch in Zukunft ihren Beitrag zur Aufnahme von Flüchtlingen leisten werden (müssen). Und es ist vielleicht sogar eine Entwicklung vorstellbar, dass es zum Standortimage von Ländern und Regionen beiträgt, wenn sie über eine gesamtgesellschaftlich gut verträgliche und gut funktionierende Flüchtlingsintegration verfügen. Sie könnten damit zu einem Europa beitragen, das sich politisch und wirtschaftlich, aber auch in Sachen Solidarität zu einem starken, werteorientierten globalen Akteur entwickelt.

### **„Nachholende“ Integration**

Der Begriff „nachholende Integration“ bezeichnet Integrationsmaßnahmen für Gruppen und deren Nachkommen, die ab den 1960er-Jahren in die europäischen Industriestaaten eingewandert sind und deren Eingliederungsprozesse damals noch nicht

<sup>28</sup> Diese Herausforderungen wurden in einem Argumentationspapier von okay.zusammen leben zur Fortführung der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen bereits einmal skizziert, für diesen Text aber adaptiert und aktualisiert, vgl. Grabherr, E. (2018): Die Struktur der Koordinator\*innen für Asyl- und Flüchtlingswesen – Argumentation für die Weiterführung und Vorschläge für ihre Weiterentwicklung.



bzw. kaum von expliziten Maßnahmen begleitet waren. Diese „nachholende Integration“ bestimmte bis zur Fluchtmigration ab 2015 weitgehend die Integrationsdebatte. Auch in diesem Bereich, der zunehmend in die öffentliche Debatte zurückkehrt (Stichworte: soziale Integration, emotionale Integration, Etablierung des Islam als neue Religionsgemeinschaft etc.), ist die Arbeit noch längst nicht abgeschlossen.

### **Migration nach Vorarlberg generell**

Vorarlberg ist als wirtschaftlich hoch entwickeltes Land Zielort der EU-Binnenmobilität sowie auch von Arbeitskräften aus Drittstaaten, die von der Wirtschaft nachgefragt werden. Diese Gruppe benötigt zwar nicht Integrationsmaßnahmen in dem Ausmaß, wie wir sie für Flüchtlinge bzw. für Menschen mit Migrationshintergrund im Kontext der „nachholenden Integration“ bereitstellen müssen. Die Sozialintegration ist jedoch auch bei diesen Gruppen ein Thema, vor allem eines der Städte und Gemeinden. Auch die mit dieser Mobilität verbundenen Pluralisierungsprozesse sind zugleich ein Potenzial für unsere Gesellschaft (bspw. Mehrsprachigkeit, Internationalität, Europäisierung, kulturelle Vielfalt, demografische Entwicklung etc.) und eine Herausforderung (Kommunikation in mehrsprachigen Gesellschaften, Pluralisierung in Bildungsinstitutionen etc.). Ob es mehr das eine oder das andere ist, ist nicht zuletzt eine Frage der gesellschaftlichen Gestaltung.

### **Integrationskritische Stimmung in der Bevölkerung**

In der politischen Debatte wie auch in der Integrationsfachdebatte ist die „integrationskritische Stimmung in der Bevölkerung“ ein viel diskutiertes Thema. Sie ist in Österreich messbar kritischer ausgeprägt als in Ländern wie Deutschland sowie in Nord- und Westeuropa.<sup>29</sup> Als wirksam für die Bewältigung dieser Herausforderung gelten u. a. klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für diese Themen, das frühe Hinschauen und Wahrnehmen kritischer Entwicklungen, die präventive Entwicklung der notwendigen Maßnahmen für gute Eingliederungsprozesse, viel Begegnung zwischen den Menschen verschiedener Gruppen und eine regelmäßige Kommunikation und viel Austausch mit den Menschen zu diesen Themen, die sie beschäftigen. Auch in diesen Bereichen haben Städte und Gemeinden viele Gestaltungsmöglichkeiten.

Wir möchten daher empfehlen, die seit 2016 eingesetzten Ressourcen zur Unterstützung der Integrationsarbeit auf kommunaler bzw. regionaler Ebene in diesem Feld zu belassen. Zugutekommen soll das (1) der Stabilisierung, inhaltlichen Fokussierung, stärkeren Koordinierung und stärkeren Kooperation in der kommunalen und regionalen Integrationsarbeit (zentrale Ansatzpunkte hierfür wurden im Abschnitt „Optimierungspotenziale“ skizziert) und (2) einer Integrationsarbeit, die „mit“ den Gemeinden gestaltet und nicht „für“ die Gemeinden umgesetzt wird, und zwar im Sinne einer Stärkung des Integrationspotenzials von Kommunen und Regionen, welche die Arbeit der Fachinstitutionen komplettieren und deren Wirkung entscheidend unterstützen kann.

<sup>29</sup> Vgl. European Union (2018): *Integration of Immigrants in the European Union. Special Eurobarometer 469*, April 2018, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2169>.





# Die Landschaft des Vorarlberger Freiwilligen- engagements in der Flüchtlingsintegration: Entwicklungen ab 2015



## 1\_ Einleitung

Die Jahre 2015 und 2016 waren auch in Vorarlberg von einem starken Zuzug von Menschen aus Krisen- und Kriegsgebieten geprägt. Das medial vermittelte Bild dieses Ereignisses im Sommer und Herbst 2015 war dominiert von großen Menschengruppen, die durch Länder wanderten, Staaten, die an ihren Grenzen keine Registrierung mehr schafften, staatlichen Institutionen, welche mit der Erstaufnahme der Geflüchteten stark überfordert waren und – Tausenden von Freiwilligen in Städten und Dörfern, die in dieser Situation die Initiative ergriffen und unterstützten. Mit diesem freiwilligen Engagement von Bürger\*innen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Vorarlberg beschäftigt sich dieses Kapitel. Es beschreibt die verschiedenen organisatorischen und gesellschaftlichen Felder der Freiwilligenarbeit und deren Entwicklung sowie die sich parallel zum geleisteten Engagement herausbildenden Koordinations- und Kooperationsstrukturen. Es gibt einen Einblick in die Tätigkeiten des Engagements und liefert Zahlen zu seinen Größenordnungen. Kontextualisiert werden die Beschreibungen zu Vorarlberg mit Forschungen insbesondere zur Situation in Deutschland. Den Abschluss bilden eine Zusammenschau des Erreichten und Hinweise auf relevante Punkte für die Weiterentwicklung.



### **Freiwilliges Engagement von Bürger\*innen unterstützt die Integration von Geflüchteten auf verschiedenen Ebenen:**

- Freiwillige unterstützen entscheidend in Situationen eines hohen Bedarfs, bspw. beim Ankommen von Geflüchteten in großer Zahl und kurzer Zeit beim Ausbruch von Krisen, auf die (staatliche) Regelstrukturen nicht ausgerichtet sind und aus Effizienzgründen auch nicht dauerhaft ausgerichtet sein können.
- 2015/2016 haben Freiwillige als Deutschlernbegleiter\*innen ein Integrationsangebot für Geflüchtete gleich nach deren Ankunft geschaffen, das in den Jahren zuvor zwar als zentraler Schlüssel für eine gute Integration erkannt und auch propagiert worden war, für das es aber 2015 noch keine flächendeckende Umsetzungsstruktur gab. Die entstand erst mit dem Integrationsgesetz 2017. Die Freiwilligen bildeten mit ihrem Engagement also eine Art Brücke zwischen der Erkenntnis des Wertes und der Notwendigkeit des Lernens der Landessprache für eine gute Integration und einer stabilen flächendeckenden Umsetzungsstruktur dafür.
- Sie unterstützen durch ihre Begleitung das Ankommen und Eingliedern der Menschen in die neue Gesellschaft mit großen Auswirkungen auf deren strukturelle Integration: durch die Unterstützung beim Erlernen der neuen Sprache, bei der Arbeitssuche (durch vorhandene Kontakte und relevantes „kulturelles“ Wissen) oder bei der Wohnungssuche (durch vorhandene Kontakte und Vertrauensbrücken für die Vermieter\*innen). Sie kompensieren damit natürlich öffentlich finanzierte Angebote, wenn diese nicht in entsprechendem Ausmaß vorhanden sind, und das hat in einer stark durch-

organisierten Gesellschaft mit deren Erwartungen an die Leistungsfähigkeit des Staates seine Grenzen. Man muss bei dieser Bewertung jedoch im Auge haben, dass die zeitliche Intensität an Begleitung, die motivierte Freiwillige vielfach leisteten und leisten, öffentlich organisiert und finanziert für eine Gesellschaft kaum leistbar sind; und sie haben als Bürger\*innen, Nachbar\*innen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmer\*innen, Vereinsmitglieder etc. Informationen, Wissen und Zugänge, die institutionelle Akteure nicht haben (können).

- Dieses Engagement unterstützt entscheidend die soziale Integration der neu in einer Gesellschaft ankommenden Menschen. Soziale Kontakte sind nicht nur hoch relevant bei der Suche nach einem Arbeitsplatz (für „Fremde“ wie für „Einheimische“, aber „Fremde“ können diese Kontakte noch nicht haben) oder einer Wohnung. Über sie läuft auch „kulturelles Lernen“ (was in der neuen Gesellschaft wichtig ist und wie diese „tickt“), und sie sind die Basis für die Entstehung von Zugehörigkeitsgefühlen. Diese wiederum sind mit ihrer Relevanz für die persönliche Motivation von Menschen ein „Treibstoff“ für gelingende individuelle Integrationsprozesse.
- Freiwillige bilden durch ihre rasch aufgenommenen Kontakte zu den „Fremden“ aber auch wichtige Vertrauensbrücken in die aufnehmende Bevölkerung hinein und wirken so „Befremdungsstimmungen“ entgegen, die mit der Aufnahme einer größeren Zahl von Neuankommenden, die noch dazu zunächst von der Gemeinschaft versorgt und erhalten werden müssen, unweigerlich verbunden sind. Damit stärkt ihr Engagement auch die demokratische Basis der Flüchtlingspolitik eines Landes, denn dieses muss sich sowohl an seiner Wertebasis (bspw. der Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention) ausrichten wie als Demokratie auch Bevölkerungsstimmungen gut im Auge haben.





## 2\_ Die Landschaft der Freiwilligenarbeit in der Flüchtlingsintegration – Bestand, Aufbau und Entwicklungen ab 2015

Insbesondere ab Sommer/Herbst 2015 baute sich in Vorarlberg analog zur Situation in Österreich und Deutschland ein großes und starkes Engagement von Bürger\*innen für die Unterstützung in der Flüchtlingsintegration auf. Institutionen wie die Caritas und das Rote Kreuz hatten ihre etablierten Strukturen für die Freiwilligenarbeit, die auch in dieser Krisensituation zum Tragen kommen konnten. Neu wurden Gemeinden und Städte, ab 2016 ergänzt und erweitert durch die neue Struktur der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen in Regionen, zu Andock- und Koordinationsstellen für die Freiwilligenarbeit in der Flüchtlingsintegration. Die Unterstützung des freiwilligen Engagements war bei der Planung dieser neuen Struktur als zentrale Tätigkeit vorgesehen und nahm dann auch in der konkreten Umsetzung einen wichtigen Raum ein.<sup>1</sup> Vor allem aber entstand in dieser Phase der quantitativ starken Fluchtmigration eine bunte Landschaft an Initiativen, die das Ankommen und Fußfassen der Geflüchteten in Vorarlberg unterstützen wollten. Vereine (Sportvereine, Kulturvereine etc.), Pfarren (katholische wie evangelische) und andere religiöse Gemeinschaften wie Moscheevereine, Schulen, Wohltätigkeitsorganisationen, Bildungshäuser, Unternehmen und viele mehr engagierten sich mit ihren Mitgliedern für die Sicherung der existenziellen Bedürfnisse der Ankommenden und deren Begleitung bei den ersten Schritten im neuen Land. Darüber hinaus schlossen sich Bürger\*innen selbst organisiert zu spezifischen Initiativen für die Flüchtlingsintegration zusammen.<sup>2</sup>

Die Koordination der Aktivitäten dieses großen und dynamischen Feldes und die Kooperation für ein landesweites Angebot an Begleitstrukturen waren eine große Herausforderung. Das Land, die Kommunen und die für die Grundversorgung in erster Linie zuständige Caritas waren 2015 und ins Jahr 2016 hinein mit der Organisation von Unterkünften, der ersten Versorgung und dem Aufbau von Angeboten für die Erstintegration (bspw. Spracherwerb) sehr stark gefordert. Das Engagement der Freiwilligen, das auch fehlende öffentliche Angebote (bspw. Deutschlernangebote) kompensierte, war notwendig für die Bewältigung der Herausforderungen und hoch willkommen. Zugleich aber fehlten Koordinationsstrukturen für den Einsatz der Freiwilligenarbeit, was die hauptamtlich Zuständigen bei den Grundversorgungsinstitutionen wie der Caritas, aber auch in den Gemeinden und Städten zusätzlich forderte und manchmal auch überforderte. Bei den Freiwilligen wiederum, insbesondere auch bei den selbst organisierten Initiativen, die mit großem Engagement zur Lösung beitragen wollten,

1 Vgl. Beitrag „Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen in Vorarlbergs Regionen und Gemeinden. ...“, in dieser Publikation.

2 Es gibt keine vollständige Dokumentation der Landschaft dieser Initiativen selbstorganisierter Bürger\*innen zur Unterstützung von Geflüchteten in Vorarlberg. okay.zusammen leben hat jedoch von 2015 bis 2021 alle Initiativen, die laufend recherchiert werden konnten, auf [www.okay-line.at](http://www.okay-line.at) dokumentiert. Diese Liste zählt, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, über 40 Initiativen. In den drei Magazinen „Momentaufnahme. Ein Dialog zwischen Bevölkerung und Politik zum Asyl- und Flüchtlingswesen in Vorarlberg“ (2015 und 2016), hg. vom damaligen Büro für Zukunftsfragen im Amt der Vorarlberger Landesregierung, finden sich Beschreibungen einiger dieser Initiativen, verfügbar unter: <https://vorarlberg.at/-/wirkungsbericht-2018> (unter „Downloads“).



führten fehlende Koordinationsstrukturen sowie stark geforderte hauptamtliche Akteur\*innen zur realen bzw. gefühlten Ineffizienz ihres Engagements und damit zu Frustrationsmomenten, was die Motivation bisweilen unterhöhlt. Was die Begleitstrukturen für die Freiwilligenarbeit betraf (inhaltliche Einführung, Weiterbildung, inhaltliche Begleitung), so waren Organisationen wie die Caritas damit ausgestattet, nicht aber das neue Feld der Koordinationsstellen in den Gemeinden, Städten und Regionen. Die Forderung nach besserer Koordination und Zusammenarbeit sowie die Bemühungen verschiedenster Beteiligten darum haben die Jahre ab 2015 im Feld der Freiwilligenarbeit für die Flüchtlingsintegration daher immer begleitet.



## 2.1 Die organisatorischen Felder im Detail – Freiwilligenarbeit in Institutionen der Grund- und Regelversorgung von Geflüchteten

Für die Aufnahme und Grundversorgung von Geflüchteten ist in Vorarlberg in erster Linie die Caritas zuständig. Bei hohen Ankunftszahlen in kurzer Zeit unterstützt das Österreichische Rote Kreuz bei der Erstunterbringung von Geflüchteten. Seit 2015/2016 wird in solchen Phasen auch die Organisation ORS Österreich für die Betreuung von Geflüchteten in Großquartieren in Vorarlberg beauftragt. Als Akteure im Bereich der Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF) wurden zusätzlich zur Flüchtlingshilfe der Caritas im Jahr 2015/2016 auch das Institut für Sozialdienste (ifs), SOS-Kinderdorf und der Pflegekinderdienst des Vorarlberger Kinderdorfes aktiv.

Caritas und Rotes Kreuz verfügen über etablierte und professionell betreute Freiwilligenpools nicht nur für die Flüchtlingsarbeit, sondern für die gesamte Organisation. Sehr viele Freiwillige in der Flüchtlingsarbeit in Vorarlberg arbeiteten und arbeiten im Kontext der Caritas, und zwar auch schon in den Jahren vor 2015. Sie unterstützen die Caritas-Flüchtlingshilfe bei der Betreuung und Begleitung der Asylwerber\*innen, die noch keinen positiven Asylbescheid erhalten haben. Geflüchtete mit positivem Asylbescheid werden im Rahmen des Caritas-Programms „Sozialpaten“ von Freiwilligen als „Integrationspaten“ begleitet.<sup>3</sup> Das Rote Kreuz ist in Vorarlbergs Struktur der Flüchtlingsarbeit in erster Linie im Aufbau und in der Betreuung von Notquartieren aktiv. Auch bei dieser Aufgabe arbeitet das Rote Kreuz mit Freiwilligen. In diesem Rahmen findet aber keine längere Begleitung von Geflüchteten statt. Lediglich in Hard war das Rote Kreuz ab 2015 für mehrere Jahre für ein Flüchtlingsquartier („Camp“ genannt) zuständig, in dem auch Freiwillige in Kooperation mit der Gemeinde aktiv waren.<sup>4</sup> Die ORS-Gruppe baute für ihre Flüchtlingsarbeit in Vorarlberg keine eigene Freiwilligenarbeit auf, sondern kooperierte in dieser Sache mit den Städten, in denen sie Quartiere betreute. Auch an den Unterkünften für UMF des ifs dockten Freiwillige für die Flüchtlingsarbeit an. Dies erfolgte auch in Zusammenarbeit mit den Kommunen, in denen sich das jeweilige Quartier befand.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Vgl. <https://www.caritas-vorarlberg.at/freiwilligenboerse/gefluechtete-menschen>

<sup>4</sup> Vgl. Artikel der Rotkreuz-Abteilung Hard über das „Camp“ in Hard, in: Das Rote Kreuz Vorarlberg, Nr. 4f/November 2015, S. 10, verfügbar unter: <https://docplayer.org/80767290-Rote-kreuz-menschen-wie-wir.html>

<sup>5</sup> Vgl. dazu die Pressemitteilung des ifs (2.5.2016): „Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge: Eine besonders wichtige Aufgabe“, mit Informationen auch zur Freiwilligenarbeit in diesem Kontext, verfügbar unter: <https://www.ifs.at/presse/pressemeldungen-2016/pr7007.html>

Zu den Institutionen, die im Regelsystem für die Flüchtlingsintegration zuständig sind, gehört auch der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF) mit seiner gesetzlich verankerten Zuständigkeit für das Angebot von Deutsch- und Wertekursen. Den Start seines Freiwilligenprojekts „Treffpunkt Deutsch“ in Vorarlberg kündigte er im April 2018 an.<sup>6</sup>

## 2.2 Freiwilligenarbeit, angedockt an Gemeinden, Städte und regionale Strukturen

Das zweite große Feld neben der Caritas, in dem ab 2015 in einem großen Ausmaß Freiwilligenarbeit angedockt war und koordiniert wurde, war der kommunale Bereich. In diesem Ausmaß stellte das im Feld der Integrationsarbeit eine neue Entwicklung dar. Durch die Etablierung der neuen Struktur der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen in Regionen, Gemeinden und Städten im ersten Halbjahr 2016 wurde diese Entwicklung noch verstärkt, war die Unterstützung des freiwilligen Engagements bei der Planung dieser neuen Struktur doch als zentrale Tätigkeit vorgesehen worden.<sup>7</sup> Manche Gemeinden, Städte und Regionen bauten eigene Pools von Freiwilligen auf, die sie über Jahre umfassend begleiteten. Manche entwickelten eigene Namen, im Grunde genommen also „Marken“, für diese kommunale Initiative („Hand in Hand“ in Dornbirn, Feldkirch und dem Walgau; „a’ku“ in Bregenz; „DO SIN!“ in Lustenau; „Wir sind aktiv“ in Alberschwende; „Zukunftsort Nenzing“, „Flüchtlinge & Wir“ in der Kuppenberg-Region etc.), was auf die proaktive und positive Stimmung in den Gemeinden gegenüber der zu bewältigenden Herausforderung verweist. In Feldkirch wurde 2016 mit dem Naflahus von Stadtseite sogar eine eigene Räumlichkeit für Freiwilligenprojekte im Integrationsbereich zur Verfügung gestellt.<sup>8</sup> In anderen Gemeinden, vor allem in kleineren, unterstützten Gemeindepolitik und -verwaltung aktiv einzelne Freiwillige, die tätig wurden, bzw. Vereine und Initiativen, die sich vor Ort für das Anliegen engagierten. Die regionalen Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen betreuten diese Gemeinden in ihren Zuständigkeitsregionen bei der Begleitung der Freiwilligenarbeit.



6 Vgl. Österreichischer Integrationsfonds: Treffpunkt Deutsch – Das Freiwilligenangebot des ÖIF, verfügbar unter: <https://www.integrationsfonds.at/treffpunkt-deutsch-neu/>

7 2016 wurden in sechs Gemeinden und Städten sowie in sechs Regionen Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen eingerichtet. Das ermöglichte zusätzliche personelle Ressourcen für die Aktivierung und Betreuung von Freiwilligenarbeit in der Flüchtlingsintegration. Aber auch darüber hinaus waren viele Gemeinden in der Koordination von Freiwilligen aktiv.

8 Vgl. Stadt Feldkirch: Ehrenamt im Integrationsbereich, verfügbar unter: <https://www.feldkirch.at/leben/integration/ehrenamt-und-naflahus>

## 2.3 Freiwilligenarbeit in der Flüchtlingsintegration durch zivilgesellschaftliche Akteure

Ab 2015 entstand in Vorarlberg wie in anderen österreichischen Bundesländern oder in Deutschland<sup>9</sup> in kurzer Zeit eine große und bunte Landschaft an Initiativen, die das erste Ankommen und Fußfassen der Geflüchteten in Vorarlberg unterstützen wollte. Ein Feld dieser Landschaft bilden bestehende Akteure, deren eigentliche Funktion nicht die Flüchtlingsintegration ist, die in der Situation 2015 aber aktiv wurden bzw. einsprangen (weil die Institutionen mit der hohen Zahl an Geflüchteten überfordert waren) und sich mit großem Einsatz engagierten. Das sind Vereine verschiedenster Tätigkeitsfelder (Sportvereine, Kulturvereine etc.), Pfarren und religiöse Gemeinschaften wie Moscheevereine, Schulen, Wohltätigkeitsorganisationen, Bildungshäuser, Unternehmen und andere, die sich mit ihren Mitgliedern für die Sicherung der ersten Bedürfnisse der Ankommenden und deren Begleitung bei den ersten Schritten im neuen Land engagieren. Es gab Initiativen kurzfristiger Natur, aber nicht wenige engagierten sich in diesem Feld auch über viele Jahre.

Ein zweites Feld dieser Landschaft bilden Initiativen von Menschen, die sich spezifisch für das Engagement in der Flüchtlingsintegration gebildet haben und über viele Jahre aktiv sind. Vielfach haben sie sich nicht einmal als Vereine organisiert, sondern sind im Stadium der frei organisierten Initiative geblieben. Zu diesem Feld zählen Initiativen und Vereine, die sich schon vor 2015 gebildet hatten, bspw. der Verein „Vindex – Schutz und Asyl“ in Bregenz, die Initiative „Fair Asyl“, die sich ca. 2012 im Umfeld der Gemeinschaft der Frohbotinnen in Batschuns herausgebildet hatte, oder die Plattform „Wir brauchen diese Kinder“, die ab 2004 rund um die Freiwilligenarbeit in der Begleitung von Geflüchteten im Quartier Maria Rast in Schruns entstanden ist. Ab 2015 kam es zu einem starken Schub von Neugründungen in diesem Feld.<sup>10</sup>

Die Initiativen dieses Feldes können nicht getrennt von der Freiwilligenarbeit der Caritas sowie der Gemeinden, Städte und Regionen gesehen werden. Sie arbeiteten angedockt an und in mehr oder weniger starker Kooperation mit sowohl der Caritas und den anderen Institutionen des Regelsystems sowie den Gemeinden, Städten und Regionalstrukturen zusammen. Sie blieben aber selbst organisiert und als Initiativen profiliert, und nicht wenige von ihnen arbeiteten nicht nur in der konkreten Begleitung von Flüchtlingen, sondern engagierten sich mit der Verschlechterung der politischen Stimmung gegenüber Geflüchteten in der Bundespolitik zunehmend auch politisch für eine menschlichere Flüchtlingspolitik in Österreich.

<sup>9</sup> Nach einer repräsentativen Umfrage in Deutschland, die im April 2017 durchgeführt wurde, hatten sich in den vorangegangenen drei Jahren 55 Prozent der Bürger\*innen zumindest zeitweise an der Flüchtlingshilfe beteiligt. Etwa die Hälfte von ihnen tat das durch Sach- oder Geldspenden. „Aktive Hilfe“ leistete ein Viertel aller Unterstützer\*innen. 15 Prozent setzten sich durch „öffentliche Fürsprache für Flüchtlinge“ ein. Neun Prozent der Befragten sind durch ihr Engagement für Flüchtlinge zum ersten Mal ehrenamtlich tätig geworden. Vgl. Mediendienst Integration (Dez. 2021): Ehrenamt, verfügbar unter: <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/ehrenamt.html>. Vgl. auch Schiffauer, W. et al. (2017): So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch, verfügbar unter: <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-3829-5/so-schaffen-wir-das-eine-zivilgesellschaft-im-aufbruch/>. In dieser Publikation wird von ca. 15 000 Initiativen der deutschen Zivilgesellschaft, die zwischen 2015 und 2016 entstanden sind, gesprochen.

<sup>10</sup> Zur Dokumentation der Initiativen dieses Feldes, vgl. Fußnote 2.



## 2.4 Entwicklungen

Die Freiwilligenarbeitsprogramme der Caritas-Flüchtlingsarbeit und die Freiwilligenkoordination des kommunalen Bereichs, unterstützt von den regionalen Strukturen, bildeten sich nach 2015 mit den Jahren zu stabilen Feldern der Vorarlberger Freiwilligenarbeit in der Flüchtlingsintegration heraus. In der Caritas gibt es eine hauptamtliche Struktur für die Koordination und Betreuung der Freiwilligenarbeit. Dadurch steht Freiwilligenarbeit auch für die Flüchtlingsarbeit zur Verfügung, wenn es den Bedarf gibt. Für die Flüchtlingskoordinationsstellen der Gemeinden, Städte und Regionen ist die Freiwilligenkoordination nach wie vor ein wichtiges Tätigkeitsfeld. Im Frühjahr und Sommer 2022 konnten einige von ihnen Freiwillige für die Flüchtlingsarbeit mit Vertriebenen aus der Ukraine aktivieren. Da der Bestand dieser Stellen für die Zukunft ab 2024 noch nicht abgesichert ist, ist noch offen, ob diese Struktur künftig für Stabilität in der Freiwilligenarbeit im Integrationsbereich sorgen kann.

Das Engagement im Feld der selbst organisierten zivilgesellschaftlichen Akteure verringerte sich mit den Jahren, es gibt aber weiterhin selbst organisierte Initiativen, die arbeiten bzw. schnell wieder aktiv werden können, wenn es den gesellschaftlichen Bedarf gibt. Ein hoher gesellschaftlicher Bedarf ist generell ein wichtiger Motivationsgrund für die Menschen, die sich in diesem wenig formalisierten Feld engagieren, wie okay.zusammen leben in seinen Weiterbildungsangeboten für diese Akteur\*innen 2015 bis 2020 in vielen Gesprächen erfahren konnte. Das wurde auch in den zahlreichen Austauschgesprächen mit den Koordinator\*innen für die Integrations- und Flüchtlingsarbeit in Vorarlbergs Gemeinden, Städten und Regionen zurückgemeldet.<sup>11</sup>

Als sich in Österreich mit Regierungsantritt der türkis-blauen Regierung ab Winter 2017 die politische Stimmung gegen Flüchtlinge verschärfte, bildeten sich neue Freiwilligeninitiativen heraus, die dezidiert gegen diese Stimmung und für eine menschliche Flüchtlingspolitik auftraten. Beispiele sind das Bündnis „uns reicht’s – es reicht für alle“ (als Trägerplattform der Sonntagsdemonstrationen), „Humanity Memorial Vorarlberg“ und „Tatendrang. Initiative für Menschlichkeit“.<sup>12</sup> Aber auch die älteren selbst organisierten Initiativen in der Vorarlberger Flüchtlingsarbeit wie „Vindex – Schutz und Asyl“ oder die Plattform „Wir brauchen diese Kinder“<sup>13</sup> arbeiteten neben der konkreten Unterstützungsarbeit für Geflüchtete immer auch schon dezidiert und explizit auf eine Veränderung der Flüchtlingspolitik Österreichs hin. Bei Engagierten dieser Initiativen (und darüber hinaus) spielte auch die asylrechtliche Begleitung der Geflüchteten eine teils große Rolle – eine inhaltlich wie emotional besonders herausfordernde Freiwilligentätigkeit. Es lässt sich keine scharfe Trennung zwischen den Initiativen ziehen, und zwar dahingehend, dass sich manche in der konkreten

11 Beispielsweise in den Befragungen von okay.zusammen leben zur Freiwilligenarbeit in der Flüchtlingsintegration in den Jahren 2016 und 2018, vgl. Fußnote 17.

12 Sammlung von Initiativen, die sich in Vorarlberg für eine menschliche Flüchtlingspolitik einsetzen. Vgl. <https://www.okay-line.at/flucht-integration/vorarlberger-initiativen-die-sich-fuer-eine-menschliche-fluechtl/vorarlberger-initiativen-die-sich-fuer-eine-menschliche-fluechtlingspolitik-einsetzen.html>

13 Laut Auskunft der Familie Rüdiger, zentraler Akteur dieser Plattform, war diese bis 2014 als Plattform aktiv. Ehemalige Mitglieder engagierten sich aber die Jahre danach individuell.



Begleitung von Geflüchteten engagieren und andere wiederum dezidiert politisch für Veränderungen der österreichischen bzw. europäischen Flüchtlingspolitik eintreten. Die Initiator\*innen der Vorarlberger Sonntagsdemonstrationen für Menschlichkeit und Demokratie kamen aus der konkreten Begleitung von Geflüchteten.<sup>14</sup> Freiwillige waren in mehreren Initiativen aktiv, und Initiativen schlossen sich für bestimmte Anliegen unter einem neuen Namen zu Plattformen zusammen. Die Dynamik im Feld wurde auch von politischen Ereignissen wie den Abschiebungen von Geflüchteten oder der Abschottung gegenüber dem Elend von Geflüchteten in Lagern auf griechischen Inseln angetrieben.<sup>15</sup> Die Sonntagsdemonstrationen, die im Herbst 2018 von einer ursprünglich auf Hohenems beschränkten Initiative gegründet und dann bis Ende 2020 fortgesetzt wurden, waren Treffpunkte vieler Freiwilliger, egal in welchem Setting sie sich engagierten, und von Menschen über dieses Feld hinaus.<sup>16</sup>



### 3\_ Tätigkeitsfelder der Freiwilligen in der Flüchtlingsintegration ab 2015 und Zahlen zu den Engagierten

Die Beschreibung der Tätigkeitsbereiche der freiwillig Engagierten in der Flüchtlingsintegration in Vorarlberg ab dem Jahr 2015 geht auf zwei Befragungen von okay.zusammen leben in den Jahren 2016 (Frühjahr) und 2018 (Spätherbst) zurück. Die Integrations- und Flüchtlingsverantwortlichen in Vorarlbergs Gemeinden, Städten und Regionalorganisationen sowie die Verantwortlichen der Grundversorgungsinstitutionen wurden telefonisch und mittels online-Fragebogen befragt. Das deckt die oben beschriebene Landschaft der Koordination von Freiwilligen in der Flüchtlingsarbeit ab.<sup>17</sup> Die Freiwilligen engagierten sich laut Befragung von 2016 in der „Deutschbegleitung“ von Geflüchteten, der „Freizeitbegleitung“, der „Lernbegleitung“

14 Vgl. Berger J.; Riss, K.: Wenn eine Bluttat zur Belastung für die Solidarität wird, in: Der Standard (10.2.2019), verfügbar unter: <https://www.derstandard.at/consent/tcf/story/2000097807419/wenn-eine-bluttat-zur-belastung-fuer-die-solidaritaet-wird>

15 Forschungsarbeiten in Deutschland bestätigen die Politisierung des Engagements von Freiwilligen in der Flüchtlingsarbeit nach 2015, das ursprünglich rein humanitär motiviert war. Sie näherten sich damit jenen an, die dieses Engagement von jeher in einem politischen Kontext verortet hatten. Vgl. Jünemann A. (2022): Mehr als humanitäre Hilfe? Zur Politisierung der Flüchtlingshilfe in deutschen Kleinstädten, in: Migration und Soziale Arbeit, 3/2022, S. 266–272.

16 Zu den Anfängen dieser Bewegung vgl. das Vorwort zu Begle, K.; Vogt, B. (2019): „uns reicht 's! Reden der Vorarlberger Sonntagsdemonstrationen 2018–2019 für Menschlichkeit und Demokratie“. Auf der Homepage der Plattform „uns reicht 's – es reicht für alle“, der Trägerplattform der Vorarlberger Sonntagsdemonstrationen, wird die 35. Sonntagsdemo am 20.12.2020 in Feldkirch als letzte angeführt, verfügbar unter: <https://www.unsreichts.at/blog/>

17 Befragung 2016: Online-Fragebogen und telefonische Interviews. Die Vertreter\*innen der Grundversorgungsinstitutionen konnten alle befragt werden. Im kommunalen Bereich (Flüchtlingskoordinator\*innen und Integrationsverantwortliche) erhielten wir Rückmeldungen aus 31 Kommunen, die rund 70 Prozent der Vorarlberger Bevölkerung abdecken. Befragungszeitraum: April–Mai 2016. Befragung 2018: Online-Fragebogen und telefonische Interviews. Befragungskreis: Vertreter\*innen von Grundversorgungsinstitutionen und Flüchtlingskoordinator\*innen sowie Integrationsverantwortliche in Gemeinden, Städten und Regionalorganisationen. 21 Rückmeldungen, davon 17 online, drei Personen meldete sich zu Einzelfragen schriftlich zurück. Mit einer Person konnte ein Telefoninterview geführt werden. Austausch zum Rohbericht der Befragung mit 13 Teilnehmer\*innen (elf Flüchtlingskoordinator\*innen und zwei Caritas-Mitarbeitende). Regional ist Vorarlberg in der Befragung umfassend abgedeckt. Befragungszeitraum: September–November 2018. Durchführung der Befragungen: Eva Häfele, worknet, in dieser Publikation S. 118.

von Kindern“, der „Organisation von Sachspenden“, der „Organisation von Begegnungsanlässen“ und der „Sozialbegleitung“ wie „Alltagsbegleitung“. Die Reihung spiegelt die Quantität der Nennungen: „Deutschbegleitung“ war also die am häufigsten angegebene Kategorie. Ende 2018 wurde die „Freizeitbegleitung“ am häufigsten genannt und dann die „Organisation von Begegnungsanlässen“, die „Sozialbegleitung“, die „Lernbegleitung“ (inkl. „Deutschbegleitung“) und die „Organisation von Sachspenden“. In der Veränderung der Reihung der Tätigkeiten nach Häufigkeit von 2016 auf 2018 spiegeln sich Veränderungen des Bedarfs und der in der Zwischenzeit stärker aufgebauten Integrationsstrukturen: Für das Deutschlernen gab es mittlerweile eine Angebotsstruktur der Erwachsenenbildung und auch die „Organisation von Sachspenden“ hatte 2015 und auch noch 2016, als es sehr viele Flüchtlingsankünfte gab, einen größeren Stellenwert als Ende 2018 beim Zeitpunkt der zweiten Befragung. Hinter dem Begriff „Sozialbegleitung“ verbergen sich teilweise komplexe (und auch mit viel Frustration für die Engagierten wie für die Geflüchteten verbundenen Tätigkeiten) wie die Begleitung bei der Wohnungssuche oder Arbeitssuche sowie die Unterstützung in fremdenrechtlichen Angelegenheiten (wie Familienzusammenführung). Die Begleitung der Geflüchteten in asylrechtlichen Angelegenheiten wurde bei diesen Befragungen nicht extra abgefragt. Diese Freiwilligentätigkeit spielte bei den Unterstützungsaktivitäten jedoch mit den Jahren eine immer größere Rolle.

Im Frühjahr 2016 meldeten die befragten Flüchtlingskoordinator\*innen und Integrationsverantwortlichen der Gemeinden, Städte und Regionalorganisationen rund 1600 Personen zurück, die, an sie angedockt, in der Flüchtlingsintegration engagiert waren. Die Caritas meldete für dieses Tätigkeitsfeld 490 freiwillig Engagierte zurück. Das wären also rund 2000 Aktive. Die Abgrenzung zwischen Freiwilligen der Caritas und den Pools der Kommunen ist für die Befragten aber nicht in allen Fällen präzise machbar. Das muss bei dieser Zahl im Auge behalten werden. Auch sind in diesen Zahlen nicht die vielen Engagierten enthalten, die sich im Rahmen ihrer Sportvereine, Kulturvereine, Pfarren, Moscheevereine, Wohltätigkeitsorganisationen etc. oder einfach individuell in unterschiedlicher Intensität für Flüchtlinge engagierten. Bei der Befragung Ende 2018 melden die Befragten der kommunalen Andockstellen rund 1000 aktive oder bei Bedarf zur Verfügung stehende Freiwillige zurück. Die Caritas meldete für diesen Zeitpunkt rund 500 Aktive zurück.

Ende 2018 meldeten die Zuständigen in den Gemeinden, Städten und Regionalorganisationen im Austausch zu den Ergebnissen der Befragung aber schon einen deutlichen Rückgang der Aktivitäten im Feld im Vergleich zu 2016 zurück. Als Gründe nannten sie den geringeren Bedarf an Begleitung vonseiten der Geflüchteten, den Rückgang ihrer Ressourcen als Koordinator\*innen für dieses Feld (einige mussten sich vermehrt wieder anderen Aufgaben widmen), aber auch die Verschlechterung der politischen Stimmung gegenüber Geflüchteten und dem Thema Asyl vor allem in der Bundespolitik.

Es wurde berichtet, es hätten sich „Kerngruppen des Engagements“ herausgebildet, die weiter aktiv seien. Um diese herum habe sich ein Kreis gebildet, den sie als aktivierbar beschrieben, wenn es Bedarf gebe. Außerdem verlagere sich die Begleitung



der Geflüchteten auch in den „informellen“ Bereich. Es hätten sich Bekanntschaften und Freundschaften zwischen vormals freiwillig Engagierten und Geflüchteten gebildet, und auch in diesem Rahmen komme es bei Bedarf zu Unterstützung.<sup>18</sup>

Auch Geflüchtete engagieren sich in Vorarlberg ehrenamtlich. In den Initiativen in der Gemeinde Alberschwende „Wir sind Asyl“ bzw. „Wir sind aktiv“ spielte das Engagement Geflüchteter eine zentrale Rolle. Die Caritas meldete im Austausch zur Befragung 2018 das freiwillige Engagement Geflüchteter für ältere Menschen zurück. Im Forschungsprojekt MATILDE von okay.zusammen leben wird das Engagement Geflüchteter bspw. in Sportvereinen im Klostertal und im Montafon dokumentiert; darüber hinaus in lokalen Initiativen und Angeboten wie „Elternlots\*innen“, „Tischlein deck dich“ oder regional koordinierten Essenslieferungen in der Corona-Pandemie. Geflüchtete als Freiwillige unterstützen andere Geflüchtete durch Dolmetschleistungen (mit Englisch und auch schon Deutsch) oder durch die Mitgestaltung von Freizeitaktivitäten in Großunterkünften.<sup>19</sup>



## 4\_ Die Koordination und Begleitung der Freiwilligen – Aufbau von landesweiten Kooperationen und Vernetzungsaktivitäten

### 4.1 Koordination

Freiwilligenarbeit benötigt eine Koordination der Einsätze und Angebote sowie eine Begleitstruktur für die Freiwilligen. Die Koordination der Freiwilligenaktivitäten war insbesondere in der Phase der starken Ankommensdynamik 2015 und 2016, in der viele Bürger\*innen die Flüchtlinge von sich aus zu unterstützen begannen, eine große Herausforderung für alle Beteiligten. Die Caritas, die als Organisation über eine strukturierte Freiwilligenbegleitung verfügte, musste nun zusätzlich zu „ihren“ Freiwilligen die nicht an sie gebundenen ehrenamtlichen Helfer\*innen koordinieren, die sich in den Quartieren meldeten. Viele wollten in der akuten Situation eine Unterstützung leisten, sich aber nicht auf längere Zeit an die Organisation binden. Die neue Struktur der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen in Regionen, Gemeinden und Städten ab Herbst 2015 wurde nicht zuletzt auch deshalb etabliert, um den starken und als wertvoll erachteten Impuls der Bürger\*innen, den Geflüchteten zu helfen, durch Strukturierung und Begleitung produktiv zu machen. Das benötigte aber Zeit, da die Flüchtlingskoordinationsstruktur neu gegründet worden und daher noch im Aufbau war. Auch mussten die Schnittstellen dieser neuen Struktur zur Caritas mit ihrem Auftrag für die Grundversorgung von Geflüchteten in Vorarlberg geklärt und aufgebaut werden, und das über die Aufgabe der Koordination der Freiwilligen hinaus. Mit der Zeit spielten sich die Zusammenarbeit und die Koordination des Engagements zwar zunehmend ein, aber nicht überall gleichermaßen zufriedenstellend für alle Beteiligten.

18 Auch die Autorin kennt zahlreiche Beispiele von Unterstützung für Geflüchtete in dieser Form in Vorarlberg. Quantifizierbar wäre das nur unter einem hohen Forschungsaufwand.

19 Erste Ergebnisse zur Fallstudie des Projekts MATILDE in drei Vorarlberger Gemeinden sind nachlesbar in: Machold, I. et al. (2022): Austria: Vorarlberg: The potential of local structures for social integration. In 13 Reports on Action-Research-Results in Each Case Study. Deliverable 5.3, S. 9–37, verfügbar unter: <https://matilde-migration.eu/wp-content/uploads/2022/05/d53-all-actio-research-country-reports-v1.pdf>.



## 4.2 Begleitung

Freiwilligenengagement bleibt länger erhalten und kann nachhaltiger wirken, wenn das Engagement begleitet wird. Die Erstaufnahme von Geflüchteten, ihre existenzielle Sicherung und ihre Hinführung an erste Integrationsangebote sind komplexe Angelegenheiten, in die viele Institutionen involviert sind. Gerade 2015/2016 gab es im Bereich des Deutscherwerbs, der Erstorientierung im neuen Land und auch des Arbeitsmarktzugangs die aufeinander abgestimmten Maßnahmen der diversen staatlichen bzw. vom Staat beauftragten Angebote, wie sie in der Folge aufgebaut wurden und noch heute bestehen, noch nicht.<sup>20</sup> Die Maßnahmen und Angebote wurden gerade entwickelt, und laufend gab es Neues, das wichtig für eine gute Begleitung der Geflüchteten war. Das Wissen musste an die Freiwilligen kommuniziert werden, und diese wiederum stießen in ihrer Begleitung der Geflüchteten laufend auf Fragen, für die sie kompetente Anlaufstellen brauchten, um mit ihrem Engagement weiterzukommen. In der Caritas bestand bereits eine solche professionelle Begleitstruktur für die Freiwilligen in der Flüchtlingsintegration. Für die kommunal und regional angedockten Freiwilligen bauten die Koordinator\*innen für Asyl- und Flüchtlingswesen eine solche Begleitstruktur auf. Diese sorgte auch für Reflexionsräume für die freiwillig Engagierten, in denen diese ihre Erfahrungen besprechen und verarbeiten konnten, für Weiterbildungsangebote sowie für Produktionsstrukturen (Kopiermöglichkeiten u. a.) oder finanzielle Unterstützungen.

Ein wichtiges Angebot für den Aufbau von Kompetenz in der Freiwilligenkoordination im Land in dieser intensiven Phase des sprunghaft gestiegenen Engagements von Ehrenamtlichen und der Etablierung neuer Strukturen für deren Koordination war der Lehrgang „Freiwilligen-Koordination und -Management“, den das (damals so heißende) Büro für Zukunftsfragen im Amt der Vorarlberger Landesregierung (ZUB) (heute Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung, FEB) von April 2016 bis Jänner 2017 organisierte.

## 4.3 Weiterbildung für Freiwillige

Ab 2016 entstand in Vorarlberg auch ein landesweites Weiterbildungsangebot für Freiwillige in der Flüchtlingsintegration, in dessen Rahmen alle für diesen Bereich relevanten Akteure kooperierten. Schon im Herbst 2015 hatte die Caritas ihre interne Weiterbildung für Freiwillige geöffnet und den Lehrgang „Aufeinander zugehen“ zusammen mit der Katholischen Erwachsenenbildung für freiwillig Engagierte in den Pfarren und Gemeinden angeboten. Die Vernetzungsaktivitäten des damaligen Büros für Zukunftsfragen (ZUB) führten zur Entstehung der „Engagement-Werkstatt für Freiwillige in der Flüchtlingsintegration“, die von 2016 bis 2021 durchgeführt wurde. Für sie kooperierten das ZUB, die Caritas Vorarlberg, okay.zusammen leben und die Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten im Amt der Vorarlberger Landesregierung.

<sup>20</sup> Siehe dazu die entsprechenden Kapitel in dieser Publikation.



Über 50 Weiterbildungsveranstaltungen wurden in diesem Rahmen organisiert, besucht von rund 1000 Personen.<sup>21</sup> Die Veranstaltungen der „Werkstatt“ fanden an der VHS Götzis statt. Flüchtlingskoordinator\*innen der Gemeinden, Städte und Regionen konnten jedoch einzelne Module auch für die Durchführung in ihren Regionen bestellen.

Bereits 2014 hatte okay.zusammen leben das Angebot „okay.zusammen lernen“ für Freiwillige, die Flüchtlinge beim Deutscherwerb unterstützten, in Kooperation mit der Volkshochschule Götzis aufgebaut. Ab 2015 entwickelte es sich zu einem umfassenden landesweiten Angebot. Es wurde bis Ende 2019 angeboten und umfasste die kostenlose Ausgabe von Unterrichtsmaterialien („Von Mund zu Mund. Erste Sprachhilfe für Deutsch-Neulinge“) sowie die Bereitstellung von weiteren Lernmaterialien, Hinweisen und Tipps auf dem Portal von okay.zusammen leben.<sup>22</sup> Darüber hinaus gab es zahlreiche Veranstaltungen und Treffpunkte an der VHS Götzis und in den Regionen (Einführungen, Vertiefungen, runde Tische für den Austausch und die Vernetzung), eine Beratung (per E-Mail und vor Ort in Götzis) für inhaltliche und methodische Fragen sowie die Möglichkeit für freiwillig Engagierte, Medien und Lernunterlagen in der Mediathek der VHS Götzis auszuleihen. In diesem Zeitraum wurden 92 Veranstaltungen mit über 1200 Teilnahmen von interessierten Freiwilligen durchgeführt. 560 Einzelberatungen von Freiwilligen zu Fragen der Lernbegleitung von Geflüchteten wurden in Anspruch genommen. Dieses Angebot wurde eingestellt, weil die Nachfrage ab 2018/2019 abgenommen hatte. Mittlerweile griffen in diesem Bereich die staatlich angebotenen und verpflichtenden Deutschkurse, und der „Kern“ an Freiwilligen, der weiterhin im Feld aktiv war, verfügte über das entsprechende Know-how.



- 21 Veranstaltungs- und Teilnehmer\*innendokumentation durch das Büro für Zukunftsfragen (ZUB) und okay.zusammen leben. Diese Zahlen betreffen nur die Veranstaltungen der „Engagement-Werkstatt“. Die Caritas führte zusätzlich dazu weitere Veranstaltungen in ihrem internen Weiterbildungsprogramm durch.
- 22 <https://www.okay-line.at/okay-programme/von-mund-zu-mund-daf-unterrichtsmaterial-und-weitere-materialien/>

## 4.4 Vernetzungsaktivitäten

Bereits im Herbst 2015 (25. September) organisierte das Büro für Zukunftsfragen (ZUB) im Amt der Vorarlberger Landesregierung mit anderen Organisationen wie okay.zusammen leben die erste landesweite Vernetzungs- und Koordinationsveranstaltung „Engagement für Flüchtlinge“. Es folgten weitere solche Vernetzungstreffen am 23. Juni 2017 und am 26. Jänner 2018. Diese Treffen ermöglichten den inhaltlichen Austausch zwischen Freiwilligen und Vertreter\*innen von Institutionen, die in der Flüchtlingsintegration aktiv waren. Sie boten den Freiwilligen einen Reflexionsraum für ihre Erfahrungen und Fragen und die Möglichkeit, diese an Verantwortliche zu kommunizieren. Die Institutionen, die in der Freiwilligenkoordination und Begleitung tätig waren, erhielten Impulse für die Weiterentwicklung ihrer Angebote, und der Politik bot dieser Rahmen die Gelegenheit, sich bei den freiwillig engagierten Bürger\*innen für ihren Beitrag zur Bewältigung der großen Herausforderung, die die Aufnahme und die Integration der starken Fluchtmigration in den Jahren 2015 und 2016 mit sich brachte, zu bedanken.

Ab 2017 organisierte das „Dialogforum Flucht – Asyl – Integration. Eine Initiative der Vorarlberger Plattform für Menschenrechte“ Treffen für in der Flüchtlingshilfe und Integrationsarbeit engagierte Menschen, Gruppen und Organisationen. Bis 2019 fanden sechs solche Foren statt. Das Ziel der Initiative waren der Austausch und die Zusammenarbeit sowie die Entwicklung gemeinsamer Perspektiven und das Bilden einer „Stimme“, die in Vorarlberg gehört und ernst genommen wird. Die Schwerpunktthemen der Foren verweisen auf die Verschlechterung der politischen Stimmung im Flüchtlingsbereich, die sich mit dem Regierungsantritt der türkis-blauen Regierung im Herbst 2017 beschleunigte. Die Teilnehmer\*innen bewegte, wie sie Geflüchtete asylrechtlich unterstützen konnten, wie die soziale Schlechterstellung von Geflüchteten durch die neue Sozialhilfegesetzgebung aufgefangen werden kann und was man der Verschlechterung der öffentlichen Stimmung gegenüber Geflüchteten entgegensetzen konnte.<sup>23</sup>

Diese Fragen bewegten auch die Initiatoren und Beteiligten der österreichweiten Initiative „Menschen.Würde.Österreich“, die der frühere Raiffeisen-Chef Christian Konrad und Flüchtlingskoordinator der österreichischen Bundesregierung von Herbst 2015 bis Herbst 2016 ins Leben gerufen hatte, um den vielen Aktiven der österreichischen Zivilgesellschaft, die sich in der Flüchtlingsintegration engagierten, eine Plattform zu geben. In dieser österreichweiten Initiative vernetzten sich auch Vorarlberger Akteur\*innen. Sie nahmen an den Veranstaltungen teil und brachten dort ihre Erfahrungen ein.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Vgl. Dialogforum Flucht – Asyl – Integration, verfügbar unter: <http://www.menschen-rechte-leben.at/asyl/>.

<sup>24</sup> Der Aufbau dieser Allianz verlangsamte sich in den Corona-Jahren 2020/2021. Auf Facebook ist sie bis dato nach aktiv, verfügbar unter: <https://www.facebook.com/Menschen.Wuerde/>



## 5\_ Zusammenschau und Analyse

Die große Herausforderung der starken Fluchtmigration nach Europa, insbesondere in die deutschsprachigen Länder, aber bspw. auch nach Schweden, in den Jahren ab 2015 wurde in Vorarlberg wie in den anderen österreichischen Bundesländern bzw. europäischen Ländern auch unter starker Beteiligung und hohem Engagement sich freiwillig engagierender Bürger\*innen bewältigt. Mit diesem Ereignis betrat der\*die freiwillig Engagierte gleichsam als Typus das Feld der Flüchtlingsintegration.<sup>25</sup> Zugleich schaffte man es im Land, entsprechende Koordinationsstrukturen zu etablieren, um dieses große Engagement konstruktiv zu rahmen und in Wirkung zu bringen. Die ehrenamtliche Arbeit mit Geflüchteten gilt als ein Ehrenamtsfeld, in dem so intensive und vielfältige Kooperationsbeziehungen mit Hauptamtlichen erforderlich sind wie in kaum einem anderen Bereich.<sup>26</sup> Die Caritas hatte 2015 bereits eine etablierte Struktur der Koordination, Begleitung und Weiterbildung von Freiwilligen. Diese Struktur hätte das 2015 zusätzlich entstandene Engagement aber nicht aufnehmen können, und es wollten auch nicht alle Engagierten im Rahmen einer Organisation arbeiten. Zahlreiche Engagierte gründeten sogar eigene Initiativen. Die zweite wichtige Struktur für die Koordination und Begleitung dieser zahlreichen Engagierten wurde im kommunalen Bereich geschaffen. In der ab 2016 etablierten Struktur der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen in Regionen, Gemeinden und Städten war die Freiwilligenkoordination als zentrale Tätigkeit vorgesehen.

An diese Struktur wie an die Flüchtlingsarbeit der Caritas dockten auch viele selbst organisierte Initiativen an. Darüber hinaus wurde das Feld vernetzt, und ein landesweites Angebot an Weiterbildung und Begleitung dieses Engagements, in dem die Institutionen im Land mit ihren Kompetenzen in den relevanten Fragen kooperierten, wurde geschaffen. Den quantitativen Höhepunkt des Engagements bildeten die Jahre 2015 und 2016. Danach verringerten sich die Aktivitäten langsam bzw. transformierten sich. So versammelten die „Sonntagsdemonstrationen für Menschlichkeit und Demokratie“, die sich im Spätherbst 2018 als Reaktion auf die starke Verschlechterung der politischen Stimmung gegenüber Geflüchteten insbesondere auf Bundesebene und wegen der Verschärfungen in der Flüchtlingspolitik organisiert hatten, bis weit in das Jahr 2019 hinein Hunderte bis Tausende Engagierte.<sup>27</sup> Des Weiteren bildeten sich zwischen vormals freiwillig Engagierten und Geflüchteten auch Bekanntschaften und Freundschaften, und auch in diesem Rahmen kommt es bis heute zu Unterstützung, wenn es Bedarf danach gibt.

25 Vgl. Karakayali, S.; Kleist J. O. et al. (September 2015): Ein Europa der Flüchtlingshilfe? Flüchtlingspolitik der Ehrenamtlichen, in: Netzwerk Fluchtforschung: FluchtforschungsBlog, verfügbar unter: <https://fluchtforschung.net/blogbeitraege/ein-europa-der-fluechtlingshilfe-fluechtlingspolitik-der-ehrenamtlichen/>

26 Vgl. INBAS-Sozialforschung (2018): Kooperation von Haupt- und Ehrenamtlichen in der Arbeit mit Geflüchteten. Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, Frankfurt/Main, S. 2, verfügbar unter: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Ehrenamt/studie-ehrenamt-hauptamt-inbas.pdf;jsessionid=34801BABDB72E56E5990417361B8D4EF.internet281?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Ehrenamt/studie-ehrenamt-hauptamt-inbas.pdf;jsessionid=34801BABDB72E56E5990417361B8D4EF.internet281?__blob=publicationFile&v=5)

27 Die Publikation „uns reicht’s!“ (vgl. Fußnote 16) nennt ca. 20 000 Teilnehmer\*innen an 25 Demonstrationen von November 2018 bis Ende 2019.



## Es sind aber auch einige Punkte als Desiderata anzuführen:

- Die Forderung nach einer besseren Koordination und Zusammenarbeit unter den verschiedenen hauptamtlichen Koordinationsakteuren in der Freiwilligenarbeit und nach guten Schnittstellen zwischen den beteiligten Akteuren hat die Jahre ab 2015 im Feld der Freiwilligenarbeit für die Flüchtlingsintegration immer begleitet. An diesen Punkten muss nach wie vor gearbeitet werden.<sup>28</sup>
- Eine entsprechende stabil verantwortliche Struktur für die Koordinierung der Freiwilligenarbeit, für die Zusammenarbeit zwischen Hauptamtlichen und Freiwilligen und die Begleitung der Engagierten ist zentral für das Heben des Potenzials des Freiwilligenengagements in der Flüchtlingsintegration. Die Caritas Vorarlberg als zentraler Akteur der Grundversorgung im Land hat eine solche Struktur. Die Zukunft der zweiten wichtigen Koordinationsstruktur, die der Flüchtlingskoordinator\*innen der Städte, Gemeinden und Regionen, ist bis dato jedoch noch nicht vollständig gesichert, was bedeutet, dass eine wichtige Voraussetzung für das Freiwilligenengagement in der Flüchtlingsintegration im kommunalen Bereich fehlen könnte. Bei den Integrationskoordinator\*innen in Gemeinden und Städten abseits bzw. neben der Struktur der Flüchtlingskoordinator\*innen spielt Freiwilligenarbeit eine unterschiedliche Rolle. In den Jahren nach 2015 waren viele von ihnen in diesem Bereich aktiv. In den Integrationsleitbildern der Gemeinden und Städte vor 2015 (die meisten in Vorarlberg entstanden in den 2000er-Jahren) kommt das Aktivitätenfeld jedoch so gut wie nicht vor. Es ist also noch nicht wirklich als Tätigkeitsfeld der kommunalen Integrationsarbeit verankert.
- Die Integrationsarbeit der Gemeinden und Städte wäre aber auch über die Flüchtlingsintegration hinaus ein fruchtbares Feld für ein gesellschaftlich hoch relevantes Freiwilligenengagement: Lernbegleitung für Kinder, Deutschlernbegleitung für Erwachsene, niedrigschwellige Angebote für Frauen für ihr Ankommen im neuen Land, Patenschaft- und Buddy-Projekte, Lots\*innen-Angebote für die Verringerung der Zugangsschwellen zu lokalen Vereinen, Begegnungsaktivitäten, Dialog- und Kulturveranstaltungen u. v. a. m. Alle diese Angebote und Aktivitäten wirken positiv auf vielen Ebenen von Integrationsprozessen und befördern die strukturelle, soziale, kulturelle und emotionale Integration von Menschen, die sich neu in einem Land bzw. einer Gemeinde oder Stadt zurechtfinden müssen.

28 Ein Beitrag dazu ist das Papier „Das Ankommen von Asylwerber\*innen in der Gemeinde bzw. Stadt: Informationen und Empfehlungen für die kommunale Ebene“ (2022) für die Standardisierung und Verfestigung der Maßnahmen und Aktivitäten, verfügbar unter: <https://www.okay-line.at/file/656/das-ankommen-von-asylwerberinnen-in-der-gemeinde-bzw-stadt.pdf>



## Autor\*innen

Eva Grabherr, Geschäftsführerin von okay.zusammen leben / Projektstelle für Zuwanderung und Integration

Eva Häfele, freischaffende Forscherin mit den Schwerpunkten Frauenforschung, sowie Kultur- und Sozialwissenschaften (für dieses Projekt von okay.zusammen leben beauftragt)

Magdalena Hörl, freischaffende Sozialwissenschaftlerin und Prozessbegleiterin in der Kinderbeteiligung (für dieses Projekt von okay.zusammen leben beauftragt)

Caroline Manahl, Leitung Wissensort bei okay.zusammen leben / Projektstelle für Zuwanderung und Integration

Simone Naphegyi, Hochschulprofessorin an der Pädagogischen Hochschule Vorarlberg

Carmen Nardelli, Leitung der Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten, Abt. Soziales und Integration im Amt der Vorarlberger Landesregierung

Christoph Šelner-Brunner, Mitarbeiter der Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten, Abt. Soziales und Integration im Amt der Vorarlberger Landesregierung





**Medieninhaber  
und Gesamtedaktion**

okay.zusammen leben, Projektstelle  
für Zuwanderung und Integration  
(Verein Aktion Mitarbeit)  
[www.okay-line.at](http://www.okay-line.at)

**Herausgeberinnen**

Caroline Manahl & Eva Grabherr

**Autor\*innen**

Eva Grabherr  
Eva Häfele  
Magdalena Hörl  
Caroline Manahl  
Simone Naphegyi  
Carmen Nardelli  
Christoph Šelner-Brunner

**Korrektur**

KORRELEKTOR – Übersetzungsbüro  
und Lektorat, Wien

**Grafik**

atelier stecher, Götzis

Dornbirn, Oktober 2022

© bei den Autor\*innen

sowie beim Medieninhaber

unterstützt von



**Vorarlberg**  
*unser Land*

