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

Caroline Manahl und Eva Grabherr
okay.zusammen leben/Verein Aktion Mitarbeit
Jänner 2021

Zu diesem Papier: *Die Jahre 2015 und 2016 waren auch in Vorarlberg von einem starken Zuzug von Menschen aus Krisen- und Kriegsgebieten geprägt. Zur Unterstützung von Gemeinden und Städten bei der Aufnahme und der Integration dieser neu zugewanderten Geflüchteten wurden in Vorarlberg beinahe flächendeckend kommunale bzw. regionale Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen eingerichtet. Dieses Papier beschreibt und analysiert die Erfahrungen, die mit dieser neuen Struktur zur Stärkung der kommunalen Integrationsarbeit in den letzten Jahren gemacht wurden. Damit möchte „okay.zusammen leben" einen Beitrag leisten, die Lernerfahrungen[1] für die Weiterentwicklung der Integrationsarbeit in Vorarlberg nutzbar zu machen.*

[1] In den kommenden Monaten werden noch weitere Papiere entstehen, die den Lernerfahrungen in der Flüchtlingsintegration von 2015 bis 2020 in ausgewählten Bereichen nachgehen.
[2] Daten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung.
[3] Personen mit Staatsbürgerschaften der folgenden Länder: Afghanistan, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien (Quelle: Bevölkerungsstatistik des Amtes der Vorarlberger Landesregierung).

Für die kritische Durchsicht dieses Papiers und für die zahlreichen Kommentare möchten wir uns herzlich bedanken bei:

Oliver Christof, Eva-Maria Hochhauser-Gams, Andrea Hollenstein, Carmen Nardelli, Margot Pires, Silke Ritter, Michael Tinkhauser und Alexandra Toggenburg.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 4

Der Aufbau und die Entwicklung der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen .. 5
- „Alte“ und „neue“ Strukturen zur Unterstützung kommunaler Integrationsarbeit 5
- Die inhaltliche Steuerung der Koordinationsstellen sowie der überregionale Austausch 6
- Ganz konkret: die Aufgaben der FlüchtlingskoordinatorInnen in der Praxis 7
- Die Aufgaben der Koordinationsstellen in Zeiten der Covid-19-Krise 9
- Eingeworbene Drittmittel, Anerkennungen und Preise 10

Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Arbeitsweisen 10
- Kommunale vs. regionale Arbeitsweisen? 10
- Die großen gemeinsamen Nenner 11
- Schwerpunkte einzelner Koordinationsstellen oder Trends für die Zukunft? 11

Ein Versuch, die Wirkung der Koordinationsstellen einzuordnen 12
- Empirische Befunde zum bisherigen Verlauf der Flüchtlingsintegration 12
- Thesen aus der Steuerungsliteratur zur Wirkung der Koordinationsstellen 14

Analyse und Optimierungspotenziale 16
- Bislang Erreichtes 17
- Optimierungspotenziale 18

Abschließende Überlegungen 19

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 AsylwerberInnen für die Unterbringungen während des Asylverfahrens nach Vorarlberg. So wurden im Jahr 2015 in etwa 4.600 Personen in Vorarlberg im Rahmen der Grundversorgung betreut und im Jahr 2016 in etwa 5.200 Personen.[2] 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 Flüchtlingskoordinations-stellen auf regionaler bzw. auf kommunaler Ebene. Im Verlauf der letzten fünf Jahre haben viele der Personen, die 2015/2016 als AsylwerberInnen zugewandert sind, ein Bleiberecht erhalten. Anfang 2020 lebten ca. 6.000 Menschen mit Staatsbürgerschaften aus den Hauptherkunftsländern von Geflüchteten[3] in Vorarlberg. Die ab 2016 eingerichteten Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen unterstützen die längerfristige Integration dieser Menschen.

Dieses Papier beschreibt die Entstehung dieser neuen „Struktur“ der kommunalen bzw. regionalen Integrationsarbeit, ihre Zuständigkeiten und die Umsetzung dieser Aufgaben in der Praxis. Es 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.

[2] Daten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung.
[3] Personen mit Staatsbürgerschaften der folgenden Länder: Afghanistan, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien (Quelle: Bevölkerungsstatistik des Amtes der Vorarlberger Landesregierung).

Der Aufbau und die Entwicklung der Koordinationsstellen für Asyl- und Flüchtlingswesen

„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[4]. Das Kuratorium des Sozialfonds, bestehen 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.[5] Aber auch angestoßen durch andere Entwicklungen und Prozesse[6] 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 beispielsweise „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.

Strukturell neu war 2015 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. Weiters 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 zu einer für ein paar Jahre recht stabilen Koordinationsstruktur für

[4] Quelle: http://www.sozialinfo.or.at/detail.cfm?id=637
[5] 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
[6] Bspw. 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/

kommunale und regionale Integrationsarbeit sorgte. 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 gemeinde-übergreifenden Zuständigkeit wurden diese neuen Stellen häufig bei bestehenden gemeindeübergreifenden Strukturen angesiedelt (bspw. beim Sozialsprengel Bludenz oder beim Regionalmanagement Bregenzerwald).

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

Städte/Gemeinden
Stadt Bregenz
Stadt Dornbirn
Stadt Feldkirch
Marktgemeinde Hard
Stadt Hohenems
Marktgemeinde Lustenau
Regionen
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.[7]

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, eines Vizepräsidenten des Vorarlberger Gemeindeverbands und deren fachlichen Mitarbeitern fixiert. Die Arbeitsschwerpunkte der Koordinationsstellen wurden bis Ende 2019 jährlich von einem Gremium festgelegt, das die inhaltliche Leitung der Koordinationsstellen innehat. Das Gremium bestand aus: VertreterInnen des Landes Vorarlberg und des Vorarlberger Gemeindeverbands, den SozialplanerInnen größerer Kommunen, den LeiterInnen der involvierten Regionalmanagments und der Geschäftsführung von„okay.zusammen leben“. Dieses Gremium wurde vom Vorarlberger Gemeindeverband einberufen und geleitet.

[7] Die Koordinationsstelle der Stadt Bregenz hielt bzw. hält laut Auskunft von O. Christof/ Vorarlberger Gemeindeverband zu den Gemeinden im Leiblachtals Kontakt (E-Mail-Korrespondenz vom 14.01.2021).

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 Foki und Akzente, die sich wohl u.a. an den vor Ort wahrgenommenen bzw. artikulierten Bedarfen sowie an den Profilen der KoordinatorInnen orientierten. Einzelne Akteure setzten sich wiederholt für eine stärker landesweite inhaltliche Steuerung der Koordinationsstellen eine, 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 entwickelt sich unter diesen Stellen eine eigene Vernetzungsstruktur: Von 2016 bis Ende 2019 trafen sich die KoordinatorInnen in regelmäßigen Abständen (in etwa alle sechs Wochen) zu Austauschsitzungen („Jour fixes"), die vom Vorarlberger Gemeindeverband und vom Flüchtlingskoordinator des Land Vorarlberg begleitet wurden.

Auch die Entwicklungspartnerschaft „Integrationsbegleitung für bleibeberechtigte Flüchtlinge im längerfristigen Integrationsprozess" (2016/2017)[8] 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 eines Bleiberechts und dem Auszug aus den Grundversorgungsquartieren) verbunden sind und welche Rolle die Koordinationsstellen dabei einnehmen können.[9]

Ganz konkret: die Aufgaben der FlüchtlingskoordinatorInnen in der Praxis

Welche Aufgaben haben die KoordinatorInnen 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.[10] 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 bei der

[8] Entwicklungspartnerschaft „Integrationsbegleitung": geleitet von der Vorarlberger Landesregierung und vom Vorarlberger Gemeindeverband, konzipiert und begleitet von okay.zusammen leben, umgesetzt gemeinsam mit den Flüchtlingskoordinatorinnen.
[9] Details dazu finden sich im Schlusspapier der Entwicklungspartnerschaft „Integrationsbegleitung für bleibeberechtigte Flüchtlinge im längerfristigen Integrationsprozess" inkl. Empfehlungen für eine zeitnahe Umsetzung, Handlungsfeld „Soziale Integration in die Wohngemeinde".
[10] 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 Flüchtlingskoordinatorinnen vom 11. April 2018; Tätigkeitsbericht Fachstelle Zusammen.Leben 2019 (Marktgemeinde Lustenau); Protokoll zu einem Fokusgespräch mit S. Ritter und E. M. Hochhauser-Gams am 15.12.2019.

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, niedrigschwellige 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.[11]

- 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.[12]

- 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 KoordinatorInnen umfasst 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

[11] Obwohl die Koordinationsstellen primär eingerichtet wurden, um die Integrationsprozesse von Bleibeberechtigten zu unterstützen, dienten bzw. dienen viele ihrer Tätigkeiten auch den AsylwerberInnen, 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.

[12] Manche Koordinationsstellen unterstützten die Städte und Gemeinden auch intensiv bei der Bereitstellung von sog. Integrationstätigkeiten (dem Nachfolgemodell der Nachbarschaftshilfe der Caritas), die AsylwerberInnen eine bezahlte Beschäftigung für einige Stunden pro Monat ermöglichen.

Geflüchteten in ihre Betriebe benötigen (bspw. bei der Suche nach begleitenden Deutschkursangeboten).

- 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 sog. 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.

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 FlüchtlingskoordinatorInnen berichten, dass ihre Arbeit in der ersten Phase des Lockdowns stark auf die Weitergabe von (mehrsprachigen) Informationen zu 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 Lockdown möglich waren, führen die KoordinatorInnen maßgeblich darauf zurück, dass sie in den Jahren zuvor intensiv am Aufbau von Netzwerken (zu Geflüchteten aber auch zu anderen Institutionen und zu 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. digitale Lernunterstützung für Schulkinder durch Ehrenamtliche in der Region Vorderland, die Umstellung von niedrigschwelligen Frauensprachkursen auf Fernlernen in der Marktgemeinde Lustenau oder die Möglichkeit, Schulunterlagen der Kinder ausdrucken zu lassen, in Hard. Und auch in der Phase des „Wiederhochfahrens“ nach dem ersten Lockdown legten zahlreiche Koordinationsstellen ein besonderes Augenmerk auf Kinder und Jugendliche, die durch die langen Schulschließungen Gefahr liefen, zurückzufallen bzw. den Anschluss zu verlieren, bspw. indem sie in Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten des Land 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.[13]

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 gaben in einer Befragung mehr als die Hälfte von insges. 92 Kommunen und Bezirke 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.[14] 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.[15]

Eingeworbene Drittmittel, Anerkennungen und Preise

Manche Koordinationsstellen haben sich in den vergangenen Jahren auch stark darum bemüht, Drittmittel einzuwerben. Wiederholt ist es Koordinatorinnen 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.

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 KoordinatorInnen 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.

Kommunale vs. regionale Arbeitsweisen?

Naheliegend wäre es zu vermuten, dass sich deutliche Unterschiede in den Tätigkeiten regionaler und kommunaler Stellen zeigen, bspw. indem 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 vernetzt mit Einheiten der Gemeindeverwaltung(en) zusammen arbeiten (im Sinne von „Integration als Querschnittsaufgabe“) oder einen sehr starken direkten Kontakt zu Geflüchteten pflegen; andererseits haben

[13] Ergebnisse einer telefonischen Befragung ausgewählter Koordinatorinnen Mitte April, sowie einer schriftlichen Befragung aller Koordinationsstellen zwischen Mitte Mai und Mitte Juni 2020.
[14] Schomaker, R. (et al.) (2020): Betroffenheit und Reaktionen der österreichischen Kommunen in der Covid-19 Pandemie, Working Paper Nr. 6, FH Kärnten.
[15] Siehe Fußnote 8.

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: dass sie anderen Abteilungen inzwischen weniger Geflüchtete mit ihren Anliegen „abnimmt" sondern deutlich stärker verwaltungsintern vernetzt arbeite.[16]

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.)

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 KoordinatorInnen, den gewachsenen Strukturen oder aus 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

[16] Notizen aus Gesprächen mit zwei Koordinatorinnen im Dezember 2019 und im April 2020.

Integrationsagenden bearbeitetet (bspw. in Dornbirn und in Bregenz[17]). 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 zu 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 offen standen, 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.

Bei beiden der 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.

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.

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

[17] Wobei es in Bregenz im Mai 2020 zu einer Zusammenführung bei einer Zuständigen kam.

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.[18] So ist ein sehr häufig genannter Referenzwert die in Deutschland vor dem Jahr 2015 gemachte Erfahrung, dass drei Jahre nach Zuzug in etwa 35 % der Geflüchteten in Beschäftigung sind und fünf Jahre nach Zuzug etwa 50 %. 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 % in Beschäftigung; von einer zweiten „Kontrollgruppe" von Geflüchteten aus dem Jahr 2016 waren es 43 % und von einer „Kontrollgruppe" aus dem Jahr 2017 waren es bereits 41 %. Und eine österreichweite Unternehmensbefragung zeigt, dass Anfang des Jahres 2019 44 % der in Vorarlberg befragten mittelständischen Unternehmen (nicht kapitalmarkt-orientierte Unternehmen mit 30 bis 2.000 MitarbeiterInnen) Geflüchtete beschäftigten (bundesweit lag dieser Anteil bei 19 %).[19]

- Von Anfang 2015 bis Ende 2019 wurden in Vorarlberg ca. 7.000 Deutschkursplätze für bleibeberechtigte Geflüchtete finanziert. Zusätzlich wurden ca. 10.000 Kursplätze für AsylwerberInnen in Vorarlberg zur Verfügung gestellt.[20] 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).[21] Dennoch lassen eine kontinuierliche Medienbeobachtung der Projektstelle „okay.zusammen leben" und unsere Vielzahl an Kontakten zu Integrationsakteuren 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 bewahrheitet haben. So sehen wir

[18] Eine Zusammenfassung der Daten zur Arbeitsmarktintegration bis ins Frühjahr 2019 und Hinweise auf Referenzwerte aus der Vergangenheit finden sich in einer Präsentation von C. Manahl im Rahmen der Veranstaltung „"Flüchtlingsintegration in der Forschung und in der Praxis" (13.05.2019), Download 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'", 09.01.2020, siehe hier: https://www.profil.at/oesterreich/ams-chef-johannes-kopf-interview-11299410.

[19] Quelle: EY Mittelstandsbarometer Österreich 2019.

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

[21] 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. Mehr dazu unter: https://www.sora.at/themen/migration-integration.html .

beispielsweise auch die hohe Solidarität mit Geflüchteten, die sich in den 28 „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.

Thesen aus der Steuerungsliteratur zur Wirkung der Koordinationsstellen

Welchen Beitrag die Koordinationsstellen zu der bislang recht erfolgreich verlaufenden Integration geflüchteter Menschen geleistet haben, können wir im Rahmen dieses Papiers 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“ 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. ExpertInnen[22] 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 uvam.). Die politische Integration neuer Bevölkerungsgruppen beginnt[23] 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

[22] Bspw. Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium für Inneres (Hrsg.) (2005): Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik (Kurzversion); 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.

[23] Neben der Kommunalpolitik ist auch die politische Arbeitnehmer/innen-Vertretung (Gewerkschaften, in Österreich auch die Arbeiterkammern) ein wichtiges Startfeld politischer Aktivitäten neuer (durch Zuwanderung hinzugekommener) Bevölkerungsgruppen.

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 entwickeln.[24] 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.[25]

Beispielsweise:

- das Bereitstellen von Fachwissen zum Thema Integration für ehrenamtliche Akteure aber auch für Hauptamtliche unterschiedlicher Professionen (PädagogInnen etc.),
- die Funktion einer Informationsdrehscheibe über Angebote, Zuständigkeiten, Prozedere etc. in einer ausdifferenzierten lokalen, regionalen und auch landesweiten Akteurslandschaft,
- die kontinuierliche Vernetzung aller Integrationsakteure (insbes. in den Bereichen Bildung, Arbeit, Soziales),
- die Kontaktpflege mit MigrantInnen-Selbstorganisationen 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 Ressourcen-ausstattung 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 FlüchtlingskoordinatorInnen.

Damit diese Aktivitäten einer Koordinationsstelle ihre Wirkung gut entfalten können, wird in der Fachliteratur auch auf ein paar wesentliche Rahmenbedingungen hingewiesen:

[24] 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, Download unter https://www.okay-line.at/okay-programme/ties-vorarlberg-studie-zur-integration-der-zweiten-generation/erkenntnisse-zu-integrationsprozessen-in-vorarlberg.html.
[25] Gruber (2013); Bertelsmann Stiftung und 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 Gemeinde- bzw. Stadträte – 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."[26]

- Wesentlich ist zudem, dass diese Stellen dauerhaft und nicht nur projekt-spezifisch 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 Integrationsprozessen 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 eines 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 Gemeinwesensarbeit etc.). Und es ist eben auch diese Phase ab dem Erhalt des Bleiberechts, in der den FlüchtlingskoordinatorInnen bei der Begleitung der Integrationsprozesse auf Gemeindeebene eine wesentliche Funktion zukommt.[27]

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 alleinig auf die Arbeit der Koordinationsstellen zurückzuführen ist. Der Vergleich der Tätigkeiten der Koordinationsstellen mit den Empfehlungen der Fachdebatte soll verdeutlichen, dass die FlüchtlingskoordinatorInnen 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 KoordinatorInnen in einem Feld tätig sind, das als äußerst potenzialreich für die Gestaltung des Zusammenlebens in einer diversen Gesellschaft angesehen wird.

Analyse und Optimierungspotenziale

In diesem Abschnitt werden wir versuchen, die in den letzten vier 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 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.

[26] Bertelsmann Stiftung (2005), S. 11.
[27] Siehe Schlusspapier der Entwicklungspartnerschaft „Integrationsbegleitung für bleibeberechtigte Flüchtlinge im längerfristigen Integrationsprozess inkl. Empfehlungen für eine zeitnahe Umsetzung", Sensible Phase „Bleiberecht Phase 2" (ab erster Wohnung nach dem Grundversorgungsquartier)

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; 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 „Aufmerksamkeits-kultur" 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 Akteuren. (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 Akteuren – d. h. zu im Integrationsbereich freiwillig Engagierten, zu Vereinen inkl. sog. MigrantInnen-Selbstorganisationen – umfasst. (Wobei in Vorarlberg die Koordination von freiwillig Engagierten und die „Pflege" dieser Akteurinnen und Akteure seit Bestehen der Koordinationsstellen eine ihrer Kernaufgaben ist.)
- dass eine Form der proaktiven Kontaktaufnahme zu neu Zugezogenen stattfindet, insbesondere zu sog. 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[28], sowie die Etablierung von „Integrationskoordinator/innen" an den Tiroler Bezirkshauptmannschaften infolge der Zuwanderung von Geflüchteten in den Jahren 2015/2016. In Oberösterreich unterstützen ReKIs/Regionale Kompetenzzentren für Integration und Diversität in den Bezirken seit vielen Jahren Gemeinden und Institutionen in allen Vorhaben der Integration.[29]

[28] Website des Programms „Periurban": https://www.periurban.ch/
[29] Website der ReKIs in Oberösterreich: https://www.integrationsstelle-ooe.at/ReKIs_DEU_HTML.htm

Optimierungspotenziale

In den nachfolgenden Absätzen werden einige Bereiche benannt, in denen es aus 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 aus einer Mischung von Arbeit auf Systemebene (mit unterschiedlichen Fachabtteilungen in der Kommunalverwaltung, mit Fachinstitutionen) und von Arbeit auf individueller Ebene (mit Ehrenamtlichen und Geflüchteten). Mit welcher Intensität sich die KoordinatorInnen welcher dieser Ebenen widmeten bzw. widmen, war und ist teils sehr unterschiedlich. Aus 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 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 AsylwerberInnen 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 Jour fixes der KoordinatorInnen 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 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 von „Gate-Keeping“[30] 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 Bereichen Soziales und Beschäftigung tätig sind.

Optimierungspotenzial bei der Abdeckung des gesamtes Bundeslandes

Anregen möchten wir zudem die Ausrollung der Koordinationsstellen auch auf jene Regionen bzw. Kommunen, die in den letzten vier Jahren (zeitweise) keine Koordinatorin bzw. keinen Koordinator 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 auf derzeit kommunaler Ebene in diesen Gemeinden einnehmen).

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[31] 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

[30] Koordination Asyl- und Flüchtlingswesen. Arbeitsschwerpunkte; Protokoll der Sitzung am 5.12.2018 sowie der Sitzung am 14.11.2019.
[31] 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: Grabherr, E. (2018): Die Struktur der KoordinatorInnen für Asyl- und Flüchtlingswesen – Argumentation für die Weiterführung und Vorschläge für ihre Weiterentwicklung.

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 der Sache von 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 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 Islams als neue Religionsgemeinschaft etc.), ist die Arbeit noch längst nicht abgeschlossen.

- Migration nach Vorarlberg generell: Vorarlberg ist als wirtschaftlich hochentwickeltes 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 „integrations-kritische Stimmung in der Bevölkerung" ein vieldiskutiertes Thema. Sie ist in Österreich messbar kritischer ausgeprägt als in Ländern wie Deutschland sowie in Nord- und Westeuropa.[32] 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.

[32] European Union (2018): Integration of Immigrants in the European Union. Special Eurobarometer 469, April 2018, Download unter https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2169

Zugute kommen soll das

- der **Stabilisierung**, inhaltlichen **Fokussierung**, stärkeren **Koordinierung** und stärkeren **Kooperation** in der kommunalen und regionalen Integrationsarbeit (zentrale Ansatzpunkte hierfür wurden im Abschnitt „Optimierungspotenziale“ skizziert).

- 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.