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

Caroline Manahl und Magdalena Hörl

okay.zusammen leben/Verein Aktion Mitarbeit

Dezember 2021

**Zu diesem Papier:** Die Jahre 2015 und 2016 waren auch in Vorarlberg von einem starken Zuzug von Menschen aus Krisen- und Kriegsgebieten geprägt. Dadurch wurde es notwendig, in kurzer Zeit die Unterkünfte für Asylsuchende in Vorarlberg stark auszubauen und die Betreuung für diese neu zuziehenden Menschen zu organisieren. Dieses Papier beschreibt und analysiert die Erfahrungen, die bei der Unterbringung von Asylsuchenden in Vorarlberg in den letzten Jahren gemacht wurden, und thematisiert auch die Frage des Zugangs zu Wohnraum, die sich bei Geflüchteten mit Erhalt des Bleiberechts stellte bzw. stellt.[1]

Zu dem Zeitpunkt, als dieses Papier im Herbst 2021 in der Fertigstellung war, nahm der Zuzug von Asylsuchenden nach Vorarlberg wieder merklich zu und die Eröffnung neuer Quartiere für Geflüchtete war in Vorbereitung. Diese Phase wird auf den nachfolgenden Seiten nicht beschrieben. Mit der vorliegenden Dokumentation möchte „okay.zusammen leben“ allerdings einen Beitrag dazu leisten, die Erfahrungen der letzten Jahre auch für diese aktuellen Entwicklungen nutzbar zu machen.

okay. zusammen leben
Verein Aktion Mitarbeit

[1] Derzeit entstehen noch weitere Papiere, die den Lernerfahrungen in der Flüchtlingsintegration von 2015 bis 2020 in ausgewählten Bereichen nachgehen. Details unter: www.okay-line.at

*Für die Bereitstellung von Informationen, die Bereitschaft zur Reflexion über die gemachten Erfahrungen und die zahlreichen Kommentare zum Papier möchten wir uns **herzlich bedanken** bei:*

*Oliver Christof, Karl Fenkart, Doris Giesinger, Eva-Maria Hochhauser-Gams, Theresia Handler, Bernd Klisch, Harald Köhlmeier, Karin Moratti, Nadja Natter, Jadranka Posarnig, Markus Roth, Erich Schwärzler, Angelika Schwarzmann, Michael Tinkhauser und Sonja Troger.*

**Inhaltsverzeichnis**

Einleitung ..... 4

Die Jahre bis 2014: eine Phase großer Stabilität ..... 4

Die Jahre 2015 bis 2016: neue Strategie, Standards, Akteure und Kooperationskultur ..... 6
- Neue Strategie ..... 6
- Neue Akteure und Formen der Zusammenarbeit ..... 7
- Neue Aufgaben ..... 9
- Neue Formen der Unterbringung ..... 13
- Eigene Wohnformen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ..... 14

Die Jahre 2017 bis 2020: Phase des Rückbaus und der erneuten Stabilisierung ..... 15

Zahlen und Trends 2014 bis 2020 ..... 16

Bedarf an Wohnraum mit Erhalt des Bleiberechts ..... 19
- Zusätzlicher gemeinnütziger Wohnbau ..... 19
- Aktivierung von Leerständen am privaten Wohnungsmarkt ..... 20
- Verbleib in Grundversorgungsquartieren ..... 20

Reflexion über die Erfahrungen der vergangenen Jahre ..... 22
- Institutionen- und Parteien-übergreifende Zusammenarbeit ..... 22
- Die Größe der Quartiere als Faktor ..... 23
- Quartiere für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ..... 24
- Neue Formen des ehrenamtlichen Engagements in Gemeinden ..... 25
- Kritische Stimmung gegenüber Geflüchteten in Teilen der Bevölkerung ..... 25
- Leistbarer Wohnraum als bleibende Herausforderung ..... 26

## 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 Akteur*innen 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.

Dieses Papier 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 Papiers 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.

## 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 Prozentanteil, 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 Unterkünften (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 Unterkünfte 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 Unterkünften mit geteilten Gemeinschaftsräumen).

## 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 Organisationen und vom beachtlichen Engagement vieler Personen getragen wurde.

### *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 Geflüchtete zeitlich begrenzt werden;
- die Unterbringung schwerpunktmäßig durch die Grundversorgungsanbieter organisiert sein[2] 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.

[2] Dadurch ist eine Fachinstitution für die Unterbringung und für die Betreuung der Asylsuchenden zuständig.

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 vertreten 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.[3] Auch die äußerst schnelle Ergänzung des Baugesetzes um den Paragrafen 20a, die es in Vorarlberg 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 des Amtes 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.

### *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

[3] Antrag „Menschen auf der Flucht: Herausforderungen gemeinsam bewältigen“ vom 11. November 2015.

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 Akteur*innen 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 Institutionen 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 Akteur*innen unterschiedlicher Institutionen 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 Akteur*innen, 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 hatten, 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, des Amtes 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.

## *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 Erstausstattungspaketen (Bettwäsche, Hygieneartikeln, 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 des Amtes 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 diesen 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.[4] 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[5] gelang es

[4] In Zusammenhang mit Quartieren für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gab es auch weitere Informationsveranstaltungen in den Folgejahren.

[5] Interviews mit Sonja Troger (Land Vorarlberg/Grundversorgung), Bernd Klisch (Caritas Vorarlberg/Flüchtlingshilfe) und Oliver Christof (Vorarlberger Gemeindeverband) im März und April 2020.

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.[6] Der Vorarlberger Gemeindeverband 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.[7] 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,

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

[7] Von Mitte 2015 bis Mitte 2018 wurden acht Ausgaben dieses Newsletters versandt.

die im ersten Halbjahr 2016 beinahe flächendeckend in Vorarlberg ihre Arbeit aufnahmen.[8]

### *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 wurden 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, geschaffen.[9] 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.[10]

---

[8] Eine ausführliche Dokumentation der Aufgaben und Tätigkeiten dieser Stellen findet sich hier https://www.okay-line.at/file/656/lernerfahrungen-fluchtlingskoordinationsstellen.pdf.

[9] Messehalle Dornbirn als Übergangsquartier, Tennishalle Götzis („Haus Mösleweg"), 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"), „Haus Messe" in Dornbirn (ehemalige Tanzschule Hieble), „Haus Lastenstraße" in Götzis (ehemalige Halle der Firma Feinjersey).

[10] Weitere befristete Unterkünfte in dieser Größenordnung waren beispielsweise 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.

Insbesondere durch das starke Engagement der Städte und Gemeinden gemeinsam mit den verantwortlichen Behörden und Institutionen, 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.

### *Eigene Wohnformen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge*

Bei 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, 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. Michaeli“ 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.

## 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 (sog. 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 Akteure*innen als schwieriger wahrgenommen als ihr Aufbau, denn aufseiten der Betreuungseinrichtungen waren davon die Arbeitsplätze zahlreicher Mitarbeiter*innen betroffen.[11] Auch für die sozialen 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

[11] 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.

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.

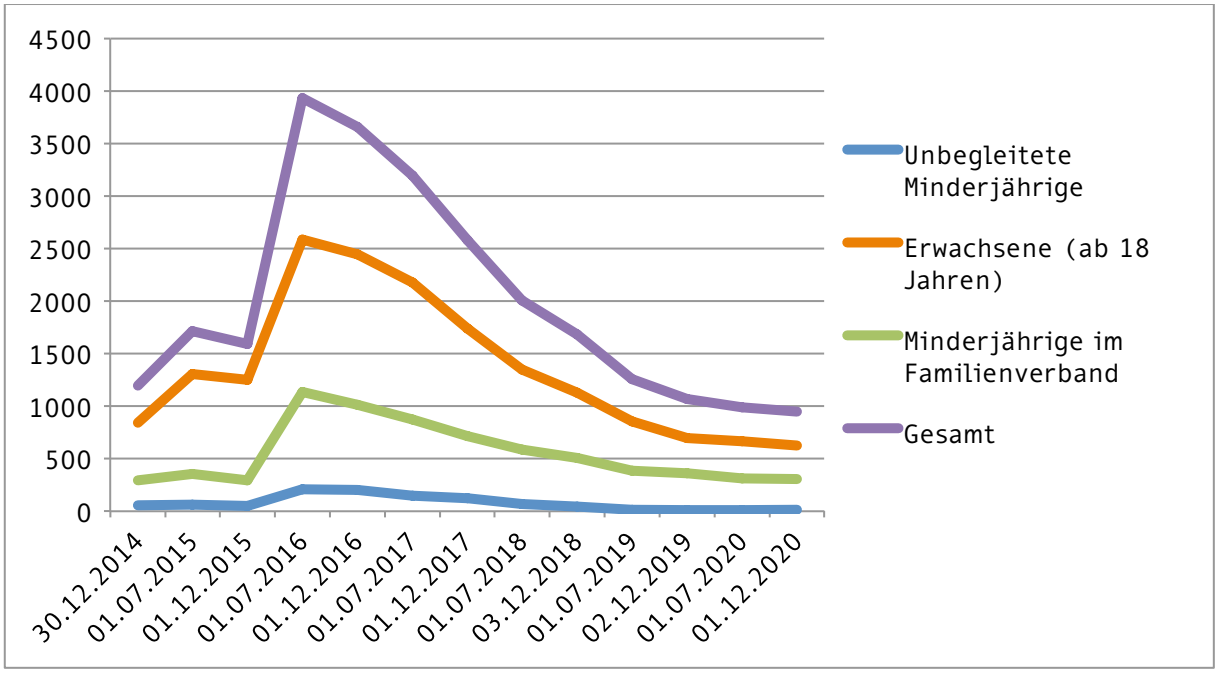
## Zahlen und Trends 2014 bis 2020

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.

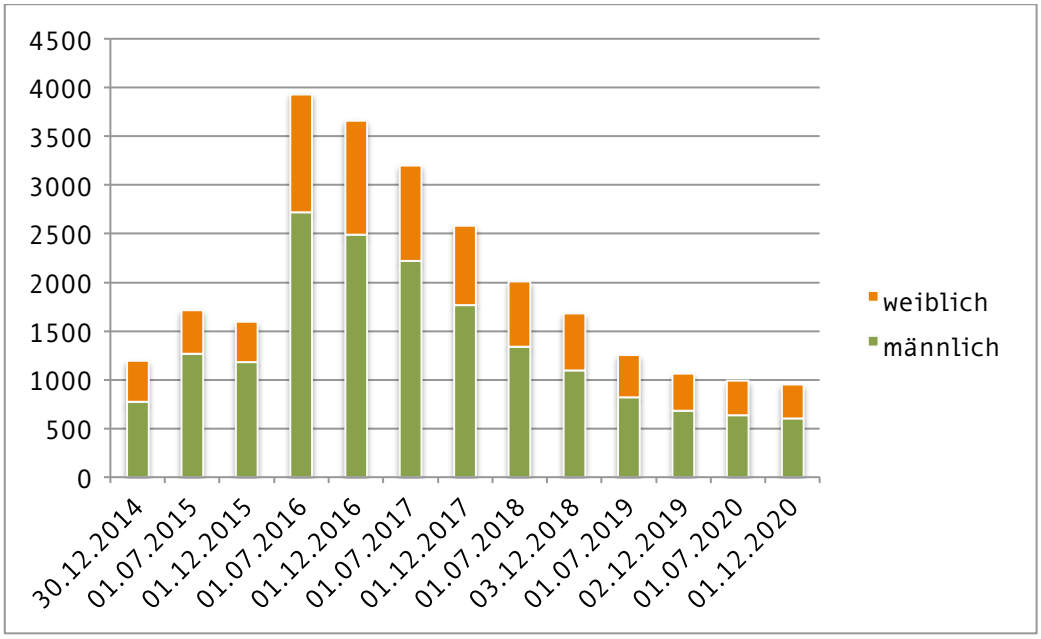
*Grafik 1: Anzahl der Asylsuchenden in Vorarlberg nach Alter bzw. Familienkonstellation*




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*



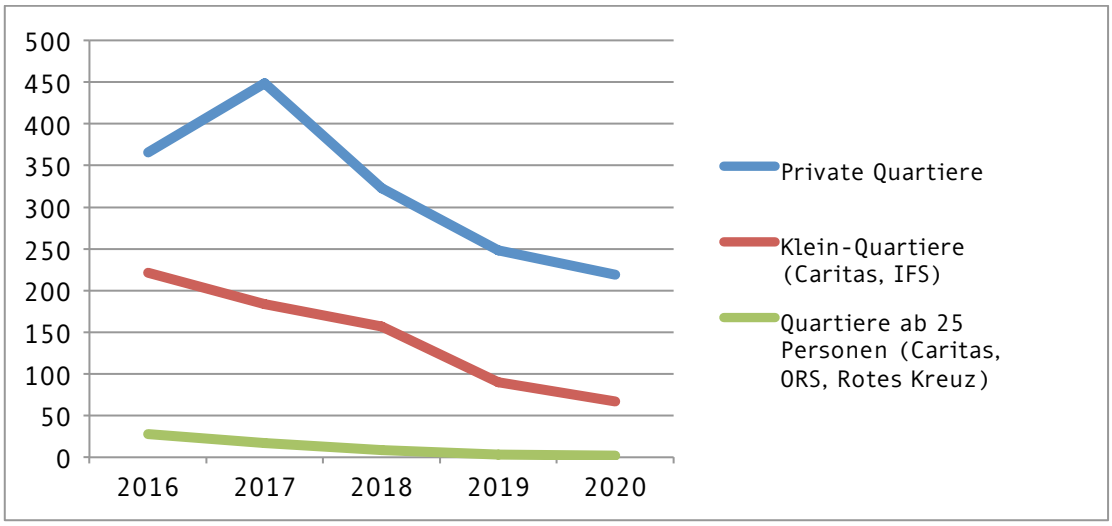

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung

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 : Anzahl der Unterkünfte für Asylsuchende in Vorarlberg*




Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung

## 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.[12] 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.

### *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[13] 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*innen-Listen der Gemeinden und Städte für Wohnungen im geförderten Wohnbau setzen zu lassen. Das war bzw. ist im Regelfall allerdings mit längeren Wartezeiten verbunden, u. a. 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.

---

[12] 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.

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

### *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 aktivieren. Mit dem Programm „Sicher vermieten“[14] bietet das Land Vorarlberg den Vermieter*innen eine Absicherung für Miet- und Betriebskostenrückstände sowie für entstehende Sanierungskosten, die über eine normale Abnützung 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*innen-Listen 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“.[15] 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[16] und ermöglichte es, dass insbesondere Familien in ihrem bereits bekannten Wohnumfeld verblieben.

### *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[17] auch forciert, dass Geflüchtete nach Erhalt des Bleiberechts in Unterkünften der Grundversorgung wohnhaft bleiben. Ziel dieser Änderung war es, die durch den Rückgang an

[14] Details unter: https://vorarlberg.at/-/sicher-vermieter-ein-gewinn-fuer-vermieter-und-mieter (Zugriff: 16.11.2021).

[15] ebd.

[16] Laut Auskunft des Fachbereichsleiters der Caritas-Flüchtlingshilfe in einem Interview am 14.4.2021.

[17] mit dieser Deckelung wurden viele Mietobjekte am privaten Wohnungsmarkt für Bleibeberechtigte, die die Mindestsicherung bezogen, nicht mehr bezahlbar.

neu zuziehenden Asylsuchenden frei werdenden Grundversorgungs-unterkünfte 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 dieses Papier 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.

## Reflexion über die Erfahrungen der vergangenen Jahre

Im Zuge der Interviews und Fokusgespräche für dieses Papier[18] wurden die gemachten Erfahrungen auch reflektiert und bewertet. Auf die nachfolgend behandelten Themen bezogen sich unsere Gesprächspartner*innen wiederholt.

### *Institutionen- und Parteien-übergreifende 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[19] 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 gemeinsames 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. Von Seiten 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

[18] mit Oliver Christof (Vorarlberger Gemeindeverband), Karl Fenkart (Land Vorarlberg / Hochbau), Doris Giesinger (Land Vorarlberg / Kinder- und Jugendhilfe), Eva-Maria Hochhauser-Gams (Regio Walgau), Theresia Handler (ehem. Bürgermeisterin der Gemeinde Egg), Bernd Klisch (Caritas Vorarlberg), Harald Köhlmeier (ehem. Bürgermeister der Martkgemeinde Hard), Karin Moratti (ifs), Nadja Natter (Gemeinderätin der Gemeinde Hohenweiler), Markus Roth (Caritas Vorarlberg), Michael Tinkhauser (ehem. Bürgermeister der Gemeinde Ludesch), Erich Schwärzler (ehem. Landesrat für Integration), Angelika Schwarzmann (Bürgermeisterin der Gemeinde Alberschwende), Sonja Troger (Land Vorarlberg / Grundversorgung).

[19] die in die Quartiersbeschaffung involvierten Abteilungen im Amt der Vorarlberger Landesregierung, der Vorarlberger Gemeindeverband und die Caritas Flüchtlingshilfe

sich dessen Kanalisierung häufig als 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.

### *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 sog. Notquartiere in ihrer räumlichen Struktur und Ausstattung nicht darauf ausgelegt, dass Menschen über einen längeren Zeitraum darin lebten. 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 dieses Papier 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[20] 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 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[21] 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.[22]

Und wie auch beim Rückbau von Quartieren für erwachsene Geflüchtete bzw. für Familien stellten Umzüge, die mit der Schließung von UMF-Unterkünften

---

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

[21] Bei stationären UMF-Einrichtungen eine 24-Stunden-Betreuung an 365 Tagen im Jahr durch sozialpädagogisch ausgebildete Personen.

[22] 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.

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 dieses Papier 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 hätte zu einem starken „WIR-Gefühl“ in den Gemeinden aber auch zwischen Gemeinden beigetragen, die sich im Bereich Asyl besonders engagieren bzw. engagierten.

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

Auch durch die breite Informationskampagne von Akteur*innen 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 Bleibeberechtigen 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.