

Marika Gruber

Integration im ländlichen Raum

Ein Praxishandbuch



StudienVerlag

Marika Gruber

Integration im ländlichen Raum

Marika Gruber

Integration im ländlichen Raum

Ein Praxishandbuch

StudienVerlag

Innsbruck
Wien
Bozen

Die Erstellung der Publikation wurde finanziell unterstützt vom Bundesministerium für Inneres/Staatssekretariat für Integration.

© 2013 by Studienverlag Ges.m.b.H., Erlenstraße 10, A-6020 Innsbruck
E-Mail: order@studienverlag.at
Internet: www.studienverlag.at

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder in einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Abhängig vom eingesetzten Lesegerät kann es zu unterschiedlichen Darstellungen des vom Verlag freigegebenen Textes kommen.

ISBN 978-3-7065-5706-1

Satz: Studienverlag/Maria Strobl, maria.strobl@gestro.at
Umschlag: Studienverlag/Dominika Nordholm
Umschlagabbildungen: © Margot Petrowski, Shutterstock.com; © Marktgemeinde Frankenburg am Hausruck
Lektorat: Wolbert Ebner

Dieses Buch erhalten Sie auch in gedruckter Form mit hochwertiger Ausstattung in Ihrer Buchhandlung oder direkt unter www.studienverlag.at

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Staatssekretariats	8
Vorwort der Autorin	9
1 Einleitend	10
1.1 Gegenstand der Betrachtung	10
1.2 Zielsetzung und Zielgruppe des Praxishandbuches	11
1.3 Information zum Gebrauch des Buches	11
1.4 Methodische Vorgehensweise	12
1.4.1 Auswahl der Gemeinden und Good-Practice-Beispiele	12
1.4.2 Entwicklung der Toolbox und Auswahl der Pilotgemeinden	15
Grundlagen	16
2 Integrationsverständnis	17
2.1 Unterschiedliche Zugänge und wesentliche Gemeinsamkeiten	17
2.2 Dimensionen der Integration und notwendige Kompetenzen	19
2.3 Integration als Querschnittsmaterie	19
3 Aufgaben und Zuständigkeiten einer Gemeinde	21
3.1 Rahmenbedingungen	21
3.2 Möglichkeiten der Aufgabenwahrnehmung	22
3.3 Herausforderungen für Gemeinden	24
4 Integration im ländlichen Raum	25

Praxiswissen	28
5 Integration gestalten – Zusammenleben gestalten	29
5.1 Möglichkeiten der organisatorischen Verankerung von Integration	29
5.2 Handlungsfelder der Integration	31
5.2.1 Zusammenleben, Wohnen und Nachbarschaft	32
5.2.2 Sprache und Bildung	45
5.2.3 Arbeit und Beruf	59
5.2.4 Gesundheit und Soziales	67
5.2.5 Rechtsstaat, Kommunalpolitik und Mitbestimmung	75
5.2.6 Interkultureller Dialog in der Gemeinde	86
5.2.7 Sport und Freizeit	100
5.3 Tipps und Erfahrungen aus der Gemeindepraxis	109
Methodenkompetenz	112
5.4 Toolbox	113
5.4.1 Arbeit mit der Toolbox	113
5.4.2 Tools	116
Tools zum Einstieg	116
5.4.2.1 <i>Tool 1: Gemeindeprofil – Überblick über die eigene Gemeinde schaffen</i>	116
5.4.2.2 <i>Tool 2: Selbstcheck – Wie „offen“ sind wir?</i>	121
5.4.2.3 <i>Tool 3: Mapping – Integrationsakteure in meiner Gemeinde/ Region/meines Bundeslandes</i>	123
Tools zur Vertiefung	129
5.4.2.4 <i>Tool 4: Handlungsfeldanalyse</i>	129
5.4.2.5 <i>Tool 5: Kooperation „Integration“ – Netzwerkaufbau und Integrationspartnerschaften</i>	146

6 Finanzierung kommunaler Integrationsaktivitäten	149
6.1 Finanzielle Situation der Gemeinden	149
6.2 Finanzierung und Fördermöglichkeiten	150
7 Weiterführende Informationen und Ansprechstellen	154
Quellenverzeichnis	161
Abbildungsverzeichnis	167
Tabellenverzeichnis	168
Anhang	171
A: Toolbox	171
B: Glossar	190

Vorwort des Staatssekretariats

Sehr geehrte Leserinnen und Leser!

Das Thema Integration ist ein wechselseitiger Prozess, der unterschiedlichste Themenfelder berührt. Erfolgreiche Integration soll sich primär an der Leistung des/der Einzelnen orientieren! Nicht die Herkunft, sondern das, was jemand im Beruf, in der Familie oder im Ehrenamt leistet, soll als Richtschnur herangezogen werden!

Die gesellschaftliche Vielfalt, die Österreich heute vorweisen kann, stellt insbesondere die Gemeinden, den wichtigsten Ort des unmittelbaren Zusammenlebens, vor Herausforderungen. Sie sind in vielen Fällen der erste Kontaktpunkt und die erste Anlaufstelle. Jene Personen in den Gemeinden, die täglich mit Fragen der Integration und der Zuwanderung konfrontiert sind, müssen daher bei der Erfüllung ihrer Aufgabe entsprechend unterstützt werden.

Aufbauend auf dieser Notwendigkeit und den Vorschlägen des Expertenrates für Integration wurde nun erstmalig ein Praxishandbuch zur Integrationskompetenz auf kommunaler Ebene ausgearbeitet. Damit wird eine Art Leitlinie für all jene zur Verfügung gestellt, die sich auf kommunaler Ebene mit der Querschnittsmaterie Integration beschäftigen. Den Gemeinden und all jenen, die vor Ort mit dem Thema befasst sind, wird damit ein Werkzeug zur aktiven Umsetzung in die Hand gegeben.

Integration betrifft uns alle und ist kein Phänomen der Zeit. Das Thema wird in unserem Lebensumfeld auch weiterhin sehr präsent sein, dessen müssen wir uns bewusst werden. Je früher wir uns den Herausforderungen stellen, desto früher werden wir auch die Chancen erkennen und zu nutzen wissen, welche die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern mit sich bringt.

Dieses Handbuch leistet einen großen Beitrag zur Förderung der Integrationskompetenz auf kommunaler Ebene.

Wir hoffen, die Lektüre und Bearbeitung des Praxishandbuchs unterstützt Sie bestmöglich bei Ihren Aktivitäten!

Das Staatssekretariat für Integration

Vorwort der Autorin

Gemeinden zeigen großes Engagement in ihren Integrationsbemühungen. Viele sind schon seit Jahren integrationspolitisch aktiv und arbeiten für ein friedliches Zusammenleben. Die Recherche zum vorliegenden Praxishandbuch zeigte einmal mehr die vielfältigen und umfangreichen Integrationsmaßnahmen der Gemeinden. Ihre Arbeit bestimmt wesentlich den Verlauf des Integrationsprozesses mit. Häufig überschatten aber Diskussionen über die Probleme im Zusammenleben zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund die positiven Beispiele. Der besondere Fokus in diesem Handbuch wurde auf Gemeinden des ländlichen Raums gelegt. Ihnen wurde bei integrationspolitischen Analysen und Betrachtungen bislang wenig Aufmerksamkeit zuteil. Zuwanderung und Integrationsarbeit ist jedoch vermehrt auch für kleinere und mittelgroße Gemeinden zu einem Thema geworden. Spezifische Angebote, die ihnen bei ihrer Integrationsarbeit helfen sollen, gibt es noch kaum. Das Praxishandbuch „Integration im ländlichen Raum“ soll sie daher bei ihrer Integrationsarbeit unterstützen und stellt eine Reihe von integrationspolitischen Good-Practice-Beispielen von kleinen und mittelgroßen Gemeinden in Österreich vor, die anderen Gemeinden als Anregung für Gestaltungsmöglichkeiten der eigenen Integrationsarbeit dienen sollen. Eine Toolbox, Informationen zu Finanzierungsmöglichkeiten der Integrationsprojekte, weiterführende Ansprechstellen und ein Integrationsglossar sollen ihnen ebenfalls beim Auf- und Ausbau der örtlichen Integrationsarbeit helfen.

Im Rahmen der Erstellung des Praxishandbuchs wurden viele persönliche Gespräche mit Gemeindevertreterinnen und -vertretern und Ansprechpersonen aus Sozialeinrichtungen geführt. Für das Zur-Verfügung-Stellen der Good-Practice-Beispiele, für das Engagement bei der Erprobung der Toolbox und für das Feedback zu den einzelnen Analysetools sowie für den reibungslosen Abstimmungsprozess einen herzlichen Dank. Ein besonderer Dank geht auch an die Gemeindeverantwortlichen sowie Expertinnen und Experten in den Sozial- und Forschungseinrichtungen, die ein Impulsstatement zum jeweiligen Handlungsfeld beigesteuert haben, wie auch an das Bundesministerium für Inneres, das die Erstellung dieses Praxishandbuchs ermöglicht hat.

Möge das Praxishandbuch den Gemeinden und ihren Integrationsakteurinnen und -akteuren vor Ort bei der täglichen Integrationsarbeit von Nutzen sein.

Mag. (FH) Marika Gruber

Fachhochschule Kärnten
m.gruber@fh-kaernten.at

1 Einleitend

1.1 Gegenstand der Betrachtung

Das vorliegende Praxishandbuch beschäftigt sich mit der Integrationsarbeit von kleinen und mittelgroßen Gemeinden des ländlichen Raums bis 15.000 Einwohner/innen. Im Fokus stehen dabei Bemühungen zur Integration von aufenthaltsberechtigten Menschen mit Migrationshintergrund.

Zuwanderung findet aus unterschiedlichen Gründen immer mehr auch im ländlichen Raum statt (z. B. nahes Umland zur nächst größeren Stadt, günstigerer Wohnraum, Arbeitsplatzmöglichkeiten). Der österreichische Expertenrat für Integration nennt daher im 20-Punkte-Programm, das die Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans für Integration darstellt, als eine prioritäre Maßnahme im integrationspolitischen Bereich die „Förderung der lokalen und kommunalen Integrationskompetenz“ (Expertenrat für Integration 2011, S. 46). Das Praxishandbuch greift genau diesen vom Expertenrat genannten Bedarf auf und bietet auf sehr praxisrelevante Weise mit Good-Practice-Beispielen und einer umfassenden Toolbox ein Handwerkszeug, das Gemeinden bei der Initiierung, Analyse und Weiterentwicklung der eigenen Integrationsarbeit unterstützen soll.

Erst in jüngerer Zeit richten Wissenschaft und Politik ihr Augenmerk verstärkt auf den ländlichen Raum als Ort der Zuwanderung. In der Literatur findet sich daher erst wenig Material dazu (der Großteil der Studien, Handlungsempfehlungen und Good-Practice-Beispiele fokussiert Städte ab rund 50.000 Einwohner/innen; Amt der Oberösterreichischen Landesregierung 2011, S. 74; vgl. dazu auch Güngör 2008, S. 135), vieles dazu stammt aus Deutschland, dessen ländlicher Raum mit den österreichischen Gegebenheiten aber nur schwer vergleichbar ist. Dabei ist jedoch der Großteil der österreichischen Gemeinden eher klein strukturiert. Laut Österreichischem Gemeindebund (2012) sind mehr als die Hälfte (1.395) der 2.357 österreichischen Gemeinden „Standardgemeinden“ (weder Markt- noch Stadtgemeinden) bzw. Landgemeinden. Nur neun Gemeinden sind Städte mit mehr als 50.000 Einwohner/innen. Die meisten Gemeinden haben zwischen 1.001 und 2.500 Einwohner/innen. Die österreichische Landschaft wird damit von den kleineren Gemeinden des ländlichen Raums bestimmt.

Doch nicht jede Gemeinde im ländlichen Raum ist von den gleichen Charakteristika gekennzeichnet. Sie unterscheiden sich bspw. hinsichtlich demographischer Entwicklung, Zuwanderungsgeschichte, Verkehrsanbindung, Arbeitsplatzangebot und ökonomischer Entwicklung, Verfügbarkeit von leistbarem Wohnraum oder dem Angebot an Kinderbetreuungsplätzen (vgl. dazu auch Amt der Oberösterreichischen Landesregierung 2011, S. 75). Potentiale und Herausforderungen der Gemeinden im Umgang mit Integration sind demnach verschieden und individuell zu betrachten. Gemeinden mit einem hohen Arbeitsplatzangebot, guten Kinderbetreuungsmöglichkeiten und der Verfügbarkeit von günstigen Wohnungen sind für Zuwanderinnen und Zuwanderer attraktiver.

1.2 Zielsetzung und Zielgruppe des Praxishandbuches

Ziel des Praxishandbuches ist es, den Gemeinden im ländlichen Raum ein Nachschlagewerk und Arbeitsbuch, das gefüllt ist mit Good-Practice-Beispielen, Umsetzungstools sowie nützlichen Hinweisen und weiterführenden Informationen, zur Verfügung zu stellen. Dies soll den Gemeinden helfen, die eigene Integrationsarbeit systematischer zu erarbeiten und Schritt für Schritt auszubauen und zu professionalisieren.

Das Praxishandbuch richtet sich an Integrationsakteurinnen und -akteure in Gemeinden:

- Gemeindepolitiker/innen (Bürgermeister/innen, Gemeinde- bzw. Stadträtinnen/-räte)
- Bedienstete der Gemeindeverwaltung (Amtsleiter/innen, Mitarbeiter/innen des Bürgerbüros, Mitarbeiter/innen der verschiedenen Abteilungen der Gemeindeverwaltung)
- Mitglieder von Integrationsausschüssen, -beiräten, -arbeitskreisen
- Leiter/innen und Mitarbeiter/innen von Regionalverwaltungen (z. B. Regionalmanagement)
- Leiter/innen und Mitarbeiter/innen von Institutionen, die in ihrer täglichen Arbeit mit Integrationsfragen und interkulturellen Belangen befasst sind (z. B. in Kindergärten, Schulen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung, Bibliotheken, Sozialeinrichtungen oder Integrationsberatungsstellen)
- Ehrenamtlich Tätige

1.3 Information zum Gebrauch des Buches

Einleitend wird ein grundlegendes Verständnis über den Begriff „Integration“ hergestellt und die Rahmenbedingungen und Möglichkeiten von Integrationsarbeit in Gemeinden werden erläutert. Anschließend werden die Handlungsfelder der Integration, die sich an die Handlungsfelder des Nationalen Aktionsplans für Integration (NAP.I) anlehnen, in ihrer Bedeutung und Reichweite umrissen, deren Herausforderungen, besondere Zielgruppen, aber auch die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden werden dargestellt. Ein Impulsstatement eines/einer politisch verantwortlichen Gemeindepolitikers/-politikerin oder eines/einer fachlichen Experten/Expertin legt die Bedeutung des Handlungsfelds für Gemeinden dar. Die einzelnen Handlungsfelder werden mit einer Reihe von ausgewählten Good-Practice-Beispielen illustriert, die die Handlungsmöglichkeiten für Gemeinden aufzeigen und anderen Gemeinden Impulse für die eigene Integrationsarbeit geben sollen. Für die spezifischen Handlungsfelder haben die Gemeinden selbst die Möglichkeit, die Herausforderungen, Ziele, Zielgruppen und den Mehrwert der Gestaltung des Handlungsfelds für ihre Gemeinde festzuhalten und kurz-, mittel- und langfristige Handlungsansätze abzuleiten. Je mehr Integrationsakteurinnen und -akteure der Gemeinde hierbei involviert werden, desto breiter und umfassender wird das Bild und je mehr Ideen für integrationspolitische Handlungsansätze entstehen. Damit verbunden ist aber auch die Bereitschaft, Zeit für dieses Thema zu investieren und aktiv werden zu wollen. Die Toolbox mit ihren elf Tools bietet den Gemeinden die Möglichkeit zur Analyse (Ist- bzw. Stärken-/Schwächenanalyse) der eigenen Situation im jeweiligen Handlungsfeld sowie zum Auf- und Ausbau der eigenen Integrationsarbeit. An dieser Stelle wird das Praxisbuch auch zum Arbeitsbuch für Gemeinden.

1.4 Methodische Vorgehensweise

1.4.1 Auswahl der Gemeinden und Good-Practice-Beispiele

Für die Darstellung der integrationspolitischen Good-Practice-Beispiele und die gemeinsame Bearbeitung der jeweiligen Tools mit den Gemeinden wurden grundsätzlich Gemeinden gewählt, die nicht mehr als 15.000 Einwohner/innen haben und deren Anteil an Personen ausländischer Herkunft mindestens 10 % beträgt. Die Stadtgemeinde Völkermarkt und die Marktgemeinde Frankenburg am Hausruck weisen zwar weniger als 10 % an Personen ausländischer Herkunft auf, aufgrund ihres ländlichen Charakters und ihrer Integrationsaktivitäten bzw. ihrer Erfahrung in der Integrationsarbeit wurden sie dennoch als Good-Practice-Gemeinden bzw. Pilotgemeinde für die Erarbeitung der Tools ausgewählt.

Da kleine Gemeinden bis 5.000 Einwohner/innen nicht mit Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner/innen aufgrund unterschiedlicher Strukturen, personeller und finanzieller Ausstattung, Verfügbarkeit und Versorgungsdichte von (sozialer) Infrastruktur vergleichbar sind, wurden die Gemeinden in drei Größenklassen eingeteilt:

- Weniger als 5.000 Einwohner/innen
- 5.000 bis 10.000 Einwohner/innen
- 10.001 bis 15.000 Einwohner/innen

Bei der Auswahl der Gemeinden wurde darauf geachtet, dass Gemeinden aus allen drei Größenklassen, sowohl bei der Darstellung der Good-Practice-Beispiele als auch bei der gemeinsamen Erarbeitung der Inhalte der einzelnen Tools, repräsentiert sind. Außerdem wurde darauf geachtet, dass Gemeinden aus allen österreichischen Bundesländern (außer Wien, das Großstadt und zugleich Bundesland ist) mit Beispielen vertreten sind. Die Zahl der Good-Practice-Beispiele, mit der sie im Praxishandbuch repräsentiert sind, spiegelt auch den unterschiedlich groß Umfang an Integrationsaktivitäten der Gemeinden in den einzelnen Bundesländern wider.

Um als Gemeinde des ländlichen Raums eingestuft zu werden, können nach dem Österreichischen Institut für Raumplanung unterschiedliche Kriterien und Indikatoren herangezogen werden. Welche Parameter zu dessen Bestimmung verwendet werden, hängt vom politischen Auftrag und der jeweiligen Themenstellung ab (ÖIR-Informationsdienste GmbH 2008, S. 9). Den ländlichen Regionen sind jedoch einige Eigenschaften gemeinsam, die sich von anderen städtischen Räumen unterscheiden, wie z. B. eine geringe Bevölkerungsdichte, sozio-ökonomische Strukturen oder soziale Lebensweisen (Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz 2002, S. 132f). Nach Definition der OECD gilt eine Gemeinde als „ländlich“, wenn die Bevölkerungsdichte weniger als 150 Einwohner/innen pro km² beträgt. Regionen gelten als „überwiegend ländlich“, wenn mehr als 50 % ihrer Bevölkerung in ländlichen Gemeinden lebt. Als „intermediär“ gilt eine Region, wenn zwischen 15 % und 50 % ihrer Bevölkerung in ländlichen Gemeinden lebt, und „urbane“ Regionen sind solche, in denen weniger als 15 % der Bevölkerung in ländlichen Gemeinden lebt (Statistik Austria 2006, S. 9). Nach dieser Definition stellen Wien und das Rheintal „urbane“ Gebiete dar. Die Landeshauptstadtregionen sowie die NUTS 3-Regionen (sind eine Zusammenfassung meh-

rerer Gemeinden) der Obersteiermark gelten als „intermediär“, und die übrigen NUTS 3-Regionen können als „ländlich“ bezeichnet werden (ÖIR-Informationdienste GmbH 2008, S. 10). Ländliche Regionen sind keine homogenen Räume, sondern unterscheiden sich teilweise stark voneinander (z. B. touristisch genutzte ländliche Regionen versus Regionen in peripheren Lagen versus Regionen im suburbanen Umland) (Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz 2002, S. 132; Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz 2011, S. 87).

Um als ländliche Gemeinde eingestuft zu werden, wurde nicht nur die Einwohner/innenzahl pro km² herangezogen, sondern auch die geographische Lage (peripher bzw. Entfernung zum nächsten Zentrum oder zur nächsten urbanen Agglomeration) bzw. das Selbstverständnis oder der von außen wahrgenommene Charakter der Gemeinde (dörflich, ländlich). Nach Definition der OECD befinden sich alle im Praxishandbuch dargestellten Gemeinden in „ländlichen Regionen“.

Bei der Auswahl der integrationspolitischen Good-Practice-Beispiele war wichtig, dass die Gemeinde als Institution an den Projekten und Maßnahmen beteiligt ist (finanziell, organisatorisch, mit eigenem Personal oder koordinierend). Die Auswahl jener Gemeinden, von denen Good-Practice-Beispiele vorgestellt werden und die für die Bearbeitung der Tools herangezogen wurden, erfolgte in einem mehrstufigen Auswahlverfahren:

1. Zunächst wurde anhand der Bevölkerungszahlen der Statistik Austria (Zahl der Einwohner/innen und Anteil der Menschen mit ausländischer Herkunft) eine erste Vorselektion getroffen, um die Zielgruppe bestimmen zu können und einen Überblick über jene Gemeinden zu erhalten, die grundsätzlich für die Auswahl in Frage kommen würden (weniger als 15.000 Einwohner/innen und mehr als 10 % Anteil an Personen ausländischer Herkunft).
2. Im nächsten Schritt wurde eine Online-Recherche durchgeführt, um einen Überblick darüber zu erhalten, welche der bereits im ersten Schritt vorselektierten Gemeinden als integrationspolitisch aktiv (z. B. durchgeführte Maßnahmen oder Etablierung eines Integrationsbeirates) in Erscheinung treten.
3. Über Good-Practice-Beispiele und integrationspolitisch beispielhafte Gemeinden wissen jene Personen bzw. Organisationsvertreter/innen am besten Bescheid, die vor Ort Überblick über die im jeweiligen Bundesland durchgeführten Integrationsinitiativen bzw. Kontakt zu den Gemeinden haben oder direkt mit ihnen zusammenarbeiten. Sie wurden gebeten, Gemeinden bzw. Beispiele zu nennen, die ihrer Einschätzung nach als Vorzeigebispiele gelten können oder in ihren Integrationsbemühungen sehr aktiv sind. Zu folgenden Institutionen wurde Kontakt aufgenommen:
 - Bundesland Oberösterreich: Caritas Oberösterreich (mit Regionalstellen in den Bezirken Kirchdorf an der Krems und Schärding vertreten, betreiben im Auftrag der Integrationsstelle des Landes Oberösterreich Integrationsbüros, arbeiten direkt mit Gemeinden zusammen und führen gemeinsam Projekte durch)
 - Bundesland Niederösterreich: Caritas Wien, Asyl & Integration Niederösterreich (ebenfalls direkter Kontakt zu Gemeinden und gemeinsame Durchführung von Projekten)

- Bundesland Salzburg: Leiter der Migrations-/Integrationsstelle des Landes Salzburg (u. a. Koordination des Projektes „Dorfgespräche“, das mit Pilotgemeinden durchgeführt wird)
 - Bundesland Kärnten: Geschäftsführerin der Migrantinnenberatung Spittal an der Drau
 - Bundesland Steiermark: Mitarbeiterin des Büros von Landesrätin Bettina Volath (Koordination der Initiative „Zusammen leben“ sowie der daraus entwickelten Gemeindepartnerschaft)
 - Bundesland Burgenland: Geschäftsführerin der Frauenservicestelle Eisenstadt und Mattersburg (Durchführung von Projekten in und mit Gemeinden)
 - Bundesland Tirol: Leiter des Fachbereichs „Integration“ des Amtes der Tiroler Landesregierung (Durchführung von Projekten in und mit Gemeinden)
 - Bundesland Vorarlberg: Geschäftsführerin von „okay. zusammen leben – Projektstelle für Zuwanderung und Integration“ (Integrationsfachstelle des Landes Vorarlberg; Durchführung von Projekten in und mit Gemeinden)
4. Anschließend wurde mit den Gemeinden (Bürgermeister/in, Amtsleiter/in oder für den Bereich „Integration“ zuständige/r Gemeinde- bzw. Stadtrat/Stadträtin) Kontakt aufgenommen und sich nach ihren integrativen Maßnahmen erkundigt. Sie wurden gebeten, eine Übersicht mit laufenden bzw. kürzlich abgeschlossenen Integrationsmaßnahmen zu übermitteln.
5. Da von den meisten der vorgestellten Projekte keine Evaluierungen hinsichtlich ihrer integrativen Wirkung vorliegen, wurden aus den übermittelten Übersichten schließlich jene Projekte und Maßnahmen ausgewählt, die beispielhaft in ihrem Ansatz und für andere Gemeinden „nachmachbar“ sind. Bei der Auswahl der Projekte wurde auf eine gewisse Nachhaltigkeit geachtet; so sollten bspw. Veranstaltungen keine „Eintagsfliegen“ sein, sondern häufiger durchgeführt werden bzw. grundsätzlich wiederholbar sein.

Es wurde versucht, zu allen Handlungsfeldern der Integrationsarbeit Good-Practice-Beispiele zu finden. In manchen Handlungsfeldern ist der Gestaltungsspielraum der Gemeinden eingeschränkt, wie z. B. im Handlungsfeld „Arbeit und Beruf“. Dies bestätigte sich auch während der Erhebungsphase. Nur wenige Gemeinden sind in diesem Handlungsfeld aktiv und wenn, meist mit ähnlichen Initiativen (z. B. Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund in unterschiedlichen Bereichen der Gemeindeverwaltung).

Die dargestellten Good-Practice-Beispiele sind nur ein kleiner Auszug daraus, was Gemeinden an integrativen Maßnahmen verwirklichen. Sie zeigen aber das breite Spektrum auf, wie Gemeinden im ländlichen Raum ihre Integrationsarbeit gestalten können. Die meisten Gemeinden führen eine ganze Reihe an Initiativen und Projekten in unterschiedlichen Handlungsbereichen durch. Im Praxishandbuch können jedoch nur davon ausgewählte vorgestellt werden. Während der Rechercharbeiten wurde deutlich, dass viele weitere Gemeinden zu den im Praxishandbuch vorgestellten ähnliche Projekte durchführen. Die dargestellten Projekte und Maßnahmen beinhalten keine Wertung zu anderen Projekten, die ebenfalls als beispielhaft gelten können, aber nicht im Praxishandbuch vorgestellt werden.

1.4.2 Entwicklung der Toolbox und Auswahl der Pilotgemeinden

Das Praxishandbuch enthält eine umfassende Toolbox, die kleinen und mittelgroßen Gemeinden helfen soll, erste integrationspolitische Schritte zu entwickeln bzw. ihre Integrationsarbeit zu analysieren und weiterzuentwickeln. Insgesamt sind elf Tools enthalten, die in zwei Bereiche gegliedert werden: Tools zum Einstieg in die Integrationsarbeit und Tools, die sich an Gemeinden richten, die bereits mehr Erfahrung in der Integrationsarbeit haben. Die Tools sollen den Gemeinden helfen, den Umgang mit Vielfalt zu reflektieren, die eigene Integrationsarbeit zu analysieren, Bedürfnisse und Handlungsbedarfe sichtbar zu machen, ein Weiterdenken zu stimulieren, für Themen und Bereiche zu sensibilisieren, die nicht auf den ersten Blick sichtbar sind, Überlegungen für Lösungsansätze systematisch zu entwickeln und folglich konkrete weitere Schritte und Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenlebens abzuleiten.

Bei der Erarbeitung der Tools wurden bereits bestehende Instrumente berücksichtigt und weiterentwickelt. Um den Bedürfnissen von Gemeinden bestmöglich zu entsprechen und die Praxistauglichkeit und Durchführbarkeit der Tools zu gewährleisten, wurden die erarbeiteten Tools an mehrere Praktiker/innen sowie Expertinnen und Experten verschiedener Institutionen (Bundesministerium für Inneres, Integrationszentrum Steiermark, Fachhochschule Kärnten, Fachbereich „Integration“ des Amtes der Tiroler Landesregierung, Marktgemeinde Guntramsdorf, Integrationszentrum Wörgl) zur kritischen Durchsicht und für Verbesserungsvorschläge übermittelt. Um die Handhabung durch die Zielgruppe (Verantwortliche in der Gemeinde) in der Praxis erproben zu können, wurden die Tools mit Pilotgemeinden aus den drei unterschiedlichen Größenklassen vor Ort in gemeinsamen Sitzungen bearbeitet. Für die Erprobung der Tools wurden die gleichen Gemeinden angesprochen, die auch für die Darstellung von Praxisbeispielen kontaktiert worden waren. Für die gemeinsame Erprobung der Tools konnten sich die Gemeinden freiwillig melden. Mit den meisten Gemeinden wurde ein ausgewähltes Tool (die Wahl des Tools konnten die Gemeinden je nach Interesse oder aktuellem Bedarf selbst vorschlagen bzw. entscheiden) erprobt. Zwei Gemeinden (Stadtgemeinde Wörgl und Marktgemeinde Frankenburg am Hausruck) entschieden sich, alle Tools zu bearbeiten. Mit den folgenden Gemeinden wurden die Tools in der Praxis erprobt:

- Marktgemeinde Frankenburg am Hausruck (OÖ)
- Marktgemeinde Grödig (Sbg.)
- Stadtgemeinde Ebreichsdorf (NÖ)
- Stadtgemeinde Kirchdorf an der Krems (OÖ)
- Stadtgemeinde Korneuburg (NÖ)
- Stadtgemeinde Wörgl (T)

Das Feedback der Gemeinden, Praktiker/innen sowie Expertinnen und Experten wurde berücksichtigt und soweit als möglich in die Tools eingearbeitet.

Grundlagen

„Integration ist ein mühsamer Weg der kleinen Schritte, aber bereits nach den ersten Metern erkennt man, wie wichtig es ist, weiter zu gehen.“

Franz Probst (2012), Stadtrat und ehemaliger Integrationsbeauftragter, Stadtgemeinde Knittelfeld



Abbildung 1: Grundlagen (© FH Kärnten)

2 Integrationsverständnis

2.1 Unterschiedliche Zugänge und wesentliche Gemeinsamkeiten

Die Integrationsbemühungen auf den einzelnen Ebenen des föderalistischen Systems entwickelten sich aus verschiedenen historischen Rahmenbedingungen, sozialen und gesellschaftlichen Notwendigkeiten und Bedürfnissen, persönlichen Überzeugungen und nicht zuletzt politischen Bestrebungen heraus. Die Integrationsbemühungen begannen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlicher Intensität. Die Mehrheit der Bundesländer und zahlreiche Gemeinden entwickelten bereits Integrationsleitbilder, -konzepte, -leitsätze oder wie das Land Steiermark eine „Charta des Zusammenlebens“. Andere Gemeinden wiederum arbeiten schon seit Jahren, ohne ein formelles Integrationskonzept beschlossen zu haben, für ein gedeihliches Zusammenleben und für Integration, ohne es als solche zu benennen. Mit oder ohne Integrationsleitbild – die Zugänge zur Thematik und das Verständnis von Integration können unterschiedlich sein. „Der Begriff ‚Integration‘ erlebt derzeit Karriere und ist mit unterschiedlichen Begriffsinhalten in aller Munde“, kritisiert Heinz Fassmann (2008, S. 1) die mangelnde Schärfe und Genauigkeit bei der Verwendung des Begriffes „Integration“. Aufgrund dieser vielschichtigen und individuellen Verwendung des Begriffes, in den einmal mehr und einmal weniger an Bedeutungsinhalt hineingepackt wird, bezeichnet der Politikwissenschaftler Bernhard Perchinig (2008) „Integration“ als einen „Containerbegriff“.

In den meisten Integrationsleitbildern und -konzepten [vgl. dazu z. B. den Nationalen Aktionsplan für Integration (Bundesministerium für Inneres o. J., S. 3), das Integrationskonzept Land Salzburg (2012) oder das Integrationskonzept Wörgl (Stadtgemeinde Wörgl 2009, S. 15)] wird Integration als zweiseitiger, fortlaufender Prozess beschrieben, der Leistungen der Zuwanderinnen und Zuwanderer, aber auch Leistungen der Aufnahmegesellschaft erfordert (individueller und gesellschaftlicher Art). Im Integrationskonzept Wörgl (Stadtgemeinde Wörgl 2009, S. 15) wird der Integrationsprozess als ein Wandel beschrieben, in dem sich die Zuwandernden, aber auch die Aufnahmegesellschaft „wandeln und zusammen etwas Neues bilden“. Dabei geht es nicht darum, Werte, Normen oder Lebensauffassungen zu vereinheitlichen, sondern vereinbar zu machen. Die oben angesprochenen Leistungen der Aufnahmegesellschaft liegen nach Bischof/Liegl (2008, S. 149) vor allem darin, „Gleichstellung“ und Möglichkeiten zur „Partizipation“ für die Menschen mit Migrationshintergrund zu schaffen. Ein wesentlicher Aspekt demnach ist die Chancengleichheit. Integration hat die „gleichberechtigte Teilhabe der Zuwanderer am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben unter Respektierung ihrer jeweiligen kulturellen Eigenart“ (Schader-Stiftung 2011, S. 11) zum Ziel. Außer den gleichberechtigten Teilhabemöglichkeiten an den strukturellen Rahmenbedingungen haben auch noch „weiche Faktoren“ wie soziales Klima, soziale Netzwerke, Gruppenbeziehungen, politische Kultur und die Steuerung der Integrationsarbeit Einfluss auf den Integrationsprozess und bestimmen die strukturelle Ebene des Zugangs mit. Auch individuelle Ressourcen, Werthaltungen und Präferenzen von Zugezogenen und Aufnahmegesellschaft beeinflussen diesen. Im ländlichen Raum sind für den

Integrationsprozess außer der Siedlungsstruktur und der geographischen Lage auch die demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen wichtig. Integrationserfolge hängen auch stark von der Kraft des lokalen Arbeitsmarktes ab (Schader-Stiftung 2011, S. 11). Die gleichberechtigte Teilhabe an den gesellschaftlichen Systemen verlangt nicht die vollständige Aufgabe der mitgebrachten Sprache, Kultur oder Religion als Gegenleistung (Assimilation). Vielmehr sollen von Staat und Gesellschaft mitgebrachte Kompetenzen (z. B. Sprachen) oder kulturelle Unterschiede als Ressource anerkannt und gefördert werden (Keskin 2009, S. 21).

Die Steirische Charta des Zusammenlebens richtet sich mit ihren Integrationsaktivitäten – im Unterschied zu vielen anderen Integrationskonzepten – nicht nur an Migrantinnen und Migranten, sondern an „alle Menschen in der Steiermark“, die „verschiedene Geschlechter, Hautfarben, Religionen, Erstsprachen, Traditionen, Weltanschauungen und sexuelle Orientierungen haben“, und berücksichtigt, dass sie „unterschiedlich alt und unterschiedlich finanziell abgesichert sind, dass sie verschiedene Behinderungen haben und unterschiedliche Sichtweisen, Talente und Potenziale aufweisen“. Das Land Steiermark arbeitet unter dem Postulat, die „gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten und -fähigkeiten aller Einwohnerinnen und Einwohner zu unterstützen und zu fördern“ (Land Steiermark 2011, S. 9).

Nicht unterwähnt soll bleiben, dass dem Begriff „Integration“ auch ein negativer Beigeschmack anhaftet. Maßnahmen und Aktivitäten, die die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den verschiedenen Bereichen des Lebens fördern sollen, zielen häufig darauf ab, Mängel wie unzureichende Kenntnisse der deutschen Sprache oder fehlende Qualifikationen auszugleichen. Dies führt dazu, dass ein an Defiziten anstatt an Ressourcen orientierter Ansatz in den Vordergrund rückt. Neuere Ansätze und Konzepte wie „Pluralismus“ oder „Diversitätspolitik“ befassen sich auch weiterhin mit Benachteiligungen und Schwierigkeiten von Menschen mit Migrationshintergrund, die eine Gleichstellung von „Zugewanderten“ mit der Aufnahmegesellschaft verhindern. Sie sehen jedoch Unterschiedlichkeit bzw. Vielfalt als einen gesellschaftlich normalen Zustand an (Antalovsky/Wolffhardt 2002, S. 16, zit. nach: Struppe 2008, S. 106). Diversitätspolitik rückt einen an Chancen und Ressourcen orientierten Ansatz in den Vordergrund (Struppe 2008, S. 106). Wie angeführt, sollen auch beim Konzept der Integration u. a. gleichberechtigte Zugangsmöglichkeiten geschaffen werden, damit alle Bürger/innen die gleichen Chancen in der Gesellschaft vorfinden. Kritik am Integrationskonzept ruft auch die häufig einseitig vorgegebene bzw. teilweise eher anordnende, kurzfristig gedachte Maßnahmendiskussion hervor. Da Integration, wie eingangs erwähnt, ein zweiseitiger Prozess ist, sollten integrationspolitische Strategien und Maßnahmen gemeinsam mit den Menschen mit Migrationshintergrund erarbeitet und umgesetzt werden. Integration kann so in einem partizipativen Prozess langfristig Neues schaffen. Ein Mitdenken der Bedingungen wie Chancengleichheit und Diversität, wo Vielfalt als etwas gesellschaftlich Normales bewertet und behandelt wird, kann bei dem Konzept der Integration eine zu stark defizitorientierte Bearbeitung vermeiden helfen.

2.2 Dimensionen der Integration und notwendige Kompetenzen

Integration wird häufig auch als eine Pyramide dargestellt, deren Basis die „strukturelle Integration“ bildet. Sie zielt auf Teilhabe ab (wie an Bildung, Arbeit, Recht, Wohnen, Partizipation). Darüber steht die „soziale Integration“. Ihr Kernelement bildet die Begegnung (Qualität und Häufigkeit von interethnischen Kontakten und Beziehungen). Auf der nächst darüber liegenden Stufe steht die „kulturelle Integration“. Sie hat die Kompatibilität von unterschiedlichen Werten, Normen oder Lebensstilen zum Gegenstand. Die letzte und zugleich höchste Stufe bildet die „identifikative Integration“. Ihr wesentlicher Modus ist die Zugehörigkeit (z. B. mehrfache Zugehörigkeit) (Amt der Oberösterreichischen Landesregierung 2008, S. 6).

Die Gestaltung des Zusammenlebens und der Integrationsarbeit verlangt unterschiedliche Kompetenzen:

- *Aufnahmekompetenz*, bedeutet Offenheit für Neues und Anderes sowie Anderssein zuzulassen, sich selbst und Regelsysteme zu öffnen. Die Entwicklung von Aufnahmekompetenz braucht nach Franz Steiner (2006, S. 8) auch eine Sensibilisierung der Aufnahmegesellschaft und ein Sichtbarmachen von kultureller Vielfalt. Aufnahmekompetenz bedeutet außerdem nach August Gächter (2010, S. 25f) den Defizitansatz gegen einen Zuwanderung und Vielfalt als Potential anerkennenden Ansatz einzutauschen.
- *Integrationskompetenz*, bedeutet Chancengleichheit und Gleichberechtigung für alle zu ermöglichen und sicherzustellen (z. B. gleiche Chancen am Arbeitsmarkt, in der Bildungslaufbahn, eine Wohnung zu finden oder in einen Verein aufgenommen zu werden und sich dort einbringen zu können).
- *Pluralitätskompetenz*, bedeutet Vielfalt (z. B. unterschiedliche Lebensformen) als Bereicherung zu erkennen, als gleichberechtigt anzuerkennen und als etwas Positives zu nützen. Vielfalt wird dabei nach Antalovsky/Wolffhardt (2002, S. 16, zit. nach: Stuppe 2008, S. 106) zunehmend als ein gesellschaftlich „normaler“ Zustand erkannt.

2.3 Integration als Querschnittsmaterie

Integration ist eine Querschnittsmaterie – auf vertikaler Ebene (verschiedene rechtliche Regelungs- und Zuständigkeitsstrukturen: EU–Bund–Länder–Gemeinden) wie auch auf horizontaler Ebene. Fragen der Integration haben in den unterschiedlichen politischen Ressorts und Einheiten der Verwaltung mitgedacht zu werden. Da Menschen mit Migrationshintergrund genauso auch Schüler/innen, Jugendliche, Frauen, Eltern, Arbeitnehmer/innen oder Seniorinnen und Senioren sind, ist das Thema der Integration differenziert und nach verschiedenen Ziel- bzw. Anspruchsgruppen zu betrachten. Damit ist Integration nicht nur eine Aufgabe für eine in der Verwaltung verankerte Integrationsfachstelle, sondern ist, koordiniert durch Fachstellen für Integrationsfragen, nach Handlungsfeldern in den einzelnen Verwaltungseinheiten auf den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden zu bearbeiten. Zur effektiven Bearbeitung von Integrationsfragen ist das Denken in Ressort- und Abteilungs-schranken sowohl in vertikaler als auch horizontaler Hinsicht zu überwinden.

Integration ist jedoch nicht nur eine Aufgabe staatlicher Institutionen. Die Gestaltung des Integrationsprozesses und damit letztlich auch des Zusammenlebens erfordert die Mitwirkung weiterer Akteure wie Vereine, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Wirtschaftsbetriebe, der Medien und der Zivilgesellschaft. Jede/r einzelne Gemeinbewohner/in ist Teil des Integrationsprozesses. Integration wird damit zur gesamtgesellschaftlichen Querschnittsmaterie (Gruber 2008, S. 166).

3 Aufgaben und Zuständigkeiten einer Gemeinde

Die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ist insbesondere für Gemeinden von besonderer Relevanz. Sie sind das Ziel der Zuwanderung. Sie sind auch die räumliche und soziale Ebene des Zusammenlebens von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund; der Ort, der mit seinen Institutionen, Subeinheiten und Sozialräumen wie Kindergarten, Schule, Kultureinrichtungen, Spielplätzen, Vereinsräumen, Wohnanlagen und Lokalen, Begegnung und Integration schaffen kann. Gemeinden bilden die politische Ebene, die den Menschen am nächsten ist. Sie sind damit auch die erste Ansprechpartnerin für die Anliegen der Menschen. Gemeinden stellen für die Bürger/innen nicht nur die meisten Dienstleistungen bereit und sind häufig Schnittstelle zu Leistungen des Landes oder des Bildungssystems (Kindergarten, Schule), sondern sind auch der Ort, wo sich Integrationsbedarfe, -versäumnisse und Konflikte manifestieren. Die unterschiedlichen Herausforderungen des Zusammenlebens in einer von zunehmender Mobilität, Unbeständigkeit und Diversität geprägten Gesellschaft zeigen sich wiederum auf lokaler Ebene, vor Ort, in den Gemeinden: Verständigungsschwierigkeiten beim Arztbesuch, der Umgang mit wahrgenommenen Segregationstendenzen, erlebte Diskriminierungserfahrungen, Fragen nach einer interkulturellen Öffnung der Gemeindeverwaltung oder der Umgang mit dem Wunsch nach einer dem Glauben entsprechenden rituell korrekten Bestattung.

3.1 Rahmenbedingungen

Der Großteil der gesetzlichen Bestimmungen und Entscheidungskompetenzen der integrationsrelevanten Materien ist auf Ebene des Bundes angesiedelt, auf einen kleineren Teil haben die Länder Einfluss. Gemeinden verfügen nur in wenigen integrationsrelevanten Bereichen über Entscheidungskompetenz (Aydt/Bischof 2012, S. 306) und sie bewegen sich innerhalb von politischen und insbesondere rechtlichen Rahmenbedingungen respektive Grenzen:

- des Landes, bspw. durch Bestimmungen, die regeln, wer Zugang zur Wohnbeihilfe hat, durch das Vorliegen eines Landes-Integrationsleitbildes oder durch die weitere Ausrichtung und geplante Vorgehensweise in diesem Themenfeld, definiert im Regierungsprogramm,
- des Bundes, u. a. durch Regelungen hinsichtlich der Zuwanderung, des Aufenthalts und der Niederlassung sowie der Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen, den Erwerb der Staatsbürgerschaft, des Zugangs zu den meisten Transferleistungen, Bestimmungen über das Recht zu wählen und gewählt zu werden, Integrationsmaßnahmen im Bildungssektor, des Wahlrechts oder den Nationalen Aktionsplan für Integration und
- der Europäischen Union, z. B. über die Rechte der Unionsbürger/innen versus von Drittstaatsangehörigen, der Strategien und Maßnahmen für eine koordinierte Migrationspolitik, Verabschiedung gemeinsamer Integrationsprinzipien oder der Einrichtung von

Fonds, welche durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln die Durchführung von Integrationsprojekten ermöglichen sollen.

Diese Rahmenbedingungen sind von Gemeinden nicht unmittelbar und direkt beeinflussbar, sie beeinflussen aber umgekehrt die Integrationsarbeit der Gemeinden und deren Möglichkeiten der Gestaltung des Integrationsprozesses. Hinzukommt für viele Gemeinden eine angespannte Finanzlage mit zunehmend enger werden Dispositionsmöglichkeiten.

Ein weiterer Einflussfaktor ist nicht nur das politische „Klima“ im Land, sondern auch in der Gemeinde: Welche Bedeutung haben Themen wie Zuwanderung, Interkulturalität und Integration für die Gemeinde? Wie wird über diese Themen diskutiert und wie erfolgt die Berichterstattung darüber in kommunalen Medien? Wird die Mitgestaltung des Integrationsprozesses als ein Verantwortungsbereich und Politikfeld der Gemeindepolitik gesehen? Finden sich Mehrheiten in politischen Gremien, welche dieses Politik- und kommunale Aufgabenfeld aktiv bearbeiten wollen?

Genauso beeinflusst das Vorliegen eines Integrationsleitbildes der Gemeinde nicht nur den Zugang zur Thematik und die zukünftige Ausrichtung der Integrationsarbeit bzw. die Gestaltung des örtlichen Zusammenlebens, sondern repräsentiert bereits durch den politischen Beschluss die Anerkennung der Relevanz dieses Themas.

3.2 Möglichkeiten der Aufgabenwahrnehmung

Gemeinden besorgen ihre Aufgaben im Rahmen des so genannten „eigenen“ und des „übertragenen“ Wirkungsbereichs. Gemäß Art. 118 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) umfasst der eigene Wirkungsbereich, dies ist jener, den Gemeinden autonom und weisungsfrei, d. h. selbstständig entscheidend und in eigener Verantwortung durch eigene Organe vollziehen können, „(...) alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.“ Obgleich die Integration aller Gemeindebewohner/innen als „überwiegendes Interesse“ der Gemeinde bezeichnet werden kann, besteht für Gemeinden keine gesetzliche Verpflichtung, integrationsfördernde Angebote und Aktivitäten bereit zu stellen (Gruber 2010, S. 82). Die Gemeinde hat jedoch einen Versorgungsauftrag zu erfüllen, wie z. B. ausreichend Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung zu stellen. Dieser Versorgungsauftrag ist auch gesetzlich verankert, wie bspw. im Kärntner Kindergartengesetz 1992 (K-KGG), wonach Gemeinden laut § 16b Abs. 1 K-KGG „(...) dafür Sorge zu tragen [haben], dass für jedes Kind, das in der Gemeinde seinen Hauptwohnsitz hat, und das verpflichtet ist, (...) einen Kindergarten zu besuchen, innerhalb ihres Gemeindegebietes oder im Rahmen eines für das Kind zumutbaren Weges außerhalb des Gemeindegebietes ein Kindergartenplatz (...) zur Verfügung steht“. Dieser Versorgungsauftrag richtet sich an alle Bürger/innen. Für die Bereiche Migration und Integration sind für Gemeinden im Rahmen des eigenen Wirkungsbereichs insbesondere nach Art. 118 Abs. 3 B-VG die örtliche Veranstaltungspolizei (z. B. Genehmigung von interkulturellen Festen), örtliche Baupolizei (z. B. Genehmigung von Privathäusern und

Wohnanlagen), örtliche Raumplanung (z. B. Widmung von Wohnflächen) und die örtliche Gesundheitspolizei mit dem Leichen- und Bestattungswesen (z. B. Errichtung von religiös korrekten Bestattungsmöglichkeiten) von Bedeutung. Die Selbstverwaltungsaufgaben (bezeichnen die weisungsfreie Besorgung öffentlicher Aufgaben durch eigene Rechtsträger) der Gemeinde, wie Kultur- und Sportförderung, Leichen- und Bestattungswesen, Altenbetreuung, Wohnungswesen, Gemeindeverwaltung oder Vereinsförderung (Neuhofer 1998, S. 279ff) stellen zugleich auch integrationspolitische Handlungsfelder von Kommunen dar.

Gemeinden können Aufgaben im Bereich von Migration und Integration in Form der Hoheitsverwaltung oder der Privatwirtschaftsverwaltung wahrnehmen. An- und Abmeldungen von Zuwanderinnen und Zuwanderern (Meldewesen) oder die Erteilung von Baugenehmigungen, wenn Menschen mit Migrationshintergrund ein Eigenheim errichten möchten, sind Agenden, die eine Gemeinde im Rahmen der Hoheitsverwaltung erfüllt. Ein weitaus größeres Integrations-Wirkungsspektrum haben Gemeinden im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung. Über die Vergabe von Förderungen kann bspw. die Integration von zugewanderten Personen in das örtliche Vereinswesen (z. B. Sportvereine) oder migrantische Selbstorganisationen und Kulturvereine unterstützt werden. Im Rahmen des Betriebs von Kindergärten können Gemeinden z. B. pädagogisches Personal mit Migrationshintergrund beschäftigen. Einfluss auf den Verlauf des Integrationsprozesses können Gemeinden bspw. auch über die Vergabe von Gemeindewohnungen nehmen (bspw. Überprüfung der Vergaberichtlinien für gemeindeeigene Wohnungen und Wohnungen von Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften) sowie im Rahmen der Stadtteil- oder Jugendarbeit Integrationsprozesse fördern. Beim Angebot von gesundheitsbezogenen und sozialen Dienstleistungen sollte eine Gemeinde die Frage der Zugänglichkeit und tatsächlichen Inanspruchnahme der Dienstleistung durch alle Gemeindebürger/innen berücksichtigen. Einen wichtigen Einfluss kann die Gemeinde bspw. im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation nach außen einnehmen. Für Gemeinden ist es auch wichtig, geeignete Formen einer im weiten Sinne verstandenen politischen Partizipation auch für Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft zu finden. Insbesondere für die in der Gemeinde ansässige Bevölkerung mit einer Nicht-EU-Staatsangehörigkeit (Drittstaatsangehörige) erscheinen geeignete politische Mitbestimmungsmöglichkeiten wichtig, da sie vom kommunalen Wahlrecht und damit auch von einem wichtigen Mitbestimmungsrecht in politischen Prozessen ausgeschlossen sind. Vereinsstrukturen, Möglichkeiten zur Mitarbeit in politischen Parteien oder der Zusammenschluss zu zivilgesellschaftlichen Bewegungen und bürgerschaftlichen Initiativen bieten auch Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft – trotz fehlenden politischen Mitbestimmungsrechten in Form von Wahlen – Wege zur Kanalisation und Vertretung von Interessen.

Gemeinden können außerdem nach Art. 116 Abs. 2 B-VG als „selbstständiger Wirtschaftskörper“ Unternehmen betreiben und so als Arbeitgeberin für Menschen mit Migrationshintergrund tätig werden. Durch den Betrieb von Kultur- oder Bildungseinrichtungen wie Museen, Theater oder Büchereien können Gemeinden direkten Einfluss auf deren Angebot und die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund nehmen.

Der Erfolg der Integrationsarbeit in kleineren Gemeinden hängt stark vom Engagement der örtlichen Akteurinnen und Akteure, öffentlichen Meinungsbildner/innen und politischen Verantwortungsträger/innen ab (z. B. Positionierung zu Fragen der Zuwanderung und des Zusammenlebens) sowie von der Häufigkeit und Art (positive Erfahrungen) der Begegnungen im Alltag. Insbesondere den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Vereinen kommt hierbei eine besonders wichtige Rolle zu, da sie eine integrative Funktion einnehmen können (Expertenrat für Integration 2011, S. 26f).

3.3 Herausforderungen für Gemeinden

Bei der täglichen Integrationsarbeit sehen sich Gemeinden mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert, wie:

- Sicherung der nachhaltigen Finanzierung von Integrationsprojekten, sodass diese nicht zu Eintagsfliegen werden;
- Rahmenbedingen von außen erschweren oft den Integrationsverlauf: z. B. Asylrechtliche Bestimmungen oder Regelungen über den Zugang zur Beschäftigung;
- Teilnahme sichern: Wie können die Menschen mit und ohne Migrationshintergrund angesprochen werden, so dass sie zu integrativen Veranstaltungen (z. B. Feste) kommen?
- Alternde Bevölkerung, insbesondere „Altern“ in der Migrationsgesellschaft.

Arbeitsbereich für Gemeinden

Was sind die Herausforderungen, mit denen Ihre Gemeinde konfrontiert ist?



Tabella 1: Arbeitsbereich für Gemeinden – Integrationsherausforderungen in meiner Gemeinde

4 Integration im ländlichen Raum

Städtische und ländliche Gemeinden unterscheiden sich in mehreren integrationsrelevanten Punkten voneinander. Die nachfolgende Übersicht stellt in verschiedenen Kriterien Städte und ländliche Gemeinden gegenüber (Güngör 2008, S. 135–145; Amt der Oberösterreichischen Landesregierung 2011, S. 75f; Schader-Stiftung 2011, S. 19–21):

Kriterium	Städte	Ländliche Gemeinden
Zuwanderung	Höher	Geringer
Vielfalt	Große Vielfalt an Nationalitäten Kulturen und Lebensstilen	Überschaubare, weniger diverse Sozialräume
Anonymität	Höher	Geringer mit unmittelbarem/direktem Kontakt; höhere soziale Kontrolle und höhere Sensibilität gegenüber sozialen oder ethnischen Unterschieden; höheres Potential an Gemeinschaft und sozialer Geborgenheit (bspw. Nachbarschaftshilfe)
Integrationspolitische Schwerpunktsetzung	In verschiedenen Handlungsfeldern aktiv; Ansätze des Diversity Managements	Aktivitäten betreffen insbesondere: - Sozialer Nahbereich und unmittelbares Zusammenleben (z. B. Begegnung) - Sprache und Bildung - „Einladende“ Ansprache und Kommunikation, Information, Partizipation
Strukturiertheit	Höher; mehr verankerte Zuständigkeiten; häufiger systematische Arbeit nach Integrationskonzept oder -leitbild	Geringer systematisch organisiert, weniger aufeinander abgestimmt; oft keine formalen Zuständigkeiten; Aufbau von Strukturen und klaren Zuständigen sind notwendig

Kriterium	Städte	Ländliche Gemeinden
Fremdheit	Pluralität und Vielfalt „ge-wohnt“	Zugezogene (auch inländische) bleiben länger fremd; kulturelle und Fremdheit bestimmende Aspekte werden stärker betont und eher als Problem wahrgenommen; Sichtbarkeit des Fremden ist durch kleinräumige Struktur höher; nur geringe räumliche Segmentierungen z. B. in Wohnhäusern werden überproportional hoch empfunden
Migrantische Netzwerke	Eher und in vielfältigerer Form vorhanden; können insbesondere am Anfang Halt und Orientierung bieten	Weniger vorhanden (erschwerter Selbstorganisation durch geringere Anzahl an Migrantinnen und Migranten) bzw. meist nicht in der jeweiligen Gemeinde angesiedelt, sondern im nächsten Zentrum; damit einher geht eine beschränkte Erreichbarkeit, die Einbindung in die örtliche Gemeinwesenarbeit ist schwieriger; Zugewanderte sind mehr auf sich gestellt bzw. auf die Familie angewiesen; aber: mehr Kontaktmöglichkeiten zur Gemeindebevölkerung, jedoch ist der Zugang dazu oft schwierig (Gemeinschaft baut meist auf Tradition und Konstanz auf)
Spezifische integrationsunterstützende Infrastruktur und Angebote	Breites Angebot (z. B. Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialeinrichtungen, institutionalisierte und professionalisierte Integrationsakteure, Zuständigkeitsdifferenzierungen)	Selten und weniger differenziert; weitere Wege zu zuständigen Behörden, Mehrfachrollen von Ansprechpersonen (Politiker gleichzeitig z. B. in der Rolle eines Vereinsvorstands oder des Lehrers)
Professionalisierte Integrationsakteure	Häufiger	Seltener; verstärkt organisiert über Ehrenamtlichkeit (Kirchen, örtliche Vereine, einzelne aktive Personen); häufig: Kindergärtner/innen oder Lehrer/innen als Partner/innen der Integrationsarbeit

Kriterium	Städte	Ländliche Gemeinden
Rolle Bürgermeister/in	Bürgermeister/in ist nur ein/e Akteur/in von vielen weiteren	Wichtige Rolle als „integrierende Persönlichkeit“; durch offene Kommunikation und wertschätzende, alle Gemeindebewohner/innen einbeziehende Haltung, kann integrationsfreundliches Klima gefördert werden (Bürgermeister/in aller Einwohner/innen)
Rolle Vereine	Geringer ausgeprägt	Stark ausgeprägt; Integration in die Gesellschaft ist häufig an Teilnahme am Vereinsleben geknüpft; Vereine können Inklusion ermöglichen, durch mangelnde Offenheit aber auch Ausschluss verfestigen

Tabelle 2: Unterschiede der Integration in Städten und ländlichen Gemeinden