



ICMPD

International Centre for
Migration Policy Development

Jugendarbeit im Kontext von Integration

**Ergebnisbericht der Interviews
und Studienreisen**

Jänner 2020



*With funding by the European Union via the Structural Reform Support Programme
and in cooperation with the European Commission's Directorate General for Structural
Reform Support.*

Jugendarbeit im Kontext von Integration

**Ergebnisbericht der Interviews
und Studienreisen**

Jänner 2020

Autor/innen:

Bernhard Perchinig, Katharina Hahn-Schaur, Antonia Clary

Projektleitung:

Barbara Salcher

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

Gonzagagasse 1

A-1010 Vienna

www.icmpd.org

International Centre for Migration Policy Development

Vienna, Austria

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, copied or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopy, recording, or any information storage and retrieval system, without permission of the copyright owners.

The contents of this Publication are the sole responsibility of ICMPD

Zuständigkeitsänderungen aufgrund der Regierungsbildung im Jänner 2020

Der vorliegende Bericht beruht auf in den Jahren 2018 und 2019 durchgeführten Recherchen und beschreibt die ministerielle Zuordnung der verschiedenen Agenden in Bezug auf das Jahr 2019. Die Neubildung der Bundesregierung im Jänner 2020 führte auch zu einer Neuordnung verschiedener für diesen Bericht relevanten Agenden auf unterschiedliche Ministerien. Die im Bericht per Stand 2019 genannten Zuständigkeiten verteilen sich nun wie folgt:

Bundeskanzleramt (BKA) – Sektion Familien und Jugend: Die Agenden der Sektion werden nun von der Sektion II (Familie und Jugend) des Bundesministeriums für Arbeit, Familie und Jugend (BMAFJ) betreut.

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) – Sektion Integration: Die Agenden der Sektion werden nun von der Sektion II (Integration, Kultusamt und Volksgruppen) im Bundeskanzleramt (BKA) betreut.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASGK): Für alle den Bereich „Arbeit“ umfassenden Agenden ist die Sektion III (Arbeitsmarkt) des Bundesministeriums für Arbeit, Familie und Jugend (BMAFJ) zuständig.

Unabhängiger Expertenrat für Integration: Die im Bericht angeführte Webadresse lautet nunmehr: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/integration/expertenrat-integration.html>

Integrationsbeirat: Die im Bericht angeführte Webadresse lautet nunmehr: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/integration/integrationsbeirat.html>

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF): Die im Bericht genannte „Ombudsstelle für Wertefragen und Kulturkonflikte“ ist über die E-Mail-Adresse info@ombudsstelle-werte.at erreichbar (<https://www.bmbwf.gv.at/Ministerium/Ombudsstellen.html>).

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	07
2. Die österreichische Jugend- und Integrationspolitik als Beispiel für Multilevel Governance	11
2.1 Einleitung	11
2.2 Die Zuständigkeitsstruktur in der Jugendpolitik	13
2.2.1 Bundesebene	13
2.2.2 Landesebene	14
2.2.3 Städte und Gemeinden sowie Regionalstrukturen	16
2.2.4 Zivilgesellschaftliche Organisationen	17
2.3 Die Zuständigkeitsstruktur in der Integrationspolitik	17
2.3.1 Bundesebene	18
2.3.2 Landesebene	20
2.3.3 Städte und Gemeinden	22
2.3.4 Zivilgesellschaftliche Organisationen	23
3. Die politisch-institutionelle Struktur der Integrations- und Jugendarbeit in Oberösterreich	25
3.1 Historische Entwicklung der Integrationsarbeit in Oberösterreich	25
3.2 Die Steuerungsstruktur der Integrationsarbeit in Oberösterreich	27
3.3 Jugendarbeit in Oberösterreich	33
3.4 Die Zusammenarbeit zwischen dem Jugend- und dem Integrationsbereich	34
3.5 Verbesserungs- und Veränderungswünsche	36
4. Die politisch-institutionelle Struktur der Integrations- und Jugendarbeit in Salzburg	39
4.1 Historische Entwicklung der Integrationsarbeit in Salzburg	39
4.2 Die Steuerungsstruktur der Integrationsarbeit in Salzburg	40
4.3 Jugendarbeit in Salzburg	41
4.4 Die Zusammenarbeit zwischen dem Jugend- und dem Integrationsbereich	44
4.5 Verbesserungs- und Veränderungswünsche	45
5. Die politisch-institutionelle Struktur der Integrations- und Jugendarbeit in Vorarlberg	47
5.1 Historische Entwicklung der Integrationsarbeit in Vorarlberg	47
5.2 Steuerungsstruktur der Integrationsarbeit in Vorarlberg	48
5.3 Jugendarbeit in Vorarlberg	50
5.4 Die Zusammenarbeit zwischen dem Jugend- und dem Integrationsbereich	52
5.5 Verbesserungs- und Veränderungsvorschläge	53

6. Die politisch-institutionelle Struktur der Integrations- und Jugendarbeit in Wien	55
6.1 Historische Entwicklung der Integrationsarbeit in Wien	55
6.2 Die Steuerungsstruktur der Integrationsarbeit in Wien	56
6.3 Jugendarbeit in Wien	58
6.4 Die Zusammenarbeit zwischen dem Jugend- und dem Integrationsbereich	60
6.5 Verbesserungs- und Veränderungswünsche	63
7. Jugendarbeit im Kontext von Integration – Diskussionen und Praktiken in Europa	65
7.1 Beschreibung der Diskussion, Programme und Fördermittel auf europäischer Ebene	65
7.2 Relevante Ansätze sektorenübergreifender Kooperation im Bereich Jugendarbeit und Integration auf europäischer Ebene und in ausgesuchten EU-Ländern	72
7.2.1 Vertikale Kooperation: Überwindung von Verwaltungsebenen	73
7.2.2 Horizontale Kooperation: Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen	76
7.2.3 Zusammenarbeit mit externen Akteur/innen	80
8. Zusammenfassung	83
8.1 Governance-Strukturen in den Projektbundesländern	83
8.2 Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen in den Projektbundesländern	85
8.3 Kooperation zwischen Jugendarbeit und Integration in Schweden, Deutschland (Nordrhein-Westfalen) und Belgien (Brüssel und Flandern)	86
8.4 Empfehlungen auf der Ebene der EU und des Europarats	88
9. Handlungsempfehlungen	91
10. Quellen	93
11. Literatur	97
12. Anhang 1: Multilevel Governance, Steuerungstheorie und beteiligungsorientierte Demokratie	101
12.1 Zum Governance-Begriff	101
12.2 Multilevel Governance	102
12.3 Steuerungstheoretisch Ansätze	105
12.4 Multilevel Governance und Theorien beteiligungszentrierter Demokratie	106
13. Anhang 2: Projekte und Beispiele aus der Kooperationspraxis der Bundesländer	111
13.1 Oberösterreich	111
13.2 Salzburg	112
13.3 Vorarlberg	113
13.4 Wien	114

1. Einleitung

Der vorliegende Bericht entstand im Zuge des Projekts „Jugendarbeit im Kontext von Integration“, das das Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) in Kooperation mit dem Bundeskanzleramt – Sektion Familien und Jugend zwischen Dezember 2018 und November 2020 implementiert¹. Die Finanzierung erfolgt aus Mitteln des „EU-Structural Reform Support Program“ (SRSP). Aufgabe der vorliegenden Studie („analytical report“) ist die vergleichende Analyse der Governance sowie der sektorenübergreifenden Kooperation in den beiden Feldern Integrations- bzw. Jugendarbeit anhand der Projektbundesländer Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg und Wien; die Darstellung und Analyse der wesentlichen Ergebnisse der im Projekt durchgeführten Interviews, Konsultationen und Studienreisen nach Belgien, Deutschland und Schweden im Kontext von Jugendarbeit und Integration sowie die Darstellung der wesentlichen Leitlinien und Entwicklungen der Jugendpolitik auf EU-Ebene in diesem Kontext.

Die große Zahl von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Zuge der Fluchtbewegungen nach Europa in den Jahren 2015 und 2016 war eine Herausforderung sowohl für die Jugend- wie die Integrationsarbeit in Österreich. Dabei zeigte sich, dass trotz einer Vielzahl von bestehenden Jugend- und Integrationsprojekten und -programmen Verbesserungsbedarf bei der Koordination und Abstimmung der beiden Arbeitsfelder besteht. In Reaktion auf diese Erfahrungen entstand dieses Projekt mit dem Ziel, die Vertreter/innen der Jugendarbeit mit Akteur/innen der Integrationsarbeit besser zu vernetzen, um in beiden Bereichen besseres Wissen und Verständnis über die jeweiligen Zugänge zu etablieren und eine effizientere Koordination aller Maßnahmen der verschiedenen Akteur/innen zu erreichen.

Sowohl Jugend- wie Integrationspolitik sind „Querschnittsmaterien“, die nicht auf ein einzelnes Handlungsfeld eingeschränkt werden können. Intersektorale Kooperation ist in beiden Bereichen ein zentraler Aspekt der Politikentwicklung und konkreten Praxis. In beiden Bereichen benötigt es die Kooperation unterschiedlicher Politikfelder und Ebenen und die Partizipation der Zivilgesellschaft, um Erfolge zu erzielen. Daher legt z.B. die „Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ besonderes Augenmerk auf die enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen. *„Integration kann nur gelingen, wenn sie auf der Partnerschaft zwischen allen beteiligten Akteuren, wie den europäischen Organen, den Mitgliedstaaten und den nationalen, regionalen und lokalen Akteuren, aufbaut“*², so das Dokument, das die Schaffung von

- 1 Der Begriff „Jugendarbeit“ umfasst in diesem Bericht alle Maßnahmen, Projekte und Aktivitäten zur Förderung der Entwicklung der Jugendlichen im schulischen wie im außerschulischen Bereich und umfasst sämtliche in diesem Feld aktiven Einrichtungen.
- 2 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen. KOM (2011) 455 endgültig

Partnerschaften von nationalen Regierungen und regionalen und örtlichen Behörden und einen Dialog mit den jeweiligen Interessensgruppen auf allen Ebenen empfiehlt.

Intersektorale Kooperation ist auch ein Kernelement der EU-Jugendpolitik. Das vom Erasmus+ Programm finanzierte Handbuch zur intersektorellen Kooperation formuliert treffend:

„Public policies are successful when the decisions related to rights holders, and various social groups like young people, are made via a democratic process of discussion and the development of common proposals. Moreover, the decisions have to be taken at the level (for example, local, regional, national or international) where they are most efficient. Participation in decision-making and co-creation are the innovative trends in public management, which in the near future should become a daily practice.“³

Zusammenarbeit über institutionelle und territoriale Grenzen fördert die Entwicklung neuer Perspektiven und Ideen, indem sie die Teilnehmer/innen anregt, ihre Perspektive mit den Perspektiven aus anderen Handlungsfeldern zu verschränken; sie hilft beim Vermeiden von Doppelgleisigkeiten und führt zu einem effizienteren und effektiveren Mitteleinsatz. Sowohl im Jugend- wie im Integrationsbereich besteht bereits heute eine etablierte Kultur der Kooperation von Verwaltung und Zivilgesellschaft, die von vermehrter sektoraler Kooperation weiter profitieren kann.

Die Studie analysiert daher die bestehenden Kooperationsformen zwischen diesen Sektoren und die Verbesserungsmöglichkeiten in diesem Bereich. Der einleitende Teil skizziert das Konzept von „Multilevel Governance“ als theoretischen Rahmen für die Analyse.

In weiterer Folge werden die integrations- bzw. jugendpolitischen Steuerungsstrukturen sowie die Akteur/innenlandschaft anhand der Situation der Projektbundesländer Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg und Wien beschrieben. Diese Bundesländer wurden als Projektbundesländer ausgewählt, weil sie für verschiedenen Bundesländertypen in Österreich stehen: Salzburg und Vorarlberg für eher kleine Bundesländer mit sehr eigenständigen Entwicklungen in der Integrations- bzw. Jugendarbeit; Oberösterreich als großes und bevölkerungsreiches Flächenbundesland für die Herausforderungen großer Flächenbundesländer, und Wien als einzige Großstadt Österreichs für die spezifischen Bedingungen der Jugend- bzw. Integrationsarbeit in einer von „Superdiversität“⁴ geprägten Großstadt. Die Vielfalt der entwickelten Zugänge in den Bundesländern wird auch in den im Anhang beschriebenen Projekten in den beiden Handlungsfeldern sichtbar.

3 Medvirkningsagentene, Youth work Europe, Institute for Policy Research and Analysis (2017), 360 degrees of cross-sectorial cooperation. Handbook, S. 5 <https://www.salto-youth.net/tools/toolbox/tool/360-degrees-of-cross-sectorial-cooperation.2159/> (November 2019)

4 Vertovec, S. (2007), Super-diversity and its implications. In: Ethnic and Racial Studies. Vol. 30 (6), S. 1024–1054 doi:10.1080/01419870701599465

Anschließend werden die Rahmenbedingungen auf EU-Ebene vorgestellt und relevante Ansätze sektorenübergreifender Kooperation aus den Bereichen Jugendarbeit und Integration in ausgesuchten EU-Ländern vorgestellt. Die Studie schließt mit einer Reihe von Handlungsempfehlungen.

Methodisch ruht die Studie auf drei Säulen:

- A. Der Analyse der – für den Jugendbereich im Vergleich zum Thema „Integration“ nur spärlich vorhandenen – wissenschaftlichen Literatur, der einschlägigen Gesetzestexte sowie der thematisch relevanten öffentlich zugänglichen Dokumente der institutionellen Akteur/innen in den beiden Bereichen. Diese umfassen für Österreich auf Bundesebene die Dokumente der zuständigen Ministerien und Einrichtungen sowie die Dokumente der Kinder- und Jugendanwaltschaft, bzw. der Bundesjugendvertretung und der im Jugendbereich auf Bundesebene tätigen Netzwerke. Auf Landesebene wurden die Dokumente der für Jugend bzw. Integration zuständigen Landesstellen, etwaige externe Beratungs- und Evaluierungsdokumente sowie Dokumente der auf Landesebene in den Bereichen tätigen NGOs herangezogen. Auf europäischer Ebene wurden einerseits die relevanten Dokumente der Europäischen Kommission und des Europarates und andererseits die relevanten Dokumente der in den Studienreisen besuchten Einrichtungen herangezogen.
- B. Explorative Interviews zu den Themen Governance im Jugend- und Integrationsbereich mit Vertreter/innen der zuständigen Ministerien, Expert/innen, Dachverbänden und Netzwerken in den Bereichen sowie den Vertreter/innen der Landesregierungen, NGOs, Stadtverwaltungen und Expert/innen in den vier Projektbundesländern. Die Interviews dienten vor allem der Erfassung der im jeweiligen Feld tätigen Einrichtungen, der Erhebung von sektorenübergreifenden Kooperationsstrukturen und der Sammlung von Kooperationsbeispielen. Insgesamt wurden 34 explorative Interviews durchgeführt und für die Auswertung zusammengefasst bzw. transkribiert.
- C. Berichte der Fact-Finding-Missions in Belgien, Deutschland und Schweden. Diese Berichte geben einen Einblick in die Erfahrungen mit sektorenübergreifender Kooperation in diesen drei EU-Staaten und beschreiben relevante Kooperationsstrukturen und -projekte.

Abgeschlossen wird die Studie durch ein zusammenfassendes Vergleichskapitel und Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kooperation zwischen den beiden Feldern.

2. Die österreichische Jugend- und Integrationspolitik als Beispiel für Multilevel Governance

2.1 Einleitung

In Österreich sind sowohl die Jugend- als auch die Integrationspolitik als Querschnittsmaterien angelegt, die auf verschiedenen Entscheidungsebenen (Bund, Bundesländer, Gemeinden und Städte sowie im Arbeitsmarktkontext auch die Sozialpartner) entwickelt und – teilweise unter Einbindung oder auf Initiative von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und anderen zivilgesellschaftlichen Institutionen – umgesetzt werden. Die unterschiedlichen Entscheidungsträger/innen beziehen ihr Mandat sowohl aus dem Bundes- wie dem Landesrecht bzw. den entsprechenden Verwaltungsvorschriften auf Bundes-, Landes- und Gemeinde- bzw. Städteebene. Zu der Vielfalt der Entscheidungsebenen tritt eine entsprechende Vielfalt der Finanzierungsströme und -instrumente. Aufgrund ihrer Zuordnung zu unterschiedlichen Verwaltungsebenen sind die jeweils vor Ort tätigen Einrichtungen unterschiedlichen Auftraggeber/innen berichtspflichtig bzw. unterstehen unterschiedlichen Verwaltungseinheiten.

Direkte EU-Kompetenz gibt es in keinem der beiden Bereiche, in beiden Bereichen ist die Rolle der EU auf das Setzen von Anreizen durch Fördervergabe und die Organisation der Kooperation der Mitgliedstaaten durch die „*Open Method of Coordination*“⁵ beschränkt.

Beide Politikfelder weisen damit zentrale Charakteristika für eine Form der Regulierung auf, die in der Politikwissenschaft als „Multilevel Governance“ bezeichnet wird. Die wesentlichen Elemente dieses Konzepts werden in der Folge in einem kurzen Kasten zusammengefasst, eine nähere Darstellung und Diskussion sowie die Hinweise auf die wissenschaftliche Literatur befinden sich im Anhang 1.

Governance

Im Unterschied zum Begriff „Government“, der das Regierungssystem eines Staates beschreibt, ist „Governance“ ein prozessorientierter Begriff, der die Zusammenarbeit verschiedener Akteur/innen auf unterschiedlichen politischen und Verwaltungsebenen beschreibt und sich durch Offenheit gegenüber Veränderungen und Einbindung einer Vielfalt von Stakeholdern gegenüber traditionellen Formen des Regierens abgrenzt. Während traditionelle Formen des Regierens durch klare Hierarchien und Weisungsketten definiert sind, ist „Governance“ durch ein Nebeneinander von Kooperation und Machtausübung ohne klare Abgrenzung der Herrschaftsbereiche charakterisiert, Steuerung

5 Kröger, S. (2009), The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond. *European Integration Online Papers*, Special Issue 1/Vol. 13, DOI: 10.1695/2009005

und Kontrolle sind nicht einseitige Tätigkeiten einer zuständigen Institution, sondern Prozesse der Interaktion zwischen kollektiven Akteur/innen.

Multilevel Governance

Der Begriff „Multilevel Governance“ steht als Oberbegriff für verschiedene Formen polyzentrischer politischer Regelungs- und Steuerungsprozesse durch die Zusammenarbeit unterschiedlicher institutioneller Akteur/innen auf unterschiedlichen Hierarchieebenen. Hierbei werden zwei unterschiedliche Formen unterschieden:

- Multilevel Governance vom Typ I beschreibt Regulierungssysteme, die auf der Interaktion ineinander verschachtelter Ebenen mit je eigenem Rechtssystem beruhen. Diese Ebenen sind klar voneinander abgegrenzt, weisen stabile Grenzen auf und regulieren eine Vielfalt verschiedener Politikfelder. Ein typisches Beispiel dafür sind föderal aufgebaute Bundesstaaten wie z.B. Deutschland oder Österreich.
- Multilevel Governance vom Typ II beschreibt Regulierungssysteme, die durch die Interaktion unterschiedlicher institutioneller Akteur/innen in einem gemeinsamen Politikfeld charakterisiert sind. Der institutionsübergreifende Zusammenhalt wird nicht über ein Rechtssystem, sondern über die Entwicklung einer „Community of Practice“ hergestellt, die die Vorstellungen über Leitparadigmen und Prinzipien der Praxis teilt und Definitionsmacht über die sachliche Richtigkeit von Aussagen erlangt.

Beteiligungszentrierte Demokratie

Der Begriff beschreibt die verschiedenen Formen der organisierten Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur/innen in die Entscheidungsfindung in verschiedenen Politikfeldern und betont die demokratische Qualität von Entscheidungsfindungsprozessen unter Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Der im Anfang detailliert beschriebene „Democracy Cube“ ist ein heuristisches Instrument zur Analyse der verschiedenen Formen partizipatorischer Prozesse entlang von drei Achsen:

1. Wer nimmt teil?
2. Wie wird kommuniziert und entschieden?
3. Wie hoch ist der Einfluss auf die Entscheidungsfindung?

Der „Democracy Cube“ zeichnet ein Kontinuum von klassischer staatlicher Verwaltung ohne Einbindung von externen Expert/innen oder Stakeholdern über verschiedene Formen der Expert/inneneinbindung und gemeinsamen Entscheidungsfindung bis hin zu Bürgerbeteiligungsverfahren und macht die Vielfalt der konkreten Einbindungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteur/innen in den Politikprozess sichtbar.

Österreich ist als föderaler Staat mit stark etablierter Einbindung der Sozialpartner in Entscheidungsprozesse v.a. in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein Beispiel für ein bereits lange vor dem EU-Beitritt etabliertes Mehrebenensystem. Während die Einbindung der Bundesländer verfassungsrechtlich geregelt ist, erfolgt die Einbindung der Sozialpartner stärker über etablierte Verhandlungsverfahren. Zusätzlich dazu haben auch zivilgesellschaftliche Organisationen im Rahmen des Gesetzesbegutachtungsverfahrens eine – wenngleich deutlich schwächere – Mitsprachemöglichkeit.

Die Themenfelder Jugendpolitik bzw. Integrationspolitik wurden, wenngleich mit deutlichen Unterschieden der Relevanz der verschiedenen Ebenen, von Anfang an in diesem mehrdimensionalen Setting entwickelt, die Zuständigkeitsstrukturen in den Politikfeldern sind daher multidimensional und auf die verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems (Bund-Land-Gemeinde) verteilt.

2.2 Die Zuständigkeitsstruktur in der Jugendpolitik

2.2.1 Bundesebene

Jugendpolitik und außerschulische Kinder- und Jugendarbeit sind sowohl eine zwischen den neun Bundesländern und dem Bund aufgeteilte Querschnittmaterie als auch eine ressortübergreifende Querschnittmaterie, da jugendrelevante Agenden in allen Ministerien zu finden sind.

Die Agenden für allgemeine Angelegenheiten und die Koordination der Jugendpolitik liegen im Bundeskanzleramt (BKA) – Sektion Familien und Jugend. Um Jugendpolitik als Querschnittmaterie zu etablieren, wurde im Jahr 2012 mit der Entwicklung einer nationalen Jugendstrategie begonnen. Ziele der Österreichischen Jugendstrategie sind dabei die Positionierung der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit als eine wichtige Handlungssäule der Jugendpolitik, das Sichtbarmachen von bestehenden Aktivitäten für Jugendliche in allen Politikbereichen bzw. Handlungsfeldern und davon ausgehend die verbesserte Koordination von Maßnahmen zwischen den jugendpolitischen Stakeholdern.

Gemäß Bundes-Jugendförderungsgesetz wird die Arbeit bundesweit agierender Jugendorganisationen vom BKA finanziell gefördert. Ebenso finanziell unterstützt werden nationale Netzwerke wie das bundesweite Netzwerk Offene Jugendarbeit, das Bundesnetzwerk Österreichische Jugendinfos und die Bundesjugendvertretung.

Die Bundesjugendvertretung (BJV) agiert als gesetzlich verankerte Interessenvertretung aller Kinder und Jugendlichen. Wenn Interessen der Jugendlichen berührt werden, ist die BJV den klassischen Sozialpartnern (BAK, ÖGB, WKÖ und Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern) und dem Österreichischen Seniorenrat gleichgestellt und der Gesetzgeber ist verpflichtet, die BJV anzuhören. In der Bundesjugendvertretung haben 54 Mitgliedsorganisationen Sitz und Stimme, die mit ihren Aktivitäten rund 1,5 Millionen Menschen bis 30 erreichen. Die „Offene“ Jugendarbeit wird durch das Netzwerk boJA (Bundesweites Netzwerk Offene Jugendarbeit)⁶ seit zehn Jahren vertreten und BÖJI (Bundesnetzwerk Österreichischer Jugendinfos) ist der nationale Zusammenschluss aller Jugendinformationsstellen in Österreich.

2.2.2 Landesebene

Während der Bund in der Jugendpolitik vor allem Koordinations- und Steuerungsaufgaben hat, liegt die Verantwortung für die Umsetzung und Gestaltung der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit auf der Ebene der Länder und der Gemeinden. In den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg schreiben die Landesverfassungen die Verpflichtung zum Schutz der Kinder (meist in Bezug auf die UN-Kinderrechtskonvention) und zur Förderung der Jugend in unterschiedlicher Form fest⁷.

6 Siehe <https://www.boja.at/> (November 2019)

7 Während die Landesverfassungen Kärntens (Landesverfassungsgesetz vom 11. Juli 1996, mit dem die Verfassung für das Land Kärnten erlassen wird (Kärntner Landesverfassung - K-LVG); LG LGBl. 85/1996 i.d.F. LG LGBl. 50/2019, Art. 7b), Niederösterreichs (NÖ Landesverfassung 1979 - NÖ LV 1979, LG LGBl. 0001-0 i.d.F. LG LGBl. 45/2019, Art. 4a), Salzburgs (Landes-Verfassungsgesetz 1999 - L-VG, LG LGBl. 25/1999 i.d.F. 41/2019, Art. 9) und Tirols (Landesverfassungsgesetz vom 21. September 1988 über die Verfassung des Landes Tirol (Tiroler Landesordnung 1989), LG LGBl. 61/1988 i.d.F. LG LGBl. 71/2019, Art.9.1) die Verpflichtung zur Umsetzung der in der UN-Kinderrechtskonvention festgelegten Rechte festschreiben, gehen die Landesverfassungen Oberösterreichs und Vorarlbergs darüber hinaus. Die Landesverfassung Oberösterreich (Oö. Landes-Verfassungsgesetz (Oö. L-VG), LG LGBl. 122/1991 i.d.F. LG LGBl. 39/2019) verpflichtet das Land zur Förderung der Berufsbildung der Jugendlichen (Art. 11.3. „Das Land Oberösterreich fördert die berufliche Aus- und Weiterbildung und setzt insbesondere Maßnahmen mit dem Ziel, den Jugendlichen ein ihren Fähigkeiten entsprechendes Angebot zur beruflichen Erstausbildung zu sichern.“) sowie zur Förderung einer kinder- und jugendfreundlichen Gesellschaft (Art.13.2. „Das Land Oberösterreich bekennt sich zu den Zielen der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen. Es schützt junge Menschen und fördert eine kinder- und jugendfreundliche, friedliche Gesellschaft.“). Die Landesverfassung Vorarlberg verpflichtet das Land zur Förderung einer kindfreundlichen Gesellschaft (Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, LG LGBl. 9/1999 i.d.F. LG LGBl. 14/2019, Art. 8.3.: „Das Land bekennt sich zu den Zielen der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen. Das Land fördert eine kinderfreundliche Gesellschaft. Bei allen Maßnahmen des Landes, die Kinder betreffen, ist das Wohl der Kinder vorrangig zu berücksichtigen.“)

Die Landesverfassungen des Burgenlandes⁸, der Steiermark⁹ und Wiens¹⁰ enthalten keine gesellschaftspolitischen Zielbestimmungen.

Auch wenn sich die konkrete Ausgestaltung von Bundesland zu Bundesland unterscheidet, ist die politische Verantwortung üblicherweise einem oder mehreren Landesrät/innen zugeteilt, dem/r/denen auf administrativer Ebene eine eigene Abteilung oder ein Referat zugeordnet ist. Die jährliche Landesjugendreferent/innenkonferenz versammelt die zuständigen Landesräte/innen und ihre Mitarbeiter/innen sowie das zuständige Bundesministerium und ist die wichtigste Koordinationsstruktur zwischen Bundes- und Landesebene.

Auf Bundesländerebene selbst findet sich in den meisten Bundesländern ein (Kinder- und) Landesjugendbeirat als beratendes Gremium, das die wesentlichen Träger von Jugendprojekten und Jugendorganisationen einbindet. Ebenso gibt es Dachverbände und landesweite Netzwerke der Offenen Jugendarbeit. Vertreter/innen dieser Landesstrukturen bilden den Vorstand des bundesweiten Netzwerks Offene Jugendarbeit.

Eine spezifische Rolle haben die in den Ländern eingerichteten, weisungsfreien Kinder- und Jugendanwaltschaften, die zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention eingerichtet wurden. Sie sind einerseits Anlauf- und Beratungsstellen in allen die Kinderrechte betreffenden Fragen für Kinder, Eltern und Institutionen, vermitteln bei Konflikten, leisten andererseits Öffentlichkeitsarbeit für Kinderrechte, nehmen zu Gesetzesvorschlägen auf Landesebene Stellung, leisten Lobbyingarbeit für die Kinderrechte bzw. veröffentlichen Positionspapiere zu Fragen in ihrem Tätigkeitsfeld und treten als Veranstalter von Workshops und wissenschaftlichen Tagungen auf¹¹. Wie mehrere Interviewpartner/innen bestätigten, werden sie in allen untersuchten Bundesländern zu den die Jugendarbeit betreffenden Sitzungen und Veranstaltungen eingeladen.

Von besonderer Relevanz für die Jugendarbeit auf Landesebene ist auch die Bildungsdirektion des jeweiligen Landes bzw. das Landesbüro des Arbeitsmarktservice, die beide üblicherweise zu jugendarbeitsrelevanten Veranstaltungen und Workshops etc. eingeladen werden.

Im Jugendbereich existieren auch etablierte Vernetzungsstrukturen zwischen den Bundesländern. Hier sind vor allem die jährlich stattfindenden Treffen der Jugendlandesrät/innen (Landesjugendreferent/innentreffen) sowie der für das Thema Jugend zuständigen leitenden Beamt/innen zu nennen.

8 Landes-Verfassungsgesetz vom 14. September 1981 über die Verfassung des Burgenlandes (L-VG); LG LGBl. 42/1981 i.d.F. LG LGBl. 64/2014

9 Steiermärkisches Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG), LG LGBl. 77/2010 i.d.F. 115/2017

10 Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV), LG LGBl. 28/1968 i.d.F. LG LGBl. 25/2018

11 Siehe <https://www.kija.at/> (November 2019)

2.2.3 Städte und Gemeinden sowie Regionalstrukturen

Auf kommunaler Ebene findet sich eine Vielzahl von Jugendeinrichtungen, die entweder nur von den Kommunen, in den meisten Fällen aber von den Kommunen und vom Land finanziert werden. Vielfach sind die Gemeinden auch Auftraggeber bzw. Finanziers von Einrichtungen und Projekten verbandlicher Trägereinrichtungen, der offenen Jugendarbeit oder von selbstorganisierten Projekten der Jugendlichen.

Die von den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich und Oberösterreich erlassenen Gemeindeordnungen enthalten eigene jugendspezifische Verpflichtungen der Gemeinden:

- Die Burgenländische Gemeindeordnung räumt im §33a den Gemeinden die Möglichkeit ein, einen aus gewählten Gemeinderatsmitgliedern bestehenden Jugendgemeinderat zu wählen, dessen Mitglieder das 28. Lebensjahr noch nicht vollendet haben dürfen. Dieser hat die Aufgabe, den/die Bürgermeister/in bei der Jugendarbeit zu unterstützen. Sollte kein Jugendgemeinderat gewählt werden, ist der/die Bürgermeister/in dazu verpflichtet, eine/n Gemeindejugendreferent/in zu bestellen¹².
- Die Niederösterreichische Gemeindeordnung verpflichtet im §30a die Gemeinden Niederösterreichs zur Bestellung von Jugendgemeinderäten und Bildungsgemeinderäten. Diese werden aus gewählten Mitgliedern des Gemeinderats gebildet und sollten die zuständigen Gemeindeorgane im jeweiligen Feld beraten¹³.
- Die Oberösterreichische Gemeindeordnung verpflichtet im §18b alle Gemeinden im Bundesland, einen aus gewählten Gemeinderatsmitgliedern bestehenden Ausschuss für Jugend-, Familien-, Senioren- und Integrationsangelegenheiten einzurichten¹⁴.

Während in diesen Bundesländern somit die Behandlung von Jugendangelegenheiten institutionell in den Gemeinderäten rechtlich verpflichtend vorgesehen ist, erlauben die Gemeindeordnungen der anderen Bundesländer bzw. die Wiener Stadtverfassung¹⁵ den Gemeinden bzw. der

12 Kundmachung der Burgenländischen Landesregierung vom 15. Juli 2003 über die Wiederverlautbarung der Burgenländischen Gemeindeordnung. Landesverfassungsgesetz, mit dem für die burgenländischen Gemeinden mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut eine Gemeindeordnung erlassen wird (Burgenländische Gemeindeordnung 2003 - Bgld. GemO 2003), LG LGBl. 55/2003 i.d.F. LG LGBl. 23/2016

13 NÖ Gemeindeordnung 1973 (NÖ GO 1973). LG LGBl. 1000-1 i.d.F. LG LGBl. 45/2019

14 OÖ Gemeindeordnung 1990 (Oö GemO 1990), LG LGbl. 91/1990 i.d.F. 72/2019

15 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung - K-AGO; LG LGBl. 66/1998 i.d.F. LG LGBl. 71/2018; Salzburger Gemeindeordnung 1994 – GdO 1994; LG LGBl. 107/1994 i.d.F. LG LGBl. 82/2018; Gesetz vom 14. Juni 1967, mit dem für die Gemeinden des Landes Steiermark mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut eine Gemeindeordnung erlassen wird (Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 – GemO); LG LGbl. 115/1967 i.d.F. LG LGBl. 29/2019; Gesetz vom 21. März 2001 über die Regelung des Gemeindegewesens in Tirol (Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO), LG LGBl. 36/2001 i.d.F. LG LGBl. 82/2019; Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesezt Vorarlberg), LG LGbl. 40/1985 i.d.F. LG LGBl. 62/2019; Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV); LG LGBl. 28/1968 i.d.F. LG LGBl. 25/2018

Bundeshauptstadt Wien die Einrichtung von Ausschüssen nach freier Entscheidung, lediglich ein Kontrollausschuss wird in allen anderen Gemeindeordnungen verpflichtend vorgesehen.

2.2.4 Zivilgesellschaftliche Organisationen

In Österreich sind gemeinnützige Vereine, selbstverwaltete Jugendvereine oder soziale Organisationen als Träger der Kinder- und Jugendarbeit tätig. Auch konfessionelle oder parteipolitische Einrichtungen können diese Trägerfunktion übernehmen. Eine Vielzahl österreichischer Vereine aus Sport und Kultur, aus dem sozialen Bereich oder bei den Blaulichtorganisationen verfügen über eigene Kinder- und Jugendgruppen oder entsprechende Abteilungen und sind somit ebenfalls in der Kinder- und Jugendarbeit aktiv.

Die Finanzierung der Aktivitäten und Angebote der Kinder- und Jugendarbeit erfolgt über Eigenmittel (Eigenleistungen ehrenamtlicher Mitarbeiter/innen, eingebrachte Geldmittel oder Sachwerte), über Eigenfinanzierung (Einnahmen aus Veranstaltungen und Aktivitäten, Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Sponsorleistungen) und über Fremdfinanzierung (Subventionen der öffentlichen Hand oder der Träger wie Kirchen und Parteien). Die mit Abstand wichtigsten Geldgeber der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit sind aber die Kommunen, die Länder und der Bund.

2.3 Die Zuständigkeitsstruktur in der Integrationspolitik

Die föderale Verwaltungsstruktur Österreichs sowie die stark von den Bundesländern geprägte Entwicklungsgeschichte der Integrationspolitik lässt das Politikfeld Integration als komplexe Mehrebenenstruktur erscheinen, in der sich Gestaltungsarenen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene unter Einbeziehung sozialpartnerschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteur/innen verbinden. Während auf Bundesebene integrationspolitische Maßnahmen, wie z.B. Integrationskurse oder Integrationsmonitoring klar gesetzlich festgelegt sind und ihre Implementierung an eine Vielzahl von Anbietern ausgelagert wird, sind integrationspolitische Maßnahmen auf Landes- bzw. kommunaler Ebene in stärkerem Maß „*soft policies*“, die einerseits die Bearbeitung der Integrationsthematik in bestehenden Einrichtungen, etwa Schulen, der Jugendarbeit oder das AMS betreffen und/oder andererseits in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen einzelne Maßnahmen und Projekte implementieren.

2.3.1 Bundesebene

Auf Bundesebene trägt das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) – Sektion Integration die integrationspolitische Hauptverantwortung. Im Rahmen eines Kinder- und Jugendpakets fördert die Integrationssektion kinder- und jugendbezogene Projekte. Im Jahr

2019 wurden über 30 Projekte für Kinder- und Jugendliche seitens der Integrationssektion in Österreich gefördert¹⁶.

Die Integrationssektion ist auch der Hauptfinanzier des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF), der im Auftrag des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten integrationspolitische Maßnahmen entwickelt und implementiert und Öffentlichkeitsarbeit zu dem Thema betreibt. Der ÖIF betreibt in allen Bundesländern eine Außenstelle, die neben der Implementierung der verpflichtenden Integrationskurse und anderer Integrationsmaßnahmen für verschiedene Zielgruppen auch die tagesaktuelle Koordination mit den Aktivitäten der Länder verantwortet. Für die rechtlichen Aspekte der Integration, insbesondere die Vergabe von Aufenthaltstiteln bzw. das Asylverfahren, ist das Bundesministerium für Inneres zuständig. Diesem untersteht das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl als zuständige Behörde.

Zur Beratung der Bundesregierung in Integrationsfragen wurde der „Unabhängige Expertenrat für Integration“ als Kompetenzzentrum und zentraler Motor des Integrationsprozesses eingerichtet und im Integrationsgesetz verankert. Dieser wird durch erfahrene und anerkannte Persönlichkeiten aus dem öffentlichen Leben besetzt, in ihm wirken auch Expert/innen aus dem Jugendbereich mit¹⁷.

In diesem Zusammenhang ist auch der zweimal jährlich stattfindende Integrationsbeirat als zentrales Austausch- und Netzwerkforum (seit 2010) auf Bundes- und Länderebene zu erwähnen. Dieser ist seit 2017 im Integrationsgesetz verankert und ermöglicht die kompetenzübergreifende Vernetzung und Koordination sowie die wechselseitige Berichterstattung der im Beirat vertretenen Mitglieder über den Umsetzungsstand des Nationalen Aktionsplans für Integration (NAP.I.). Vertreten sind Repräsentant/innen von Bund (alle Ministerien), Ländern, Gemeinde- und Städtebund, Sozialpartnern und Industriellenvereinigung sowie den fünf größten NGOs¹⁸. Der Integrationsbeirat ist somit auch ein wesentliches Forum zum Austausch der Bundesländer untereinander und mit dem Bund und anderen bundesweit tätigen Einrichtungen.

Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASGK) ist für alle Aspekte der Arbeitsmarktintegration zuständig. Ihm ist das Arbeitsmarktservice (AMS) als bundesweit tätiges, öffentlich-rechtliches Arbeitsamt zugeordnet, das auch für die Vergabe von Arbeitsgenehmigungen verantwortlich ist. Neben dieser Vermittlungsaufgabe ist das AMS auch für die Beratung und die Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen zuständig, und damit eine zentrale Einrichtung für die Organisation und Implementierung von (berufsbezogenen) Sprachkursen und Weiterbildungsprogrammen für in- und ausländische Arbeitssuchende. Während sich die Integrationsmaßnahmen des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten bzw. des ÖIF spezifisch an Zugewanderte richten, folgt – mit Ausnahme von

16 Siehe <https://www.bmeia.gv.at/integration/projektfoerderung/foerderschwerpunkte/> (November 2019)

17 Siehe <https://www.bmeia.gv.at/integration/expertenrat/> (November 2019)

18 Siehe <https://www.bmeia.gv.at/integration/integrationsbeirat/> (November 2019)

Sprachkursen – die Betreuung von Zugewanderten durch das AMS dem Prinzip des „*Mainstreaming*“, also der Einbindung in an die Gesamtheit der Arbeitslosen gerichteten Maßnahmen. Im gemeinsam mit dem Integrationsressort erarbeiteten Anerkennungs- und Bewertungsgesetz wurde 2016 die Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse geregelt¹⁹.

Um die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen zu erleichtern, wurden in Wien, Linz, Graz und Innsbruck „Anlaufstellen für Personen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen“ eingerichtet, die auch im Rahmen von wöchentlichen Sprechtagen die anderen Bundesländer mitbetreuen. Diese haben die Aufgabe, qualifizierte Migrant/innen bei der Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen nach dem Anerkennungs- und Bewertungsgesetz²⁰ zu unterstützen. Zudem besteht eine vom Österreichischen Integrationsfonds eingerichtete elektronische Plattform („Anerkennungsportal“), die den Antragsteller/innen Informationen und Orientierungswissen in Bezug auf das Verfahren zur Anerkennung, Bewertung und Berufsberechtigung zur Verfügung stellt²¹. Einmal jährlich werden die Daten der Antragsteller/innen zur weiteren Auswertung dem Integrationsressort übermittelt.

Die Anerkennung (Nostrifizierung) eines ausländischen Studienabschlusses als gleichwertig mit dem Abschluss eines inländischen Bachelor-, Master-, Diplom- oder Doktoratsstudiums kann an jeder Universität bzw. Fachhochschule, an der ein vergleichbares österreichisches Studium eingerichtet ist, beantragt werden. Das beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF) eingerichtete „Nationale Informationszentrum für akademische Anerkennung“ (ENIC NARIC AUSTRIA²²) ist für Fragen zur internationalen Anerkennung von akademischen Abschlüssen und Titeln zuständig. Für bestimmte Studienabschlüsse aus Bosnien und Herzegowina, Italien, Kosovo, Kroatien, Liechtenstein, Mazedonien, Montenegro, Serbien und Slowenien sowie von päpstlichen Universitäten bestehen vereinfachte Nostrifizierungsverfahren. Bei Bedarf kann ENIC NARIC AUSTRIA eine Bewertung des ausländischen Diploms vornehmen. Diese gilt für viele Arbeitgeber/innen als Signal für die Gleichwertigkeit des Abschlusses, erlaubt aber nicht das Führen des akademischen Grades in Österreich²³.

Die Verantwortung für das Bildungswesen teilen sich in Österreich der Bund, die Länder und die Kommunen. Die Kommunen sind für Kindergärten und die Primärschulstufe zuständig, die Länder für die Sekundarstufe I (mit Ausnahme der Unterstufe der AHS, für die der Bund die Zuständigkeit hält). Ebenso fällt die Zuständigkeit für die nicht zur Reifeprüfung führenden Schulen sowie die

19 Bundesgesetz über die Vereinfachung der Verfahren zur Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsabschlüsse und Berufsqualifikationen (Anerkennungs- und Bewertungsgesetz – AuBG). BG BGBl. I Nr. 55/2016

20 Bundesgesetz über die Vereinfachung der Verfahren zur Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsabschlüsse und Berufsqualifikationen (Anerkennungs- und Bewertungsgesetz – AuBG), BG BGBl. 5572016 i.d.F. BG BGBl. 37/2018

21 Siehe <https://www.berufsanerkennung.at> (November 2019)

22 Siehe <https://www.enic-naric.net/austria.aspx> (November 2019)

23 Siehe <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/HS-Uni/Studium/Anerkennung/Nostrifizierung.html> (November 2019)

Berufsschulen in den Verantwortungsbereich der Länder, während der Bund für die Oberstufen der Allgemeinbildenden Höheren Schulen (AHS) und die Berufsbildenden Höheren Schulen (BHS) zuständig ist. Die Verantwortung für den tertiären Bildungsbereich liegt beim Bund.

Im zuständigen BMBWF sind mehrere Abteilungen für Fragen der Integration von u.a. Migrant/innen zuständig. Die Abteilung I/IV (Elementarpädagogik, Sozialpädagogik und vorschulische Integration) behandelt „Integrationsfragen sowie sprachliche und interkulturelle Bildung in elementarpädagogischen Einrichtungen“²⁴, in der Abteilung I/III (Sprachliche Bildung, Diversität und Minderheitenschulwesen) ist das Referat I/3a für „Fragen der Diversität und der Inklusiven Bildung (unter Berücksichtigung von Migration/Sprache, Geschlecht, sozialer Herkunft, Behinderung/Beeinträchtigung, Begabungs- und Begabtenförderung“ angesiedelt²⁵. In der Sektion I (Allgemeinbildung und Berufsbildung) ist eine „Ombudsstelle für Wertefragen und Kulturkonflikte“ eingerichtet²⁶.

2.3.2 Landesebene

In keiner Landesverfassung der neun Bundesländer²⁷ ist das Thema Integration als Aufgabenfeld des Landes konkret festgeschrieben. Mit der Ausnahme der Bundesländer Burgenland, Steiermark und Wien enthalten die Landesverfassungen jedoch allgemeine Zielvorgaben, zu denen auch die Förderung des Zusammenhalts aller gesellschaftlichen Gruppen zählt²⁸, womit auch das Thema Integration abgedeckt ist. In den Landesverfassungen des Burgenlandes, der Steiermark und Wiens wird den Landtagen allgemein die Freiheit eingeräumt, in allen nicht an den Bund abgetretenen Agenden tätig zu werden, was auch die nicht vom Bund abgedeckten Aktivitäten im Integrationsbereich einschließt.

24 Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (2019), Geschäfts- und Personaleinteilung. Wien (BMBWF), S. 35

25 A.a.O., S. 32

26 A.a.O., S. 28

27 Landes-Verfassungsgesetz vom 14. September 1981 über die Verfassung des Burgenlandes (L-VG); LG LGBl. 42/1981 i.d.F. LG LGBl. 64/2014; Landesverfassungsgesetz vom 11. Juli 1996, mit dem die Verfassung für das Land Kärnten erlassen wird (Kärntner Landesverfassung - K-LVG); LG LGBl. 85/1996 i.d.F. LG LGBl. 50/2019; NÖ Landesverfassung 1979 - NÖ LV 1979, LG LGBl. 0001-0 i.d.F. LG LGBl. 45/2019; Oö. Landes-Verfassungsgesetz (Oö. L-VG), LG LGBl. 122/1991 i.d.F. LG LGBl. 39/2019; Salzburg: Landes-Verfassungsgesetz 1999 - L-VG, LG LGBl. 25/1999 i.d.F. 41/2019; Steiermark Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG), LG LGBl. 77/2010 i.d.F. 115/2017; Landesverfassungsgesetz vom 21. September 1988 über die Verfassung des Landes Tirol (Tiroler Landesordnung 1989), LG LGBl. 61/1988 i.d.F. LG LGBl. 71/2019; Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, LG LGBl. 9/1999 i.d.F. LG LGBl. 14/2019; Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV), LG LGBl. 28/1968 i.d.F. LG LGBl. 25/2018

28 Siehe z.B. die Formulierung des Tiroler Landesverfassungsgesetzes vom 21. September 1998 über die Verfassung des Landes Tirol (Tiroler Landordnung) (LG LGBl. 61/1988 i.d.F. LG LGBl. 71/2019): „Das Land Tirol hat unter Wahrung des Gemeinwohles die freie Entfaltung der Persönlichkeit des Einzelnen zu sichern, die Selbsthilfe der Landesbewohner, die Tätigkeit von Freiwilligen im Dienst der Allgemeinheit und den Zusammenhalt aller gesellschaftlichen Gruppen zu fördern und den kleineren Gemeinschaften jene Angelegenheiten zur Besorgung zu überlassen, die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden Interesse gelegen und geeignet sind, von ihnen mit eigenen Kräften besorgt zu werden.“ (Art. 7.1.)

In allen Bundesländern ist die politische Verantwortung für Integration einem Mitglied der Landesregierung zugeordnet. Diese Landesintegrationsreferent/innen treffen sich jährlich zu einer Konferenz zu einem bestimmten Thema, um ihre Haltung abzustimmen. Auf administrativer Ebene findet sich in allen Bundesländern eine für Integration zuständige Stelle oder Abteilung, entweder als eigenständige Abteilung, oder als Unterabteilung z.B. der Abteilung Soziales und Integration oder Staatsbürgerschaft²⁹. Über ein die Zielvorstellungen und Maßnahmen im Bereich Migration und Integration detailliert festlegendes Integrationsleitbild verfügen die Bundesländer Kärnten³⁰, Oberösterreich (überarbeitete Version 2018)³¹, Tirol (überarbeitete Version 2019)³² und Vorarlberg³³. Das im Jahr 2012 beschlossene Integrationsleitbild des Landes Niederösterreich³⁴ befindet sich nicht mehr auf der Website des Landes Niederösterreich.

Das Land Steiermark basierte seine Integrationspolitik im Jahr 2011 auf einer „Charta des Zusammenlebens in Vielfalt in der Steiermark“³⁵, die mit einem Leitbild vergleichbar ist, ein „Arbeitsprogramm Integration“³⁶ legte 2016 konkrete Handlungspläne und Maßnahmen fest. Die Stadt Wien publiziert auf ihrer Webpage ein kurzes Dokument mit dem Titel „Das Wiener Integrationskonzept“, das fünf Schwerpunkte festlegt³⁷.

29 In Wien trägt die zuständige Magistratsabteilung 17 den Namen „Integration und Diversität“.

30 Amt der Kärntner Landesregierung (2017), Gemeinsam in Kärnten. Integrationsleitbild des Landes Kärnten. Klagenfurt (Amt der Kärntner Landesregierung), <https://integration.ktn.gv.at/integrationsleitbild> (November 2019)

31 Land Oberösterreich (2018), Integration verbindlich gestalten – Zusammenhalt stärken. Integrationsleitbild des Landes Oberösterreich. Linz (Amt der oberösterreichischen Landesregierung), <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/202568.htm> (November 2019)

32 Amt der Tiroler Landesregierung (2019), Gemeinwohl und Zugehörigkeit stärken. Leitbild zum Zusammenleben in Tirol. Innsbruck (Amt der Tiroler Landesregierung), <https://www.tirol.gv.at/gesellschaft-soziales/integration/integrationsleitbild/> (November 2019)

33 Amt der Vorarlberger Landesregierung (2015 – 2. Auflage), Gemeinsam Zukunft gestalten. Integrationsleitbild des Landes Vorarlberg. Bregenz (Amt der Vorarlberger Landesregierung), https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/contentdetailseite/-/asset_publisher/qA6AJ38txu0k/content/integrationsleitbild?article_id=94622 (November 2019)

34 Land Niederösterreich: Integrationsleitfaden für die Vielfalt. St. Pölten (Amt der Nö. Landesregierung). Eine inhaltliche Darstellung und Diskussion des Leitbildes findet sich in: Borenich, M. (2014), Integrationsleitbilder der österreichischen Bundesländer im Vergleich – zwischen Assimilation und Multikulturalismus. Masterarbeit, Universität Wien

35 Land Steiermark (2011), Charta des Zusammenlebens in Vielfalt in der Steiermark. Graz (Amt der Steiermärkischen Landesregierung), http://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/11562700_108305469/4cfa1aba/Charta.pdf (November 2019)

36 Land Steiermark (2016), Arbeitsprogramm Integration. Graz (Amt der Steiermärkischen Landesregierung), http://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/12547347_135784632/1036aba9/Arbeitsprogramm%20Integration.pdf (November 2019)

37 Stadt Wien (2019), Das Wiener Integrationskonzept, <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/datenfakten/konzept-integration.html> (November 2019)

Eine regelmäßige Integrationsberichterstattung bzw. -evaluierung der bisherigen Landesintegrationspolitik findet sich in den Bundesländern Oberösterreich³⁸, Steiermark³⁹, Vorarlberg⁴⁰ und Wien, das zwischen 2010 und 2017 vier Monitoringberichte zum Thema Integration und Diversität veröffentlicht hat⁴¹.

Neben den Landesintegrationsbeauftragten und den ihnen zugeordneten Verwaltungsstellen sind die Landesbildungsdirektionen die zentralen Ansprechpartner/innen für die schulrelevanten Aspekte der Integration. Die Landesstellen des AMS sind die zentralen Ansprechpartner/innen für den Arbeitsmarktbereich, und die Sozialabteilungen der Landesregierungen die zentralen Ansprechpartner/innen für soziale Belange.

Wie im Jugendbereich entstanden auch im Integrationsbereich Vernetzungsstrukturen zwischen den Bundesländern. Hier sind vor allem die jährlich stattfindenden Treffen der Integrationslandesrät/innen sowie der für das Thema Integration zuständigen leitenden Beamt/innen zu nennen.

2.3.3 Städte und Gemeinden

In einer Vielzahl von Städten und Gemeinden wird konkrete Integrationsarbeit betrieben bzw. wurden auch eigene Verantwortungsstrukturen für den Integrationsbereich etabliert. Die letztvorliegende Studie zu diesem Thema stammt jedoch aus dem Jahr 2009⁴². Aktuelle Quellen, die eine genauere Angabe der Zahl der Gemeinden und Städte ermöglichen würden, fehlen. Damals verfügten 20 Städte über Integrationsbeauftragte und/oder Integrationsleitbilder.

38 GÜNGÖR, K., K. KRATZMANN (2018), Evaluierung der Integrationsarbeit in Oberösterreich. Wien (think.difference), https://think-difference.com/wp-content/pdf/Evaluationsbericht_2018.pdf (November 2019)

39 Land Steiermark (2018), Arbeitsprogramm Integration. Bericht über die Umsetzung der Maßnahmen des Arbeitspakets „Arbeitsprogramm Integration“ Berichtszeitraum: 01.01.2017 - 31.12.2017 http://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/12547347_135784632/090dd007/Arbeitsprogramm_Integration_01.01.2017_bis_31.12.2017.pdf (November 2019)

40 GÜNGÖR, K., B. PERCHINIG (2015), Evaluation der Integrationsarbeit und -landschaft Vorarlbergs. Zeitraum 2006–2014. Wien (think.difference), <https://vorarlberg.at/documents/21336/144889/Evaluationsbericht.pdf/623a35e5-de6e-4a91-8f69-6deb98f89019> (November 2019)

41 Siehe <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/daten-fakten/monitoring.html> (November 2019)

42 Antalosky, E., S. Herzog, A. Wolffhardt (2009), Integrationsleitbilder und Integrationsbeiräte österreichischer Städte. Dossier zur Online-Befragung. Wien (europaforum Wien), https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/integration/Dossier_Integrationsleitbilder.pdf (November 2019)

Mit Ausnahme der Bundesländer Oberösterreich und Steiermark enthalten die von den jeweiligen Landesregierungen erlassenen Gemeindeordnungen⁴³ keine spezifischen Bestimmungen zum Thema Integration. Die Oberösterreichische Gemeindeordnung⁴⁴ verpflichtet im §18b alle Gemeinden im Bundesland, einen aus gewählten Gemeinderatsmitgliedern bestehenden Ausschuss für Jugend-, Familien-, Senioren und Integrationsangelegenheiten einzurichten.

Die Gemeindeordnung des Landes Steiermark⁴⁵ verpflichtet in den §§38b-38e alle Gemeinden mit mehr als 1.000 in der Gemeinde hauptgemeldeten Nicht-EU-Ausländer/innen zur Einrichtung eines von diesen analog der Regeln der Gemeindevahlordnung gewählten Migrant/innenbeirates. Dieser hat die Aufgabe, die Interessen der Nicht-EU-Bürger/innen in der Gemeinde zu vertreten und diese in allen sie betreffenden Angelegenheiten zu beraten. Die Gemeinde ist verpflichtet, dem Migrant/innenbeirat Zugang zu allen dazu erforderlichen Informationen zu geben und die zur Erfüllung seiner Pflichten nötigen Mittel und Räume zur Verfügung zu stellen. Der Migrant/innenbeirat tritt mindestens einmal jährlich zusammen und hat der Gemeinde jährlich einen Bericht zur Lage der Migrant/innen zu legen.

Über die Zahl der gewählten Migrant/innenbeiräte und ihre Tätigkeit finden sich keine Studien oder andere Informationen. Der Migrant/innenbeirat der Stadt Graz veröffentlicht seinen Tätigkeitsbericht und eine Übersicht über seine Aktivitäten auf der Website der Stadt Graz⁴⁶.

2.3.4 Zivilgesellschaftliche Organisationen

In die Durchführung von Integrationsprojekten sind eine Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Organisationen eingebunden. Zentrale Akteur/innen sind die regionalen Büros der fünf großen Sozial- und Wohlfahrtsverbände Caritas, Evangelische Diakonie, Hilfswerk, Rotes Kreuz und Volkshilfe, die in den Bundesländern in unterschiedlichem Maß Betreuungs- und Kursmaßnahmen, Lernhilfe oder Integrationsberatung im Auftrag der und finanziert durch die Landesregierungen anbieten. Arbeits- und sozialrechtliche Beratung bieten die Bundesländerbüros der „ARGE MigrantInnenberatung“⁴⁷, die vom Arbeits- und Sozialministerium und dem jeweiligen Bundesland finanziert werden.

43 Landesverfassungsgesetz, mit dem für die burgenländischen Gemeinden mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut eine Gemeindeordnung erlassen wird (Burgenländische Gemeindeordnung 2003 - Bgld. GemO 2003), Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung - K-AGO; LG LGBl. 66/1998 i.d.F. LG LGBl. 71/2018; NÖ Gemeindeordnung 1973 (NÖ GO 1973). LG LGBl. 1000-1 i.d.F. LG LGBl. 45/2019; Salzburger Gemeindeordnung 1994 – GdO 1994; LG LGBl. 107/1994 i.d.F. LG LGBl. 82/2018; Gesetz vom 21. März 2001 über die Regelung des Gemeindegewesens in Tirol (Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO), LG LGBl. 36/2001 i.d.F. LG LGBl. 82/2019; Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesezt Vorarlberg), LG LGBl. 40/1985 i.d.F. LG LGBl. 62/2019; Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV); LG LGBl. 28/1968 i.d.F. LG LGBl. 25/2018

44 OÖ Gemeindeordnung 1990 (Oö GemO 1990), LG LGBl. 91/1990 i.d.F. 72/2019

45 Gesetz vom 14. Juni 1967, mit dem für die Gemeinden des Landes Steiermark mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut eine Gemeindeordnung erlassen wird (Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 – GemO

46 https://www.graz.at/cms/beitrag/10283709/7771507/Projekte_Berichte_des_MigrantInnenbeirats.html (November 2019)

47 www.migrare.at (November 2019)

Zusätzlich dazu sind in jedem Bundesland eine Vielzahl lokaler Vereine aktiv, die sich schon länger mit Integrationsaktivitäten befassen oder auch erst im Zug der Flüchtlingsbewegung 2015 gegründet wurden⁴⁸. Einen Sonderfall stellt die „Projektstelle okay.zusammenleben“ in Vorarlberg dar⁴⁹. Dabei handelt es sich um einen von angesehenen Privatpersonen getragenen Verein, der im Auftrag des und mehrheitlich finanziert durch das Land Vorarlberg in Zusammenarbeit mit dessen Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten in der Abteilung Soziales und Integration integrationspolitische Leitlinien und Projekte für das Land Vorarlberg entwickelt.

48 Mehrere Interviewpartner/innen verwiesen darauf, dass in Vorarlberg die Flüchtlingsintegration dadurch erleichtert wurde, dass in den Gemeinden eine Vielzahl von kleineren Vereinen und Projekten im Integrationsbereich tätig waren, die sich der Flüchtlingsintegration annahmen und ihre Erfahrung im Integrationsbereich einbringen konnten. In Salzburg entstanden im Jahr 2015 etwa zwanzig kommunale Vereine zur Flüchtlingsintegration, die sich „Gemeinde X hilft“ nannten und vor Ort Integrationsprojekte implementierten.

49 <https://www.okay-line.at/> (November 2019)

3. Die politisch-institutionelle Struktur der Integrations- und Jugendarbeit in Oberösterreich

3.1 Historische Entwicklung der Integrationsarbeit in Oberösterreich

Oberösterreich war als hochindustrialisiertes Bundesland schon früh Ziel von Arbeitsmigration. Den Industriestandorten entsprechend konzentrierte sich die Zuwanderung auf die Ballungszentren Linz, Steyr und Wels und deren Umland.

Mit der Zuordnung zum Ressort des Soziallandesrates wurde das Thema Integration erstmals im Jahr 2001 politisch in der Landesregierung verankert und mit einem Budget ausgestattet. Als Umsetzungsinstanz wurde die Integrationsstelle Oberösterreich in der Abteilung Soziales des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung eingerichtet. Zu den Aufgaben der Integrationsstelle Oberösterreich gehörten die Koordination von Integrationsprojekten und -initiativen in Oberösterreich, die Förderung von Institutionen und Organisationen, die aktiv Integrationshilfe leisten, Vernetzung, Wissenstransfer und Zusammenarbeit mit regionalen, nationalen und internationalen Akteur/innen und Einrichtungen im Integrationsbereich sowie Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung⁵⁰.

Im Jahr 2005 wurde das Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik der Johannes Kepler Universität mit der Erstellung eines Integrationsberichts beauftragt⁵¹. Diese Studie war auch der Startschuss zu dem zweieinhalbjährigen Leitbildprozess mit rund 200 verschiedenen Stakeholdern (Landes- und Kommunalverwaltung, zivilgesellschaftliche Organisationen, Migrant/innenvereine, Wissenschaft) aus dem Integrationsbereich auf regionaler und Landesebene, der 2008 mit dem Beschluss des „Integrationsleitbild Oberösterreich“⁵² durch die Oberösterreichische Landesregierung abgeschlossen wurde. Das Leitbild enthielt einerseits die integrationspolitischen Leitlinien des Landes sowie strategische Maßnahmen sowie konkrete Handlungsempfehlungen.

Der Prozess der Leitbilderstellung zeigte einen deutlichen Fokus auf die Einbindung wissenschaftlicher Expertise einerseits und kommunaler Akteur/innen andererseits. Durch seine Vielfalt von regionalen Workshops und Seminaren und die diskursive Einbindung wesentlicher Landes-, Bundes- und lokaler Akteur/innen sowie der Zivilgesellschaft und den Migrant/innenorganisationen entspricht der Prozess deutlich dem Paradigma der Multilevel Governance. Auf politischer Ebene

50 Götzelmann, A. (2011), Integrationspolitik in Österreich – ein Überblick über die Aktivitäten der Bundesländer. Wien (Internationales Zentrum für Kulturen und Sprachen), Manuskript, S. 10

51 A.a.O., S. 12

52 Land Oberösterreich (2008), Einbeziehen statt Einordnen. Zusammenleben in Oberösterreich. Integrationsleitbild des Landes OÖ. Linz (Amt der Oberösterreichischen Landesregierung) https://www.land-oberoesterreich.gv.at/files/publikationen/So_Integrationsleitbild.pdf (November 2019)

stützte der Beschluss des Landtags zum Bekenntnis zum Leitbild im Jahr 2009 die Relevanz der Integrationsthematik.

Bereits während des Leitbildprozesses wurde auch ein Umsetzungsprozess mit regelmäßiger und alle zwei bis drei Jahre stattfindender Integrationsberichterstattung beschlossen. Der erste Umsetzungsbericht zum Integrationsleitbild wurde im März 2011 veröffentlicht⁵³. Er enthielt einerseits eine Darstellung der Entwicklung der administrativen Strukturen im Integrationsbereich und andererseits eine zusammenfassende Analyse der implementierten Maßnahmen und Projekte ausgehend von den Handlungsfeldern des Leitbildes. Wie dem Bericht weiter zu entnehmen ist, lag ein Schwerpunkt der Arbeit der Integrationsstelle bei der Vernetzung mit ausgewählten Gemeinden und der Erarbeitung eines Leitfadens für die Integrationsarbeit in kleinen und mittleren Gemeinden.

Der zweite Umsetzungsbericht aus dem Jahr 2013⁵⁴ gibt vor allem einen Überblick über die im jeweiligen Handlungsfeld getroffenen Maßnahmen und die geplanten Projekte. Der dritte Umsetzungsbericht aus dem Jahr 2015⁵⁵ enthält neben einer Beschreibung der Demografie der Zuwanderung und der getroffenen Maßnahmen auch eine detaillierte Beschreibung der inzwischen entwickelten Vernetzungsarbeit und Einbindungsstruktur der Städte, Bezirke und Gemeinden durch die sogenannten „Regionalen Kompetenzzentren für Integration und Diversität“ (ReKIS).

Der Evaluierungsbericht des Leitbildes erschien im Jänner 2018 und bildete eine wesentliche Grundlage für die Überarbeitung des Integrationsleitbildes⁵⁶.

Der Bericht strich das Bemühen um den Abbau struktureller Barrieren und die Förderung der Chancengerechtigkeit als Kernelement des Integrationsverständnisses der institutionellen Akteur/innen heraus und betonte die zentrale Koordinationsfunktion der Integrationsstelle Oberösterreich⁵⁷.

53 Jäger B., E. Riepl, A. de Araujo (2011), 1. Umsetzungsbericht zum Integrationsleitbild des Landes OÖ, Linz (Verlag Amt der Oö. Landesregierung)

54 Müller, R., A. de Araujo Lira Andrea (2013), 2. Umsetzungsbericht zum Integrationsleitbild des Landes OÖ, Linz (Verlag Amt der Oö. Landesregierung)

55 Müller R., A. de Araujo Lira (2015), 3. Umsetzungsbericht zum Integrationsleitbild des Landes OÖ, Linz (Verlag Amt der Oö. Landesregierung)

56 Güngör, K., K. Kratzmann (2018), Evaluierung der Integrationsarbeit in Oberösterreich. Wien (think.difference), https://think-difference.com/wp-content/pdf/Evaluationsbericht_2018.pdf (November 2019)

57 Güngör, K., K. Kratzmann (2018), a.a.O., S. 22

3.2 Die Steuerungsstruktur der Integrationsarbeit in Oberösterreich

Die zentrale Koordinationsstruktur für die oberösterreichische Integrationspolitik im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung ist das seit 2010 umgesetzte „Verwaltungsinterne Netzwerk für Integrations- und Diversitätsfragen“ (VIN). Dieses im Amt der Landesregierung angesiedelte Netzwerk sollte einerseits die Ziele des Leitbilds in der Administration implementieren und andererseits die Involvierung der jeweiligen Fachstellen sicherstellen. Das Netzwerk trifft sich regelmäßig (vierzehntägig bis monatlich), dadurch gibt es auch eine ständige Kommunikation mit allen Abteilungen der Landesverwaltung. Die Leitung des Netzwerks obliegt dem Landesamtsdirektor; fachlich und organisatorisch wird es von der Integrationsstelle Oberösterreich koordiniert, die als Referat im Amt der Landesregierung für die Koordination von Integrationsprojekten und -initiativen in Oberösterreich, die Förderung von Sprachkursen, die Förderung von Institutionen, Organisationen und Vereinen, die aktiv Integrationshilfe leisten, sowie die Unterstützung von Gemeinden in Integrationsfragen zuständig ist. Durch die Ansiedelung direkt bei der Landesamtsdirektion, der höchsten Verwaltungsebene des Landes, die verpflichtende Teilnahme aller Abteilungsleiter/innen sowie die regelmäßigen Treffen in kurzem Abstand sei das Netzwerk das wichtigste Instrument der landespolitischen Koordination, betonten mehrere Interviewpartner/innen.

Das Verwaltungsnetzwerk VIN erarbeitete 2011 ein Konzept zur interkulturellen Orientierung und interkulturellen Öffnung der oberösterreichischen Landesverwaltung. Dieses ist mit dem von der Landesamtsdirektion erarbeiteten „Management- und Unternehmenskonzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung“⁵⁸ verknüpft, das bis 2021 umgesetzt wird und die strukturelle Verankerung des Themas Integration als Querschnittmaterie in der Verwaltung beinhaltet. Mittelfristiges Ziel ist die Implementierung der Begriffe „Integration“, „Diversität“ und „interkulturelle Kompetenz“ im strategischen Zielfindung-Planung-Steuerung-Prozess (ZPS-Prozess), den das Amt der Landesregierung ab Mitte des Jahres 2014 einleitete. Dazu wird seit Mitte des Jahres 2014 der Sammelbegriff „Migration“ in den Zielfindung-Planung-Steuerung-Prozess des Landes Oberösterreich einbezogen, die Zieldimension Integration und Diversität muss auf allen Zielsetzungs- und Planungsebenen berücksichtigt und dargestellt werden. Damit sollte die Thematik inhaltlich als Querschnittmaterie im gesamten Verwaltungshandeln berücksichtigt werden.

Die Integrationsstelle des Landes Oberösterreich ist die zentrale Stelle für das Schnittstellenmanagement. Ihre Aufgabe ist die Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den an den Integrationsprozessen Beteiligten, die Initiierung und Begleitung integrierter Handlungskonzepte und die Förderung und fachliche Begleitung konkreter Projekte und Maßnahmen. Als zentrale

58 Kaltenbrunner, G. (2014), Neue Steuerung im Bundesstaat – Wirkungsorientierte Verwaltungsführung auf Länderebene. Linz (Amt der Oö. Landesregierung), Power-Point-Folien. Siehe auch <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/85112.htm#a951aafe-0fd5-4f47-b2dc-aaf7e8b73464> (November 2019)

Ansprechpartner/innen definiert der Zweite Umsetzungsbericht folgende Einrichtungen⁵⁹:

- Institutionelle Regelsysteme mit starker Integrationsrelevanz und einem regionalen Institutionennetz (z.B. Arbeitsmarktservice, Gebietskrankenkasse, Landesschulrat, Erwachsenenbildungseinrichtungen etc.);
- die Landesverwaltung inklusive der Bezirkshauptmannschaften;
- Gemeinden (Politik, Verwaltung, gemeindeeigene und gemeindenahe Betriebe);
- Träger mit Schwerpunkt Integrationsarbeit;
- die Selbstorganisationen der Migrant/innen.

Die Integrationsstelle ist auch die Herausgeberin des jährlich erscheinenden Umsetzungsberichts zum Integrationsleitbild und hat eine Reihe von Broschüren zur praktischen Orientierung im Land veröffentlicht.⁶⁰

Zur Regionalisierung der Integrationsarbeit setzte das Land Integrationskoordinator/innen in den Bezirkshauptmannschaften ein. Mit Jänner 2014 war bei jeder Bezirkshauptmannschaft in Oberösterreich ein/e Mitarbeiter/in für den Themenbereich Migration, Integration und Diversität zuständig. Das Aufgabenfeld dieser Bezirksintegrationskoordinator/innen umfasst die Mitwirkung bei der Vorbereitung des Bezirksvernetzungstreffens in Kooperation mit der Integrationsstelle Oberösterreich, die organisatorische Koordinierung und die Sensibilisierung für das Thema Migration, Integration und Diversität in der eigenen Bezirkshauptmannschaft. Weiters fungieren die Bezirksintegrationskoordinator/innen als interne Anlaufstelle in Bezug auf die Thematik Migration, Integration und Diversität im eigenen Bezirk und Brücke zur Integrationsstelle Oberösterreich.

Zur Umsetzung der Integrationsarbeit auf Bezirksebene wurden Bezirksvernetzungstreffen mit den lokalen Stakeholdern im Zwei-Jahresrhythmus etabliert. Aufbauend auf einer Analyse der Ist-Situation sollten die Vernetzungstreffen die wesentlichen Handlungsfelder festlegen und mit lokalen Akteur/innen die beschlossenen Projekte implementieren. Monitoring und Wirkungsanalysen sollten in der Folge als Basis für entsprechenden Adaptionen dienen.

Neben der Schaffung von Integrationskoordination auf Bezirksebene beauftragte das Land in den größeren Gemeinden im Jahr 2014 die zwei großen Wohlfahrtsverbände Caritas und Volkshilfe als

59 Müller, R., A. de Araujo Lira Andrea (2013), 2. Umsetzungsbericht zum Integrationsleitbild des Landes OÖ, Linz (Verlag Amt der Oö. Landesregierung), S. 5

60 Siehe https://www.integrationsstelle-ooe.at/24_DEU_HTML.htm (November 2019)

„Integrationspromotor/innen“, Entwicklungsgespräche über die kommunale Integrationsarbeit zu initiieren und diese zu begleiten sowie mit der Arbeit der Bezirkskoordinator/innen bzw. der Integrationsstelle Oberösterreich zu vernetzen. Zur Unterstützung dieses Prozesses entwickelte die Integrationsstelle Oberösterreich gemeinsam mit der Universität Linz einen eigenen Lehrgang zur Begleitung von regionalen und kommunalen Integrationsprozessen („iKomp vorort“). Aufgrund der Herausforderungen der Flüchtlingsbewegung 2015 ff. wurden diese Integrationspromotor/innen zu einem Netzwerk „Regionale Kompetenzzentren für Integration und Diversität“ in den Bezirken (ReKIs) umgewandelt. Die Koordination wurde, wie bisher, auf die beiden Wohlfahrtsverbände Caritas und Volkshilfe aufgeteilt und insgesamt fünfzehn regionale Kompetenzzentren eingerichtet⁶¹. Sie haben die Aufgabe, als erste Anlaufstelle für Gemeinden bei allen Fragen zur Integration von Zugewanderten zu beraten, Entwicklungsprozesse vor Ort zu moderieren und die Vernetzung aller Akteur/innen in der Region zu fördern.

Die Herausforderung der Flüchtlingsintegration führte 2016 zu einer Weiterentwicklung der integrationspolitischen Strukturen. Wesentliches Element dabei war die Gründung des „Netzwerk für Integration“ durch die Integrationsstelle, das als Informationsdrehscheibe und koordinierende Stelle für die landesweite Umsetzung von Integrationsmaßnahmen v.a. für Geflüchtete dient und Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden sowie zivilgesellschaftliche und Hilfsorganisationen umfasst. Gemeinsam mit dem „Netzwerk für Integration“ formulierte das Integrationsressort 2017 den „Masterplan Integration“, der eine dreistufige Steuerungsstruktur der Integrationsarbeit des Landes vorsieht⁶²:

- Die Landessteuerungsgruppe – das vormalige „Netzwerk für Integration“ – unter Leitung des zuständigen Landesrates ist für die Koordination der Bundes- und Landesbehörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit den politischen Akteur/innen und der Integrationsstelle Oberösterreich zuständig. Sie hat die landesweite Koordination und Planung inne. Sie trifft sich 14-tägig und wird vom Landesrat für Integration geleitet.
- Darunter angesiedelt befindet sich die Bezirkssteuerungsgruppe, die von den jeweiligen Bezirkshauptleuten geleitet wird und die Gemeinden, NGOs und regionalen Regeleinrichtungen koordiniert. Informationen, die in der Landessteuerungsgruppe generiert werden, werden an die Bezirkssteuerungsgruppen, die der Bezirkshauptmann bzw. die Bezirkshauptfrau leitet und in der ebenfalls alle lokalen relevanten Akteur/innen vertreten sind, weitergegeben. Dafür zuständig ist der/die seit 2014 in allen Bezirkshauptmannschaften eingerichtete Integrationskoordinator/in.

61 Die ReKIs sind für die folgenden Bezirke eingerichtet: Braunau, Eferding, Freistadt, Gmunden, Grieskirchen, Kirchdorf, Linz-Land, Perg, Ried, Rohrbach, Schärding, Steyr-Land, Urfahr-Umgebung, Vöcklabruck, Wels-Land. https://www.integrationsstelle-ooe.at/ReKIs_DEU_HTML.htm (November 2019)

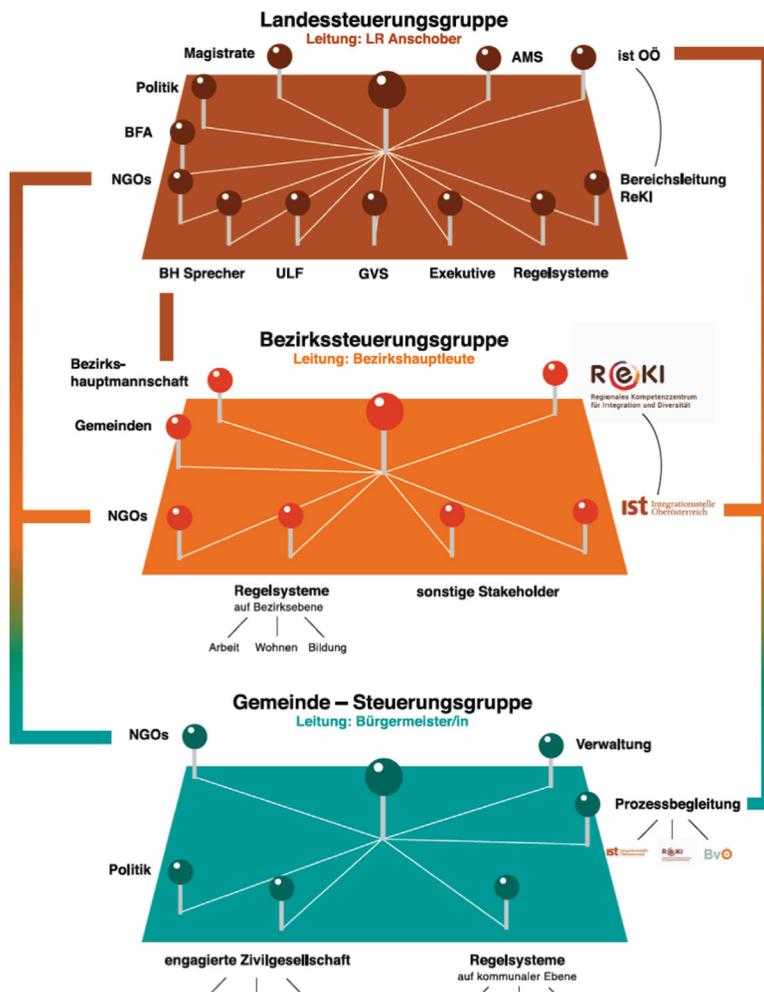
62 Land Oberösterreich (2017), Masterplan Integration des Oö. Integrationsressort, S. 4 https://www.integrationsstelle-ooe.at/Mediendateien/MASTERPLAN_INTEGRATION%200%C3%96.pdf (November 2019)

Die politisch-institutionelle Struktur der Integrations- und Jugendarbeit in Oberösterreich

- Die Gemeindesteuerungsgruppen unter der Leitung der jeweiligen Bürgermeister/innen koordinieren die konkrete Integrationsarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und den in der Gemeinde angesiedelten Regeleinrichtungen. Da die Gemeindeordnung jeder Gemeinde die Einrichtung eines Integrationsausschusses vorschreibt, ist dieser der erste Ansprechpartner auf Gemeindeebene. Im Jahr 2017 wurden in sieben Gemeinden Gemeindesteuerungsgruppen eingerichtet.

Die folgende Grafik illustriert die regionale Steuerungsstruktur der oberösterreichischen Integrationspolitik.

Grafik 2: Steuerungsstruktur der Integrationsarbeit in Oberösterreich⁶³



63 Land Oberösterreich (2017), Masterplan Integration des Oö. Integrationsressort, S. 4 https://www.integrationsstelle-ooe.at/Mediendateien/MASTERPLAN_INTEGRATION%20%C3%96.pdf (November 2019)

Auch der überarbeitete und besonders auf die Flüchtlingszuwanderung eingehende 61-seitige Masterplan 2018 des Integrationsressorts⁶⁴ und das überarbeitete Integrationsleitbild 2018⁶⁵ bestätigen die 2016 eingeleiteten neuen Strukturen. Der Masterplan Integration streicht insbesondere die große Bedeutung der Dezentralisierung der Integrationsarbeit heraus: Für das Land Oberösterreich seien vor allem die Gemeinden die Orte der Integration, daher sei die Regionalisierung durch die Entwicklung eines dreistufigen Steuerungsmodells ein wesentlicher Schritt gewesen⁶⁶. Zudem definiert der Masterplan sechs Kernbereiche als „Säulen der Integration“ (Zusammenleben & Orientierung; Deutsch lernen ohne Verzögerung; Bildung, Ausbildung, Qualifizierung als Schlüssel zur Integration; Integration am Arbeitsmarkt als wichtiger Schlüssel für die Integration; Bereich Wohnen; Integration vor Ort – in der Gemeinde beginnt’s) und nennt für diese Bereiche konkrete Ziele und Maßnahmen zur Zielerreichung⁶⁷. Auch dieses Dokument betont die Rolle der Integrationsstelle Oberösterreich als Steuerungsinstanz für die bezirkliche und kommunale Integrationsarbeit⁶⁸.

Für den Bereich Flüchtlingsintegration unterstützte das Land Oberösterreich 2015 die Gründung der Plattform „Zusammen Helfen in Oberösterreich – Gemeinsam für geflüchtete Menschen“, die von den Gesprächspartner/innen als wichtigste Drehscheibe für die Koordination der zivilgesellschaftlichen Organisationen mit dem Land in diesem Bereich geschildert wurde. Die vom Land geförderte Plattform umfasst alle großen in der Flüchtlingsbetreuung aktiven zivilgesellschaftlichen Organisationen, betreibt ein Info-Telefon für rechtliche Fragen und ist in einer Vielzahl von Integrationsprojekten eingebunden. Zudem betreibt sie Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Integration, organisiert Supervisionsangebote für Flüchtlingsbetreuer/innen und betreut den Expert/innenpool des Landes, der von der Integrationsstelle Oberösterreich und den Regionalen Kompetenzzentren für Integration und Diversität eingerichtet wurde und thematische Expert/innen für Vorträge in Gemeinden vermittelt. Eine zentrale Aufgabe der Plattform ist auch die Organisation von Regionalkonferenzen für Integration, die die Integrationsaktivitäten auf regionaler Ebene zu koordinieren helfen.

Der Evaluierungsbericht zur Integrationsarbeit in Oberösterreich aus dem Jahr 2018 verweist darauf, dass die dreistufige Steuerungsstruktur in den Fokusgruppen, die im Zuge der Evaluierung durchgeführt worden waren, sehr positiv bewertet wurde, da durch sie die Einbindung der

64 Land Oberösterreich (2018a), Masterplan Integration des Oö. Integrationsressort, Linz (Amt der Oö. Landesregierung), https://www.integrationsstelle-ooe.at/Mediendateien/RA_MASTERPLAN_INTEGRATION_2018_0412.pdf (November 2019)

65 Land Oberösterreich (2018b), Integration verbindlich gestalten – Zusammenhalt stärken. Integrationsleitbild des Landes Oberösterreich. Linz (Amt der Oö. Landesregierung) <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/LK/Integrationsleitbild.pdf> (November 2019)

66 Land Oberösterreich (2018a), Masterplan Integration des Oö. Integrationsressort, Linz (Amt der Oö. Landesregierung), S. 4 https://www.integrationsstelle-ooe.at/Mediendateien/RA_MASTERPLAN_INTEGRATION_2018_0412.pdf (November 2019)

67 Land Oberösterreich (2018b), a.a.O.; S. 7 ff

68 Land Oberösterreich (2018a), a.a.O., S. 27

Gemeinden und eine landesweite Koordination der Integrationspraxis sichergestellt sei. Der systematische und wissensbasierte strategische Zugang der Integrationsstelle setze zudem einen klaren Rahmen für pragmatische Lösungsansätze⁶⁹. Der Bericht verweist auch darauf, dass die Etablierung definierter Zuständigkeitsstrukturen auf Landes- und Bezirksebene auch mehrere große zivilgesellschaftliche Akteur/innen dazu veranlasste, in ihren Organisationen klar definierte Zuständigkeiten für Integration zu schaffen, um kompetente Ansprechpartner/innen für die Behörden zur Verfügung zu haben. Dies wiederum förderte die sachbezogene Vernetzung der zivilgesellschaftlichen Akteur/innen untereinander⁷⁰.

Alle Interviewpartner/innen betonten die Bedeutung der Regionalisierung der Integrationsarbeit für ihre konkrete Praxis. Vor allem durch die regelmäßigen Vernetzungstreffen auf Bezirksebene und die Arbeit der ReKIs bestehe ein regelmäßiger Informationsfluss und -austausch zwischen den verschiedenen Behörden und NGOs. Auf Bezirksebene wäre es in den letzten Jahren zudem zu einer langsamen Verbesserung der Einbindung von Migrant/innenselbstorganisationen gekommen, obwohl in diesem Bereich noch „Luft nach oben“ sei. Die Flüchtlingsbewegung 2015 ff. habe zu einer starken Mobilisierung der Zivilgesellschaft geführt – nachdem in Oberösterreich rund 80% der Gemeinden Flüchtlinge aufgenommen hätten, wäre das Thema auch bei Gemeinden angekommen, die sonst kaum mit Migration konfrontiert seien. Hier habe die bereits bestehende regionale Vernetzungsstruktur sehr dabei geholfen, die Unterbringung und Betreuung zu verbessern, sei aber auch teilweise an ihre Grenzen gestoßen, da das Freiwilligenengagement nach einiger Zeit nachgelassen habe.

Mehrere Interviewpartner/innen verwiesen auch auf die Bedeutung der jährlich stattfindenden Landesintegrationskonferenz als Vernetzungsort und Möglichkeit zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit integrationsspezifischen Herausforderungen. An den Konferenzen würden Vertreter/innen der Politik, der Verwaltung, der Interessenvertretungen, der im Bereich Integration tätigen NGOs und sonstige wichtige Träger sowie Expert/innen teilnehmen. Da es jährlich wechselnde Schwerpunkte gebe und sie wissenschaftliche Vorträge mit Tagungen und praktischen Workshops verknüpften, würde eine Vielfalt von Akteur/innen angesprochen werden. An den Konferenzen nehmen regelmäßig zwischen 200 und 300 Akteur/innen teil. Im Jahr 2019 fand die 12. Integrationskonferenz zum Thema „Integration durch Arbeit ist das ... was wir daraus machen“ statt⁷¹.

69 Güngör, K., K.Kratzmann (2018), a.a.O., S. 37

70 Güngör, K., K.Kratzmann (2018), a.a.O., S. 39

71 Die Berichte zu den Integrationskonferenzen finden sich auf https://www.integrationsstelle-ooe.at/integrationskonferenz_DEU_HTML.htm (November 2019)

3.3 Jugendarbeit in Oberösterreich

Das Land Oberösterreich verfügt über kein eigenes Jugendgesetz. Allgemeine Zielbestimmungen zur Jugendarbeit finden sich im Jugendschutzgesetz⁷², das u.a. die Verpflichtung des Landes festlegt, Jugendliche in ihrer Entwicklung zu fördern (§1.2) sowie der Gesellschaft ihre Verantwortung für die Heranbildung der Jugend bewusst zu machen (§1.5) und das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes festzusetzen (§1.6).

Ein Landesjugendbeirat wurde mit Beschluss der oberösterreichischen Landesregierung 1998 mit der Aufgabe der Beratung der Landesregierung in allen jugendrelevanten Fragen eingerichtet⁷³. Diesem gehören aktuell 36 Jugendorganisationen an, neben themenbezogenen Organisationen wie z.B. der Alpenvereinsjugend oder der Feuerwehrjugend auch Jugendverbände der politischen Parteien und Religionsgemeinschaften. Der Landesjugendbeirat tagt zumindest zweimal im Jahr, den Vorsitz hat das Jugendreferat des Landes Oberösterreich, das auch seine Geschäftsstelle ist.

Das beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung eingerichtete Landesjugendreferat ist die zentrale Koordinationsstelle der oberösterreichischen Jugendarbeit. Es koordiniert einerseits die Jugendarbeit der Städte und Gemeinden, veröffentlicht Informationsmaterial und Broschüren, gibt regelmäßig Jugendstudien heraus und ist die Förderstelle für die Jugendarbeit von Gemeinden, Städten und Vereinen. Zudem organisiert es Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im Jugendbereich und veranstaltet fach einschlägige Workshops und Seminare. Zu nennen wäre ferner der Verein 4Yougend, der im Auftrag des Jugendreferates die 4YouCard, die Jugendkarte des Landes Oberösterreich (die größte Jugendkartenstruktur in Österreich) abwickelt, zahlreiche große Jugendveranstaltungen für das Land Oberösterreich betreut und als EU-Regionalstelle fungiert.

Das Landesjugendreferat ist auch verantwortlich für die in 14 Bezirken bzw. den 3 Statutarstädten des Landes eingerichteten Regionalstellen des JugendService Oberösterreich, deren Errichtung das Landes-Jugendschutzgesetz vorschreibt. Das regionale JugendService ist einerseits Anlaufstelle für Jugendliche, die Beratung und Informationen zu einem breiten Themenspektrum von Arbeitssuche über Schule bis hin zu Freizeitaktivitäten suchen, andererseits aber auch erster Ansprechpartner der Gemeinden in Bezug auf Jugendarbeit und organisiert Workshops und Vorträge für Schulen, Jugendzentren, Jugendgruppen oder Gemeinden.

Auch in Oberösterreich ist die Kinder- und Jugendanwaltschaft (KIJA) ein wesentlicher Player im Feld der Jugendarbeit. Sie wird vom Land anlassbezogen zu allen jugendrelevanten Treffen eingeladen, zudem gibt es einen regelmäßigen anlassbezogenen Austausch auf Mitarbeiter/innenebene. Wie die Leiterin der KIJA Oberösterreich mitteilte, wurde sie auch regelmäßig zu Vernetzungstreffen im

72 Landesgesetz über den Schutz der Jugend (Oö. Landesjugendschutzgesetz 2001 – Oö. JSchG 2001), LG LGBl. 93/2001 i.d.F. LG LGBl. 1/2019

73 Beschlusses der Oö. Landesregierung vom 2. Februar 1998, Zl. Bi151472/14-1997-An, Beilage zu Bi-151.648/168-An/Wes

Integrationsbereich eingeladen und stellte die KIJA und ihre Arbeit bei verschiedenen Veranstaltungen im Integrationskontext vor.

Die oberösterreichischen Statutarstädte Linz, Wels und Steyr sowie eine Reihe weiterer Städte und Gemeinden verfügen über eigene Jugendabteilungen in der Stadtverwaltung bzw. Jugendausschüsse in den Stadt- und Gemeinderäten, die Stadt Linz hat auch einen städtischen Jugendbeirat eingerichtet. Die JugendService Stellen des Bezirks sind für die selbständigen Städte die zentrale Schnittstelle für die Abstimmung der konkreten Jugendarbeit mit dem Land; auf administrativer Ebene erfolgt die Abstimmung zwischen dem Landesjugendreferat und den zuständigen städtischen Beamt/innen anlassbezogen.

Die zentrale Koordinationsstelle für den Schulbereich ist die Bildungsdirektion Oberösterreich⁷⁴. Diese ist Mitglied der Landessteuerungsgruppe Integration und kooperiert regelmäßig anlassbezogen mit der Kinder- und Jugendhilfe Oberösterreich bzw. der Kinder- und Jugendanwaltschaft des Landes und dem Jugendreferat des Landes.

3.4 Die Zusammenarbeit zwischen dem Jugend- und dem Integrationsbereich

Die Landesregierung des Landes Oberösterreich ist nach dem Proporzprinzip aufgebaut. Dies bedeutet, dass alle im Landtag vertretenen Parteien ihrer Stärke entsprechend ein oder mehrere Regierungsmitglieder stellen, unabhängig davon, ob sie im Landtag den Regierungsparteien oder der Opposition angehören⁷⁵. Dies führt in Oberösterreich dazu, dass die politische Verantwortung für die Bereiche Integration und Jugend auf Regierungsmitglieder der aktuell im Landtag die Mehrheit innehabenden Koalition und Oppositionspolitiker/innen aufgeteilt ist. Zudem ist der Integrationsbereich einem einzelnen Landesrat (=Landesregierungsmitglied) zugeordnet, der Jugendbereich jedoch auf vier verantwortliche Landesregierungsmitglieder aufgeteilt. Die Jugendbetreuung und Jugendförderung untersteht mit Ausnahme des Jugendschutzes direkt dem Landeshauptmann, die Koordination der Kinder- und Jugendhilfe mit der Schulsozialarbeit der Landeshauptmann-Stellvertreterin, die Kinder- und Jugendhilfe sowie der pädagogische Jugendschutz einer weiteren Landesrätin von einer Oppositionspartei, der legislative Jugendschutz einem weiteren Landesrat.

74 Siehe <https://www.ooe-kindernet.at/index.htm> (November 2019)

75 Diese Konstellation findet sich nur bei den Landesregierungen der Bundesländer Niederösterreich, Oberösterreich und Wien. Während in Wien die der Opposition angehörenden nicht-amtsführenden Stadträte keine Regierungsämter innehaben, tragen in Niederösterreich und Oberösterreich auch Oppositionspolitiker/innen Regierungsverantwortung. Siehe dazu auch: Siehe dazu Fallend, F. (2015), „Der Proporz muss weg“: Zu aktuellen Verfassungsreformdebatten in österreichischen Bundesländern. In: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (EZFF) (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2015: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden (Nomos), S. 278–292

Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung und den NGOs wiesen in den Interviews sowohl auf die Möglichkeiten als auch auf die Schwierigkeiten dieser Konstellation hin – einerseits erlaube die breite Aufteilung der Verantwortung im Jugendbereich und die Einbindung der Opposition die Entwicklung breiter Sachkoalitionen, andererseits erschwere diese Konstellation aber auch die Entscheidungsfindung und die Umsetzung neuer Ideen. Vor allem im Jugendbereich erzeuge diese Aufteilung der Verantwortung auf Regierung und Opposition erhöhten Kommunikations- und Koordinationsbedarf der für die Jugendarbeit zuständigen Verwaltungsabteilungen.

Auf Verwaltungsebene wurde eine regelmäßige Abstimmung und Koordination zwischen der Jugend- und Integrationsabteilung des Amts der Oberösterreichischen Landesregierung in allen Angelegenheiten berichtet, die beide Bereiche betreffen. Häufig würden dazu auch das JugendService als Bezirksorganisation der Jugendabteilung beigezogen, um die Sicht der Bezirke einzubinden. Die Jugendservicestellen seien auch Mitglieder der Steuerungsgruppen auf Bezirksebene und würden somit in die Bezirksintegrationsarbeit eingebunden.

Mehrere Interviewpartner/innen strichen die Bedeutung der Bezirkssteuerungsgruppen für Integration und die in den Bezirken angesiedelten Kompetenzzentren für Integration und Diversität (ReKis) als die zentralen Bühnen für die regionale Organisation der Kooperation zwischen dem Integrations- und dem Jugendbereich heraus. Aufgrund der Bedeutung der Flüchtlingsbetreuung in den letzten Jahren hätten die ReKis zuletzt eine noch größere Rolle bei der Einbindung der Jugendarbeit in den Integrationsbereich bekommen, über sie erfolge auch die Einbindung der großen zivilgesellschaftlichen Trägerorganisationen, die, wie z.B. die Caritas oder die Volkshilfe, selbst in beiden Bereichen tätig seien. Zwar seien die Jugendeinrichtungen nicht formell in die Bezirkssteuerungsgruppen eingebunden, doch nachdem die Jugendzentren und Jugendeinrichtungen entweder von den Städten und Gemeinden oder den auch in der Integrationsarbeit engagierten NGOs getragen würden, käme es dadurch intern zu einer Vernetzung. In den Statutarstädten erfolge die Koordination innerhalb der beiden Bereiche auf städtischer Ebene und mit der Landesregierung über die Jugend- bzw. Integrationsabteilung des Landes. Eine besondere Bedeutung habe hier auch die von den ReKis angebotene Prozessbegleitung der Gemeinden bei der Entwicklung von Integrationsprojekten, diese stelle die Einbindung von Akteur/innen aus dem Jugendbereich in die gemeindebezogene Integrationsarbeit sicher.

Auch die regelmäßigen Integrationskonferenzen auf Landesebene wurden von vielen Gesprächspartner/innen als wichtiger Vernetzungsort genannt, auf dem insbesondere der Austausch zwischen Wissenschaft und Praktiker/innen wesentlich sei. An den Konferenzen würden regelmäßig auch Vertreter/innen der verschiedenen Akteur/innen aus der Jugendarbeit teilnehmen. Auch der jährlich vergebene Integrationspreis des Landes sei ein wichtiger Anlass zu Vernetzungsgesprächen zwischen dem Jugend- und dem Integrationsbereich.

Mehrere Gesprächspartner/innen verwiesen aber auch auf die regionalen Unterschiede in der Relevanz des Integrationsthemas für die Jugendarbeit – während in den großen Städten

und Orten mit Erstaufnahmequartieren bzw. Flüchtlingsunterkünften das Thema schon seit langem hohe Relevanz habe, spiele es in eher ländlichen Regionen nur eine geringe Rolle, die Jugendarbeit hätte dort nur wenig Anknüpfungspunkte. Dies habe sich aber durch die Flüchtlingsunterbringung geändert; die vor Ort vorhandenen Strukturen der Jugendarbeit wären auch für junge Geflüchtete Andockorte gewesen und hätten die Jugendzentren auch dazu gebracht, sich vermehrt mit dem Thema Flucht und Migration auseinanderzusetzen bzw. auch Schulungsbedarf in den verschiedenen damit verbundenen Bereichen festzustellen.

3.5 Verbesserungs- und Veränderungswünsche

Die Gesprächspartner/innen sowohl aus dem Jugend- als auch aus dem Integrationsbereich wiesen auf eine stark formalisierte Vernetzungsstruktur mit einem detailliert ausgearbeiteten Governance-Konzept im Integrationsbereich und eine eher anlassbezogene, aber dennoch dichte Vernetzung im Jugendbereich hin. Die Zusammenarbeit der Referate der Landesregierung wurde als sehr gut und effizient beschrieben. Auf regionaler Ebene seien vor allem die ReKIs ein zentraler Vernetzungsknotenpunkt. Allerdings stelle sich das Thema Integration regional sehr unterschiedlich dar – in eher ländlichen Regionen sei es keine dominante Thematik der Jugendarbeit.

Vor allem die Gesprächspartner/innen aus dem Bereich der Jugendarbeit wiesen auf die oft prekäre Finanzierungslage der Jugendeinrichtungen hin, die längerfristige und nachhaltige Jugendarbeit erschwere. Es sei eine Verlagerung der Finanzierung auf die Gemeinden zu beobachten, die jedoch nicht in der Lage seien, die nötigen Mittel aufzubringen. Eine nachhaltige und langfristige Finanzierung der Jugendarbeit war bei allen Gesprächspartner/innen aus diesem Bereich ein zentraler Wunsch, wobei hier die enorme Dichte an Jugendeinrichtungen zum Tragen kommt. Oberösterreich ist z.B. mit über 200 Jugendzentren und -treffs das Bundesland mit den meisten derartigen Einrichtungen.

Die Zusammenarbeit mit dem Integrationsbereich sei auch deshalb gut ausgeprägt, weil in Oberösterreich die wesentlichen Träger der Jugendarbeit auch im Integrationsbereich tätig seien, hielten einige Gesprächspartner/innen fest. Allerdings wäre es wünschenswert, die Vernetzungsaktivitäten in ihrer Vielfalt noch besser zu strukturieren bzw. auch kontinuierlich inhaltliche Auseinandersetzungen zu ermöglichen. Als besondere Herausforderung wurde oft die große Fläche des Landes genannt – Anreisen zu Treffen würden oft viel Zeit in Anspruch nehmen, hier könnte ein Ausbau der digitalen Kommunikationsinfrastruktur hilfreich sein.

Einige Gesprächspartner/innen erwähnten das Problem, dass EU-Mittel aus dem EU-Sozialfonds kaum für nicht direkt arbeitsmarktbezogene Integrationsprojekte ansprechbar wären. Generell

seien der EU-Sozialfonds und der AMIF⁷⁶ schlecht aufeinander abgestimmt, nachdem die Mittelvergabe beim Sozialfonds zum Arbeits- und Sozialministerium und beim AMIF zum Integrationsministerium ressortiere, und diese Ministerien bzw. EU-Fonds unterschiedliche Antragsprozedere nutzen würden, sei es schwer möglich, Kooperationsprojekte zu finanzieren. Generell wäre aufgrund des hohen bürokratischen Aufwands bei der Antragstellung eine stärkere Unterstützung des Landes bei AMIF-Projektanträgen wünschenswert.

76 Asyl, Migration und Integrationsfond des BMEIA <https://www.bmeia.gv.at/integration/projektfoerderung/asyl-migrations-und-integrationsfonds/> (November 2019)

4. Die politisch-institutionelle Struktur der Integrations- und Jugendarbeit in Salzburg

4.1 Historische Entwicklung der Integrationsarbeit in Salzburg

Die ersten Anfänge der Landesintegrationspolitik in Salzburg reichen in die frühen 2000er-Jahre zurück. Im April 2006 beschloss der Salzburger Landtag, einen Integrationsbeirat einzurichten, 2007 erteilte der Landtag der Landesregierung den Auftrag, einen Integrationsleitbildprozess einzuleiten⁷⁷. Im selben Jahr richtete das Land auch ein Referat für Migration im Land Salzburg (Abteilung Kultur, Gesellschaft, Generation) ein. Zu seinen Aufgaben zählte „die Koordination von Migrationsprojekten und Initiativen mit dem Ziel der Verbesserung und Erleichterung der Integration, die Förderung von Integrationsmaßnahmen durch das Land Salzburg, Vernetzung, Wissenstransfer und Zusammenarbeit mit internen Dienststellen und externen Kooperationspartner/innen, die Aufbereitung von Fachinformationen zum Thema Migration, Öffentlichkeitsarbeit sowie Bewusstseinsbildung für die Notwendigkeit einer aktiven Integrationspolitik“⁷⁸.

Die Ergebnisse des Leitbildprozesses, das Integrationsleitbild des Landes Salzburg⁷⁹ mit dem Titel „Migrant/innen im Bundesland Salzburg. Konzept zur besseren Integration“, wurden Ende 2008 der Landesregierung vorgestellt⁸⁰. Die in der Folge vom Land etablierten Maßnahmen konzentrierten sich auf Sprachkursmaßnahmen und den Auf- und Ausbau interkultureller Kompetenzen. Die Förderung von Beratungsmaßnahmen umfasste auch die Beratung und Förderung von Bürgerservicestellen in Gemeinden mit einem hohen Anteil von Migrant/innen sowie die Beratung von Migrant/innen durch Migrant/innenorganisationen.⁸¹ Nach den Landtagswahlen 2013 richtete die Landesregierung den Integrationsbeirat als beratendes Gremium der Landesregierung neu ein⁸². Mit der Gründung der Integrationsplattform im Jahr 2015 wurde dieser Beirat umgesetzt.

77 Streit um Integrationsleitbild in Salzburg. Der Standard, 26.6.2008, <https://www.derstandard.at/story/3391582/streit-um-integrationsleitbild-in-salzburg> (November 2019)

78 Götzelmann, A. (2011), a.a.O., S. 12

79 Götzelmann, A. (2011), a.a.O.; S. 12, FN 36. Das Leitbild ist auf der Homepage der Landesregierung des Landes Salzburg nicht mehr abrufbar.

80 Nr 606 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (2. Session der 14. Gesetzgebungsperiode), <https://www.salzburg.gv.at/002011pi/14Gesetzgebungsperiode/2Session/606.pdf> (November 2019)

81 Götzelmann, A. (2011), a.a.O., S. 13

82 Land Salzburg (2013), Arbeitsübereinkommen. Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen ÖVP, Grünen und Team Stronach. Schriftenreihe des Landes-Medienzentrums – Salzburg Dokumentationen Nr. 122. Salzburg (Land Salzburg), S. 40 https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft_/Documents/pdf-21206-arbeitsuebereinkommen2013.pdf (November 2019)

4.2 Die Steuerungsstruktur der Integrationsarbeit in Salzburg

Auf administrativer Ebene ist das Referat Jugend, Generationen und Integration die zentrale Schaltstelle der Integrationsarbeit des Landes. Aufgrund der Zusammenlegung der Bereiche Jugend und Integration ist der Leiter des Referats gleichzeitig für Jugend- sowie Integrationsangelegenheiten zuständig. Auf der Webpage des Referats sind „Leistungsbilanzen“ für die Integrationsarbeit seit 2015 abrufbar, die eine große Vielfalt geförderter und initiiertes Projekte erkennen lassen⁸³. Seine Steuerungsfunktion nimmt es insbesondere auch im Rahmen des von der zuständigen Landesrätin präsidierten „Asyl- und Integrationssteuerungsteam“ wahr. Diesem Team gehören die relevanten Behörden und die großen in diesem Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen an, es trifft sich etwa sechsmal jährlich⁸⁴.

Ein weiteres wesentliches Netzwerk ist das 2015 gegründete Netzwerk „Flucht, Asyl, Integration“, das die wesentlichen zivilgesellschaftlichen Akteur/innen in diesem Feld mit dem Land verbindet und mit Unterstützung des Landes regionale Veranstaltungen durchführt.

Diese Integrationsplattform ist das zentrale Koordinationsgremium des Bundeslands Salzburg mit den im Integrationsbereich relevanten zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die mehrmals im Jahr anlassbezogen tagende Plattform (50 Sitzungen 2016-2017) besteht aus 13 stimmberechtigten Mitgliedern, davon zehn Vertreter/innen aus Migrant/innenorganisationen und drei Vertreter/innen aus zivilgesellschaftlichen Einrichtungen sowie nicht stimmberechtigten Vertreter/innen des ÖIF, des Integrationsbüros der Stadt Salzburg sowie des Integrationsreferats des Landes Salzburg. Die Plattform schuf eigene Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen und berät die Landesregierung im Bereich Integration, bezieht Stellung zu aktuellen Themen und versteht sich auch als Sprachrohr für Migrant/innen.

Weitere wesentliche Akteur/innen in diesem Feld sind die Integrationsbeauftragten der Bildungsdirektion Salzburg⁸⁵ sowie die Landesstelle des Arbeitsmarktservice, die vom Integrationsreferat des Landes bei relevanten Themen und Projekten eingebunden werden.

Das Jahr 2019 wurde vom Land Salzburg zum Schwerpunktjahr „Dialog 2019“ ausgerufen. Hintergrund der von dem Referat Jugend, Generationen, Integration gestarteten Initiative war die Überwindung der Polarisierung des Integrationsdiskurses und die Schaffung eines breiten gesellschaftlichen Dialogs zu Themenstellungen der Integration. Der Austausch soll zwischen möglichst vielen Menschen mit unterschiedlichen Erfahrungen stattfinden, damit vielfältige

83 Siehe <https://www.salzburg.gv.at/themen/gesellschaft/integration/information/leistungsbilanzen> (November 2019)

84 Land Salzburg (2019), Leistungsbilanz 2018/2019. Integrationsarbeit des Referats Jugend, Generationen, Integration. Salzburg (Amt der Salzburger Landesregierung), S. 4, https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft/_Documents/Integration/Dokumente/206-Leistungsbilanz_2018-2019.pdf (November 2019)

85 Siehe <https://www.bildung-sbg.gv.at/organisation/integrationsbeauftragte/> (November 2019)

Meinungen eingeholt, Ideen ausformuliert und mögliche Lösungsansätze gefunden werden können. Dazu wurden in allen Landesteilen Dialogveranstaltungen geplant und durchgeführt⁸⁶.

Neben dem Bundesland Salzburg hat auch die Stadt Salzburg ein eigenes Integrationsbüro eingerichtet. Im Jahr 2006 wurde im Auftrag der Stadt Salzburg auch ein eigenes Integrationskonzept für die Stadt Salzburg vom Beratungsunternehmen Hafelekar und dem Zentrum für Migrant/innen in Tirol (ZeMIT) entwickelt. Dieses enthält – jeweils unter Berücksichtigung der Aufgaben und Möglichkeiten der Stadt Salzburg – Leitlinien, Zielsetzungen und Maßnahmen zu fünf zentralen Themenbereichen: „Arbeit und Wirtschaft“, „Partizipation – Politik – Verwaltung“, „Bildung und Erziehung“, „Kultur – Jugend – Wohnen“ und „Soziale Sicherheit – Gesundheit – Pflege – Vorsorge“. Auf politischer Ebene ist ein/e Stadtrat/rätin der Stadt Salzburg für das Thema Integration verantwortlich, auf administrativer Ebene ist die im Beauftragtencenter der Stadt Salzburg angesiedelte Integrationsbeauftragte der Stadt die zentrale Anlaufstelle⁸⁷. Auf der Webpage des Beauftragtencenters⁸⁸ finden sich auch die jeweiligen Jahresberichte.

4.3 Jugendarbeit in Salzburg

Das Salzburger Jugendgesetz⁸⁹ bildet die rechtliche Basis für die Jugendpolitik des Landes Salzburg. Das Gesetz schreibt die Aufgaben und Grundsätze der Jugendförderung fest, etabliert einen Landesjugendbeirat und enthält eine Anzahl von Jugendschutzbestimmungen. Auf politischer Ebene ist der Bereich Jugend der Landesrätin für Wohnen, Kinderbetreuung, Wissenschaft, Integration, Frauen, Jugend & Generationen, Familien, Erwachsenenbildung und öffentliche Bibliotheken zugeordnet.⁹⁰

Die Bestimmungen zur Jugendförderung verpflichten das Land zur Förderung der Jugendarbeit von Jugendorganisationen und Gemeinden, insbesondere auch von Jugendzentren, und legt fest, dass in jedem Bezirk des Landes eine Jugendberatungs- und -informationsstelle eingerichtet werden sollte.

Dem zur Beratung der Landesregierung in Jugendangelegenheiten beim Amt der Salzburger Landesregierung eingerichtete Jugendbeirat gehören neben Vertreter/innen von in Salzburg tätigen Jugendorganisationen Vertreter/innen von Jugendzentren und -treffpunkten an, die

86 Siehe <https://www.salzburg.gv.at/themen/gesellschaft/integration/dialog2019> (November 2019)

87 Das Beauftragtencenter der Stadt Salzburg umfasst die Frauenbeauftragte, Integrationsbeauftragte, die Jugendbeauftragte und die Beauftragte für Menschen mit Behinderung.

88 Siehe https://www.stadt-salzburg.at/internet/politik_verwaltung/buergerservice/beauftragtencenter_332996/beauftragtencenter_311244.htm (November 2019)

89 Gesetz vom 10. Dezember 1998 über die Förderung und den Schutz der Jugend im Land Salzburg (Salzburger Jugendgesetz), LG LGBl. 24/1999 i.d.F. LG LGBl 13/2019

90 Siehe <https://www.salzburg.gv.at/pol/landesregierung/klambauer> (November 2019)

Amtszeit beträgt drei Jahre. Organisiert wird die Arbeit des Beirats durch das Referat Jugend, Generationen, Integration beim Amt der Salzburger Landesregierung. Seine Aufgaben umfassen u.a. die Erarbeitung von

- Stellungnahmen vor Erlassung oder Änderung der Förderungsrichtlinien;
- Stellungnahmen zu Gesetzes- oder Verordnungsentwürfen, die Kinder und Jugendliche betreffen;
- Organisation gemeinsamer Projekte mit und für Kinder und Jugendliche;
- Festlegung bedeutender konkreter Zielsetzungen der Jugendförderung;
- Austausch und Information über Veranstaltungen, Aktionen und Projekte, die von den Kinder- und Jugendorganisationen sowie Jugendzentren durchgeführt werden⁹¹.

Auf administrativer Ebene ist das Referat Jugend, Generationen, Integration beim Amt der Salzburger Landesregierung die zentrale Drehscheibe der Jugendpolitik des Landes. Sie ist die zentrale Vergabestelle für Förderungen an Vereine und Gemeinden und die Unterstützung der im Landesjugendbeirat vertretenen Jugendorganisationen, veranstaltet Weiterbildungskurse für Jugendarbeiter/innen, Workshops und Tagungen und publiziert themenspezifische Broschüren und Informationsfolder. Durch die Zusammenlegung der Themen Jugend und Integration in ein Referat ist die Koordination der Bereiche auf Verwaltungsebene institutionalisiert, der Referatsleiter ist zentraler Ansprechpartner in der Verwaltung sowohl für den Bereich Jugend als auch für den Bereich Integration.

In der konkreten Umsetzungspraxis spielt der vom Land gegründete Verein „akzente Salzburg⁹²“ eine zentrale Rolle. Da eine Vereinskonstruktion mehr Spielraum lässt als eine Behörde, wurde auf Anregung des Landes 1986 der Verein als Trägerstruktur für die Jugendarbeit des Landes gegründet. In seinem Vorstand finden sich u.a. Vertreter/innen des Landes, der Stadt Salzburg, der Bezirke, der Schulbehörden, der Polizei und des AMS; dadurch dient er auch als Kommunikationsdrehscheibe für die im Jugendbereich relevanten öffentlichen Stellen⁹³. Er wird vom Land Salzburg finanziert und ist der zentrale Akteur des Landes bei der Umsetzung der Landesjugendarbeit. Mehrere Interviewpartner/innen betonten die Vorteile der top-down-Vernetzung der verschiedenen im Vorstand vertretenen Institutionen, da es dadurch auf kurzem Weg möglich sei, sektorenübergreifende Kooperationen sicherzustellen.

91 Siehe <https://www.salzburg.gv.at/themen/gesellschaft/jugend/landesjugendbeirat> (November 2019)

92 Siehe <https://www.akzente.net/home/> (November 2019)

93 Die Auslagerung der Jugendarbeit in einen Verein ist auch durch das österreichische Beamtendienstrecht angeraten. Öffentliche Bedienstete müssen Gesetzesübertretungen zur Anzeige bringen, was in der Jugendarbeit den Aufbau einer Vertrauensbasis zu Jugendlichen deutlich erschweren würde.

Der Verein hat seine Zentrale in der Stadt Salzburg und verfügt über Regionalbüros in den fünf „Gauen“ Salzburgs – den regionalen Untereinheiten des Landes (Flachgau, Lungau, Pongau, Pinzgau, Tennengau), er betreibt im Auftrag des Landes auch die Jugendinformationsstelle („akzente Jugendinfo“) in der Stadt Salzburg. Die Regionalbüros koordinieren die regionale Jugendarbeit der Gemeinden und Vereine vor Ort und dienen als Brücken zur Jugendarbeit des Landes.

Als zentrale Umsetzungsinstanz der Landesjugendpolitik erfüllt der Verein sowohl Implementierungs- als auch Koordinationsaufgaben. Seine wesentlichen Aufgabenfelder sind:

- Ansprechpartner für Gemeinden in Jugendangelegenheiten;
- Träger und Unterstützer beim Aufbau von Jugendprojekten;
- Organisator von Bezirksjugendtreffen und regionalen Jugendtreffen;
- Unterstützung beim Aufbau regionaler Jugendplattformen;
- Vernetzung der Jugendeinrichtungen;
- Durchführung von Jugendstudien.

Als Fachstelle für Suchtprävention ist der Verein auch Anbieter von Weiterbildungsmaßnahmen für Pädagog/innen, Jugendarbeiter/innen und Lehrlingsausbildner/innen etc., betreibt mit der „Fachstelle Kultur“ eine Anlaufstelle für die Organisation von Jugendkulturprojekten und die Vermittlung von Workshops und Begegnungen zwischen Theatern und Jugendlichen und ist auch Träger der Erasmus-Agentur „Jugend in Aktion“. Im Themenbereich „Bildung und Partizipation“ bietet der Verein eine Grundausbildung für die Außerschulische Jugendarbeit⁹⁴.

Weitere wesentliche Akteur/innen im Jugendbereich sind die Bildungsdirektion Salzburg⁹⁵, die Kinder- und Jugendanwaltschaft Salzburg⁹⁶ sowie das Arbeitsmarktservice Jugendliche in Salzburg⁹⁷.

94 Siehe https://www.akzente.net/fileadmin/user_upload/akzente_allgemein/2014_as_imagebroschue-re_14x17cm_SCREEN_VND.pdf; https://www.akzente.net/fileadmin/user_upload/akzente_allgemein/Jahresbericht_akzente_2018_WEB.pdf (November 2019)

95 Siehe <https://www.bildung-sbg.gv.at/> (November 2019)

96 Siehe <https://www.kija-sbg.at/0/0/nc/home/kija-sbg.html> (November 2019)

97 Siehe <https://www.ams.at/regionen/wien/geschaeftsstellen/ams-jugendliche#salzburg> (November 2019)

4.4 Die Zusammenarbeit zwischen dem Jugend- und dem Integrationsbereich

Aufgrund der Zuordnung der Bereiche Jugend und Integration zu einem Landesregierungsmitglied und der Zusammenfassung in einem Referat beim Amt der Salzburger Landesregierung ist die Koordination auf politischer und administrativer Ebene des Landes Salzburg sichergestellt. In der konkreten Praxis der Jugendarbeit wird die Koordination im Land Salzburg weitgehend vom für diesen Zweck vom Land initiierten Verein „akzente Salzburg“ durchgeführt, dessen Fachstelle „Regionale und kommunale Jugendarbeit“⁹⁸ Gemeinden und Vereine in der Entwicklung und Implementierung von Jugendprojekten berät. Eine vergleichbare dezentralisierte Struktur auf der Ebene der „Gau“ – der Landesbezirke Salzburgs – findet sich im Integrationsbereich nicht, die Zusammenarbeit mit den Bezirken bzw. Gemeinden wird über das Integrationsreferat koordiniert, wobei die Plattform „Flucht, Asyl, Integration“ oft als Veranstalter auftritt.

Die Stadt Salzburg verfügt durch das „Beauftragtencenter“, an dem sowohl die Jugend- als auch die Diversitätsbeauftragte angesiedelt ist, über eine eigene institutionelle Verankerung der beiden Themen. Durch die Zusammenarbeit in einer Organisationseinheit und unter einem Dach ergibt sich eine hohe Koordinationsdichte. Nachdem die Diversitätsbeauftragte der Stadt Salzburg auch statutarisch nicht stimmberechtigtes Mitglied der Integrationsplattform des Landes Salzburg ist, ergibt sich eine direkte Vernetzung mit einer wesentlichen Beratungs- und Koordinationseinrichtung des Landes im Integrationsbereich.

Mehrere Interviewpartner/innen bestätigten die Bedeutung von akzente Salzburg als Vernetzungsstelle für regionale Jugendarbeit. Salzburg sei als Flächenbundesland mit sehr unterschiedlichen Herausforderungen im Jugendbereich konfrontiert, 2015-2016 habe die Flüchtlingsunterbringung die verschiedenen „Gau“ unterschiedlich betroffen. Die lokalen akzente-Büros seien wesentlich für die Vermittlung zwischen Jugendarbeit und Integrationsarbeit gewesen, dies wäre durch die Übersichtlichkeit der regionalen Betreiberinstitutionen und die gegenseitige persönliche Kenntnis der Akteur/innen erleichtert worden.

Als weitere wesentliche Koordinationsorte wurden von den Gesprächspartner/innen die von einzelnen Bezirkshauptmannschaften anlassbezogen einberufenen Treffen zum Thema Flüchtlingsunterbringung und Integration genannt.

Die konkrete Zusammenarbeit zwischen Jugend- und Integrationsarbeit wurde in den Interviews als gut entwickelt und auf kurzem Weg realisierbar beschrieben. Als relativ kleines Bundesland sei die institutionelle Struktur in beiden Bereichen in Salzburg gut überschaubar, die meisten Akteur/innen kannten einander persönlich von verschiedenen Veranstaltungen und Workshops. Diese Bekanntschaft habe sich verdichtet, als im Zug der Flüchtlingsbewegung 2015/2016 im Jugendbereich vermehrt

98 Siehe akzente Salzburg, Jahresbericht 2018, S. 22 https://www.akzente.net/fileadmin/user_upload/akzente_allgemein/Jahresbericht_akzente_2018_WEB.pdf (November 2019)

Workshops zu den Themen Traumatisierung bzw. interkulturelle Kommunikation angeboten wurden. In den Gemeinden bzw. Bezirken, in denen Flüchtlingsunterkünfte angesiedelt waren, wurden die dort angesiedelten Jugendzentren bzw. Jugendeinrichtungen für die Betreuung der geflüchteten Jugendlichen engagiert, was die Einrichtungen zwar oft an die Grenze ihrer Kapazität brachte, aber sie stärker mit dem Integrationsbereich verknüpfte.

Eine stärker formalisierte Verknüpfung zwischen Jugend- und Integrationsbereich wurde von den meisten Befragten als nicht nötig erachtet, die informelle und anlassbezogene Vernetzung sei schneller und zielführender. Mit dem Verein akzente Salzburg stünde eine Infrastruktur zur Verfügung, die gut mit dem Integrationsbereich verbunden sei und bei Bedarf entsprechende Unterstützung geben könne. Wie ein im Streetwork tätiger Verein aufzeigte, sei zudem eine gewisse organisatorische Abgrenzung zwischen Jugend- und Integrationsarbeit auch fachlich nötig – Jugendliche bräuchten Orte, wo sie die ihnen in der Herkunftscommunity oft vorgegebenen Grenzen überschreiten könnten, dies wäre bei einer zu engen Kooperation nicht gesichert.

4.5 Verbesserungs- und Veränderungswünsche

Für die meisten Gesprächspartner/innen war die instabile Finanzierungssituation der Jugendprojekte und vor allem der Projekte im Flüchtlingsbereich der wesentliche Problempunkt. In einigen Jugendzentren hätte die durch die Ansiedlung von Geflüchteten gewachsene Nutzer/innenzahl zu einer massiven Belastung des Personals geführt, da der Personalschlüssel nicht an die deutlich höheren Nutzerzahlen angepasst wurde, und zudem keine ergänzenden Flächen finanzierbar waren. Die meisten Jugendarbeiter/innen wären zudem nicht im Umgang mit traumatisierten Jugendlichen ausgebildet; auch wenn entsprechende Schulungsangebote inzwischen verfügbar wären, gäbe es zu wenig verfügbare Schulungen, eine entsprechende Ausbildung fehle auch in der Grundausbildung der Sozialarbeiter/innen.

Generell sei ein Trend zur Verlagerung der Finanzierung der Jugendeinrichtungen auf die Gemeindeebene festzustellen; die Gemeinden hätten jedoch oft nicht die nötigen Mittel, wodurch es zu einer Prekarisierung der Jugendarbeit käme. Immer weniger ausgebildete Sozialarbeiter/innen seien daher bereit, in der Jugendarbeit beruflich tätig zu sein, dadurch sinke das durchschnittliche Ausbildungsniveau.

Die Einschätzung der Zusammenarbeit mit den Schulen variierte deutlich. Während einige Gesprächspartner/innen darauf hinwiesen, dass durch die Einbindung der Bildungsdirektion in den Vorstand von akzente Salzburg eine gute Kooperation sichergestellt sei, verwiesen andere auf konkret erfahrene praktische Probleme in der Zusammenarbeit; die Vertreter/innen der offenen Jugendarbeit seien in einigen Schulen nicht gerne gesehen, andere würden gerne mit ihnen zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit hänge zu sehr an der Haltung des/r Direktor/in, hier wäre eine bessere Strukturierung wünschenswert.

Mehrere Interviewpartner/innen aus dem Jugendsektor wünschten auch eine bessere Koordination der Aus- und Weiterbildung von Jugendarbeiter/innen; die Themen Migration und Integration sollten dabei Pflichtmodule sein und nicht, wie heute, nur als Weiterbildung angeboten werden.

5. Die politisch-institutionelle Struktur der Integrations- und Jugendarbeit in Vorarlberg

5.1 Historische Entwicklung der Integrationsarbeit in Vorarlberg

Die Entwicklung einer eigenständigen regionalen Integrationspolitik reicht in Vorarlberg bis in die 1990er-Jahre zurück. Erste Impulse kamen 1991 aus dem Kulturbereich, als das mit Unterstützung der Kulturabteilung des Landes neu ins Leben gerufene Programm „KultUrsprünge“ mehr als 150 Projekte und Veranstaltungen zu den Themen Migration und kulturelle Vielfalt organisierte. Nach diesem aus dem Kulturbereich kommenden Anstoß reagierte die Landespolitik 1995 mit der Veröffentlichung des ersten Integrationsberichts, der jedoch noch vor allem aus einer sicherheitspolitischen Perspektive verfasst war.⁹⁹ Damit reagierte das Land das erste Mal mit einer Gesamtsicht auf das Thema und definierte es selbst als Politikfeld. Diese Thematisierung war jedoch vor allem reaktiv und beinhaltete keine konkreten Maßnahmen bzw. Strategien.

Der nächste Schritt zur Verankerung des Themas wurde von der Stadt Dornbirn gesetzt, die 2001/2002 das erste städtische Integrationsleitbild Österreichs erarbeitete und damit ein deutliches Signal zur Professionalisierung der Integrationsarbeit setzte¹⁰⁰. Das Leitbild orientierte sich an dem Integrationsleitbild der Stadt Basel¹⁰¹ (Regierungsrat des Kantons Basel Stadt 1999), das 1999 als erstes städtisches Integrationsleitbild Europas erarbeitet worden war, und wurde von den gleichen Autor/innen entwickelt. Das Leitbild, das zu einer Fülle von Handlungsempfehlungen und der Etablierung einer eigenen Dienststelle für Integration in der Stadtverwaltung führte, war Vorbild für eine Reihe weiterer Gemeinden, entsprechende Zuständigkeitsstrukturen zu schaffen. In der Folge entstanden in einer Reihe weiterer Städte und Gemeinden eigene Integrationsleitbilder oder ähnliche Grundlagendokumente.

Analytisch gesehen hatten die Leitbildprozesse mehrere wesentliche Funktionen: Einerseits stellten sie für die Akteur/innen aus der Politik, der Verwaltung, dem Bildungsbereich, den Sozialeinrichtungen und der Zivilgesellschaft einen Rahmen zur Verfügung, einen Konsens über den Umgang mit der Thematik zu erarbeiten und einen gemeinsamen Wahrnehmungsrahmen quer über die unterschiedlichen institutionellen Bezüge und Berufskontexte zu entwickeln. Andererseits stand in den Prozessen ein Raum zur Verfügung, im Sinn des Multilevel-Governance-Typ II neue Formen der Kooperation zwischen öffentlichen Einrichtungen und der Zivilgesellschaft zu erproben.

99 Burtscher, S. (2009), *Zuwandern_Aufsteigen_Dazugehören. Etablierungsprozesse von Eingewanderten.* Innsbruck/Wien/Bozen (Studienverlag), S. 132

100 Ehret, R., K. Güngör (2002), *Integrationsleitbild der Stadt Dornbirn mit integriertem Maßnahmenplan, Dornbirn.* Vgl. auch Planinger, E. (2009), *Integrationsleitbild der Stadt Dornbirn. Entstehung, Hintergründe, Umsetzung* In: *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (3), S. 55-61

101 Ehret, R. (1999), *Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt, Basel*

Dieser „Bottom-up“-Prozess veranlasste auch das Land, die Steuerungsstruktur der Integrationsarbeit neu zu organisieren. Dabei griff die Landesregierung auf eine seit den 1980er-Jahren in der Sozialpolitik erprobte Form der Zusammenarbeit von Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Vereinen zurück, als das Land mit der Gründung des „Instituts für Sozialdienste“ österreichischer Vorreiter für Public-Private-Partnerships in der Sozialverwaltung geworden war. Das Land beauftragte den Verein „Aktion Mitarbeit“, der zuvor im Arbeitsmarktbereich tätig gewesen war, mit dem Aufbau einer Projektstelle für Zuwanderung und Integration – der Projektstelle „okay.zusammenleben“.

Die Projektstelle für Zuwanderung und Integration „okay.zusammenleben“ unterstützte in der Folge als Wissens- und Kompetenzträger die Entwicklung einer Fülle von konkreten, von Gemeinden, Bildungseinrichtungen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen getragenen Aktivitäten in Gemeinden und im Bildungsbereich. Als Ansprechpartner in der Landesregierung richtete das Land 2006 eine Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten ein. Zur Verbesserung der Koordination zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft richtete das Land 2008 neben einer regelmäßig stattfindenden Integrationskonferenz ein parteiübergreifendes Lenkungsgremium und im Jahr 2010 einen Integrationsausschuss ein. Mit dem von allen im Landtag vertretenen Parteien verabschiedeten Integrationsleitbild im Jahr 2010 verfügte das Land schließlich ein programmatisches Grundlegendokument zur Integrationspolitik.

5.2 Steuerungsstruktur der Integrationsarbeit in Vorarlberg

Als flächen- und bevölkerungsmäßig kleines Bundesland ist die öffentliche Verwaltung Vorarlbergs durch eine vielfältige Kooperation der Landesverwaltung mit Städten, Gemeinden und auch Bezirken gekennzeichnet.

Auf Ebene der Landesverwaltung ist das Politikfeld Integration seit 2006 verankert. Zwischen 2006 und 2010 war Integration in der Abteilung Inneres und Sicherheit angesiedelt, seit 2010 ist das Thema in Form der heutigen Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten in der Abteilung Soziales und Integration verankert. Die 2001 mit Unterstützung des Landes gegründete Projektstelle für Zuwanderung und Integration „okay.zusammenleben“ unterstützt die Entwicklung und Implementierung konkreter Integrationsaktivitäten im Auftrag des Landes.

Das 2010 einstimmig im Landtag beschlossene Integrationsleitbild des Landes definiert auch die Aufgabenteilung zwischen Koordinationsstelle des Landes und der Projektstelle „okay.zusammenleben“: Die Koordinationsstelle arbeitet vor allem innerhalb der Verwaltung, um Integration als ressortübergreifende Querschnittsmaterie zu verankern („mainstreaming“-Ansatz), zu steuern und zu koordinieren. Sie fungiert auch als Schnittstelle zu externen Partner/innen. Die Projektstelle „okay.zusammenleben“ erarbeitet fachliche Expertise, konzipiert Integrationsprogramme und konkrete Maßnahmen, arbeitet an Sensibilisierung und

Wissensvermittlung und Monitoring im Integrationsbereich, um für alle Akteur/innen im Bereich einen Reflexionsort bereitzustellen.

Mit der Beschlussfassung des Integrationsleitbildes wurden 2010 auch im Landtag ein parteiübergreifendes Lenkungsgremium für Integration und Migration sowie ein Integrationsausschuss durch parteiübergreifende Beschlüsse eingerichtet.

Ein weiteres im Integrationsleitbild festgehaltenes Gremium ist die jährliche Integrationskonferenz, die als Schnittstelle und Dialogforum mit verschiedensten Integrationsakteur/innen aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft jeweils konkrete Themenschwerpunkte setzt und eine breite Einladungspolitik verfolgt. Im Jahr 2018 wurde die 14. Integrationskonferenz mit einem Themenschwerpunkt zum Zusammenleben und Zusammenarbeiten in Vielfalt abgehalten¹⁰²; die Integrationskonferenzen 2011, 2012 und 2013 waren dem Thema Jugend gewidmet¹⁰³. Weitere integrationspolitisch relevante Bereiche (definiert im Integrationsleitbild in sieben Handlungsfeldern) liegen, entsprechend dem verfolgten „mainstreaming“-Ansatz, außerhalb des eigenen Aufgabenfelds der Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten¹⁰⁴.

Neben Institutionen auf Landesebene sind auch viele Städte und Gemeinden im Integrationsbereich aktiv. Die hohe Anzahl von Integrationsleitbildern und eigens geschaffenen Stellen und Ausschüssen in Städten, Gemeinden und Einrichtungen ließ Güngör und Perchinig in ihrer Evaluation des Vorarlberger Integrationsleitbilds 2015 feststellen, dass kein anderes Bundesland einen so starken „Bottom-up“-Ansatz vorweisen könne¹⁰⁵.

Weitere wichtige Träger im Bereich Integration sind neben den bundesweiten Institutionen wie AMS und Bildungsdirektion die Kindergärten, die größtenteils von den Gemeinden bzw. Städten selbst geführt und damit gesteuert werden; das Institut für Sozialdienste (ifs), das etwa Jugendberatung durchführt; integra Vorarlberg, das im Bereich Arbeitsmarktmaßnahmen u.a. für Langzeitarbeitslose agiert; im Bereich Erwachsenenbildung u.a. das bfi Vorarlberg, das bis 2019 gemeinsam mit VHS und WIFI Träger der ÖIF-Kurse ist: Die Caritas Vorarlberg ist der wichtigste Träger im Bereich Flucht und Asyl, neben dem ifs, das auch einzelne UMF¹⁰⁶-Standorte betreut sowie die Schulsozialarbeit (im Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe) koordiniert.

102 Siehe <https://presse.vorarlberg.at/land/dist/vlk-56926.html> (November 2019)

103 2011: Lebenswelten von Jugendlichen – ein Perspektivenwechsel; 2012: Auf(ge)wachsen in Vorarlberg – Zum Stand der Zweiten Generation; 2013: Von der Schule ins Berufsleben.

104 Amt der Vorarlberger Landesregierung (2019), a.a.O.; Güngör K., B. Perchinig (2010), a.a.O.; Planinger, E. (2009), a.a.O.; koje-Koordinationsbüro für Offene Jugendarbeit & okay.zusammenleben (2007), 2 get here, Interkulturelle Jugendarbeit in Vorarlberg. Hohenems (Bucher)

105 Güngör K, K. Perchinig (2015), a.a.O.; S. 35; Ein entsprechender Überblick findet sich zudem auf dieser Website: https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/contentdetailseite/-/asset_publisher/qA6AJ38txu0k/content/staedte-gemeinden-regionen?article_id=296110 (November 2019)

106 Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Wie oben geschildert ist die Projektstelle für Zuwanderung und Integration „okay.zusammenleben“ eine zentrale Drehscheibe für die Organisation von Kooperationen zwischen dem Land, den Gemeinden und NGOs. Die Organisation ist auch für „mainstreaming“-Prozesse und als Innovationsmotor im Bereich Integration wichtig, denn im Selbstverständnis der Organisation werden Aktivitäten und Maßnahmen auch dafür entwickelt, um sie an andere Partnerorganisationen, Verwaltung und/oder Zivilgesellschaft „weiterzureichen“. Zu diesem Zweck werden regelmäßig sogenannte Wissenstransfers organisiert, um das von okay.zusammenleben erarbeitete Know-How in andere Institutionen zu transferieren.

5.3 Jugendarbeit in Vorarlberg

Das Kinder- und Jugendgesetz¹⁰⁷ des Landes Vorarlberg bildet die rechtliche Basis für die Förderung der Jugendarbeit in Vorarlberg. Das Gesetz verpflichtet nicht nur das Land, sondern auch die Gemeinden zur Förderung der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Der §7 des Gesetzes verpflichtet das Land zur Einrichtung eines Kinder- und Jugendbeirats, bestehend aus Vertreter/innen von Kinder- und Jugendorganisationen sowie eines Dachverbandes der Organisationen der offenen Jugendarbeit. Die Geschäftsführung des Kinder- und Jugendbeirats liegt beim Amt der Vorarlberger Landesregierung.

Auf administrativer Ebene ist in Vorarlberg der Fachbereich Jugend und Familie (Abteilung Elementarpädagogik, Schule und Gesellschaft, Gruppe IIa) für die Jugendarbeit zuständig. Neben der Funktion als Landesjugendreferat ist der Fachbereich für die Administration der Jugendpolitik zuständig, fungiert als Service- und Koordinationsstelle und hat die Geschäftsführung für den Landesjugendbeirat inne. Zudem fördert das Land zahlreiche Organisationen im außerschulischen Bereich, wie Jugendorganisationen, Jugendtreffs und Jugendzentren. Der Fachbereich führt auch eigene landesweite Veranstaltungen durch (etwa Jugendredewettbewerb¹⁰⁸, Jugendprojektwettbewerb¹⁰⁹). Auch auf Gemeindeebene gibt es häufig designierte Jugendagenden bzw. in den Städten Jugendkoordinator/innen.¹¹⁰

Der Bereich Offene Jugendarbeit ist von einer Vielzahl größerer und kleinerer Träger geprägt, die jeweils eng an ihren Standort in der jeweiligen Gemeinde oder Stadt gebunden sind. Die Finanzierung der Standorte der Offenen Jugendarbeit erfolgt zu 65% von den jeweiligen Gemeinden, zu 35% vom Land Vorarlberg, und davon müssen 10% selbst erwirtschaftet

107 Gesetz über die Förderung und den Schutz von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendgesetz). LG LGBl. 16/1999 i.d.F. LG LGBl. 63/2018

108 Siehe https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/contentdetailseite/-/asset_publisher/qA6AJ38txu0k/content/jugendredewettbewerb?article_id=192179 (November 2019)

109 Siehe https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/contentdetailseite/-/asset_publisher/qA6AJ38txu0k/content/jugendprojektwettbewerb?article_id=191969 (November 2019)

110 Siehe https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/contentdetailseite/-/asset_publisher/qA6AJ38txu0k/content/jugendreferate-in-vorarlberg?article_id=194618 (November 2019)

werden¹¹¹. Insbesondere in größeren Städten und Regionen hat die Offene Jugendarbeit eine sozialräumliche Orientierung; die Träger bieten regional abgestimmte Angebote in Bereichen zwischen Integration bzw. Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen, Jugendarbeit und Sozialarbeit bzw. Prävention an. Auch mobile bzw. aufsuchende Jugendarbeit wird (insbesondere in den Städten) angeboten. Landesweit unterstützt der von der „koje“ (siehe unten) organisierte und vom Sozialfonds Vorarlberg finanzierte Arbeitsbereich „taktisch klug“, der die Träger der Offenen Jugendarbeit umfasst, die Entwicklung und Implementierung regionaler Angebote.¹¹²

Im Jahr 2004 wurde in Vorarlberg ein Dachverband der offenen Jugendarbeit gegründet (sein Vorgänger war der 1977 gegründete „Dachverband der Vorarlberger Freizeitzentren“), das Koordinationsbüro für Offene Jugendarbeit (koje). Als Pendant (und Gründungsmitglied) der bOJA auf Bundesebene fungiert das Büro als Plattform für Koordination und Servicestelle seiner Mitglieder; engagiert sich in Bewusstseins- und Öffentlichkeitsarbeit und bietet Qualitätssicherung, Begleitforschung und Weiterbildungen, etwa in Form verschiedener Fachgruppen. Die koje initiiert und unterstützt Projekte und zählt regionale, nationale und internationale Vernetzung zu ihren Aufgaben¹¹³.

Als Fachstelle für Offene Jugendarbeit koordiniert die koje zudem Fördermittel: Österreichweit einzigartig gibt es in Vorarlberg eine starke strukturelle Verknüpfung zwischen Jugendarbeit und (Jugend)Sozialarbeit bzw. (Radikalisierungs-, Gewalt- und Mobbing-)Prävention. Seit 2007 werden vom Sozialfonds für Träger der Jugendarbeit Mittel im Bereich Gewaltprävention zur Verfügung gestellt, die durch eine Vergabekommission vergeben werden, der die koje-Geschäftsführung, Vertreter/innen der Kinder- und Jugendhilfe und Vertreter/innen der Kinder- und Jugendanwaltschaft angehören. Der koje-Vorstand unterstützt Träger in der Einreichung und Konzipierung von Projekten, ermöglicht einen Fachaustausch in einer entsprechenden Arbeitsgruppe und dokumentiert die Projektergebnisse. Speziell im Bereich Extremismusprävention und Deradikalisierung gab es ebenfalls einen Förderschwerpunkt (Vergabegremium Kinder- und Jugendanwaltschaft, Geschäftsführung koje und Leiter der Offenen Jugendarbeit Dornbirn), an dem sich einige Einrichtungen der Offenen Jugendarbeit erfolgreich beteiligten¹¹⁴.

Diese Förderstrukturen haben zu einer Professionalisierung und einem zum Teil langjährig kontinuierlichen Kompetenzaufbau im Sektor Jugendarbeit in diesen (auch) für Integration relevanten Bereichen geführt¹¹⁵. Wobei eingeschränkt werden muss, dass diese

111 Gspurning, W., A. Heimgärtner (2016), Offene Jugendarbeit in Österreich. Graz (Universität Graz), S. 56

112 Siehe <https://www.taktischklug.at/> (November 2019)

113 koje – Koordinationsbüro für Offene Jugendarbeit und Entwicklung (2018), Jahresbericht 2017

114 Kinder- und Jugendanwaltschaft des Landes Vorarlberg (2017), Tätigkeitsbericht 2017, Feldkirch, S. 34 https://vorarlberg.kija.at/fileadmin/user_upload/Dokumente_Downloads/T%C3%A4tigkeitsberichte/P18-013_KiJa_Taetigkeitsbericht-2017_Web.pdf (November 2019)

115 Kinder- und Jugendanwaltschaft des Landes Vorarlberg (2017), a.a.O, S.32; koje – Koordinationsbüro für Offene Jugendarbeit und Entwicklung (2018), a.a.O. Gspurning & Heimgärtner (2016), a.a.O.; S. 25

sektorenübergreifenden Kooperationen auch standortabhängig sind, da sie stark von den jeweiligen Gemeinden gesteuert werden, die die Basisfinanzierung der Jugendzentren stellen. Neben Prävention überschneidet sich die Offene Jugendarbeit Vorarlbergs auch in den Bereichen Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktmaßnahmen mit Themen- und Handlungsfeldern des Integrationsbereichs. Durch diese Entwicklungen konnten sich einige Standorte der Offenen Jugendarbeit in Vorarlberg zu zentralen Playern im Bereich Integration entwickeln, deren Leuchtturmprojekte österreichweit als Gute-Praxis-Beispiele dienen können.

Vorarlberg verfügt zudem über eine lebendige Landschaft der Verbandlichen Jugendarbeit. Träger der Jugendinfo ist der Verein „aha – Jugendinformationszentrum Vorarlberg“¹¹⁶. Offene und Verbandliche Jugendarbeit (sowie Jugendinfo als kooptiertes Mitglied) sind im Kinder- und Jugendbeirat des Landes Vorarlberg vertreten; auch manche Städte verfügen über einen Jugendbeirat. Sowohl für Offene als auch Verbandliche Jugendarbeit werden in Kooperation mit dem Land Vorarlberg an der FH Vorarlberg/Schloss Hofen Ausbildungen angeboten¹¹⁷. Im Rahmen der „Vorarlberg-Akademie“ und der „Engagementwerkstatt Flüchtlingsintegration“ gibt es Angebote zur Weiterbildung von Freiwilligen etwa im Fluchtbereich, wo auch die Angebote der Offenen Jugendarbeit und der Verbände bekannt gemacht werden.

5.4 Die Zusammenarbeit zwischen dem Jugend- und dem Integrationsbereich

Zwischen Verbandlicher Jugendarbeit, Offener Jugendarbeit und dem Integrationsbereich gibt es trotz einiger gemeinsamer Projekte insgesamt weniger Schnittmengen¹¹⁸. Aha-Jugendinformationszentrum Vorarlberg und koje organisieren zusammen die Weiterbildungsreihe „am.puls“, die sich auch an die Verbandliche Jugendarbeit richtet¹¹⁹. Auch die im Zuge der Flüchtlingszuwanderung gestartete Initiative „welcome.zu.flucht“ führte zu einzelnen Kooperationen zwischen Offener und Verbandlicher Jugendarbeit im Integrationsbereich.

Als relevante sektorenübergreifende Kooperationsstrukturen nannten die Interviewpartner/innen zudem die folgenden Einrichtungen:

- Integrationskonferenz: Jährliche Dialogveranstaltung mit verschiedensten Integrationsakteur/innen aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, die jeweils zu einem aktuellen Schwerpunktthema abgehalten wird, zu dem es einen Austauschbedarf gibt. Akteur/innen der Jugendarbeit nehmen regelmäßig teil.

116 Siehe <https://www.aha.or.at/> (November 2019)

117 Siehe <https://www.schlosshofen.at/bildung/soziales/jugendarbeit/> (November 2019)

118 Gspurnig W., A. Heimgartner, a.a.O., S. 46

119 koje – Koordinationsbüro für Offene Jugendarbeit und Entwicklung (2018), a.a.O

- Koje-Fachgruppentreffen: verfolgen das Ziel, Wissenstransfers zwischen Mitarbeiter/innen der Offenen Jugendarbeit, Auftraggeber/innen und Systempartner/innen zu gewährleisten. Es gibt Fachgruppen zu verschiedenen Themen, aktuell die Gruppen „Jungen“, „Mädchen“ und „Gemeinsam“ (zu Mädchen- und Jungenarbeit), und die Fachgruppe Mobile (aufsuchende Jugendarbeit). Bis heute sehr bedeutsam sind die Fachgruppe „Interkulturell“, in der Integrationsthemen eine besondere Relevanz hatten, sowie die Fachgruppe Radikalisierungsprävention.
- Netzwerk mehr Sprache: eine seit 2011 bestehende Kooperationsplattform für einen chancengerechten Zugang zu Bildung in acht Vorarlberger Städten bzw. Gemeinden. Die Plattform initiierte einen Gemeindeentwicklungsprozess mit dem Ziel der Abstimmung von Aktivitäten und Wissensaustausch zwischen allen vor Ort beteiligten Institutionen in mehreren Handlungsfeldern (z.B. Frühförderung, Mehrsprachigkeit im öffentlichen Raum, Kooperationskultur).
- Landesweite Koordinierungsstrukturen für das Themenfeld „Extremismusprävention und Demokratiekultur“ seit 2015/16:
 - Lenkungsgruppe (2-3x jährlich), umfasst zuständige Mitglieder der Landesregierung (Themen Integration, Soziales, Gesellschaft und Integration, Bildung);
 - Fachgremium: jährliche Veranstaltung im Konferenzformat;
 - Koordinationsgruppe: Arbeitsplenum, Treffen 4-7x jährlich, Umsetzung von beschlossenen Maßnahmen.

5.5 Verbesserungs- und Veränderungsvorschläge

Die aufgrund der Größe des Landes überschaubare Anzahl an Akteur/innen und Institutionen und die sich daraus ergebenden grundsätzlich geringen Schwierigkeiten in der Koordination und Vernetzung – insbesondere auf sozialräumlicher Ebene – wurden in den Interviews durchgehend betont. Gleichzeitig wurde von einzelnen Akteur/innen ein Bedarf gesehen, die Maßnahmenkoordination zwischen Jugendarbeit und den zahlreichen Handlungsfeldern im Integrationsbereich zu verbessern, insbesondere in der Flüchtlingsbetreuung während des Asylverfahrens. Ein wichtiger Beitrag wären hier sektorenübergreifende Ausschreibungen von Fördertöpfen. Als besonders herausfordernd und gleichzeitig besonders wünschenswert wurden auch weitere Kooperationen zwischen Schule und Jugendarbeit gesehen.

Aufgrund der ehrenamtlichen Strukturen sei die Verbandliche Jugendarbeit oft weniger gut vernetzt, da es sich bei Vernetzung auch um eine Ressourcenfrage handele. Der Inklusion von Jugendlichen mit Migrations- bzw. Fluchthintergrund in den Verbänden stünden mitunter auch kulturelle Unterschiede entgegen, da sie die entsprechenden Strukturen nicht kennen würden bzw. es schlichtweg um das Vorhandensein von einem bestimmten Interesse ginge. Manche

Die politisch-institutionelle Struktur der Integrations- und Jugendarbeit in Vorarlberg

Angebote seien auch relativ voraussetzungsreich, Sportvereine seien etwa auch im Jugendbereich stark professionalisiert und würden ein hohes Commitment von den Jugendlichen erwarten, was gerade für geflüchtete Jugendliche eine Herausforderung darstellt. Die Verbände seien zudem oft ohnedies so gefragt, dass sie kaum Anreize hätten, sich aktiv um diese Zielgruppen zu bemühen.

6. Die politisch-institutionelle Struktur der Integrations- und Jugendarbeit in Wien

6.1 Historische Entwicklung der Integrationsarbeit in Wien

Die spezifische politisch-administrative Struktur Wiens in den Bereichen Integration und Jugendarbeit ist durch den doppelten Status als Stadt und Bundesland sowie als Hauptstadt Österreichs geformt. Als politisches Zentrum des Landes sind zentrale Stellen von Trägerorganisationen und Dachverbände in den Bereichen in der Stadt angesiedelt. Durch die lange Zuwanderungstradition gibt es in Wien auch eine lebendige Landschaft zivilgesellschaftlicher Strukturen im Bereich Migration/Integration.

Auch wenn die Stadt Wien mit der Gründung des Wiener Zuwandererfonds, der aus dem In- und Ausland zuwandernden Menschen schnell und unbürokratisch eine Wohnung bieten sollte, bereits im Jahr 1971 eine auf Zuwander/innen hingelerichte Wohnungsgenossenschaft schuf¹²⁰, so ist doch die Gründung des „Wiener Integrationsfonds“ im Jahr 1992 der Startpunkt einer eigenständigen Wiener Integrationspolitik. Die Gründung des „Wiener Integrationsfonds“ als ein außerhalb der Verwaltungsstruktur der Stadt angesiedelter Fonds der Stadt Wien sollte das Thema aus der politischen Diskussion heraushalten und die Einbindung aller Parteien ermöglichen. Dieser Zugang spiegelte sich auch in der Bestellung des Wiener Bürgermeisters als Präsident und des Präsidenten der Caritas Österreich als Vizepräsident des Fonds wider.

In seiner praktischen Arbeit konzentrierte sich der Wiener Integrationsfonds auf den Aufbau von Vernetzungs- und Beratungsstellen in den Bezirken, die Beratung von Migrant/innen im Bereich des Aufenthaltsrechts und die Sammlung und Bearbeitung sozialwissenschaftlicher Daten zu den Lebensbedingungen der in Wien lebenden Migrant/innen. Da der Fonds sich selbst als ein Teil der städtischen Administration verstand, blieb die Zusammenarbeit mit NGOs eingeschränkt.

Mit der Bestellung einer eigenen Stadträtin für Integration, Frauenfragen, Konsumentenschutz und Personal wertete die Stadtregierung im Jahr 1996 das Thema Integration politisch deutlich auf. Eine von der Stadt beauftragte Studie des europaforum Wien, die die integrationspolitischen Strukturen von 11 europäischen und einer kanadischen Stadt verglich und eine Neuorientierung in Richtung Diversitätspolitik sowie die direkte Steuerung durch eine hochrangig in der Verwaltung angesiedelte Diversitätsabteilung empfahl¹²¹, wurde nun zum Auslöser der Umgestaltung der integrationspolitischen Steuerungsstrukturen. Die Stadtregierung initiierte einen Beratungsprozess

120 Siehe <https://www.mein-wien-apartment.at/> (November 2019)

121 Antalovsky, E., R. Bauböck, B. Perchinig, A. Wolffhardt (2002), Migration und Integration. Wien (MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung & Bereichsleitung Integration), S. 24

unter Einbindung der relevanten städtischen Abteilungen sowie der Caritas und der Volkshilfe und entschied in der Folge, den Integrationsfonds aufzulösen und das Thema direkt in der Verwaltung anzusiedeln. Im Jahr 2004 wurden daraufhin die Magistratsabteilung 17 für Integration und Diversität gegründet und der Wiener Integrationsfonds aufgelöst.

6.2 Die Steuerungsstruktur der Integrationsarbeit in Wien

Die Stadt Wien (in ihrer Funktion als Stadt und Land) weist einige politisch-administrative Besonderheiten auf. Der Stadtsenat, der auch die Landesregierung ist, besteht aus „Amtsführenden Stadträt/innen“, die den die Regierung bildenden Parteien angehören und den „Stadträt/innen ohne Geschäftsbereich“, die von den Oppositionsparteien gestellt werden. Der Bürgermeister hat den Vorsitz des Stadtsenates inne. Die „amtführenden Stadträte“ bereiten die Anträge zu den ihnen zugeordneten Themenstellungen für den Gemeinderat vor, der Stadtsenat entscheidet mit einfacher Mehrheit über die Vorlage der Anträge an den Gemeinderat.

Nachdem auch die der Opposition angehörenden nicht-amtsführenden Stadträt/innen an den Stadtsenatssitzungen teilnehmen, dienen diese de-facto vor allem der formalen Beschlussfassung von bereits zwischen Stadtregierung und Verwaltung abgestimmten Vorhaben. Die inhaltliche Vorbereitung und Abstimmung erfolgt in einem informellen, einmal wöchentlich tagenden Gremium, dem sog. „Amtsrat“, an dem der Bürgermeister und die Vizebürgermeisterin, die Stadträt/innen der Regierungsparteien, der Magistratsdirektor und die jeweils fachlich zuständigen Leiter/innen der Magistratsabteilungen bzw. Fachreferent/innen teilnehmen. Bei Bedarf werden zu den Sitzungen auch Vertreter/innen ausgelagerter Fonds und von der Stadt beauftragter Vereine als Auskunftspersonen beigezogen.

Die Verwaltung der Stadt Wien besteht aus 70 Magistratsabteilungen (MAs). Der Bereich Integration ist als Querschnittmaterie definiert, der von der Magistratsabteilung 17 für Integration und Diversität koordiniert wird. Die Aufgaben der MA 17 inkludieren aktuell unter anderem¹²²:

- Erarbeitung von Grundlagen für die Umsetzung und Weiterentwicklung der Wiener Integrations- und Diversitätspolitik; insbesondere Verbesserung der Kenntnisse über Migration und Zuwanderung, der kulturellen Sensibilität und Erfassung von Zugangsbarrieren und deren Abbau;
- Information und Unterstützung von Dienststellen sowie mit Zuwanderung befassten Organisationen mit dem Ziel einer Stärkung der interkulturellen Kompetenz bei der Aufgabenerfüllung (Diversitätsmanagement);

122 Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien 2019

- Anregung von und Mitwirkung bei integrations- und diversitätsrelevanten Modellprojekten und Maßnahmen der Stadt Wien;
- Entwicklung und Durchführung von niederlassungsbegleitenden Maßnahmen und Projekten für neu aus dem Ausland Zugewanderte;
- Entwicklung, Förderung und Durchführung von Spracherwerbsmaßnahmen und Bildungsmaßnahmen für zugewanderte Personen, insbesondere auch im Sinn einer „Niederlassungsbegleitung“ für neu aus dem Ausland Zugewanderte;
- Kooperation mit internen und externen Partner/innen; insbesondere mit Organisationen von zugewanderten Personen;
- Beobachtung von und Mitwirkung an integrationsspezifischen Entwicklungen und Projekten anderer Bundesländer, des Bundes auf europäischer und internationaler Ebene;
- Förderung von integrationsrelevanten Maßnahmen, Projekten und Initiativen sowie von diversitätsrelevanten Projekten;
- Evaluierung von diversitäts- und integrationsrelevanten Maßnahmen.

Zudem liegt die Aufsicht über Interface Wien GmbH, eine Bildungseinrichtung der Stadt Wien, im Aufgabenbereich der MA 17. Weitere für Integration relevante Politikfelder liegen – ganz im Sinne des Diversitätsansatzes der Stadt – außerhalb der Verantwortung dieser Magistratsabteilung, beispielhaft seien die in Bundeszuständigkeit befindlichen Bereiche Arbeitsmarkt (AMS) und Bildung (Bildungsdirektion, mit Ausnahme zielgruppenspezifischer Maßnahmen in der Erwachsenenbildung außerhalb der Schulpflicht) genannt, oder auf Wiener Verwaltungsebene Wohnen (Geschäftsgruppe Wohnen, Wohnbau, Stadterneuerung und Frauen), Gesundheit (Geschäftsgruppe Soziales, Gesundheit und Sport), Grundversorgung von Asylwerber/innen (Fonds Soziales Wien).

Wien verfolgt im Integrationsbereich einen „mainstreaming“-Ansatz, das heißt, dass viele für Integration relevante Politikfelder nicht der speziellen Zuständigkeit der MA 17 unterliegen, sondern der jeweilig thematisch zuständigen Stelle zugeordnet sind.

Zahlreiche zielgruppenspezifische Angebote werden von der MA 17 umgesetzt und betreffen alle Neu-Zugewanderten in Wien. Ab 2015 wurden zusätzlich spezifische Angebote für die Zielgruppe der Geflüchteten (Asylwerber/innen und Personen mit Schutzstatus) und anderen neu Zugewanderten erarbeitet. Dabei handelt es sich vor allem um Sprachkurse, Basisbildungs- und andere Erwachsenenbildungsangebote, wie Brückenangebote in Ausbildungsmaßnahmen sowie Beratungsstellen. Einrichtungen, Projekte und Maßnahmen im Bereich Basisbildung bzw. Pflichtschulabschluss für die Zielgruppe der Jugendlichen werden dabei häufig im Rahmen der Länder-Bund-Initiative Erwachsenenbildung co-gefördert.

Eine weitere wichtige Anlaufstelle im Bereich Integration von Geflüchteten inkludiert die Ende 2016 geschaffene Wiener Bildungsdrehscheibe, die zur Feststellung des Bildungsbedarfs von Asylwerber/innen in der Grundversorgung Wien und der weiteren Vermittlung in relevante Angebote eingerichtet wurde¹²³ und von einer Tochtergesellschaft des Fonds Soziales Wien (FSW), des Kuratoriums Wiener Pensionist/innen-Wohnhäuser und der Stadt Wien (MA 17) durchgeführt wird. Zudem kann für ältere Jugendliche die Anlaufstelle für Personen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen (AST) für Wien¹²⁴ von Relevanz sein, die in Wien vom Verein Beratungszentrum für Migrant/innen getragen wird.

Neben den etablierten Wohlfahrtsverbänden Caritas, Volkshilfe, Rotes Kreuz und Evangelische Diakonie sind zahlreiche weitere zivilgesellschaftliche Organisationen und Vereine in Wien im Bereich Integration aktiv, vor allem als Träger in der Grundversorgung, in der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter sowie als Anbieter weiterer Beratungs- und Bildungsmaßnahmen. Die evangelische Diakonie und das Integrationshaus bieten z.B. Beratungsstellen speziell für Jugendliche an. Insbesondere Angebote im Bereich Gesundheit, etwa Psychotherapie, sind für Geflüchtete sehr schwer zugänglich und werden von einzelnen Vereinen angeboten. Im Zuge der Flüchtlingszuwanderung 2015-2017 entstanden auch zahlreiche zivilgesellschaftliche Initiativen, die aufgrund des Ausmaßes hier nicht vollständig referiert werden können. Viele Initiativen wurden auch von „alteingesessenen“ Migrant/innen für die neu Ankommenden gegründet.¹²⁵

6.3 Jugendarbeit in Wien

Im Rechtsbestand der Stadt Wien findet sich kein eigenes Jugendförderungsgesetz, sondern nur ein Jugendschutzgesetz¹²⁶. Dieses enthält keine über den Jugendschutz im engeren Sinn hinausgehenden Bestimmungen.

Die Jugendarbeit blickt in Wien auf eine lange Geschichte zurück. Die ersten Jugendzentren wurden bereits in den 1960ern gegründet.

Die administrative Zuständigkeit für die Jugendarbeit liegt, wie auch die Bereiche Erwachsenenbildung, Büchereien Wien, die Musikschule Wien und die Modeschule, bei der Stadt Wien-Bildung und Jugend. Der Leiter des Fachbereiches Jugend ist gleichzeitig auch der Landesjugendreferent

123 Siehe <https://www.awz-wien.at/p/die-wiener-bildungsdrehscheibe> (November 2019)

124 Siehe <https://www.migrant.at/unsere-einrichtungen/ast-wien/> (November 2019)

125 Einige noch immer aktive Initiativen, Vereine und NGOs sind auf der Website von CORE aufgelistet: <https://www.refugees.wien/initiativen-fuer-integration/> (November 2019). Die MA 17 bietet zudem einen Überblick über die 2018 von ihr geförderten Träger von Großprojekten über EUR 5.000: <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/foerderungen/geofoerderte-grossprojekte.html> (November 2019)

126 Gesetz zum Schutz der Jugend (Wiener Jugendschutzgesetz 2002 - WrJSchG 2002), LG LGBl. 17/2002 i.d.F. LG LGBl. 11/2019

für Wien. Diese Funktion beinhaltet die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Ministerium sowie entsprechenden Abteilungen in den Bundesländern und fachlich einschlägigen Einrichtungen des In- und Auslandes. Der Fachbereich Jugend ist für folgende Agenden zuständig:

- Planung, Steuerung und Koordination der offenen Wiener Kinder- und Jugendarbeit und der gemeinwesenorientierten Fair-Play-Teams sowie aller anderen jugendrelevanten Angebote;
- Erstellung und Verhandlung der Förderbudgets;
- Förderung unterschiedlicher Vereine und ihrer Vernetzung;
- Vernetzung mit anderen Abteilungen und Organisationen (national und international);
- Förderung der verbandlichen Jugendorganisationen.

Der Fachbereich Jugend übernimmt die Schnittstellenfunktion bei strategischen Entwicklungen der Stadt, leistet Grundlagenarbeit und koordiniert themenspezifische Angebote wie „Werkstatt junges Wien“, „Respekt: Gemeinsam Stärker“, „wiener spiel!straßen“ etc. und initiiert Schwerpunktaktivitäten z.B. „mitbestimmung.ja“ für die Jahre 2019 und 2020.

Die offene Kinder- und Jugendarbeit in Wien bietet:

- Freizeit- Kultur und Sportangebote für Kinder und Jugendliche;
- überregionale Angebote wie wienextra-kinderinfo und -jugendinfo, Zoom-Kindermuseum, Kinderuni, wienextra-ferienspiel;
- Indoor-Angebote wie Jugendzentren und -treffs;
- Outdoor-Angebote wie „Wiener Parkbetreuung“ und die mobile Jugendarbeit und Streetwork.

Insgesamt ist der Verein Wiener Jugendzentren¹²⁷ der bei weitem größte Träger im Bereich offene Jugendarbeit (Indoor-Angebote und mobile Angebote). Zahlreiche weitere größere und kleinere Vereine komplettieren das Angebot. Einige Anbieter sind sowohl im Indoor- als auch im Outdoorbereich aktiv. Träger der Jugendarbeit bieten zudem in allen Bezirken die Wiener Parkbetreuung¹²⁸ an, die Kinder und Jugendliche zu Freizeitaktivitäten anleitet, sowie das eher auf Konfliktlösung abzielende Angebot „Fair-Play-Teams“, das aktuell in 16 Wiener Bezirken aktiv ist¹²⁹.

127 Siehe <https://www.jugendzentren.at/> (November 2019)

128 Siehe <https://www.wien.gv.at/freizeit/bildungjugend/jugend/park.html> (November 2019)

129 Siehe <https://www.wien.gv.at/freizeit/bildungjugend/fair-play/> (November 2019)

Aufgrund der kontinuierlichen Förderung haben die Mitarbeiter/innen der Wiener Kinder- und Jugendarbeit vergleichsweise stabile Anstellungsverhältnisse, zumal die Finanzierung nicht in Frage gestellt wird. Die Verbandliche Jugendarbeit ist in Wien ebenfalls stark vertreten¹³⁰. Der Träger der Jugendinfo ist in Wien der Verein wienextra, dessen Vorstand u.a. Vertreter/innen der Wiener Jugendorganisationen und der MA 13 inkludiert. Träger der Verbandlichen Jugendarbeit treten zum Teil auch als Träger der Offenen Jugendarbeit auf, etwa die Wiener Kinderfreunde; zudem gibt es Überlappungen zum vorschulischen Bildungsbereich.

Für die Träger- und Förderlandschaft von Wien ist zudem kennzeichnend, dass die MA 13 – auch in Abwesenheit eines unabhängigen Dachverbands – Funktionen eines Dachverbands der Jugendarbeit auf Landesebene übernimmt, wie Wissensmanagement, Vernetzung und Aus- und Fortbildung am wienextra-Institut für Freizeitpädagogik, das eine hohe Reputation genießt¹³¹. Hier befindet sich auch die Koordinationsstelle für internationale Jugendarbeit, die zum einen Besuche von ausländischen Delegationen koordiniert und zum anderen Auslandsreisen zu unterschiedlichen Themen organisiert. Für die Verbandliche Jugendarbeit bietet die MA 13 3- bis 4-mal im Jahr eine Vernetzungsplattform an.

6.4 Die Zusammenarbeit zwischen dem Jugend- und dem Integrationsbereich

Die *Governance* im Bereich Integration und Jugendarbeit des Bundeslands Wien kann als vielschichtiges Kooperationsnetzwerk verstanden werden, in dem die politische Ebene der Stadträt/innen, die administrativen Magistratsabteilungen und die Bezirke, Fonds der Stadt sowie diverse Trägerorganisationen eng verwoben sind¹³². Die Magistratsabteilungen und politischen Stadträt/innen sind für die Entwicklung und Ausarbeitung der Policy-Ziele zuständig, während die Umsetzung häufig an Fonds oder Unternehmen der Stadt (wie Interface oder Volkshochschulen) oder Trägerorganisationen, im Sinne eines Private-Public-Partnership delegiert wird.

Die Akteur/innen im Jugendbereich, v.a. die MA 13, die wienextra-Jugendinfo, das Institut für Freizeitpädagogik und bestimmte Träger der Offenen und Verbandlichen Jugendarbeit sind strukturell eng miteinander verwoben. Ähnliches kann über Akteur/innen innerhalb des Integrationsbereichs gesagt werden. Die Überlappungen zwischen den beiden Bereichen sind allerdings weniger stark ausgeprägt, das heißt, auch wenn es insbesondere im Zuge der Flüchtlingszuwanderung der vergangenen Jahre viele projektbasierte Kooperationen gab und Vernetzungsplattformen existieren (s. unten), handelt es sich strukturell im Integrationsbereich und im Bereich Jugendarbeit um jeweils unterschiedliche Trägerorganisationen, die sich nur teilweise überlappen.

130 Siehe <https://www.wien.gv.at/freizeit/bildungjugend/jugend/organisationen.html> (November 2019)

131 Gspurning W., A. Heimgartner 2016, S. 84

132 Perchinig, B. (2017), City Migration Profile: Vienna. Mediterranean City-to-City Migration – Dialogue, Knowledge and Action. Vienna (ICMPD), S. 25

Gleichzeitig legen relevante Magistratsabteilungen und Träger großen Wert auf Kooperation und Interaktion, sowohl auf horizontaler als auch vertikaler Ebene. Zusammenarbeit ist auch grundsätzlich in den Aufgaben der Magistratsabteilungen 13 und 17 festgehalten.

Diese „Verwebung der Projekte“ hängt vor allem auch mit dem Mainstreaming-Ansatz der MA 17 zusammen. Das heißt zum einen, dass möglichst viele Angebote nicht zielgruppenspezifisch für Migrant/innen entwickelt werden, sondern alle Stellen der Stadt für die Diversität ihrer Klient/innen sensibilisiert werden. Zum anderen wurden im Laufe der Jahre integrationsrelevante Projekte von der MA 17 initiiert, dann aber an andere Magistratsabteilungen übergeben.

Zu den oben genannten Plattformen und Netzwerken nannten die Gesprächspartner/innen einige weitere relevante sektorenübergreifende Kooperationsstrukturen, u.a.:

- Jugendplattform der MA 13: Ein Informations- und Austauschgremium, zu dem u.a. magistratische Dienststellen (etwa MA 11, MA 17, Wohnpartner), Träger der Offenen und Verbandlichen Jugendarbeit, wienextra, die Bildungsdirektion Wien, Elternvertretungen, Sucht- und Drogenkoordination Wien, Polizei (insb. Präventionsstelle und Kriminalpolizei) geladen werden, und die ca. vierteljährlich zusammentritt. Zudem werden relevante Gemeinde- und Stadträte eingeladen. Ziel ist gegenseitige Information und Identifikation von Kooperationsmöglichkeiten. Die Plattform ermöglicht effektive Vernetzung und neue Kooperationsmöglichkeiten.
- KIJU-Netz: Vernetzungstreffen von ca. 10 kleineren Trägern der Offenen Jugendarbeit.
- Parkbetreuungsvernetzung: inkludiert MA 13, MA 11, MA 42 und alle involvierten Träger.
- Plattform soziale Arbeit im öffentlichen Raum: eine stadtinterne Vernetzungsplattform, die geschäftsgruppenübergreifend zusammentritt, um relevantes Wissen, wer wie im öffentlichen Raum tätig ist, an den/die jeweiligen Stadtrat/rätin zu transferieren, auch um Doppelungen zu vermeiden.
- Koordinationsstelle Jugend – Bildung – Beschäftigung¹³³: Im Rahmen der Wiener Ausbildungsgarantie koordiniert die Stelle zwischen AMS, FSW, Sozialministeriumsservice (SMS) und waff im Bereich Übergang Schule-Ausbildung-Beruf. Sie vernetzt diese Stellen sowie Berater/innen und Lehrer/innen mit dem Ziel, Betreuungslücken abzubauen und das Schnittstellenmanagement zu verbessern, etwa durch die Organisation von Arbeitsgruppen oder Analysen von Schnittstellen und Informationsmanagement. Die Koordinationsstelle unterstützt zudem die Steuerungsgruppe Wiener Ausbildungsgarantie und kooperiert mit der bundesweiten Koordinationsstelle Übergang Schule-Beruf (KOST) und den anderen Landeskoordinationsstellen. (Interview W2)

133 Siehe <https://www.koordinationsstelle.at/> (November 2019)

- Wiener Netzwerk Demokratiekultur und Prävention¹³⁴: stadtinterne Arbeitsgruppe, gegründet 2014 und koordiniert von der Wiener Kinder- und Jugendanwaltschaft, die ca. einmal im Monat zusammentritt, um Wissen, Lösungsansätze und Beispiele guter Praxis zu teilen, aktuelle Herausforderungen zu besprechen und neue Ziele in diesem Bereich auszuformulieren. Eingeladen sind MA 10, 11, 13 und 17; die Bildungsdirektion für Wien, die Wiener Polizei, das AMS Wien Jugendliche, waff, FSW, das Menschenrechtsbüro der Stadt Wien sowie die Sucht- und Drogenkoordination Wien. Die operative Arbeitsgruppe wird von einer Steuerungsgruppe unterstützt, in der auch sechs Abgeordnete zum Wiener Landtag und Gemeinderat vertreten sind.
- Sowohl im Integrationsbereich als auch im Jugendarbeitsbereich wird neben der Koordinierungsarbeit der Magistratsabteilungen auch die *sozialräumliche* Koordinierung hochgehalten. Auf Bezirksebene gibt es mehr oder weniger regelmäßige Koordinierungstreffen, in denen verschiedene Akteur/innen aus der Verwaltung, vor Ort aktiven religiösen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen, Repräsentant/innen der städtischen Fonds, Polizei und Bildungsbereich eingebunden sind¹³⁵. Diese Vernetzungsstrukturen („Regionalforum“, „Jugendforum“, „Sozialforum“) sind nicht top-down vorgegeben, sondern haben in jedem Bezirk eine etwas andere Zusammensetzung; das heißt, Integrationsakteur/innen und Akteur/innen der Jugendarbeit sind zumeist, wenn auch nicht durchgängig, in denselben lokalen Austauschgremien vernetzt. Ein weiterer regionaler Ansatz für die Beteiligung junger Menschen sind Jugendparlamente (z.B. Projekt „word up“), die in einzelnen Bezirken organisiert werden.
- Schnittstellen zum Bereich Schule bestehen in Form zahlreicher oben genannter Projekte, in der Jugendplattform der MA 13, der Koordinationsstelle Jugend – Bildung – Beschäftigung und dem Wiener Netzwerk Demokratiekultur und Prävention. Auch auf regionaler bzw. sozialräumlicher Ebene findet Vernetzung zwischen Jugendarbeit, Integrationsbereich und Schule statt. Grundsätzlich wird direkte Kooperation zwischen Schule und Jugendarbeit aber als schwierig eingeschätzt. Ein neues Projekt zur Zusammenarbeit zwischen Schule, Jugendarbeit, Integration sowie Frauen- und Mädchenförderung ist „Respekt: Gemeinsam Stärker“, ein Präventionsprogramm für Wiener Schulen mit „besonderen Herausforderungen“. Die Initiative soll Respekt zwischen Lehrer/innen, Schüler/innen und Eltern fördern und Diskriminierungen und Abwertungen im Schulalltag verringern. Das Projekt wird in Kooperation zwischen MA 11, MA 13, MA 17, MA 57 und der Bildungsdirektion Wien zunächst an NMS und Polytechnischen Schulen durchgeführt.

Während der Flüchtlingszuwanderung 2015-2017 wurde eine spezielle Koordinierungsstruktur eingeführt, an deren Spitze der Geschäftsführer des FSW als Asylkoordinator („Projektleiter

134 Siehe <https://kja.at/site/praevention/netzwerk-deradikalisierung-praevention/> (November 2019)

135 Siehe auch Perchinig, B. (2017), S. 25

für das Flüchtlingswesen“) stand. Ausgehend von dieser Stelle gab es verschiedenste Koordinierungsgremien, die auch Integrationsakteur/innen und Jugendarbeitsakteur/innen an einen Tisch brachten. Für mehrere städtische Sektoren rückten Asylwerber/innen als Zielgruppe, und damit auch Integration als Thema, noch stärker in den Vordergrund als zuvor. In mehreren Magistratsabteilungen wurden eigene Koordinator/innen für Asylfragen eingerichtet. In der MA 17 wurde CORE als Stelle mit einer speziellen Zuständigkeit für Flüchtlingsangebote eingerichtet. Die Wiener Bildungsdrehscheibe wurde 2016 als Anlaufstelle im Bereich Bildung für alle Asylwerber/innen eingerichtet, um den Wiener Ansatz der Integration ab dem 1. Tag (während des laufenden Asylverfahrens) umzusetzen.

Die Magistratsabteilung 11, die Wiener Kinder- und Jugendhilfe, war und ist für die Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zuständig. Jugend, Flucht und Integration überschneiden sich hier daher auf besondere Weise. Aufgrund der hohen Zahl der ankommenden Jugendlichen wurde im Herbst 2015 ein Koordinator für Asylfragen eingesetzt. Die MA 11 betreut die Jugendlichen im Alter von bis zu 14 Jahren in eigenen Unterkünften, für die über-14-Jährigen ist der FSW Träger.

Im Rahmen des Projektes „CORE – Integration im Zentrum“ wurden sowohl bestehende Angebote auf die Bedürfnisse von jugendlichen Geflüchteten angepasst (z.B. Start Wien – Informationsmodule für geflüchtete Jugendliche) als auch neue Aktivitäten umgesetzt (z.B. Peer Mentoring Programm für geflüchtete Jugendliche). Die Interviewpartner/innen stellten fest, dass durch eine enge Zusammenarbeit mit MA13 und diversen Trägerorganisationen sowie zivilgesellschaftlichen Initiativen die Jugendlichen wichtige Kontakte knüpfen konnten und besonders im Freizeitbereich sinnvolle Angebote finden würden.

6.5 Verbesserungs- und Veränderungswünsche

Die Bedeutung von sektoren- und abteilungsübergreifender Zusammenarbeit wurde in den Interviews durchgehend als hoch eingeschätzt. Auch das Ausmaß der Vernetzung über die städtischen Ämter hinweg wurde durchwegs positiv bewertet.

Für die Kooperation zwischen Jugendarbeit und Integrationsbereich wurde vereinzelt nicht genutztes Potential vermutet. Auch dass insgesamt Jugendliche für alle Stellen und Behörden als Querschnittmaterie zu sehen sind, müsse noch weiter ins Bewusstsein gerückt werden. Von mehreren Akteur/innen wurde eine stärkere Kooperation zwischen Jugendarbeit und Schule gewünscht. Im Bereich der Bildungsmaßnahmen sei auch ein verstärkter Datenaustausch wünschenswert. Für die Bundesebene bzw. über die Bundesländer hinweg wurde die Vernetzung zwischen Jugendarbeit und Integration hingegen als weniger ausgeprägt eingeschätzt. Auch auf europäischer Ebene seien Jugendarbeit und Integration viel zu wenig vernetzt.

7. Jugendarbeit im Kontext von Integration – Diskussionen und Praktiken in Europa

Da die Integration von jungen Migrant/innen und Flüchtlingen nicht nur in Österreich angestrebt wird, sondern in vielen Staaten Europas Ziel von verschiedenen Policy-Maßnahmen ist, ist es relevant sich auch mit anderen Ländern zu diesem Thema auszutauschen, um voneinander lernen zu können. Die EU fördert diesen Austausch zwischen ihren Mitgliedsstaaten mittels verschiedener Instrumente und finanziert im Rahmen ihrer Förderprogramme Jugendintegrationsprojekte.

Der erste Teil dieses Kapitels beschreibt daher die im Jugendarbeits- und Integrationskontext vorhandenen EU-Programme und Fördermittel in Bezug auf ihre Ziele und Förderinhalte im Bereich der sektorenübergreifenden Zusammenarbeit. Dabei muss auf die Grenzen des Berichtsteils hingewiesen werden, da der derzeitige mehrjährige Finanzrahmen mit Ende 2020 auslaufen wird und ein neues Europäisches Parlament gerade erst gewählt wurde. Außerdem wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

Im zweiten Teil werden relevante Ansätze sektorenübergreifender Kooperation aus den Bereichen Jugendarbeit und Integration in ausgesuchten EU-Ländern vorgestellt und ihre Chancen und Herausforderungen analysiert. Der Großteil der ausgewählten Praxisbeispiele wurde den Teilnehmer/innen der im Rahmen des Projekts durchgeführten Studienreisen nach Schweden, Belgien (Flandern) und Deutschland (Nordrhein-Westfalen) präsentiert und ist im Detail in den zugehörigen Berichten nachzulesen. Die Beispiele sollen der Inspiration dienen, wie gelebte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Politikbereichen organisiert werden kann.

7.1 Beschreibung der Diskussion, Programme und Fördermittel auf europäischer Ebene

Die letzten Jahre sahen auch auf europäischer Ebene eine starke Zunahme an politischen Maßnahmen im Bereich der Integrationsarbeit mit jungen Flüchtlingen und Migrant/innen. Dieser Trend ist vor allem seit der Ankunft der großen Flüchtlingsbewegungen nach 2015 zu erkennen. Migration und Integration sind wichtige Themen auf Ebene der EU und des Europarats geworden.

Im Jugendarbeitsbereich wurden neben der Verabschiedung von verschiedenen Rechtsakten die Integration und soziale Inklusion als Ziele nennen, auch bestehende EU-Jugendförderprogramme dahingehend adaptiert, dass sie Maßnahmen zur Förderung der Integration junger Migrant/innen und Geflüchteter inkludieren. Dies gilt vor allem für das Jugendmobilitätsprogramm Erasmus+ und den Europäischen Sozialfonds (ESF). So wurden Förderungsmöglichkeiten für Integrationsmaßnahmen

auch jenseits der spezifischen Asyl- und Migrationsfonds geschaffen.¹³⁶

Die Frage nach gezielter Koordinierung zwischen verschiedenen Sektoren gewinnt dadurch an Bedeutung. Eine Vielzahl der aktuellen Policy-Dokumente fordert eine verstärkte sektorenübergreifende Kooperation im Bereich der Jugend- und Integrationsarbeit, die sowohl die verschiedenen Verwaltungsebenen berücksichtigt als auch alle relevanten Akteur/innen einschließt. Dazu gehören neben den öffentlichen Behörden auch Nichtregierungsorganisationen, Migrant/innenselbstorganisationen und der Privatsektor.¹³⁷

Integration auf EU-Ebene

Die Hauptverantwortung für Integrationsfragen liegt bei den Mitgliedsstaaten der EU. Die Zuständigkeiten der EU selbst beschränken sich auf die Förderung des Austausches und des gegenseitigen Lernens zwischen den Mitgliedsstaaten, die Unterstützung beim Monitoring der Integrationsergebnisse und die Bereitstellung von Fördermitteln.

Wichtigste Grundlage im Bereich der EU-Integrationspolitik ist der *Aktionsplan zur Integration Drittstaatsangehöriger*. Eines der Ziele des Aktionsplans ist die Stärkung der Zusammenarbeit mit relevanten Akteur/innen¹³⁸. Der Aktionsplan ermöglichte dadurch die Angleichung der Integrationsmaßnahmen verschiedener Policy-Felder auf EU-Ebene. Dies inkludiert auch Aktivitäten im Jugendsektor, wie beispielsweise durch eine spezielle Ausschreibung zur Förderung der sozialen Inklusion im Rahmen von Erasmus+.¹³⁹

136 EU-CoE Youth Partnership (2019), Guidelines on working with young refugees and migrants – Fostering cross-sectoral co-operation, S. 7 <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47262325/FINAL+Guidelines+working+with+young+refugees+and+migrants.pdf/08d37000-706d-2a06-ae51-6b1e43752bb6> (November 2019)

137 Siehe:

- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (2016), Doc COM(2016) 377, Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&from=DE> (November 2019)
- Rat der Europäischen Kommission (2018), Dok 14082/2/18 REV 2 (de), Schlussfolgerungen zur Rolle der Jugendarbeit im Kontext von Migration und Flucht, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14082-2018-REV-2/de/pdf> (November 2019)
- Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu einem Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa: die EU-Jugendstrategie 2019-2027 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:42018Y1218\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:42018Y1218(01)&from=EN) (November 2019)
- Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2019) of the Committee of Ministers to member States on supporting young refugees in transition to adulthood, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809416e1 (November 2019)

138 COM(2016) 377, a.a.O.

139 EU-CoE Youth Partnership (2019), a.a.O., S. 6

Im Rahmen der Implementierung des *Aktionsplans zur Integration Drittstaatsangehöriger* wurden verschiedene Netzwerke etabliert oder verstärkt, um die Zusammenarbeit, gegenseitiges Lernen und den generellen Austausch zwischen Vertreter/innen nationaler Behörden zu unterstützen und den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu fördern. Dazu zählen das Europäische Migrationsforum, das Europäische Integrationsnetzwerk und eine Partnerschaft im Rahmen der europäischen Städteagenda.

Die Integrationsergebnisse von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten werden außerdem im Rahmen der Länderberichte und länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters analysiert und überwacht. Die Länderspezifischen Empfehlungen für Österreich¹⁴⁰ im Jahr 2019 erwähnten explizit, dass Österreich 2019 und 2020 Maßnahmen ergreifen soll, um benachteiligte Gruppen, einschließlich Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern.

EU-Jugendpolitik

Ähnlich wie im Integrationsbereich ist auch die Jugendpolitik auf Ebene der Mitgliedsstaaten verankert. So werden in den einzelnen Mitgliedsstaaten unter dem Begriff „Jugendarbeit“ teilweise sehr unterschiedliche Konzepte verstanden und auch die Beschreibungen der Aufgabenfelder von Jugendarbeiter/innen sowie deren Anerkennung variieren je nach Mitgliedsstaat. Dies gilt außerdem für die Definition von „Jugendlichen“ selbst, die mitgliedstaatenabhängig eine Altersspanne zwischen 12 und 35 Jahren erlaubt. Es ist allerdings möglich, gemeinsame Werte und Prinzipien in der Jugendarbeit zu erkennen und ihre langjährige Erfahrung im Bereich Inklusion und Partizipation anzuerkennen.¹⁴¹

Dies zeigt sich auch in der Entwicklung einer gemeinsamen Europäischen Jugendstrategie, die als Ausgangspunkt für die gemeinsame Jugendpolitik auf EU-Ebene gesehen werden kann. Unter österreichischer Ratspräsidentschaft wurde im November 2018 die aktuelle Jugendstrategie verhandelt, deren übergeordnetes Ziel die sektorenübergreifende Zusammenarbeit ist, um unter anderem politische Entscheidungen bezüglich ihrer Auswirkungen auf junge Menschen im Bereich der sozialen Inklusion zu verbessern.¹⁴²

Die beiden Hauptdokumente, die sich auf sektorenübergreifende Maßnahmen zwischen den Bereichen Jugendarbeit und Integration fokussieren, sind die ebenfalls unter österreichischem EU-Ratsvorsitz beschlossenen *Schlussfolgerungen zur Rolle der Jugendarbeit im Kontext von Migration und Flucht* sowie die *Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates an seine Mitgliedsstaaten zur Unterstützung junger Flüchtlinge beim Übergang ins Erwachsenenalter*. Beide Dokumente heben in ihren Empfehlungen die Relevanz von sektorenübergreifender Kooperation hervor.

140 Siehe COM(2019) 520 final, a.a.O.

141 EU-CoE Youth Partnership (2019), a.a.O., S. 9f

142 Siehe Entschließung (Rat) vom 18. Dezember 2018, C 456/1, a.a.O.

So stellen die EU-Mitgliedsstaaten in ihren *Schlussfolgerungen zur Rolle der Jugendarbeit im Kontext von Migration und Flucht* fest, dass Jugendarbeit Vernetzung und Forschung braucht. Die Mitgliedsstaaten werden ersucht, verschiedene Maßnahmen zu ergreifen, wie die Erfassung und Verbreitung von Beispielen guter Praxis; die Errichtung eines klaren Kooperationsrahmens für die verschiedenen Sektoren, die Teil des Integrationsprozesses sind; die Unterstützung der Aufnahme eines Dialogs zwischen Jugendarbeiter/innen und anderen Fachkräften, die mit jungen Flüchtlingen und anderen Migrant/innen in Kontakt kommen; auszuloten, welche Rolle die Jugendarbeit beim Kapazitätsaufbau in anderen Sektoren spielen könnte; und die Schaffung bereichsübergreifender Netzwerke und Partnerschaften; sowie die Veranstaltung bereichsübergreifender Seminare oder Konferenzen¹⁴³.

Drei der 50 *Europaratsempfehlungen zur Unterstützung junger Flüchtlinge beim Übergang ins Erwachsenenalter* (Empfehlungen 6, 42 und 43) weisen explizit auf die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem Jugendarbeitsbereich und anderen Sektoren zur Unterstützung junger Flüchtlinge und Migrant/innen hin. So heißt es beispielsweise in Empfehlung Nummer 6, dass die Mitgliedsstaaten des Europarats eine umfassende interdisziplinäre Zusammenarbeit fördern sollen, und zwar explizit zwischen Einrichtungen in den Bereichen Kinderschutz, Jugendarbeit, Gesundheit, Bildung, soziale Sicherheit, Migration, Gerechtigkeit und Gleichstellung der Geschlechter, einschließlich zwischen nationalen, lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.

Verschiedene andere relevante Tools im europäischen Jugendarbeitskontext zeigen die Vorteile und Einschränkungen einer sektorenübergreifenden Zusammenarbeit auf und bieten konkrete Vorschläge zur Organisation einer solchen an. Die Empfehlungen der *Expert Group Youth work for young migrants and refugees*¹⁴⁴ zum Beispiel dienen den *Ratsschlussfolgerungen zur Rolle der Jugendarbeit im Kontext von Migration und Flucht* als Futter und inkludieren eine Toolbox mit Beispielen guter Praxis aus ganz Europa für Jugendarbeiter/innen, die mit jungen Migrant/innen und Flüchtlingen zu tun haben. Die Bildung von sektorenübergreifenden Partnerschaften entlang vier Dimensionen, wo Jugendarbeit einen konkreten Beitrag leistet und leisten kann, steht dabei im Mittelpunkt. Diese vier Dimensionen betreffen die unterschiedlichen Stadien, in denen sich junge Migrant/innen befinden und inkludieren auch die Gesellschaft des Aufnahmelandes.

Auch das EU-CoE Youth Partnership setzt sich mit dem Zusammenspiel der beiden Bereiche Jugendarbeit und Integration auseinander. Hervorzuheben wären hier konkrete Handlungsempfehlungen für den Ausbau der sektorenübergreifenden Kooperation bei

143 Schlussfolgerungen (Rat) vom 23. November 2018, Dok 14082/2/18 REV 2 (de), a.a.O.

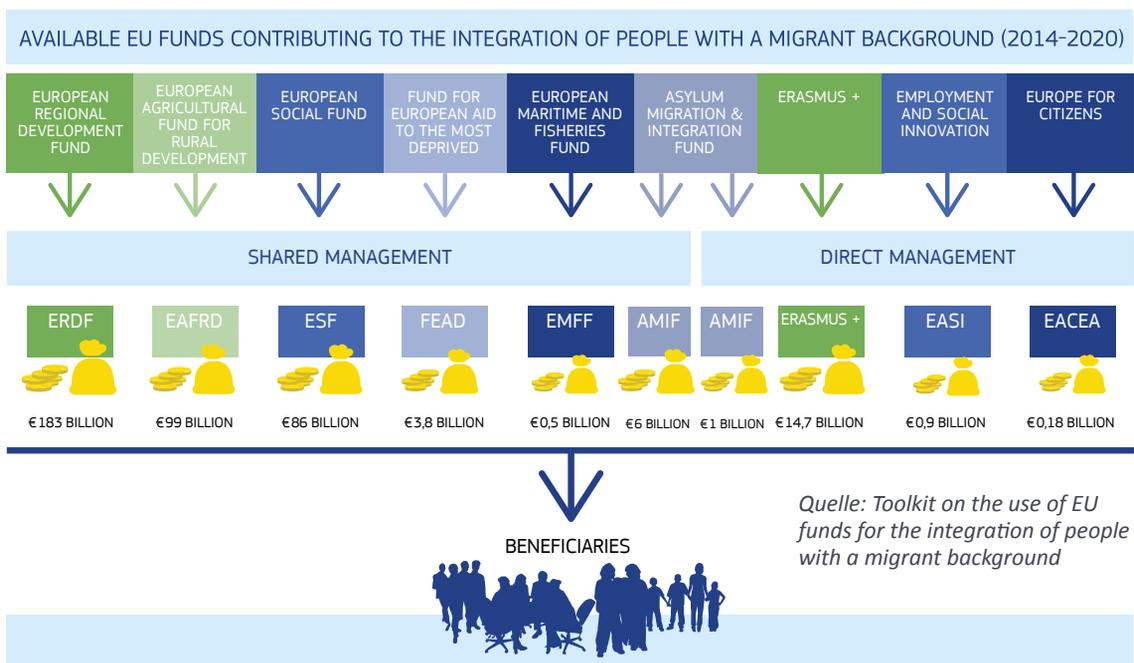
144 Siehe European Commission Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (2019), *The contribution of youth work in the context of migration and refugee matters. A practical toolbox for youth workers and recommendations for policymakers: results of the expert group set up under the European Union work plan for youth for 2016-2018* <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1bcaf566-6a29-11e9-9f05-01aa75ed71a1> (November 2019)

der Arbeit mit jungen Flüchtlingen und Migrant/innen¹⁴⁵, die unter anderem Vorschläge zur Stakeholder-Erfassung machen und konkrete Tipps für den Aufbau von sektorenübergreifenden Kooperationen beinhalten. Die Handlungsempfehlungen basieren größtenteils auf den Beiträgen von Vertreter/innen unterschiedlicher Policy-Felder aus mehreren Mitgliedsstaaten, die an einem Seminar teilnahmen, dessen Ziel es war – im Kontext der Integration von jungen Migrant/innen und Flüchtlingen – sektorenübergreifende Brücken zu bauen¹⁴⁶.

EU-Programme zur Förderung von Integrationsmaßnahmen von Jugendlichen

Seit dem Jahr 2015 kann festgestellt werden, dass die meisten EU-Programme und Fördermittel, die Jugendliche als ihre Zielgruppe definieren, einen Teil ihrer Förderungen für Integrationszwecke und zur Förderung des sozialen Zusammenhalts zur Verfügung stellen¹⁴⁷.

EU-Mittel für den Integrationsbereich im derzeitigen Haushaltsbudget (2014-2020) sind generell unter folgenden Förderprogrammen abzuholen:



145 Siehe EU-CoE Youth Partnership (2019), a.a.O.

146 Siehe BRIDGES TO NEW BEGINNINGS: Developing synergies between different sectors supporting the inclusion, human rights and participation of young refugees and migrants <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/-seminar-on-the-role-of-the-youth-sector-in-supporting-young-refugees> (November 2019)

147 EU-CoE Youth Partnership (2019), a.a.O., S. 7

Für den Jugendbereich ist Erasmus+ das wichtigste Förderprogramm. Dabei sind 400 Millionen Euro für die Verbesserung der sozialen Inklusion durch Bildung in den Mitgliedsstaaten reserviert¹⁴⁸. Auf Basis der Rechtsgrundlage von Erasmus+ wurde eine *Strategie zu Inklusion und Diversität* entwickelt, um die Förderung der sozialen Eingliederung und Teilnahme von Menschen mit besonderen Bedürfnissen oder geringeren Chancen zu gewährleisten. Zu den Zielen der Strategie gehört unter anderem die Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Sektoren auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Erasmus+ sieht zur Erreichung dieser Ziele eine Reihe von Projekten dazu vor¹⁴⁹.

Der *Erasmus+ Programmleitfaden*¹⁵⁰ legt außerdem fest, welche Projektformate im Bereich Strategische Partnerschaften gefördert werden sollen, um die sektorenübergreifende Kooperation im Jugendbereich auszubauen. So wurde beispielsweise das Projekt *Becoming a Part of Europe* (2016-2019) über Erasmus+-Gelder finanziert. *Becoming a Part of Europe* bringt acht Nationalagenturen¹⁵¹ zusammen, um den Austausch und die Verbreitung guter Praxis zu fördern, sowie die Entwicklung neuer Ansätze und Methoden in der Jugendarbeit im Kontext der Integration von jungen Geflüchteten zu unterstützen. Neben einer Sammlung von 86 Beispielen verabschiedete das Projekt eine Reihe von Politikempfehlungen, in denen unter anderem gefordert wird, Modelle für die sektorenübergreifende Zusammenarbeit zu entwickeln, um jungen Migrant/innen und Geflüchteten eine ganzheitliche Unterstützung zu ermöglichen. Dazu müssten der Wert der Jugendarbeit anerkannt werden, sogenannte „One-Stop-Shops“ geschaffen werden und Netzwerke und Kooperation zwischen NGOs, der Jugendarbeit und nationalen und lokalen Behörden unterstützt und gefördert werden¹⁵².

Ein anderes Beispiel für ein Projekt in diesem Zusammenhang führte MOVIT-SI, die Nationalagentur Sloweniens, durch, indem sie im Rahmen von zwei Veranstaltungen im Jahr 2017 untersuchte, wie Erasmus+-Projekte am besten sektorenübergreifende Integrationsprojekte unterstützen können. Die Ergebnisse wurden in einem Handbuch¹⁵³ zusammengefasst.

148 Siehe COM(2019) 520 final, a.a.O.

149 Siehe Europäische Kommission, Generaldirektorat Bildung und Kultur (2015), Erasmus+ Strategie zu Inklusion und Diversität – im Jugendbereich https://www.jugendfuereuropa.de/download/doctrine/WebforumJFEWebsiteBundle:Publikation-file-3719/Incl_Div_Strat_DE.pdf (November 2019)

150 Siehe European Commission (2019), Erasmus+ Programme Guide 2020 https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/erasmus-programme-guide-2020_en

151 Nationalagenturen nennt man die nationalen Erasmus+-Büros, die die Kommission, die Exekutivagentur und die lokalen Behörden bei der Umsetzung des Programms unterstützen.

152 Siehe BpE: *Becoming a part of Europe: Politikempfehlungen* http://bpe-project.eu/media/1601/movit_bpe_report_de_04_confirmed.pdf (November 2019)

153 Siehe Movit (2017), *Guidebook for firestarters and daredevils* http://www.movit.si/fileadmin/movit/0ZAVOD/Publikacije/Tematske/Guidebook_for_firestarters_and_daredevils_new_apr_18.pdf (November 2019)

Unter Erasmus+ wird außerdem das *SALTO-Zentrum für Inklusion und kulturelle Vielfalt*¹⁵⁴ finanziert, das Schulungsinstrumente, Publikationen, Informationen und ähnliches für Einzelpersonen und Institutionen anbietet, die mit benachteiligten Jugendlichen arbeiten.

Eine starke Koordinierung der verschiedenen EU-Fördermittel wird in mehreren Dokumenten als wesentlich betrachtet. So fordert der *Aktionsplan zur Integration Drittstaatsangehöriger* die EU-Mitgliedsstaaten explizit auf, neben dem spezifischen Asyl, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), Gebrauch von anderen EU-Förderinstrumenten zu machen, um die Integration von Drittstaatsangehörigen zu unterstützen und Synergien zwischen den verschiedenen Politikfeldern und administrativen Ebenen zu schaffen¹⁵⁵.

Auch die *Erasmus+ Strategie zu Inklusion und Diversität* ersucht die Nationalagenturen, sich mit anderen Programmagenturen abzustimmen, um sektorenübergreifende Kooperationen im Integrationsbereich zu ermöglichen. Neben der gegebenenfalls separat geführten Erasmus+-Nationalagentur für den Bildungssektor sind auch die Abwicklungsbehörden des ESF relevante Partner.

Da die Mittel für den AMIF in der Finanzperiode 2014-2020 im Vergleich zur vorhergehenden Finanzperiode reduziert wurden, erstellte die Kommission Leitlinien, die den Mitgliedstaaten dabei helfen sollen, die strategische und koordinierte Verwendung der einschlägigen EU-Mittel zu verbessern.¹⁵⁶

Ein Toolkit zur Verwendung von EU-Mitteln¹⁵⁷ im Programmplanungszeitraum 2014-2020 soll die nationalen und regionalen Finanzierungsbehörden bei der Umsetzung von Integrationsstrategien für Menschen mit Migrationshintergrund unterstützen. Eine essentielle Rolle wird dabei den Verwaltungsagenturen der einzelnen EU-Förderprogramme und Fonds zugewiesen, da diese die verschiedenen Politikfelder miteinander zu verbinden vermögen und so eine ganzheitliche und integrierte Vorgehensweise entwickeln können, auch um die Verwendung von EU-Mitteln effizienter zu gestalten. Mitgliedsstaaten könnten außerdem erwägen, so beschrieben im Toolkit, eine zentrale Koordinierungsstelle für EU-Fördermittel einzurichten, die für die Angleichung verschiedener EU-Finanzierungen an den strategischen politischen Rahmen verantwortlich wäre. Um die Maßnahmen bestmöglich an die Bedürfnisse der Zielgruppe anzupassen, müsse der Multilevel-Governance-Ansatz Berücksichtigung finden und NGOs miteinbezogen werden.¹⁵⁸

154 Siehe <https://www.salto-youth.net/rc/inclusion/aboutinclusion/> (November 2019)

155 Siehe COM (2019) 520 final, a.a.O.

156 ibd

157 Siehe European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy (2018): Toolkit on the use of EU funds for the integration of people with a migrant background <https://ec.europa.eu/migrant-integration/library/doc/toolkit-on-the-use-of-eu-funds-for-the-integration-of-people-with-a-migrant-background> (November 2019)

158 ibd

Auch auf EU-Ebene wird versucht die einzelnen Förderprogramme besser miteinander zu verbinden: So traf sich das Thematic Network on Migrants 2018 in Helsinki, um darüber zu diskutieren, wie Synergien zwischen dem ESF und AMIF entwickelt werden können.¹⁵⁹

Einzelne Mitgliedsstaaten haben bereits Bemühungen im Bereich der Koordinierung von verschiedenen EU-Programmen im Integrationsbereich begonnen. So zum Beispiel Finnland, wo im Jahr 2016 eine Koordinierungsgruppe etabliert wurde, deren Aufgabe es ist, Synergien zwischen den für den Integrationsbereich relevanten Programmen zu entwickeln. Die Gruppe tauscht sich regelmäßig aus, koordiniert gemeinsame Ausschreibungen, organisiert Networking-Veranstaltungen auch auf regionaler Ebene und besucht Projekte. Dies führte zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Behörden einerseits und den unterschiedlichen Verwaltungsebenen andererseits. In Italien wurde zu Beginn des Programmplanungszeitraums ein integrierter Ansatz zwischen den Zielen und Maßnahmen von ESF, AMIF und nationalen Fonds in enger Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden festgelegt, um die Wirksamkeit der Integrationspolitik zu verbessern.¹⁶⁰

7.2 Relevante Ansätze sektorenübergreifender Kooperation im Bereich Jugendarbeit und Integration auf europäischer Ebene und in ausgesuchten EU-Ländern

Im Rahmen des Projektes fanden zwei Studienreisen nach Schweden, Deutschland (Nordrhein-Westfalen) und Belgien (Brüssel und Flandern) für österreichische Vertreter/innen nationaler und regionaler Behörden und Interessensvertretungen aus dem Jugendarbeits- und Integrationsbereich statt. Die beiden Studienreisen sollten den Teilnehmer/innen ermöglichen, Beispiele guter Praxis im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Feldern Jugendarbeit und Integration kennenzulernen.

Nachfolgend wird eine Auswahl an relevanten Beispielen von Kooperationsmechanismen aus den besuchten Ländern nach ihrer Vernetzungsart beschrieben. Unter vertikaler Zusammenarbeit werden hier Kooperationsformen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen beschrieben. Horizontale Kooperation bezieht sich auf sektorenübergreifende Vernetzung, die Zusammenarbeit mit externen Akteur/innen inkludiert unter anderem Partnerschaften mit NGOs, Elternnetzwerken und dem Privatsektor. Alle analysierten Beispiele haben allerdings sowohl horizontale als auch vertikale Kooperationselemente, die ineinandergreifen.

¹⁵⁹ Siehe European Commission (2019), How to develop better synergies between ESF and AMIF? Conclusions from the Helsinki meeting, <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/content/how-develop-better-synergies-between-esf-and-amif-conclusions-helsinki-meeting> (November 2019)

¹⁶⁰ ibd

7.2.1 Vertikale Kooperation: Überwindung von Verwaltungsebenen

Sowohl Integration als auch Jugendarbeit finden auf lokaler Ebene statt, daher spielt die Gemeinde als Koordinatorin der Integrationsbemühungen aller relevanter Akteur/innen eine besondere Rolle. Um strukturelle Voraussetzungen für die soziale Inklusion jugendlicher Migrant/innen und Flüchtlinge zu erreichen, vorhandene Ressourcen bestmöglich einzusetzen und einen holistischen Ansatz zu ermöglichen, braucht es aber auch Mechanismen, die eine Zusammenarbeit mit den anderen Verwaltungsebenen zulässt.

In Schweden gibt es mehrere Netzwerke auf regionaler und subregionaler Ebene, die sich regelmäßig bezüglich Maßnahmen und Strategien zur Integration von jungen Migrant/innen und Flüchtlingen austauschen. So trifft sich beispielsweise das *Netzwerk für Aufnahme und Integration* der Sub-Region Göteborg fünfmal jährlich, um aktuelle Themen zu besprechen, gemeinsame Herausforderungen anzugehen und Beispiele guter Praxis vorzustellen. Mitglieder des Netzwerks sind neben dem regionalen Arbeitsmarktservice, die regionalen Verwaltungsbehörden und alle 13 Gemeinden der Sub-Region.

Als etabliertes, sich regelmäßig treffendes Gremium mit Vertreter/innen aus allen Gemeinden der Sub-Region und den wichtigsten Behörden auf regionaler Ebene, ist das Netzwerk ein Ort, der den Austausch unter seinen Mitgliedern fördert und ein voneinander Lernen ermöglicht. Das Netzwerk ist auf Vertreter/innen von öffentlichen Behörden beschränkt.

Die sogenannten *Länsstyrelsen* repräsentieren in diesen Gremien die nationale Regierung auf regionaler Ebene. Jede Region hat eine *Länsstyrelse*, deren Aufgabe darin besteht, sicherzustellen, dass die parlamentarischen Entscheidungen und Regierungsbeschlüsse auf regionaler Ebene umgesetzt werden, was auch die Kooperation und Unterstützung von Jugendorganisationen einschließt.

Beispiele nationalstaatlicher schwedischer Institutionen, die auf lokaler Ebene wirken und die Integrationsbemühungen vor Ort unterstützen, sind die beiden Delegationen *Delegationen för unga till arbete (DUA)*¹⁶¹ und *Delegation mot segregation (DELMOS)*¹⁶². Beide Delegationen analysieren strukturelle Problematiken wie Arbeitslosigkeit unter jungen Migrant/innen und Geflüchteten bzw. Segregationstendenzen über Politikbereichsgrenzen hinweg und helfen den Gemeinden, diese zu überwinden, ohne jedoch die Verantwortung zur Lösung des Problems zu übernehmen. Diese Delegationen sind unabhängige Regierungsbehörden, stehen jedoch in engem Dialog mit den Ministerien.

161 Siehe <https://www.dua.se> (November 2019)

162 Siehe <https://www.delmos.se> (November 2019)

DUA hat die Aufgabe, die Auswirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf lokaler Ebene zu verstärken, indem sie die bestehende Zusammenarbeit zwischen den Kommunen, der schwedischen Arbeitsverwaltung und anderen relevanten Akteur/innen fördert und gemeinsam mit den Gemeinden neue Formen der Zusammenarbeit entwickelt.

DELMOS ist dafür verantwortlich, das langfristige Reformprogramm der Regierung zur Reduzierung gesellschaftlicher Segregation, gemeinsam mit den auserwählten Gemeinden, den Regionen und nationalen Behörden, sowie der Zivilgesellschaft, der Forschung und anderen relevanten Stakeholdern umzusetzen. Basierend auf einer landesweiten Studie zum Thema Segregation wurden 32 Gemeinden ausgewählt und staatliche Finanzhilfen zur Bekämpfung und Reduktion von Segregationsfaktoren in diesen Gemeinden bereitgestellt.

Die langfristige Perspektive, die durch die *Strategie zur Bekämpfung von Segregation* in den schwedischen Gemeinden gegeben ist und der problemfokussierte Ansatz, mit dem die beiden Delegationen arbeiten, erlauben eine holistische Herangehensweise, um die Herausforderungen Jugendarbeitslosigkeit unter jungen Migrant/innen und Geflüchteten bzw. Segregation zu lösen. Die nationale Präsenz in den Gemeinden vor Ort führt dabei zu größerem Vertrauen zwischen den beiden Verwaltungsebenen.

Die Existenz und das Fortleben der beiden Delegationen ist allerdings stark abhängig vom aktuellen politischen Klima, da beide Institutionen gesetzlich nicht verankert sind. Wobei DUA als Institution mit sowohl einer politisch besetzten als auch mit einer verwaltungsbasierten Organisation besser etabliert ist als die Anti-Segregationsdelegation.

DUA ist einerseits eine Delegation mit einem Vorsitzenden aus der Politik, Vertreter/innen diverser Regierungsbehörden, dem Schwedischen Verband der Gemeinden und Regionen (SKL), Sozialpartnern, der Zivilgesellschaft und Unternehmen. Auf der anderen Seite ist DUA ein Büro mit einem Büroleiter und hochrangigen Beamten/innen, dem Arbeitsmarktservice, Gemeinden, Vertreter/innen aus dem Jugendbereich und der Verwaltung. Die Delegation trifft sich ungefähr vier- bis fünfmal im Jahr.

Die Sensibilisierung der Kommunen im Vorfeld der Einrichtung solcher Delegationen ist essentiell, um ein Buy-in der Gemeinden zu gewährleisten. Im Falle von DUA tourte der zuständige Minister für Arbeit durch die Gemeinden und bewarb die Rolle von DUA als treibende Kraft hinter allen Partner/innen.

Auch in Deutschland implementieren Bund und Länder Programme im Bereich der Integration von jungen Migrant/innen und Geflüchteten, die lokal wirken. Das Programm *Willkommen bei Freunden*¹⁶³ lief zwischen 2015-2018 mit dem Ziel gemeinsam mit haupt- und ehrenamtlichen

163 Siehe <https://www.dkjs.de/themen/alle-programme/willkommen-bei-freunden/> (November 2019)

Akteur/innen Bündnisse für junge Flüchtlinge auf Kreis- und Gemeindeebene zu unterstützen, um diesen den Zugang zu Bildung und gesellschaftlicher Teilhabe zu ermöglichen.

Willkommen bei Freunden stellte keine Mittel für neue Projekte bereit, sondern versuchte, bestehende Strukturen beim Aufbau von Netzwerken zu unterstützen. Aktivitäten inkludierten unter anderem die Beratung von Städten und Landkreisen, um geflüchteten Kindern und Jugendlichen Zugänge zur Bildung und gesellschaftlichen Teilhabe zu ermöglichen, eine Sammlung von Beispielen guter Praxis und die Entwicklung einer Toolbox¹⁶⁴, die verschiedene Instrumente beinhaltet, die Gemeinden bei der Integration geflüchteter Kinder, Jugendlicher und ihrer Familien unterstützen.

Andere vom Bund finanzierte Programme inkludieren die *Jugendmigrationsdienste (JMD)*¹⁶⁵. Die JMD unterstützen junge Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 12 bis 27 Jahren bei ihrem Integrationsprozess in Deutschland und dienen diesen als Anlaufstelle für alle Integrationsbelange. Derzeit gibt es bundesweit 456 Zentren. Sie alle berichten an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Ihr Pendant, der *Migrationsberatungsdienst für erwachsene Zuwanderer (MBE)*¹⁶⁶, unterstützt alle Menschen mit Migrationshintergrund, die älter als 27 Jahre alt sind und untersteht dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Es gibt vier freie Trägerschaften, die als Anbieter der Jugendmigrationsdienste fungieren. Als auf lokaler Ebene tätige Vertretung der Bundesverwaltung sind die JMD in verschiedenen lokalen Arbeitsgruppen präsentiert.

Eine Herausforderung in Nordrhein-Westfalen besteht darin, dass die vielen Förderprogramme im Integrationsbereich von verschiedenen Ministerien finanziert werden und die Kommunikation laut einem Gesprächspartner zwischen diesen nicht immer optimal abläuft. So ist das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) für die lokalen Bildungskoordinator/innen zuständig. Die *Integrationsagenturen*¹⁶⁷ fallen unter die Verantwortung der Staatssekretärin für Integrationsfragen im Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI), genauso wie die Kommunalen Integrationszentren, die allerdings zu einem Teil auch in dem Kompetenzfeld des regionalen Bildungsministeriums liegen. Das regionale Arbeitsministerium ist für die Programme *Einwanderung Gestalten NRW*¹⁶⁸ und *Gemeinsam Klappt's*¹⁶⁹ verantwortlich. Das BMFSFJ finanziert wiederum die Programme

164 Siehe <https://www.dkjs.de/themen/alle-programme/willkommen-bei-freunden/> (November 2019)

165 Siehe <https://www.jugendmigrationsdienste.de/> (November 2019)

166 Siehe <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/migrationsberatung/migrationsberatung-node.html> (November 2019)

167 Siehe <https://www.mkffi.nrw/integrationsagenturen> (November 2019)

168 Siehe <https://www.mkffi.nrw/zwoelf-modellkommunen-machen-mit-bei-dem-landesprogramm-einwanderung-gestalten-nrw> (November 2019)

169 Siehe http://www.jugendsozialarbeit.info/jsa/lagkjsnrw/web.nsf/id/li_gemeinsam0918.html (November 2019)

Willkommen bei Freunden und *Jugend Stärken*¹⁷⁰. Diese Programme fokussieren alle auf den Aufbau von Netzwerken zwischen bestehenden Strukturen. Finanziert werden z.B. die Beratung von Städten und Landkreisen, die Sammlung von Beispielen guter Praxis und die Entwicklung von Toolboxes. Die Jugendämter werden aus den jeweiligen Gemeindebudgets finanziert mit Unterstützung des Landschaftsverbandes.

7.2.2 Horizontale Kooperation:

Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen

Politischer Wille

Dass die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Sektoren im Bereich der Jugendarbeit und Integration abhängig vom politischen Willen einer Gemeinde ist, lässt sich auch in den beiden Städten Mechelen (Belgien, Flandern) und Wuppertal (Deutschland, Nordrhein-Westfalen) erkennen. In Mechelen war der europaweit bekannte Bürgermeister Bert Somers die treibende Kraft hinter dem Integrationsansatz und in Wuppertal half ein politischer Konsens der Parteien, Integration als Chance zu begreifen, um die anschließenden Maßnahmen durchzusetzen.

Integrationsverständnis

Ein breites Integrationsverständnis, das Inklusion in den Fokus stellt, lässt sich am Projekt *Gemeinsam im Quartier*¹⁷¹ der Stadt Wuppertal erkennen. Der Integrationsansatz der Stadt fokussiert sich auf alle Einwohner/innen, die in einer Nachbarschaft leben, unabhängig ob sie Migrationshintergrund haben oder nicht. Das Projekt bringt Projektmanager/innen aus dem Integrations- und aus dem Jugendbereich zusammen und bezieht auch andere Akteur/innen auf lokaler Nachbarschaftsebene mit ein, um mit maßgeschneiderten Projekten den besonderen Herausforderungen vor Ort zu begegnen. Koordiniert wird das Projekt durch das Kommunale Integrationszentrum im Ressort Zuwanderung und Integration und durch das Jugendamt. Ziel aller niederschweligen Projekte, die im Rahmen von *Gemeinsam im Quartier* durchgeführt werden, ist es soziale Kohäsion zu fördern und in Zusammenarbeit mit relevanten Akteur/innen das Weiterkommen des Stadtteils und dessen Einwohner/innen zu unterstützen.

Finanzierung

Die Bereitstellung von Fördermitteln für Integrationsprogramme ist nicht alleine von der Höhe der jeweiligen Gemeindehaushalte abhängig. Innovative Ansätze zur Einsparung im Integrationsbereich bzw. die Abholung von EU-Mitteln bieten zwei konkrete Möglichkeiten,

170 Siehe <https://www.jugend-staerken.de/> (November 2019)

171 Siehe <https://www.wuppertal.de/presse/meldungen/meldungen-2019/april19/integration-quartier.php> (November 2019)

Integrationsmaßnahmen für junge Migrant/innen und Geflüchtete zu finanzieren. Die Stadt Mechelen stellte beispielsweise zwei Mitarbeiter/innen ab, um Finanzierungen für den Integrationssektor aufzutreiben. Wuppertal konnte durch die Schaffung von Synergien zwischen dem Migrations- und Integrationsbereich und durch die Auslagerung der Unterbringung in private Unterkünfte, Gelder für den Integrationsbereich erwirtschaften.

Kooperation zwischen regulatorischen und sozialen Bereichen

Die Kooperation und Koordinierung zwischen sogenannten „harten“ und „weichen“ Sektoren (Sicherheit, Migration vs. Integration, Soziales, Jugend) war in den beiden Städten erfolgsversprechend. In Mechelen wurde durch eine Reihe an Maßnahmen zunächst der Sicherheitsbereich ausgebaut (Aufstockung der Polizei, Installierung von Kameras etc.). Danach wurde stark in die Jugendarbeit und in Sozialdienste investiert. Um die strukturellen Veränderungen im Bereich der internen und externen Kooperation mit möglichst geringem Widerstand voranzutreiben, wurden Sensibilisierungsaktivitäten für die wichtigsten Akteur/innen begleitend durchgeführt.

Nordrhein-Westfalen begann seinen Reorganisationsprozess im Integrationssektor bereits im Jahr 2002. Um die beiden Bereiche Migration und Integration zusammenzuführen, kreierte die Stadt Wuppertal das Ressort „Migration und Integration“. Die Arbeit der beiden Sektoren ist von sehr unterschiedlicher Natur, da der Migrationsbereich regulatorisch wirkt, während Integration eine vorrangig soziale Funktion hat. Die Zusammenführung der beiden Bereiche funktionierte dennoch, da die Voraussetzungen dafür vorab geschaffen wurden, indem zunächst eine engere Zusammenarbeit angestrebt wurde, bevor ein gemeinsames Gebäude bezogen wurde und die Bereiche schlussendlich in einem gemeinsamen Ressort zusammengelegt wurden. Weitere Städte in Nordrhein-Westfalen folgen derzeit dem Beispiel Wuppertals, um die beiden Bereiche auch in ihren Verwaltungssystemen zu kombinieren.

One-Stop-Shop

Die Bündelung von Ressourcen wird in Wuppertal im Rahmen von einem One-Stop-Shop gefördert. In Wuppertal nimmt das Kommunale Integrationszentrum Wuppertal seine Koordinierungsrolle in Integrationsbelangen besonders stark wahr. Trotz finanziellen Schwierigkeiten investiert die Stadt viel in den Integrationsbereich und hat mit mehr als 70 Mitarbeiter/innen das größte Kommunale Integrationszentrum Nordrhein-Westfalens aufgebaut. Die Aufgaben des Kommunalen Integrationszentrums inkludieren im Querschnittskontext die Zusammenarbeit mit Migrant/innenselbstorganisationen (MSO), Beratung und Unterstützung von Regelfachdiensten zur migrationsgesellschaftlichen Öffnung, Fortbildungen, Qualifizierungen für Fachkräfte und Multiplikatoren/innen, Antirassismusinitiativen und die Förderung des Ehrenamtes in der Flüchtlingsarbeit. Die Partner sind sehr vielfältig. Es gibt regelmäßigen Austausch im Arbeitskreis Migration mit allen Migrationsdiensten der Wohlfahrtsverbände, mit den Sprachschulen und

dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, mit den MSO, zwischen den Teams vom Ressort Zuwanderung und Integration und dem Jobcenter im Haus der Integration, in der Bündniskerngruppe zur beruflichen Integration von Jugendlichen, im Quartier in Integrationsnetzwerken, in Gremien mit dem Jugendamt und in Projektlenkungsgruppen.

Eine Landeskoordinierungsstelle¹⁷² unterstützt alle Kommunalen Integrationszentren, um den internen Austausch der Kommunalen Integrationszentren zu fördern und Wissenstransfer zu ermöglichen.

Vertragliche Partnerschaften

Die schwedische Delegation DUA setzt auf vertragliche Partnerschaften, um die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und lokalen Arbeitsmarktstellen zu unterstützen. DUA-Mitarbeiter/innen haben sich mit allen Gemeinden und Arbeitsmarktstellen mehrmals getroffen, damit die Ressourcen der relevanten Stakeholder vor Ort gebündelt und optimal eingesetzt werden können. Mithilfe einer Toolbox, die in Kooperation mit den betroffenen Akteur/innen entwickelt wurde, arbeitete DUA die vertraglichen Partnerschaften aus, die eine Liste mit Aktivitäten sowie eine Struktur für zukünftige Kooperationen beinhalten. Bei erfolgreichem Abschluss einer solchen vertraglichen Partnerschaft erhielten die Gemeinden Zuschüsse für die Durchführung ihrer Aktivitäten. Innerhalb von drei Monaten gelang es DUA, solche lokalen Verträge mit allen schwedischen Gemeinden abzuschließen.

Staatliche Zuschüsse für einzelne Gemeinden zur Durchführung von Modellprogrammen erweisen sich als effektiv, da die teilnehmenden Gemeinden so die Möglichkeit bekommen, neue Methoden auszuprobieren.

Case Management

Einige Programme setzen auf Case Management, entweder um systematische Herausforderungen zu erkennen und dadurch Optimierungsprozesse einzuleiten (siehe zum Beispiel das Landesprogramm *Einwanderungen Gestalten*) oder um die Zielgruppe (junge Migrant/innen und Geflüchtete) individuell zu unterstützen (siehe hierfür zum Beispiel die schwedischen Koordinierungsbehörden *Insjöriket* oder die deutschen *Jugendmigrationsdienste*). Die strategische sektorenübergreifende Vernetzung steht bei allen Programmen im Vordergrund.

Die Stadt Wuppertal nutzte die ihnen im Rahmen von *Einwanderung Gestalten* zugewiesenen Mittel, um den Integrationssektor auf verschiedenen Ebenen strategisch mit der Jugendarbeit zu verknüpfen. Das kommunale Integrationszentrum entwickelte dabei gemeinsam mit der Jugendabteilung der Stadt und anderen Kooperationspartner/innen, Integrationsketten für Flüchtlingsfamilien, angefangen von ihrer Ankunft bis zu ihrem späteren Alltag in ihren zukünftigen Nachbarschaften.

172 Siehe <https://kommunale-integrationszentren-nrw.de/> (November 2019)

Die schwedischen Koordinierungsbehörden (*Insjöriktet*) bestehen aus Vertreter/innen des Arbeitsmarktservice, der nationalen Sozialversicherung, den Regionen und den Gemeinden. Mit dem Ziel Arbeitslosigkeit und Krankenstände zu reduzieren und ein koordiniertes Vorgehen der einzelnen Behörden zu ermöglichen, besprechen diese individuelle Fälle bei regelmäßigen Treffen. Das Programm *Premiär*, das von der Koordinierungsbehörde der umliegenden Gemeinden von Göteborg (Mölndal, Härryda, Partille, Lerum und Alingsås) organisiert wird, fokussiert sich speziell auf die Herausforderungen junger Migrant/innen und Geflüchteter (siehe mehr dazu unten).

Auch die JMD arbeiten individuelle Integrationspläne mit ihren Klient/innen aus und greifen dabei auf ein breites Netzwerk zurück, das unter anderem auch Sprachkurseangebote und Schulen inkludiert. Mit ihren Partner/innen schließen die JMD Kooperationsabkommen ab.

Kooperation mit Schulen

Das Programm *Respekt Coaches*¹⁷³ ist ein gemeinsames Projekt zwischen den lokalen JMD und allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, finanziert vom deutschen Innenministerium. *Respekt Coaches* zielt darauf ab, religiös motivierter Radikalisierung vorzubeugen und findet an 166 Schulen in Deutschland statt. Verschiedene andere relevante Akteur/innen werden ebenfalls in das Programm miteinbezogen. Durch Programme wie *Respekt Coaches* werden oftmals auch andere Herausforderungen erst sichtbar. Im Falle von *Respekt Coaches* offenbarte sich ein Bedarf an Sozialarbeiter/innen an manchen Schulen.

In Flandern ist der Verein *J@M*, der durch die Stadt Mechelen finanziert wird, eine Art Brückenbauer zwischen dem Jugendarbeitsbereich, benachteiligten Kindern und Jugendlichen und anderen Akteur/innen, wie zum Beispiel den Schulen vor Ort. Die NGO *Groep INTRO* organisiert in Zusammenarbeit mit Mechelen's OKAN-Schulen¹⁷⁴ wöchentliche Nachmittagsaktivitäten für Neuzugewanderte und geflüchtete Jugendliche zwischen 12 und 18 Jahren. Dabei können die Jugendlichen unverbindlich verschiedene Angebote von Jugendorganisationen kennenlernen. Der niederschwellige Zugang des Programms ermöglicht es Jugendliche zu erreichen, die sonst mutmaßlich nicht in Kontakt mit klassischen Jugendorganisationen kommen würden.

173 Siehe <https://www.jmd-respekt-coaches.de/> (November 2019)

174 OKAN-Schulen (*Onthaalklassen voor Anderstalige Nieuwkomers*), sind Schulen speziell für 12-18-Jährige Jugendliche, die kürzer als ein Jahr in Flandern gelebt haben und deren Niederländischkenntnisse nicht ausreichen, um dem Regelunterricht folgen zu können. Mit intensiven Sprachkursen, aber auch Informatik- und Mathematikunterricht und einem Fokus auf die Förderung von sozialen Kompetenzen werden sie auf die reguläre Sekundarstufe vorbereitet.

Stärkung der Rolle des Jugendsektors im Integrationsprozess

Das Landesprogramm *Werte Vermittlung, Demokratiebildung und Prävention sexualisierter Gewalt in der und durch die Jugendhilfe*¹⁷⁵ ist das regionale Nachfolgeprogramm von Willkommen bei Freunden in Nordrhein-Westfalen. Es erlaubt dem Jugendsektor, sich als treibende Integrationskraft zu beweisen. Mit dem durch Landesmittel ermöglichten Förderprogramm werden gezielt öffentliche Träger der Jugendhilfe unterstützt, pädagogische Konzepte zur Arbeit mit jungen geflüchteten Menschen in der Kommune oder auf Kreisebene zu erstellen bzw. weiterzuentwickeln. Dabei geht es vor allem um die Planung und Umsetzung inter- und intrakommunaler Vernetzung zur Gestaltung des Gesamtvorhabens. Da die Zielgruppe explizit alle Jugendliche einer Gemeinde bzw. eines Landkreises einschließt, hat das Programm einen stark inklusiven Charakter.

Eine erste Evaluierung des im Oktober 2017 gestarteten Programms zeigte, dass innerhalb der teilnehmenden Gemeinden die Zusammenarbeit zwischen dem Jugendsektor, dem Bildungsbüro, dem Kommunalen Integrationszentrum, dem Gesundheitsamt und der freien Träger verbessert werden konnte und sich neue Arbeitsgemeinschaften gebildet hatten. Sowohl Fachkräfte als auch ehrenamtlich Tätige im Feld begannen lokale Strukturen und ihre eigenen Arbeitsmethoden zu hinterfragen. Durch die federführende Entwicklung kommunaler Integrationsstrategien konnten die Akteur/innen des lokalen Jugendsektors außerdem ihre Position als ernstzunehmende Player im Integrationsprozess junger Migrant/innen und Flüchtlinge stärken.

Transfer

Um funktionierende Strukturen im Bereich der sektorenübergreifenden Zusammenarbeit zu bewerben, sammelt die schwedische DUA bei ihren jährlichen Treffen mit den Gemeinden und lokalen Arbeitsmarktservicestellen Beispiele guter Praxis. Außerdem werden eigene Konferenzen mit dem Ziel Austausch und Wissenstransfer zu forcieren, organisiert. Auf der Homepage der Delegation gibt es die Möglichkeit für Gemeinden erfolgreiche Initiativen zu veröffentlichen.

7.2.3 Zusammenarbeit mit externen Akteur/innen

Junge Migrant/innen und Geflüchtete kommen im Laufe ihres Integrationsprozesses mit einer Vielzahl an unterschiedlichen Akteur/innen in Berührung, deren Ziel es ist, diesen Integrationsprozess auf die eine oder andere Weise zu unterstützen. Da diese Akteur/innen nicht immer nur offizielle Behörden sind, sondern auch NGOs, Freiwillige oder den Privatsektor einschließen, ist es essentiell externe Akteur/innen in existierende Netzwerke miteinzubeziehen, zumal diese oftmals auch eher als Bezugspersonen wahrgenommen werden und weniger als Vertreter/innen von diversen Ämtern.

¹⁷⁵ Siehe https://www.lvr.de/de/nav_main/jugend_2/jugendfoerderung/finanziellefoerderung/wertevermittlung_und_praevention/inhaltsseite_32.jsp (November 2019)

Privatsektor

Der Privatsektor ist als Arbeitgeber ein wichtiger Partner im Integrationsprozess junger Migrant/innen und Flüchtlinge. Unternehmen sind daran interessiert, sich an Integrationsprojekten zu beteiligen, entweder, weil sie auf der Suche nach qualifizierten Mitarbeiter/innen sind oder weil sie im Rahmen ihrer CSR-Aktivitäten junge Migrant/innen und Geflüchtete unterstützen wollen.

Das Projekt *Premiär* in Göteborg kooperiert mit einem privaten Unternehmen, um die Projektteilnehmer/innen dabei zu unterstützen, ihren Weg in die schwedische Gesellschaft zu finden. *Premiär* ist ein Projekt der schwedischen Koordinierungsbehörde *Insjöriktet*. Alle im Projekt involvierten Mitarbeiter/innen sind entweder bei dem Arbeitsmarktservice oder der nationalen Sozialversicherung angestellt. Zielgruppe sind 20- bis 29-jährige Jugendliche, die Schwierigkeiten haben, sich in die Gesellschaft einzubringen.

Als Personalvermittlung besteht die Rolle des Unternehmens *Business Performance AB* im Projekt darin, auf das eigene Netzwerk zurückzugreifen und die Teilnehmer/innen mit relevanten Unternehmen in Verbindung zu bringen. Dabei unterstützt *Business Performance AB* die Teilnehmer/innen bei der Vorbereitung auf Jobinterviews, organisiert Studienbesuche in Unternehmen, um Interesse für ein bestimmtes Berufsfeld zu wecken, und fungiert als Bindeglied zwischen Unternehmen und Teilnehmer/innen. *Premiär* erlaubt es, die spezifischen Einzelsituationen der Teilnehmer/innen im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes zu analysieren und zu verbessern.

Blaulichtorganisationen

In vielen Ländern gestaltet sich das Verhältnis zwischen Bürger/innen und uniformierten Beamt/innen schwierig. Vor allem Menschen, die aus ihrem Land fliehen mussten, haben nicht immer nur positive Erfahrungen mit der Polizei gemacht. Um Vertrauen in die Blaulichtorganisationen zu schaffen, führt das schwedische Programm *Men Behind Uniforms* einen zehnwöchigen Kurs für 15- bis 20-Jährige durch, in dem die Teilnehmer/innen die Arbeit der Organisationen kennenlernen. Die am Programm beteiligten Organisationen sind die Polizei, die Feuerwehr, der Rettungsdienst, eine Sicherheitsfirma, Fahrkarteninspektor/innen für Straßenbahnen sowie Busfahrer/innen. Sie planen gemeinsam mit den für das Projekt zuständigen Jugendarbeiter/innen und den sogenannten „Botschafter/innen“ des Programms (ehemalige Teilnehmer/innen) die Inhalte des Kurses und führen diese auch zusammen aus. Teilnehmende Uniformträger/innen mit Migrationshintergrund haben dabei eine besondere Vorbildwirkung.

Vernetzungstreffen

Veranstaltungen, die explizit der Vernetzung dienen, können auch ihren Beitrag zur Förderung des Vertrauens zwischen einzelnen Bereichen leisten und zu mehr Verständnis und zukünftige

Partnerschaften führen. Die Integrationsbehörde der Region Flandern organisiert regelmäßig Vernetzungstage mit Stakeholdern anderer Politikbereiche. Um die Zusammenarbeit zwischen der Jugendarbeit und dem Integrationssektor zu verbessern, wurde kürzlich ein solcher Vernetzungstag für die Stakeholder der beiden Bereiche ausgerichtet.

Wohnungsmarkt

Auch die Zusammenarbeit mit dem Wohnungsmarkt ist wichtig, um Segregation zu verhindern. Bezüglich der Unterbringung von Geflüchteten arbeitet die Stadt Wuppertal eng mit der Wohnungswirtschaft zusammen und hat sich von Anfang an um eine dezentrale Unterbringung der Flüchtlinge bemüht.

Ehrenamtliche

Eine große Rolle im Kontext der Integration junger Migrant/innen und Geflüchteter spielt auch die Zusammenarbeit mit den zahlreichen Ehrenamtlichen, die diesen Bereich in unterschiedlichen Funktionen unterstützen. Um die Gruppe der Freiwilligen als Akteur/innen der Integrationsarbeit miteinzubeziehen, pflegt die Stadt Wuppertal ihre Beziehung zu den zahlreichen Flüchtlingsinitiativen und organisiert regelmäßig Aktivitäten wie gemeinsame Mahlzeiten. Mit der Ankunft großer Flüchtlingsgruppen nach Wuppertal im Jahr 2015 brauchten die Freiwilligen eine/n Ansprechpartner/in innerhalb der Stadtverwaltung. Das Land Nordrhein-Westfalen hat zur Unterstützung der Flüchtlingsarbeit, die Förderung des Ehrenamtes in den Fokus genommen und diesbezüglich zusätzliche Mittel und Personal für die Kommunalen Integrationszentren bereitgestellt. Dadurch konnte das Kommunale Integrationszentrum der Stadt im Jahr 2016 die Abteilung „Freiwillige und Projekte“ aufbauen, die die Zusammenarbeit mit den ehrenamtlich Engagierten der Stadt organisiert.

Elternarbeit

Die Bedeutung der Elternarbeit in der Jugendarbeit ist ein regelmäßig diskutiertes Thema. Im Rahmen von integrationsfördernden Maßnahmen für junge Migrant/innen und Flüchtlinge wird die Zusammenarbeit mit den Eltern oftmals mitgedacht. Die deutschen JMD zum Beispiel definieren die Eltern ihrer Klient/innen als Teil ihrer Zielgruppe. Das Land Nordrhein-Westfalen arbeitet eng zusammen mit dem *Elternnetzwerk NRW*¹⁷⁶, einem Zusammenschluss aus Elternvereinen und Institutionen von Eltern mit Zuwanderungsgeschichte aus unterschiedlichen Herkunftsländern. Und auch die flämische Organisation *J@M* investiert in organisierte Elternarbeit.

¹⁷⁶ Siehe <https://www.elternnetzwerk-nrw.de/> (November 2019)

8. Zusammenfassung

8.1 Governance-Strukturen in den Projektbundesländern

Die föderale Verfassung Österreichs und die Ansiedlung wesentlicher Entscheidungskompetenzen sowie der politischen und finanziellen Verantwortung im Jugend- sowie im Integrationsbereich bei den Bundesländern charakterisiert die Governance-Struktur der beiden Bereiche. Die Jugend- und Integrationspolitik und die sektorenübergreifende Kooperation zwischen den beiden Politikfeldern kann nur bei ausreichender Berücksichtigung der Länderspezifika adäquat analysiert und verstanden werden kann.

In allen vier Projektbundesländern finden sich historisch gewachsene Akteurs- und Verwaltungsstrukturen in den Themenfeldern Jugend und Integration, deren Referenzraum im Wesentlichen auf das jeweilige Bundesland eingeschränkt ist – bundesländerübergreifende Projekte sind selten. Die Kooperation der Einrichtungen der Bundesländer mit den regionalen Ämtern der relevanten Bundesbehörden und -einrichtungen (z.B. Polizei, Arbeitsmarktservice, Kinder- und Jugendanwaltschaft, Österreichischer Integrationsfonds) ist in allen Projektbundesländern gut etabliert, allerdings findet sich auch hier keine Kooperation über die Bundesländergrenzen hinweg.

In Bezug auf die regionale Governance der Politikfelder lassen sich vier teilweise deutlich unterschiedliche Zugänge finden. Diese Unterschiede sind ein Beleg für die pfadabhängige Entwicklung der Governance-Strukturen auf Bundesländerebene. Es ist daher davon auszugehen, dass auch in den anderen, nicht in dieses Projekt eingebundenen Bundesländern länderspezifische Formen des Umgangs mit Jugend- und Integrationspolitik entstanden sind.

- Vorarlberg war bereits in den 1980ern ein Vorreiter bei der Entwicklung von Public-Private-Partnerships und griff auch in der Integrationspolitik auf dieses Modell zurück. Mit der Gründung der Projektstelle „okay.zusammenleben“ entstand eine ausgelagerte Kompetenz- und Entwicklungsplattform und ein Modell der indirekten Steuerung durch die Einbindung von Gemeinden und NGOs im Integrationsbereich. Auch im Jugendbereich waren zivilgesellschaftliche Akteur/innen und Plattformen zentrale Akteur/innen. Mit der Entwicklung und Evaluierung eines Integrationsleitbildes und der Ausweitung der Koordinationsplattformen auf Gemeindeebene nach den Flüchtlingsbewegungen 2015 ff. wurde das bestehende Kooperationsmodell zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft festgeschrieben und in der Folge weiter ausgebaut. Die damit verbundene Einbindung von Expert/innen und professionellen Stakeholdern in die Entscheidungsfindung ist ein gutes Beispiel für ein etabliertes Modell der indirekten Kontextsteuerung, das die zuständigen Verwaltungseinheiten mit Akteur/innen aus der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft verbindet und diese befähigt, die von staatlichen Seiten übertragenen Steuerungsaufgaben zu übernehmen.

- In dem ebenso bevölkerungsmäßig kleinen Bundesland Salzburg finden sich einige Ähnlichkeiten zu Vorarlberg. Hier war vor allem die Jugendarbeit von zivilgesellschaftlichem Engagement geprägt und bildete ein dichtes regionales Netzwerk von Jugendeinrichtungen aus. Ein Spezifikum ist jedoch die Ansiedlung beider Themen bei einer Abteilung der Landesregierung, was auf Landesebene die sektorenübergreifende Zusammenarbeit sichert. Anders als in Vorarlberg, wo der Integrationsbereich als Entwicklungstreiber identifiziert werden kann, ist in Salzburg der Jugendbereich der Motor für innovative Integrationsarbeit. So wie in Vorarlberg baut auch die Kooperation der Bereiche in Salzburg stark auf persönliche Kenntnis der Akteur/innen auf, die Übersichtlichkeit des Landes und der Akteur/innen erlaubt kurze Kommunikationswege und eine weitgehende informelle Organisation der Kooperation. Damit verbunden ist ein die regionale Bevölkerung einbindender, partizipativer Bottom-up-Zugang zur Politikentwicklung, der vor allem die Polarisierung der Gesellschaft bekämpfen will, wie er auch in den Dokumenten zum „Salzburger Weg der Integration“ zum Ausdruck kommt.
- Das Land Oberösterreich ist ein großes Flächenbundesland und nach Wien und Niederösterreich das Bundesland mit der drittgrößten Bevölkerung. Aufgrund seiner Größe ist eine stark informelle Kooperation von einander persönlich bekannten Akteur/innen, die die Jugend- und Integrationsgovernance in Salzburg und Vorarlberg kennzeichnen, hier nicht möglich.

In Oberösterreich ist der Integrationsbereich auf Landes- und regionaler Ebene hoch durchstrukturiert, die Einbindung der Akteur/innen ist durch die Etablierung von Integrationsgremien auf Landes-, Bezirks- und Gemeindeebene hoch formalisiert, der Politikzugang entspricht einem managementorientierten „top-down“-Ansatz mit einem detaillierten Berichtswesen. Im Gegensatz zum Integrationsbereich, für den ein einzelner Landesrat zuständig ist, ist die politische Verantwortung für den Jugendbereich auf vier Mitglieder der Landesregierung aufgeteilt. Dies ermöglicht einerseits eine breite behördliche Einbindung, verlangt aber auch hohen Koordinationsaufwand.

Die Zusammenarbeit zwischen den Bereichen wird vor allem über die Verwaltungsstellen und NGOs zusammenfassenden Steuerungsgruppen auf Landes-, Bezirks- und Gemeindeebene sichergestellt, die durch die regionalen Kompetenzstellen für Integration (ReKIs) unterstützt werden. Im Jugendbereich findet sich keine vergleichbare Struktur auf Bezirks- und Gemeindeebene.

- Wien ist als Bundeshauptstadt mit den anderen Bundesländern nicht vergleichbar. Hier sind sowohl Jugend- als auch Integrationsarbeit wesentlich in der – personalintensiven – Verwaltung der Stadt angesiedelt und werden von den Verwaltungsbehörden gesteuert. Auch in Wien spielen NGOs und Wohlfahrtsverbände eine zentrale Rolle bei der Implementierung von Jugend- und Integrationspolitik, sie sind jedoch nur punktuell in die Politikentwicklung

eingebunden. Dafür findet sich eine große Dichte regionaler Netzwerke unter Einbindung der verschiedenen Magistratsabteilungen, was den Informationsaustausch stärkt. Die Koordination der beiden Bereiche erfolgt jedoch nicht über große Netzwerke, sondern im Rahmen der Stadtregierung top-down.

Die Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die die städtische Integrations- und Jugendpolitik im Auftrag der Stadt implementieren, ist ein Zeichen für die Bedeutung der Anbindung der NGOs an die Stadtverwaltung, die damit einerseits den Informationsfluss sicherstellt und andererseits einen Quasi-Markt etabliert, der verhindert, dass sie von einem oder mehreren großen Trägern abhängig wird. Dennoch ist eine starke Dominanz der Verwaltungseinrichtungen sichtbar, die breit eingebundenen Stakeholder und Expert/innen stellen vor allem Expertise zur Verfügung und entwickeln Handlungspräferenzen, die Entscheidungen liegen jedoch bei den zuständigen Magistratsabteilungen.

8.2 Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen in den Projektbundesländern

Gemeinsam ist allen Projektbundesländern die dichte Vernetzung zwischen Politik, Administration auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene und NGOs in den jeweiligen Bereichen. Im Integrationsbereich findet sich eine regelmäßige Koordination zwischen Landesbehörden, kommunalen Integrationsabteilungen und NGOs in Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg; in Wien finden sich vergleichbare Vernetzungsstrukturen auf Bezirksebene, auf Ebene des Bundeslandes handelt es sich vor allem um Kooperationen zwischen den verschiedenen Magistratsabteilungen und NGOs als Auftragnehmer für die Umsetzung von konkreten Projekten. Auch im Jugendbereich findet sich eine dichte Vernetzung innerhalb des Sektors, wobei hier die Landesgesetze auch die Einrichtung von Landesjugendbeiräten unter Einbeziehung einer Vielfalt von Verwaltungsabteilungen und Jugendverbänden vorschreiben und damit die Kooperation gesetzlich festschreiben.

Die intersektorale Vernetzung und Kooperation zwischen den beiden Bereichen ist zwar punktuell ausgeprägt, aber deutlich weniger stark strukturell verankert als die Vernetzung der verschiedenen Akteur/innen in den Sektoren. Vor allem in den kleineren Projektbundesländern Vorarlberg und Salzburg verwiesen die Interviewpartner/innen deutlich auf die stark personenbezogene und informelle Form der Kooperation, wobei in Vorarlberg der Integrationssektor im Kooperationskontext als deutlich stärker präsent wahrgenommen wurde als der Jugendbereich. Gesamt gesehen zeigt sich in diesem Projektbundesland deutlich der Unterschied zwischen der dichten Vernetzung innerhalb der Sektoren und der deutlich geringeren sektorenübergreifenden Vernetzung. In Salzburg erscheint hingegen durch die Ansiedlung der beiden Bereiche bei derselben Abteilung der Landesregierung eine sektorenübergreifende Vernetzung breit etabliert, wobei in der Fläche der für die Jugendpolitik prägende Verein „akzente Salzburg“ auch für die Integrationsarbeit als innovativer Treiber erscheint.

Zusammenfassung

In Oberösterreich, das eine stark strukturierte Governance im Integrationsbereich aufgebaut hat, ist der Jugendbereich formell nicht explizit in die Governance-Struktur der Integrationsarbeit eingebunden, wird jedoch in der Praxis in die Arbeit der ReKIS eingebunden. In Wien findet sich durch die Ansiedlung der Themenbereiche innerhalb einer Verwaltungsebene eine dichte Kooperation innerhalb der Verwaltung, auf Bezirksebene bilden die verschiedenen Bezirksforen einen Kooperationsrahmen.

Nur geringe Vernetzung findet sich in allen Bundesländern zum Schulbereich, der in keinem der Bundesländer prominent als Vernetzungspartner genannt wurde. Mehrere Gesprächspartner/innen berichteten im Gegenteil von einem (latenten) Spannungsverhältnis zwischen Offener Jugendarbeit und (einzelnen) Schulen.

Da in allen Bundesländern die Jugend- und Integrationsarbeit von den Landesregierungen koordiniert und finanziert wird, finden sich kaum bundesländerübergreifende Formen der Vernetzung oder bundesländerübergreifende Projekte. Dies verdankt sich einerseits den Finanzierungsströmen und der Zuordnung der Einrichtungen zu den jeweiligen Fachabteilungen der Landesregierungen, ist aber angesichts der Vernetzungsmöglichkeiten durch Telekommunikation, IT und Straßen- und Schienenverbindungen doch überraschend und ein Hinweis für das Fehlen einer bundesländerübergreifenden Vernetzungsstrategie und -plattform, die insbesondere den Erfahrungsaustausch und gemeinsame Projektentwicklung fördern könnte.

Nur gering eingebunden sind in allen Bundesländern private Firmen und Unternehmungen. Zwar finden sich in einigen Bundesländern arbeitsmarktbezogene Kooperationen, doch dabei geht es vor allem um den Arbeitsmarktzugang von jugendlichen Migrant/innen, und nicht um Unternehmen als Akteur/innen in der Integrations- und Jugendarbeit.

8.3 Kooperation zwischen Jugendarbeit und Integration in Schweden, Deutschland (Nordrhein-Westfalen) und Belgien (Brüssel und Flandern)

Die Studienreisen nach Schweden, Deutschland (Nordrhein-Westfalen) und Belgien (Brüssel und Flandern) erlaubten einen Einblick in die von den jeweiligen politisch-administrativen Strukturen und Traditionen der besuchten Länder geprägten Kooperationsformen zwischen den beiden Bereichen.

Dabei zeigte sich vor allem in Schweden die zentrale Bedeutung von der Verwaltung eingerichteter Netzwerke zum Thema Integration junger Migrant/innen und Flüchtlinge. Während in Österreich die regionale Vernetzung ohne Einbindung der zuständigen Ministerien erfolgt, findet sich in Schweden in diesen Netzwerken ein/e Vertreter/in der nationalen Regierung auf regionaler Ebene, der/die sicherstellt, dass die nationalen Beschlüsse auf regionaler Ebene umgesetzt werden. So schafft es Schweden auch die nationale Ebene in die lokal organisierte Jugend- und Integrationsarbeit einzubeziehen.

In Schweden wurde außerdem eine eigene Koordinierungsbehörde eingerichtet, um die Arbeitsmarktmaßnahmen mit den Gemeinden und Regionen unter Miteinbeziehung der Sozialversicherung abzustimmen.

Schwerpunkte in der schwedischen Integrationspolitik liegen auf der Arbeitsmarktpolitik und der Reduktion gesellschaftlicher Segregation durch eigens dafür eingerichtete Verwaltungskooperationen. Die langfristige Kooperation zwischen lokaler und regionaler Ebene einerseits und der nationalen Ebene andererseits erlaubt eine holistische Herangehensweise, um die Herausforderungen Jugendarbeitslosigkeit unter jungen Migrant/innen und Geflüchteten und Segregation zu lösen. Die nationale Präsenz in den Gemeinden vor Ort führt dabei zu größerem Vertrauen zwischen den beiden Verwaltungsebenen und ermöglicht einen verstärkten Austausch zwischen den verschiedenen Regionen.

Auch in Deutschland gibt es interessante Bestrebungen durch Bundesinitiativen, wie das Programm *Willkommen bei Freunden* oder die durch Bundesmittel finanzierten JMDs, lokale Bündnisse für junge Migrant/innen und Flüchtlinge zu unterstützen.

So wie in Österreich ist auch in Deutschland sowohl die Jugend- als auch die Integrationsarbeit stark von den Bundesländern geprägt. In Nordrhein-Westfalen werden vom Bund und dem Land Integrationsprogramme für junge Migrant/innen in den Gemeinden finanziert und von NGOs und lokalen Behörden umgesetzt. Allerdings wurde die Aufsplitterung der Finanzierung auf eine Vielzahl von Ministerien als eine Herausforderung gesehen, da es durch eine nicht immer optimale Kommunikation zu Reibungsverlusten käme.

Interessant sind in diesem Zusammenhang Initiativen wie das nordrhein-westfälische Programm *Wertevertretung, Demokratiebildung und Prävention sexualisierter Gewalt in der und durch die Jugendhilfe*, die den Jugendarbeitssektor zum Koordinator für Integrationsmaßnahmen machen.

Die Kooperationsstrukturen auf städtischer Ebene ähneln in der Stadt Wuppertal den auch in Österreich vorzufindenden Ansätzen der Zusammenführung der Integrationsagenden in einer Verwaltungseinheit. Die Stadt Wuppertal geht insofern einen Schritt weiter, als dass sie im Kommunalen Integrationszentrum Wuppertal einen One-Stop-Shop zur Koordinierung der Integrationsarbeit schuf, der auch die strategische Verknüpfung mit dem Jugendbereich vorantreibt. Das Integrationszentrum kooperiert regelmäßig mit allen relevanten Einrichtungen und mit der Landeskoordinierungsstelle, die zur Beratung, Begleitung und für den Informationsaustausch der insgesamt 54 kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen geschaffen wurde.

Die Stadt Mechelen definiert sich selbst als Netzwerkorganisation, um die Expertise aller öffentlichen und nicht-öffentlichen Stakeholder zu bündeln und Kooperationen zwischen diesen herzustellen. Dort wurde die Koordinierung der Zusammenarbeit für die Integration junger Geflüchteter an einen Verein übertragen, der als Brückenbauer zwischen dem

Jugendarbeitsbereich, benachteiligten Kindern und Jugendlichen und anderen Akteur/innen, wie zum Beispiel den Schulen vor Ort, fungiert.

Die Zusammenarbeit zwischen Schulen und der Jugendarbeit wird auch von vielen internationalen Gesprächspartner/innen als wichtig dargestellt, nicht zuletzt, weil die Herausforderungen in der Arbeit mit jungen Migrant/innen und Geflüchteten in beiden Bereichen ähnlich sei und ein Austausch deshalb von Vorteil wäre. Projekte wie die deutschen *Respekt Coaches* scheinen Brücken zwischen Lehrer/innen, Jugendarbeiter/innen und anderen Akteur/innen zu schlagen. Die Projekte des belgischen Groep INTRO an den OKAN-Schulen zeigen, dass Niederschwelligkeit wesentlich zum Erfolg beitragen kann.

Obgleich Schweden im Integrationsbereich nur punktuell mit NGOs zusammenarbeitet, scheint in Schweden dafür die Zusammenarbeit mit Firmen und Unternehmen zur Integration junger Migrant/innen und Flüchtlinge ausgeprägter zu sein als in Österreich.

8.4 Empfehlungen auf der Ebene der EU und des Europarats

Sowohl für die Europäische Union als auch für den Europarat stellen Jugend- sowie Integrationspolitik zentrale Politikfelder dar, obwohl die Hauptverantwortung für beide Bereiche bei den Mitgliedsstaaten liegt. Insbesondere seit den Fluchtbewegungen der Jahre 2015 ff. wurden bestehende Jugendprogramme der EU – vor allem Erasmus+ und die jugendspezifischen Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) – adaptiert und inkludieren nun Maßnahmen zur Integration jugendlicher Geflüchteter und Migrant/innen. Seit 2015 reservieren die meisten europäischen Förderprogramme im Jugendbereich einen Teil der Fördermittel dezidiert für Aktivitäten für Integration und soziale Inklusion.

Die in diesem Kontext entstandenen Grundlagenpapiere und Policy-Dokumente betonen vor allem die Bedeutung der sektorenübergreifenden Kooperation im Jugend- und Integrationsbereich, und zwar sowohl zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen als auch zwischen Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Trägern bzw. der Privatwirtschaft.

Die EU bietet außerdem eine Vielzahl von Plattformen für ihre Mitgliedsstaaten, um sich zum Thema Integration bzw. Jugendarbeit auszutauschen und entwickelt laufend Empfehlungen, Toolkits und andere Instrumente, um die Mitgliedsstaaten bei der Implementierung von Integrationsmaßnahmen (u.a. auch im Jugendarbeitssektor) zu unterstützen. So auch unter anderem ein Toolkit, das im Kontext der Integration eine verbesserte Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und Programmagenturen für die verschiedenen EU-Fördergelder in den EU-Ländern zum Ziel hat.

Handlungsempfehlungen umfassen insbesondere die Bildung sektorenübergreifender Partnerschaften, eine Abstimmung zwischen den verschiedenen Abwicklungsbehörden der EU-Programme, die aktive Einbindung von Jugendarbeiter/innen und anderen Fachkräften in den Integrationsprozess, die Verbreitung von Beispielen guter Praxis, die Durchführung bereichsübergreifender Seminare und Workshops und die Entwicklung einfacher, zugänglicher und aktuell gehaltener Toolboxes und Stakeholderverzeichnisse.

9. Handlungsempfehlungen

Aus den Ergebnissen der vorliegenden Studie ergeben sich die folgenden Handlungsempfehlungen:

- Aufbau einer regelmäßig aktualisierten webbasierten Informationsplattform über die Aktivitäten der Jugend- und Integrationsarbeit in den Bundesländern: Zurzeit sind die Informationen zur konkreten Praxis in diesen Sektoren auf eine Reihe von Websites der verschiedenen Akteur/innen verstreut, eine nutzerfreundliche und aktuell gehaltene Website würde den inhaltlichen Austausch erleichtern.
- Regelmäßige inhaltsbasierte Vernetzung der Sektoren durch Workshops und Seminare: Die bestehenden Vernetzungsformate sind meist projekt- oder anlassgetrieben; eine stärker inhaltlich orientierte Vernetzung durch themenzentrierte Workshops und Seminare könnte größere Nachhaltigkeit entfalten. Generell gilt, dass es von Vorteil ist, dass in den Netzwerken alle relevanten Stakeholder berücksichtigt und in die Integrationsaktivitäten einbezogen werden, um eine ganzheitliche sektorenübergreifende Strategie zu verfolgen.
- Besondere Förderung sektorenübergreifender Projekte und Maßnahmen in den Förderstrukturen ermöglichen: Sektorenübergreifende Interventionen sollten bei der Fördervergabe besonders berücksichtigt und nachhaltig finanziert werden.
- Schwerpunkt auf die Förderung von niederschweligen Projekten, die zum Ziel die Förderung der sozialen Kohäsion haben: Beispiele aus dem EU-Ausland zeigen vielversprechende Ergebnisse, wenn die Hürden zur Teilnahme an Projekten gesenkt würden und die Zielgruppe die Aufnahmegesellschaft inkludiert.
- Entwicklung bundesländerübergreifender Ansätze: Durch die dominante rechtliche und finanzielle Zuordnung der beiden Themenfelder zu den Bundesländern werden kaum länderübergreifende Zugänge entwickelt, auch der Erfahrungsaustausch über Bundesländergrenzen hat noch Entwicklungspotential. Dem sollte durch besondere Fördermittel entgegengewirkt werden, wobei insbesondere „Twinning“-Projekte unter Teilnahme mehrerer Bundesländer und Einbindung relevanter bundesstaatlicher Institutionen gefördert werden sollten.
- Etablierung eines bundesländerübergreifenden Erfahrungsaustauschs: Durch themenzentrierte Workshops unter Teilnahme von Vertreter/innen sowohl des Jugend- als auch des Integrationssektors sollte der Erfahrungsaustausch zwischen den Sektoren und Bundesländern gefördert werden.

Handlungsempfehlungen

- Regelmäßige Begleitforschung und Evaluierung: Nur sehr wenige Maßnahmen und Projekte im Jugend- und im Integrationsbereich werden in Hinblick auf ihre Wirkungen evaluiert und begleitend beforscht. Entsprechende Fördermaßnahmen sollten es ermöglichen, häufiger Evaluierungen durchzuführen, um bundesländerübergreifend von Projekterfahrungen der verschiedenen Träger lernen zu können.
- Stabile Finanzierungsstrukturen schaffen: Viele Expert/innen v.a. im Jugendbereich wiesen auf die instabilen Finanzierungsstrukturen und die damit verbundene hohe Mitarbeiter/innenfluktuation hin. Um auch in diesen Bereichen fachliche Kompetenz aufbauen und nachhaltig absichern zu können, sollten stabilere Finanzierungsformen entwickelt und implementiert werden.
- Abkommen zwischen Schulen und der lokalen Jugendarbeit: Formelle Abkommen zwischen Schulen und den Anbieter/innen von Jugendarbeit können die Zusammenarbeit zwischen den beiden Sektoren verfestigen.
- Stärkere Einbeziehung des Privatsektors: Der Privatsektor ist als Arbeitgeber ein wichtiger Partner im Integrationsprozess junger Migrant/innen und Flüchtlinge. Unternehmen sind daran interessiert, sich an Integrationsprojekten zu beteiligen, entweder weil sie auf der Suche nach qualifizierten Mitarbeiter/innen sind oder weil sie im Rahmen ihrer CSR-Aktivitäten junge Migrant/innen und Geflüchtete unterstützen wollen.
- Engere Abstimmung der Nationalagentur(en) für Erasmus+ mit anderen EU-Programmen und Fonds, vorrangig mit dem ESF und AMIF bei der Förderung von Integrationsmaßnahmen. Zurzeit besteht die Abstimmung nur punktuell.

10. Quellen

Amt der Kärntner Landesregierung (2017), Gemeinsam in Kärnten. Integrationsleitbild des Landes Kärnten. Klagenfurt (Amt der Kärntner Landesregierung), <https://integration.ktn.gv.at/integrationsleitbild>

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (2011), Integrationsleitfaden für die Vielfalt. St. Pölten (Amt der Nö. Landesregierung)

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2006), Integrationsbericht 2006 – eine Bestandsaufnahme der IST-Situation zur Erarbeitung des Integrationsleitbildes in Oberösterreich. Linz (Amt der Oberösterreichischen Landesregierung)

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2008), Einbeziehen statt Einordnen. Zusammenleben in Oberösterreich. Integrationsleitbild des Landes OÖ. Linz (Amt der Oberösterreichischen Landesregierung), https://www.land-oberoesterreich.gv.at/files/publikationen/So_Integrationsleitbild.pdf

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2017), Masterplan Integration des Oö. Integrationsressort, https://www.integrationsstelle-ooe.at/Mediendateien/MASTERPLAN_INTEGRATION%20O%C3%96.pdf

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2018), Integration verbindlich gestalten – Zusammenhalt stärken. Integrationsleitbild des Landes Oberösterreich. Linz (Amt der Oö. Landesregierung), <https://www2.land-oberoesterreich.gv.at/internetpub/InternetPub-PublikationDetail.jsp?SessionID=SID-85046FBA-BEADD4F3&xmlid=Seiten%2F202684.htm&pbNr=300654&dest=ooe>

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2018a), Masterplan Integration des Oö. Integrationsressort, Linz (Amt der Oö. Landesregierung), https://www.integrationsstelle-ooe.at/Mediendateien/RA_MASTERPLAN_INTEGRATION_2018_0412.pdf

Amt der Salzburger Landesregierung (2013), Arbeitsübereinkommen. Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen ÖVP, Grünen und Team Stronach. Schriftenreihe des Landes-Medienzentrums – Salzburg Dokumentationen Nr. 122. Salzburg (Land Salzburg), https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft_/Documents/pdf-21206-arbeitsuebereinkommen2013.pdf

Quellen

- Amt der Salzburger Landesregierung (2019), Leistungsbilanz 2018/2019. Integrationsarbeit des Referats Jugend, Generationen, Integration. Salzburg (Amt der Salzburger Landesregierung), S. 4, https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft_/Documents/Integration/Dokumente/206-Leistungsbilanz_2018-2019.pdf
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2011), Charta des Zusammenlebens in Vielfalt in der Steiermark. Graz (Amt der Steiermärkischen Landesregierung), http://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/11562700_108305469/4cfa1aba/Charta.pdf
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2016), Arbeitsprogramm Integration. Graz (Amt der Steiermärkischen Landesregierung), http://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/12547347_135784632/1036aba9/Arbeitsprogramm%20Integration.pdf
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2018), Arbeitsprogramm Integration. Bericht über die Umsetzung der Maßnahmen des Arbeitspakets „Arbeitsprogramm Integration“ Berichtszeitraum: 01.01.2017 bis 31.12.2017, http://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/12547347_135784632/090dd007/Arbeitsprogramm_Integration_01.01.2017_bis_31.12.2017.pdf
- Amt der Tiroler Landesregierung (2006), Integrationskonzept des Landes Tirol mit Maßnahmenempfehlungen. Innsbruck (Amt der Tiroler Landesregierung)
- Amt der Tiroler Landesregierung (2019), Gemeinwohl und Zugehörigkeit stärken. Leitbild zum Zusammenleben in Tirol. Innsbruck (Amt der Tiroler Landesregierung), https://www.jugendfuereuropa.de/download/doctrine/WebforumJFEWebsiteBundle:Publikation-file-3719/Incl_Div_Strat_DE.pdf
- Amt der Vorarlberger Landesregierung (2015 – 2. Auflage), Gemeinsam Zukunft gestalten. Integrationsleitbild des Landes Vorarlberg. Bregenz (Amt der Vorarlberger Landesregierung), https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/contentdetailseite/-/asset_publisher/qA6AJ38txu0k/content/integrationsleitbild?article_id=94622ng/50_Punkte-Plan.pdf
- Bundesministerium für Inneres (2007), Gemeinsam kommen wir zusammen. Expertenbeiträge zur Integration. Wien (BMI)
- Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (2015), 50 – Punkte Plan zur Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich. Wien (BMEIA), https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Nationale_Integrationsfoerderung

Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2019) of the Committee of Ministers to member States on supporting young refugees in transition to adulthood, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809416e1

EU-CoE Youth Partnership (2019), Guidelines on working with young refugees and migrants – Fostering cross-sectoral co-operation, <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47262325/FINAL+Guidelines+working+with+young+refugees+and+migrants.pdf/08d37000-706d-2a06-ae51-6b1e43752bb6>

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy Inclusive Growth, Urban and Territorial Development Unit (2018), Toolkit on the use of EU funds for the integration of people with a migrant background, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/library/doc/toolkit-on-the-use-of-eu-funds-for-the-integration-of-people-with-a-migrant-background>

European Commission (2019), Erasmus+ Programme Guide 2020, https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/erasmus-programme-guide-2020_en

European Commission (2019), How to develop better synergies between ESF and AMIF? Conclusions from the Helsinki meeting, <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/content/how-develop-better-synergies-between-esf-and-amif-conclusions-helsinki-meeting>

Europäische Kommission, Generaldirektorat Bildung und Kultur (2015), Erasmus+ Strategie zu Inklusion und Diversität – im Jugendbereich, https://www.jugendfuereuropa.de/download/doctrine/WebforumJFEWebsiteBundle:Publikation-file-3719/Incl_Div_Strat_DE.pdf

Kinder- und Jugendanwaltschaft des Landes Vorarlberg (2017), Tätigkeitsbericht 2017, Feldkirch, https://vorarlberg.kija.at/fileadmin/user_upload/Dokumente_Downloads/T%C3%A4tigkeitsberichte/P18-013_KiJa_Taetigkeitsbericht-2017_Web.pdf

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen. KOM (2011) 455 endgültig, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=EN>

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (2016), Doc COM(2016) 377, Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&from=DE>.

Quellen

Nationaler Aktionsplan für Integration (2009), Wien, o.O., o.J. (BMEIA), <https://www.bmeia.gv.at/integration/nationaler-aktionsplan/>

Nationaler Aktionsplan für Integration – Maßnahmen (2009),. Wien, o.O., o.J. (BMEIA), <https://www.bmeia.gv.at/integration/nationaler-aktionsplan/>

Rat der Europäischen Kommission (2018), Dok 14082/2/18 REV 2 (de), Schlussfolgerungen zur Rolle der Jugendarbeit im Kontext von Migration und Flucht, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14082-2018-REV-2/de/pdf>

Rat der Europäischen Kommission (2018), Dok 2018/C 456/01, Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu einem Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa: die EU-Jugendstrategie 2019-2027, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:42018Y1218\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:42018Y1218(01)&from=EN)

Stadt Wien (2019), Das Wiener Integrationskonzept, <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/daten-fakten/konzept-integration.html>

11. Literatur

- Adam, I., D. Jacobs (2014), Divided on Immigration, Two Models for Integration. The Multilevel Governance of Immigration and Integration in Belgium. in: Hepburn, E. & R. Zapato-Barrero (eds.): The Politics of Immigration in Multilevel States. Basingstoke (Palgrave Macmillan), S. 65–85
- Antalovsky, E., S. Herzog, A. Wolffhardt (2009), Integrationsleitbilder und Integrationsbeiräte österreichischer Städte. Dossier zur Online-Befragung. Wien (europaforum Wien), https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/integration/Dossier_Integrationsleitbilder.pdf
- Antalovsky, E., R. Bauböck, B. Perchinig, A. Wolffhardt (2002), Migration und Integration. Wien (MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung & Bereichsleitung Integration)
- Bellamy, R., S. Kröger (2013), Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-Making. In: Journal of European Integration 35/5, S. 477–497
- Benz, A. (2004), Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 11–29
- Borenich, M. (2014), Integrationsleitbilder der österreichischen Bundesländer im Vergleich – zwischen Assimilation und Multikulturalismus. Masterarbeit, Universität Wien
- BpE: Becoming a part of Europe (2019), Politikempfehlungen, http://www.bpe-project.eu/media/1601/movit_bpe_report_de_04_confirmed.pdf
- Carlà, A., R. Medda-Windischer (2018), Multilevel Governance and Migration: Conflicts Among Levels of Governance in the South Tyrol Case, in: Lacroix, Th. & A. Desille (eds.): International Migration and Local Governance. A Global Perspective. Basingstoke (Palgrave Macmillan), S. 57–75
- Fung, A. (2006), Varieties of participation in complex governance. In: Public Administration Review, Special Issue 2006, S. 66-75
- Göhler, G. (2010), Neue Perspektiven politischer Steuerung. In: Politische Führung. Aus Politik und Zeitgeschichte 2-3/2010, S. 34-40

Literatur

- Götzelmann, A. (2011), Integrationspolitik in Österreich – ein Überblick über die Aktivitäten der Bundesländer. Wien (Internationales Zentrum für Kulturen und Sprachen), Manuskript
- Gspurning, W., A. Heimgärtner (2016), Offene Jugendarbeit in Österreich. Graz (Universität Graz)
- Güngör, K., B. Perchinig (2015), Evaluation der Integrationsarbeit und -landschaft Vorarlbergs. Zeitraum 2006 – 2014. Wien (think.difference), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14082-2018-REV-2/de/pdf>
- Güngör, K., K. Kratzmann (2018), Evaluierung der Integrationsarbeit in Oberösterreich. Wien (think.difference), https://www.integrationsstelle-ooe.at/Mediendateien/Evaluationsbericht%20_2018.pdf
- Haas, P. M. (1992), 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', In: International Organization, 46, 1, 1992, pp. 1-35
- Habermas, J. (1991), Erläuterungen zur Diskursethik. Frankfurt (suhrkamp)
- Hätönen, L. (2008), Kinder- und Jugendpolitik in Österreich 2001 – 2006. Diplomarbeit, Universität Wien
- Hooghe, L. & G. Marks (2001), Multilevel-Governance and European Integration. Lanham/Maryland (Rowmann & Littlefield Publishers)
- Hooghe, L. & G. Marks (2002), Types of Multi-Level Governance. In: Le Cahiers européens de Sciences Po No. 03. Paris (Centre d'études européennes at Science Po)
- Jäger B.; E. Riepl; A. de Araujo (2011), 1. Umsetzungsbericht zum Integrationsleitbild des Landes OÖ, Linz (Verlag Amt der Oö. Landesregierung)
- Kaltenbrunner, G. (2014), Neue Steuerung im Bundesstaat – Wirkungsorientierte Verwaltungsführung auf Länderebene. Linz (Amt der Oö. Landesregierung), Power-Point-Folien, <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/85112.htm#a951aafe-0fd5-4f47-b2dc-aaf7e8b73464>
- koje-Koordinationsbüro für Offene Jugendarbeit & okay.zusammenleben (2007), 2 get here, Interkulturelle Jugendarbeit in Vorarlberg. Hohenems (Bucher)
- Koller, J. (1998), Kommunale Integrationspolitik: eine Analyse des Wiener Integrationsfonds im Kontext sozialdemokratischer Interessenpolitik. Diplomarbeit, Universität Wien

- Kratzer F. (2015), Kleine Geschichte der offenen Jugendarbeit. In: Böhnisch Lothar, Plakholm Leonhard, Waechter Natalie (Hg.): Jugend ermöglichen. Zur Geschichte der Jugendarbeit in Wien. 2015
- Kröger, S. (2009), The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond. In: European Integration Online Papers, Special Issue 1/Vol. 13, DOI: 10.1695/2009005
- Markus, R. (2010), „Integrationsleitbild“. Ein Werkzeug für kommunale Integration in der Einwanderungsgesellschaft. Am Beispiel Dornbirn/Vorarlberg. Alpe-Adria-Universität Klagenfurt, Diplomarbeit
- Mayntz, R. (2004), Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 63–76
- McGinnis, M.D. (1999), Polycentricity and Local Public Economies. Ann Arbor (University of Michigan Press)
- Medvirkningsagentene, Youth work Europe, Institute for Policy Research and Analysis (2017), 360 degrees of cross-sectorial cooperation. Handbook, <https://www.salto-youth.net/tools/toolbox/tool/360-degrees-of-cross-sectorial-cooperation.2159/>
- Movit (2019), Guidebook for Firestarters and Daredevils, http://www.movit.si/fileadmin/movit/0ZAVOD/Publikacije/Tematske/Guidebook_for_firestarters_and_daredevils_new_apr_18.pdf
- Müller, R., A. de Araujo-Lira (2013), 2. Umsetzungsbericht zum Integrationsleitbild des Landes OÖ, Linz (Verlag Amt der Oö. Landesregierung)
- Müller R., A.de Araujo-Lira (2015), 3. Umsetzungsbericht zum Integrationsleitbild des Landes OÖ, Linz (Verlag Amt der Oö. Landesregierung)
- Perching, B. (2017), City Migration Profile: Vienna. Mediterranean City-to-City Migration – Dialogue, Knowledge and Action. Vienna (ICMPD)
- Planinger, Elisabeth (2009), 'Integrationsleitbild der Stadt Dornbirn. Entstehung, Hintergründe, Umsetzung'. SIAK-Journal-Zeitschrift Für Polizeiwissenschaft Und Polizeiliche Praxis 3:55–61.

Literatur

- Schmidt, M.G. (2013), Beteiligungsfreundliche Demokratietheorie: Partizipation und Deliberation. In: Schmidt, M.G. (Hg.) (2013), *Demokratiethorien. Eine Einführung*. Wiesbaden (Springer), S.227–244.
- Schmitter, Ph. C. (2003), Democracy in Europe and Europe's Democratization, In: *Journal of Democracy* 14: 4, S. 71-85
- Töpfer, A. (2000), Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung. Anforderungen und Probleme. In: Töpfer, A. (Hg.): *Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung*. Wiesbaden (Gabler), S. 353-369
- Versteegh, C.R.M. (2011), Civil society under the Treaty of Lisbon: relationship between national public benefit organizations and European Union policy? In: *Nonprofit Policy Forum*, 2(2), S. 1–7
- Vertovec, St. (2007), Super-diversity and its implications. In: *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 30 (6), S. 1024–1054. doi:10.1080/01419870701599465

12. Anhang 1: Multilevel Governance, Steuerungstheorie und beteiligungsorientierte Demokratie

12.1 Zum Governance-Begriff

In der Politikwissenschaft hat sich der Begriff „Multilevel Governance“ für die Analyse von Politikfeldern etabliert, die durch das Zusammenwirken unterschiedlicher institutioneller Akteur/innen auf unterschiedlicher Hierarchieebene charakterisiert sind. Im Unterschied zum Begriff „Government“, der das Regierungssystem eines Staates beschreibt, ist „Governance“ ein prozessorientierter Begriff, der die Zusammenarbeit verschiedener Akteuren/innen auf unterschiedlichen politischen und Verwaltungsebenen beschreibt und sich durch Offenheit gegenüber Veränderungen und Einbindung einer Vielfalt von Stakeholdern gegenüber traditionellen Formen des Regierens abgrenzt. Die folgenden vier Elemente charakterisieren den Governance-Begriff:

1. „Das Fehlen eindeutiger hierarchischer Über- und Unterordnung und klarer Abgrenzung der Herrschaftsbereiche;
2. Die Steuerung und Kontrolle mittels einer Mischung aus einseitiger Machtausübung und Kooperation;
3. Kommunikation und Verhandlungen; sowie
4. Die Dominanz von Prozessen über Strukturen sowie die kontinuierliche Veränderung von Strukturen.“¹⁷⁷

Hintergrund der Entwicklung des Governance-Begriffs war die Beobachtung, dass in modernen Gesellschaften Politik gesellschaftliche Prozesse nicht mehr direkt steuern, sondern nur Interaktionen von Stakeholdern und Akteur/innen managen kann: *„Steuerung und Kontrolle sind nicht einseitige Tätigkeiten einer zuständigen Institution (etwa des Staates), sondern Prozesse der Interaktion zwischen kollektiven Akteuren, wobei zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr eindeutig unterschieden werden kann.“*¹⁷⁸ In diesem Sinn wird „Governance“ nicht mehr als von einer zentralen Stelle ausgehenden Steuerung und Regelung von Markt und Gesellschaft verstanden, sondern als *„sich selbst regelndes System von Interaktionen jenseits von Markt und Staat.“*¹⁷⁹

177 Benz, A. (2004), Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 11 – 29; hier S. 16

178 Benz A. (2004), a.a.O., S. 17

179 Benz, A. (2004), a.a.O., S. 18

Vereinfacht gesagt stellt der Begriff „Government“ den Staat und seine Institutionen in den Mittelpunkt und grenzt diesen vom Markt und der Gesellschaft ab, während „Governance“ die drei Subsysteme als verbundenes Netzwerk begreift und an ihrer Koordinierung interessiert ist. Der Staat bzw. staatliche Institutionen sind hier jedoch keine von oben eingreifende Ordnungsinstanz, sondern Organisatoren eines netzwerkbezogenen Aushandlungsprozesses zwischen den Akteur/innen. Während der „Government“-Begriff an der Metapher der Steuerung anknüpft – Politik steuert in diesem Bild die Gesellschaft wie ein/e Kapitän/in sein/ihr Schiff –, geht es beim „Governance“-Begriff um eine grundsätzlich veränderte Perspektive, die Ausrichtung auf Strukturen oder Institutionen und den Abstimmungsprozess zwischen ihnen. Anstelle des Steuerungshandelns treten Regelungsstrukturen, in denen öffentliche und private, hierarchische und netzwerkartige Formen der Regelung zusammenwirken¹⁸⁰.

Auf der Ebene der politischen Strukturen („polity“) ist für „Governance“ die Vermischung aus traditionellen Verwaltungsbehörden mit Unternehmen und breiten Stakeholder-Netzwerken unter Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Expert/innen typisch. Politische Entscheidungsprozesse („politics“) finden in Kooperation mit und Einbindung von gesellschaftlichen Akteur/innen statt, die die Kooperation gestaltenden Regelsysteme sind flexibel und veränderbar. Konkrete politische Maßnahmen und Programme („policy“) werden gemeinsam von Akteur/innen aus der politischen Arena, der Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen entwickelt und umgesetzt.

12.2 Multilevel Governance

Während der „Governance“-Begriff in der Politikwissenschaft entwickelt wurde, um Änderungen des Regierungshandelns in staatlichen Systemen besser beschreiben zu können, trat in der EU-Integrationsforschung seit den 1980ern das Spannungsverhältnis zwischen dem Souveränitätsbeharren der Mitgliedsstaaten und den Vergemeinschaftungsinteressen der Europäischen Institutionen in den Vordergrund. Mit dem Transfer wesentlicher mitgliedstaatlicher Kompetenzen an die europäische Ebene durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam richtete sich das Interesse der Forschung vermehrt auf die – nicht immer spannungsfreie – Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission. In diesem Kontext verwiesen Liesbeth Hooghe und Gary Marks 2001 darauf, dass neben der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die supranationale EU-Ebene auch eine zunehmende Verlagerung von Entscheidungsprozessen auf eine subnationale Ebene zu beobachten sei, und kreierten dafür den Begriff „Multilevel Governance“: *„Two developments have been decisive in creating multi-level Governance in Europe over the past half century. European integration has shifted authority in several key areas of policy making from national states up to European-level institutions. Regionalization in several European countries, including the most populous ones, has shifted political authority from the national level*

180 Vgl. Mayntz, R. (2004), Governance im modernen Staat. In Benz, a.a.O., S. 63–76

down to subnational levels of government".¹⁸¹ In der Folge entwickelten Hooghe und Marks ein heuristisches Modell zur Erfassung und Beschreibung verschiedener Formen von "Multilevel Governance", das in der Politikwissenschaft breit rezipiert wurde und heute als adäquate Form der Beschreibung von polyzentrischen politischen Regelungs- und Steuerungsprozessen gilt.¹⁸²

Wesentlich für ihre Analyse ist für Hooghe & Marks die Unterscheidung zwischen zwei Formen von Multilevel Governance; „Type I“ und „Type II“¹⁸³.

- „Type I“-Formen sind ineinander verschachtelte Ebenen mit je eigenem Rechtssystem, die klar voneinander abgegrenzt sind und stabile Grenzen aufweisen. Die unterschiedlichen Systeme sind auf Dauer angelegt und zumeist über territoriale Grenzen definiert. Auf jeder Ebene gibt es ein für ein klar umrissenes, für die Bearbeitung einer Vielzahl von Themen ausgelegtes Rechtssystem, die Kompetenzen der einzelnen Ebenen sind gesetzlich festgelegt. Innerhalb der Ebenen gibt es eine klare institutionelle Trennung zwischen Legislative, Judikative und Exekutive. Änderungen der Kompetenzverteilung bedürfen eines festgelegten, rechtsstaatlichen Verfahrens und müssen den übergeordneten Verfassungsnormen entsprechen.
- Im Gegensatz zu dem klar strukturierten „Typ I“, sind „Typ II“-Formen von Multilevel Governance deutlich komplexer, aber auch instabiler. Regulierungssysteme sind nicht universell und auf eine Vielfalt von Aufgaben hin angelegt, sondern themenspezifisch (z.B. regelmäßige Koordinierungstreffen auf Bezirksebene in der Integrationsgovernance des Landes Oberösterreich). Konkrete Maßnahmen für verschiedene Politikbereiche werden von verschiedenen Akteur/innen entwickelt, die selbst wiederum hierarchisch unterschiedlichen Entscheidungsebenen zugeordnet sind. Diese Typ II-Multilevel Governance wird oft auch als „*polycentric governance*“¹⁸⁴ bezeichnet, da hier mehrere, miteinander nicht verbundene und voneinander unabhängige Entscheidungsstrukturen an der Erstellung öffentlicher Güter beteiligt sind.¹⁸⁵

181 Hooghe, L., G. Marks (2001), *Multilevel-Governance and European Integration*. Lanham/Maryland (Rowmann & Littlefield Publishers), S. IX

182 Schmitter, Ph. C. (2003): *Democracy in Europe and Europe's Democratization*, *Journal of Democracy* 14: 4, S. 71-85, hier S. 73

183 Hooghe, L., G. Marks (2002), *Types of Multi-Level Governance*. *Le Cahiers européens de Sciences Po* No. 03, Paris (Centre d'études européennes at Science Po), S. 8 ff

184 McGinnis, M.D. (1999), *Polycentricity and Local Public Economies*. Ann Arbor (University of Michigan Press), S.2, zitiert in Hooghe, L. & G. Marks (2002), a.a.O., S. 11

185 Die in mehreren europäischen Ländern (v.a. Belgien, Nordirland, Italien) als Lösungsmodell ethnischer bzw. regionaler Konflikte entwickelten Formen gruppenbezogener Einbindung in den politischen Entscheidungsprozess bzw. regionaler Autonomie können als Sonderfall der Typ II Multilevel-Governance verstanden werden. Siehe Carlà, A., R. Medda-Windischer (2018), *Multilevel Governance and Migration: Conflicts Among Levels of Governance in the South Tyrol Case*, in: Lacroix, Th., A. Desille (eds.): *International Migration and Local Governance. A Global Perspective*. Basingstoke (Palgrave Macmillan), S. 57 – 75; Adam, I., D. Jacobs (2014), *Divided on Immigration, Two Models for Integration. The Multilevel Governance of Immigration and Integration in Belgium*. in: Hepburn, E., R. Zapato-Barrero (eds.): *The Politics of Immigration in Multilevel States*. Basingstoke (Palgrave Macmillan), S. 65 – 85

Die beiden verschiedenen Formen von Multilevel Governance erzeugen unterschiedliche Modalitäten der Teilhabe und Teilhabeherausforderungen¹⁸⁶.

- „Typ I“-Multilevel Governance beruht auf einer hierarchischen Verschachtelung unterschiedlicher, meist territorial gebundener Entscheidungsebenen, die in den meisten Fällen auch durch territoriale Wahlen legitimiert sind und über eigenständige Budgets verfügen. Die verschiedenen Formen föderaler Staatlichkeit sind typische Formen von „Typ I“-Multilevel Governance. In diesen gibt es eine breite politische Zuständigkeit ohne spezifische Politikfeldanbindung und eine Aufteilung der politischen Verantwortung zwischen den Ebenen. Politische Teilhabe erfolgt meist in Form von Wahlen, es bestehen durch das Parteiensystem etablierte Kanäle für die Interessensartikulation und Mobilisierung. Dadurch können Themen langfristig verfolgt und politische Karrieren über spezifische Themen entwickelt werden.
- „Typ II“-Multilevel Governance ist an politikfeldspezifische Interessen geknüpft und verknüpft verschiedene Akteur/innen in diesem Feld quer zu bestehenden „Typ I“-Strukturen. Typ II-Multilevel Governance ist oft mit dem Entstehen einer themenspezifischen „*Community of Practice*“ oder „*Epistemic Community*“ verbunden, die Vorstellungen über Leitparadigmen und Prinzipien der Praxis teilt. Als Netzwerk anerkannter Expert/innen in einem bestimmten Themenfeld¹⁸⁷ haben diese „*epistemic communities*“ die Möglichkeit, relevantes Wissen zu bestimmen und Definitionsmacht über die sachliche Richtigkeit von Aussagen. Mit Bezug auf ihre Anerkennung unter Expert/innen können sie politische Entscheidungen beeinflussen, indem sie wesentliche Begrifflichkeiten definieren und den Diskursrahmen festlegen¹⁸⁸. „*Epistemic communities*“ erhalten ihre Bedeutung durch einen kontinuierlichen Austausch zwischen sachlich zuständigen Institutionen und Expert/innen aus verschiedenen Feldern, z.B. den Universitäten, der Verwaltung oder dem politisch-administrativen System. Vielfach sind diese Expert/innen Vertreter/innen von Organisationen, die im Sinn des „*new public management*“ politische Entscheidungen im jeweiligen Themenfeld implementieren (z.B. Gesundheitsdienstleister/innen im Gesundheitsbereich, Wohlfahrtsverbände in der Sozialpolitik). Typ II-Formen sind deutlich stärker von freiwilligem Engagement in weniger stabilen Organisationen und der Selbsttätigkeit von Expert/innengremien abhängig als Typ I-Formen von Multilevel Governance.
- Typ I-Multilevel Governance ist von Parteienwettbewerb geprägt und daher stärker von ideologischen Konfliktlinien geprägt als der Typ II, in dem die Zusammenarbeitserfordernisse

186 Hooghe, L., G. Marks (2002), a.a.O., S. 18ff

187 Haas, P.M. (1992), 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', *International Organization*, 46, 1, 1992, pp. 1-35, S. 28

188 Haas, P.M. (1992), a.a.O., S. 3

eine Kooperationshaltung befördern und die Akteur/innen dazu bringen, sich auf Verbesserungen in einem bestehenden Rahmen zu konzentrieren.

Zusammenfassend lassen sich die zentralen Merkmale von Multilevel Governance wie folgt beschreiben¹⁸⁹:

- A. Die (rechtlichen) Kompetenzen zur Entscheidungsfindung sind auf verschiedene Ebenen und Akteur/innen verteilt.
- B. Da die anstehenden Aufgaben nur gemeinsam gelöst werden können, ist eine Koordination der Entscheidungsträger/innen auf den verschiedenen Ebenen nötig.
- C. Sowohl öffentliche als auch private Akteur/innen sind in die Entscheidungsfindung und Implementierung der Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen eingebunden.
- D. Innerhalb der verschiedenen Ebenen bestimmen institutionalisierte Regelsysteme den Handlungsspielraum der Akteur/innen.
- E. In den Verhandlungen zwischen den Akteur/innen blockiert eine zu starre Regelbindung die gemeinsame Entscheidungsfindung, woraus ein immanenter Druck in Richtung flexibler Handlungsoptionen entsteht.

Während der Multilevel-Governance-Ansatz ursprünglich im Kontext der Analyse des EU-Integrationsprozesses entwickelt wurde, gewann er bald breitere Bedeutung und wird heute auch als Zugang für das Verständnis interagierender Governance-Strukturen in den einzelnen Mitgliedsstaaten genutzt. Von besonderer Relevanz ist der Zugang für die Analyse von föderalen Regierungssystemen, wie sie sich z.B. in Deutschland, Österreich und der Schweiz finden.

12.3 Steuerungstheoretisch Ansätze

Aus steuerungstheoretischer Perspektive ist der Multilevel-Governance-Ansatz eng mit der Diskussion von Formen „weicher Steuerung“ verbunden. Die Steuerungstheorie begriff politische Steuerung als zielgerichteten Einfluss auf gesellschaftliches Handeln und beschreibt ihre Methoden als Kontinuum zwischen „harter“ und „weicher“ Steuerung¹⁹⁰. Hierarchische oder „harte“ Steuerung versucht das Verhalten Dritter nach dem Muster von Befehl und Gehorsam zu beeinflussen und ist an die Existenz klar strukturierter Beziehungen und ein Machtungleichgewicht

189 Vgl. Benz (2004), a.a.O., S. 126-135

190 Siehe i.d.F. Göhler, G. (2010), Neue Perspektiven politischer Steuerung. In: Politische Führung. Aus Politik und Zeitgeschichte 2-3/2010, S. 34-40

gebunden. Formalisierung und festgelegte Verfahren strukturieren den Alltag harter Steuerungsformen, die Beteiligten folgen von außen festgesetzten Regeln und sind durch Anreize oder Strafen motiviert. Im Gegensatz zu diesem vertikalen Steuerungsmodell steht der Begriff der „weichen“ oder „horizontalen“ Steuerung. Hier erfolgt Steuerung nicht durch hierarchische Unterordnung, sondern informell und ohne festgelegte Verfahren auf einer horizontalen Ebene sozialer Beziehungen. Horizontale Steuerung benötigt die Perspektivenübernahme der Beteiligten und die Entwicklung eines gemeinsamen Begriffs- und Handlungshorizonts und ein hohes Maß intrinsischer Motivation, um wirksam zu werden¹⁹¹.

Während vorwiegend horizontale Steuerungsprozesse vor allem im Umfeld zivilgesellschaftlicher Organisationen und basisdemokratischer Settings zu finden sind, hat sich im Verwaltungsbereich vor allem das Modell der indirekten Kontext- oder Struktursteuerung als Mischform zwischen administrativ-hierarchischer und horizontaler Steuerung ausgebildet¹⁹². Hierbei geht es vor allem darum, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Beteiligten aus verschiedenen Institutionen ermöglichen, horizontale Steuerungsprozesse zu entwickeln; die zuständigen Verwaltungseinheiten mit Akteur/innen aus der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zu verbinden und diese zu befähigen, die von staatlichen Seiten übertragenen Steuerungsaufgaben zu übernehmen. Diese Steuerungsnetzwerke sind besser in der Lage, komplexe Themenstellungen zu behandeln, als die Verwaltung selbst, gleichzeitig hat diese die Möglichkeit, steuernd in die horizontalen Prozesse einzugreifen und ihre Bedeutung auszuweiten oder einzuschränken. Indirekte Steuerung verbindet horizontale und vertikale Steuerung und verknüpft die Verwaltung mit Expert/innen und Stakeholdern von außen. Da hier Steuerung nicht über eine abstrakte Zielvorgabe von außen erfolgt, sind die Erarbeitung gemeinsamer Orientierungen und Zielvorstellungen mit den Stakeholdern, z.B. durch Leitbilder oder Arbeitsprogramme, die Etablierung regelmäßiger Berichts- und Monitoringprozesse sowie die kontinuierliche Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit durch Workshops und Tagungen wesentliche Elemente dieser Steuerungsform¹⁹³.

12.4 Multilevel Governance und Theorien beteiligungszentrierter Demokratie

Während Governance-Theorien ihren Fokus auf die Interaktion der verschiedenen Akteur/innen und Ebenen des Regierungshandelns legen, liegt der Schwerpunkt der beteiligungszentrierten Demokratietheorie auf den verschiedenen Formen der Teilnahme der Zivilgesellschaft an der

191 Göhler, G. (2010), a.a.O., S. 36ff

192 Töpfer, A. (2000), Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung. Anforderungen und Probleme. In: Töpfer, A. (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung. Wiesbaden (Gabler), S. 353-369, hier S. 360f

193 Töpfer, A. (2000), a.a.O., S. 364f

politischen Entscheidungsfindung¹⁹⁴. Mit Bezug auf die Habermas'sche Diskursethik¹⁹⁵, die der Entscheidungsfindung in einem von Gleichwertigkeit geprägten Diskussionsprozess höhere ethische Qualität als machtabgeleiteten Entscheidungen zuschreibt, stellen die Theorien der „beteiligungsfreundlichen“ oder „beteiligungszentrierten“ Demokratie ein allein auf dem Mehrheitsprinzip beruhendes Verständnis von Demokratie in Frage und betonen die demokratische Qualität von diskursiver Entscheidungsfindung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft¹⁹⁶.

Auch wenn unter den Proponent/innen der beteiligungszentrierten Demokratie Unklarheit darüber herrscht, wie groß die politischen Einheiten sein sollten, in denen partizipatorisch-deliberative Entscheidungen stattfinden, gibt es einen weitgehenden Konsens darüber, dass Nationalstaaten zu groß für deliberative Gremien sind und für derart große Einheiten andere Formen der Bürgereinbindung gefunden werden müssen, deliberative Prozesse aber in kleineren Einheiten sinnvoll implementiert werden können. In Abgrenzung vom Begriff der „direkten Demokratie“ mit den damit verbundenen plebiszitären Elementen entwickelte die Diskussion um die „partizipatorische (bzw. partizipative) Demokratie“ eine Vielfalt von Ansätzen zur Stärkung demokratischer Systeme durch die Verknüpfung von repräsentativer und deliberativer Elemente, darunter vor allem auch durch Formen der Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Expert/innen bei der Entwicklung und Ausarbeitung von Leitlinien konkreter Politikfelder bzw. der Entwicklung konkreter Projekte und Maßnahmen.

Von besonderem Interesse ist hier der von Archon Fung 2006 entwickelte „*Democracy Cube*“, ein heuristisches Instrument zur Beschreibung der verschiedenen Formen partizipatorischer Prozesse¹⁹⁷. Der „*Democracy Cube*“ analysiert Beteiligung an einem politischen Prozess entlang von drei Dimensionen und stellt diese grafisch dar¹⁹⁸:

1. Wer nimmt teil? („*participants*“)
2. Wie wird kommuniziert und intern entschieden? („*communication and decision mode*“)
3. Wie hoch ist der Einfluss auf politische Entscheidungen im jeweiligen Feld („*authority and power*“)?

194 Schmidt, M.G. (2013), Beteiligungsfreundliche Demokratietheorie: Partizipation und Deliberation. In: Schmidt, M.G. (Hg.) (2013), Demokratietheorien. Eine Einführung. Wiesbaden (Springer), S. 227–244

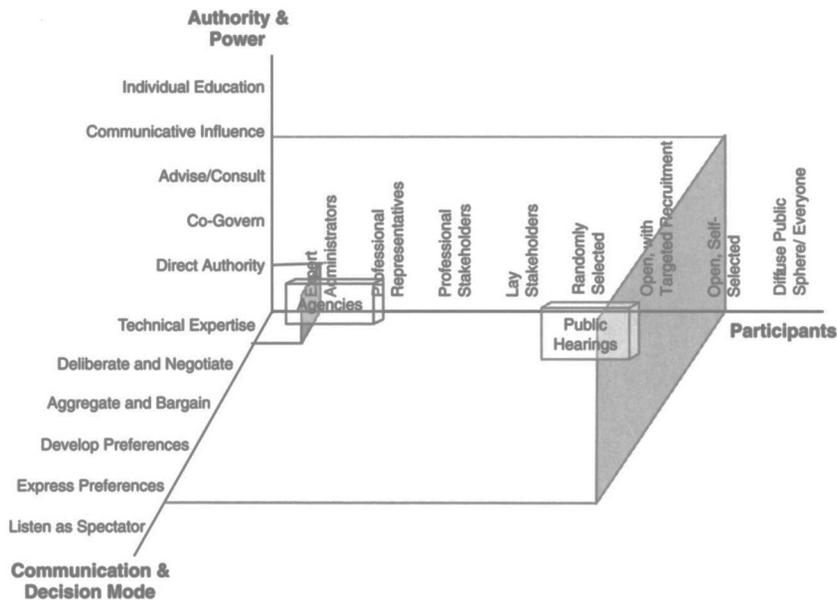
195 Habermas, J. (1991), Erläuterungen zur Diskursethik. Frankfurt (suhrkamp)

196 Schmidt, M.G. (2013), a.a.O., S. 227 f

197 Fung, A. (2006), Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review, Special Issue, S. 66-75

198 Fung, A. (2006), a.a.O., S. 71

Grafik 1: Der „Democracy Cube“



Anders als die häufigen Gegenüberstellungen von repräsentativer vs. partizipativer Demokratie im öffentlichen Diskurs geht das Modell davon aus, dass es in der Praxis eine Vielfalt von Teilhabeformen gibt, die sich entlang der drei genannten Achsen differenzieren lassen. Indem auf jeder Achse ein Kontinuum von „niedrig“ zu „hoch“ dargestellt wird, können Einbindungsprozesse leichter analysiert und verglichen werden.

- Auf der Achse „influence“ reicht das Kontinuum von einer reinen Zuhörfunktion einzelner Personen, die vor allem das eigene Wissen um ein Themenfeld erweitert („*individual education*“) über die Stufen „kommunikativer Einfluss“ (z.B. eine Anregung wird aufgegriffen) und „Beratung“ (z.B. Expert/innenhearings) zu den beiden stärksten Einflussformen „Mitentscheidung“ und „Entscheidung“.
- Die Achse „*communication & decision mode*“ beschreibt die Art des Forums, an dem die Teilnahme erfolgt. Viele Partizipationsforen sind vor allem darauf hin ausgerichtet, Information weiterzugeben und geben zwar Raum für die Äußerung von Präferenzen, gehen aber nicht darüber hinaus und beteiligen die Teilnehmer/innen nicht am Entscheidungsprozess. Diese Art der konsultativen Foren sind durch die Modi „listen as spectator“, „express preferences“ und „develop preferences“ beschrieben. Foren mit dem Ziel einer gemeinsamen Entscheidungsfindung gehen darüber hinaus und involvieren die Teilnehmer/innen in gemeinsames Verhandeln („*aggregate and bargain*“) und die Entscheidungsfindung („*deliberate and negotiate*“). Ein spezifischer Fall ist die Einbindung

von technischen Expert/innen in die Entscheidungsfindung – hier mobilisieren die Entscheidungsträger/innen zwar Fachwissen, der Prozess ist aber nicht auf die Erweiterung der Entscheidungsträger/innen ausgerichtet, sondern nur auf die Verbesserung der Entscheidungseffizienz.

- Die Achse „*participants*“ beschreibt die Auswahl der Teilnehmer/innen. Ausgehend von der Beschränkung auf Verwaltungsexpert/innen über die Einbindung von (nicht-beamteten) Expert/innen aus dem Themenfeld (z.B. akademische Expert/innen) bis hin zu Stakeholdern aus dem professionellen Umfeld (z.B. einschlägig tätige NGOs) reicht das „Kontinuum der Öffnung“ hin zu „Laienexpert/innen“ (etwa die Einbindung von Bezirksbewohner/innen in einen Planungsprozess – sogenannten „*Minipublics*“) bis hin zu zufällig ausgewählten Bürger/innen (siehe z.B. die verschiedenen Modelle der Demarchie, etwa die „*Convention on the Constitution*“ in Irland 2013).

Zusammengefasst stellt der „*Democracy Cube*“ eine Beschreibung des Kontinuums von klassischer staatlicher Verwaltung ohne Einbindung von externen Expert/innen oder Stakeholdern, über verschiedene Formen der Expert/inneneinbindung und Co-Governance, bis hin zu Bürgerbeteiligungsverfahren dar und macht die Vielfalt der Einbindungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteur/innen in den Politikprozess sichtbar. Bedeutsam dabei ist, dass die unterschiedlichen Einbindungsformen nicht im Sinn einer Wertung (z.B. umso mehr Laieneinbindung, desto demokratischer) gelesen werden sollten, sondern als Methode zur Beschreibung unterschiedlicher Governance-Formen.

13. Anhang 2: Projekte und Beispiele aus der Kooperationspraxis der Bundesländer

Im Anhang werden einzelne ausgewählte Beispiele von Kooperationen der Jugend- bzw. Integrationsarbeit mit anderen zentralen relevanten Sektoren erwähnt. Die Auswahl erfolgte auf Basis der von den Interviewpartner/innen gegebenen und bei der Recherche vorgefunden Informationen und stellt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

13.1 Oberösterreich

- Bildungsberatung und Bildungsbegleitung für junge Flüchtlinge im Alter von 15-19 Jahren in Linz, in Kooperation mit dem Bundesministerium für Bildung und dem bfi Oberösterreich: Individualisierte Bildungsberatung und -coaching, Vermittlung an relevante Schulen und Bildungseinrichtungen, gefördert vom BM für Bildung und dem Land Oberösterreich.
- Schelm: Dieses durch das bfi Oberösterreich – Berufsförderungsinstitut Oberösterreich angebotene und von der Integrationsstelle Oberösterreich geförderte Projekt richtet sich an Schüler/innen mit Migrationshintergrund. Neben der klassischen Hausübungs- und Lernbetreuung für Schülerinnen und Schüler an Volks- und Hauptschulen werden unter anderem die Förderung der sozialen und interkulturellen Kompetenz, eine Kreativwerkstatt sowie Berufsorientierung, Bewerbungstraining und Bildungsberatung geleitet. Insbesondere für Kinder im Volksschulalter gibt es eine Reihe an Angeboten zur expliziten Förderung der Lesekompetenz.
- Steuerungsgruppe für gewaltfreies Zusammenleben: Die Steuerungsgruppe für ein gewaltfreies Zusammenleben in Oberösterreich hat sich am 14.2.2019 konstituiert. Ihr gehören neben der Grundversorgungsstelle und der Integrationsstelle des Landes Oberösterreich Vertreter/innen der Exekutive, der Justiz, Expert/innen der Johannes Kepler Universität Linz, Vertreter/innen von Betreuungsorganisationen, des Gewaltschutzzentrums, der Kinder- und Jugendanwaltschaft, des Vereins Neustart, des Roten Kreuzes und NGOs an. Geleitet wird diese Steuerungsgruppe vom Integrationsreferenten der oberösterreichischen Landesregierung. Zielsetzungen der Steuerungsgruppe sind schnelle Reaktionsmöglichkeit auf Probleme und Missstände, die sich im Zusammenleben zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen zeigen und die Erarbeitung von konkreten Lösungen zu den erkannten Problemen durch anlassbezogene Miteinbeziehung weiterer Stakeholder (z.B. Streetwork, Jugend- und Sozialarbeiter/innen, Stadtwachen etc.). Die Steuerungsgruppe tagt monatlich sowie anlassbezogen.

- Ein von der Integrationsstelle gefördertes Projekt, welches wesentlich zur Qualifizierung und Bildung als Schlüssel zur Integration beiträgt, ist das MORE-Projekt. Die Johannes Kepler Universität Linz beteiligt sich an der MORE-Initiative der UNIKO. Durch das Projekt MORE sollen Möglichkeiten geschaffen werden, dass Flüchtlinge mit Hochschulberechtigung Lehrveranstaltungen an Universitäten besuchen können, um ihre Sprachkenntnisse und Fähigkeiten weiterzuentwickeln, verbunden mit dem Ziel, einen Zugang zu einem Studium in Österreich zu eröffnen. Durch die Initiative soll Flüchtlingen ein Zugang zur Universität ermöglicht werden. Zielgruppe sind Asylwerber/innen; Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte mit einer Hochschulberechtigung, einem begonnenen oder abgeschlossenen Hochschulstudium.
- Im Rahmen des „Runden Tisches Arbeitsmarkt und Integration“ unter der Leitung von Integrations-Landesrat, welcher 2- bis 3-mal jährlich tagt, wird die Arbeit von AMS Oberösterreich, WKOÖ, der Integrationsstelle Oberösterreich, Politik, Bildungseinrichtungen und NGOs vernetzt und koordiniert. Seit 2018 wurden diese „Runden Tische“ regionalisiert und finden nunmehr auch auf Bezirksebene unter Teilnahme der großen Unternehmen des Bezirks statt.

13.2 Salzburg

- HEROES wurde 2007 in Berlin gegründet und ist ein Projekt für Gleichberechtigung, in dem sich junge Männer aus „Ehrenkulturen“ gegen die Unterdrückung im Namen der Ehre und für die Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen und Männern engagieren. In regelmäßigen Trainings setzen sich die jungen Männer mit Themen wie Ehre, Identität, Geschlechterrollen und Menschenrechten auseinander. Neben der Vermittlung von Fachwissen werden sie in ihrer Wahrnehmung und Empathie sensibilisiert, in ihren Haltungen gestärkt und wird ihnen viel Raum für den Austausch von persönlichen Erfahrungen und Sichtweisen miteinander geboten. Am Ende ihrer Trainingsphase werden sie zu anerkannten HEROES zertifiziert und sind in der Lage eigenständig Workshops zu geben. Als offizielle HEROES besuchen sie anschließend Schulklassen, Ausbildungsstätten oder Jugendeinrichtungen, wo sie Workshops für Mädchen und Jungen zum Thema Ehre leiten. Die HEROES regen die Jugendlichen anhand von Rollenspielen dazu an, mit ihnen über Ehre zu diskutieren und animieren sie gegen Unterdrückung im Namen der Ehre Stellung zu beziehen. Ziel ist es gemeinsam mit ihnen Umstände in der Gesellschaft zu hinterfragen und den Jugendlichen alternative Sichtweisen anzubieten. Das Projekt richtet sich an junge Männer mit Migrationsgeschichte zwischen 16 und 23 Jahren, die sich aktiv für das gleichberechtigte Zusammenleben von Männern und Frauen einsetzen und etwas verändern wollen. Ziel ist die Freiheit des Individuums und ein selbstbestimmtes Leben. Im Jahr 2018 wurden die ersten HEROES zertifiziert, sie führen kostenlos Workshops für Schulen und Jugendgruppen durch.

- Projekt „SprachhelferInnen“: Der Bahnhof Salzburg war während der „Flüchtlingskrise“ 2015 ein zentraler Drehpunkt, an dem sich viele Geflüchtete, die nach Deutschland weiterreisen wollten, versammelten und in der Tiefgarage des Bahnhofs nächtigten. Der Verein akzente Salzburg war mit Jugendbetreuer/innen vor Ort und lernte dort auch junge geflüchtete Erwachsene kennen, die als informelle „Drehpunktpersonen“ zwischen den Behörden und den Geflüchteten vermittelten. akzente Salzburg gewann in der Folge mehrere dieser jungen Geflüchteten als Mitarbeiter/innen und entwickelte mit ihnen ein Sprachhilfeprojekt für die neu eingeschulten Kinder aus den Familien der Geflüchteten. Das Projekt bietet Schulen im Bundesland Salzburg die Möglichkeit, temporär „Sprachhelfer/innen“ anzufordern, die selbst die Muttersprache(n) der Kinder sprechen und mit dem österreichischen Schulsystem vertraut sind. Sie begleiten die Kinder in der Schule und nehmen mit ihnen als „Sprachhelfer/innen“ so lange am Unterricht teil bzw. lernen und üben mit ihnen Deutsch, bis die Kinder selbstständig dem Unterricht folgen können. Im Jahr 2018 unterstützte das Team mit 10 Mitarbeiter/innen in 10.900 Stunden 50 Schulen und 9 Kinderbetreuungseinrichtungen bzw. 300 Kinder und deren Eltern beim Ankommen im Schulalltag. Neben der Unterstützung von Schulen bietet es auch „Sprachhilfe“ in Kinderbetreuungseinrichtungen, der Jugendarbeit, bei Arztterminen oder Veranstaltungen.
- Das inzwischen in mehreren Gauen Salzburgs etablierte Projekt „Querbeet“ ist ein u.a. vom Land Salzburg unterstütztes und vom Salzburger Bildungswerk getragenes Projekt zur interkulturellen Gemeindeentwicklung. In einer Reihe von Gemeinden initiierte das Projekt in Zusammenarbeit mit akzente Salzburg unter dem Titel „Mitmischen im Dorf“ Treffen von Gemeindepolitiker/innen und Jugendlichen, um diesen die Realität der Gemeindepolitik näher zu bringen, wobei der Ausschluss ausländischer Jugendlicher vom Wahlrecht ein zentrales Thema war. Im Rahmen von „Querbeet“ wurden in den Jahren 2017 und 2018 in neun Gemeinden Workshops zum Thema Integration in der Gemeinde abgehalten.

13.3 Vorarlberg

- „welcome.zu.flucht“. Von der offenen Jugendarbeit Dornbirn (OJAD) initiiert, wurde die Koordination des Projekts rasch vom Koordinationsbüro für Offene Jugendarbeit und Entwicklung übernommen und die Aktivitäten breiteten sich daher auf Standorte in ganz Vorarlberg aus. Konkret wurden im Projekt sogenannte Tandems, Zweierteams aus Jugend- und Sozialarbeiter/innen und jungen Geflüchteten gebildet, um durch verschiedenste Aktivitäten Begegnungsräume für Jugendliche mit und ohne Fluchterfahrung zu schaffen. Das dahinterstehende Ziel war neben der sozialen Integration der Geflüchteten auch der Abbau von Vorurteilen der bereits länger ansässigen Jugendlichen. Neben der Arbeit in Jugendzentren wurden etwa auch Workshops an Schulen abgehalten, die auch an

vorhandene Kooperationsstrukturen zu Mobbing und Gewaltprävention anknüpfen; mobile Jugendarbeiter/innen wurden durch die Tandems begleitet, um den Zugang zu den neuen Communities zu verbessern; interkulturelle Wanderungen wurden in Kooperation mit der verbandlichen Jugendarbeit (Kinderfreunden) organisiert.

- Mobbingprävention an Schulen: Aufbauend auf Einzelprojekten der vorhergehenden Jahre werden seit 2018 von koje in Zusammenarbeit mit der Mobbing-Koordinationsstelle der Bildungsdirektion Vorarlberg und durch Fördermittel der Kinder- und Jugendhilfe landesweit Workshops mit Schulklassen und zu Elternabenden organisiert, die von Träger/innen der Offenen Jugendarbeit durchgeführt werden.
- „Vorarlberg lässt kein Kind zurück“: Pilotprojekt in Dornbirn, Rankweil, Wolfurt und der Regio Bregenzerwald; unter dem Konzept einer „Präventionskette“ von der Schwangerschaft über das Kindes- bis ins Erwachsenenalter sollen Familien, Kinder und Jugendliche besser unterstützt werden, indem Angebote in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Kinder- und Jugendhilfe und Soziales miteinander verknüpft werden. Die Pilotphase umfasst den Aufbau von Netzwerkstrukturen und „Präventionsketten“.
- Projekt I kann´s! I trau mer´s zu! 3: umfassendes Sensibilisierungsprojekt, das männlich geprägten Unternehmen konkrete Ansätze zur Verbesserung ihrer Strukturen liefert und den Zugang von Mädchen zu technischen Berufen verbessern möchte. Durchgeführt vom Verein Amazone mit Unterstützung der Lehrlings- und Jugendabteilung der AK Vorarlberg und der Vorarlberger Elektro- und Metallindustrie.
- Projekt LehreUp: von der Offenen Jugendarbeit Dornbirn (OJAD) durchgeführte Lernhilfe- und Bewerbungstrainings, um Jugendliche auf die Berufsschule vorzubereiten, währenddessen zu begleiten und Bildungsabbrüche zu verhindern; im Projekt werden auch Ausbilder/innen der Firmen geschult und innerbetriebliche Konflikte mediiert.

13.4 Wien

- „Summer City Camps“: vor rund 10 Jahren von MA 17 (Integration und Diversität) zum ersten Mal umgesetzt, seit verganginem Jahr von MA 13 (Jugend) übernommen. Es handelt sich um ein gutes Beispiel für die Querschnittmaterien Jugend und Integration: es wird mit Unterstützung von MA 56 – Wiener Schulen und Bildungsdirektion Wien durchgeführt, beteiligt sind zudem MA 10 – Wiener Kindergärten, MA 11 – Wiener Kinder- und Jugendhilfe, MA 17 und Träger der Jugendarbeit bzw. speziell der Ferienbetreuung. Das Angebot möchte eine Balance zwischen Nachhilfe und Freizeitbetreuung erzielen und bietet allen Kindern und Jugendlichen für die Sommerferien Lern- und Freizeitcamps an.

- Wiener Bildungsgrätzl: eine im Aufbau befindliche sektorenübergreifende Vernetzungsstrukturen, bei denen auf sozialräumlicher Basis Bildungsträger mit anderen Institutionen vor Ort, inklusive der Jugendarbeit, besser kooperieren sollen. Die Bildungsgrätzl sollen die Wirkung von Bildungsarbeit erhöhen und einen positiven Effekt für das Zusammenleben in Stadtteilen erreichen. 2019 hat die MA 17 einen Förderschwerpunkt auf die Bildungsgrätzl gelegt.
- Elternarbeit: von der MA 17 innerhalb von interface aufgebaute Beratung und Betreuung für v.a. zugewanderten Eltern in Hinblick auf schulische und berufliche Integration der Kinder, wurde nunmehr an die Bildungsdirektion Wien übergeben und am Sprachförderzentrum Wien der Bildungsdirektion angesiedelt.
- Im Rahmen des EU-geförderten Gemeinschaftsprojektes CORE – Integration im Zentrum¹⁹⁹ wurde vonseiten der MA 17 ein Schwerpunkt auf Jugendarbeit gelegt und ein peer-to-peer-Informationsangebot entwickelt, bei dem auch mit Vereinen der Freizeitbetreuung und anderen Initiativen der Flüchtlingsbetreuung kooperiert wird. In diesem Zusammenhang entstand auch in Zusammenarbeit mit der Bildungsdirektion Wien das Projekt „community parents“, in dem schon vor längerer Zeit zugewanderte Eltern neu zugewanderte Eltern bei der Integration der Kinder in das Bildungssystem begleiten.
- Jugendcollege Start Wien: ein schulanalogenes Bildungsangebot der Stadt Wien für (neu-) zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene (aus EU und Drittstaaten) zwischen 15 und 25 Jahren in Wien, die zumindest 8 Schuljahre in Österreich oder im Herkunftsland besucht haben, aber aufgrund des Endes der Schulpflicht mit 15 und eines bestehenden Bildungsbedarfs in Deutsch, Englisch oder anderen Fächern keinen Zugang zu einer weiterführenden Schule finden. Diese werden im bis zu 9 Monate dauernden Programm auf den Übertritt in eine weiterführende Schule oder eine andere Ausbildung vorbereitet. Das Projekt entstand in Zusammenarbeit mit der MA 17, der MA 13 und dem „Verband Wiener Volksbildung“ und wird inzwischen von „interface“ getragen.²⁰⁰
- Ein intersektorales Projekt, das von der MA 13 koordiniert wird, ist die „Werkstadt Junges Wien“, ein Beteiligungsprojekt mit dem Ziel, gemeinsam mit einer Zielgröße von 10.000 Kindern und Jugendlichen deren Erwartungen an die Stadt zu erarbeiten. Die so identifizierten Ziele sollen als Grundlage der zukünftigen Kinder- und Jugendstrategie Wiens dienen. Die „Werkstätten“ können mithilfe eines Projekt-„Werkzeugkoffers“ mit verschiedensten Institutionen als Kooperationspartnern durchgeführt werden. Eng an der Umsetzung beteiligt sind MA 17, MA 11, Bildungsdirektion Wien; die MA 10 entwickelte für die Kindergärten ein eigenes Konzept für die unter-3-Jährigen; und auch die Verbandliche Jugendarbeit ist in der Durchführung stark engagiert.

199 Siehe <https://www.refugees.wien/core/> (November 2019)

200 Siehe <http://www.interface-wien.at/5-sprache-und-arbeit/91-jugendcollege-startwien> (November 2019)

- „Spacelab“ des Vereins Wiener Jugendzentren: Produktionsschule mit vier Standorten in Wien. Grundsätzlich werden aber in Wien die Maßnahmen im Bereich Jugendarbeit und im Bereich Arbeitsmarkt/Ausbildung eher getrennt gehalten, in dem Sinne, dass mit Ausnahme des Spacelabs es keine Projekte oder Maßnahmen mit gemischten Zielvorgaben zwischen Jugendarbeit und Übergang in Ausbildung oder Arbeitsmarkt gibt.

