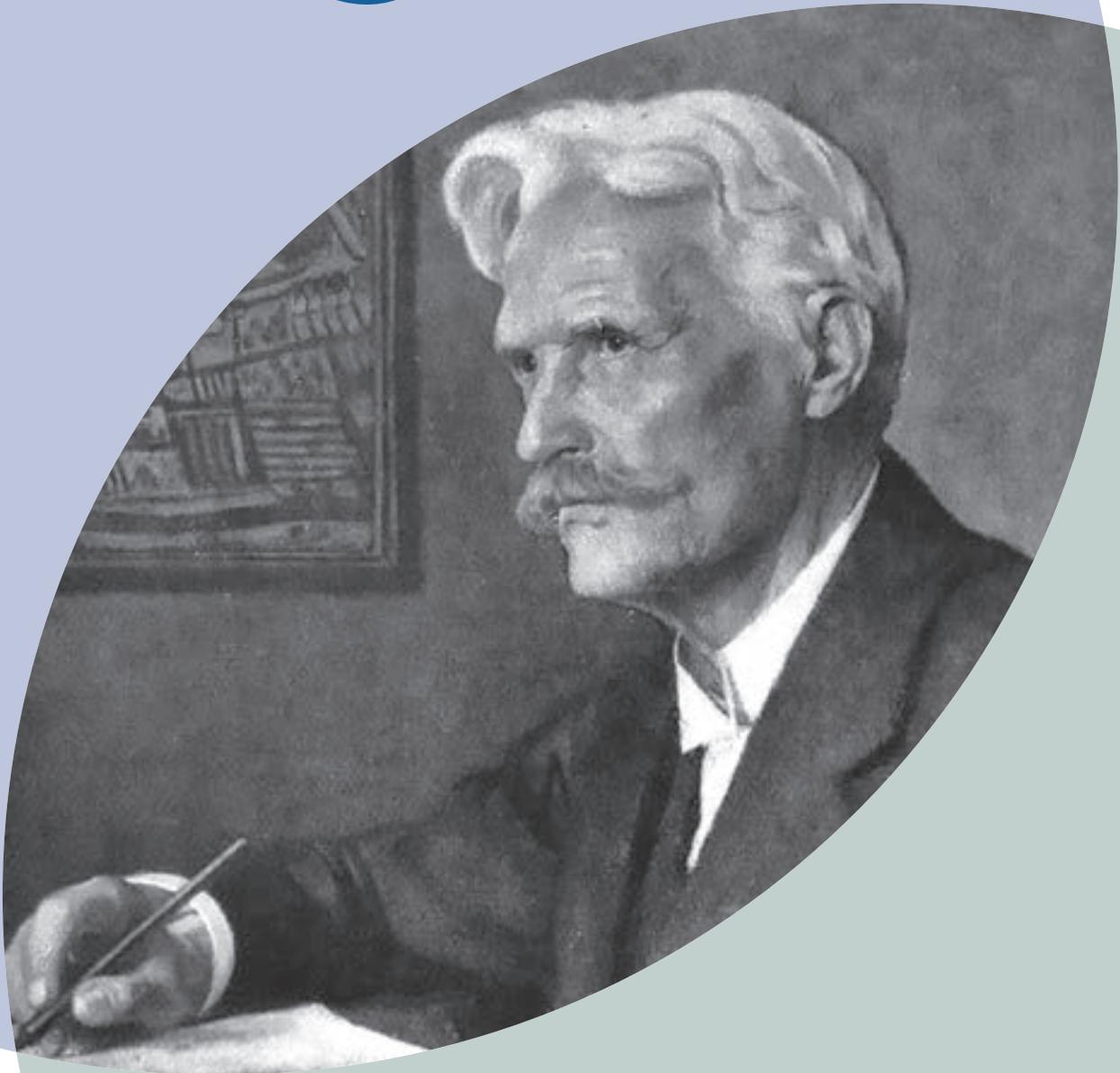




Südtiroler  
Gemeindenverband  
Genossenschaft



## Julius-Perathoner-Preis 2018

Südtiroler Gemeinden und Integration.  
Möglichkeiten zur nachhaltigen  
Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt

von Johanna Mitterhofer und Verena Wisthaler



## Julius-Perathoner-Preis – Grußwort des Präsidenten

---

Der Südtiroler Gemeindenverband hat im Jahr 2016 beschlossen, im Zwei-Jahres-Takt den Julius-Perathoner-Preis zu vergeben. Mit der Verleihung dieser Auszeichnung sollen wissenschaftliche Arbeiten, die sich mit rechtlichen, wirtschaftlichen, politikwissenschaftlichen, soziologischen, historischen oder kulturellen Fragestellungen im Zusammenhang mit Südtiroler Gemeinden und Gebietskörperschaften auseinandersetzen, besonders gewürdigt werden.

Anlässlich des Gemeindentages, der am 12. Mai 2018 in Kurtinig an der Weinstraße stattfindet, soll dieser Preis nun zum ersten Mal verliehen werden. Beim Südtiroler Gemeindenverband wurden termingerecht vier hochkarätige Wettbewerbsbeiträge mit sehr unterschiedlichen Themen eingereicht. Die Arbeiten wurden von der Jury entsprechend bewertet und diskutiert. Aus dieser Bewertung ging schließlich die Arbeit von Johanna Mitterhofer und Verena Wisthaler mit dem Titel „Südtiroler Gemeinden und Integration. Möglichkeiten zur nachhaltigen Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt“ als erstplatzierter Beitrag hervor. Vor allem die Aktualität des gewählten Themas aber auch die praktischen Hinweise, wie die Gemeinden diese Herausforderungen bewältigen können und die dazu angeführten Lösungs- und Handlungsvorschläge, haben die Jury überzeugt.

Von Seiten der Jury wurde auch der Beitrag von Eva Ratschiller und Lisa Holzmann mit dem Titel „Public Service Motivation – eine empirische Untersuchung der Ausprägung am Beispiel des Verwaltungspersonals der Südtiroler Gemeinden sowie eine Überprüfung der Zusammenhänge anhand von exemplarisch gewählten Motivationstheorien“ lobend erwähnt.

Der Südtiroler Gemeindenverband freut sich über das Interesse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an diesem Preis, darüber, dass die erste Ausgabe des Julius-Perathoner-Preises so erfolgreich durchgeführt werden konnte und nun mit der Übergabe der Urkunde an die Verfasserinnen des Siegerbeitrages beim Gemeindentag 2018 seinen Höhepunkt gefunden hat.

Mögen die im erstplatzierten und mit dem Julius-Perathoner-Preis ausgezeichneten Beitrag aufgezeigten Lösungs- und Handlungsvorschläge den Gemeinden eine konkrete Hilfestellung sein und vielleicht auch einen neuen Ansatz für die Herangehensweise an das Thema Integration bieten.

Der Präsident  
Andreas Schatzer





### Johanna Mitterhofer

forscht an der Eurac Research zu Integrationspolitiken auf Gemeindeebene und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Südtirol. Außerdem interessiert sie sich für Grenzen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie den Umgang mit Geschichte und Kulturerbe in pluralistischen Gesellschaften. Ihre aktuellsten Publikationen: “Beyond the Nation: Making Heritage Inclusive”, in Cooper, G. (ed.) *Heritage at the Interface* (Florida University Press: 2018); „Die Aufnahme von Asylsuchenden: Erfahrungsberichte aus Gemeinden in der Europaregion Tirol-Trentino-Südtirol“, *Politika* (Raetia: 2017); “Border Stories: Negotiating Life on the Austrian-Italian Border”, in Grote, G. and H. Obermair (eds) *A Land on the Threshold* (Lang: 2017).



### Verena Wisthaler

forscht an der Eurac Research und an der Universität Neuenburg (CH), im Rahmen des vom Schweizer Nationalfond finanzierten Projektes „NCCR on the move-the migration-mobility nexus“ zu diversen Fragen der Immigration und Integration auf subnationaler Ebene. 2016 hat sie ihr Forschungsdiplom zu der besonderen Herausforderung von Immigration in Minderheitenregionen an der Universität Leicester (GB) erfolgreich abgeschlossen und war bereits Gastforscherin an dem Europäischen Hochschulinstitut in Florenz an der Universität Cortina (FR) sowie an der Universität in Edinburgh (GB). Ihre Forschungsarbeit wurde 2017 mit dem ECPR-Jean-Blondel Preis ausgezeichnet.



## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	2
<b>I. Demografischer und rechtlicher Rahmen</b> .....	7
Die „neue“ Bevölkerung in Südtirols Gemeinden .....	7
Integrationspolitik in Südtiroler Gemeinden zwischen rechtlichem Handlungsspielraum und praktischer Umsetzung .....	11
<b>Der lange Weg zu einem lokalen Integrationsgesetz</b> .....	12
<b>Asylsuchende als neueste Herausforderung</b> .....	17
<b>Der kommunale Handlungsspielraum im Politikfeld Integration</b> .....	18
<b>II. Der Stand der Integrations- und Inklusionspolitiken in Südtirols Gemeinden</b> .....	26
Datenerhebung .....	26
Ergebnisse .....	29
<b>Strategien und Leitbilder im Bereich Integration</b> .....	29
<b>Bedürfnisse der Gemeinden im Bereich Integration</b> .....	40
<b>Einblicke in die einzelnen Politikbereiche, die Integration betreffen</b> .....	43
Schlussbemerkungen.....	55
<b>III. Ausgewählte Teilbereiche im Politikfeld Integration</b> .....	57
1. Politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in den Südtiroler Gemeinden .....	58
<b>Direkte politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in den Gemeinderatswahlen 2015</b> .....	61
<b>Alternative Formen der politischen Partizipation in den Südtiroler Gemeinden</b> ....	63
<b>Schlussbemerkungen</b> .....	69
2. Die Aufnahme von Asylsuchenden: Erfahrungsberichte aus Gemeinden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino.....	71
<b>Handlungsfelder der Gemeinde</b> .....	73
<b>Schlussbemerkungen</b> .....	82
<b>IV. Handlungsvorschläge für Gemeinden im Bereich Integration und Asyl</b> .....	83
1. Zusammenleben in Vielfalt in der Gemeinde .....	83
2. Die Aufnahme, Unterbringung und Integration von AsylbewerberInnen.....	85
<b>Literatur zum Vertiefen</b> .....	87

## Einleitung

Die Gemeinde ist jener Ort, an dem unser aller Alltag stattfindet. Somit wird die Gemeinde zur Anlaufstelle für all jene Bedürfnisse, die unmittelbar und ungefiltert aus der Gesellschaft kommen. Die Gemeindeverwaltung regelt das Zusammenleben innerhalb des kleinen Raumes des Dorfes oder der Stadt und beeinflusst maßgeblich die Zufriedenheit der Bevölkerung. Voraussicht und Planung, gepaart mit Respekt gegenüber den vielfältigen Bedürfnissen der Einwohner einer Gemeinde, sind deshalb ausschlaggebend für ein gelungenes Zusammenleben.

Die religiöse, ethnische, sprachliche und kulturelle Vielfalt innerhalb der Bevölkerung, welche in ganz Europa aufgrund von Migrationsbewegungen zunimmt, schafft in Gemeinden komplexe und anspruchsvolle Situationen. Diese stellen einerseits eine große Herausforderung an die Gemeindepolitik dar, andererseits können sie aber auch zusätzliche Anreize schaffen, die Zukunft der Gemeinde und somit der Bevölkerung neu auszurichten.

Die Komplexität, aber auch die Dringlichkeit, sich mit dem Zusammenleben von Personen mit unterschiedlichen sprachlichen, religiösen, kulturellen und ethnischen Hintergründen auseinanderzusetzen, wurde mit der sogenannten „humanitären Krise“, die seit dem Sommer 2015 andauert und mit der täglichen Ankunft von Asylsuchenden in Europa fortbesteht, multipliziert. Gemeinden können nicht mehr Zuschauer sein und sich darauf verlassen, dass die eigene Gemeindebevölkerung homogen bleibt oder sich ein friedliches und nachhaltiges Zusammenleben aller Bürger mit der Zeit automatisch einstellen wird. Globalisierung führt dazu, dass sich Menschen vermehrt bewegen, reisen, oder sich auf den Weg machen und einen neuen Lebensmittelpunkt für sich und die eigene Familie suchen.

Aufbauend auf den Ergebnissen diverser Forschungsprojekte, die wir in im Bereich Migration und Integration durchgeführt haben, wollen wir mit dieser vorliegenden Arbeit aufzeigen, welche Handlungsmöglichkeiten Südtirols Gemeinden im Rahmen ihrer rechtlichen Befugnisse haben, inwiefern sie diese bereits ausschöpfen und welche Faktoren beeinflussen, ob und wie kommunale Akteure aktiv im Bereich Integration mitwirken. Zudem will unsere Forschungsarbeit die Südtiroler Gemeinden auffordern, sich mit den Herausforderungen der

Vielfalt auseinanderzusetzen und sich zu selbstbewussten und proaktiven Akteuren im Politikfeld Integration<sup>1</sup> zu entwickeln.<sup>2</sup>

Zu diesem Zwecke erörtern wir die Möglichkeiten der Südtiroler Gemeinden in der Gestaltung und nachhaltigen Planung des Zusammenlebens unterschiedlicher Kulturen, Sprachen und Religionen. Mittels quantitativen und qualitativen Forschungsmethoden, sowie der exemplarischen Auswahl zweier unterschiedlicher Teilbereiche des Politikfeldes Integration, nämlich der politischen Partizipation und der Aufnahme von AsylbewerberInnen, prüfen wir zudem Faktoren, die eine Auseinandersetzung mit dem Politikfeld Integration begünstigen und zu einer nachhaltigen Eingliederung der neuen GemeindebewohnerInnen führen.

Das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Sprache und Kultur hat Südtirols Gesellschaft seit jeher geprägt. Dieses Zusammenleben wird von einer weitreichenden Autonomie geregelt, die der Autonomen Provinz Bozen und somit auch den Südtiroler Gemeinden<sup>3</sup> im Vergleich zu anderen italienischen Regionen und Provinzen mit Normalstatut und deren Gemeinden einen erweiterten Handlungsspielraum bietet. Integrationspolitiken berühren als Querschnittsmaterie verschiedene Politikfelder, die zwar primär vom Autonomiestatut geregelt werden, wie etwa die Bereiche Bildung und Kultur, oder auch Wohnen und Soziales, aber in denen Gemeinden durchaus auch einen Handlungsspielraum haben. Südtirol weist zwar eine lange und vielseitige Erfahrung in der Gestaltung des Zusammenlebens zwischen den drei autochthonen Sprachgruppen auf. Zuwanderung ist,

---

<sup>1</sup> Aufgrund der vorwiegenden Verwendung des Begriffes „Integration“ in den offiziellen Dokumenten der Landes- und Gemeindeverwaltungen („Koordinierungsstelle für Integration“, „Integrationsreferent“, „Integrationsvereinbarung“ usw.) verwendet dieser Beitrag den Begriff „Integration“ immer dann, wenn auf diese Dokumente und Politiken verwiesen wird. Was in diesen mit „Integration“ jedoch genau gemeint ist, ist heterogen, vielschichtig und auch gegensätzlich, unterscheidet sich von Gemeinde zu Gemeinde, von Verein zu Verein und reicht von Ideen der Assimilierung und des multikulturellen Nebeneinanders bis hin zur Inklusion. Die deutsche Montag Stiftung, welche die Koordinierungsstelle für Integration die Planung und Durchführung von „partizipativen Inklusionsprozessen“ in Südtiroler Gemeinden unterstützt, definiert Inklusion folgendermaßen: „Inklusion“ heißt, Menschen willkommen zu heißen. Niemand wird ausgeschlossen, alle gehören dazu [...]. Alle werden anerkannt und alle können etwas beitragen. Unsere Gesellschaft wird reicher durch die Vielfalt aller Menschen, die in ihr leben. [...] Gelingt es einer Gemeinschaft, die in ihr vorhandenen Formen von Vielfalt zu erkennen, wertzuschätzen und zu nutzen, wird sie erfahrener und kompetenter. Sicherheit und Lebensqualität werden erhöht, weil inklusive Kulturen Bedrohung und Ausgrenzung abbauen (Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, Inklusion vor Ort: Der Kommunale Index für Inklusion – ein Praxishandbuch, Bonn (2011), S. 8-19).

<sup>2</sup> Die vorliegende Arbeit gründet auf den Ergebnissen diverser Forschungsprojekte, die die Autorinnen zwischen 2015 und 2018 im Rahmen ihrer Tätigkeiten an dem Institut für Minderheitenrecht, Eurac Research, durchgeführt haben. Die Teilergebnisse der Forschungsprojekte wurden als folgende Publikationen veröffentlicht: Eurac Research/Autonome Provinz Bozen, Asyl und Flüchtlinge in Südtirol, 2. Ausgabe, März 2017, [www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Broschuere\\_A4-DE-Update.pdf](http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Broschuere_A4-DE-Update.pdf); Wisthaler, Verena/Mitterhofer, Johanna (2016), Integrationspolitiken in den Südtiroler Gemeinden. Eine Bestandsaufnahme, Bozen: Eurac Research, [www.eurac.edu/de/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Bericht\\_Gemeinden\\_FINAL.pdf](http://www.eurac.edu/de/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Bericht_Gemeinden_FINAL.pdf); Mitterhofer, Johanna (2017), Die Aufnahme von Asylsuchenden: Erfahrungsberichte aus Gemeinden in der Europaregion Tirol-Trentino-Südtirol, Politika, Bozen: Raetia; Verena Wisthaler (2016), „Politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in den Südtiroler Gemeinden“, Politika 2016, 181-196.

<sup>3</sup> Der Begriff „Südtirol“ wird in diesem Beitrag synonym mit der offiziellen politischen Bezeichnung desselben Territoriums der „Autonomen Provinz Bozen“ verwendet.

abgesehen von der Zuwanderung von Personen aus anderen italienischen Regionen, jedoch ein relativ junges Phänomen für Südtirol. Politiken zum Umgang mit der daraus resultierenden zusätzlichen sprachlichen, religiösen, ethnischen und kulturellen Diversität haben sich nur langsam und zögerlich entwickelt und werden vielfach noch „zentral“ von Bozen aus geregelt. Die „autochthone“ sprachliche und kulturelle Vielfalt Südtirols scheint dabei eine besondere Ausgangslage für den Umgang mit Migration darzustellen. Obwohl interkulturelle Veranstaltungen oder Feste in vielen Südtiroler Gemeinden stattfinden, sind strategische Pläne, Leitbilder und Maßnahmen zur langfristigen Gestaltung und Förderung der Vielfalt auf Gemeindeebene bisher rar.

Die vorliegende Arbeit beantwortet daher folgende Forschungsfragen:

1. Welchen rechtlichen Handlungsspielraum haben Südtiroler Gemeinden, um das Politikfeld Integration eigenständig zu gestalten?
2. Wie definieren und gestalten Südtirols Gemeinden das Politikfeld Integration, um das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Kulturen, Sprachen und Religionen zu fördern?
  - a. Welche Faktoren führen dazu, dass einige Gemeinden sich mehr als andere mit dem Thema beschäftigen?
3. Welche Formen der kommunalen politischen Teilhabe gibt es für Menschen mit Migrationshintergrund?<sup>4</sup>
  - a. Welche Implikationen birgt dies einerseits für die Gemeindepolitik und andererseits für die Integration der Personen mit Migrationshintergrund?
  - b. Welche Faktoren begünstigen die Schaffung von Möglichkeiten der politischen Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund?
4. Wie erleben BürgermeisterInnen bzw. Integrationsbeauftragte in Tirol, Südtirol und dem Trentino die Aufnahme von Asylsuchenden in ihren Gemeinden?
  - a. Was sind die größten Herausforderungen?
  - b. Wo liegen Gemeinsamkeiten, wo Unterschiede?

Südtirols Gemeinden sind, im Gegensatz zu anderen Gemeinden in weiten Teilen Europas, mit einer doppelten Vielfalt konfrontiert, aber auch mit einem größeren Handlungsspielraum

---

<sup>4</sup> Der Begriff „Personen mit Migrationshintergrund“ umfasst sowohl Personen, die nach Südtirol gezogen sind und hier ihren derzeitigen Lebensmittelpunkt haben, als auch jene Personen, die in Italien oder Südtirol geboren wurden, aber deren Eltern oder Großeltern aus einem anderen Herkunftsland stammen. Die Autorinnen sind sich durchaus bewusst, dass Personen mit Migrationshintergrund keine homogene Gruppe darstellen, sondern neben den unterschiedlichen rechtlichen Lagen unterschiedliche und zu differenzierende Bedürfnissen, Vorstellungen und Erwartungen haben.

ausgestattet und können auf eine langjährige Erfahrung und bereits bestehende Politiken aus dem Bereich des sogenannten „Vielfaltsmanagements“ zurückgreifen. Deshalb richtet sich der vorliegende Beitrag zwar primär an Südtiroler Gemeinden und legt dar, welche Möglichkeiten diesen im Rahmen ihrer Kompetenzen gegeben sind, um das Politikfeld Integration zu gestalten. Darüber hinaus möchte der vorliegende Beitrag aber auch Gemeinden außerhalb Südtirols ansprechen und aufzeigen, welche unterschiedlichen, organisch gewachsenen und neu geplanten Strategien, Herangehensweisen und Handlungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt bestehen.

Aufbauend auf die Forschungsfragen, gliedert sich die vorliegende Arbeit in vier Teile.

Im ersten Teil werden die Grundlagen für eine nachhaltige Gestaltung der Vielfalt dargelegt, wobei die demografische Entwicklung einerseits und die rechtlichen Rahmenbedingungen andererseits aufgezeigt werden.

Der zweite Teil erfasst den Stand der derzeit existierenden Politiken im Bereich Integration und Inklusion in den Südtiroler Gemeinden. Dieser Teil basiert auf einer Umfrage unter den Südtiroler IntegrationsreferentInnen und der systematischen Erfassung der Strategien und Maßnahmen in den Gemeinden mittels eines Fragebogens. Wir zeigen, dass die Südtiroler Gemeinden bereits eine Vielzahl an konkreten Maßnahmen umsetzen, Institutionen und Netzwerke geschaffen haben und an der Entwicklung von weitgreifenden und inklusiven Strategien interessiert sind. Das Engagement, bzw. das Vorhandensein von Strategien und Maßnahmen im Politikbereich Integration hängt dabei nicht, wie gängig angenommen, nur von der Anzahl an Einwohnern mit Migrationshintergrund ab, sondern auch von anderen strukturellen und ideologischen Faktoren wie der Gemeindegröße, der Dringlichkeit einer Angelegenheit, sowie vom persönlichen Interesse und der Motivation des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin und des Integrationsreferenten bzw. der Integrationsreferentin.

Der dritte Teil der Arbeit vertieft zwei Teilbereiche des Politikfeldes Integration, die wir für besonders entscheidend betrachten und die gleichzeitig die Gemeinden derzeit vor die größten Herausforderungen stellen. Erstens betrachten wir den Aspekt der politischen Teilhabe und zeigen auf, dass auch Personen, die (noch) keine italienische Staatsbürgerschaft haben, an der Gestaltung des Gemeindelebens interessiert sind und es sich deshalb anbietet, alternative Möglichkeiten der Mitentscheidung zu schaffen. Die Möglichkeit, mitzuentcheiden und das Leben in der Gemeinde mitzuprägen, bringt auch Verantwortung mit sich. Neue Gemeindebewohner werden somit automatisch in die Verantwortung genommen und fühlen sich auch mehr „zuständig“ und Teil der Gemeinde. Zweitens, vertiefen wir die Aufnahme

von AsylbewerberInnen, die derzeit in allen Südtiroler Gemeinden diskutiert wird. Während einige Gemeinden sich bereits mit der Integration der in der Gemeinde angekommenen AsylbewerberInnen auseinandersetzen, bereiten sich andere darauf vor. Durch einen Vergleich unterschiedlicher Herangehensweisen in ausgewählten Gemeinden des gesamten Territoriums der Europaregion Tirol – Südtirol - Trentino zeigen wir den Südtiroler Gemeinden Good-Practice-Beispiele, welche Wege zu einer gelungenen Aufnahme und Integration der AsylwerberInnen beschreiben.

Der vierte und abschließende Teil der vorliegenden Arbeit gibt konkrete Anregungen und Denkanstöße, wie Südtiroler Gemeinden als selbstbewusste und emanzipierte Akteure das Politikfeld Integration gestalten und nachhaltig verändern können.

# I. Demografischer und rechtlicher Rahmen

## Die „neue“ Bevölkerung in Südtirols Gemeinden

Südtirols Demografie war bis 1990 durch Auswanderung geprägt, wobei vor allem die Option<sup>5</sup> und die Zeit zwischen 1933 und den 1940ern zu einem erhöhten Abwanderungssaldo geführt hat. Seit etwa 20 Jahren erlebt Südtirol, wie auch der Rest Italiens, eine signifikante Zuwanderung von Personen aus anderen Ländern, die sich dauerhaft niederlassen. Ende 2017 waren 47.000 Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft in Südtirol ansässig.<sup>6</sup> Dies entspricht 8,9% der Südtiroler Bevölkerung.<sup>7</sup> 20 Jahre zuvor waren es etwa 9.500 Menschen. Die Anzahl der Südtiroler und Südtirolerinnen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft hat sich damit in den letzten zwei Jahrzehnten mehr als verfünffacht. Die Quote von 8,9% liegt über dem gesamtstaatlichen Durchschnitt von 8,3%, jedoch unter jenem Mittel- und Norditaliens, wo Menschen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft 10,3% der ansässigen Bevölkerung ausmachen.

In Südtirols Gemeinden leben heute Menschen aus mindestens 135 Ländern. Etwa ein Drittel von ihnen besitzt die Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Staates, rund 40% davon stammen aus dem deutschsprachigen Raum. Ein Drittel sind StaatsbürgerInnen eines europäischen Staates, der nicht zur EU gehört und ein weiteres Drittel besitzt die Staatsbürgerschaft eines außereuropäischen Staates (18,1% aus Asien und 12,6% aus Afrika).

---

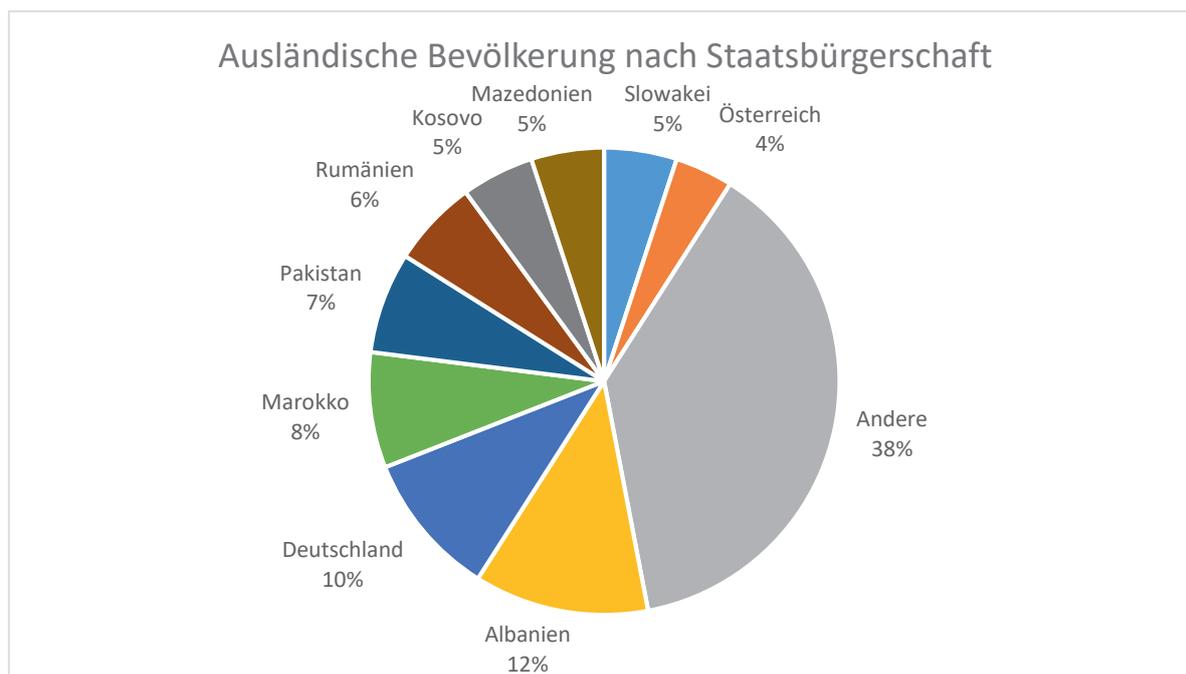
<sup>5</sup> Mit Option bezeichnet man die Zeit zwischen 1939 und 1943, bzw. die durch das Hitler-Mussolini-Abkommen vom 21.10.1939 geplante Umsiedlung der deutschen und ladinischen Minderheit von Südtirol ins Deutsche Reich. Die deutschund ladinischsprachigen Südtiroler mussten sich entscheiden entweder ins Deutsche Reich auszuwandern, um die eigene Sprache und Kultur leben zu können, oder in Südtirol zu bleiben und die deutsche Sprache und Kultur abzulegen und die italienische anzunehmen. Siehe Michael Forcher, *Tirols Geschichte in Wort und Bild*, Haymon Verlag, Innsbruck/Wien, 2006; Franz Widmann, *Es stand nicht gut um Südtirol*, Edition Raetia, Bozen, 1998; Martha Verdorfer, *Zweierlei Faschismus*, Verlag für Gesellschaftskritik, Wien, 1990; Rolf Steininger, *Südtirol. Vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, Studienverlag, Innsbruck/Wien/Bozen, 2003.

<sup>6</sup> Der Begriff „Menschen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft“ wird im Text in Bezug auf statistische Daten verwendet, da das Landesamt für Statistik ASTAT die Staatsangehörigkeit als primäres Kriterium zur Differenzierung benutzt.

<sup>7</sup> ASTAT INFO 67/2017, abrufbar auf

[http://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news\\_action=4&news\\_article\\_id=603869](http://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=4&news_article_id=603869)

**Abb. 1. Ausländische Bevölkerung nach Staatsbürgerschaft**



Daten: ASTAT (2016)

Dass Einwanderung in Südtirol kein temporäres Phänomen ist, zeigt sich auch an der steigenden Anzahl an Familienzusammenführungen, dem steigenden Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund in Südtiroler Schulen und der Anzahl an Einbürgerungen: In den vergangenen 10 Jahren haben 1.700 Personen in Südtirol die italienische Staatsbürgerschaft erworben, davon allein 406 im Jahre 2009; 13,5% der am 31.12.2010 ansässigen Bevölkerung mit Migrationshintergrund (5.656 Personen) wurde in Italien geboren. Eine zweite Generation von Personen mit Migrationshintergrund wächst gerade heran.

Mehr als die Hälfte der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, nämlich 62,5%, lebt in Orten mit mehr als 10.000 Einwohnern (s. Tabelle 1). Etwa ein Drittel lebt in Bozen, 13,3% in Meran und 4,6% in Brixen.

**Tab. 1 Verteilung der Migranten in den 7 größten Gemeinden Südtirols**

Gemeinde	Bevölkerung	% an Migranten
Lana	11.343	8,4
Eppan a.d.Weinstr.	14.365	9,3
Bruneck	15.629	9,6
Leifers	17.394	9,9
Brixen	20.851	9,7
Meran	38.863	15,8
Bozen	104.841	13,7

Daten: Astat (2016)

Betrachtet man allerdings den prozentuellen Anteil der nicht-italienischen Staatsbürger und Staatsbürgerinnen an der gesamten Wohnbevölkerung in den einzelnen Gemeinden, kann man in Tabelle 2 erkennen, dass die Vielfalt innerhalb der Bevölkerung auch in kleinen Gemeinden an Bedeutung zugenommen. Immerhin lebt mehr als ein Viertel der Menschen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft in Südtiroler Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner.

**Tab. 2 Die ausländische Bevölkerung Südtirols nach Gemeindegröße**

Größe der Gemeinde	Anzahl der Gemeinden	Totale ausländische Bevölkerung	% der ausländischen Bevölkerung
> 10.000	7	28.087	63,3%
5.000-10.000	13	4.814	10,8%
2.000-5.000	48	8.629	19,5%
0-2.000	48	2.832	6,38%
Insgesamt	116	44.362	100%

Daten: Astat (2016)

In 28 Südtiroler Gemeinden hat weniger als 3% der Bevölkerung eine nicht-italienische Staatsbürgerschaft. Die Gemeinden mit den wenigsten nicht-italienischen StaatsbürgerInnen sind Laurein (eine Person), Prettau (drei Personen) und Kuens (fünf Personen). In 57 Südtiroler Gemeinden liegt der Anteil an Migranten über 5%. In zehn Südtiroler Gemeinden liegt der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund bei über 10%.<sup>35</sup> Die Gemeinden mit dem höchsten Anteil an Menschen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft sind Franzensfeste mit 25,7%, gefolgt von Salurn mit 21,7% und Brenner mit 16,4%.

Auf Bezirksebene ist die Konzentration der Wohnbevölkerung mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft in Bozen am höchsten (14,4%), gefolgt von Burggrafenamt (9,6%) und Überetsch-Südtiroler Unterland (8,9%). In den anderen Bezirksgemeinschaften liegt der Anteil unter dem Landesdurchschnitt von 8,9%.

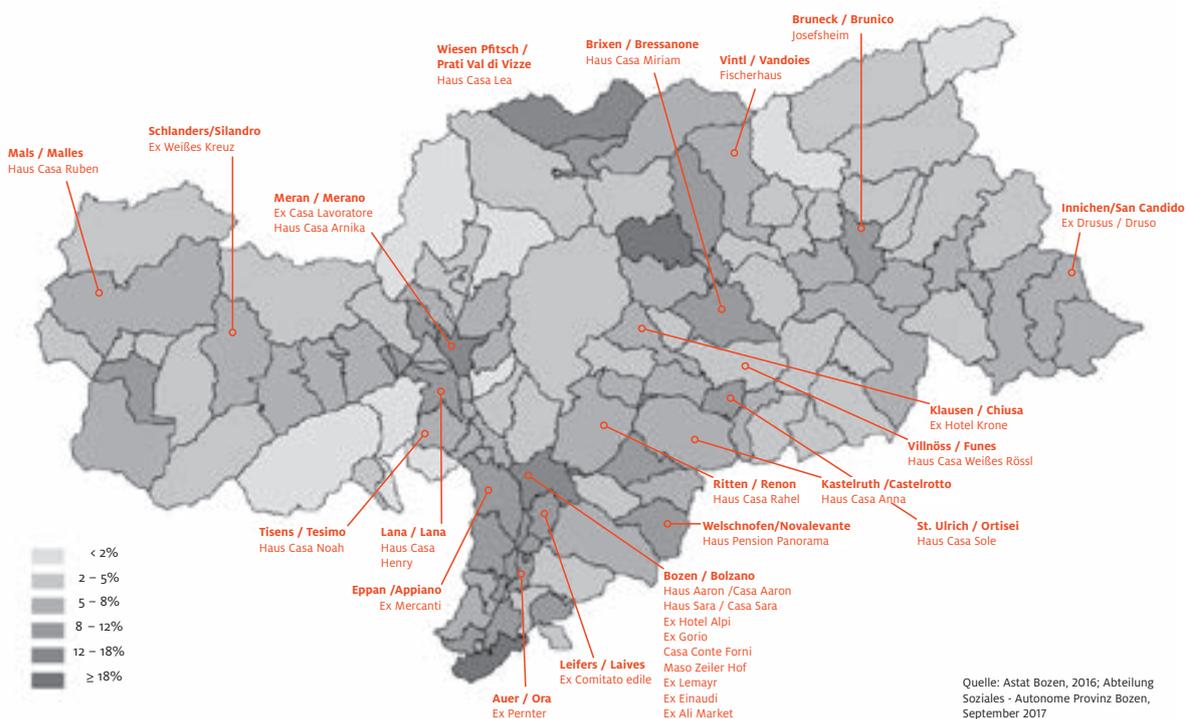
Eine weitere Entwicklung der letzten Jahre ist der Anstieg von asylsuchenden Menschen in Südtirol. Die Autonome Provinz Bozen nimmt 0,9% der AsylbewerberInnen<sup>8</sup> in Italien auf, ein Prozentsatz, kalkuliert auf Basis eines staatlichen Aufteilungsschlüssels, der dem Bevölkerungsanteil Südtirols an der italienischen Gesamtbevölkerung entspricht. Bereits in den 1990er Jahren kamen Flüchtlinge aus Albanien bzw. Kosovo nach Südtirol. Nach dem sogenannten „Notstand Nord-Afrika“, der nach dem Kriegsausbruch in Libyen 2011

<sup>8</sup> Der Begriff „AsylbewerberInnen“ bezieht sich auf jene Personen, die in Italien um Asyl ersucht haben, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist und die in den Asylunterkünften der Provinz Bozen untergebracht sind.

ausgerufen wurde, nahm die Provinz weitere Menschen auf der Flucht aus verschiedenen afrikanischen Staaten auf. Lebten im Dezember 2014 noch 198 AsylbewerberInnen in Südtirol, so waren dies im Dezember 2016 bereits 1.284.<sup>9</sup> Anfang 2018 befanden sich ca. 1.800 AsylbewerberInnen in 30 Aufnahmeeinrichtungen,<sup>10</sup> welche sich in Gemeinden in ganz Südtirol befinden und derzeit von den gemeinnützigen Organisationen Caritas und Volontarius im Auftrag der Autonomen Provinz Bozen geführt werden. Die in Südtirol lebenden AsylbewerberInnen kommen hauptsächlich aus Zentralafrika (Gambia, Mali, Senegal, Nigeria, Ghana, u.a.) sowie einigen asiatischen Staaten wie Irak, Afghanistan, Pakistan und Bangladesch.<sup>11</sup>

Abbildung 2 zeigt die Diversifizierung in Südtirols Gemeinden und hebt jene Gemeinden hervor, in denen Ende 2016 Asylbewerber aufgenommen wurden.

Ausländische Staatsbürger je 100 Einwohner und Asylunterkünfte in Südtirols Gemeinden



<sup>9</sup> Cereghini Mauro und Sergio Previte (2017), "Richiedenti Asilo e rifugiati in Alto Adige/Südtirol", Politika 2017, 212.

<sup>10</sup> [http://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news\\_action=4&news\\_article\\_id=605023](http://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=605023)

<sup>11</sup> Eurac Research und Autonome Provinz Bozen, Asyl und Flüchtlinge in Südtirol, 2. Ausgabe, März 2017, [http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Broschuere\\_A4-DE-Update.pdf](http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Broschuere_A4-DE-Update.pdf)

## **Integrationspolitik in Südtiroler Gemeinden zwischen rechtlichem Handlungsspielraum und praktischer Umsetzung**

### **Verteilung der Kompetenzen im Bereich Integration zwischen dem italienischen Staat und der Autonomen Provinz Bozen**

Wie in allen europäischen Staaten unterscheidet man auch in Italien zwischen Immigrations- und Integrationspolitiken.<sup>12</sup> Bedingt durch die besondere geografische Lage Italiens, die einen besonderen Umgang mit (Boots-)Flüchtlingen erfordert, konzentrierte sich der Staat in der Vergangenheit insbesondere darauf, die Zuwanderung einzuschränken und nur wenig darauf, die politische und sozio-ökonomische Integration der Personen mit Migrationshintergrund zu fördern. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Gestaltung und Umsetzung all jener Politiken, die die Integration der Personen mit Migrationshintergrund betreffen, wie z.B. Gesundheit, Teilnahme am öffentlichen Leben, Bildung und Wohnen, größtenteils und im Rahmen der nationalen Rahmenrichtlinien den Regionen und Provinzen übertragen wurden, während der Staat jedoch die ausschließliche Kompetenz in Fragen der Kontrolle der Migrationsflüsse, Ein- und Ausreise, der Vergabe der Staatsbürgerschaft, Asyl und Flüchtlingspolitik behält. 2009 wurde mit Einführung des „Integrationsabkommens“<sup>13</sup> erstmals festgelegt, was Integration für den italienischen Staat bedeutet und wie diese von den Personen mit Migrationshintergrund zu erreichen sei. Ebenso wie für die in Titel V. des Einheitstextes festgelegten Rahmenrichtlinien zur Teilnahme am öffentlichen Leben und der sozialen Integration sind für die Planung und Durchführung der Maßnahmen zur Integration die Regionen und Provinzen zuständig.

Südtirol nimmt aufgrund seiner weitreichenden Autonomie eine Sonderstellung unter den italienischen Regionen und Provinzen ein und hat neben den aus dem Einheitstext abgeleiteten Kompetenzen im Bereich Integration auch eine Reihe an Zuständigkeiten im Bereich der Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik. Das Politikfeld Integration wird oftmals als Querschnittsmaterie angesehen und deshalb können die Kompetenzen in diesen Bereichen auch zur Unterstützung einer Gestaltung der Integrationspolitiken genutzt werden.

---

<sup>12</sup> Diese Unterscheidung wurde erstmals eingeführt von Tomas Hammar, *Democracy and the Nation State*, Aldershot, Avebury, 1990. Für Details siehe Karl Kössler, *Immigration und Integration im europäischen Mehrebenensystem: Die Rolle der Gemeinden aus vergleichender Perspektive*, in Elisabeth Alber/Carolin Zwilling (Hrsg.), *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Nomos, Baden-Baden, 2014.

<sup>13</sup> „Accordo d’Integrazione“, eingeführt mit dem sog. „pacchetto di sicurezza“ (Sicherheitspaket), bzw. Gesetz Nr. 94 vom 15. Juli 2009, Art. 1.; übernommen im Art. 4 des Einheitstextes *Immigration*, der mit dem Legislativdekret Nr. 286 vom 25. Juli 1986 eingeführt wurde. Die Kriterien für die Erfüllung des Integrationsabkommens wurden durch das Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 179, 14. 09.2011 festgelegt.

### *Der lange Weg zu einem lokalen Integrationsgesetz*

Mit dem Landessozialplan 2000-2002 erstellte Südtirol zum ersten Mal ein mehrjähriges Planungsinstrument, das durch die Genehmigung der Landesregierung am 13. Dezember 1999 mit Beschluss Nr. 5513 zu einem verbindlichen Leitbild für das gesamte Sozialwesen wurde. Darin reagierte man zum ersten Mal auch auf die Herausforderungen des demographischen Wandels: Für Flüchtlinge, Nicht-Unionsbürger, Sinti und Roma wurden spezifische gruppenbezogene Maßnahmen entwickelt. Der Landessozialplan legte die folgenden allgemeinen Prinzipien fest: Das Verbot der Diskriminierung soll nicht nur auf politischer Ebene umgesetzt, sondern auch in die öffentliche Meinung übernommen werden; bi- und multikulturelle Erfahrungen sind ein Mehrwert für die Gesellschaft; soziale Integration ist kein von den Eliten gesteuerter Prozess, sondern muss von der gesamten Gesellschaft getragen werden; die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben muss für alle Einwohner Südtirols gewährleistet werden; Aufklärungs-, Bildungs- und Integrationsarbeit sollte diese Maßnahmen unterstützen.<sup>14</sup> Prioritär und konkret strebte der Landessozialplan auch die Errichtung einer Beobachtungsstelle zur Erfassung der Daten, der Bedürfnisse und Lebensumstände der Neuzugezogenen und die Einrichtung einer Beratungsstelle für Einwanderer, die Schaffung von Wohnmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige, Flüchtlinge und Sinti, sowie Öffentlichkeitsarbeit zur Überwindung von Vorurteilen gegenüber Migrant\*innen an.

Eine „Landesbeobachtungsstelle zur Einwanderung“ und eine „Antidiskriminierungsstelle“ wurden 2003 auch errichtet, allerdings im Rahmen eines vom Europäischen Sozialfond (ESF) geförderten Projektes, das innerhalb der Abteilung für italienische Berufsbildung angesiedelt war.<sup>15</sup> Beide Stellen liefen mit Projektende am 27.09.2008 aus. Nach heftiger Kritik zur Auflassung der beiden Stellen wurde 2009 innerhalb der Abteilung Arbeit die „Koordinierungsstelle für Einwanderung“ errichtet, die einige der Aktivitäten der Landesbeobachtungsstelle, nicht aber der Antidiskriminierungsstelle, übernahm.

Bereits 2004 hatte die damalige Landesrätin für Arbeit, Innovation, Chancengleichheit, Genossenschaften, italienische Berufsbildung und Schule und gleichzeitig auch die Zuständige der Landesbeobachtungsstelle, Luisa Gnechi, die Erlassung eines Integrationsgesetzes vorgeschlagen. Mit diesen „Maßnahmen für die Eingliederung der ausländischen Bürgerinnen und Bürger“ sollten die Rahmenbedingungen geschaffen werden, um

---

<sup>14</sup> Landessozialplan 2000-2002, S. 194.

<sup>15</sup> Siehe auch Arbeitsforschungsinstitut, „Monitoring der Maßnahmen des Mehrjahresplanes für die Beschäftigungspolitik 2000 – 2006“, S. 28, abrufbar auf [http://www.provinz.bz.it/arbeit/download/p\\_monitoring\\_mehrhjahresplan-2005-10-11\\_d.pdf](http://www.provinz.bz.it/arbeit/download/p_monitoring_mehrhjahresplan-2005-10-11_d.pdf).

Maßnahmen zur Förderung des Zusammenlebens und der Integration zu ergreifen und um den „Prozess der harmonischen Eingliederung der Migranten in das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Netz unserer Provinz zu fördern und die Gleichbehandlung der autochthonen Gesellschaft und die Anerkennung der auf dem Territorium anwesenden Sprachen und Kulturen zu gewährleisten“.<sup>16</sup>

Ein erster Entwurf des Gesetzes lag 2007 vor, allerdings wurde dieser nicht im Landtag eingebracht und mit dem Wechsel der zuständigen Landesrätin in die Abgeordnetenversammlung des italienischen Parlaments wurde der Plan eines Integrationsgesetzes zeitweilig auf Eis gelegt. Der erste Entwurf „Maßnahmen für die Eingliederung der ausländischen Bürgerinnen und Bürger“ definiert Integration als einen „Prozess der gegenseitigen Anpassung“ und setzt sich die „soziale und wirtschaftliche“ Eingliederung zum Ziel (Art. 1). Entgegen dem Ziel, Rahmenbedingungen für konkrete Maßnahmen zur Förderung der Integration zu schaffen, schlägt der Gesetzesentwurf allerdings nur eine Koordination und Planung in diesem Politikbereich sowie die Errichtung von Institutionen vor und keine konkreten Maßnahmen zur Integration und der Gestaltung der kulturellen, sprachlichen und religiösen Vielfalt.

Parallel zur Arbeit am Entwurf zum Integrationsgesetz traf sich bis 2008 innerhalb der Verwaltung der Autonomen Provinz Bozen eine assessoratsübergreifende ständige Arbeitsgruppe, an der die Abteilungsdirektoren und -direktorinnen als technische Berater der Landesräte und -rätinnen teilnahmen, um die durch den demographischen Wandel entstandenen Herausforderungen zu diskutieren.

Auch am zweiten Landessozialplan 2007-2009 wird in dieser Zeit gearbeitet und Immigration wird dort als ein „fester Bestandteil der Südtiroler Gesellschaft und Wirtschaft“<sup>17</sup> bezeichnet, dessen sich die Gesellschaft und die Wirtschaft annehmen müsste. Der Landessozialplan 2007-2009 spiegelt sowohl die auf europäischer als auch nationaler Ebene vorherrschende Ansicht, Immigration und vor allem Integration als Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu betrachten und die sozialen und kulturellen Aspekte zu vernachlässigen.

Auch die einzelnen politischen Parteien, allen voran die Freiheitlichen und Unitalia, aber ab 2003 auch die Südtiroler Volkspartei (SVP), diskutieren die zunehmende sprachliche, religiöse und kulturelle Diversifizierung der Südtiroler Gesellschaft in sehr kontroverser Art und Weise, wobei das Thema von sämtlichen Parteien für ihre eigenen Interessen

---

<sup>16</sup> Wortprotokoll des Südtiroler Landtages, 41. Sitzung, 11.01.2005, S. 31. Im Original: „... la finalità generale del disegno di legge è quella di facilitare e disciplinare il processo di inserimento armonico dei cittadini stranieri nel tessuto sociale, culturale ed economico nella nostra provincia, riconoscendo le pari opportunità rispetto alla popolazione autoctona e valorizzando le diverse lingue e culture presenti sul territorio provinciale“.

<sup>17</sup> Landessozialplan 2007-2009, Autonome Provinz Bozen, Abteilung 24 Soziales, s. XVI.

instrumentalisiert wird, um Kritik am System und insbesondere dem Zugang zum Sozialwesen und dem Proporz zu üben oder um mehr Zuständigkeiten von der Zentralregierung zu fordern.

Für die Freiheitlichen war das Thema und die daraus entstehende „Gefahr“ für die Südtiroler Gesellschaft und Kultur sowie die Belastung für das Südtiroler Sozialwesen bereits seit der Gründung der Partei 1993 vorherrschend. Die SVP hingegen hat sich dem demographischen Wandel erst sehr zögerlich und ohne einheitliche Position innerhalb der Partei genähert. Nach dem Stimmenverlust bei den Landtagswahlen 2008, der unter anderem auf die Thematik Migration und Integration zurückzuführen sei,<sup>18</sup> nimmt die SVP Immigration und Integration in ihre Themenfelder auf. 2010 findet die Partei im Positionspapier „Fordern und Fördern“ eine gemeinsame Linie, die auch in das „Landesgesetz zur Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger“ einfließt.<sup>19</sup>

Nachdem 2009 ein erster Rekurs (Kamberaj) gegen die durch die Reform des Wohnbaugesetzes (Landesgesetz Nr. 9/2008) eingeführte Anwendung einer Quote auf langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige aufgezeigt hat, dass die Fragen der Integration in Südtirol nicht geregelt sind, wird in einer Klausur des Südtiroler Landtages erneut die Forderung laut, ein eigenes Gesetz zur Integration in Südtirol zu verabschieden. Eine Arbeitsgruppe rund um den damaligen Landesrat Roberto Bizzo (PD) und seinen Ressortdirektor Andrea Zeppa nahm erneut die Arbeiten am vorherigen Gesetzentwurf auf. Die IV. Gesetzgebungskommission, in der die SVP die Mehrheit stellt, prüft den vom Koalitionspartner PD eingebrachten Vorschlag, ändert ihn jedoch maßgeblich, wobei die im Entwurf vorgesehene Öffnung gegenüber Migranten verloren geht. Im Rahmen der Sitzungen der IV. Gesetzgebungskommission wurde auch eine öffentliche Anhörung mit Vertretern von Vereinen und Institutionen, die in dem Bereich Immigration-Integration (direkt oder indirekt) tätig sind organisiert, wobei sich die Mehrheit der Teilnehmer negativ gegenüber dem Gesetz äußerte und es als „enttäuschend, schwach, unwirksam“, inhaltsleer und mit wenigen Konfrontationspunkten beschrieb, das von dem ängstlichen und ratlosen Zögern zeuge, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden.

Am 15.09.2011 wurde der Gesetzesentwurf erstmals im Rahmen der 108ten Landtagssitzung eingebracht. Nach Diskussionen in der 108ten, 109ten, 112ten und der 113ten Sitzungen wurde am 21.10.2011, in der 114ten Sitzung schließlich das Landesgesetz Nr. 12 vom

---

<sup>18</sup> Costa, Markus (2012). Integrationspolitik in Südtirol. Mag. Art., Political Science, University of Innsbruck, Innsbruck, 95.

<sup>19</sup> Prosch, Harald (2013). Die Position der Südtiroler Volkspartei (SVP) zur Integration ausländischer StaatsbürgerInnen. Master Thesis, Political Science, University of Vienna, Vienna, 60-63.

28.10.2011 zur „Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger“ mit 21 Stimmen angenommen, neun Personen stimmten dagegen und eine Person enthielt sich der Stimme. Auch in der Generaldebatte im Landtag äußerten sich viele Mitglieder enttäuscht über den Gesetzesentwurf, der als Rahmengesetz die Verantwortung vom Landtag an die Landesregierung übergibt, die durch Durchführungsbestimmungen die Materie regeln sollten. Der einbringende Landesrat verteidigt den Gesetzesentwurf als einen „Kompromiss“, der von „Hausverstand“ geprägt sei und keine Sondermaßnahmen einführe, sondern strukturelle Maßnahmen, die zur Verringerung der Unterscheidung zwischen autochthonen und eingewanderten Personen beitragen sollten. Die anschließende Diskussion bis zur Verabschiedung des Gesetzes, die sich über mehrere Tage (und Nächte) hinzog, war geprägt von zusätzlichen Beschlussanträgen zu Themen rund um Integration, eingebracht vor allem von den Freiheitlichen und von Abänderungsanträgen zu einzelnen Artikeln und Passagen des Gesetzes.

### **Das Landesgesetz zur Integration ausländischer Bürger und Bürgerinnen Nr. 12 vom 20.10.2011<sup>20</sup>**

Das Landesgesetz Nr. 12 vom 28.10.2011 zur „Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger“ gliedert sich in vier Abschnitte und insgesamt 17 Artikel. Der erste Abschnitt legt die Ziele und die Zielgruppe fest und definiert Integration als „einen Prozess gegenseitigen Austausches und Dialogs“ (Art. 1.1), der auf der „gegenseitigen Anerkennung und [...] Aufwertung der kulturellen, religiösen und sprachlichen Identitäten“ (Art. 1.2) basiert. Im zweiten Abschnitt werden die Institutionen zur Koordinierung der Integrationsmaßnahmen geschaffen, wie die Erarbeitung eines Mehrjahresprogrammes (Art. 4) und die Einrichtung einer Koordinierungs- sowie einer Antidiskriminierungsstelle (Art. 3 und 5)<sup>21</sup> und des Landeseinwanderungsbeirates (Art. 6). Im dritten Abschnitt hingegen werden spezifische Maßnahmen zur Förderung der sprachlichen und kulturellen Integration (Art. 7), Maßnahmen zum Ausbau der interkulturellen Mediation (Art. 8), Maßnahmen im Bereich der Sozialen Fürsorge (Art. 10), der Gesundheit (Art. 11), der Wohnungspolitik (Art. 12) und der Bildung (Art. 13 und 14) dargelegt. Auch die Rolle der Gemeinden im Integrationsprozess wird hervorgehoben (Art. 15). Im vierten Abschnitt werden die Änderungen von Landesgesetzen sowie die Finanzbestimmungen dargelegt.

---

<sup>20</sup> Landesgesetz vom 28. Oktober 2011, Nr. 12, „Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger“. In Folge wird synonym auch „Südtiroler Integrationsgesetz“ oder „Landesgesetz zur Integration“ verwendet.

<sup>21</sup> Dabei handelt es sich nicht um eine Neuerrichtung, sondern eine gesetzliche Verankerung der bereits in der Abteilung Arbeit existierenden „Koordinierungsstelle für Einwanderung“.

Prägend für das Landesintegrationsgesetz sind der Fokus auf Sprache als Motor zur Integration, wobei die Landessprachen Deutsch und Italienisch als gleichwertig angesehen werden, sowie der Fokus auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes. Außerdem werden im Integrationsgesetz soziale Leistungen, die über die Grundleistungen hinausgehen und insbesondere der Zugang zur sozialen Fürsorge oder Hochschulförderung an Voraussetzungen wie den fünfjährigen ununterbrochenen Wohnsitz und Aufenthalt in Südtirol geknüpft.

Nach den Landtagswahlen 2013 fiel der Bereich Integration nicht wie bisher in die Zuständigkeiten des Landesrates/ der Landesrätin für Arbeit des Koalitionspartners, sondern der Bereich wurde erstmals von der SVP übernommen und an das Ressort Deutsche Bildung und Kultur angegliedert (Landesrat Philipp Achammer). Die Neuausrichtung zeigt sich nicht nur in der geplanten Verschiebung der Antidiskriminierungsstelle von der Abteilung Arbeit zum Südtiroler Landtag, sondern auch in der im Landesgesetz Nr. 91 vom 16.10.2014 vorgenommenen Umbenennung sämtlicher Immigrations-Einrichtungen in Integrations-Einrichtungen. Insbesondere die Umbenennung der Koordinierungsstelle für Immigration in Koordinierungsstelle für Integration, des Landeseinwanderungsbeirates in Landesintegrationsbeirat, sowie die Änderung des Schwerpunktes von Immigration in Integration (Art. 3.2) zeugen von einer inhaltlichen Neuausrichtung, die auf einen Schwerpunkt in der Gestaltung der Integrationspolitiken im Gegensatz zur Koordinierung der Maßnahmen im Bereich Immigration hinweist. In der Zeit von Mai 2014 bis Mai 2016 wurde von der Koordinierungsstelle für Integration vor allem Aufbau- und Strukturarbeit geleistet, wobei vier Arbeitsschwerpunkte individualisiert wurden (Beratung, Individualisierung, Netzwerkarbeit und Forschung). Außerdem wurde ein Grundstein gelegt für die zukünftige strategische Planung des gesamten Politikfeldes: Im Rahmen eines partizipativen Prozesses zwischen März 2015 und Dezember 2015 wurde an der Grundlage einer „Integrationsvereinbarung“ bzw. an Leitlinien für die Gestaltung der Integrationspolitik gearbeitet; 2016 wurde diese Vereinbarung finalisiert und in der Landesregierung besprochen. Zudem wurde die Rolle der Gemeinden im Integrationsprozess durch unterschiedliche Maßnahmen (finanzielle Unterstützung, Förderung von partizipativen Prozessen zur Erarbeitung von Leitbildern auf Gemeindeebene) nachhaltig gestärkt, sodass sich diese zu eigenständigen Akteuren in der Gestaltung des Zusammenlebens entwickeln können. Auch die Sensibilisierungsarbeit (Medienkampagnen, Tagungen, Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen) und die Netzwerkarbeit mit unterschiedlichen Akteuren aus diesem Bereich wurden verstärkt.

### *Asylsuchende als neueste Herausforderung*

Während die Integration von Migranten und Migrantinnen Kompetenz des Ressorts für Bildungsförderung, Deutsche Kultur und Integration (Landesrat Philipp Achammer) und insbesondere der Koordinierungsstelle für Integration ist, sind die Aufnahme und Unterbringung von AsylbewerberInnen Aufgabengebiet des Ressorts für Gesundheit, Sport, Soziales und Arbeit (Landesrätin Martha Stocker). Ziel der Maßnahmen der Koordinierungsstelle für Integration ist die langfristige soziale, sprachliche und wirtschaftliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. Im Gegensatz dazu haben die Strategien und Maßnahmen für Asylbewerber das kurzfristigere Ziel, geeignete Unterkünfte für Asylsuchende zu finden und sie während ihres Aufenthalts in den Unterkünften angemessen zu betreuen. Zivilgesellschaft und Experten kritisieren, dass dieser Ansatz kurzsichtig sei und die längerfristige Integration von Asylsuchenden in Südtirol nicht fördere.<sup>22</sup> Zudem führt die Aufteilung der Kompetenzen in den Bereichen Integration einerseits und Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern andererseits zu einer mangelnden Koordinierung der Strategien, Angebote und Dienstleistungen der zwei Ämter. Eine neue Entwicklung, die zur Überwindung dieser Zweigleisigkeit und der Verbesserung der Integrationschancen der Asylbewerber beitragen könnte, ist die seit Ende 2016 mögliche Teilnahme von Südtiroler Gemeinden am sogenannten SPRAR (*sistema per la protezione di richiedenti asilo e rifugiati*) der italienischen Regierung. Machte bisher die Provinz geeignete Asylunterkünfte ausfindig und verteilte die auf der Basis der staatlichen Quote Südtirol zugewiesenen Asylbewerbern auf die Unterkünfte, während die Gemeinden kaum ein Mitspracherecht hatten, so sieht das SPRAR vor, dass Gemeinden bzw. Gemeindeverbände gemeinsam mit einer geeigneten Trägerorganisation direkt beim Staat ein Projekt für die Unterbringung und Integration von AsylbewerberInnen einreichen. Im Gegensatz zu den Asylunterkünften des Landes, welche ein Minimum von 25 Plätzen vorsehen, können die Gemeinden auch kleinere Gruppen von fünf bis 15 Asylbewerbern unterbringen und aufnehmen. Dadurch soll eine individuellere Betreuung der Asylbewerber ermöglicht und ihre Integration vor Ort gefördert werden. 2016 wurden insgesamt sechs Projekte von den Südtiroler Bezirksgemeinschaften eingereicht, welche ab Februar 2017 in insgesamt 80 der 116 Südtiroler Gemeinden umgesetzt werden. 2017 sollen weitere Projekte eingereicht werden.

---

<sup>22</sup> Vgl.z.B. Mauro Cereghini und Sergio Previte, Richiedenti Asilo e rifugiati in Alto Adige/Südtirol, Politika 2017.

### *Der kommunale Handlungsspielraum im Politikfeld Integration*

Die Gemeinde kann vor allem in den kommunalen Handlungsfeldern Wohnen und Siedlungspolitik, Erziehung und Bildung, Arbeitsmarkt und Wirtschaft, Soziales und Gesundheit, öffentliche Sicherheit sowie Teilnahme am Leben der Gemeinschaft auf den Integrationsprozess einwirken und ihn durch gezielte politische Maßnahmen fördern. Darüber hinaus sammeln Gemeinden aufgrund ihrer vielfältigen Aufgaben eine Menge an Daten, die für eine Auswertung und Analyse des Integrationsprozesses hilfreich sein können.

Betrachtet man den Handlungsspielraum der Südtiroler Gemeinden im Bereich Integration, so muss man zwischen den sich aus der italienischen Verfassung bzw. dem Autonomiestatut ergebenden Möglichkeiten und den aus dem Landesgesetz zur Integration entstehenden Pflichten unterscheiden.

### **Der kommunale Handlungsspielraum im Rahmen der italienischen Verfassung und im Rahmen des Autonomiestatuts**

Die Art. 114-133 der italienischen Verfassung regeln die Zuständigkeitsbereiche der italienischen Regionen, Provinzen und auch jene der Gemeinden. Das Legislativdekret Nr. 267/2000 regelt die Ordnung der italienischen Gemeinden. Dieses Legislativdekret gilt jedoch nicht für die Gemeinden im Trentino und in Südtirol, die durch eine besondere Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol geregelt werden.<sup>23</sup>

Jede Südtiroler Gemeinde ist demnach politisch und administrativ autonom (= Statusautonomie) und genießt auch Finanzautonomie. Die Gemeinden werden definiert als autonome Körperschaften, die örtliche Gemeinschaften vertreten, deren Interessen wahren und deren Entwicklung fördern.<sup>24</sup> Wenn eine kohäsive Gesellschaft und ein gutes Zusammenleben Ziele einer Gemeinde sind, so ist die gelungene Integration der durch Migration entstandenen zusätzlichen kulturellen, sprachlichen und religiösen Vielfalt im Interesse der Gemeindebevölkerung und fördert gleichzeitig deren Entwicklung. Dieser Aspekt der Wahrung und Wertschätzung von Vielfalt wird in Art. 1 der Ordnung für die Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol hervorgehoben:

---

<sup>23</sup> Einheitstext der Regionalgesetze über die Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol (DPRReg. vom 1. Februar 2005, Nr. 3/L, geändert durch das DPRReg. vom 3. April 2013, Nr. 25), koordiniert mit den Bestimmungen, die durch das Regionalgesetz vom 2. Mai 2013, Nr. 3 eingeführt wurden; Einheitstext der Regionalgesetze über die Ordnung des Personals der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol (DPRReg. vom 1. Februar 2005, Nr. 2/L, geändert durch das DPRReg. vom 11. Mai 2010, Nr. 8/L und das DPRReg. vom 11. Juli 2012, Nr. 8/L); Einheitstext der Regionalgesetze betreffend die Buchhaltungs- und Finanzordnung in den Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol (DPRA vom 28. Mai 1999, Nr. 4/L, geändert durch das DPRReg. vom 1. Februar 2005, Nr. 4/L), koordiniert mit den Bestimmungen, die durch das Regionalgesetz vom 5. Februar 2013, Nr. 1 eingeführt wurden.

<sup>24</sup> Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol, Art. 1.2

*Die Gemeinde, auf deren Gebiet verschiedene kulturelle Sprach- und Volksgruppen vorhanden sind, übt ihre Tätigkeit auch im Hinblick auf den Schutz und die Förderung der Sprache, Kultur und Identität dieser Gruppen aus. Sie erkennt ihnen Gleichheit der Rechte zu und fördert die harmonische Entwicklung ihrer Beziehungen, damit das gegenseitige Verständnis und ein nutzbringendes Zusammenleben unter den Volksgruppen gewährleistet wird.*

Dieser Artikel kann auch die durch die Migrationsflüsse der letzten 20 Jahre entstandene Vielfalt miteinschließen. Somit wird das Politikfeld der Integration zu einem zentralen Aufgabenbereich der Gemeinde.

Jede Gemeinde kann sich eine Satzung geben und darin festlegen, wie die Gemeinde verwaltet wird.<sup>25</sup> Die Satzung, die aufgrund der Abänderungsverfahren auch als kleine Verfassung der Gemeinden bezeichnet werden kann, legt auch „die Formen für den Schutz und die Beteiligung von Minderheiten“<sup>26</sup> sowie die „Formen der Bürgerbeteiligung“<sup>27</sup> fest. Insbesondere wird in Art. 4.1 hervorgehoben, dass die Gemeinde verpflichtet ist, die Interessen der Jugendlichen sowie der Senioren zu berücksichtigen und die Beteiligung von Personen aus diesen Zielgruppen zu fördern. Ähnlich wie Jugendliche und Senioren, so haben auch Menschen mit Migrationshintergrund besondere Bedürfnisse, die vertreten werden müssen. Somit könnte im Rahmen der Satzung einer Gemeinde in Zukunft eine vermehrte Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund vorangetrieben werden.

Hauptaufgabe der Südtiroler Gemeinden ist es,

*alle lokalen Verwaltungsaufgaben zur kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung der Bevölkerung im Einklang mit den Verfassungsgrundsätzen der Förderung der lokalen Autonomien, dem Subsidiaritätsprinzip, der Verantwortlichkeit und Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns sowie der Homogenität und Verhältnismäßigkeit*<sup>28</sup>

wahrzunehmen.

Konkret bieten die Südtiroler Gemeinden eine Vielzahl von Dienstleistungen: Sie sorgen für die Infrastruktur, bauen Straßen und reinigen diese (Winterdienst), regeln die Siedlungspolitik, erteilen Bau- und Gewerbelizenzen. Die Gemeinden sind jedoch auch für

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, Art. 3 und Art. 4.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Art.4.1.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Giuseppe Negri, Die Gemeindeverfassung, in Joseph Marko/ Sergio Ortino/ Francesco Palermo/ Leonhard Voltmer/ Jens Woelk (Hrsg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Nomos, Baden-Baden, 2005, S. 217 ff.

das Wohlergehen der Bürger in deren Freizeit verantwortlich und kümmern sich um Spielplätze, Sportanlagen, Kinderkrippen, Dienste für Kinder und Minderjährige, Grundschulen sowie Schulfürsorge. Des Weiteren übernehmen die Gemeinden auch Aufgaben im hoheitlichen Bereich, stellen Geburtsurkunden und Sterbebeurkundungen sowie Bescheinigungen zur Meldung des ordentlichen Wohnsitzes (in Südtirol und Österreich auch als „Meldezettel“ bekannt) aus.

Die Aufgaben der Südtiroler Gemeinden werden in zwölf Bereiche unterteilt:<sup>29</sup> allgemeine Aufgaben in Bezug auf Verwaltung und Gebarung, Gerichtswesen, Ortspolizei, Aufgaben im Bereich des Unterrichtswesens, Aufgaben in Bezug auf Kultur und Kulturgüter, Sport und Erholung, Fremdenverkehr, Straßennetz und Transportwesen, Raumordnung und Umwelt, Aufgaben im sozialen Bereich und der wirtschaftlichen Entwicklung sowie Dienste von wirtschaftlicher Bedeutung.<sup>30</sup> Zusätzlich sind die Gemeinden auch Arbeitgeber, Investor und Wirtschaftsfaktor sowie Leistungsanbieter.

Aus diesen Aufgaben und Dienstbereichen können folgende Handlungsfelder identifiziert werden, die sich besonders mit dem Politikfeld Integration überschneiden:<sup>31</sup>

### *Öffentliche Verwaltung*

Die öffentliche Verwaltung ist zuständig für die Koordination der Einzelmaßnahmen im Bereich Integration/ sozialer Zusammenhalt in den verschiedenen Politikfeldern sowie Koordination der verschiedenen Akteure, der Zivilgesellschaft, Vereine und Institutionen, die diese umsetzen. Die kommunale öffentliche Verwaltung ist somit Schnittstelle aller Politikfelder. Zudem ist sie Erstanlaufstelle für neuzugezogene BürgerInnen, welche mit Hilfe von mehrsprachigen Broschüren, Willkommens-Mappen oder einer Einführung in die Dienstleistungen der Gemeinde in einfacher Sprache von Anfang an in das Gemeindegeschehen eingebunden werden können.

---

<sup>29</sup> Die Unterteilung der Dienstleistungen in 12 Bereiche erfolgte im Haushalt der Gemeinden.

<sup>30</sup> Kurt Promberger/ Sigrid Resch/ Markus Bodemann/ Josef Bernhart, Management der Gemeinden in Tirol und Südtirol, Studienverlag, Innsbruck/Wien/Bozen, 2005, S. 128 ff. Die Aufgaben und Dienstbereiche sind durch das Dekret des Präsidenten des Regionalausschusses Nr. 1/L vom 24. Jänner 2000, Art. 3 d geregelt.

<sup>31</sup> Diese Handlungsfelder wurden im Rahmen des Interreg IV-A geförderten Projektes »MigrAlp« identifiziert, [www.eurac.edu/migralp](http://www.eurac.edu/migralp) (17.09.2013). Ähnliche Handlungsfelder, die Gemeinden für die Integration von Migranten zur Verfügung stehen, identifiziert auch Marika Gruber, Integrationspolitik in Kommunen. Herausforderungen, Chancen, Gestaltungsansätze, Springer, Wien/New York, 2010 und Marika Gruber, Integration im ländlichen Raum. Ein Praxishandbuch, Studienverlag, Innsbruck/Wien/Bozen, 2013.

### *Möglichkeiten der (politischen) Teilnahme*

Der Aufenthaltsstatus einer Person bestimmt auch das mögliche Maß der Beteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen: EU-Bürger haben das aktive und passive Wahlrecht bei kommunalen Wahlen (Gemeinderatswahlen), Drittstaatenangehörige nicht. Durch alternative Partizipationsformen wie etwa Integrations- oder Ausländer-Beiräte können Gemeinden diese fehlende Partizipationsmöglichkeit zwar nicht gänzlich ersetzen, bieten jedoch eine alternative Einbindung in die Entscheidungsprozesse innerhalb einer Gemeinde an.

### *Bildung und Sprache*

Die Gemeindeverwaltung hat nur bedingt Einfluss auf die Integrationsbestrebungen im Bildungssystem (etwa durch Vertreter der Gemeinde im Kindergartenrat). Allerdings kann die Gemeinde durch eine Reihe zusätzlicher Dienstleistungen den Bildungs- und Spracherwerb und somit die Integration in den Schulalltag fördern. Eine an die Bedürfnisse aller in der Gemeinde lebenden Bevölkerungsgruppen angepasste Schulausspeisung oder Nachmittagsbetreuung kann die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund sowie das Zusammenleben erleichtern. Die Gemeindebibliothek kann auch (Sprach)kurse, Belletristik sowie Fachliteratur zu den verschiedenen Migrationsgruppen anbieten, damit sich auch die lokale Bevölkerung informieren kann. Auch könnte die Bibliothek Literatur in der Muttersprache der MigrantInnen anbieten und diese so anregen, die Bibliothek zu nutzen. Auch auf die Gestaltung der Museen, sowie deren thematische Schwerpunkte kann die Gemeinde Einfluss nehmen, wobei auch in der Auswahl dieser Schwerpunkte die kulturelle, sprachliche und religiöse Vielfalt der Gemeinde berücksichtigt werden kann.

### *Wohnen und Siedlungsentwicklung*

Die sozial-räumliche Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund kann Auswirkungen auf die Siedlungs- und Stadtteilentwicklung haben. Allerdings hat die Gemeinde keine Möglichkeiten, in den privaten Wohnungsmarkt einzugreifen. Auch auf die Vergabe von Sozialwohnungen kann die Gemeinde nur auf beratende Art und Weise einwirken. Der Bau und die Vergabe von Altenwohnungen obliegt hingegen der Gemeinde. Auch die Gestaltung von öffentlichen Grünanlagen und Parkzonen gehört zu den Aufgaben der Gemeinde, die durch eine gezielte Anlage von Erholungszonen Treffpunkte für die Gemeindebevölkerung schaffen kann.

### *Arbeitsmarkt*

Die Gemeinde kann nicht auf den privaten Arbeitsmarkt einwirken, ist jedoch selbst Arbeitgeber und kann somit auch die Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund fördern.

### *Vereinswesen*

Das Vereinswesen ist in Südtirol, insbesondere in den kleineren Gemeinden, sehr stark ausgeprägt. Durch die Schaffung von Begegnungsräumen kann der Kontakt und der Austausch zwischen der lokalen Bevölkerung und der Menschen mit Migrationshintergrund dadurch gestärkt werden. Auch können Vereine aktiv zum Gemeindeleben beitragen und dieses gestalten, sodass durch die Förderung von Vereinen, die von Personen mit Migrationshintergrund gegründet wurden und von ihnen geführt werden, indirekt auch eine Teilnahme der Personen mit Migrationshintergrund am Gemeindeleben gefördert wird. Es besteht allerdings auch die Gefahr, dass die Aktivitäten vor allem von Kulturvereinen zu Folkloreveranstaltungen degradiert werden. Zudem bestehen in kleinen Gemeinden meist viele etablierte Vereine und Neugründungen fallen oft auch aus finanziellen Gründen schwer. Menschen mit Migrationshintergrund sind hingegen häufig Mitglieder in Sportvereinen, die somit auch zum Zusammenleben innerhalb einer Gemeinde beitragen können.

### *Gesundheit und Pflegewesen*

Die Gemeinde verfügt über nur eingeschränkten Handlungsspielraum, wobei der Bürgermeister „die notwendigen dringenden Maßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Gesundheit und Hygiene, des Bauwesens sowie der örtlichen Polizei zur Verhütung und Beseitigung ernster Gefahren für die Unversehrtheit der Bürger“<sup>32</sup> erlassen kann.

Neben diesen Handlungsfeldern ist die Gemeinde noch für andere Aufgabenbereiche zuständig, in denen Menschen mit Migrationshintergrund besondere Bedürfnisse haben: Das Zur-Verfügung-Stellen von Gebets- und Kultstätten und die Regelung der Bestattungsstätten, des Schlachthofes, aber teilweise auch die öffentliche Sicherheit durch die in Italien erlaubte Einsetzung von Bürgerwehren<sup>33</sup> kann einen Einfluss auf den Integrationsprozess haben.

---

<sup>32</sup> Art. 32, Abs. 1, Einheitstext der Regionalgesetze über die Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol, DPREg. Nr. 3/L/2005.

<sup>33</sup> Eingeführt durch das Gesetz »disposizione di sicurezza in materia pubblica«, Nr. 94 vom 15.07.2009.

## **Kommunaler Handlungsspielraum im Rahmen des Landesgesetzes zur Integration ausländischer BürgerInnen**

Die Autonome Provinz Bozen hat mit dem Landesgesetz Nr. 12 vom 28. Oktober 2011 dargelegt, wie die Integration der Personen ohne italienische Staatsbürgerschaft und insbesondere jener Personen, die aus Drittländern nach Südtirol eingewandert sind, zu gestalten sei. Das Landesgesetz eröffnet den Südtiroler Gemeinden weder neue Politikfelder noch werden zusätzliche Kompetenzen von der Autonomen Provinz Bozen an die Gemeinden übergeben. Im Art. 15 wird jedoch die besondere Rolle der Gemeinden (und Bezirksgemeinschaften) im Integrationsprozess hervorgehoben. Um den Integrationsprozess besser planen und koordinieren zu können, ist im Gesetz die Errichtung eines Landeseinwanderungsbeirates (Art. 6) vorgesehen, in dem neben Vertretern der Landesverwaltung sowie den Personen mit Migrationshintergrund auch Gemeinden vertreten sind und zwar ist ein Vertreter einer Gemeinde mit einer Bevölkerungsgröße von mehr als 20.000 vorgesehen, sowie ein Vertreter einer kleineren Gemeinde.

Das Landesgesetz zur Integration erstellt zur Umsetzung seiner Ziele auch ein „mehrjähriges Programm zum Thema Einwanderung“,<sup>34</sup> das vom Landeseinwanderungsbeirat und somit von zwei Gemeindevertretern, beratend begleitet wird. Zudem werden die Gemeinden durch Art 3.3 des Landesgesetzes zur Integration verpflichtet, „ein Mitglied aus den Reihen des jeweiligen [Gemeinden]Ausschusses“<sup>35</sup> zu ernennen, das zuständig ist für all jene Fragen, die sich im Integrationsprozess stellen, sowie für die Umsetzung und Koordination des auf Provinzebene beschlossenen Mehrjahresplanes zur Integration.

Folglich wird den Südtiroler Gemeinden durch das Landesgesetz zur Integration die Pflicht auferlegt, sich aktiv mit diesem Thema auseinanderzusetzen: Neben der allgemeinen Koordinierung des Integrationsprozesses auch auf Gemeindeebene sieht das Landesgesetz zur Integration im Politikfeld Arbeits- und Wohnpolitik eine zusätzliche Rolle der Gemeinden vor: Art. 12.3 legt fest, dass Gemeinden in Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und Arbeitgebern Pilotprojekte starten und umsetzen können, um Wohnmöglichkeiten für jene Personen zu finden, die einen Arbeitsplatz in der Gemeinde haben.

Daraus folgt, dass obwohl den Gemeinden eine besondere Rolle im Integrationsprozess zugesprochen wird, die Gestaltung desselben in den aus der Verfassung entstehenden Feldern den Gemeinden überlassen wird. Daraus ergibt sich eine sehr unterschiedliche Beschäftigung unter den Südtiroler Gemeinden mit dem Politikfeld, die abhängig ist von Interessen,

---

<sup>34</sup> Landesgesetz zur Integration, Art. 4.1.

<sup>35</sup> Landesgesetz zur Integration, Art. 3.3.

Vorlieben und Motivation seitens des Bürgermeisters oder seiner Ratsmitglieder exemplarisch am Handlungsbereich politische Teilnahme (Teil 3 der vorliegenden Arbeit) dargelegt wird.

### **Umsetzung der Zuständigkeiten der Gemeinden**

Trotz der bedeutenden Rolle, die den Gemeinden im Integrationsprozess zugeteilt wird und des beachtlichen Handlungsspielraumes, der zur Verfügung steht, bringen sich Südtiroler Gemeinden bisher nur marginal und von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich in die Integrationsdebatte ein. Kössler weist auf ein allgemeines Grundproblem [hin], das den autonomen Spielraum von Gemeinden in vielen Kompetenzfeldern, besonders aber in den kostenintensiven Bereichen wie der sozio-ökonomischen Integration, einschränkt.<sup>36</sup> Erstens ist dies die fehlende Finanzausstattung der Gemeinden in diesem besonderen Handlungsfeld, welches aufgrund der doppelseitigen Natur des Politikfeldes Integration einerseits als eigenständiges Feld und andererseits als Querschnittsmaterie schwierig zu planen ist. Zweitens, sich aus dieser fehlenden Finanzautonomie ergebend, kann, wie Kössler argumentiert, in Zeiten von Mittelknappheit die kritische Entscheidung, welcher Anteil ausgegeben wird, oft maßgeblich von der politischen Prioritätensetzung auf Gemeindeebene bestimmt werden.<sup>37</sup> Dadurch sind die Integrationsbestrebungen in einer Gemeinde vielfach abhängig von persönlicher Einstellung und Motivation des zuständigen Stadt- oder Gemeinderates, wodurch eine langfristige und strategisch an den Bedürfnissen der Gemeinde angepasste Planung zur Herausforderung wird.

### **Gemeinden und die Unterbringung von AsylbewerberInnen**

Im Bereich der Aufnahme von Asylbewerbern spielten die Gemeinden bisher (noch) eine passive bzw. ausführende Rolle (s. auch Teil 3 der vorliegenden Arbeit). Allgemein wird eine Gemeinde über die Ankunft von Asylsuchenden von der Provinz informiert, nicht aber aktiv in den Entscheidungsprozess eingebunden. Auch nach der Ankunft von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sind die Kompetenzen der Gemeinde nicht klar definiert. Jede Gemeinde muss (und kann) selbst entscheiden, in welchem Ausmaß und in welchen Handlungsbereichen sie sich beteiligt. Generell lassen sich die Aufgaben und

---

<sup>36</sup> Karl Kössler (2014), „Immigration und Integration im europäischen Mehrebenensystem: die Rolle der Gemeinden aus vergleichender Perspektive“ in Alber E. und Zwilling C., *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Nomos, Baden-Baden, 329-352.

<sup>37</sup> Ibid, 342.

Tätigkeitsfelder, in welchen sich Gemeinden in der Asylaufnahme aktiv beteiligen, in folgende Bereiche aufteilen:

- Information, Öffentlichkeitsarbeit und Organisation von Informationsveranstaltungen für die Gemeindebevölkerung;
- Kontakt und Vermittlungstätigkeit mit zuständigen Akteurinnen und Akteuren (Land, Leitung der Asylunterkunft, Freiwillige, Quästur/Polizei);
- Vermittlung von Arbeitsangeboten und Praktika für Asylbewerberinnen und Asylbewerber.

Die Einführung von SPRAR (*sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*) in Südtirol 2016/17 hat allerdings das Potenzial, die Rolle der Gemeinden maßgeblich zu verändern, indem es Gemeinden erstmals die Möglichkeit zur Mitsprache und Mitgestaltung gibt. Das staatliche SPRAR-Programm finanziert maßgeschneiderte Projekte für die Aufnahme und Integration von Asylwerbern von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden zu 95 Prozent. Neben einer individuelleren Betreuung der Asylbewerber streben die SPRAR-Projekte eine weitläufigere, dezentralisierte Verteilung der AsylbewerberInnen in kleineren Einrichtungen und die aktive Einbindung der einzelnen Gemeinden an. Um die Förderung zu erhalten, müssen die Gemeinden nicht nur angemessene Unterkünfte finden, sondern auch umfassende Integrationskonzepte vorlegen. Dazu gehören Sprachkurse, soziale und rechtliche Unterstützung, Bildungsangebote, Praktika usw., welche in enger Zusammenarbeit mit Vereinen, Genossenschaften und Nichtregierungsorganisationen ausgearbeitet und angeboten werden.

Konkret bedeutet dies, dass Gemeinden bzw. Gemeindeverbände Projekte ausarbeiten können, welche nationale SPRAR Richtlinien und Standards respektieren und gleichzeitig auch lokale Gegebenheiten und Infrastrukturen berücksichtigen. Statt eine ungewisse Anzahl von AsylbewerberInnen von der Provinz zugewiesen zu bekommen, ohne Einfluss auf Anzahl und Unterbringung, können die Gemeinden somit die Art der Unterbringungen, Merkmale und Anzahl der aufzunehmenden Personen (z.B. unbegleitete Minderjährige, Frauen, Familien usw.) und das Integrationskonzept weitgehend selbst bestimmen.

## II. Der Stand der Integrations- und Inklusionspolitiken in Südtirols Gemeinden

Dieser Teil gibt einen Überblick darüber, wie Südtirols Gemeinden das Politikfeld „Integration“ bzw. das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Kulturen, Sprachen und Religionen definieren, gestalten und im besten Falle fördern (Stand 2016). Obwohl nur wenige Südtiroler Gemeinden ein eigenständiges Ressort „Integration“ haben, ist das Thema für alle Gemeinden von Bedeutung und als Querschnittsmaterie nicht trennbar von den zentralen Bereichen der Gemeindepolitik und -verwaltung wie Schule und Bildung, politische Partizipation, Wohnen und Siedlungsentwicklung, Arbeit und Wirtschaft, Gesundheit und Soziales, sowie Vereinswesen, Kultur und Religion. In dem vorliegenden Teil sammeln und evaluieren wir die aktuellen kommunalen Strategien und Initiativen zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt und analysieren die Herausforderungen und Chancen, die sich durch das Zusammenleben in Vielfalt in den oben genannten Politikfeldern für die einzelnen Gemeinden ergeben.

Das Ziel dieses Teils liegt nicht nur in der deskriptiven Darstellung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten im Umgang mit migrationsbedingter Vielfalt in den Südtiroler Gemeinden, sondern auch in der Analyse unterschiedlicher Faktoren, die dazu führen, dass einige Gemeinden sich mehr als andere mit dem Thema beschäftigen. Dabei konzentrieren wir uns vor allem auf die Größe der Gemeinde gemessen an der Wohnbevölkerung, sowie auf den Anteil von Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft im Verhältnis zur gesamten Wohnbevölkerung der Gemeinde. Wir erwarten uns, dass ein höherer Anteil an Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft Gemeinden anregt, sich aktiv mit dem Thema Integration auseinanderzusetzen und konkrete Maßnahmen umzusetzen.

### Datenerhebung

Die Ergebnisse dieses Teils basieren auf einer Erhebung mittels Fragebogen,<sup>38</sup> der von uns ausgearbeitet und in Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle für Integration der Autonomen Provinz Bozen per E-Mail von Juli bis Oktober 2015 an die Integrationsbeauftragten aller Südtiroler Gemeinden versandt wurde.

---

<sup>38</sup> Siehe Annex in Wisthaler, Verena/Mitterhofer, Johanna (2016), Integrationspolitiken in den Südtiroler Gemeinden. Eine Bestandsaufnahme, Bozen: Eurac Research, [www.eurac.edu/de/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Bericht\\_Gemeinden\\_FINAL.pdf](http://www.eurac.edu/de/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Bericht_Gemeinden_FINAL.pdf).

68 (58,62%) der 116 Südtiroler Gemeinden haben an der Befragung teilgenommen,<sup>39</sup> wobei der Fragebogen grundsätzlich von den Integrationsbeauftragten oder der Bürgermeisterin/dem Bürgermeister ausgefüllt wurde. Aufgrund unserer Hypothese, dass die Bevölkerungszahl der Gemeinde gemessen an der Wohnbevölkerung, sowie der Anteil von Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft, wichtige Faktoren sind, welche die Bereitschaft von Gemeinden, sich aktiv mit dem Thema Integration auseinanderzusetzen und konkrete Maßnahmen umzusetzen, beeinflussen,<sup>40</sup> wurden die 68 teilnehmenden Gemeinden aufgrund Wohnbevölkerung und Anteil an Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft in jeweils drei Kategorien unterteilt:<sup>41</sup>

- Als große Gemeinden definieren wir jene Ortschaften mit einer Wohnbevölkerung von mehr als 7.000 Personen.
- Als mittelgroße Gemeinden definieren wir jene Ortschaften mit einer Wohnbevölkerung zwischen 3.000 und 7.000 Personen.
- Als kleine Gemeinden definieren wir all jene Ortschaften mit einer Wohnbevölkerung von weniger als 3.000 Personen.
- Gemäß dieser Kategorisierung haben acht große,<sup>42</sup> 21 mittelgroße<sup>43</sup> und 39 kleine Gemeinden<sup>44</sup> an der Umfrage teilgenommen.

Bezüglich des Anteils an Personen mit nicht-italienischer Staatsangehörigkeit wurden die Gemeinden unterteilt in:

- Gemeinden mit einem Anteil an Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft von mehr als 10%,
- Gemeinden mit einem Anteil an Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft

---

<sup>39</sup> Folgende Gemeinden haben den Fragebogen beantwortet: Ahrntal, Aldein, Algund, Altrei, Andrian, Auer, Bozen, Branzoll, Brenner, Brixen, Bruneck, Burgstall, Corvara, Deutschnofen, Eppan, Franzensfeste, Gais, Gargazon, Hafling, Innichen, Karneid, Kastelbell-Tschars, Kastelruth, Klausen, Kurtatsch, Kurtinig, Lajen, Lana, Latsch, Leifers, Mals, Margreid, Marling, Meran, Moos in Passeier, Mühlbach, Mühlwald, Naturns, Olang, Percha, Pfälzen, Pfatten, Pfitsch, Prad am Stilfserjoch, Ratschings, Riffian, Ritten, Sand in Taufers, Schenna, Schlanders, Schnals, St. Christina, St. Lorenzen, St. Martin in Thurn, St. Pankraz, Stilfs, Terenten, Terlan, Tiers, Tirol, Tramin, Truden im Naturpark, Tschermers, Ulten, Vöran, Waidbruck, Welschnofen, Wengen.

<sup>40</sup> Um zu untersuchen, ob es signifikante Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinden (unterteilt nach Größe der Bevölkerung sowie unterteilt nach Prozentanteil an ausländischen Gemeindebewohnern) und der Anzahl an Aktivitäten gibt, wurde der Kruskal-Wallis H Test verwendet.

<sup>41</sup> Daten zur Wohnbevölkerung: ASTAT, 2015.

<sup>42</sup> Bozen, Meran, Brixen, Leifers, Bruneck, Eppan, Lana, Ritten.

<sup>43</sup> Kastelruth, Schlanders, Ahrntal, Naturns, Sand in Taufers, Klausen, Latsch, Mals, Algund, Ratschings, Terlan, Deutschnofen, St. Lorenzen, Auer, Prad, Karneid, Tramin, Innichen, Gais, Olang, Mühlbach.

<sup>44</sup> Pfitsch, Schenna, Ulten, Pfälzen, Branzoll, Lajen, Marling, Tirol, Kastelbell, Kurtatsch, Brenner, Moos in Passaier, St. Christina, Welschnofen, Burgstall, Terenten, St. Martin in Thurn, Gargazon, Aldein, St. Pankraz, Percha, Tschermers Mühlwald, Corvara, Riffian, Wengen, Margreid, Schnals, Stilfs, Pfatten, Truden, Andrian, Franzensfeste, Tiers, Vöran, Hafling, Kurtinig, Altrei, Waidbruck.

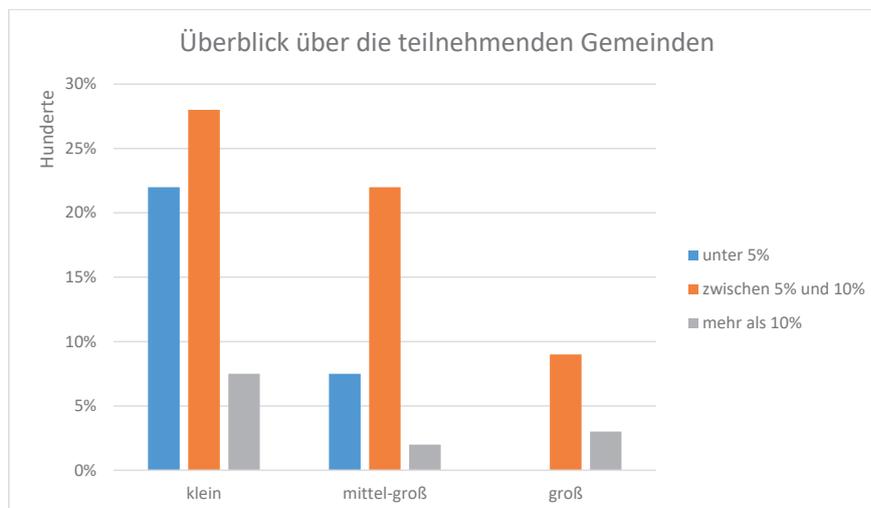
zwischen 5% und 10%,

- Gemeinden mit einem Anteil an Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft unter 5%.<sup>45</sup>

Von den 68 teilnehmenden Gemeinden haben acht Gemeinden einen höheren Anteil an Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft als 10%,<sup>46</sup> 40 Gemeinden haben einen Anteil zwischen 5% und 10%<sup>47</sup> und 20 Gemeinden charakterisieren sich durch einen Anteil an Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft unter 5%.<sup>48</sup> Alle großen Gemeinden haben einen Anteil von mindestens 5% Menschen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft. Zu den Gemeinden mit einem Anteil von mehr als 10% zählen neben den zwei größten Gemeinden Südtirols Bozen und Meran allerdings auch die kleineren Gemeinden Franzensfeste, Brenner, Waidbruck, Mühlbach, Pfatten und Margreid.

Abbildung 3 fasst die Verteilung der Gemeinden, welche den Fragebogen beantwortet haben, gemäß Größe der Wohnbevölkerung sowie Anteil an Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft zusammen.

**Abb. 3 Überblick über die teilnehmenden Gemeinden**



Daten: ASTAT, 2015, eigene Aufarbeitung;  $N$ = Gemeinden, die den Fragebogen beantwortet haben: 68

<sup>45</sup> ASTAT, Demografische Daten 2014, abrufbar auf [http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/442.asp?AktuellesDemoG\\_action=300&AktuellesDemoG\\_image\\_id=817196](http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/442.asp?AktuellesDemoG_action=300&AktuellesDemoG_image_id=817196).

<sup>46</sup> Franzensfeste, Meran, Brenner, Bozen, Waidbruck, Mühlbach, Pfatten, Margreid.

<sup>47</sup> Brixen, Bruneck, Leifers, Eppan, Welschnofen, Branzoll, Algund, Auer, Lana, Marling, Truden, Stills, Kurtinig, Prad am Stilfserjoch, Hafling, Naturns, Terlan, Tschermers, Latsch, Gargazon, St. Cristina, Kastelruth, Schlanders, Andrian, Deutschnofen, Lajen, Pfitsch, Tramin, Klausen, Olang, Innichen, Tiers, Schenna, Ritten, Burgstall, Kastelbell, Kurtatsch, Karneid, St. Lorenzen, Tirol.

<sup>48</sup> Mals, Sand in Taufers, Schnals, Altrei, Ratschings, Aldein, Gais, Terenten, Ahrntal, Percha, Pfalzen, Vöran, Riffian, St. Martin in Thurn, Wengen, Corvara, St. Pankraz, Mühlwald, Ulten, Moos in Passaier.

## Ergebnisse

### *Strategien und Leitbilder im Bereich Integration*

Das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Kulturen, Sprachen und Religionen berührt verschiedene Politikfelder der Gemeinde. Für eine gelungene Planung des Zusammenlebens ist es deshalb nötig, sich der Komplexität und des bereichsübergreifenden Charakters der Thematik innerhalb einer Gemeinde bewusst zu sein, sich gezielt damit auseinanderzusetzen und diese (im Idealfall gemeinsam mit der Gemeindebevölkerung) zu planen, andererseits müssen aber auch relevante Entwicklungen und Akteure außerhalb der eigenen Gemeinde sowie auf Bezirks-, Provinz- sowie nationaler Ebene beobachtet und aktiv in die eigene Gemeindepolitik eingebettet werden.

Das Landesgesetz zur Integration der Autonomen Provinz Bozen legt fest, dass jede Gemeinde einen Zuständigen bzw. eine Zuständige für die Integration von Personen mit Migrationshintergrund hat. Allerdings kann jede Gemeinde selbst entscheiden, ob dies eine Person des Gemeindevorstandes, des Gemeinderates oder evtl. auch eine von außen berufene Person ist. Aus den Ergebnissen der Umfrage zeigt sich, dass die meisten Gemeinden zwischen 2011 und 2015 bereits einen Integrationsreferenten bzw. eine Integrationsreferentin einberufen haben (Tabelle 3).

**Tabelle 3: Seit wann gibt es in Ihrer Gemeinde eine/n Integrationsbeauftragte/n?**

<b>Bereits vor 2011 (vor der im Landesgesetz zur Integration festgelegten Verpflichtung)</b>	<b>3 Gemeinden</b>
seit 2011 (bzw. 2011-2015 ernannt)	36 Gemeinden
2015 ernannt (nach den Gemeinderatswahlen)	15 Gemeinden
weiß nicht	13 Gemeinden
<b>Gesamt</b>	<b>67 Gemeinden</b>

Daten: Astat (2016)

Zudem zeigt sich, dass in den meisten Gemeinden der Bereich Integration in den Ressorts „Soziales“ und „Schule und Kultur“ angesiedelt ist. Weitere Ämter, die für den Bereich Integration zuständig sind, sind das Meldeamt, das Amt für allgemeine Angelegenheiten und das Amt für Chancengleichheit und Belange der Frau. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei dem Politikbereich Integration allerdings um eine Querschnittsmaterie, die nicht nur die Bereiche Soziales, Kultur und Sprache sondern auch Bereiche wie Wirtschaft, Arbeit, Bauen

usw. betrifft. Nicht selten wird Integration deshalb „zur Chefsache“ erklärt.<sup>49</sup> Auch in drei der an der Umfrage teilnehmenden Gemeinden ist der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin selbst die/der zuständige Integrationsbeauftragte. Vier Gemeinden haben hingegen Integration als eigenes Referat eingeführt, während in drei weiteren Gemeinden der Bereich Integration keinem Amt zugeteilt zu sein scheint.

Die Angliederung des Bereiches Integration zu einem bestehenden Ressort und folglich auch die Ausübung der Rolle des Integrationsreferenten bzw. der Integrationsreferentin durch die/den Verantwortliche/n dieses Ressorts, kann - muss aber nicht - bedeuten, dass die Förderung des Zusammenlebens zu einem Randthema wird. Andererseits führt die Zuteilung des Integrationsbereichs an den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin nicht automatisch zu einem stärkeren Engagement im Bereich Integration. Der Einsatz des Integrationsreferenten bzw. der Integrationsreferentin hängt stark vom persönlichen Interesse ab, aber auch vom Gewicht, das dem Bereich Integration in der Gemeindepolitik gegeben wird und der Unterstützung aller Gemeinderatsmitglieder. Deshalb ist es wichtig, dass die Zuweisung der Rolle des Integrationsreferenten bzw. der Integrationsreferentin gründlich durchdacht und nicht automatisch dem Bereich Soziales zugeteilt wird.

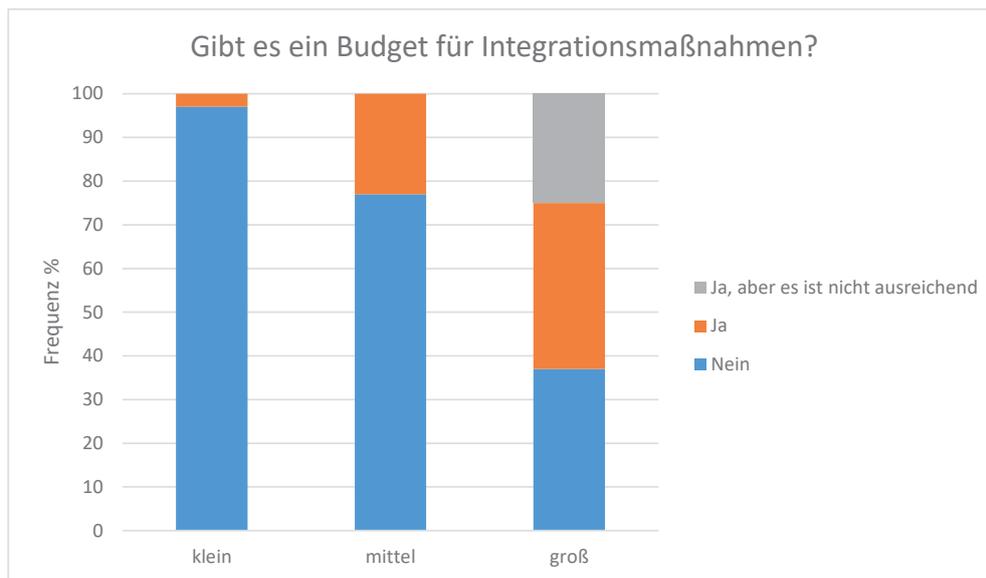
Die Ausübung der von der Koordinierungsstelle für Integration vorgeschlagenen Aufgaben der Integrationsbeauftragten<sup>50</sup> sowie aller Tätigkeiten zur Förderung des Zusammenlebens in der Gemeinde, sind auch abhängig von einem Budget, das der zuständigen Referentin/ dem zuständigen Referenten zur Verfügung gestellt wird. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen jedoch, dass es nur in zehn von 63 Gemeinden ein eigenes Budget für Tätigkeiten in diesem Bereich gibt, wobei zwei dieser zehn Gemeinden gleichzeitig auch angeben, dass das zur Verfügung gestellte Budget nicht ausreichend ist. Die Umfrage (siehe Abb. 4) zeigt auch, dass größere Gemeinden, die zudem einen Anteil an Einwohnern mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft von mehr als 5% haben, eher ein eigenes Budget für Integrationsmaßnahmen haben, als kleine Gemeinden mit einem geringen Anteil an Bürgern mit Migrationsanteil: 62,5% aller großen Gemeinden mit mehr als 7.000 Einwohnern haben ein eigenes Budget für den Bereich Integration, 20% aller mittelgroßen (3.000-7.000 Einwohner) und nur 2,5% aller kleinen Gemeinden (unter 3.000 Einwohner).

---

<sup>49</sup> Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium für Inneres (Hrsg.), *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien zur kommunalen Integrationspolitik*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2005, S. 14.

<sup>50</sup> *Integrationsleitfaden für Gemeinde und Bezirksreferenten*, Autonome Provinz Bozen, Ressort Bildungsförderung, Deutsche Kultur und Integration, Koordinierungsstelle für Integration, 2015, S. 7-10, abrufbar auf: <http://www.provinz.bz.it/familie-soziales-gemeinschaft/integration/images/Integrationsleitfaden.pdf>.

**Abb. 4 – Budget für das Politikfeld Integration**



N= Gemeinden, die geantwortet haben: 68

In welchem Grad setzt sich eine Gemeinde, unabhängig von Einzelmaßnahmen in bestimmten Bereichen (z.B. im Bereich Schule oder Soziales), mit dem Zusammenleben in Vielfalt auseinander? Fragen nach einem Leitbild oder Strategie (Masterplan, Richtlinien usw.), nach öffentlichen Veranstaltungen, in denen die gesamte Gemeindebevölkerung sich mit dem Thema auseinandersetzt, sowie Aktionen und Veranstaltungen, mit denen die Gemeinde die Personen mit Migrationshintergrund in das Gemeindeleben einführt und einbindet, versuchen, dieser Frage auf den Grund zu gehen. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Südtiroler Gemeinden in der Gestaltung des Politikfeldes Integration allgemein wenig aktiv sind und nur wenige Gemeinden konkrete Strategien entwickelt haben, um dem entgegenzuwirken. Lediglich die Gemeinde Bruneck gibt an, über ein Integrationsleitbild zu verfügen („Leitsätze der Integration der Stadtgemeinde Bruneck“), welches sich an die „Leitsätze zur Integration von MigrantInnen“ der Bezirksgemeinschaft Pustertal anlehnt und verweist in der Gemeindegatzung explizit auf die Verantwortung der Stadt für den Schutz und die Integration von Migranten und Migrantinnen:

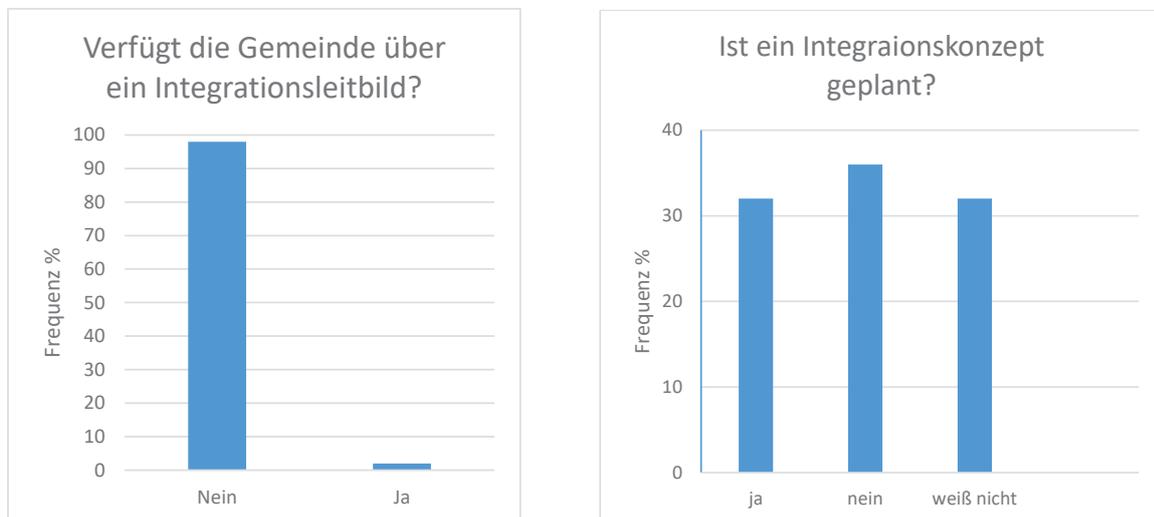
*Art. 16 Schutz und Integration von Migranten*

*1. Die Stadtgemeinde Bruneck lehnt jede Form der Fremdenfeindlichkeit und von Diskriminierung aus Gründen der Volksgruppenzugehörigkeit, der Staatsangehörigkeit, der Sprache oder Religion ab.*

2. Die Stadtgemeinde Bruneck fördert die soziale und kulturelle Integration der Migranten in Bruneck. Sie unterstützt Initiativen, die dieses Ziel verfolgen.<sup>51</sup>

63 Gemeinden geben an, kein eigenes Leitbild oder keinen Strategieplan zum Thema zu haben. Wie aber Abb. 5 zeigt, antworten auf die Frage, ob die Ausarbeitung eines derartigen Planes in den kommenden fünf Jahren geplant ist, 20 Gemeinden mit Ja, 22 mit Nein und 22 geben an, es nicht zu wissen. Von den 20 Gemeinden, die die Ausarbeitung eines Leitbildes planen, geben zehn Gemeinden an, dass das Erstellen eines Integrationskonzepts/-programms, das sich mit dem Zusammenleben in der Gemeinde befasst, zur Priorität der nächsten Jahre gehöre.

**Abb. 5 – Integrationsleitbilder in Südtiroler Gemeinden**

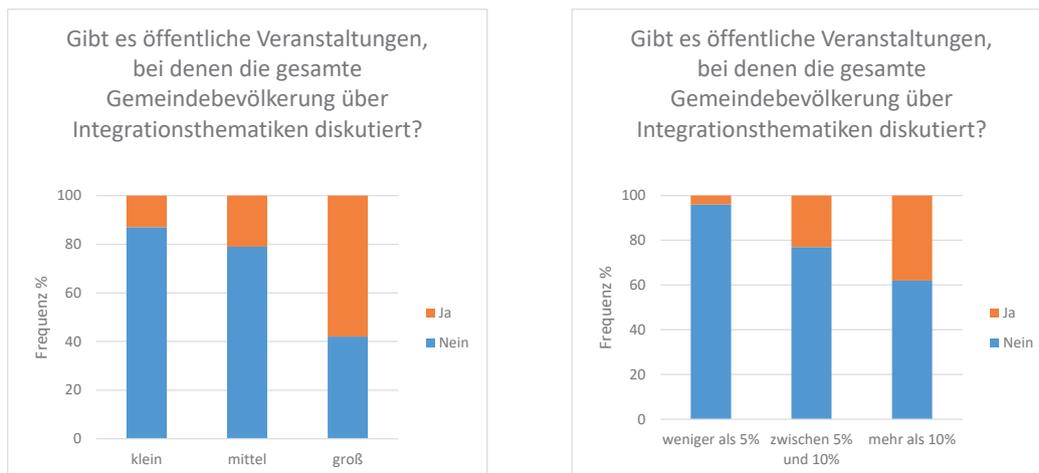


N = Gemeinde, die geantwortet haben: 64

Obwohl die meisten Gemeinden nicht über ein eigenes Integrationskonzept verfügen, gibt es in 20% der Gemeinden (13 Gemeinden von 63) Veranstaltungen, in denen die gesamte Gemeindebevölkerung eingeladen ist, über das Zusammenleben in der eigenen Gemeinde bzw. die Integration von Personen mit Migrationshintergrund zu diskutieren. Wie Abb. 6 zeigt, finden solche Veranstaltungen vermehrt in größeren Gemeinden mit mehr als 7.000 Einwohnern und einem Anteil von Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft von mehr als 10% statt.

<sup>51</sup> Satzung der Gemeinde Bruneck, abrufbar auf [http://www.gemeinde.bruneck.bz.it/de/rathaus/verordnungen.asp?somepubl\\_action=300&somepubl\\_image\\_id=239082](http://www.gemeinde.bruneck.bz.it/de/rathaus/verordnungen.asp?somepubl_action=300&somepubl_image_id=239082).

**Abb. 6 – Öffentliche Veranstaltungen zum Thema „Integration“**

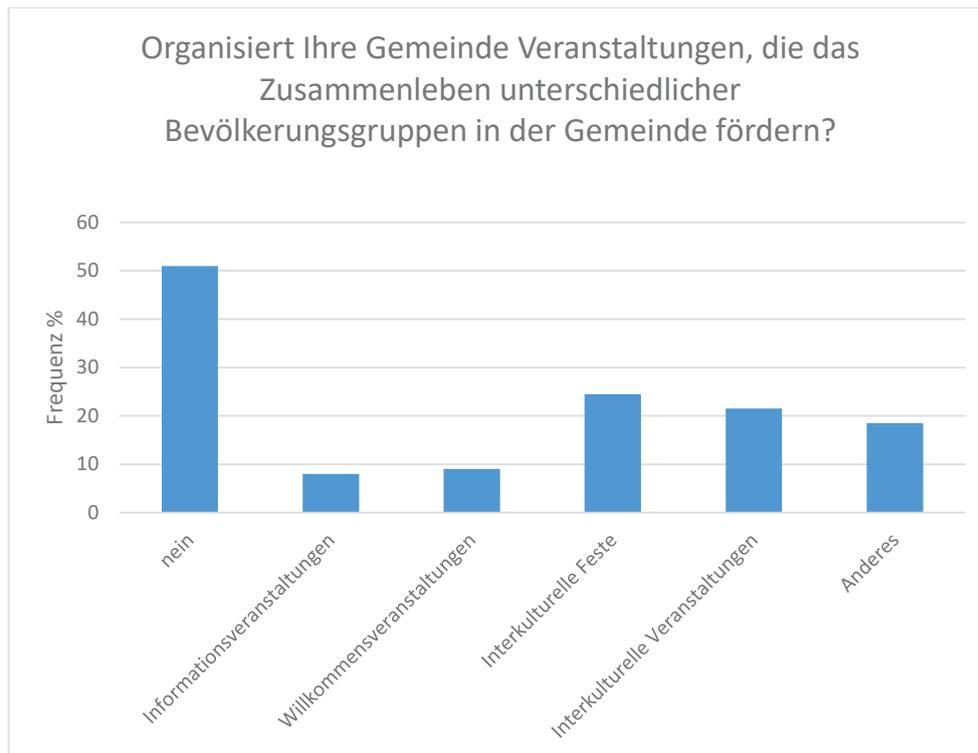


N= Gemeinden, die geantwortet haben: 65

Neben der Erstellung eines Integrationsleitbildes geben die Gemeinden an, in den nächsten Jahren vermehrt die „einheimische“ Bevölkerung über die Vielfalt in der eigenen Gemeinde informieren und sensibilisieren zu wollen; die Einbindung der neu zugezogenen Bürger ins Dorf- oder Stadtleben zu fördern; das Erlernen der deutschen und italienischen Sprache unter den Personen mit Migrationshintergrund fördern zu wollen; diese bei organisatorischen und finanziellen Problemen sowie der Wohnungssuche zu unterstützen; eine gute Integration und Chancengleichheit von Kindern mit Migrationshintergrund in den Schulen anzustreben; sowie gemeinsame Veranstaltungen zum Kennenlernen und der Begegnung zu organisieren und die Zusammenarbeit mit Vereinen und Sozialsprengeln zu verstärken.

Die Hälfte der Gemeinden (32 von 63) gibt an, Veranstaltungen zu organisieren, um das Kennenlernen zwischen allen Bürgern und Bürgerinnen in der Gemeinde zu fördern (s. Abb.7). 28 dieser Gemeinden organisieren interkulturelle Veranstaltungen (z.B. Feste, Fußballturniere, etc.), fünf Gemeinden organisieren Informationsveranstaltungen zum Thema Diversität und Zusammenleben für die gesamte Bevölkerung. Einige Gemeinden geben auch an, Veranstaltungen zur Förderung des Zusammenlebens wie etwa Sprach- und Kochkurse sowie Vorträge zum Thema selbst zu organisieren, bzw. Vereine bei der Durchführung solcher Veranstaltungen zu unterstützen.

**Abb. 7 – Maßnahmen zur Förderung des Zusammenlebens**

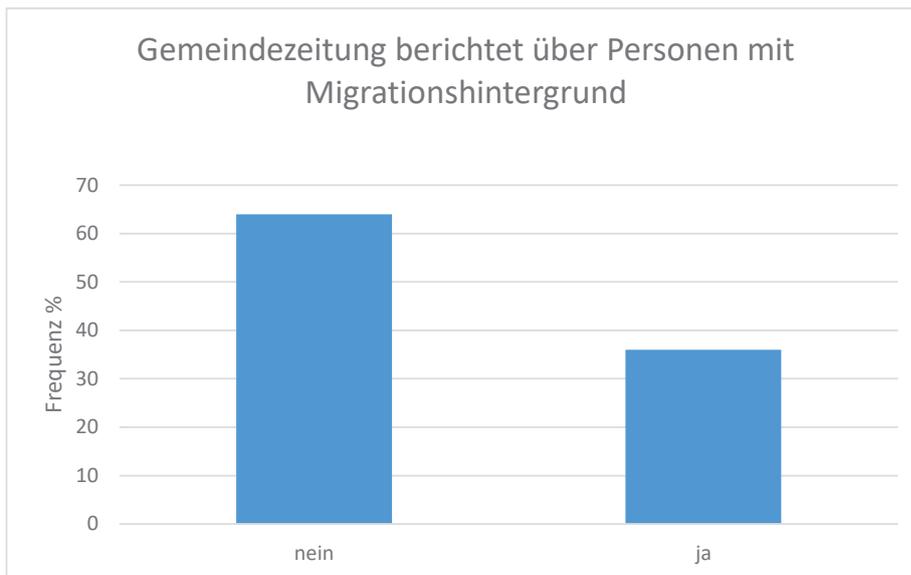


N = Gemeinden, die geantwortet haben: 63

Die Größe der Gemeinde bzw. der Anteil von Menschen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft an der Gemeindebevölkerung scheinen eine Rolle zu spielen, ob eine Gemeinde in diesem Bereich aktiv wird. So organisieren nur 22% der Gemeinden mit einem Anteil von weniger als 5% Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft Veranstaltungen zur Förderung des Zusammenlebens. Hingegen gibt es in 57% jener Gemeinden mit 5-10% Anteil an Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft und in 75% der Gemeinden mit mehr als 10% Anteil an Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft solche Veranstaltungen. Auch in Bezug auf die Größe der Gemeinde sind die großen Gemeinden in der Organisation von solchen Veranstaltungen besonders aktiv (87,5%); die kleinen Gemeinden scheinen hier aktiver als die mittelgroßen (47% versus 37%).

Die Gemeindezeitung wird gerne genutzt, um die Gemeindebevölkerung über Personen mit Migrationshintergrund bzw. die migrationsbedingte Vielfalt in der eigenen Gemeinde zu informieren (in 18 von 52 Gemeinden, bzw. in 34% der Gemeinden). In fünf dieser Gemeinden arbeiten Personen mit Migrationshintergrund bei der Erstellung oder Redaktion der gemeindeinternen Zeitung mit.

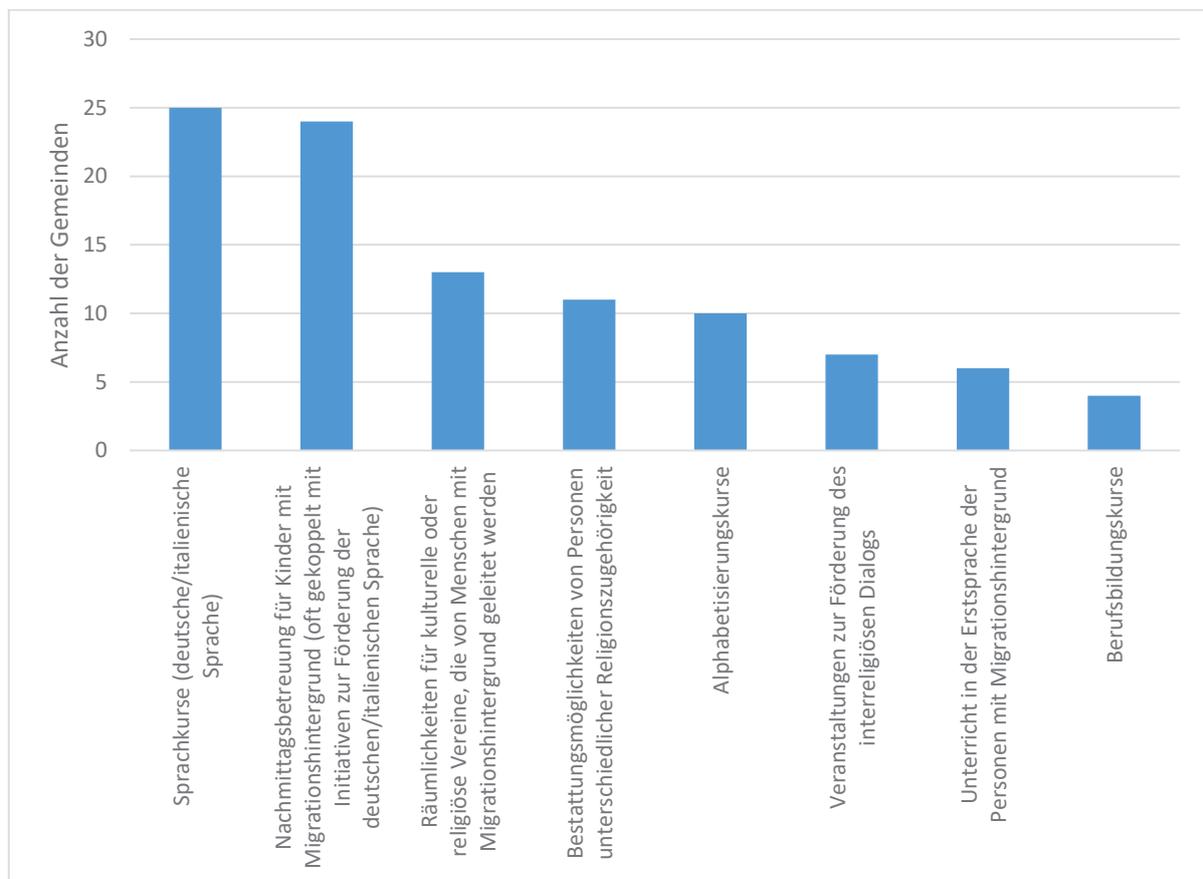
**Abb. 8 – Greift die Gemeindezeitung die migrationsbedingte Vielfalt in der Gemeinde auf?**



N = Gemeinde, die geantwortet haben: 53

Zudem geben die Gemeinden an, regelmäßig Angebote, die sich speziell an Menschen mit Migrationshintergrund wenden, entweder selbst zu organisieren oder die von in der Gemeinde aktiven Vereinen organisierten Veranstaltungen zu unterstützen. Abb. 9 gibt einen Überblick über diese Angebote. Die Hälfte der Gemeinden (30 von 60) hat einen Jugendtreff, der sowohl von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund besucht wird, sowie andere Orte oder Räume für Eltern und Kinder (z.B. Spielplatz), die von allen Gemeindebürgern - also auch von Personen mit Migrationshintergrund - besucht werden.

**Abb. 9 Überblick über von den Gemeinden organisierten Angeboten für Menschen mit Migrationshintergrund bzw. Initiativen zur Förderung des Zusammenlebens**



Mehrfachantworten möglich

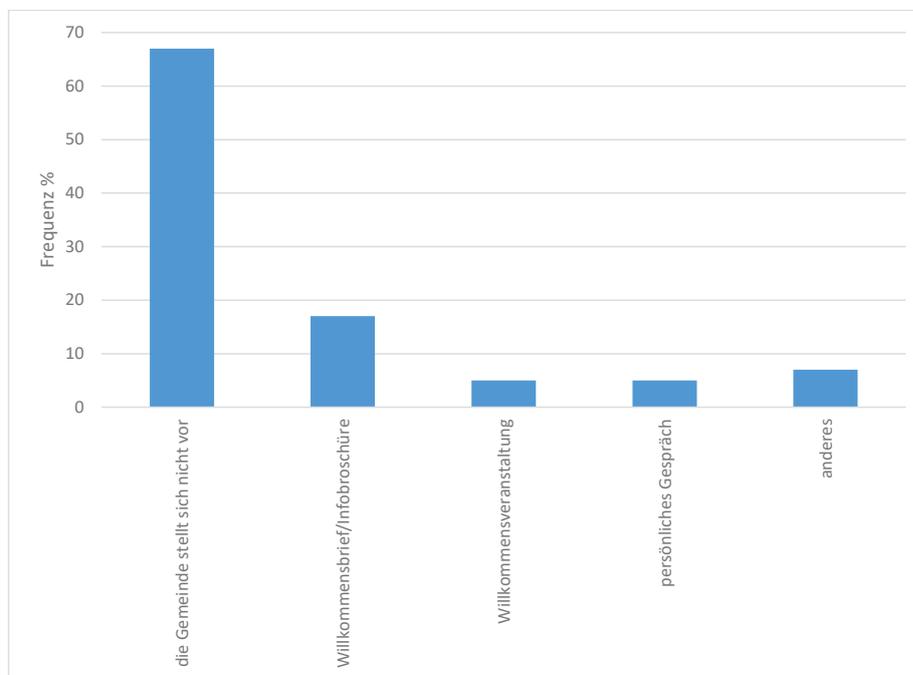
Für einige Menschen mit Migrationshintergrund mag die Institution Gemeinde mit ihren spezifischen Aufgaben, Ämtern und Prozessen sich von Gemeinden in ihrem Heimatland oder vorherigen Wohnort unterscheiden. Dies kann zu falschen Vorstellungen, Zweifeln und Unsicherheiten und zu Missverständnissen mit dem Gemeindepersonal führen. Auch kann dies dazu führen, dass die Dienste der Gemeinde von Personen mit Migrationshintergrund nicht in Anspruch genommen werden oder Bürgerpflichten wie etwa die Meldung des Wohnsitzes oder die Bezahlung von Müllgebühren nicht erfüllt werden. Hier ist es hilfreich, wenn die Gemeinde sich und ihre Dienste den neuzugezogenen Personen vorstellt.

Abb. 10 zeigt, dass sich ein Drittel der Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben (zwei Drittel der großen Gemeinden) neu zugezogenen Mitbürgern und Mitbürgerinnen in irgendeiner Art und Weise vorstellt: sieben Gemeinden senden einen Willkommensbrief, drei Gemeinden organisieren Willkommensveranstaltungen für neu zugezogene Gemeindebürger, andere suchen das persönliche Gespräch oder stellen Informationsbroschüren zur Verfügung. Eine Gemeinde gibt an, eine „Papiertasche (von Grundschulern bemalt und mit

"Willkommen, Benvenuti, Welcome" beschriftet) mit Informationsmaterial zu wichtigen Einrichtungen, Adressen, Telefonnummern und Vereinen der Gemeinde“ (Nr. 75267)<sup>52</sup> zu überreichen. Eine andere, sehr kleine Gemeinde, nutzt das persönliche Gespräch, um mit Neuzugängen in Kontakt zu treten:

*Da wir eine sehr kleine Gemeinde sind, wird jeder neue Bürger persönlich am Gemeindeschalter über die Besonderheiten der Gemeinde informiert. Dies funktioniert bis heute reibungslos, da wir in den letzten Jahren eine minimale Anzahl an Zuwanderung hatten. Sollte sich in Zukunft mehr Notwendigkeit herausstellen, werden wir uns sicher mit dem Thema auseinandersetzen, um ein bestmögliches Konzept dafür zu erarbeiten. (Nr. 74506)*

**Abb. 10** Wie stellt sich die Gemeinde neuzugezogenen Bürgern vor?



N= Gemeinden, die geantwortet haben: 60; Mehrfachantworten möglich

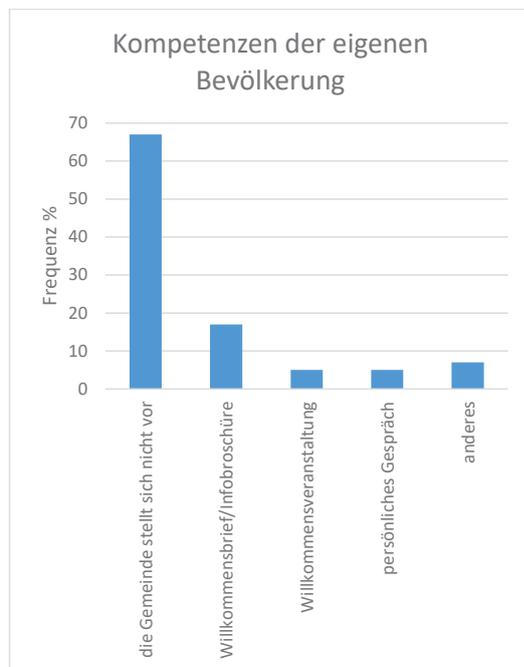
Neben einer ersten, persönlichen Vorstellung der Gemeinde können sich Personen mit Migrationshintergrund jedoch auch noch durch andere Maßnahmen über die Gemeinde informieren oder direkt in bestimmte Prozesse miteingebunden werden. Allerdings bieten nur wenige Südtiroler Gemeinden mehrsprachige (d.h. zusätzlich zu deutsch- und italienischsprachigen) Informationsmöglichkeiten über die Gemeindeverwaltung und deren

<sup>52</sup> Die Aussagen der Gemeinden wurden anonymisiert und werden mit einer individuellen Nummer gekennzeichnet.

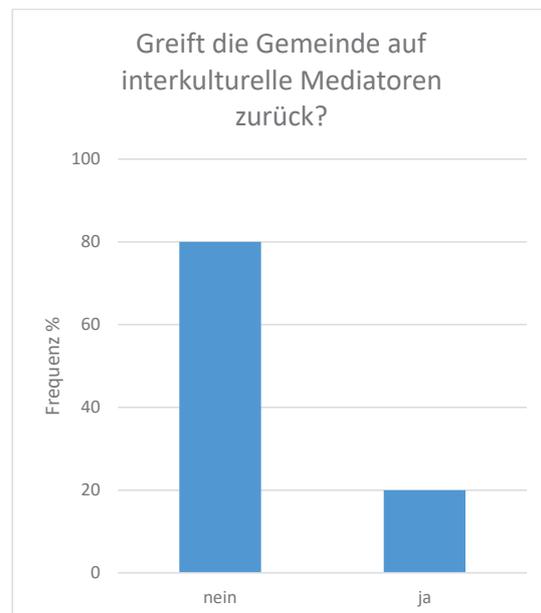
Dienste an, wie etwa über die Internetseite der Gemeinde, über das Gemeindeblatt oder einen Infopoint. Neun von 68 Gemeinden haben eine mehrsprachige Infobroschüre entwickelt, in 21 von 68 Gemeinden gibt es eine Anlaufstelle, bei der sich Personen mit Migrationshintergrund im Falle einer Diskriminierung melden können.

Um sprachliche oder kulturelle Hürden in der Kommunikation zwischen Gemeinde und Personen mit Migrationshintergrund zu überwinden, bietet es sich an, entweder auf die sprachlichen, sozialen und interkulturellen Kompetenzen der in der Gemeinde ansässigen Personen zurückzugreifen oder interkulturelle Mediatoren und Mediatorinnen zu beauftragen. Diese Möglichkeiten werden allerdings, wie Abb. 11 zeigt, von den Gemeinden wenig wahrgenommen, obwohl sie von den Gemeinden als „sehr nützlich“ eingestuft werden.

**Abb. 11 – Nutzung der interkulturellen Mediatoren und Kompetenzen innerhalb der eigenen Bevölkerung**



N = Gemeinden, die geantwortet haben: 63



N = Gemeinden, die geantwortet haben: 60

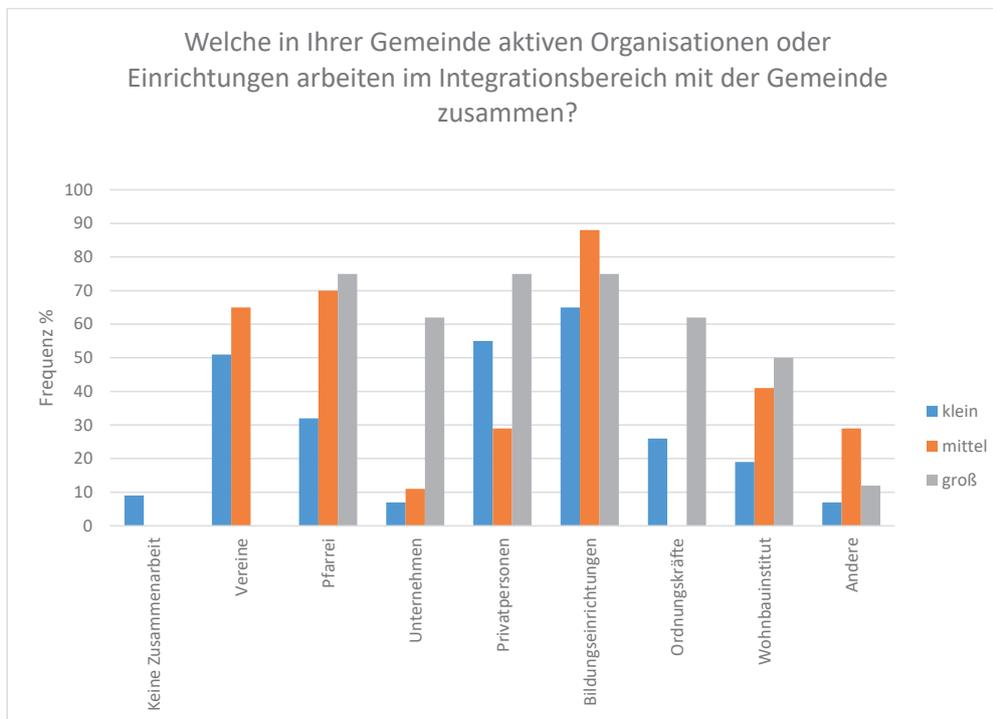
### Netzwerke und Kooperationen im Bereich Integration

Die Zusammenarbeit mit Vereinen, Institutionen, Organisationen und anderen Akteuren innerhalb, aber auch außerhalb, der eigenen Gemeinde und auch mit anderen Gemeinden fördert nicht nur den Gedankenaustausch zwischen den Akteuren, sondern kann maßgeblich die Suche nach und Umsetzung von geeigneten Maßnahmen zur Förderung des

Zusammenlebens in der Gemeinde erleichtern. Dadurch zählt die Netzwerkarbeit zu den Schlüsselaufgaben eines gelungenen Integrationsprozesses.

Die Umfrage zeigt, dass im Großteil der Gemeinden (65 von 68) bereits ein Netzwerk mit Vereinen, dem Pfarrgemeinderat, privaten Unternehmen, Bildungseinrichtungen, den Ordnungskräften oder auch dem Wohnbauinstitut besteht (s. Abb. 12). Grundsätzlich gibt es weniger Zusammenarbeiten zwischen den Akteuren in den kleinen Gemeinden. In drei kleinen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von weniger als 3.000 gibt es keinerlei formelle Kooperationen, denn, „Integration läuft in einem kleinen Dorf meist informell, insofern sind alle eingebunden“ (Nr. 74669).

**Abb. 12 – Netzwerke innerhalb der eigenen Gemeinde**



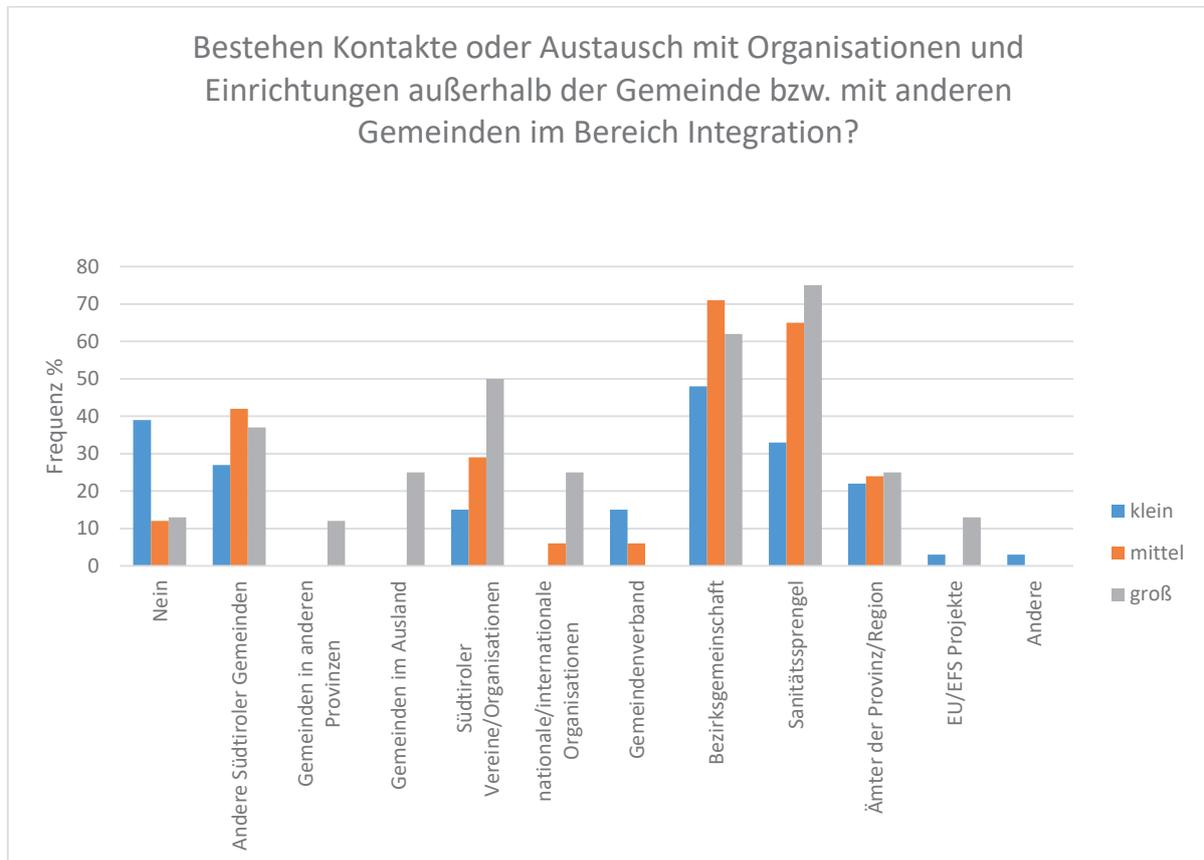
Mehrfachantworten möglich

Die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren wird grundsätzlich als sehr positiv betrachtet: 23 Gemeinden bewerten diese mit „nützlich“, 18 mit „sehr nützlich“ und 12 mit „unabdingbar“.

Abb. 13 zeigt, dass auch über die eigenen Gemeindegrenzen hinaus ein reges Netzwerk zwischen den Gemeinden und im Bereich Integration tätigen Akteuren, sowie anderen Gemeinden besteht. Große Gemeinden tauschen sich dabei vermehrt mit Gemeinden in anderen italienischen Provinzen und mit Gemeinden und Akteuren über die Staatsgrenzen

hinaus aus. Die Zusammenarbeit über die eigene Gemeindegrenze hinaus wird als überaus nützlich bewertet.

**Abb. 13 – Netzwerke über die eigene Gemeindegrenze hinweg**



Mehrfachantworten möglich

### ***Bedürfnisse der Gemeinden im Bereich Integration***

Die Integrationsreferenten und -referentinnen in Südtirols Gemeinden sind neben dem Thema Integration und Inklusion meist auch für mehrere andere Politikbereiche zuständig. Auch wenn einige von ihnen sich auch außerhalb ihrer Gemeindegrenzen mit dem Thema beschäftigen (z.B. als Lehrpersonen), ist die Auseinandersetzung mit dem Thema Integration für viele eine neue Herausforderung. Um ihre Rolle professionell und effizient ausüben zu können, brauchen die Integrationsreferenten und -referentinnen daher eine angemessene und auf die Bedürfnisse der jeweiligen Gemeinde angepasste Unterstützung.

Laut Umfrage (Abb. 14) wünschen sich die Integrationsbeauftragten in Südtirols Gemeinden vor allem mehr bzw. bessere Informationen: 41 der 68 Gemeinden wünschen sich mehr

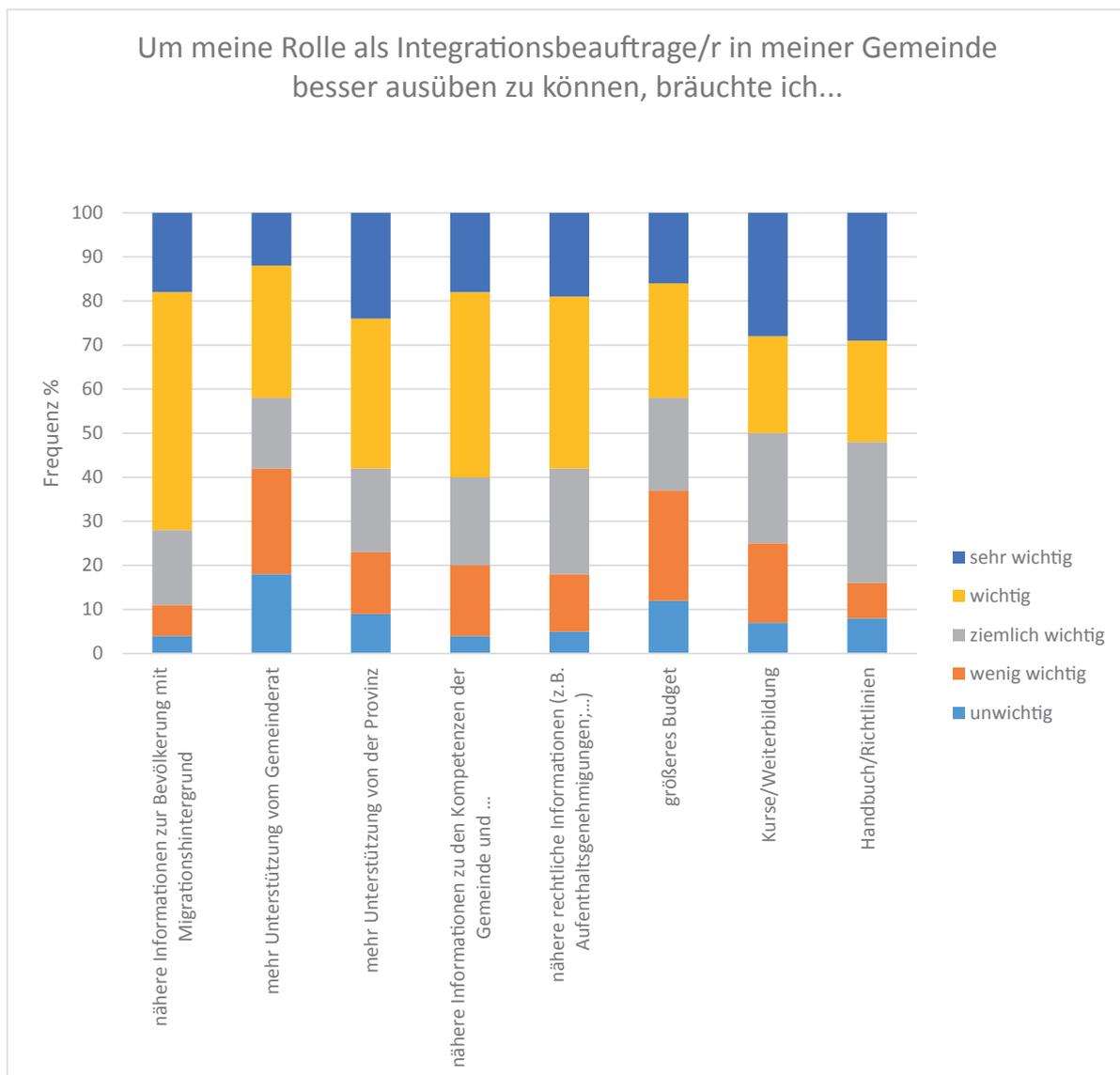
Informationen zur eigenen Bevölkerung mit Migrationshintergrund und 40 bräuchten nähere rechtliche Informationen zu Aspekten wie Aufenthaltsgenehmigungen und Sozialleistungen.<sup>53</sup> Nähere Informationen zu den Kompetenzen der Gemeinden im Bereich der Integration wünschen sich 35 Gemeinden, während 38 ein Handbuch bzw. Richtlinien zum Thema Integration und Inklusion als hilfreich empfinden würden. Kurse und Weiterbildungen erachten 33 Gemeinden als ziemlich bis sehr wichtig. 32 Gemeinden wünschen sich mehr Unterstützung von der Provinz. Ein größeres Budget für den Bereich Integration würden sich 27 Gemeinden wünschen, 16 finden dies allerdings unwichtig bzw. wenig wichtig. Mehr Unterstützung vom Gemeinderat bräuchten 23 Gemeinden.

Weitere Wünsche, die von einzelnen Gemeinden aufgeführt wurden, sind die finanzielle Unterstützung und Koordinierung der Provinz für Sprachkurse (*„Es kann nicht sein, dass diese von Freiwilligen abhängen, die diese kostenlos anbieten“* (Nr. 73745); *„Sehr wichtig erscheint mir die Organisation von Sprachkursen seitens des Landes auf übergemeindlicher Ebene, denn für einzelne Schüler bzw. Migranten ist es oft unmöglich professionelle Sprachenförderung zu gewährleisten“* (Nr. 73638)) sowie Hilfe bei der Übersetzung von Texten wie etwa Info-Briefen in die Muttersprachen der neuen Mitbürger und Mitbürgerinnen. Eine Gemeinde schreibt zudem: *„Ich brauche eine Stelle, die ich kontaktieren kann, die mir schnell und fachlich kompetent die unterschiedlichsten Informationen gibt, die ich dann an die Bevölkerung oder an die einzelnen Personen, die in meine Sprechstunde kommen, weitergeben kann“* (Nr. 74669).

---

<sup>53</sup> Ein Schritt dahin ist der „Integrationsleitfaden für Gemeinde- und Bezirksreferenten“, welcher von der Koordinierungsstelle für Integration verfasst und im Oktober-November 2015 an alle Integrationsreferenten Südtirols verteilt wurde. Dieser Leitfaden enthält u.a. eine Beschreibung der Aufgaben der Referenten und Referentinnen, Informationen zur Gesetzgebung sowie die Kontakte zu den wichtigsten Anlaufstellen im Bereich Integration. Der Leitfaden ist abrufbar auf: <http://www.provinz.bz.it/familie-soziales-gemeinschaft/integration/images/Integrationsleitfaden.pdf>.

Abb. 14 – Bedürfnisse der Integrationsbeauftragten



Mehrfachantworten möglich

Die Größe der Gemeinden scheint keinen besonderen Einfluss auf die Antworten der Gemeinden in diesem Bereich zu haben. Lediglich die Frage nach mehr Unterstützung vom Gemeinderat beantworten die Gemeinden unterschiedlich: kleine und mittlere Gemeinden würden mehr Unterstützung begrüßen (60% der kleinen und 64% der mittleren), während für große Gemeinden dies eher unwichtig scheint (33% würden sich mehr Unterstützung wünschen). Genauso verhält es sich mit der Frage nach mehr Informationen rechtlicher Natur (84% der kleinen und 82% der mittleren Gemeinde erachten dies als ziemlich bis sehr wichtig,

aber nur 45% der großen Gemeinden). Der Anteil von Menschen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft an der Bevölkerung scheint hingegen durchgängig keine Rolle für die Bedürfnisse der Integrationsbeauftragten zu spielen.

### *Einblicke in die einzelnen Politikbereiche, die Integration betreffen*

Integration ist eine Querschnittsmaterie, die so gut wie alle Politikfelder einer Gemeinde betrifft. Jedes dieser Politikfelder stellt allerdings besondere Herausforderungen dar, die es zu erkennen und proaktiv anzugehen gilt, bevor Probleme auftreten. Gleichzeitig gibt es in jeder Gemeinde gewisse Bereiche, in denen Integration besonders erfolgreich gelebt wird. Auch diese Positivbeispiele müssen wahrgenommen und wertgeschätzt werden, um erfolgreiche Ansätze auf andere Bereiche übertragen zu können.

Ein respektvolles und friedliches Zusammenleben in Vielfalt in der Dorf- bzw. Stadtgemeinschaft ist wohl eines der Hauptziele einer inklusiven Gemeindepolitik, aber gleichzeitig auch eines der komplexesten, da Maßnahmen nicht nur auf die Gemeindebevölkerung abgestimmt sein müssen, sondern auch die einzelnen BürgerInnen ansprechen und miteinbeziehen sollen. Mangelnde Sprachkenntnisse scheinen eine besondere Barriere für ein inklusives Zusammenleben in der Gemeinde zu sein (elf Gemeinden geben dies an). Acht Gemeinden bedauern einen mangelhaften „Integrationswillen“ der Menschen mit Migrationshintergrund; sechs Gemeinden bemerken, dass gegenseitige Vorurteile, Ängste und Unwissen der „neuen“ und „alten“ Bevölkerung das Zusammenleben beeinträchtigen. Unterschiede in Kultur und Religion werden von fünf Gemeinden als Hindernis gesehen. Zwei Gemeinden geben explizit ein fehlendes Bewusstsein zur Mülltrennung an, welches ein friedvolles Zusammenleben in der Dorfgemeinschaft behindern kann. Besonders problematisch ist für drei Gemeinden die fehlende Integration und Partizipation von Frauen in der Gemeinde; ein besonderes Augenmerk auf diese Bevölkerungsgruppe ist empfehlenswert. Die Ergebnisse zeigen, dass eine inklusive Gemeindepolitik nicht nur auf eine als integrierend definierte Bevölkerungsgruppe ausgerichtet sein kann, sondern die gesamte Gemeindebevölkerung einbeziehen muss. Maßnahmen, die dazu dienen, Vorurteile und Ängste schon vor dem Auftreten eventueller Probleme und Konflikte abzubauen, sind daher zu begrüßen.

Laut Umfrage scheint das Zusammenleben bzw. die Integration im Vereinswesen (elf Gemeinden), in Schulen bzw. Kindergärten (acht Gemeinden), sowie im Bereich Sprache (zehn Gemeinden) besonders gut zu funktionieren. 18 der 68 Gemeinden geben an, dass es keine Probleme bezüglich Zusammenleben in ihrer Gemeinde gibt. Dies wird dadurch

begründet, dass Menschen mit Migrationshintergrund gut integriert sind oder nur wenige in der Gemeinde ansässig sind. Interessant sind die unterschiedlichen Formulierungen, die die Verantwortung für Integration klar definierten Gruppen zuschreiben: einerseits der Gruppe der Migranten (*„Besteht das persönliche Interesse der Ausländer, am Dorfleben teilzunehmen, werden sie gut aufgenommen und integriert“* (Nr. 73629)) andererseits der Gemeinde bzw. Dorfgemeinschaft (*„werden in den kleinen Dörfern eigentlich ohne großen Aufhebens ins normale Alltagsleben miteinbezogen“* (Nr. 73737)).

Im Folgenden werden die Politikfelder Wohnen und Siedlungsentwicklung, Arbeit, Soziales und Gesundheit und Vereinswesen, Religion und Kultur genauer analysiert sowie der Einfluss der Größe der Gemeinde bzw. des Anteils von Menschen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft an der Gemeindebevölkerung auf die Gestaltung des Zusammenlebens bewertet. Das Politikfeld Politische Teilnahme wird gesondert im Teil 5 der vorliegenden Publikation behandelt.

## **Wohnen**

Wohnort und Wohnqualität können das Zusammenleben von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in der Dorf- oder Stadtgemeinschaft maßgeblich beeinflussen. Die Wohnverhältnisse haben auch einen direkten Einfluss auf die gesamte Lebenssituation, die Erziehung, die Sozialisation, die Eingliederung in den Schulalltag sowie das Arbeitsleben.<sup>54</sup> Die Prävention der Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund in gewissen Gebieten eines Ortes wird häufig als große Herausforderung einer funktionierenden Inklusionspolitik angesehen, auch wenn internationale Studien darauf hinweisen, dass eine derartige Konzentration sowohl positive als auch negative Effekte haben kann. So können Konzentrationen einerseits eine stabilisierende Ressource für ein Stadtviertel bedeuten, etwa durch die Entwicklung von sozialen Netzwerken und Selbsthilfenetzen, geringere Nachbarschaftskonflikte und höhere Wohnzufriedenheit. Andererseits können sie auch zur Marginalisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen führen und soziale Problemlagen verstärken.<sup>55</sup> Unsere Umfrage zeigt, dass Südtirols Gemeinden die Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund auf bestimmte Ortsviertel als „Ghettoisierung“ betrachten und präventiv dagegen vorgehen wollen, um eine gleichmäßige Verteilung von neuen Mitbürgern und Mitbürgerinnen auf alle Wohngegenden anzustreben:

---

<sup>54</sup> Alfred Reichwein und Stephanie Vogel, Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen. O.J. abrufbar auf

[http://www.kfi.nrw.de/service/publikationen/PDF/ein\\_handbuch\\_f\\_kommunenintegrationsarbeit\\_effektiv\\_organisiert.pdf](http://www.kfi.nrw.de/service/publikationen/PDF/ein_handbuch_f_kommunenintegrationsarbeit_effektiv_organisiert.pdf).

<sup>55</sup> Ibid., s. auch Christoph Kulenkampff und Gudrun Kirchhoff, „Anmerkungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“, Schader-Stiftung (2006), abrufbar auf

<https://www.schader-stiftung.de/themen/vielfalt-undintegration/fokus/sozialraeumliche-integration/artikel/anmerkungen-zur-stadtraeumlichen-integrationspolitik/>.

betrachten und präventiv dagegen vorgehen wollen, um eine gleichmäßige Verteilung von neuen Mitbürgern und Mitbürgerinnen auf alle Wohngegenden anzustreben:

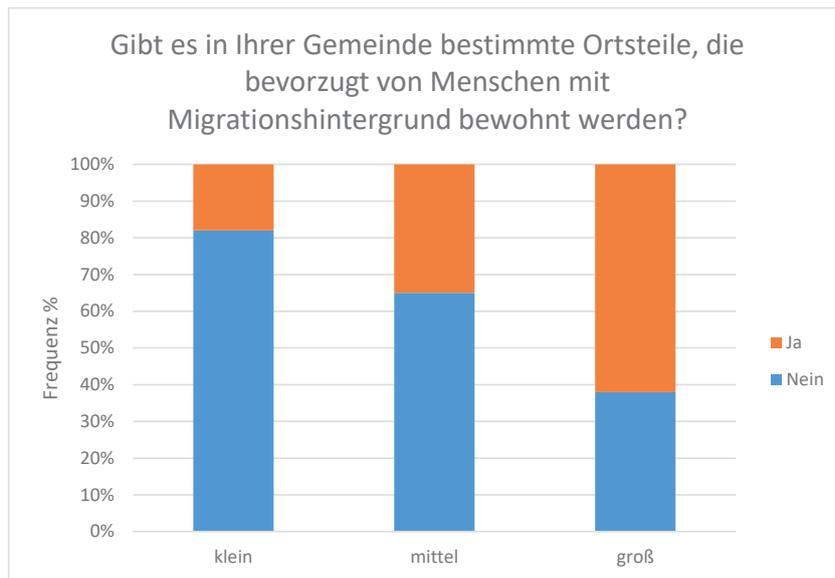
*Wir bemühen uns verschiedene „Wohnformen“ anzubieten. So gibt es nicht ausschließlich Wohnzonen für sozialen Wohnbau; sozialer, geförderter WB und auch Mittelstandswohnungen werden in Zukunft vermischt. Es kommt vor, dass ein Widerstand aufkommt, wenn Familien mit Migrationshintergrund auf der Warteliste für den sozialen Wohnbau stehen oder in einer Sozialwohnung untergebracht sind. Dies legt sich meist, sobald man die Familie näher kennt. Vorbehalte legen sich in der Regel, wenn die neuen Mitbürger sich bemühen Deutsch zu sprechen. (Nr. 73745)*

*Eine zu starke Konzentration in bestimmten Wohnvierteln sollte vermieden werden. (Nr. 73640)*

*Per evitare “ghetti” e favorire l'integrazione sarebbe meglio differenziare e dislocare in diversi condomini. (Nr. 73725)*

Zwar fehlen offizielle Zahlen, doch scheint es laut Fragebogen im Großteil der Südtiroler Gemeinden keine Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund auf einige bestimmte Wohngegenden zu geben. So geben 42 Gemeinden (71%) an, dass es keine bestimmten Gegenden gibt, in denen die meisten ansässigen Menschen mit Migrationshintergrund leben. Allerdings gibt es hier signifikante Unterschiede zwischen kleinen und großen Gemeinden: Während nur 17,6% der kleinen Gemeinden angeben, dass Personen mit Migrationshintergrund konzentriert in einigen Gemeindevierteln wohnen, sind es 62,5% der großen Gemeinden (Abb. 15.).

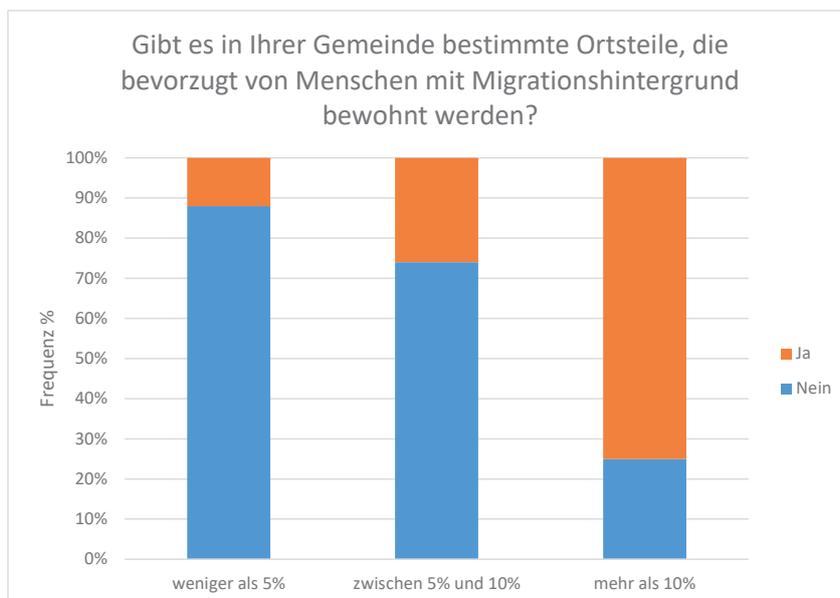
**Abb. 15– Konzentration von Personen mit Migrationshintergrund in bestimmten Zonen innerhalb der Gemeinde**



N= Gemeinden, die geantwortet haben: 59

Besonders groß sind die Unterschiede der Antworten von Gemeinden mit weniger als 5% Personen mit Migrationshintergrund und jenen mit mehr als 10%: 75% der letzteren Gemeinden bejahen die Frage, aber nur 12,5% jener mit weniger als 5% von Menschen mit Migrationshintergrund (Abb. 16).

**Abb. 16 – Anteil der Personen mit Migrationshintergrund und urbane Segregation**



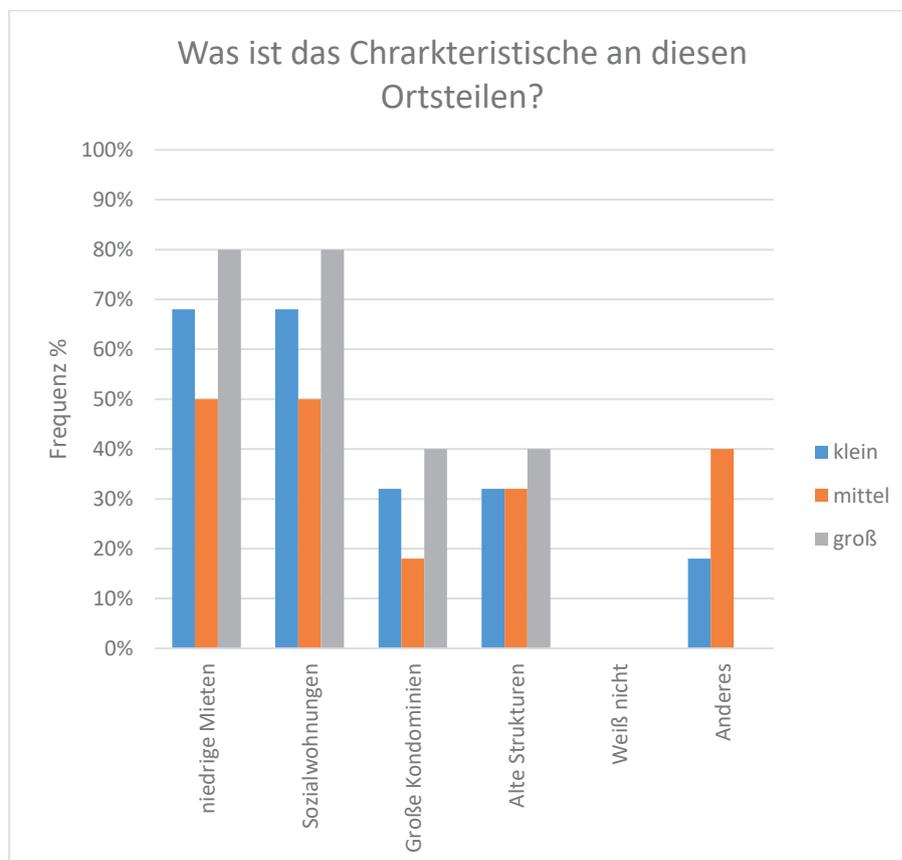
N = Gemeinden, die geantwortet haben: 59

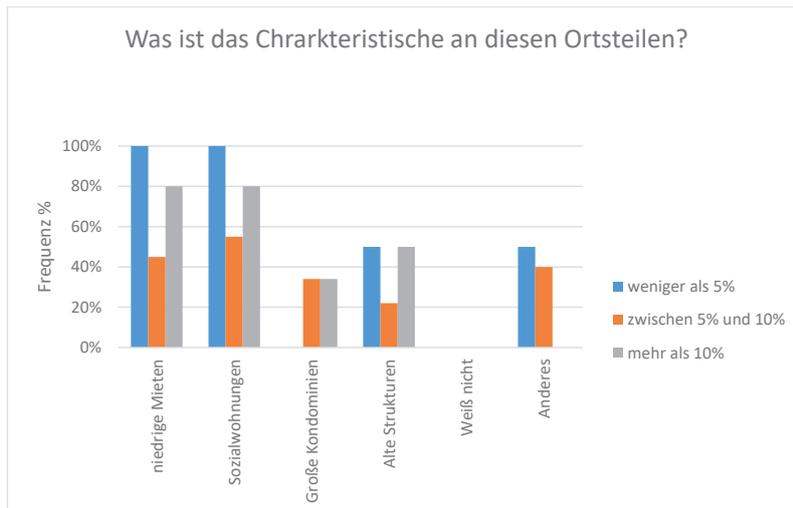
Auch die Geschäfte oder Betriebe, die von Menschen mit Migrationshintergrund geführt werden, konzentrieren sich laut der Mehrzahl der Gemeinden (91% oder 52 Gemeinden) nicht

auf bestimmte Gegenden. Nur in 14,5% der großen Gemeinden bzw. in 17,7% der Gemeinden mit einem Anteil von Menschen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft von mehr als 10% gibt es eine Konzentration derselben. In den meisten Gemeinden (91% oder 52) überschneidet sich laut Fragebogen die Lage dieser Betriebe auch nicht mit den Gegenden, in denen die Menschen mit Migrationshintergrund wohnen.

Eine größere Herausforderung als die Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund in gewissen Ortsteilen scheint die Qualität ihrer Wohnungen zu sein. Auf die Frage nach den Hauptmerkmalen jener Viertel, in denen Personen mit Migrationshintergrund vor allem wohnen, geben die Gemeinden neben Faktoren wie die Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel (zwei Gemeinden) sowie die Nähe zu Geschäften, vor allem niedrige Mieten (elf Gemeinden), Wohnungen des sozialen Wohnbaus (elf Gemeinden), große Kondominien (fünf Gemeinden) und alte Strukturen (sechs Gemeinden) an. Eine Gemeinde bemerkt, dass Personen mit Migrationshintergrund oft in günstigen Mietwohnungen minderer Qualität unterkommen [„mit Feuchtigkeitproblemen und infolgedessen Gesundheitsschädigungen, .... zu klein“ (Nr. 74608)].

**Abb. 17 – Charakteristiken der von Personen mit Migrationshintergrund bewohnten Ortsteilen**





N= Gemeinden, die geantwortet haben: 59

Weiters beklagt eine Gemeinde, dass Personen mit Migrationshintergrund oft Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche haben:

*Von Privaten werden so gut wie nie Wohnungen an Menschen/Familien mit Migrationshintergrund vermietet. In Inseraten wird spezifisch angegeben: Vermiete nur an Einheimische (Was immer das heißen mag?) (Nr. 74389)*

Diesbezüglich verweisen einige Gemeinden ihren geringen Einfluss auf den privaten Wohnungsmarkt bzw. auf die Verteilung von Sozialwohnungen, sowie den Mangel an Plätzen in öffentlichen Strukturen (Kindergärten, Schulen) und freien Wohnungen. Dadurch fühlen die Gemeinden, dass sie an der effektiven Verbesserung im Bereich Wohnen kaum beitragen können.

Neben diesen Hindernissen führen fünf Gemeinden fehlende Toleranz bzw. Akzeptanz von unterschiedlichen Lebensweisen als Herausforderungen im Bereich Wohnen, besonders in Bezug auf Lärm, Sauberkeit, Ordnung und Einhaltung von anderen Verhaltensregeln an:

*Einheimische meiden Wohngebiete eher, in denen vorwiegend Menschen mit Migrationshintergrund wohnen auf Grund der großen kulturellen Unterschiede. (Nr. 73912)*

Auch wenn 13 Gemeinden angeben, keine besonderen Probleme im Bereich Wohnen zu haben und es im Großteil der Südtiroler Gemeinden keine starke Konzentration von Wohnungen bzw. Geschäftslokalen von Menschen mit Migrationshintergrund zu geben scheint, zeigen diese Kommentare dennoch auf, dass es Handlungsbedarf im Politikfeld

Wohnen gibt, besonders beim Abbau von Vorteilen und bei der Förderung des gegenseitigen Kennenlernens.

## **Arbeit**

Im Halbjahr Mai-Oktober 2015 waren fast 32.000 ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Südtirol tätig.<sup>56</sup> Obwohl Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit Migrationshintergrund generell einen höheren Bildungsgrad als Arbeitskräfte mit italienischer Staatsbürgerschaft aufweisen, weisen erstere eine zwei bis drei Mal so hohe Arbeitslosenquote auf als italienische Staatsbürger und Staatsbürgerinnen.<sup>57</sup> Eine Rolle spielen hier eine Reihe von Barrieren, wie z.B. die oft mangelhafte Kenntnis der Landessprachen, die starke Präsenz der Kleinunternehmen und ein allgemeines „Klima des Misstrauens zwischen Einheimischen und Migranten“ am Arbeitsplatz.<sup>58</sup>

Die Einschätzungen der Gemeinde bezüglich der größten Herausforderungen für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund im Arbeitsmarkt decken sich mit diesen Ergebnissen. So sind für sieben der befragten Gemeinden fehlende bzw. mangelhafte Kenntnisse der deutschen bzw. italienischen Sprache eines der größten Hindernisse bei der Arbeitssuche von Menschen mit Migrationshintergrund. Eine Gemeinde gibt zudem an, dass Vorurteile die Arbeitssuche erschweren:

*Viele legen eine etwas weniger schwungvolle und energiereiche Arbeit an den Tag als Einheimische: So die Aussage vieler Menschen, die mit Migranten zusammenarbeiten. Vielleicht ist hierfür aber auch eine schlechtere Bezahlung der Migranten ausschlaggebend - nur eine Vermutung meinerseits. (Nr. 73480)*

Als Erfolge geben vier Gemeinden an, dass Menschen mit Migrationshintergrund eigene Kleinunternehmen führen bzw. in lokalen Betrieben/Unternehmen beschäftigt sind. Zwölf Gemeinden geben an, keine besondere Herausforderungen im Bereich Arbeit und Integration erfahren zu haben.

---

<sup>56</sup> Autonome Provinz Südtirol, Abteilung Arbeit, Arbeitsmarktbericht Südtirol 2015/2, abrufbar auf [http://www.provinz.bz.it/arbeit/arbeitsmarkt/929.asp?931\\_action=300&931\\_image\\_id=383393](http://www.provinz.bz.it/arbeit/arbeitsmarkt/929.asp?931_action=300&931_image_id=383393).

<sup>57</sup> Paolo Attanasio, Ungenutztes Humankapital: Qualifikationen von Zuwanderern in Südtirol als Schlüssel für deren Integration am heimischen Arbeitsmarkt, Apollis (2013).

<sup>58</sup> Thomas Benedikter, zitiert in *ibid.*, S.20.

## **Gesundheit und Soziales**

In verschiedenen nationalen und internationalen Studien wurde festgestellt, dass sich die Gesundheit von Menschen mit und Menschen ohne Migrationshintergrund u.a. aufgrund unterschiedlicher Lebensumstände („mitgebrachten“ Gesundheitsrisiken, Ernährung, Arbeit, etc.), sowie anders erfahrener physischer und psychischer Belastungen (u.a. Kriege, Verfolgung) systematisch unterscheidet.<sup>59</sup> Zudem nutzen manche Menschen mit Migrationshintergrund das öffentliche Gesundheits- und Sozialwesen anders.<sup>60</sup> So suchen sie häufiger die Erste Hilfe statt Hausärzte auf und nutzen Vorsorgeleistungen und Rehabilitationsangebote unterdurchschnittlich. Diese Unterschiede werden auf Kommunikations- und Verständigungsprobleme, Informationsdefizite und ein unterschiedliches Gesundheits- und Krankheitsverständnis zurückgeführt.

Auch die befragten Südtiroler Gemeinden sind sich dieser Herausforderungen bewusst: Die genannten Probleme betreffen, wie auch in den anderen Bereichen, vor allem mangelnde Sprachkenntnisse und kulturelle Unterschiede. Gemeinden wünschen sich deshalb u.a. einen Dolmetscherdienst für das Übersetzen von Info-Blättern der Gemeinde bzw. für einen Willkommensbrief, welche auch über Angebote im Sozial- und Gesundheitsbereich informieren, einen ökumenischen Gebetsraum im Krankenhaus, sowie den Ausbau des Ambulatoriums STP (*stranieri temporaneamente presenti*) am Krankenhaus Bozen.

Als Erfolge führen zwei Gemeinden in diesem Zusammenhang den bereits stattfindenden Gebrauch von KulturmediatorInnen und ÜbersetzerInnen an, sowie die gute Zusammenarbeit zwischen Sozialsprengel, Gemeinde und Schule. Eine weitere Gemeinde gibt an, dass der Gesundheitssprengel mit jeder Mutter eines Neugeborenen in Kontakt ist, sie besucht oder sie auffordert, zu den Vorsorgeuntersuchungen zu kommen.

## **Schule und Bildung**

Derzeit leben circa 10.000 Minderjährige mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft in Südtirol.<sup>61</sup> Wie alle anderen Minderjährigen in Italien haben sie das Recht, aber auch die Pflicht, einen Kindergarten bzw. eine Schule zu besuchen oder eine Ausbildung zu machen. So besuchten im Schuljahr 2014/2015 2.118 Kinder mit ausländischer Staatsbürgerschaft

---

<sup>59</sup> Martin Kohls, Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011), abrufbar auf

[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb09-mortalitaet.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb09-mortalitaet.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> ASTAT, „Ausländische Wohnbevölkerung 2015“, abrufbar auf

[http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/404.asp?aktuelles\\_action=4&aktuelles\\_article\\_id=543523](http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/404.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=543523).

Südtirols Kindergärten. Das entspricht einer Quote von 13,1%. Südtirols Grundschulen besuchten 3162 Kinder ohne italienische Staatsbürgerschaft (11,3%); 1627 besuchten die Mittelschulen (9,5%) und 1480 (7,6%) die Oberschule.<sup>62</sup>

Wenn der Schulpflicht bzw. der Bildungspflicht nicht nachgekommen wird, müssen dies die Schulführungskräfte dem zuständigen Bürgermeister bzw. der zuständigen Bürgermeisterin, der zuständigen Polizei- und Gerichtsbehörde sowie dem Schulamt melden. Gemeinden haben zudem die Verpflichtung, den Schulen die Anmeldung von „ausländischen Schülerinnen und Schülern“ mitzuteilen.<sup>63</sup> Obiges vorausgeschickt, muss die Gemeinde verstärkt darauf achten, dass Familien mit Kindern und Jugendlichen, die während des Schuljahres in die Gemeinde zuwandern, die Schulen sofort kontaktieren, damit der Unterricht aufgenommen werden kann. Gleichzeitig sollten auch die Sekretariate der Schulpflicht seitens der Gemeinde über die Zuwanderung neuer Familien mit bildungspflichtigen Kindern informiert werden.<sup>64</sup>

Die Ergebnisse des Fragebogens zeigen, dass die Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in die Dorf- bzw. Stadtgemeinschaft generell als sehr positiv eingeschätzt wird. Die Arbeit der Schulen und Kindergärten, die nicht nur die Schüler und Schülerinnen, sondern im Idealfall auch die Eltern erreicht, wird diesbezüglich als positiv und wichtig beschrieben (zehn Gemeinden nennen dies explizit). 14 Gemeinden geben an, keine Schwierigkeiten im Bereich Integration im Bereich Bildung erfahren zu haben; bei zwei Gemeinden liegt dies daran, dass es nur wenige Kinder mit Migrationshintergrund in der Gemeinde gibt.

Laut Gemeinden finden Kinder und Jugendliche durch den Schulbesuch schnell Anhang, viele sind zusätzlich in Vereinen aktiv „und werden dort gut akzeptiert“.

*Die Mitschüler/innen empfinden die Ausländerkinder als gleichwertig, sie sind ihre Freunde und Freundinnen. (Nr. 75267)*

*Es gibt Kinder mit Migrationshintergrund, die ohne Deutsch- und Italienischkenntnisse in unsere Schule kamen und als Klassenbeste die Grundschule beendeten. (Nr. 75267)*

---

<sup>62</sup>ASTAT, Bildung in Zahlen 2014-2015, abrufbar auf:

[http://www.provinz.bz.it/astat/de/bildungskultur/665.asp?aktuelles\\_action=4&aktuelles\\_article\\_id=527438](http://www.provinz.bz.it/astat/de/bildungskultur/665.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=527438).

<sup>63</sup>Beschluss Nr. 2026 vom 30. Dezember 2011 „Einschreibung in den Kindergarten, in die Grund-, Mittel-, Ober-, Berufund Fachschule“, Art. 5.

<sup>64</sup>Integrationsleitfaden für Gemeinde und Bezirksreferenten, Autonome Provinz Bozen, Ressort Bildungsförderung, Deutsche Kultur und Integration, Koordinierungsstelle für Integration, 2015, S. 20-21.

*Kinder mit Migrationshintergrund erlangen Schulabschlüsse und machen sprachliche Fortschritte. (Nr. 73638)*

*Gute Integration habe ich immer dort erlebt, wo Familien mit Kindern zugezogen sind, da diese automatisch durch Schule und Kindergarten in den Alltag miteinbezogen wurden. Somit gab es auch eher "Kontakte" oder Berührungspunkte, wo ein persönliches Kennenlernen möglich war. Schule und Kindergarten spielen eine ganz große Rolle bei der Integration, sollten aber mehr Unterstützung beim Spracherwerb erhalten! (Nr. 73638)*

Die größtenteils positiven Rückmeldungen bezüglich der Integration von Kindern und Jugendlichen sowie der Arbeit von Schulen und Kindergärten im Bereich Integration stehen in Kontrast zum oft als problematisch bezeichneten Verhältnis mit deren Eltern. Sechs Gemeinden beklagen ein Desinteresse der Eltern bezüglich Schule oder Kindergarten, das sich etwa im unregelmäßigen Schulbesuch ihrer Kinder zeigt:

*Fahrten in die frühere Heimat während eines Kindergarten- oder Schuljahres, stoßen bei den Erzieherinnen und Lehrpersonen auf Unmut. (Nr. 74608)*

Mangelnde Sprachkompetenzen, besonders der Eltern, werden von elf Gemeinden als große Schwierigkeit angeführt. Sprachkurse wie „Mami lernt Deutsch“, werden deshalb als positives Beispiel genannt, um den Kontakt mit den Eltern, besonders mit den Müttern, zu verbessern:

*Auf Grund der Sprachkurse, die in der Grundschule während der Unterrichtszeit angeboten werden, haben vor allem Mütter ihre Vorbehalte der Schule gegenüber abgelegt. Mütter lernen von ihren Kindern! (Nr. 73745)*

*Gute Arbeit in Kindergärten und Schule, so kommt man auch an die Frauen bzw. Mütter (Nr. 73767)*

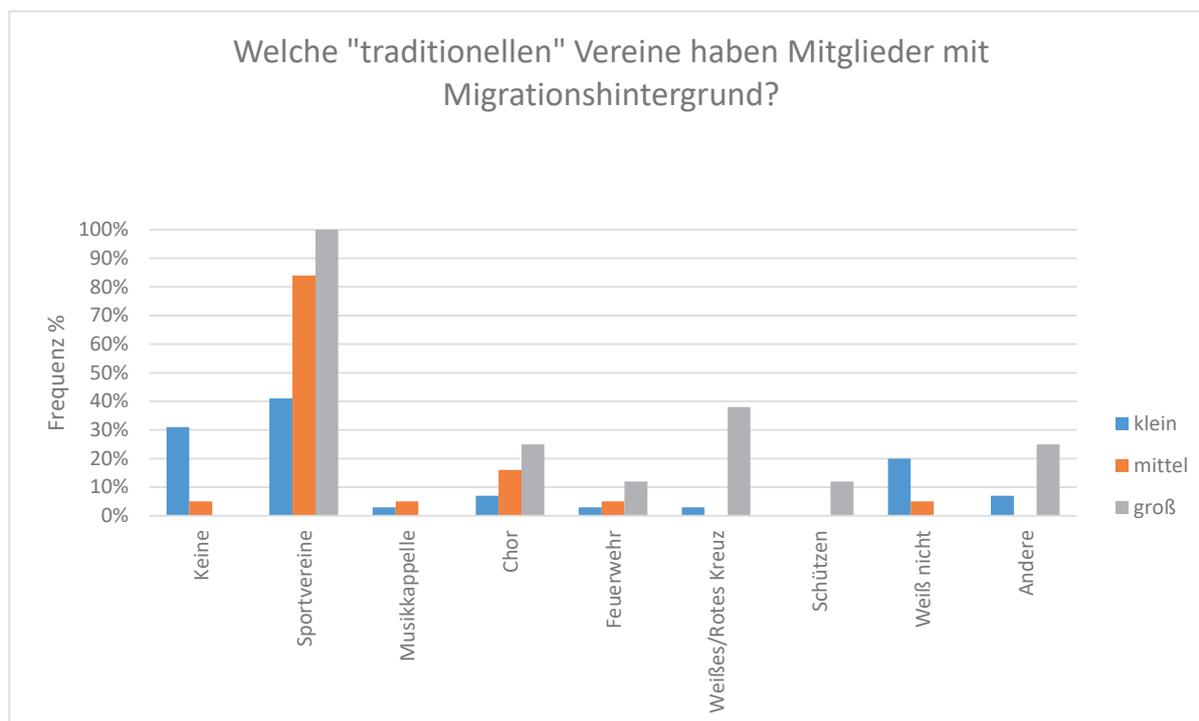
Probleme struktureller Natur werden auch genannt: fehlende Klassenzimmer bzw. eine mangelnde Finanzierung der Nachmittags- und Kleinkinderbetreuung, Personalmangel [„ein hoher Ausländeranteil im Kindergarten und in der Grundschule und die damit verbundene Überforderung des unterrichtenden Personals“ (Nr. 74389)].

## Vereinswesen

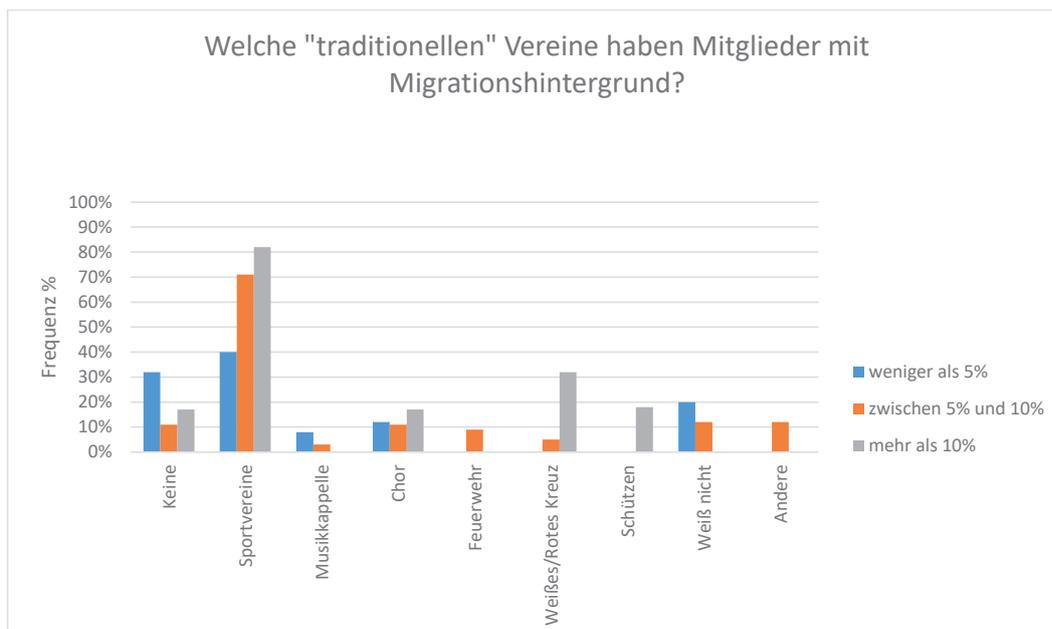
Südtirol zeichnet sich grundsätzlich durch ein dichtes Netz an Vereinen aus: gibt es in Italien circa fünf Organisationen ohne Erwerbszweck je 1.000 Einwohner, so sind es in Südtirol fast 10 oder mehr als 2.100 ehrenamtliche Vereine.<sup>65</sup> Ein Teil des sozialen Lebens in Südtirol findet also im Rahmen von Vereinen, vor allem Kultur- (Musikkapellen, Chor, Trachtengruppen usw.) und Sportvereinen statt. Die Einbindung von Personen mit Migrationshintergrund in bereits bestehende Vereine erhöht somit die Teilnahme am sozialen Leben der Gemeinde.

Die Umfrage zeigt, dass Personen mit Migrationshintergrund vor allem in Sportvereine (36 Gemeinden) eingebunden sind, doch auch Chöre, (sieben Gemeinden), das Weiße/Rote Kreuz (vier Gemeinden) und Freiwillige Feuerwehren (drei Gemeinden) haben Mitglieder mit Migrationshintergrund (Abb. 18).

**Abb. 18 – Traditionsvereine mit Mitgliedern mit Migrationshintergrund**



<sup>65</sup> ASTAT, Organisationen und Vereinigungen 2011, abrufbar auf <http://www.provinz.bz.it/astat/de/institutionen/organisationen-vereinigungen.asp>.



Mehrfachantworten möglich

Neben der Mitgliedschaft in bereits bestehenden Vereinen gründen Personen mit Migrationshintergrund auch eigene Vereine, welche vielfach die Ausübung und Wahrung der eigenen Kultur, Sprache oder Religion zum Ziel haben. Zudem gewährleisten diese Vereine auch den Austausch mit dem Herkunftsland und geben Informationen über das Aufnahmeland weiter.<sup>66</sup> Von Personen mit Migrationshintergrund geführte Vereine bieten oft auch Kurse in der Herkunftssprache oder zusätzlichen Unterricht in der eigenen Religion an.

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass es in 51 (89,5%) der Gemeinden keine von Menschen mit Migrationshintergrund gegründeten bzw. geführten Vereine gibt. Jene, die es gibt, befinden sich vor allem in den größeren Gemeinden und in Gemeinden mit mehr als 10% Menschen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft.

In 16 Gemeinden (29,4%) – vor allem in den größeren und in jenen mit einem Anteil von mehr als 5% Menschen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft – gibt es Vereine, welche sich besonders mit dem Zusammenleben unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen beschäftigen. Nach Angaben von den Gemeinden gehören dazu neben Vereinen, deren Ziel explizit die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ist, auch Sportvereine, Caritas Ortsgruppen, KVW, KFS, ACLI, Jugendtreff, Bibliotheken und Eine Welt Gruppen. Keine der an der Umfrage teilnehmenden Gemeinden hat besondere Herausforderung im Vereinswesen erfahren („*wir haben eine gut funktionierende Vereinstätigkeit, wo auch*

<sup>66</sup> Marika Gruber, *Integrationspolitik in Kommunen. Herausforderungen, Chancen, Gestaltungsansätze*. Springer, Wien, New York, 2010, S. 95.

*Menschen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen Mitglieder sind“* (Nr. 75082)). Im Gegenteil, die Eingliederung von Kindern in Sportvereinen wird als einfach und erfolgreich charakterisiert („*viele zugezogene Jugendliche/Kinder sind in Vereinen –Fußballverein - und werden dort akzeptiert“* (Nr. 73638); „*Kinder und Jugendliche finden sich im Sportverein gut zurecht“* (Nr. 73853)). Auch interkulturelle Sportveranstaltungen und andere interreligiöse bzw. interkulturelle Veranstaltungen werden von den Gemeinden als Erfolge angegeben.

## Schlussbemerkungen

Die vorliegende Umfrage zeigt, dass es in vielen Südtiroler Gemeinden Initiativen und Veranstaltungen gibt, die über die unterschiedlichen Sprachen, Religionen und Kulturen der in der Gemeinde ansässigen Personen informieren und diese in Kontakt bringen. Auch was die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren innerhalb der Gemeinde und außerhalb der eigenen Gemeindegrenze anbelangt, sind die Südtiroler Gemeinden relativ aktiv. Andererseits zeigt sich auch, dass die Gemeinden bezüglich einer strategischen Planung und Gestaltung des Politikbereiches noch wenig proaktiv und zukunftsorientiert handeln. Mehrjahrespläne, Leitlinien oder ein alle Bereiche umfassender Ansatz, der über mehrere Jahre hinweg verfolgt wird, fehlen weitgehend. Folgende Antworten zeigen, dass in vielen Gemeinden die Einstellung herrscht, dass besondere Maßnahmen zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund erst dann ergriffen werden müssen, wenn Probleme auftreten:

*Es hat bisher keinen besonderen Bedarf für Integrationsthematiken gegeben. Sofern sich ein Bedarf ergibt, wird die Gemeinde entsprechend reagieren. (Nr. 73640)*

*Es gibt keine besonderen Prioritäten und es sind keine Maßnahmen geplant, da das Integrationsproblem bei uns kaum vorhanden ist. (Nr. 73534)*

*Non abbiamo ancora sviluppato una linea strategica. Al momento non siamo confrontati con questa tematica. (Nr. 7374)*

*Integration basiert auf beiden Seiten. Jeder Mitbürger erhält von der Gemeinde die gleiche Behandlung. Derzeit sind keine besonderen Forderungen von den ausländischen Mitbürgern festzustellen. (Nr. 73629)*

Ein Integrationsreferent bzw. eine Integrationsreferentin beschreibt zudem die explizit ablehnende Haltung bezüglich Integrationspolitiken in der Gemeinde: „*Bis jetzt wurde mir*

*von vielen (die im Gemeinderat und Ausschuss sind) nahegelegt, ja nicht zu viel zu tun“ (Nr. 73559).*

Die eingangs dargelegten Überlegungen und Hypothesen werden von den Ergebnissen der Umfrage bestätigt: Je größer eine Gemeinde oder je höher der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung der Gemeinde, desto eher ist eine Gemeinde daran interessiert, Integration und Inklusion strategisch aufzuarbeiten. Dies ist zwar nachvollziehbar, allerdings ist es wichtig, dass auch Gemeinden, in denen aktuell noch relativ wenige Personen mit Migrationshintergrund haben, sich mit dem Thema frühzeitig auseinandersetzen und Probleme erst gar nicht entstehen zu lassen.

### III. Ausgewählte Teilbereiche im Politikfeld Integration

Der folgende Teil vertieft zwei Teilaspekte des Politikfeldes Integration, die das Leben in Südtiroler Gemeinden in den kommenden Jahren nachhaltig beeinflussen werden.

Erstens untersuchen wir anhand des Bereiches „politische Teilhabe“, welche Möglichkeiten zur Mitgestaltung und Mitentscheidung Menschen, die weder die italienische Staatsbürgerschaft noch die Unionsbürgerschaft besitzen, in den Südtiroler Gemeinden haben. Zudem prüfen wir, ob sich strukturelle Faktoren, wie die Größe der Gemeinde oder der Anteil der ausländischen Bevölkerung im Verhältnis zur Gemeindebevölkerung positiv oder negativ auf die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten auswirken. Mitentscheidung und Mitgestaltung bringt einerseits Rechte mit sich, andererseits aber auch Pflichten, Verantwortung und Haftung und somit wurde dieser Teilbereich ausgewählt, um Gemeinden aufzuzeigen, dass Integration nicht immer nur „Geben“ und „Nehmen“ bedeutet, sondern auch verantwortungsvolles und nachhaltiges Gestalten.

Der zweite Teil dieses vertiefenden Kapitels befasst sich mit der Aufnahme von AsylbewerberInnen in den Gemeinden -- einer der neuesten Herausforderungen, welche das Zusammenleben vor Ort, aber auch die Vergabe von Ressourcen und das politische Geschehen in einer Gemeinde direkt beeinflusst. Wie erleben und managen Gemeinden die Ankunft und Unterbringung von AsylbewerberInnen? Wie gehen sie mit Vorurteilen und Ängsten der Gemeindebevölkerung um? Eine Umfrage unter BürgermeisterInnen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino gibt Einblick in Erfahrungen und Erkenntnisse in diese oft sehr komplexen Fragen. Besonders für kommunale Akteure in Südtirol, die vergleichsweise weniger Erfahrung im Bereich haben als ihre KollegInnen aus Tirol und Trient, sind die Erkenntnisse, die aus der Studie gewonnen werden können, hilfreich, um die Aufnahme von Asylsuchenden in ihrer Gemeinde proaktiv und souverän zu meistern.

## 1. Politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in den Südtiroler Gemeinden

2015 wurden rund 380.000 SüdtirolerInnen aufgerufen, ihren politischen Willen im Rahmen der Gemeindewahlen kundzutun und somit am politischen Leben in ihrer Gemeinde teilzunehmen. Die Möglichkeit an den Gemeindewahlen teilzunehmen hängt aber maßgeblich von der Staatsangehörigkeit bzw. dem rechtlichen Status der Person ab. Grundsätzlich gilt für die Autonome Provinz Bozen wie auch für andere europäischen Staaten und Regionen das aktive und passive Wahlrecht nur für die eigenen StaatsbürgerInnen und für die ihnen gleichgestellten EU-Bürger. Rund ein Drittel der 46.045 Personen mit Nicht-Italienischer Staatsbürgerschaft, die in Südtirol leben, sind EU-Bürger und somit für Wahlen auf Gemeindeebene sowie Wahlen zum Europäischen Parlament den italienischen Staatsbürgern gleichgestellt (Art. 22 AEUV). Für die Wahlen in der Autonomen Provinz Bozen müssen italienische Staatsbürger sowie EU-Bürger zudem eine ununterbrochene vierjährige Ansässigkeit in der Region Trentino-Südtirol vorweisen (Art. 63 und Art. 25.4 Ast). Für das passive Wahlrecht gilt diese Ansässigkeitsklausel nicht.

Zwei Drittel der in Südtirol lebenden Personen mit Nicht-Italienischer Staatsbürgerschaft sind Drittstaatenangehörige und bleiben somit von der Möglichkeit ausgeschlossen, aktiv oder passiv das politische Leben in der eigenen Gemeinde mitzubestimmen.<sup>67</sup> Dass eine Teilnahme am politischen Leben von diesen Personen mit Migrationshintergrund gewünscht wäre, zeigt eine von der Eurac Research durchgeführte Studie, bei der 66% der befragten Migranten angeben, dass sie „gerne bei Gemeinde- oder Landtagswahlen wählen“ würden, jedoch nur 20% der Befragten möchten auch gewählt werden können.<sup>68</sup>

Die Teilnahme am politischen Leben einer Gemeinschaft auf allen Regierungsebenen wird sowohl von der Europäischen Kommission als notwendig für ein Gelingen des Integrationsprozesses erachtet<sup>69</sup> als auch vom Rat für Justiz und Inneres in den im November 2004 herausgegebenen Gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration<sup>70</sup> für eine gelingende Integrationspolitik hervorgehoben.

---

<sup>67</sup> ASTAT (2015) Nr. 29, Ausländische Wohnbevölkerung.

<sup>68</sup> Medda-Windischer, Roberta/Flarer, Heidi/Girardi, Rainer/Grandi, Francesco (Hg.) (2011), Standbild und Integrationsaussichten der ausländischen Bevölkerung Südtirols. Gesellschaftsleben, Sprache, Religion und Werterhaltung, Bozen: EURAC, 55.

<sup>69</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (2005), Eine gemeinsame Integrationsagenda - Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, KOM/2005/0389.

<sup>70</sup> Rat für Justiz und Inneres (2004), Gemeinsame Grundprinzipien, verabschiedet am 19.11.2004, siehe <https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-aktionen-fer-eine-erfolgreiche-integration> (17.01.2016).

Zudem hat 1992 der Europarat im Rahmen der Konvention Nr. 144 zur „Partizipation von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene“<sup>71</sup> mögliche Formen der Teilhabe aufgezeigt. Neben den individuellen Rechten wie freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Kap. A, Art. 3 und 4) listet der Europarat auch das Stimmrecht auf kommunaler Ebene (Kap. C, Art. 6 und 7) sowie beratende Ausschüsse und Gremien zur Vertretung von ansässigen Ausländern auf kommunaler Ebene (Kap. B, Art. 5) auf. Italien hat diese Konvention zwar am 26.05.1994 ratifiziert und am 01.05.1997 ist diese in Kraft getreten. Der italienische Staat beschränkt sich in seiner Anwendung allerdings auf die Kapitel A und B. Somit muss das Stimmrecht für ansässige Ausländer auf Gemeindeebene nicht gewährt werden.

Durch alternative Partizipationsformen wie etwa beratende Ausschüsse – oft auch Integrations- oder Ausländer-Beiräte genannt – oder auch Arbeitsgruppen können Regionen und Gemeinden diese fehlende Partizipationsmöglichkeit für Drittstaatenangehörige zwar nicht gänzlich ersetzen, bieten jedoch eine alternative Einbindung in die Entscheidungsprozesse innerhalb einer Gemeinde an.

Dieser Teil zeigt die unterschiedlichen Möglichkeiten, die Drittstaatenangehörige derzeit (2017) haben, um am politischen Leben in den Südtiroler Gemeinden teilzunehmen, auf. Der Beitrag konzentriert sich auf Formen der alternativen politischen Partizipation für Personen mit Nicht-Italienischer Staatsbürgerschaft, sowie deren konkrete Anwendung sowohl auf der Ebene der Autonomen Provinz als auch in ausgewählten Südtiroler Gemeinden.

2015 erfasste das Institut für Minderheitenrecht der Eurac Research die unterschiedlichen Möglichkeiten, die sich Personen mit Migrationshintergrund in den Südtiroler Gemeinden bieten, um aktiv am politischen Leben in der Wohnsitzgemeinde teilzunehmen (siehe Teil 2 dieses Beitrages sowie zur Vertiefung Wisthaler und Mitterhofer 2016). Dabei wurde untersucht, ob sich die Größe der Gemeinde gemessen an der Wohnbevölkerung sowie der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund positiv auf die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten in der Gemeinde auswirken.

68 von 116 Gemeinden nahmen an der Umfrage teil. In zwei Drittel (76,5% bzw. 52 Gemeinden) der 68 Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben, gibt es keine Möglichkeit der politischen Partizipation für Drittstaatenangehörige. In diesen Gemeinden gibt es weder einen Ausländerbeirat, noch eine Arbeitsgruppe oder einen Beirat für Integration, in dem Personen mit Migrationshintergrund teilnehmen, noch sind Personen mit

---

<sup>71</sup> Europarat (1992), Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, CETS No. 144, Strasbourg, 05.02.1992.

Migrationshintergrund aktiv in politischen Parteien tätig, noch Teil des Gemeinderates. In einem Drittel (23,5% bzw. 16 Gemeinden) der 68 Gemeinden gibt es hingegen mindestens eine dieser Möglichkeiten.

Hinsichtlich der Variable „Vorhandensein und nicht Vorhandensein“ mindestens einer Möglichkeit zur politischen Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund<sup>72</sup> in den Gemeinden können wir bestätigen, dass zum Signifikanzniveau 0,05 eine Abhängigkeit zwischen Vorhandensein oder nicht Vorhandensein einer Möglichkeit zur politischen Partizipation und dem prozentuellen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund in den Gemeinden existiert.<sup>73</sup> Somit kann bestätigt werden, dass ein höherer prozentueller Anteil an Personen mit Migrationshintergrund die Chancen erhöht, dass eine Gemeinde auch eine Möglichkeit zur politischen Teilhabe für Personen mit Migrationshintergrund anbietet.

Hinsichtlich der Variable „Vorhandensein und nicht Vorhandensein“ mindestens einer Möglichkeit zur politischen Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in den Gemeinden können wir bestätigen, dass zum Signifikanzniveau 0,05 eine Abhängigkeit zwischen Vorhandensein oder nicht Vorhandensein einer Möglichkeit zur politischen Partizipation und der Größe der Bevölkerung der Gemeinde zwischen kleinen und mittleren und zwischen kleinen und großen Gemeinden existiert. Allerdings existiert keine Abhängigkeit zwischen mittleren und großen Gemeinden.<sup>74</sup> Ebenso kann bestätigt werden, dass sich die Größe der Gemeinde gemessen an der Bevölkerungsanzahl positiv darauf auswirkt, ob es in einer Gemeinde Möglichkeiten der politischen Teilhabe für Personen mit Migrationshintergrund gibt oder nicht.

Um zu untersuchen, ob es signifikante Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinden (unterteilt nach Größe der Wohnbevölkerung sowie unterteilt nach Prozentanteil an Personen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung) und der Anzahl an Möglichkeiten der politische Partizipation gibt, wurde der Kruskal-Wallis H Test verwendet. Anhand der Ergebnisse des Tests können wir bestätigen, dass es zum Signifikanzniveau 0,05 einen Unterschied zwischen der Anzahl an Möglichkeiten bezüglich der Größe der Bevölkerung sowie bezüglich des

---

<sup>72</sup> Die in der Umfrage angegebenen Möglichkeiten sind: Ausländerbeirat; Arbeitsgruppe bzw. Beirat für Integration, in dem Personen mit Migrationshintergrund teilnehmen; Personen mit Migrationshintergrund sind aktiv in politischen Parteien tätig; Personen mit Migrationshintergrund sind in den Gemeinderat gewählt (Wisthaler, Verena/Mitterhofer, Johanna (2016), Integrationspolitiken in den Südtiroler Gemeinden. Eine Bestandsaufnahme, Bozen).

<sup>73</sup> Ergebnisse Fisher's Exact Test: Zwischen Gemeinden mit weniger als 5% Migranten und Gemeinden mit 5 bis 10% Migranten: p-Wert= 0.023. Zwischen Gemeinden mit weniger als 5% Migranten und Gemeinden mit mehr als 10% Migranten: p-Wert= 0.000. Zwischen Gemeinden mit 5 bis 10% Migranten und Gemeinden mit mehr als 10% Migranten: p-Wert= 0.012.

<sup>74</sup> Ergebnisse des Fisher's Exact Test: Zwischen kleinen und mittleren Gemeinden erhalten wir den p-Wert= 0.039. Zwischen kleinen und großen Gemeinden: p-Wert= 0.004. Zwischen mittleren und großen Gemeinden: p-Wert= 0.218.

prozentuellen Anteils an Personen mit Migrationshintergrund gibt. Hinsichtlich der Größe der Bevölkerung bieten im Allgemeinen große Gemeinden mehr Möglichkeiten der politischen Partizipation, gefolgt von mittleren Gemeinden. In kleinen Gemeinden gibt es erwartungsgemäß wenige bis keine Möglichkeiten der politischen Partizipation für Personen mit Migrationshintergrund. Hinsichtlich des prozentuellen Anteils an Personen mit Migrationshintergrund bieten im Allgemeinen die Gemeinden mit mehr als 10% Anteil an Personen mit Migrationshintergrund an der gesamten Wohnbevölkerung mehr Möglichkeiten der politischen Partizipation, gefolgt von Gemeinden mit einem Anteil von 5-10% an Personen mit Migrationshintergrund an der gesamten Wohnbevölkerung. Gemeinden mit einem Anteil von weniger als 5% an Personen mit Migrationshintergrund an der gesamten Wohnbevölkerung bieten hingegen sehr wenige bis gar keine Möglichkeiten der politischen Partizipation für Personen mit Migrationshintergrund.<sup>75</sup>

In den folgenden Teilen des Beitrages wird zuerst aufgezeigt, wie viele Personen mit Migrationshintergrund an den Gemeinderatswahlen 2015 teilgenommen haben und in den Gemeinderat gewählt wurden. Anschließend werden alternative Formen der politischen Partizipation in ausgewählten Gemeinden vorgestellt.

### *Direkte politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in den Gemeinderatswahlen 2015*

Bereits auf den Listen zu den Gemeinderatswahlen 2015 konnte man vermehrt Kandidaturen von Personen mit Migrationshintergrund beobachten, die entweder die italienische Staatsbürgerschaft erworben hatten oder EU-Bürger sind.<sup>76</sup> Tabelle 4 gibt einen Überblick über jene Gemeinden, in denen sich Personen, die nicht in Italien geboren wurden, für ein Amt im Gemeinderat zur Wahl stellten, sowie über den Erfolg derselben. Die Liste erfasst nicht die sog. zweite Generation bzw. Personen, die in Italien geboren wurden, deren Eltern allerdings aus einem anderen Land nach Italien eingewandert sind.

---

<sup>75</sup> Ergebnisse des Kruskal-Wallis H Test (Variable „Anzahl der organisierten Aktivitäten“ = ordinale Variable): Die Gruppen wurden erstens unterteilt in: „kleine“ (n=39), „mittlere“ (n=21) und „große“ (n=8) Gemeinden. Die Anzahl der Aktivitäten angeboten von kleinen Gemeinden (29.97) ist kleiner als die der mittleren Gemeinden (37.52) und kleiner als die der großen Gemeinden (48.63); p-Wert= 0.002. Zweitens wurden die Gruppen eingeteilt in „Gemeinden mit weniger als 5% Migranten“ (n=20), „Gemeinden mit 5 bis 10% Migranten“ (n=40) und „Gemeinden mit mehr als 10% Migranten“ (n=8). Die Anzahl von Aktivitäten angeboten von Gemeinden mit weniger als 5% Migranten (26.50) ist kleiner als von Gemeinden mit 5 bis 10% Migranten (35.06) und kleiner als Gemeinden mit mehr als 10% Migranten (51.69); p-Wert= 0.000.

<sup>76</sup> Helfer, Christine (2015), Migranten auf Listen, salto.bz, 19.04.2015, [www.salto.bz/article/15042015/migranten-auf-listen](http://www.salto.bz/article/15042015/migranten-auf-listen).

**Tab. 4. Präsenz und Wahlerfolg von nicht in Italien geborenen Personen (Gemeinderatswahlen 2015)**

Gemeinde	KandidatIn in einem EU Land geboren (nicht Italien)	KandidatIn in einem nicht EU-Land geboren	in den Gemeinderat gewählt
Algund		Schweiz (2); Rumänien (1)	1
Andrian	Deutschland (1)		1
Auer	Deutschland (1)	Mazedonien (1)	0
Bozen (Gemeinderat aufgelöst)	Deutschland (2), Tschechische Rep. (6), Frankreich (2),	Schweiz (5), Ecuador (1), Albanien (1), Marokko (1), Ägypten (1), Tunesien (1), Iran (1)	-
Branzoll	Deutschland (1), Österreich (1), Kroatien (1)		1
Brenner	Großbritannien (1), Österreich (1)		0
Brixen	Deutschland (3), Tschechische Rep. (1), Österreich (1)	Albanien (2), Ecuador (1)	0
Enneberg		Schweiz (1)	0
Eppan	Österreich (1)		0
Feldthurns	Österreich (1)		0
Franzensfeste		Marokko (1)	0
Freienfeld	Österreich (1)		0
Gargazon	Deutschland (1)	Schweiz (1)	0
Innichen	Deutschland (1), Österreich (1)		0
Kaltern	Deutschland (2), Tschechische Rep. (1)		0
Klausen	Deutschland (2)		0
Leifers	Deutschland (2), Tschechische Rep. (4)	Bangladesch (2), Irak (1), Kosovo (2)	0
Mals		Schweiz (1)	0
Margreid	Deutschland (1)		0
Meran	Deutschland (4), Österreich (3), Spanien (2), Tschechische Rep. (2), Frankreich (1)	Senegal (2), Schweiz (1), Usbekistan (1)	0
Nals	Österreich (1)		1
Naturns	Österreich (1)		0
Neumarkt	Deutschland (1)	Ägypten (1), Marokko (1)	1
Niederdorf	Österreich (2)		1
Olang	Österreich (1)		1
Pfatten	Tschechische Rep. (2), Österreich (1)	Kosovo (1)	2
Plaus	Deutschland (1)	Schweiz (1)	1
Prad	Deutschland (4), Österreich (1)		2
Prags	Deutschland (1)	Schweiz (1)	1
Riffian	Deutschland (1)		0
Ritten		Kosovo (1)	
Salurn		Marokko (1)	0
Sand in Taufers	Österreich (1)		0
Schlanders	Österreich (1), Deutschland (1), Tschechische Rep. (1)	Albanien (1)	1
Sexten	Österreich (1)		1
St. Lorenzen	Österreich (1)		1
St Martin in Passeier	Deutschland (1)		1
Sterzing	Österreich (4), Niederlande (1), Deutschland	Irak (1), Schweiz (1)	3

Terenten	Deutschland (1)		0
Terlan	Deutschland (1), Österreich (1)		1
Tirol	Österreich (1)		1
Toblach	Deutschland (2)		0
Vintl	Österreich (1)		0
Wolkenstein	Österreich (1)		0

Daten: Astat (2016)

Es zeigt sich, dass in 44 der 109 Gemeinden, in denen 2015 ein neuer Gemeinderat gewählt wurde, Personen auf den Wahllisten standen, die nicht in Italien geboren wurden. Allerdings wurden nur in 18 Gemeinden Personen, die nicht in Italien geboren wurden, auch in den Gemeinderat gewählt. Der Großteil dieser Personen kommt aus den Nachbarländern Deutschland, Österreich und Schweiz.

### *Alternative Formen der politischen Partizipation in den Südtiroler Gemeinden*

Europaweit haben sich seit den 60er und 70er Jahren und in Italien ab dem Jahre 1986 die sogenannten „Consulte“ oder beratenden Komitees gebildet.<sup>77</sup> Dies wurde auch durch die in Straßburg am 5. Februar 1992 erlassene Konvention des Europarates über die „Teilnahme der Ausländer/-innen am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene“, die von Italien ratifiziert und mit Gesetz Nr. 203 vom 8. März 1994 umgesetzt wurde, verstärkt angeregt. Auch die Autonome Provinz Bozen fördert, wie im Landesintegrationsgesetz, Art. 6.10 vermerkt „die Errichtung von Beiräten in den Gemeinden und Bezirksgemeinschaften“. Es bleibt allerdings unklar, wie diese Förderung zu verstehen ist.

### **Ausländerbeiräte auf Gemeindeebene**

In Südtirol waren es die Gemeinden Bozen und Meran, die 2003 jeweils den „Gemeindebeirat der in Bozen/Meran ansässigen Nicht-EU Bürger/-innen und staatenlosen Bürger/-innen“ einrichteten,<sup>78</sup> um den Gemeinderat, den Gemeindeausschuss, die Ratskommissionen und Stadtviertelräte sowie den Bürgermeister in Angelegenheiten die Migration betreffend zu beraten und eigene Vorschläge diesbezüglich vorzubringen.<sup>79</sup> Gleichzeitig legen die Gemeinden fest, dass zu den Aufgaben des Beirates auch die Organisation und Durchführung von Veranstaltungen zur Förderung der Integration und der Nicht-Diskriminierung, sowie die Weitergabe von Informationen an Nicht-EU-BürgerInnen über deren rechtliche Lage bezüglich

<sup>77</sup> Attanasio, Paolo (2005), Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia, in: Caritas (Hg.), Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto, Rom: IDOS, 41-54, 28.

<sup>78</sup> Der Beirat in Bozen wurde mit Gemeinderatsbeschluss Nr. 38 vom 08.05.2003, Prot. 18497 gegründet; jener in Meran mit Beschluss Nr. 9/GR vom 29.01.2003.

<sup>79</sup> Satzung des Gemeindebeirates der in Bozen ansässigen Nicht-EU-Bürger und staatenlosen Bürger, Art. 2, sowie Satzung desselben Beirates in Meran, Art. 2.

Immigration und Integration, aber auch bezüglich Schulbildung, Gesundheit, Arbeitsmarkt sowie alle anderen für den Integrationsprozess relevanten Bereiche gehören. Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, gliedert sich der Beirat in Bozen z.B. in folgende Arbeitsgruppen: Kommission für Chancengleichheit; Soziale Eingliederung und Vereine; Familie, Jugend und Freizeit; Handelsgewerbe, Wirtschaftstätigkeiten und Wohnbau; Bildung, Weiterbildung und Arbeit. Auch der Beirat in Meran kann sich in unterschiedliche Arbeitsgruppen aufteilen. Zu den Aufgaben beider Beiräte gehört auch die Organisation und Durchführung von Informationskampagnen und von Momenten des Austausches zwischen allen Bürger der Städte:

*Man wollte damit eine Anlaufstelle schaffen – einen offiziellen Ansprechpartner, der eine Verbindung zwischen den Bedürfnissen und Erwartungen der ausländischen Mitbürger und den Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger im Allgemeinen sein soll.<sup>80</sup>*

Die Beiräte werden jeweils für vier bzw. fünf Jahre<sup>81</sup> von allen in der jeweiligen Stadt im EinwohnerInnenregister eingetragenen volljährigen Personen gewählt, die entweder staatenlos oder im Besitz einer Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU Staates sind, wobei in Meran eine rechtmäßige Aufenthaltsdauer von mindestens einem Jahr erforderlich ist, um das Wahlrecht in Anspruch zu nehmen. Dieselben Voraussetzungen müssen auch jene Kandidaten erfüllen, die sich zur Wahl stellen. War die Wahlbeteiligung bei den ersten Wahlen für die Ernennung des Beirates noch zufriedenstellend, so sank diese bei der zweiten Wahl von 43,8% auf 25,8% in Bozen und von 27,6% auf 22% in Meran.<sup>82</sup>

Dies deutet auf eine Unzufriedenheit bei den Wahlberechtigten hin, die in den Beiräten ein sehr schwaches Gremium sehen, das wenig Einfluss auf die Politiken in der Stadt nehmen kann. Dies wird einerseits dadurch vermittelt, dass der Beirat in beiden Städten eine nur beratende Funktion einnimmt, d.h. dass die Beschlüsse, die der Beirat fasst, nicht bindend sind.<sup>83</sup> Andererseits ist auch das erschwerte Verfahren zur Teilnahme an den Sitzungen des Gemeinde- bzw. Stadtrates ein Grund dafür: In Meran hat der/die Beiratsvorsitzende das Recht, „an den Sitzungen teilzunehmen und sich zu Wort zu melden, allerdings ohne Stimmrecht“, wenn er/sie von der Gemeindeverwaltung eingeladen wird, an jenen Sitzungen teilzunehmen, die sich mit Themen den Integrationsprozess betreffend beschäftigen.<sup>84</sup> In Bozen hingegen wird der/die

---

<sup>80</sup> Meraner Gemeindezeitung, Juni 2009, S.10, <http://www.gemeinde.meran.bz.it/de/aktuelles/publikationen.asp> (17.09.2013).

<sup>81</sup> Der Beirat in Meran hat eine Amtszeit von vier Jahren, jener in Bozen von fünf Jahren.

<sup>82</sup> ASTAT (2004) Nr. 20, Ausländer in Südtirol; ASTAT (2009) Nr. 35, Ausländische Wohnbevölkerung.

<sup>83</sup> Satzung des Beirates in Meran, Art. 9.

<sup>84</sup> Satzung Meran, Art. 2.

Beiratsvorsitzende zwar über jede Einberufung der Ratskommissionen, sowie des Gemeinde- und der Stadtviertelräte informiert, er/sie muss aber

*mit einem begründeten Gesuch bezüglich eines Punktes oder mehrerer Punkte der Tagesordnung [...] einen schriftlichen Antrag für die Teilnahme stellen, jedoch nur um sich in die Diskussion einzuschalten und ohne Stimmrecht*<sup>85</sup>

wobei der Vorsitzende des betreffenden Gremiums über das Gesuch entscheidet. Beide Beiräte können auch schriftlich Treffen mit dem Bürgermeister, den Stadtratsmitgliedern, Ratskommissionen und Stadtviertelräten beantragen und beide Beiräte müssen einmal jährlich im Gemeinderat über die Tätigkeiten berichten.

Der erschwerte Austausch zwischen dem Beirat und den Organen der Gemeinde hat immer wieder zu Unstimmigkeiten zwischen den Vertretern der Beiräte und den Vertretern der einzelnen Organe geführt, wobei von den Beiräten selbst vor allem ihre schwache Stellung hervorgehoben wird.<sup>86</sup> Attanasio und Pallaver argumentieren, dass diese Unstimmigkeiten vor allem daraus resultieren, dass die Gemeinden die Einrichtung der Beiräte als Endpunkt, die Beiräte sich selbst jedoch erst als Startpunkt zur erweiterten Teilnahme am öffentlichen und politischen Leben sehen.<sup>87</sup>

### **Arbeitsgruppen zum Thema Integration**

Die Gemeinden Brixen und Salurn schlugen einen anderen Weg ein, um Migranten eine alternative Form der Teilnahme am Gemeindeleben zu ermöglichen. In beiden Gemeinden wurden 2010 Arbeitsgruppen zum Thema Integration ins Leben gerufen, die sich sowohl aus Personen mit Migrationshintergrund wie auch aus Vertretern der Öffentlichkeit (politische Parteien, Vereine, Gewerkschaften usw.) zusammensetzten.<sup>88</sup> Im Gegensatz zu den Beiräten in Bozen und Meran, die nur jenen Personen mit einer Staatsbürgerschaft aus einem Nicht-EU Staat offenstehen, waren in den Arbeitsgruppen in Salurn und Brixen neben Drittstaatenangehörigen auch EU-Bürger mit italienischer Staatsbürgerschaft vertreten. Die Arbeitsgruppe in Brixen stand weiters allen Interessierten offen und die Aufnahme von neuen Mitgliedern, die sich in diesem Bereich einbringen möchten, war jederzeit möglich,

---

<sup>85</sup> Satzung Bozen, Art. 2.

<sup>86</sup> Siehe z.B. die Reaktion der Grünen Gemeinderäte Peter Enz und Marco Dalbosco, <http://meranmerano.wordpress.com/2013/03/02/mehrheit-schwacht-auslanderbeirat/> (17.09.2013).

<sup>87</sup> Attanasio, Paolo/Pallaver, Günther (2011), Integrarsi partecipando: le Consulte stranieri di Bolzano e Merano, in: Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft (Hg.) *Politika 2011*, Bozen: Edition Raetia, 241-270, 214.

<sup>88</sup> Siehe z.B. den Beschluss des Stadtrates der Gemeinde Brixen vom 20.10.2010.

*um möglichst viele BürgerInnen der Stadt in den Integrationsprozess einzubinden und um das Zusammenleben zu fördern*

wie die Vorsitzende der Arbeitsgruppe 2013 betonte.<sup>89</sup> Diese Arbeitsgruppe in Brixen traf sich monatlich, um über Fortschritte und Probleme des Zusammenlebens zwischen den verschiedenen in der Gemeinde ansässigen Gruppen zu diskutieren und berichtete einmal jährlich dem Gemeinderat über die Tätigkeiten.

Obwohl auch diese Arbeitsgruppe keinen direkten Einfluss auf die Gemeindepolitik hatte und

*dem Stadtrat und dem Bürgermeister bei der Integrationsarbeit in der Gemeinde Brixen beratend und mitgestaltend zur Seite stehen soll,*<sup>90</sup>

so wurde sie in Brixen doch von jener Stadträtin geleitet, der auch die Kompetenzen im Bereich Integration zugewiesen wurden. Die Gemeinde Brixen hatte somit südtirolweit von 2010 bis 2015 die einzige Stadträtin, deren Mandat explizit auch den Integrationsprozess miteinschließt, wobei dieses Mandat jedoch an kein Budget gebunden war, was die Arbeit der Stadträtin erheblich erschwerte.<sup>91</sup> Allerdings konnten durch die Verknüpfung von Arbeitsgruppe und Stadträtin die Ergebnisse und Diskussionen der Arbeitsgruppe direkt in den Stadtrat gebracht werden. Gleichzeitig hängt es jedoch damit auch von dem persönlichen Engagement und der Motivation des zuständigen Stadtrates ab, ob das in der Arbeitsgruppe Diskutierte auch weiterverfolgt wird.

### **Entwicklungen nach 2015: Partizipative Integrationsprozesse in den Gemeinden**

Mit dem Beschluss der Landesregierung Nr. 811, 19.07.2016 werden Finanzmittel für Gemeinden zur Verfügung gestellt welche „inklusive Integrationsprozesse vor Ort und die Kooperation und Vernetzung zwischen Gemeinden und Bezirksgemeinschaften im Bereich von Menschen mit Migrationshintergrund“ fördern. Folgende Vorhaben werden laut Beschluss gefördert:

- a. Projekte, Initiativen und Veranstaltungen mit inklusivem Charakter, die den Integrationsprozess auf lokaler Ebene fördern und zu einem friedlichen Zusammenleben der angestammten und der zugewanderten Bevölkerung beitragen;
- b. Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe Zugewanderter am gesellschaftlichen Leben;

---

<sup>89</sup> Interview mit der damaligen Stadträtin für Integration, Frau Dr. Elda Letrari am 27.08.2013.

<sup>90</sup> Beschluss der Gemeinde Brixen vom 20.10.2010.

<sup>91</sup> Interview mit der Stadträtin für Integration, Frau Dr. Elda Letrari am 27.08.2013.

- c. Aktionen und Programme, welche die Kooperation und Vernetzung der Gemeinden und Bezirksgemeinschaften im Bereich Integration fördern;
- d. Maßnahmen zur Sensibilisierung, Information und Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit;
- e. Aus- und Weiterbildung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren im Bereich Integration.

Zu den in der ersten Förderperiode finanzierten Initiativen zählen drei sogenannte „inklusive Partizipationsprozesse“ in den Gemeinden St. Lorenzen, Brixen und Franzensfeste. Diese haben das Ziel, allen Gemeindebürger/-innen eine Stimme zu verleihen, bzw. die unterschiedlichen Bedürfnisse, Herausforderungen und Schwierigkeiten der Gemeindebewohner/-innen zu erkennen, zu diskutieren und das Leben und dadurch das Zusammenleben aller nachhaltig zu verbessern. Während in St. Lorenzen und Brixen Integrationsbeiräte gegründet wurden, um dieses Ziel zu erreichen, setzte der Prozess in Franzensfeste auf zeitlich begrenzte und für die gesamte Bevölkerung offene Workshops.

#### *Brixen*

Die Arbeit der Arbeitsgruppe um Elda Letrari wurde auch nach den Neuwahlen 2015 weitergeführt. Um den Integrationsprozess in der Gemeinde Brixen voranzutreiben, wurde mit Beschluss des Gemeindevorstandes Nr 120 vom 30. März 2016 ein Beirat für Migration und Integration eingesetzt. Dieser Beirat ist laut Geschäftsordnung ein beratendes Gremium der Stadtgemeinde Brixen, insbesondere für die Stadträtin für Integration Monika Leitner und fördert das friedliche Zusammenleben von BürgerInnen mit und ohne Migrationshintergrund. Um die beratende Funktion zu gewährleisten, sind Fachleute aus integrationsrelevanten Fachbereichen (Arbeit, Soziales, Jugend, Frauen, Gesundheitswesen, Wohnen, Wirtschaft, Bildung) sowie Menschen aus verschiedenen Kulturkreisen vertreten. 2016-2017 konzentrierte sich der Beirat auf die Ausarbeitung eines Aktionsplans, welcher Maßnahmen in kritischen Bereichen, die das Zusammenleben von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund betreffen, vorschlägt. Dazu gehört unter anderem der Aufbau eines lokalen Netzwerks aller Akteure, die sich in Brixen mit dem Bereich Migration/Integration beschäftigen, sowie die Gestaltung einer Informationsbroschüre und Webseite für neue MitbürgerInnen.

#### *St. Lorenzen*

Der Beirat für Integration und Migration der Marktgemeinde St. Lorenzen wurde im Herbst 2016 mittels Beschluss des Gemeinderates ins Leben gerufen und ist ein beratendes Gremium

der Gemeinde St. Lorenzen. Auch er „fördert das friedliche Zusammenleben von Bürger/innen mit und ohne Migrationshintergrund und den kulturellen Austausch“. Der Beirat nimmt folgende Aufgaben wahr:

- a. Er ist Sprachrohr für die Bürger/innen mit und ohne Migrationshintergrund der Gemeinde St. Lorenzen und Ansprechpartner für deren Anliegen.
- b. Bürger/innen mit und ohne Migrationshintergrund werden direkt und kontinuierlich mittels Ideenwerkstätten, Integrations- und Inklusionsforen, Befragungen usw. eingebunden.
- c. Bürgerinnen mit und ohne Migrationshintergrund werden direkt und kontinuierlich mittels Ideenwerkstätten, Integrationsforen, Befragungen usw. in die Tätigkeit des Beirates eingebunden.
- d. Die Beiratsmitglieder können zu den jeweiligen Fachbereichen spezifische Arbeitsgruppen bilden und im Rahmen derer mit weiteren Mitarbeiter/innen an der Realisierung konkreter Projekte arbeiten. Die Ergebnisse sind mit dem Beirat abzusprechen.
- e. Der Beirat unterstützt und vertritt die Ideen und Vorschläge der Bürger/innen mit und ohne Migrationshintergrund.
- f. Er hat die Möglichkeit eigene Projekte zu initiieren.<sup>92</sup>

Der Beirat, der sich einmal monatlich trifft, setzt sich aus BürgerInnen mit und ohne Migrationshintergrund zusammen, wird vom Integrationsreferenten Alois Pallua geleitet und vom Experten Matthias Oberbacher moderiert. Zu den bisher organisierten Initiativen zählen ein gut besuchtes interkulturelles Fest im Herbst 2017, Interviews mit Menschen mit Migrationshintergrund in der Gemeindezeitung und ein Kochkurs, der von einer Frau mit Migrationshintergrund abgehalten wurde.

### *Bruneck*

Eine ähnliche Entwicklung gibt es auch in der Gemeinde Bruneck zu beobachten, wo der Gemeindevorstand mit Beschluss Nr.563 vom 30.11.2015 einen „Beirat für Integration und Migration“ einsetzte. Er erhält zwar keine Landesfinanzierung, setzt sich aber wie die Beiräte in Brixen und St. Lorenzen aus Menschen mit Migrationshintergrund sowie Vertretern von für

---

<sup>92</sup> Aktionsplan des Beirats für Integration und Migration der Marktgemeinde St. Lorenzen.

den Integrationsbereich wichtigen Institutionen und Lebensbereichen zusammen und verfolgt ähnliche Ziele. Eine Geschäftsordnung regelt die Arbeitsweise des Beirates sowie seine Hauptaufgaben, die in der Beratung der Stadträtin für Integration sowie in der Durchführung von „Sensibilisierungs und bewusstseinsbildender Maßnahmen“ (Art. 3.1.a) liegen.<sup>93</sup> Neben einem Stand auf dem Brunecker Altstadtfest im Sommer 2017, welches neben Speisen aus aller Welt auch Informationen zum Beirat anbot, organisierte der Beirat Treffen mit Vereinen und TrainerInnen, um sie für Anti-Diskriminierung, Anti-Rassismus und ein friedliches Miteinander in Vielfalt zu sensibilisieren.

### *Franzensfeste*

Das Ziel des partizipativen Prozesses in Franzensfeste (Juli 2016 bis März 2017) war eine Ideensammlung zur Umwandlung eines leerstehenden Hauses im Dorfzentrum von Franzensfeste in ein *Haus der Begegnung* unter Beteiligung der gesamten Gemeindebevölkerung. Eine Steuerungsgruppe, die sich aus BürgerInnen mit und ohne Migrationshintergrund zusammensetzte, organisierte in Zusammenarbeit mit den externen Experten und Moderatoren eine Reihe von Workshops, zu denen die gesamte Bevölkerung eingeladen war. Die Workshops dienten der Ideensammlung und der Entwicklung eines Konzeptpapiers mit dem gemeinsam entwickelten Vorschlag zur Zukunft des Hauses. Nach seinem Umbau 2020 soll das Haus zum Abbau von Vorurteilen zwischen neuen und alten MitbürgerInnen beitragen, der Förderung des Zusammenlebens in der Dorfgemeinschaft dienen und Räumlichkeiten für den Austausch zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen schaffen.

### *Schlussbemerkungen*

Dieses Kapitel beleuchtete die Rolle der Südtiroler Gemeinden im Politikfeld Integration, wobei erstens aufgezeigt wurde, dass den Gemeinden aufgrund der italienischen Verfassung und insbesondere aufgrund des Autonomiestatuts ein breiter Handlungsspielraum zur Verfügung steht, um in diesem Bereich aktiv zu werden. Die Ausführungen zeigen aber auch, dass sich die Gemeinden nur zögerlich an dieses Politikfeld wagen. Die von uns 2015 durchgeführte Umfrage zeigt, dass nur in 16 von 68 Gemeinden eine Möglichkeit für Personen mit Migrationshintergrund besteht, sich aktiv am politischen Leben in der eigenen Wohnsitzgemeinde zu beteiligen. Anhand von vier ausgewählten Gemeinden, die alternative

---

<sup>93</sup> Geschäftsordnung, Beirat für Integration und Migration, Gemeinde Bruneck, Beschluss Nr. 563, 30.11.2015.

Möglichkeit der Teilnahme am politischen Leben für Personen mit Migrationshintergrund bieten, wurden außerdem die zusätzlichen Schwierigkeiten aufgezeigt.

Deutlich zeigt sich, dass beratende Ausschüsse und Beiräte nicht das Wahlrecht ersetzen können und sowohl von den Personen mit Migrationshintergrund wie auch von der Gemeindeverwaltung als eine sehr schwache Form der Teilnahme am politischen Leben betrachtet werden. Diese alternativen Formen bieten deshalb nur eine anfängliche Überbrückung im Integrationsprozess, könnten jedoch davon profitieren, wenn alle Beteiligten in ihnen nicht das Ende des Integrationsprozesses, sondern einen Anfang desselben sähen.

Im direkten Vergleich zwischen den Ausländerbeiräten in Bozen und Meran sowie der Arbeitsgruppe Integration, die in Brixen zwischen 2011 und 2015 unter der Leitung der damaligen Stadträtin Elda Letrari aktiv war, zeigt sich, dass Arbeitsgruppen, die sich nicht nur aus Drittstaatenangehörigen zusammensetzen, sondern auch Vertreter unterschiedlicher Institutionen, die im Integrationsprozess beteiligt sind, sowie die verschiedenen politischen Parteien einschließen, einerseits den gesamten Integrationsprozess positiv mitgestalten können. Andererseits haben genau solche Arbeitsgruppen durch die Leitung der zuständigen Stadträtin bzw. des zuständigen Integrationsbeauftragten einen direkten Zugang zum Gemeinderat. Allerdings kann man anmerken, dass die Ausländerbeiräte demokratischen Prinzipien folgen, da sie sich aus gewählten Vertretern zusammensetzen und nicht, wie die Arbeitsgruppe aus einberufenen oder freiwillig teilnehmenden Vertretern unterschiedlicher Interessen, bestehen.

## 2. Die Aufnahme von Asylsuchenden: Erfahrungsberichte aus Gemeinden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino\*

Wie erleben BürgermeisterInnen bzw. Integrationsbeauftragte in Tirol, Südtirol und Trentino die Aufnahme von Asylsuchenden in ihren Gemeinden? Welche sind die größten Herausforderungen, mit denen die Gemeinden umzugehen lernen müssen? Und welche Ratschläge an andere Gemeinden lassen sich aus ihren Erfahrungen ableiten? Basierend auf qualitativen Interviews und Erfahrungsberichten von BürgermeisterInnen sowie Integrationsbeauftragten in 16 Gemeinden der Europaregion, will der Artikel Antworten auf diese Fragen finden. Das Bild von der Asylaufnahme in ländlichen Gemeinden, das dadurch entsteht, will nicht repräsentativ sein. Zu verschieden sind die politischen, sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und zu limitiert ist die Anzahl der befragten Gemeinden. Vielmehr soll ein Fenster geöffnet werden, das Einblick in die Perspektiven jener kommunalen Akteure bietet, die unmittelbar mit den bürokratischen, logistischen und sozialen Herausforderungen der Aufnahme konfrontiert sind, aber von Staat oder Land nur beschränkte Kompetenzen in diesem Politikfeld erhalten. Die gewonnenen Erkenntnisse liefern Inputs zur möglichen Verbesserung der strategischen und logistischen Gestaltung sowie Koordinierung der Asylaufnahme vor Ort.

Der Vergleich von Erfahrungen von Gemeinden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino dient dazu, außerhalb von nationalen Quoten, Gesetzen und Bestimmungen die Gemeinsamkeiten in der Aufnahme von Asylsuchenden zu entdecken und dadurch zu untersuchen, welche Ansätze, Strategien und Konzepte in den Gemeinden der Europaregion funktionieren – und welche nicht. Der grenzüberschreitende Vergleich mit Tirol und Trentino ist besonders für Südtirol interessant: Tirol greift auf jahrzehntelange Erfahrungen in diesem für Südtirol noch sehr neuem Bereich zurück und beherbergt ein Vielfaches der in Südtirol untergebrachten AsylbewerberInnen in einem sozial, kulturell, wirtschaftlich und geografisch vergleichbaren Gebiet. Das Trentino ist italienweit Vorreiter der „dezentralisierten“ Aufnahme von Asylsuchenden in oft sehr kleinen und peripheren Gemeinden, welche ähnlich wie viele Südtiroler Gemeinden vor Ankunft der Asylsuchenden keine oder nur wenig Erfahrung mit Menschen mit Migrationshintergrund hatten. Der Einblick in den Erfahrungsschatz von Gemeinden in diesen zwei Nachbarsregionen zeigt: Nichts ist unmöglich. Was anfangs wie eine unüberwindbare Herausforderung wirkt, wird bald zum Alltagsgeschäft.

Im Herbst 2016 kontaktierten wir alle Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern in

---

\* Dieses Kapitel wurde ursprünglich 2017 vom Raetia Verlag in Politika 17 - Südtiroler Handbuch für Politik publiziert (Hrsg. Elisabeth Alber, Alice Engl, Günther Pallaver).

Südtirol, Trentino und Tirol, welche zu dem Zeitpunkt AsylbewerberInnen beherbergten. Wir erhielten Rückmeldungen von 13 Gemeinden, welche wir in Folge je nach Wunsch der Ansprechperson telefonisch oder persönlich interviewten bzw. einen Fragebogen schriftlich zuschickten.<sup>94</sup> Das transkribierte Interviewmaterial wurde in Folge thematisch gegliedert und danach analysiert. Zusätzliches Material wurde der Broschüre „Offenes Handbuch für Gemeinden: Auf dem Weg zur integrationsfreundlichen Gemeinde“<sup>95</sup> entnommen, welche Erfahrungen von österreichischen Gemeinden in der Aufnahme von Asylsuchenden darstellt, unter anderem auch von drei Tiroler Gemeinden.<sup>96</sup> Diese Erfahrungsberichte flossen auch in die Analyse mit ein.<sup>97</sup>

Die 16 in der Studie berücksichtigten Gemeinden beherbergen im Durchschnitt 38 Asylsuchende (s.Tab.5).<sup>98</sup>

**Tab. 5 Anzahl der Asylsuchenden in den an der Umfrage teilgenommenen Gemeinden**

Gemeinde	Anzahl Asylsuchende	Bevölkerung	Prozentueller Anteil von Asylsuchenden an der Gesamtbevölkerung
<b>Südtirol</b>			
Brixen	12	21.384	0,1
Kastelruth	19	6.703	0,3
Riffian	25	1.348	1,9
Mals	59	5.131	1,2
Vintl	30	3.300	0,9
St. Ulrich	25	4.752	0,5
<b>Trentino</b>			
Isera	17	2.715	0,6
Mori	12	9.771	0,1
Telve	6	2.005	0,3
<b>Tirol</b>			
Umhausen	30	3.164	1,0
Reith	85	1.325	6,4
Zirl	101	7.999	1,3
Prägraten	20	1.179	1,7
Kaltenbach	6	1.262	0,5
Reutte	87	6.493	1,3
Scharnitz	68	1.344	5,0
<b>Durchschnitt</b>	<b>38</b>	<b>4992</b>	<b>0,76</b>

Quelle: Eigene Datenauswertung aus verschiedenen Quellen.<sup>99</sup>

<sup>94</sup> Südtirol: Kastelruth, Riffian, Mals, Vintl, Brixen, St. Ulrich; Trentino: Isera, Mori, Telve; Tirol: Umhausen, Reith, Reutte, Scharnitz.

<sup>95</sup> Europäisches Forum Alpbach (2016), Offenes Handbuch für Gemeinden: Auf dem Weg zur integrationsfreundlichen Gemeinde, [www.alpbach.org/wp-content/uploads/2015/09/OFFENES-HANDBUCH-F%C3%9CR-GEMEINDEN\\_Juni-2016.pdf](http://www.alpbach.org/wp-content/uploads/2015/09/OFFENES-HANDBUCH-F%C3%9CR-GEMEINDEN_Juni-2016.pdf) (13.12.2016).

<sup>96</sup> Zirl, Prägraten, Kaltenbach.

<sup>97</sup> Interviews und Erfahrungsberichte wurden anonymisiert, aber werden im Text dem jeweiligen Landesteil der Europaregion zugewiesen.

<sup>98</sup> Stand Sommer 2016.

<sup>99</sup> ISTAT (2015), Popolazione e famiglie, <http://dati.istat.it/> (13.12.2016); Statistik Austria (2015), Ein Blick auf die Gemeinde, [www.statistik.gv.at/blickgem/gemList.do?bdl=7](http://www.statistik.gv.at/blickgem/gemList.do?bdl=7) (13.12.2016).

Die durchschnittliche Gemeinde hat einen prozentuellen Anteil von Asylsuchenden an der Gesamtbevölkerung von 0,76 Prozent. Mit 6,4 Prozent hat die Gemeinde Reith bei Seefeld in Nordtirol den höchsten Prozentsatz an Asylsuchenden, gefolgt von Scharnitz in Nordtirol mit 5 Prozent und Riffian in Südtirol mit 1,9 Prozent. Die drei befragten Trentiner Gemeinden liegen mit 0,6 Prozent, 0,3 Prozent bzw. 0,1 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt. Dies spiegelt das Trentiner Modell der sogenannten dezentralisierten *micro-accoglienza* wider, welches Asylsuchende in kleinen Gruppen in Wohnungen semi-autonom unterbringen will.<sup>100</sup> Dadurch soll die soziale und wirtschaftliche Integration, aber auch die Selbstständigkeit der Asylsuchenden gefördert werden. In Südtirol und Tirol werden Asylsuchende bevorzugt hingegen in mittelgroßen Gruppen in betreuten Wohnheimen untergebracht: Die Provinz Bozen etwa gibt als eine der Mindestvoraussetzung für neue Asylunterkünfte eine Kapazität von mindestens 15 Personen an.<sup>101</sup> Als Gründe für den Fokus auf (klein- bis mittelgroßen) Gruppenunterkünfte werden eine größere Kosteneffizienz sowie eine bessere und kontinuierlichere Betreuung, ein besserer Zugang zu Sprachkursen und anderen Integrationsmaßnahmen genannt. Laut Luca Critelli, Direktor der Abteilung Soziales der Autonomen Provinz Bozen und damit Verantwortlicher für den Bereich Asylunterkünfte, ist „klein nicht automatisch gut“.<sup>102</sup>

## *Handlungsfelder der Gemeinde*

### **Unterbringung**

Gemeinden spielen in der Asylaufnahme generell eine passive Rolle. Dies gilt besonders für die Zeit bis zur Ankunft der Asylsuchenden: Wurde eine passende Unterkunft von der Provinz bzw. dem Land gefunden oder von Privaten an die Provinz/ das Land vermietet, hat die Gemeinde, auf deren Grund die Immobilie liegt, eigentlich kein Mitspracherecht. Allgemein wird eine Gemeinde über die Ankunft von Asylsuchenden von der Provinz bzw. vom Land informiert, aber nicht in den Entscheidungsprozess eingebunden.<sup>103</sup> Diese Tatsache kritisieren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Integrationsbeauftragte in

---

<sup>100</sup> Cinformi (2015), Accoglienza ordinaria richiedenti protezione internazionale in Trentino, [www.test.cinformi.it/index.php/guide\\_pratiche/macrobisogni/chiedere\\_asilo/accoglienza\\_ordinaria\\_richiedenti\\_protezione\\_internazionale\\_in\\_trentino\\_sprar](http://www.test.cinformi.it/index.php/guide_pratiche/macrobisogni/chiedere_asilo/accoglienza_ordinaria_richiedenti_protezione_internazionale_in_trentino_sprar) (13.12.2016).

<sup>101</sup> Autonome Provinz Bozen (2016a), Marktanalyse für Suche nach Mietliegenschaften mit folgender Verwendung: Zeitweilige Unterbringung von Asylantragstellern, [www.provinz.bz.it/familie-soziales-gemeinschaft/sozialenotlagen/downloads/Marktanalyse\\_\\_Immobilien\\_Fluechtlinge\\_18\\_01\\_2016.pdf](http://www.provinz.bz.it/familie-soziales-gemeinschaft/sozialenotlagen/downloads/Marktanalyse__Immobilien_Fluechtlinge_18_01_2016.pdf) (13.12.2016).

<sup>102</sup> E-Mail von Luca Critelli, Abteilungsdirektor „Soziales“, Autonome Provinz Bozen (17.11.2016).

<sup>103</sup> Pehm, Raimund (2005), Fluchträume: Standortwahl und Realisierung von Unterkünften für Asylsuchende am Beispiel Tirols, Masterarbeit, Universität Innsbruck, 187-188.

allen drei Gebieten: sie fühlen sich „komplett hintergangen“ und „überrumpelt“. Andere hingegen verweisen darauf, dass wohl auch Land bzw. Provinz sehr kurzfristig über die Ankunft von AsylbewerberInnen informiert würden und die Gemeinde deshalb auch gar nicht früher miteinbeziehen könnten. Da zudem nur wenige Gemeinden freiwillig AsylbewerberInnen aufnahmen, sei es oft notwendig, die Gemeinden zur Aufnahme „zu zwingen“. Zwar sei es wünschenswert frühzeitig informiert und in die Auswahl der Unterkünfte miteinbezogen zu werden, aber besonders bei einer kleinen Anzahl von Asylsuchenden sei dies nicht unbedingt notwendig.

*Wie unser Bürgermeister immer zu sagen pflegt: Wir haben so viele Saisonarbeiter aus allen möglichen Ländern und so viele Übernachtungen von Touristen, dass wir unsere 19 Asylanten ohne weiteres vertragen. Jede Gemeinde sollte ihren Beitrag leisten und mit gutem Willen und natürlich vor allem mit engagierten Freiwilligen gelingt das auch!*  
(Südtiroler Gemeinde)

Die Aussagen der kommunalen AkteurInnen bezüglich der Unterbringung von Asylsuchenden sind also widersprüchlich: Einerseits wird der Wunsch nach mehr Mitsprache geäußert, andererseits fehlt großteils die Bereitschaft, AsylbewerberInnen aufzunehmen, wodurch Land bzw. Provinz gezwungen sind, Asylsuchende auch kurzfristig in unkooperativen Gemeinden unterzubringen.

Zwischen Auswahl der Immobilie, Benachrichtigung der Gemeinde und Einzug der Asylsuchenden vergehen oft nur wenige Wochen (in einigen Fällen sogar nur einige Tage). Da gerade in dieser Zeit in der Bevölkerung Vorurteile und Ängste aufkommen können, muss die Gemeinde informieren, aufklären und beschwichtigen: ein Schritt, der von vielen Gemeinden in den drei Gebieten als sehr heikel beschrieben wird. Verstreicht allzu viel Zeit bis zur Ankunft der Asylsuchenden, so „kommen leicht Gerüchte auf“, die im Laufe der Wochen verbreitet und angefacht werden können. Vergehen nur wenige Tage, bleibt kaum Zeit für die Aufklärungs- und Informationsarbeit, die es braucht, um obengenannte Gerüchte und Vorurteile erst gar nicht aufkommen zu lassen. Wohl auch aufgrund der Komplexität der Thematik sind sich die Gemeinden uneinig, wie lange die Anlaufzeit dauern sollte:

*Das Ganze hat sich dann doch einige Monate hinausgezogen. Dadurch sind Gerüchte aufgekommen bzgl. der Anzahl und Herkunft der Asylbewerber. Das hätte vermieden werden können.* (Südtiroler Gemeinde)

*Mi sono chiesta più volte se sapere per tempo dell'arrivo dei profughi aiuta o meno un'amministrazione. A volte penso che sia meglio gestire l'emergenza che il processo di avvicinamento durante il quale ci potrebbero essere pressanti richieste di non accoglienza. Di fronte al fatto compiuto è più facile gestire la rabbia della gente.* (Trentiner Gemeinde)

*Ovviamente sarebbe stato utile un maggior periodo di preavviso per fare informazione con la popolazione. Per prevenire le leggende metropolitane, che sono tutte fantasie.* (Trentiner Gemeinde)

Auch nach der Ankunft von AsylbewerberInnen sind die Aufgaben bzw. Kompetenzen der Gemeinde nicht klar definiert. Jede Gemeinde muss (und kann) selbst entscheiden, in welchem Ausmaß und in welchen Handlungsbereichen sie sich beteiligt:

*Die Gemeinde ist der Aufenthaltsort der Asylbewerber und nicht viel mehr. Eine Gemeinde kann, theoretisch, auch nichts tun. Wir waren proaktiv und haben freiwillig beschlossen, am Integrationsprozess der Flüchtlinge mitzuhelfen.* (Südtiroler Gemeinde)

*Non ci è stato assegnato alcun ruolo, ce lo siamo dovuto prendere noi. [...] Mi sono chiesta seriamente se il mio ruolo fosse quello di proteggere i cittadini da tutto ciò che succedeva fuori dai confini amministrativi comunali, bloccando ogni invasione straniera. Ho deciso che il mio ruolo era diverso: era quello di camminare con loro nella storia, e in questo preciso momento era quello di capire con loro ciò che stava succedendo, comprendere le cause che avevano portato a migrazioni di massa, e cercare assieme le modalità per rendere positiva l'accoglienza.* (Trentiner Gemeinde)

Die Aufgaben und Tätigkeitsfelder, in welchen die befragten Gemeinden in der Asylaufnahme aktiv geworden sind, lassen sich in folgende Bereiche aufteilen:

- Information, Öffentlichkeitsarbeit und Organisation von Veranstaltungen;
- Kontakt und Vermittlungstätigkeit mit zuständigen AkteurInnen (Land, Leitung der Asylunterkunft, Freiwillige, Quästur/Polizei usw.);
- Vermittlung von Arbeitsangeboten und Praktika für AsylbewerberInnen.

In den folgenden Seiten werden diese Tätigkeitsfelder und die vielfältigen Strategien, mit denen Gemeinden oft sehr komplexe Herausforderungen mit relativ wenig Erfahrung zu meistern versuchen, genauer beschrieben. Generell lässt sich feststellen, dass die Erfahrungen in Tirol, Trentino und Südtirol vergleichbar sind und es keine größeren Unterschiede gibt.

## Information

*Im Dorf gab es einerseits Neugierde, Vorurteile, Unsicherheit mit der neuen Situation, ablehnende Haltung aber auch viel Solidarität mit den persönlichen Schicksalen. Der Großteil der Bevölkerung ist sich bewusst, dass diese Menschen Hilfe brauchen.*  
(Südtiroler Gemeinde)

Die Benachrichtigung über die Einrichtung einer Asylunterkunft in einer Gemeinde trifft die Gemeindeverwaltung und die Bevölkerung oft unvorbereitet. In dieser Zeit entstehen leicht Ängste, Vorurteile, Gerüchte und Falschinformation, welche die Gemeinde unter Kontrolle bringen muss, um eine positive oder zumindest neutrale Grundstimmung in der Bevölkerung zu schaffen. Sowohl in Tirol als auch in Südtirol und im Trentino bildeten Bürgerversammlungen den Anfang, bei denen die Bevölkerung von Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinde, der Provinz und der Betreuungsorganisationen über die Aufnahme von Asylsuchenden informiert und aufgeklärt wird. Die Bürgerversammlungen werden von den Gemeinden als zweischneidiges Schwert angesehen: Einerseits sind sie notwendig, um Falschinformationen und Stammtischparolen mit Fakten und Informationen entgegenzuwirken. Zudem bieten sie Raum zur Äußerung von Ängsten und Sorgen von Seiten der Bevölkerung, welche von den Verantwortlichen ernst genommen, beschwichtigt und im Idealfall beseitigt werden können. Allerdings bieten sie auch eine Bühne für fremdenfeindliche und populistische Äußerungen, welche die Bevölkerung weiter spalten können. Diese Erfahrungen teilen sich Gemeinden aller drei Gebiete: „Die Bürgerversammlung war turbulent. Personen von außen waren eingeschleust worden, um Angst zu schüren“; „*Ich habe großen Widerstand und viele Ängste gespürt, die bei der Versammlung geäußert wurden*“; „*L'atmosfera era tesa e difficile*“; „*Die Bürgerversammlung damals war sehr problematisch; vieles ging unter die Gürtellinie. Das war keine feine Zeit.*“ Auch aus dieser schwierigen Zeit kann aber Positives entstehen. So haben sich in einer Gemeinde als Reaktion auf die vielen rassistischen Anfeindungen sehr viele Freiwillige gemeldet, die die Asylsuchenden unterstützen wollten.

Neben der Bürgerversammlung, bei der Ängste beschwichtigt und Fragen geklärt werden können, wird die Haltung des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin sowie des Gemeindevorstandes besonders in der Anfangsphase als äußerst wichtig bewertet. Nur durch eine positive Haltung der Führungsebene könne man auch eine positive Haltung der Bevölkerung erreichen:

*Ganz wichtig war, dass der Bürgermeister öffentlich gesagt hat: 'Wir haben die Möglichkeit zu helfen und es ist uns eine Ehre, wenn wir denen helfen können, die in schwierigen Situationen sind.' Der gesamte Gemeindeausschuss hat diese Einstellung mitgetragen und so sind wir an die Bevölkerung. Wir waren überzeugt. Das muss man sein. Die Einstellung ist an die Bevölkerung übergegangen. (Südtiroler Gemeinde)*

*Il comune ha aderito alla richiesta della provincia (uno dei pochi!) e dato a disposizione tre alloggi. L'abbiamo fatto per responsabilità, per convinzione, perché deve essere fatto. Li abbiamo accolti. Siamo molto attivi, perché aiutare loro significa aiutare noi stessi. (Trentiner Gemeinde)*

*Es war uns als Gemeindeausschuss von Anfang an bewusst, dass auch wir als Gemeinde uns solidarisch mit den Flüchtlingen zeigen müssen. Ausschlaggebende Faktoren dafür war in erster Linie der menschliche Aspekt: Menschen in einem fremden Land, weit weg von der Familie, auf engstem Raum untergebracht, Ungewissheit [...] Viele offene Fragen, mit denen die Asylanten konfrontiert werden. Wenn man sich solche Fragen stellt – kann man schwer Hilfe verweigern. (Südtiroler Gemeinde)*

### **Austausch und Netzwerkarbeit**

Gemeinden sind wichtige Bindeglieder und Mediatoren zwischen Provinz bzw. Land, den Organisationen, welche die Asylunterkünfte leiten, freiwilligen HelferInnen sowie zwischen der Gemeindebevölkerung und den Asylsuchenden. Gemeinden halten regelmäßigen Kontakt und Absprache mit den verantwortlichen Landesämtern und vernetzen Organisationen wie Pfarrcaritas, Kindergärten und Schulen sowie mit Vereinen zur Organisation von gemeinsamen Veranstaltungen. Sie vermitteln auch bei Konflikten zwischen Heimleitung und freiwilligen HelferInnen, organisieren und koordinieren Spendenaktionen und sie informieren Landesämter bzw. Heimleitung über Besonderheiten des Dorfes, um präventiv Konflikten vorzubeugen („Bei uns starten Begräbnisse direkt vor der Asylunterkunft. Das muss den Bewohnern natürlich mitgeteilt werden, damit sie sich dann auch ruhig und respektvoll verhalten“). So treffen sich einige zuständige Gemeindereferentinnen und Gemeindereferenten etwa wöchentlich zum Update mit der Heimleitung, berufen eine Arbeitsgruppe ein oder organisieren regelmäßige Koordinierungs- und Austauschtreffen (z. B. mit GemeindereferentInnen, Freiwilligen, Caritas, Vereinen, Pfarrer usw.). Außerdem stehen sie den Asylsuchenden bei bürokratischen Angelegenheiten zur Seite („Abbiamo cercato di sostenerli come possibile nella documentazione per la richiesta di asilo“). Das

Tätigkeitsfeld der Gemeinde wird also ausgesprochen weit aufgefasst; es wird offensichtlich, dass ohne ein proaktives Agieren der Gemeinde eine gelungene Aufnahme und Integration von AsylbewerberInnen äußerst schwierig wäre.

Wichtig sind für die Gemeinden dabei auch die Vereine und Freiwilligen der Zivilgesellschaft: „Nur dank rascher Einbindung der Zivilgesellschaft war die Situation in der Anfangsphase zu bewältigen“; „Der harte Kern von Freiwilligen ist ganz wichtig für mich. Ich weiß, dass ich mich auf sie verlassen kann, wenn es Hilfe braucht“. Diese Hilfe reicht von Sprach-, Koch-, Kultur- und Nähkursen über Sach- und Geldspenden zur Suche von Arbeitsmöglichkeiten bis hin zur Hilfe bei Behördengängen und Vorstellungsgesprächen. Freiwillige Helferinnen und Helfer sowie Vereine organisieren interkulturelle Feste, Tage der offenen Tür im Asylheim, Spielabende und andere Veranstaltungen zum Kennenlernen; Asylbewerberinnen und Asylbewerber spielen in örtlichen Fußballvereinen, nehmen an Trommelworkshops teil, lernen Bräuche und Traditionen kennen. Das aktive Engagement von Freiwilligen muss aber organisiert und koordiniert werden, um Missverständnissen und Enttäuschung vorzubeugen und eine langfristige Mitarbeit der HelferInnen zu garantieren. Freiwillige wollen Transparenz, Information und Mitspracherecht. Falls nötig, muss die Gemeinde deshalb als Vermittler zwischen Freiwilligen und anderen AkteurInnen auftreten. Das Fazit der Gemeinden in Tirol, Südtirol oder im Trentino ist: Freiwillige sind wichtiger Bestandteil eines erfolgreichen Umgangs mit AsylbewerberInnen. Sie müssen unterstützt, anerkannt und wertgeschätzt werden. In einer Situation, in der Freiwillige vieles von dem übernehmen, was eigentlich im Zuständigkeitsbereich des Staates bzw. der Provinz oder anderen professionellen AkteurInnen liegt, ist dies besonders wichtig.

Der Verein „Freundeskreis Flüchtlingsheim Landhaus St. Gertraudi“ in der Gemeinde Kaltenbach in Tirol kann hier als Positivbeispiel im koordinierten Umgang mit Freiwilligen genannt werden. Ziel ist die Förderung der Begegnung von Asylsuchenden und Einheimischen, die positive Veränderung der Haltung der Bevölkerung zu AsylbewerberInnen und das Schaffen von Möglichkeiten zur Integration, so die Webseite der Initiative.<sup>104</sup> Obmann des Vereins war anfangs der Bürgermeister, der sagt, dass die Mitarbeit vieler Menschen und auch die Einbindung ehemaliger Gegner des Heims zum Gelingen des Projekts beigetragen haben. Die Gründung des Vereins habe vorher bestehende Konflikte entpolitisiert. Ein gelungenes Miteinander sei möglich, aber es sei essenziell, dass die

---

<sup>104</sup> Freundeskreis Flüchtlingsheim Landhaus St. Gertraudi (2016), [www.fluechtling.org/ueber-uns.php](http://www.fluechtling.org/ueber-uns.php) (13.12.2016).

Bevölkerung eingebunden und von der Sache überzeugt wird.<sup>105</sup>

### **Arbeitsintegration**

Nach italienischem Recht können AsylbewerberInnen in Südtirol und Trentino ab dem 60. Tag nach Stellen des Asylantrags ein reguläres Arbeitsverhältnis mit privaten und öffentlichen ArbeitgeberInnen eingehen, auch wenn das entsprechende Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Vor dieser Frist können AsylbewerberInnen einer freiwilligen, gemeinnützigen (und dementsprechend unbezahlten) Tätigkeit nachgehen.<sup>106</sup> In Österreich haben AsylbewerberInnen während des Zulassungsverfahrens sowie in den drei Monaten nach Zulassung keinen Zugang zum Arbeitsmarkt, danach besteht ein äußerst eingeschränkter Zugang zu bestimmten bezahlten Tätigkeiten. Im Rahmen festgesetzter Kontingente können AsylbewerberInnen (zeitlich auf maximal sechs Wochen beschränkt und nicht verlängerbar) nur Erntearbeit bzw. (auf sechs Monate befristete verlängerbare) Saisonarbeit ausüben. Darüber hinaus können Gemeinden, kirchliche und soziale Einrichtungen AsylbewerberInnen für gemeinnützige Arbeit heranziehen.<sup>107</sup>

Gemeinden sind also potenzielle Auftraggeber für gemeinnützige Hilfsarbeiten, zum Beispiel Mitarbeit im Recyclinghof und Gemeindebauhof, Schneeräumung, Pflege von öffentlichen Plätzen, Grünanlagen, Wanderwegen und Kirche, Mitarbeit im Altersheim, Schwimmbad oder als Schülerlotsen usw.

Die Beschäftigung der Asylsuchenden, ob mittels bezahlter oder freiwilliger Arbeit und die Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten ist in allen Interviews ein zentrales Thema. Die Gründe dafür sind vielfältig. Es wird darauf Wert gelegt, dass AsylbewerberInnen produktive Mitglieder der Gesellschaft werden:

*Es soll nicht passieren, dass die jungen Männer unterbeschäftigt sind und im Zentrum auf den öffentlichen Plätzen beim Gratis-WLAN herumsitzen. Dann befürchte ich, wird der Aufschrei groß sein. Deshalb ist es wichtig, dass sie beschäftigt werden. (Südtiroler Gemeinde)*

Außerdem wird Arbeit als Integrationsfaktor gesehen:

---

<sup>105</sup> Europäisches Forum Alpbach (2016), Offenes Handbuch für Gemeinden: Auf dem Weg zur integrations- freundlichen Gemeinde, [www.alpbach.org/wp-content/uploads/2015/09/OFFENES-HANDBUCH-F%C3%9CR-GEMEINDEN\\_Juni-2016.pdf](http://www.alpbach.org/wp-content/uploads/2015/09/OFFENES-HANDBUCH-F%C3%9CR-GEMEINDEN_Juni-2016.pdf) (13.12.2016).

<sup>106</sup> Autonome Provinz Bozen (2016b), Asylbewerber und Arbeit 2016, [http://www.provinz.bz.it/familie-sozialesgemeinschaft/soziale-notlagen/downloads/Informationsblatt\\_Asylobewerber\\_und\\_Arbeit\\_2016\\_-\\_Akt\\_21.09.2016.pdf](http://www.provinz.bz.it/familie-sozialesgemeinschaft/soziale-notlagen/downloads/Informationsblatt_Asylobewerber_und_Arbeit_2016_-_Akt_21.09.2016.pdf) (20.12.2016).

<sup>107</sup> Bundesministerium für Inneres (2016), Asylbetreuung, [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Asylobetreuung/begriffe/start.aspx#t\\_Arbeitsurlaubnis](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylobetreuung/begriffe/start.aspx#t_Arbeitsurlaubnis) (20.12.2016).

*Die Beschäftigung ist ganz wichtig. Erstens langweilen sie sich dann nicht und zweitens treten sie mit den Einheimischen in Kontakt. Das Kennenlernen ist ganz wichtig. Sonst sind sie nur ‚die Schwarzen‘ oder ‚die Flüchtlinge‘, aber wenn man mit ihnen mal Tische auf dem Dorffest aufgestellt hat, dann werden sie zu Individuen. Und das ist wichtig. (Südtiroler Gemeinde)*

## **Soziale Integration**

Arbeit allein genügt allerdings nicht, damit AsylbewerberInnen Teil der Dorf- bzw. Stadtgemeinschaft werden. Neben der Vermittlung von Beschäftigungsangeboten sind Gemeinden wichtige UnterstützerInnen und Sponsoren von Veranstaltungen und Initiativen, welche den Kontakt und Austausch zwischen Asylsuchenden und der restlichen Gemeindebevölkerung fördern. Die Organisation von interkulturellen Festen, Tagen der Offenen Tür in den Asylunterkünften usw. geht zwar meist von Vereinen und Freiwilligen aus; aber der Rückhalt und die Hilfe der Gemeinde sind wichtig. Die Gemeinden selbst erkennen die Bedeutung von kulturellen und sozialen Initiativen für die Stimmung und das Zusammenleben im Dorf bzw. in der Stadt und sie bezeugen, dass sie zum Abbau von Ängsten und Vorurteilen beitragen.

Tatsächlich zeigt sich laut Gemeinden oft, dass die Herausforderung der Aufnahme vor Ankunft der Asylsuchenden viel größer scheint, als es danach der Fall ist. Sobald aus dem abstrakten Bild des Fremden ein Mensch mit Gesicht und Namen wird, scheinen sich die Ängste, Vorurteile und Befürchtungen vieler skeptischer und verunsicherter GemeindebewohnerInnen zu legen. Die obengenannten Initiativen spielen dabei eine wichtige Rolle.

Die Gemeinden bleiben aber pragmatisch: Bei eingefleischten GegnerInnen helfen auch Feste der Begegnung wenig. Wichtig sei aber nicht, alle positiv zu stimmen, sondern eine neutrale Stimmung in der Gemeinde zu schaffen:

*Nicht alle Bürgerinnen und Bürger sind glühende Helferinnen und Helfer, aber es ist Akzeptanz entstanden. Mit der Zeit wird aus der Akzeptanz ein Miteinander (Tiroler Gemeinde)*

*Direi che ormai più nessuno vede con timore i ragazzi bengalesi. [...] I ragazzi bengalesi si sono subito mostrati cordiali e attenti e la gente si è resa conto che non erano pericolosi. (Trentiner Gemeinde)*

*All'inizio c'erano tanti pregiudizi e paure. I richiedenti sono tutti maschi giovani – c'erano le solite preoccupazioni, paure, legende metropolitane. Poi la gente ha visto chi erano i ragazzi e hanno visto che erano in pochi, tutti piccoli e magri. Non da aver paura.* (Trentiner Gemeinde)

*Die Menschen hatten die üblichen Ängste: Es kommen 50 alleinstehende Männer, die vergewaltigend und zerstörend durch die Straßen ziehen. Als sie gesehen haben, dass viele Familien dabei waren, haben sich viele aber beruhigt. Ab dem Moment wo es Kontakt gab, haben sich die Ängste gelegt.* (Tiroler Gemeinde)

*Die Angst schlug in eine Welle der Hilfsbereitschaft um.* (Tiroler Gemeinde)

*Es hat sich alsbald herausgestellt [...], dass es sich bei den Flüchtlingen [...] um Menschen handelt, die ruhig, freundlich und in keiner Weise aufdringlich auftreten. Die Flüchtlinge gehören inzwischen [...] zum Alltag dazu und es gibt keine besonderen Probleme.* (Südtiroler Gemeinde)

*Nichts von all dem, was da an die Wand gemalt wurde, hat sich bewahrheitet.* (Südtiroler Gemeinde)

In der Tat gibt es laut Interviews kaum Probleme zwischen der Dorfbevölkerung und den Asylsuchenden. Wichtig sei aber auf auftretende Probleme wie etwa Lärmbelästigung rasch zu reagieren:

*Natürlich gibt es mit den Flüchtlingen manchmal Probleme, so wie auch mit unseren eigenen Leuten. Doch wenn das so ist, dann gilt es, rasch den Dialog mit allen Beteiligten zu suchen und zu versuchen, diese Schwierigkeiten anzusprechen und aus dem Weg zu räumen.* (Tiroler Gemeinde)

Auch wenn es keine größeren Konflikte oder Probleme gibt, zeigen die Antworten der Gemeinden, dass es bis zur vollständigen Inklusion der Asylsuchenden in das Gemeindeleben noch ein weiter Weg ist. Trotz vieler Möglichkeiten des Miteinanders überwiege (noch) das Nebeneinander. Dies betonen Gemeinden aus allen drei Teilen der Europaregion. Außer der in der Flüchtlingshilfe aktiven Menschen bleiben die Asylsuchenden dem Großteil der Bevölkerung nämlich fremd. Die Gemeindebevölkerung und die BewohnerInnen der Asylheime leben meist in Parallelwelten, die sich nur punktuell bei Kennenlern-Veranstaltungen und gemeinsamen Unternehmungen kreuzen: „Der persönliche Kontakt ist auf jeden Fall noch ausbaufähig“; „Die 12 sind eher unsichtbar. Sie arbeiteten

*zwar als Freiwillige [...], sind aber wenige und daher nicht wirklich präsent“ (Südtiroler Gemeinde).*

### **Schlussbemerkungen**

Auch wenn Gemeinden keine klar rechtlich definierten Kompetenzen in der Asylaufnahme haben, zeigen die Gespräche mit kommunalen AkteurInnen, dass sie in der Aufnahme von Asylsuchenden sehr wohl gefordert sind. Sie agieren besonders in den Bereichen der Information, Kommunikation und der Koordination im Bereich der sozialen bzw. beruflichen Integration. Aus den Interviews lassen sich dabei keine signifikanten Unterschiede zwischen Tirol, Südtirol oder dem Trentino feststellen. Wichtiger als die unterschiedlichen staatlichen Rechtsvorgaben scheinen die Motivation und Einstellung der einzelnen kommunalen Akteurinnen und Akteure zu sein. Die Situation in den Gemeinden spiegelt dabei die Asylpolitik im Großen wider: Das, was gut funktioniert, ist stark orts- und vor allem personengebunden, denn Rahmenbedingungen, Strukturen und Netzwerke fehlen oft. Diese müssen geschaffen werden, um zu vermeiden, dass durch Personalwechsel vieles neu erfunden werden muss, welches sich schon als sinnvoll bewährt hat. Ebenso können entsprechende Rahmenbedingungen, Strukturen und Netzwerke den Austausch von *best practice* Beispielen fördern. Gleichzeitig müssen sich die Gemeinden ihrer Verantwortung und der Wichtigkeit eines proaktiven Handelns bewusst sein. Viele als unüberwindbar gesehene Hindernisse und Vorurteile werden abgebaut, sobald Asylsuchende in den Gemeinden leben. Allerdings geschieht dies nicht automatisch, sondern es ist das Resultat einer gut durchdachten Informations- und Aufklärungsarbeit, welche den Kontakt zwischen Asylsuchenden und der restlichen Gemeindebevölkerung ermöglicht und fördert.

## **IV. Handlungsvorschläge für Gemeinden im Bereich Integration und Asyl**

Wie können Gemeinden das Zusammenleben unterschiedlicher Sprachen, Religionen, Kulturen und Lebensweisen positiv gestalten? Was braucht es, damit neue MitbürgerInnen gleichwertiger Teil der Dorf- oder Stadtgemeinschaft werden? In diesem abschließenden Teil zeigen wir Lösungs- bzw. Handlungsvorschläge für Südtiroler Gemeinden auf. Die Vorschläge orientieren sich am Erfahrungsschatz von kommunalen Akteuren in und außerhalb der Autonomen Provinz Bozen, den wir im Rahmen unserer Forschungsarbeit zu Integration und Asyl sammeln konnten.

### **1. Zusammenleben in Vielfalt in der Gemeinde**

#### **Frühzeitig Strategien entwickeln**

Gemeinden, in denen der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung mehr als 5% beträgt, setzen sich mehr und gezielter mit dem Thema Integration auseinander. Allerdings ist auch in Gemeinden, in denen (noch) relativ wenige Menschen mit Migrationshintergrund wohnen, eine frühzeitige Auseinandersetzung mit dem Thema wichtig, damit Probleme erst gar nicht entstehen und Konflikte vorgebeugt werden. Dafür braucht es klare, erreichbare Ziele und Strategien, die auf die spezifische Situation und die Besonderheiten jeder Gemeinde angepasst sind und durch einen konkreten Maßnahmenplan umgesetzt werden.

#### **Integration betrifft alle**

Gegenseitige Vorurteile von „einheimischer“ Bevölkerung und neuen Mitbürgern und Mitbürgerinnen stellen eine der größten Barrieren für ein problemloses Zusammenleben in Vielfalt dar. Eine inklusive Gemeindepolitik kann deshalb nicht nur auf eine als zu integrierend definierte Bevölkerungsgruppe ausgerichtet sein, sondern muss die gesamte Gemeindebevölkerung einbeziehen.

#### **Gegenseitiges Kennenlernen fördern**

Eine direkte und persönliche Kontaktaufnahme der Gemeinde mit neu zugezogenen Menschen durch Willkommensbriefe, Willkommensveranstaltungen und persönliche Gespräche baut Hemmungen und Barrieren ab. Initiativen anderer Einrichtungen und

Organisationen, welche das gegenseitige Kennenlernen durch Veranstaltungen anregen und an die gesamte Bevölkerung gerichtet sind (Feste, Sportveranstaltungen, Sprachcafés, Vorträge, gemeinsame Aktivitäten, usw.), sind unterstützenswert.

### **Teilhabe fördern und Verantwortung übergeben**

Die politische Teilhabe und Partizipation aller GemeindebürgerInnen ist wichtig, denn Politik soll nicht nur für, sondern auch von Menschen mit Migrationshintergrund gemacht werden. Durch die Schaffung von konkreten Möglichkeiten der politischen Mitgestaltung (z.B. im Rahmen von Integrations- oder Ausländerbeiräten) können Menschen, die nicht an den Gemeinderatswahlen teilnehmen dürfen, Verantwortung übernehmen und in Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden.

### **Sprach- und Kulturbarrieren überwinden**

Um eventuelle sprachliche oder kulturelle Hürden in der Kommunikation zwischen Gemeinde und Personen mit Migrationshintergrund zu überwinden und Missverständnisse zu vermeiden, kann auf die sprachlichen, sozialen und interkulturellen Kompetenzen der in der Gemeinde ansässigen Personen zurückgegriffen werden bzw. Übersetzer und Übersetzerinnen bzw. interkulturelle Mediatoren und Mediatorinnen beauftragt werden. Mehrsprachige Informationsbroschüren oder Internetseiten erleichtern und fördern die Teilnahme von Personen mit Migrationshintergrund am Gemeindeleben.

### **Zusammenarbeit und Netzwerke stärken**

Die Zusammenarbeit mit Vereinen, Institutionen und Organisationen innerhalb der eigenen Gemeinde sowie mit Akteuren außerhalb der eigenen Gemeinde (z.B. andere Gemeinden, Bezirksgemeinschaften, Provinz) fördert nicht nur den Gedankenaustausch zwischen den Akteuren, sondern erleichtert maßgeblich die Suche nach und Umsetzung von geeigneten Maßnahmen zur Förderung des Zusammenlebens in der eigenen Gemeinde.

### **Proaktive Gemeinden**

Viele der Integrationsreferenten und -referentinnen in Südtirols Gemeinden sind neben dem Thema Integration und Inklusion meist auch für andere Politikbereiche zuständig. Die Auseinandersetzung mit dem Thema Integration ist für viele eine neue Herausforderung. Um ihre Rolle professionell und effizient ausüben zu können, brauchen die Integrationsreferenten und -referentinnen daher Informationen über die gesamte in der eigenen Gemeinde ansässige

Bevölkerung und deren Bedürfnisse, Probleme und Forderungen, sowie zu den rechtlichen Grundlagen im Bereich Migration und Integration. Die Koordinierungsstelle für Integration der Autonomen Provinz Bozen kann hierfür eine wichtige Anlaufstelle sein; dennoch ist die Eigeninitiative der einzelnen Gemeinden und ihrer IntegrationsreferentInnen gefragt, um das Zusammenleben in Vielfalt in der Gemeinde frühzeitig und gut vorbereitet zu gestalten.

## **2. Die Aufnahme, Unterbringung und Integration von AsylbewerberInnen**

### **Positive Grundeinstellung und transparente Kommunikation**

Die Gemeinde, allen voran der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin, muss mit gutem Beispiel vorangehen, damit die Aufnahme von Asylsuchenden funktionieren kann. Eine überzeugende, positive und pragmatische Einstellung sowie ein mutiges und zuversichtliches Auftreten sind wichtig.

Besonders in der Anfangsphase ist die klare und transparente Information der Gemeindebevölkerung äußerst wichtig, um Vorurteilen, Falschinformationen und Stammtischparolen vorzubeugen. Dabei müssen Ängste und Befürchtungen ernst genommen werden. Gegenstimmen sollen nicht ignoriert, sondern in den Dialog miteinbezogen werden. Strategien zum Umgang mit Fremdenfeindlichkeit sollen schon im Vorfeld überlegt werden.

### **Koordination und Netzwerksarbeit**

Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Integrationsreferentinnen und Integrationsreferenten können nicht alleine für die Asylsuchenden in der Gemeinde zuständig sein. Der Aufbau und die Koordinierung eines Netzwerkes relevanter Akteurinnen und Akteure (Land, Vereine, Freiwillige, Kulturmediatorinnen und Kulturmediatoren, bereits anerkannte Flüchtlinge usw.) ist daher wichtig. Die Zusammensetzung des Netzwerkes hängt von den Bedürfnissen der einzelnen Gemeinden ab. Wichtig ist, dass die Verantwortlichen der Gemeinde einen Überblick über Zuständigkeiten, Angebote und potentielle Helferinnen und Helfer haben und dass sie diese bei Bedarf kontaktieren, informieren und miteinbeziehen können.

### **Auswahl der Asylunterkünfte**

„Unterbringung und Integration funktionieren in kleinen Einheiten besser als in großen“. <sup>108</sup>  
Noch wichtiger als die Größe scheint allerdings die Lage der Unterkünfte zu sein: Ein guter Anschluss an den öffentlichen Nahverkehr, gut erreichbare Nahversorgung, aber auch ein alltäglicher Kontakt mit den Dorfbewohnerinnen und Dorfbewohnern sind fördernd für die Integration.

### **Ausbildung und Beschäftigung**

Sprache und Arbeit sind Tore zur Integration. Die Suche nach ehrenamtlichen bzw. bezahlten Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die Organisation von Sprachkursen ist deshalb oft eine Priorität der Integrationsreferentinnen und Integrationsreferenten. Einige betonen allerdings, dass auch hier die Rahmenbedingungen oft fehlen, Sprachkurse nicht ausreichend finanziert werden, Informationen zu den rechtlichen Bestimmungen bzgl. Beschäftigungsmöglichkeiten von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern fehlen.

### **Rahmenbedingungen und Professionalität**

Ein nachhaltiger, koordinierter Ansatz in der Asylaufnahme auf Landesebene muss angestrebt werden, um die Arbeit der Gemeinden zu erleichtern. Dafür braucht es primär auf Landesebene eine klare Kompetenzverteilung sowie eine Professionalisierung des gesamten Tätigkeitsfeldes. Auf Bezirksebene wünschen sich Südtiroler Gemeinden eine Koordinierungsstelle, welche informiert, Beschäftigungsmöglichkeiten und Sprachkurse für Asylsuchende organisiert, Freiwilligentätigkeit koordiniert und die oft exzessive Bürokratie bei der Unterbringung, Betreuung und Beschäftigung abbaut.

*Nur dadurch kann man Nachhaltigkeit und Qualität erreichen und vermeiden, dass ‚Zufallsprodukte‘ entstehen, die verschwinden, wenn eine neue Person eine Position übernimmt [...] Bisher war das Finden und Schaffen von Asylunterkünften wichtig. Man hat sich um die Hardware gekümmert. Aber nun braucht es auch die Software. Denn dies ist keine Notsituation mehr, sondern Alltag. (Südtiroler Gemeinde).*

---

<sup>108</sup> Österreichischer Gemeindebund (2016), *Flüchtlinge: Pragmatismus und Gestaltungswille statt Bürokratie* [Artikel zur Studie „Flüchtlinge – Chance für Gemeinden“ von GfK im Auftrag von Österreich Hilfs- bereit in Kooperation mit dem Österreichischen Gemeindebund], <http://gemeindebund.at/site/news- detail/fluechtlinge-pragmatismus-und-gestaltungswille-statt-buerokratie> (13.12.2016).

## Literatur zum Vertiefen

*Die relevante Forschungsliteratur wird in den Fußnoten zitiert. Im Folgenden werden Tipps zur vertiefenden Lektüre angeführt.*

Autonome Provinz Bozen, Integrationsleitfaden für Gemeinde und Bezirksreferenten, 2015, abrufbar auf:

<http://www.provinz.bz.it/familie-soziales-gemeinschaft/integration/images/Integrationsleitfaden.pdf>

Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium für Inneres (Hrsg.), Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien zur kommunalen Integrationspolitik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2005, abrufbar auf:

[http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP\\_Erfolgreiche\\_Integration\\_ist\\_kein\\_Zufall.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Erfolgreiche_Integration_ist_kein_Zufall.pdf)

Blufink, Was braucht eine Gemeinde für eine gute Flüchtlingsaufnahme?, 2017,

[https://www.blufink.com/app/download/12990148188/blufink\\_+Was+braucht+es+f%C3%BCr+eine+gute+Aufnahme%3F+Leitfaden+Gemeinde+mit+logo.pdf?t=1507882813](https://www.blufink.com/app/download/12990148188/blufink_+Was+braucht+es+f%C3%BCr+eine+gute+Aufnahme%3F+Leitfaden+Gemeinde+mit+logo.pdf?t=1507882813)

Cities of Migration, How inclusive is my city? A Diagnostic Tool, abrufbar auf:

<https://my.citiesofmigration.org/>

Eurac Research/Autonome Provinz Bozen, Asyl und Flüchtlinge in Südtirol - Eine Infobroschüre, abrufbar auf:

[http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Broschuere\\_A4-DE-Update.pdf](http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Broschuere_A4-DE-Update.pdf) (DE) oder

[http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Broschuere\\_A4-IT-Update.pdf](http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/Broschuere_A4-IT-Update.pdf) (ITA)

Europäisches Forum Alpbach (2016), Offenes Handbuch für Gemeinden: Auf dem Weg zur integrations-freundlichen Gemeinde, abrufbar auf:

[www.alpbach.org/wp-content/uploads/2015/09/OFFENES-HANDBUCH-F%C3%9CR-GEMEINDEN\\_Juni-2016.pdf](http://www.alpbach.org/wp-content/uploads/2015/09/OFFENES-HANDBUCH-F%C3%9CR-GEMEINDEN_Juni-2016.pdf)

Marika Gruber, Integrationspolitik in Kommunen. Herausforderungen, Chancen, Gestaltungsansätze. Springer, Wien, New York, 2010

Maytree Foundation, Gute Ideen aus erfolgreichen Kommunen: Kommunale Führungskompetenz bei der Integration von Zuwanderern, 2012, abrufbar auf

[http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal\\_Report\\_Main\\_Report\\_German.pdf](http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report_German.pdf)

Alfred Reichwein und Stephanie Vogel, Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen. O.J. abrufbar auf:

[http://www.lum.nrw.de/Termine/PDF/KOMM-IN\\_NRW/integrationsarbeit\\_effektiv\\_organisiert-handbuch.pdf](http://www.lum.nrw.de/Termine/PDF/KOMM-IN_NRW/integrationsarbeit_effektiv_organisiert-handbuch.pdf)







Südtiroler  
Gemeindenverband  
Genossenschaft

**eurac**  
research