



POTENZIAL FÜR ZUSAMMENARBEIT IN DEN ALPEN

Das Potenzial praktischer Zusammenarbeit
zwischen Alpenregionen

O.T1.1



Organisation	Eurac Research
Autor	Weiß Miriam
Abgabedatum	30. September 2019
Stand	Endversion
Verbreitung	Öffentlich

Inhalt

Inhalt	3
In Kürze.....	4
1. Multi-Level-Governance zählt	4
1.1. Kooperationspartner und Netzwerke	4
1.2. Perspektive für die Zukunft	6
2. Große thematische Vielfalt in der Alpenregion	7
2.1. Wichtige Beobachtungen aus den untersuchten Pilotgebieten	7
2.2. Perspektive für die Zukunft	8
Bibliografie	9

In Kürze

Viele gute Gründe sprechen für Initiativen zur Zusammenarbeit zwischen Alpenregionen und Gemeinden, die den Pluralismus in einer Gesellschaft im Wandel fördern. Die Gemeinden sehen sich zunehmend einer sozialen Vielfalt, veränderten Alters- und Wirtschaftsstrukturen oder Abwanderung gegenüber. Diese Änderungen zwingen die Gemeinden und Regionen dazu, bei der Umsetzung ihrer Projekte nach Unterstützung und Finanzierung zu suchen. Studien zeigen, dass aus kultureller Vielfalt Innovation entstehen kann, wenn Aufnahme und Integration der Neuankömmlinge in einer Kultur der Anerkennung und Wertschätzung erlebt werden.

Lokale Gemeinschaften stehen der Vielfalt gegenüber und suchen nach Lösungen für lokale Bedürfnisse und Herausforderungen. Die bereichsübergreifende, interdisziplinäre und interkommunale Zusammenarbeit unterstützt ein Denken mit Blick über den Tellerrand, um aus anderen Integrationssituationen und -erfahrungen zu lernen, die in Governance-Modellen unter den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen der Alpenländer entwickelt werden.

Durch Initiativen wie das Projekt PlurAlps haben Austausch und Zusammenarbeit zwischen den Regionen und Gemeinden der Alpen zu [maßgeschneiderten Lösungen für lokale Problemstellungen im Bereich Integration](#) und zur Verleihung des ersten [Alpine Pluralism Award](#) geführt. Es wurde eine Datenbank mit [inspirierenden Integrationsbeispielen](#) und ein [Sozialplanungsinstrument](#) zur besseren Planung auf Gemeindeebene entwickelt, sowie eine Reihe von Empfehlungen für politische Entscheidungsträger ([White Paper](#)). Gleichzeitig wurden die lokalen und regionalen Netzwerke gestärkt und kleine, lokale Initiativen hatten die Chance, präsentiert zu werden.

PlurAlps entwickelte und testete Dienstleistungen und Verfahren zur Aufnahme von Neuankömmlingen unter Berücksichtigung der Lebensqualität aller Bürger. All diese Initiativen sind in einer [Innovation Toolbox](#) zusammengefasst.

Die transnationalen Kooperationsprogramme der Europäischen Union sind wertvolle Instrumente für die Regionalentwicklung, um den sozialen Zusammenhalt und die territoriale Attraktivität zu stärken. Der praxisorientierte Ansatz erleichtert die Beteiligung von Bürgern und der Zivilgesellschaft. Kooperationsstrukturen, vor allem das Interreg-Alpine Space-Programm des laufenden Planungszeitraums, befähigen die Akteure, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bereitzustellen, die dazu beitragen, einen gemeinsamen Servicestandard von vergleichbarer Qualität in einem Berggebiet zu entwickeln, das von bevölkerungsreichen Ballungsgebieten, entvölkerten Tälern, ländlichen/abgelegenen Gebieten, verschiedenen Ebenen der Innovationsfähigkeit, unterschiedlich dichten sozialen Netzwerken wie auch differenzierten Finanzierungsmöglichkeiten gekennzeichnet ist. Auf den Schlüsselerkenntnissen von PlurAlps aufbauend gibt dieser Bericht einen Überblick und eine Perspektive hinsichtlich der Zusammenarbeit für eine pluralistische Gesellschaft im Alpenraum auf organisatorischer und thematischer Ebene.

1. Multi-Level-Governance zählt

1.1. Kooperationspartner und Netzwerke

Die PlurAlps-Partnerschaft¹¹ hat lokale, regionale und nationale Einrichtungen aus dem privaten als auch öffentlichen Bereich zusammengebracht: regionale

¹ Die Partnerschaft besteht aus 10 Projektpartnern und 27 Organisationen mit Beobachter status.

Entwicklungsbehörden, Institutionen im höheren Bildungsbereich, regionale und lokale Verwaltungen, Integrationsämter und Koordinierungsstellen, katholische Wohlfahrtsverbände wie auch Forschungs- und Planungsinstitute (Abbildung 1). Durch die Pilotprojekte wurde die Partnerschaft um Organisationen auf kommunaler und regionaler Ebene erweitert, die vor Ort Aktivitäten umgesetzt haben.

Unsere Studie zu Governance und Netzwerken zeigte **eine große Anzahl und Vielfalt von mit der Aufnahme und Integration von Migranten beschäftigten Akteuren und Sektoren**, was den übergreifenden Charakter der Integrationspolitik widerspiegelt, aber gleichzeitig auch Voraussetzung für positive Ergebnisse lokaler Integrationsbemühungen ist. Andererseits legte die Studie auch eine **mangelnde Zusammenarbeit mit Akteuren aus Wirtschaft, Forschung und den nationalen Regierungen** im Untersuchungsgebiet offen. Ausgehend von der Gemeinde (Kommunalverwaltung, Personal bzw. Referat für Integration) als Mittelpunkt (Ego) der Zusammenarbeit sind die **häufigsten Kooperationspartner** andere Verwaltungsabteilungen und Bildungseinrichtungen (Grund- und Sekundarschulen, Kindergärten, Volkshochschulen), gefolgt von sozialen Akteuren (Netzwerke und Organisationen für Migration und Integration, katholische Solidaritäts-, Wohlfahrts- und Arbeiterverbände, Genossenschaften, nicht-konfessionelle Vereine). In geringerem Umfang sind wirtschaftliche Akteure (Wirtschaftsverbände, Arbeitgeberverbände, einzelne Arbeitgeber) Kooperationspartner für die Gemeinden, die jedoch ein unverzichtbarer Partner für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt sind. Der **am häufigste genannte Aktionsbereich**, an dem die Kooperationspartner beteiligt sind, ist die **kommunale, interkommunale und regionale Ebene**.

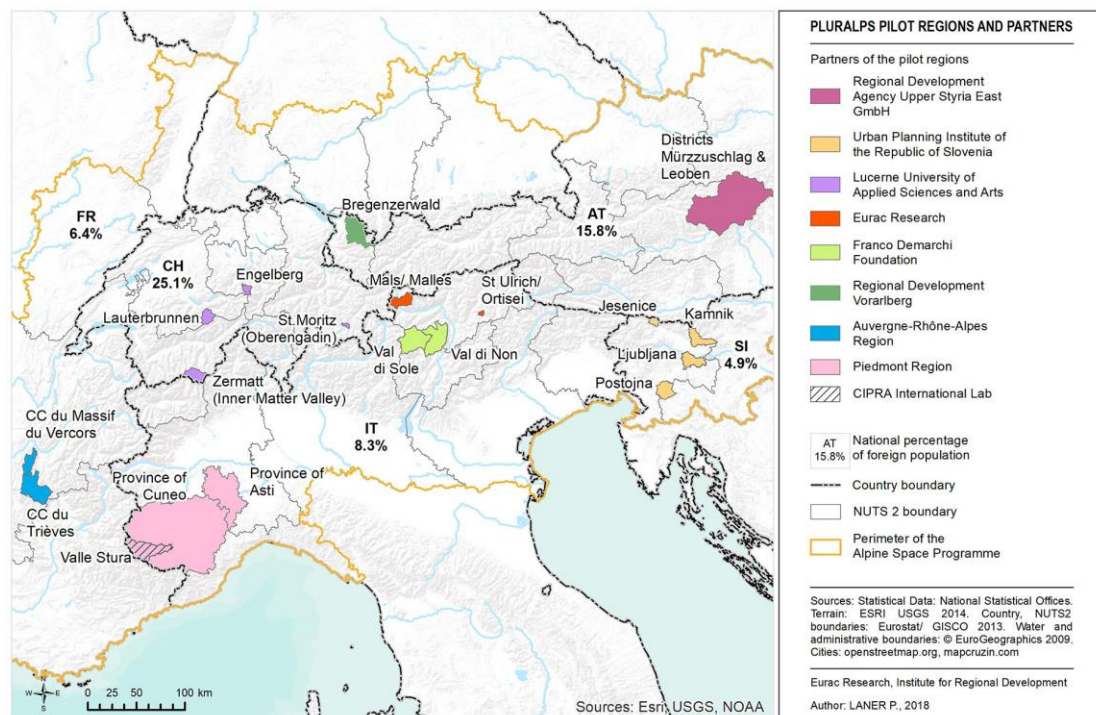


Abbildung 1: Karte der PlurAlps-Pilotregionen und Partner (Laner P, 2018)

Es ist ein **sehr hohes Maß an Vertrauen** in Hinsicht auf die Gemeinde (Ego) zu beobachten und ein hohes bis mittleres Maß an Vertrauen gegenüber den Kooperationspartnern. Eine solche Zusammenarbeit ist durch regelmäßige Besprechungen, gemeinsame Entscheidungsfindung und Entwicklung neuer Ansätze sowie die gemeinsame Nutzung einiger Ressourcen und Zuständigkeiten gekennzeichnet. Im Gegensatz dazu zeigte unsere Umfrage in den Pilotgebieten eine

(sehr) **niedrige bis mittlere Förmlichkeit in der Zusammenarbeit**. D. h., dass in einigen Fällen definierte gemeinsame Plattformen/Teams/Mitarbeiter, ein Austausch von Informationen und Ideen vorhanden sind, und dass informelle Besprechungen stattfinden, die vor allem auf mündlichen Vereinbarungen beruhen. Hohe und sehr hohe Förmlichkeit auf Grundlage gemeinsamer Entwicklungspläne oder Verträge und Protokolle bzw. offizielle Verwaltungsstellen und -räte mit schriftlichen Vereinbarungen sind selten.

Der **Spielraum** der Gemeinden bei der Gestaltung der lokalen Integrationsprozesse hängt von deren Kompetenz auf diesem Gebiet, den finanziellen Mitteln und Mechanismen sowie der Personalstruktur und der Einbindung in die übergeordnete Governance-Struktur ab. Die verantwortlichen Mitarbeiter, Stellen oder Räte befinden sich meist auf kommunaler, interkommunaler oder regionaler Ebene. In Südtirol beispielsweise beauftragt jede Gemeinde einen Mitarbeiter für Integration, während in der Schweiz, Integrationsleiter auf regionaler bzw. kantonaler Ebene arbeiten und für mehrere Gemeinden zuständig sind.

In mehreren Pilotgebieten konnten Kooperationspartner aus fast allen Bereichen für die Planung und Umsetzung des Pilotprojekts gewonnen werden. Auf diese Weise konnten Kompetenzlücken gefüllt und eine breite Unterstützung für das Projekt gesichert werden, was auch die Nachhaltigkeit der Maßnahme nach Abschluss des Projekts fördert.

1.2. Perspektive für die Zukunft

Die Ergebnisse von PlurAlps sind insgesamt im Einklang mit Ergebnissen jüngster Studien und **bestätigen den Multi-Level-Governance-Ansatz** zur Integration und die **Bedeutung der sozialen Netzwerke** und des Sozialkapitals für die Integration von Migranten und insbesondere für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt (OECD 2018, Zapata-Barrero et al. 2017, Marcher et al. 2017, Schader-Stiftung, 2014). Sie **bestätigen** außerdem den **regionalen Entwicklungsansatz** des Projekts, der auf die Gesellschaft als Ganze, auf die Lebensqualität der regionalen Bevölkerung und auf verschiedene Politikbereiche abgestimmt ist, und der auch in den künftigen Programmplanungszeiträumen für das Alpengebiet besonders berücksichtigt werden sollte. Das Instrument der Sozialplanung, das neun Themenbereiche betrachtet, veranschaulicht diesen ganzheitlichen Ansatz insbesondere. Gleichzeitig zeigte das PlurAlps-Projekt, dass **bestimmte Dienstleistungen für bestimmte Zielgruppen (Migrantengruppen mit besonderen Bedürfnissen)** in verschiedenen Phasen der Aufnahme und Integration erforderlich sind.

Als der Ort, wo das alltägliche Leben stattfindet, schultern die Gemeinden weiterhin einen Großteil der Integrationslast. Wie PlurAlps und ähnliche Projekte zeigen, sind die lokalen Gemeinschaften gewillt, die von den Neuankömmlingen mitgebrachte kulturelle Vielfalt zu akzeptieren und zu begrüßen und ihr Zusammenleben gemeinschaftlich zu gestalten. Die Gemeinden bewegen sich innerhalb des vorgegebenen rechtlichen Rahmens, der oft *ad hoc* an die veränderten politischen und rechtlichen Bedingungen angepasst werden muss, wie vor allem im Laufe der vergangenen Jahre seit der Flüchtlingsankunft 2015, oder erst kürzlich, 2019 in Italien und Slowenien beobachtet werden konnte, wo die rechtlichen Rahmenbedingungen geändert wurden.

Aus den PlurAlps-Erfahrungen werden folgende Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Wirksamkeit der Bemühungen und Methoden zur Integration von Migranten auf kommunaler Ebene und innerhalb eines Multi-Level-Governance-Ansatzes abgeleitet:

- Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt muss gestärkt werden, insbesondere in Hinsicht auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt als Voraussetzung.
- In vielen Gebieten besteht die Notwendigkeit der Stärkung der Beziehungen zu den angrenzenden Gemeinden, um die mit der Integration verbundenen lokalen Problemstellungen gemeinsam, ohne Einschränkungen durch Verwaltungsgrenzen angehen zu können.
- Strategien und Instrumente zur Förderung der frühzeitigen Einbindung der Neuankömmlinge bzw. Migranten (NGOs und Migrantenverbände) Seite an Seite mit längerfristigen Bewohnern bzw. Einheimischen.

2. Breite thematische Vielfalt in der Alpenregion

2.1. Wichtige Beobachtungen aus den untersuchten Pilotgebieten

Im PlurAlps-Projekt kann die Mehrheit der in den Pilotgebieten vorhandenen und der während des Projekts untersuchten Initiativen erstens dem **religiös-kulturellen** und zweitens dem **sozioökonomischen Bereich der Integration** (Tabelle 1) zugeordnet werden, wo Gemeinden Spielraum und die jeweiligen Zuständigkeiten gänzlich oder zum Teil innehaben. Am häufigsten erfolgt die Zusammenarbeit in den Bereichen Ausbildung und Schulung, interkultureller Dialog, Kultur und Freizeit^{2 3}. In den Pilotgebieten findet sich eine große Anzahl von Initiativen zur Sprachvermittlung (lokale nationale Sprachen) gerichtet an Neuankömmlinge und Unterstützung bei der Arbeits- und Wohnungssuche; ebenso zielen Initiativen auf einen erleichterten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen ab und die Bereitstellung von wichtigen Informationen in verschiedenen Fremdsprachen – d. h. die Hauptelemente, um ein Leben in einer neuen Umgebung aufzubauen. In den Pilotgebieten gibt es, um nur eine Auswahl zu nennen, Sprachcafés und -kurse, Willkommensprospekte für neue Bewohner und Mitarbeiter, persönliche Willkommensgespräche für Neuankömmlinge, Willkommensveranstaltungen für Neuankömmlinge wie Einheimische, interkulturelle Schulungen für Beamte, interkulturelle Zentren, Workshops und Events, Stellen zur Unterstützung bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Übersetzungs- und Dolmetscherdienste, (de)zentrale Unterkünfte für Asylbewerber, Nachmittagsbetreuung für Kinder zusätzlich zum regulären Schulangebot, rechtliche Unterstützung usw.⁴. Einige Initiativen sind Teil eines größeren Integrationsprojekts oder -programms, das in einen lokalen/regionalen Integrationsplan oder eine gesetzliche Maßnahme eingegliedert ist, während andere eigenständige Projekte zur Lösung von *ad-hoc*-Bedürfnissen sind (insbesondere nach der Flüchtlingsankunft im Jahr 2015).

² Der Bericht „Governance and social networks for welcoming and integrating newcomers“² ist verfügbar unter: <https://www.alpine-space.eu/projects/pluralps/en/project-results/analysis>

³ „Overview report on social planning and welcoming projects“, verfügbar unter: <https://www.alpine-space.eu/projects/pluralps/en/project-results/analysis>

⁴ Für einen Überblick über das Angebotsspektrum siehe „Analysis Report Pilot territories“, verfügbar unter <https://www.alpine-space.eu/projects/pluralps/en/project-results/analysis>

Tabelle 1: Die drei Dimensionen der Integration (nach Penninx, 2005).

Sozioökonomisch	Religiös-kulturell	Politisch-rechtlich
<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaft und Arbeit • Wohnen • Gesundheitswesen • Ausbildung und Schulung • Bildung 	<ul style="list-style-type: none"> • Interkultureller Dialog • Kultur und Freizeit • Familie und Jugend 	<ul style="list-style-type: none"> • Politisch-gesetzliche Rechte (politische Teilnahme, Bürgerschaft).

Ein großer Pool an Projekterfahrungen, Kenntnissen und Fachwissen zu verschiedenen Integrationsthemen und -daten wurde klar erkennbar. Bei PlurAlps wurden Dienstleistungen und Angebote entwickelt und getestet, der Alpine Pluralismus-Award wurde zum ersten Mal in vier Kategorien verliehen, und mittels einer interaktiven Karte werden 40 Modellbeispiele in neun Kategorien zu Themen wie gesellschaftliche Integration und Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Landespflege, Übergang Schule-Beruf, Kunst und Medien, Technologie und Gebäude, Menschenrechte usw. vorgestellt.

2.2. Perspektive für die Zukunft

Im Laufe des Projekts wurde auch eine **Lücke** in Bezug auf bestimmte Themen erkannt, **die Gegenstand späterer Zusammenarbeit** zwischen Akteuren in den Alpengebieten und Gemeinden sein sollte, wobei der sektorübergreifende Charakter des Politikbereichs Integration und die Gesamtperspektive für eine lebenswerte und pluralistische Region zu berücksichtigen sind. Darunter zum Beispiel:

- Lösungen für bezahlbaren Wohnraum für junge Familien, Alleinstehende oder alleinerziehende Eltern, seien es Asylbewerber/Flüchtlinge oder langjährige Einwohner, da alle auf der Suche nach Wohnraum sind und auf einem starken Wettbewerbsmarkt miteinander konkurrieren, wobei Neuankömmlinge von außerhalb des Landes oder Europa generell größere Schwierigkeiten beim Zugang zu diesem Markt haben (aufgrund fehlender Sprachkenntnisse, fehlender finanzieller Mittel, Arbeitslosigkeit, fehlender lokaler Netzwerke usw.).
- Maßnahmen zur Unterstützung des Übergangs Schule-Beruf von Migranten und Maßnahmen zur Förderung der Eingliederung von Migranten in das duale Ausbildungssystem.
- Möglichkeiten und Formen zum Erlernen der örtlichen Sprachen und Dialekte für Neuankömmlinge, Erleichterung des Zugangs zu örtlichen Gemeinschaften, Dienstleistungen und Netzwerken, wobei die Bedürfnisse der Neuankömmlinge (z. B. Kurse nach Dienstschluss, Kinderbetreuung während der Kurse für Mütter, Organisation von Kurs-/Sprachcafés in ländlichen Gebieten) sorgfältiger zu berücksichtigen sind.
- Entwicklung und Anwendung von Formaten und Methoden, um politisch-rechtliche Aspekte der Integration, die in erster Linie Neuankömmlinge betreffen, zu thematisieren.
- Anwendung von Methoden und Formaten des gegenseitigen Austauschs mit Flüchtlingen und Asylbewerbern, die einen Austausch und Kommunikation auf Augenhöhe ermöglichen.

Bibliografie

- Cutello G, Weiß M (2019). *Regulatory Environment Report*. Deliverable D.T1.5.1, PlurAlps project.
- Dalla Torre C, Cutello G, Weiß Miriam (2018). *Governance and social networks for welcoming and integrating newcomers – an overview report and cross-case study comparison*. Deliverable T1.2.1, PlurAlps project.
- Marcher, A., Kofler, I., Streifeneder, T., 2017, Social and labour integration of asylum seekers in rural mountain areas – A qualitative study – In: *Mountain Research & Development*, 37(4), p.1-8.
- OECD (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*.
- Penninx R (2005). Integration of Migrants: Economic, social, cultural and political Dimensions. In: United Nations Economic Commission for Europe UNECE (ed.) (2005). *The New Demographic Regime Population challenges and policy responses*. New York/Geneva, pp. 137-152.
- Schader Stiftung (ed.) (2014). *Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen – Ein Handbuch für Kommunen*.
- Weiß M (2018). *Analysis Report Pilot Territories*. Deliverable T1.4.1
- Zapata-Barrero R, Caponio T, Scholten P (2017). Theorizing the “local turn” in a multi-level governance framework of analysis: A case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83 (2),241-246.