

IV. Lokales Integrationsmanagement in Frankreich

Sabine Kuhlmann, Franziska Oehlert, Marie Catherine Reusch

Das französische Modell der Integration von Zugewanderten zeichnet sich zum einen durch seinen nach wie vor stark zentralistischen Charakter aus. Demnach kommt den lokalen Gebietskörperschaften eine untergeordnete Rolle zu, auch wenn es hier in den vergangenen Jahren zu einigen Verschiebungen gekommen ist (Flamant 2020: 1982)⁹⁰. Zum anderen hebt Frankreich sich in Europa mit seinem republikanischen Verständnis von Integration und Festhalten an universalistischen Prinzipien heraus (Alexander 2007; Bertossi 2020; Lochak 2006). So werden ethnische Minderheiten aufgrund des republikanischen Neutralitäts- und Gleichheitsgebots statistisch kaum differenziert betrachtet. Es wird i.d.R. zwischen Franzosen⁹¹, die in Frankreich geboren oder eingebürgert wurden (*Français/Françaises par acquisition*) und Nicht-Franzosen, also Ausländern (*étranger*), unterschieden (Alexander 2007: 117). Damit geht einher, dass die ethnische Dimension und die Frage der Herkunft in der Forschung und in den politischen Debatten über den gesellschaftlichen Zusammenhalt häufig ausgeklammert werden (Fassin/Simon 2008; Simon 2015). Im wissenschaftlichen und politischen Sprachgebrauch wird stattdessen auf Begrifflichkeiten aus dem Bereich der sozio-ökonomischen Kohäsion zurückgegriffen, wie etwa „marginalisierte Jugendliche“ oder „Banlieues“ (Alexander 2007: 117). Die universalistische Doktrin wirft mitunter praktische Probleme bei der Formulierung und Umsetzung von Integrationsmaßnahmen auf bzw. lässt formal weniger Raum für Maßnahmen, die nur auf spezifische Gesellschaftsgruppen wie den Kreis der Geflüchteten zugeschnitten sind und exklusiv für diese gelten sollen (Escafré-Dublet 2014: 6f.; Fine 2019: 6). So werden

Republikanisches Integrationsmodell

90 Auch Frankreich wurde bisher in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung über Migration und Integration weitgehend vernachlässigt. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, gehen verfügbare Publikationen zur lokalen Integrationsverwaltung vor allem auf nationale oder europäische Auftragsforschung zurück, wie etwa Berichte und Evaluationen zur nationalen Integrationsstrategie (vgl. Barrot/Dupont 2020; Fine 2019; Taché 2018).

91 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird nachfolgend das generische Maskulinum verwendet, alle Geschlechter sind dabei eingeschlossen.

zielgruppenspezifische Ansätze und Organisationsstrukturen wie Integrationsbeauftragte und Integrationsämter teils kritisch gesehen (E 121; 124):

„Ich denke, wir sollten nicht in eine Segmentierung bestimmter öffentlicher Maßnahmen nach Bevölkerungsgruppen verfallen. Stattdessen ist es sinnvoller, sich mit dem Thema Schulbildung für alle zu befassen als mit dem Thema Schulbildung nur für Migranten. Stattdessen sollten wir die Armut für alle bekämpfen, anstatt zwischen der Armut von Migranten und der Armut anderer zu unterscheiden“ (E 124).

Universalismus

Der Zugang zu Integrationsfragen erfolgt in Frankreich stattdessen vor allem über universalistische Begriffe wie Chancengleichheit, Staatsbürgerschaft, Solidarität oder Anti-Diskriminierung (Alexander 2007; Flamant 2020; Lochak 2006). Im Unterschied zu Deutschland und Schweden hat der Begriff der „Integration“ (*intégration*) eine klar assimilatatorische Konnotation.

Abrücken von
„colour-blindness“
des republikani-
schen Integrati-
onsmodells

Allerdings hat die starke fluchtbedingte Zuwanderung der Jahre 2015/16 die französische Regierung und Kommunen dazu veranlasst, ihren Integrationsansatz zumindest teilweise zu überdenken. Mit Blick auf die Rolle der Gebietskörperschaften erkennen einige Beobachter (vgl. etwa Flamant 2020; Leneveler 2021) darin auch einen „local turn“ in der Integrationspolitik, der mit einem gewissen Abrücken von der „colour-blindness“ des republikanischen Integrationsmodells einhergeht. Inzwischen werden ethnisch bedingte Ungleichheiten stärker berücksichtigt, so dass eine gewisse Tendenz hin zu einem differenzialistischen Ansatz zu erkennen ist. Auch zeigt sich, dass die Kommunen, trotz staatlicher Zuständigkeit, in einigen Bereichen, wie der Unterbringung, de facto Aktivitäten für Schutzsuchende entwickelt haben, bei denen sie aber überwiegend von staatlichen Förderprogrammen und Zuschüssen abhängig sind.

1. Basisstrukturen der Staats- und Kommunalverwaltung

Dezentralisie-
rungsreformen

Der französische Einheitsstaat wurde lange als Paradebeispiel für exekutiven Zentralismus angesehen, der sich durch eine von den Ministerien in Paris bis in die Kommunen reichende durchgängige Verwaltungsvertikale auszeichnete. Der kommunalen Selbstverwaltung kam dabei zunächst eine eher randständige Position zu. Anfang der 1980er Jahre setzten die ersten Dezentralisierungsreformen ein, die 2003 in der verfassungsrechtlichen Verankerung der dezentralisierten Organisation der Republik (Artikel 1) kulminierten (Kuhlmann 2009). Wenngleich die lokalen Gebietskörperschaften (Regionen, Départements, Gemeinden) funktional gestärkt wur-

den, gilt weiterhin das Prinzip der „unteilbaren Republik“, das dem Zentralstaat die uneingeschränkte Souveränität nach innen und außen einräumt (Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2021: 20). In der Praxis dominiert allerdings weniger ein hierarchisches Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Staat und Kommunen als vielmehr, vor allem in größeren Städten, eine Interaktion und oftmals auch Kooperation „auf Augenhöhe“. Dies liegt auch darin begründet, dass die Bürgermeister von Großstädten und Exekutiven der Metropolen aufgrund ihrer Zugänge zur Politikgestaltung höherer Ebenen oftmals „mächtiger“ sind als die Staatsverwaltung vor Ort.

Territoriales Profil der Kommunen und dezentrierte Staatsverwaltung

Die Gebietsstrukturen der französischen Kommunen sind äußerst fragmentiert, was sich an der Zahl der Kommunen (*commune*) ablesen lässt (35.054 in 2020), von denen 90 Prozent weniger als 32.000 Einwohner haben. Nur 42 Kommunen weisen eine Bevölkerung von mehr als 100.000 Einwohnern auf (Vie Publique 2022). Somit machen französischen Kommunen 40 Prozent aller Kommunen in der Europäischen Union aus, jedoch nur 13 Prozent der europäischen Bevölkerung (Demazière/Sykes 2021: 34). Vor allem kleinere Kommunen sind oft nicht in der Lage, die ihnen obliegenden Aufgaben zu erbringen oder zumindest eine angemessene Servicequalität zu sichern. Da Gebietsreformen in Frankreich nur schwer durchzusetzen sind – eine Ausnahme bildet die Regionalreform des Jahres 2016⁹² – haben sich inzwischen alle Gemeinden in Frankreich in unterschiedlichen Arten von interkommunalen Verbänden (*Établissement public de coopération intercommunale* – *EPCI*) zusammengeschlossen. Auf diese Weise können sie Ressourcen bündeln und ihre Leistungskraft erhöhen (Couzigou 2013: 81).

Kleinste
Kommunen
in Europa

Mit Blick auf das kommunale Handlungsfeld der Integration ist hier vor allem die „Metropole“ als relativ junge Form eines EPCI zu erwähnen. Dieser interkommunale Verbund mit mindestens 400.000 Einwohnern wurde 2014 qua Gesetz ins Leben gerufen und soll die lokale Handlungsfähigkeit in urbanen Ballungsgebieten stärken (Griffith 2017: 29). Wenngleich die Metropolen keine vollwertigen lokalen Gebietskörperschaften sind und die Mitgliedskommunen ihre lokale Autonomie behalten, haben sie sich dennoch zu einem institutionellen Dreh- und Angelpunkt der Lokalverwal-

Interkommuna-
ler Verbund
„Metropole“

92 LOI n° 2015–29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (1) [Gesetz über die Abgrenzung von Regionen, Regional- und Departementswahlen und zur Änderung des Wahlkalenders], siehe: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030109622>.

tung mit einem zunehmend multifunktionalen Aufgabenprofil entwickelt. Zu diesem Zweck können sie auf eigene Steuereinnahmen und gestärkte politische Verantwortlichkeit (direkt gewählter Rat, indirekt gewählte Exekutive) zurückgreifen. Wie weiter unten zu zeigen ist, nehmen die Metropolen auch immer mehr Aufgaben im Bereich der lokalen Integration wahr und haben sich inzwischen zu wichtigen Akteuren in diesem Handlungsfeld entwickelt (Vie Publique 2021).

Nebeneinander
von lokaler
Selbstverwaltung
und
dezentrierter
Staatsverwaltung

Innerhalb der französischen Staats- und Verwaltungsorganisation kommt überdies den Präfekten als Repräsentanten des Staates im Territorium auch nach der Dezentralisierung eine wichtige Position zu. Sie werden von der Zentralregierung ernannt und unterstehen ihren Weisungen (Couzigou 2013: 75). Neben der Rechtsaufsicht gegenüber den Kommunen übernehmen sie auch eine wichtige Bündelungs- und Koordinationsfunktion auf der Ebene der Regionen und Départements, welche in der Integrationsverwaltung noch um operative Vollzugsfunktionen ergänzt wird. Für das französische Verwaltungsmodell ist daher ein Nebeneinander von Behörden lokaler Selbstverwaltung und dezentrierter Staatsverwaltung charakteristisch, was auch mit dem Begriff des *Dualisme* umschrieben wird und nicht selten zu Reibungsverlusten, Koordinationsproblemen und hohen Transaktionskosten im institutionellen Gefüge führt.

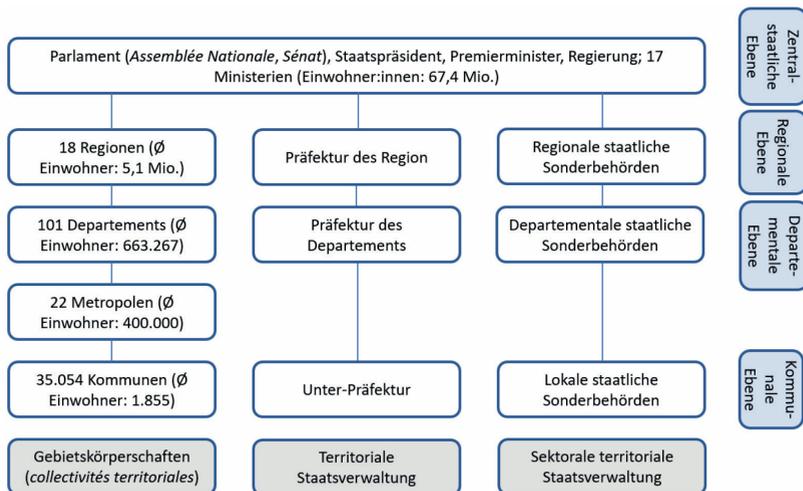
Vielstufiges
Verwaltungsmodell

Die bisherigen Reformen der Dezentralisierung und Dekonzentration haben zu einem komplexen und vielstufigen Verwaltungsmodell geführt, in welchem die lokalen Gebietskörperschaften, dezentrierten Staatsbehörden und interkommunalen Verbände jeweils an der öffentlichen Aufgabewahrnehmung im Territorium mitwirken, ohne dass die jeweiligen Aufgaben immer klar voneinander abgegrenzt sind. Dafür hat sich die umgangssprachliche Bezeichnung eines „*mille-feuille*“ (vielschichtiger Blätterteig) eingeprägt. Um dieser Form dysfunktionaler Verflechtung entgegenzuwirken und die Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen besser voneinander abzugrenzen, verabschiedete die französische Regierung 2015 das Gesetz über die territoriale Neuorganisation der Republik (*Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*)⁹³, mit dem die allgemeine Zuständigkeitsvermutung für die Départements und Regionen aufgehoben wurde, so dass heute ausschließlich die Städte und Gemeinden von dieser profitieren. Gleichwohl kommt es weiterhin zu vielfältigen Verflechtungen und Überschneidungen von Kompetenzen, wie sich auch im Bereich der Integrationsverwaltung zeigt. Vor diesem Hintergrund kommen

93 LOI n° 2015–991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (1) [Gesetz über die territoriale Neuorganisation der Republik]; siehe <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030985460>.

in diesem wie auch in anderen Bereichen immer häufiger Instrumente von Vertragspolitik und ebenenübergreifender Kontraktsteuerung zum Einsatz (siehe weiter unten).

Abbildung 10: Öffentliche Verwaltung in Frankreich



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kuhlmann/Wollmann 2019: 80 und Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2021: 46.

Funktionales Profil der Kommunen

Das bis in die 1980er Jahre eng begrenzte Aufgabenportfolio der lokalen Gebietskörperschaften wurde im Zuge mehrerer Dezentralisierungswellen entscheidend gestärkt. Dabei profitierte insbesondere die Ebene der Départements, waren viele Gemeinden doch aufgrund unzureichender Leistungskraft nach wie vor nicht in der Lage sind, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erledigen (Kuhlmann 2009). Zwar leistet die „interkommunale Revolution“ (siehe oben) diesem Problem teilweise Abhilfe und zahlreiche dekonzentrierte Staatsbehörden unterstützen vor Ort die lokale Leistungserbringung. Gleichwohl erweist sich die funktionale Kapazität der Kommunen nach wie vor als äußerst heterogen, so dass auch von „France à deux vitesses“ die Rede ist, womit vor allem auf die Unterschiede in der administrativen Handlungsfähigkeit zwischen ländlichen und urbanen Regionen angespielt wird. Diese Disparitäten in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zeigen sich besonders ausgeprägt auch im Bereich der lokalen

Funktionale
Stärkung

Integrationsverwaltung. In metropolitanen Räumen ist diese teils durchaus leistungsfähig aufgestellt und handlungsfähig, während kleinere ländliche Gemeinden hierfür kaum Kapazitäten aufbringen können.

Kommunale
Aufgaben

Neben den generellen kommunalen Zuständigkeiten für Sozial- und Gesundheitsmaßnahmen, Stadtplanung, sozialen Wohnungsbau und Kultur (z.B. Büchereien und Museen) ist im Aufgabenfeld der Integration vor allem die quartiersbezogene Stadtpolitik (*Politique de la Ville*) zu erwähnen. Dieses Instrument hat aufgrund der Segregationsprozesse in französischen Großstädten bereits eine lange Tradition und zielt darauf ab, benachteiligte Stadtteile, die häufig migrantisch geprägt sind, aufzuwerten und zu entwickeln. Mittlerweile ist die *Politique de la Ville* zu einem wichtigen ebenenübergreifenden und mehrdimensionalen Instrument in der Integrationspolitik avanciert, bei dem staatliche und kommunale Akteure in verschiedenen Handlungsfeldern eng zusammenwirken. Es geht also nicht nur um stadtplanerische Fragen, sondern um einen ganzheitlichen Ansatz, der auch die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung des Stadtteils in den Blick nimmt.

Politisches Profil der Kommunen

Modell des
starken Bürgermeisters

Das lokale Politiksystem Frankreichs folgt einem repräsentativ-demokratischen Grundmuster, innerhalb dessen direktdemokratische Instrumente eine allenfalls nachrangige Rolle spielen (vgl. Kuhlmann/Richter 2011). Den Exekutiven kommt dagegen eine besonders einflussreiche Position zu, worin ein entscheidender Unterschied zum oben erwähnten schwedischen „committee system“ sichtbar wird. Obwohl französische Bürgermeister formal nur indirekt gewählt werden, genießen sie infolge der Bündelung von Kompetenzen (exekutive Spitze der Kommune, Repräsentant nach außen, Ratsvorsitz) eine sehr machtvolle Position innerhalb und außerhalb der Kommune. In der lokalen Politikarena sehen sie sich zudem kaum mit machtsbeschränkenden Gegengewichten konfrontiert (vgl. Heinelt et al. 2018: 27; Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2021: 49) und nehmen als Vertreter des Staates in der Kommune (*Agent de l'état*) eine wichtige „Scharnierfunktion“ zwischen kommunaler und nationaler Politik ein (Kempf 2017: 292). Dies wird durch das weit verbreitete Phänomen der Ämterkumulierung (*Cumul des mandats*) noch verstärkt. Seit 2017 ist es den Bürgermeistern jedoch untersagt, ihr lokales Exekutivmandat mit einem nationalen Mandat im französischen Parlament zu kombinieren. Selbiges gilt für die Exekutivspitzen (Präsidenten) der Départements und Regionen und der interkommunalen Verbände (Metropolen), die nunmehr auf nationaler Ebene keine Parlamentsmandate mehr bekleiden dürfen. Den Gemeinderäten (und denen

des Département- und Regionalrats) ist es hingegen weiterhin möglich, parallel ein nationales Mandat auszuüben (Ministère de l'Intérieur 2022a).

2. Entwicklungsphasen der Integrationspolitik und -verwaltung

Ähnlich wie in Schweden fußt das französische Grundverständnis von Integration auf einem universalistischen Ansatz, der die Gleichbehandlung aller Gesellschaftsgruppen, unabhängig von ihrer Herkunft, beim Zugang zu staatlichen Leistungen betont. Allerdings weist das französische Modell deutlich stärker als das schwedische assimilatorische Züge auf, da langfristig das Ziel verfolgt wird, „sich als Einzelner von Zugehörigkeiten und hergebrachten Traditionen zu lösen, um sich mit dem größeren, republikanischen Ganzen zu identifizieren“ (Göbel 2016: 6). Allerdings ist für die letzten Jahre ein vorsichtiges Abrücken von der „colour-blindness“ des republikanischen Integrationsmodells zu beobachten, und das kommunale Engagement in der Integrationspolitik und -verwaltung wurde gestärkt – häufig in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen (Flamant 2020: 1982; OECD 2018b: 11). Diese Entwicklung ist auch als „local turn“ im Integrationsmanagement bezeichnet worden (Flamant 2020: 1983; Leneveler 2021: 35). Im Folgenden werden die wichtigsten institutionellen Entwicklungsphasen der französischen Integrationspolitik aufgezeigt (Abbildung 11), und es soll erläutert werden, inwieweit man im Falle von Frankreich von einem „local turn“ im Integrationsmanagement sprechen kann.

„Local turn“
im Integrations-
management

Abbildung 11: Phasen in der französischen Integrationspolitik

| | Seit 1980 | Seit 2007 | Seit 2018 |
|-------|--|---|---|
| | Aktivierung der Kommunen (top-down) | Zunehmende staatl. Aktivität (keine kommunale Einbindung) | Aktivierung der Kommunen (top-down & bottom-up) |
| Was | Territorialer und universeller Ansatz durch „Politique de la Ville“ | Republikanischer Integrationsvertrag | Nationale Strategie für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen |
| Wie | Kontraktualisierung: Stadtvertrag zwischen Staat, Metropole und Stadt | Einwanderungs- und Integrationsgesetz ('Sarkozy-Gesetz II') | Kontraktualisierung: Territorialvertrag zwischen Präfektur und Metropole oder Stadt |
| Warum | Katalysator: Ausschreitungen aufgrund starker Ungleichheiten zwischen städtischen Gebieten | Katalysator: Ausschreitungen und Notwendigkeit einer zielgruppenspezifischen Integrationsmaßnahme | Katalysator: „Flüchtlingskrise“ 2015/16 und Notwendigkeit der verbesserten Zusammenarbeit zwischen lokalen und staatlichen Behörden |

Quelle: eigene Darstellung.

Seit 1980: Aktivierung der Kommunen durch Dezentralisierung und *Politique de la Ville*

Neue Kompetenzen in der Stadtplanung

Frankreich hat eine lange Migrationsgeschichte, die vor allem auf seine Präsenz als Kolonialmacht zurückzuführen ist. Nach dem Zweiten Weltkrieg verfolgte das Land eine offene Einwanderungspolitik, woraufhin es in den 1950er und 60er Jahren zu bedeutenden Migrationsbewegungen aus Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Marokko, Tunesien, Algerien, der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien kam (Göbel 2016: 4). Trotz der starken Zuwanderung sind Maßnahmen zur Förderung einer langfristigen Integration eine vergleichsweise junge Entwicklung. Im Zuge der Dezentralisierungspolitik des damaligen Staatspräsidenten François Mitterrand Anfang der 1980er Jahre experimentierten immer mehr Städte mit gebietsbezogenen Ansätzen zur sozialen Kohäsion und engagierten sich, unter Nutzung ihrer neugewonnenen Kompetenzen im Bereich der Stadtplanung, in vielfältigen Stadtentwicklungsprogrammen (Blanc 2007: 75). In diesem Zeitraum etablierte sich auch die *Politique de la Ville* als ein neues lokales Handlungsfeld, wobei diese nicht einer linearen Entwicklung folgte, sondern sich nach und nach strukturiert und institutionalisiert hat, oft als Reaktion auf Ausschreitungen in den Vorstädten.

derung sind Maßnahmen zur Förderung einer langfristigen Integration eine vergleichsweise junge Entwicklung. Im Zuge der Dezentralisierungspolitik des damaligen Staatspräsidenten François Mitterrand Anfang der 1980er Jahre experimentierten immer mehr Städte mit gebietsbezogenen Ansätzen zur sozialen Kohäsion und engagierten sich, unter Nutzung ihrer neugewonnenen Kompetenzen im Bereich der Stadtplanung, in vielfältigen Stadtentwicklungsprogrammen (Blanc 2007: 75). In diesem Zeitraum etablierte sich auch die *Politique de la Ville* als ein neues lokales Handlungsfeld, wobei diese nicht einer linearen Entwicklung folgte, sondern sich nach und nach strukturiert und institutionalisiert hat, oft als Reaktion auf Ausschreitungen in den Vorstädten.

Die *Politique de la Ville* ist darauf gerichtet, sozio-ökonomische Unterschiede zwischen Stadtteilen zu verringern, Diskriminierung zu bekämpfen und auf diese Weise die „republikanische Gleichheit“ herzustellen (Dikeç 2006: 65; OECD 2018b; Wihtol de Wenden 2012: 66). Im Sinne der republikanisch-egalitären Tradition Frankreichs vermeidet dieser sozialraumbezogene Ansatz Maßnahmen, die auf eine nach ethnischen Merkmalen definierte Bevölkerung zugeschnitten sind (Waddington/Jobard/King 2015). Somit wird die *Politique de la Ville* zwar offiziell nicht als Instrument der Integrationspolitik angesehen, da sie sich formal an alle Einwohner in sozio-ökonomisch benachteiligten Stadtteilen richtet. Faktisch stellt sie jedoch eine der zentralen Maßnahmen zur Integration von Zugewanderten dar, da Menschen mit Migrationsbiografie in den betroffenen Vierteln überrepräsentiert sind. So machten 2018 die 5,5 Millionen Begünstigten dieser Maßnahme 9 Prozent der französischen und 18 Prozent der ausländischen Bevölkerung aus (OECD 2018b: 46), wobei keine Kategorie „Menschen mit Migrationshintergrund“ erfasst wurde. Der Handlungsschwerpunkt liegt somit faktisch vor allem in den stark migrantisch geprägten Vierteln, und die *Politique de la Ville* kann als ein frühes Instrument der Integrationspolitik in Frankreich angesehen werden.

Sozialräumlicher
Ansatz

Angesichts der nationalen Rahmensetzung durch die Zentralregierung (*Agence nationale de la cohésion des territoires* – Nationale Agentur für den territorialen Zusammenhalt) bei zugleich lokaler Zuständigkeit für die Konkretisierung und Umsetzung des Programms zeichnet sich die *Politique de la Ville* durch eine komplexe Governance-Struktur aus. Dabei müssen die Städte entsprechende Maßnahmen unter Einbeziehung staatlicher Akteure (Präfektur, dezentrierte Staatsbehörden), anderer Gebietskörperschaften (Département, Region, Metropolen) sowie nichtstaatlicher Akteure umsetzen, wobei das Gesamtprogramm vertraglich geregelt wird (*contrat de ville*) (OECD 2018b: 41). Das Instrument der Vertragspolitik (*contractualisation*) zwischen Stadt und Staat, das im Zuge der Dezentralisierung seit den 1980er Jahren zunehmend zu einem dominanten Steuerungsinstrument im französischen Mehrebenensystem avanciert ist, findet auch in anderen Handlungsbereichen des Integrationsmanagements zunehmend Anwendung (siehe weiter unten). Allerdings ist es durch hohe Transaktionskosten, Transparenz- und Accountability-Probleme gekennzeichnet.

Komplexe
Governance-
Struktur

Seit 2007: Sarkozy-Gesetze und Republikanischer Integrationsvertrag

Das Einwanderungs- und Asylgesetz von 2003 (auch bekannt als „Sarkozy-Gesetz“) und das darauffolgende Einwanderungs- und Integrationsgesetz von 2006 („Sarkozy-Gesetz II“) markieren den Beginn einer umfassenden

Integrations-
reform

Reform der französischen Einwanderungspolitik (Chou/Baygert 2007: 2). Die Neuorientierung resultierte dabei aus zahlreichen städtischen Unruhen in den Jahren 2005/06, die im öffentlichen Diskurs dazu Anlass gaben, vom Scheitern der Integration zu sprechen. In der Folge wurde nach neuen Instrumenten gesucht, um die Rechte und Pflichten von Zugezogenen verbindlicher festzuschreiben (Safi 2014: 6). Allgemein ging es bei den Reformen darum, Migration stärker zu steuern und die Fachkräfteeinwanderung zu erleichtern bzw. im damaligen Tonus die „ausgewählte Einwanderung“ (*Immigration choisie*) zu verstärken (Carvalho 2016).

Republikani-
scher Integra-
tionsvertrag

In diesem Kontext wurde 2007 der sog. republikanische Integrationsvertrag (*Contrat d'Intégration Républicaine – CIR*) als erste explizite Integrationsmaßnahme und zentrales staatliches Steuerungsinstrument der Flüchtlingsintegration eingeführt, das allerdings später deutlich unter Kritik geraten sollte (siehe weiter unten)⁹⁴. Dennoch markiert der Integrationsvertrag einen Wendepunkt in der französischen Integrationspolitik, die, wie erwähnt, traditionell „blind“ gegenüber ethnischen Unterschieden ist (Safi 2014: 2). Während man in den 2000er Jahren also erstmals vom universalistischen Grundgedanken abrückte und die Integrationsaktivitäten zunahmen, wurden die Kommunen nicht an der Umsetzung des CIR beteiligt. Stattdessen wird dieser von der französischen Behörde für Einwanderung und Integration (*Office Français de l'Immigration et de l'Intégration – OFII*) koordiniert und umgesetzt, wobei die meisten Programmkomponenten (z.B. Sprach- und Orientierungskurse) durch öffentliche Ausschreibungen an Dritte delegiert werden (Service Public 2021; siehe weiter unten).

Seit 2018: Aktivierung von Kommunen zur Verbesserung der Flüchtlingsaufnahme und -integration

Verwaltungs-
versagen bei der
Erstaufnahme

Im Zuge der fluchtbedingten Zuwanderung der Jahre 2015/16 rückten die Kommunen wieder verstärkt ins Blickfeld des Integrationsmanagements. Wenn nicht gerade neue Strukturen zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten installiert wurden, so wurde doch in vielen Städten zumindest nach pragmatischen Lösungen gesucht. Notwendig geworden war dies aufgrund eklatanter Probleme bei der Erstaufnahme, für die der französische Staat, genauer gesagt die Präfektur, zuständig ist. Zwar hat die französische Regierung ihre Aufnahmeinfrastruktur in den letzten Jahren erheblich ausgebaut; jedoch ist nach wie vor ein großer Teil der Asylbewerber nicht

94 Zunächst als sog. „Aufnahme- und Integrationsvertrag“ eingeführt (2007), wurde das Instrument im Jahr 2016 neu konzipiert und in „Republikanischer Integrationsvertrag“ (*Contrat d'Intégration Républicaine – CIR*) umbenannt (Service Public 2021).

in einer dieser staatlichen Einrichtungen untergebracht (2021 knapp 40 Prozent der Schutzsuchenden) (Forum Réfugiés-Cosi 2022). In der Folge entstehen immer wieder informelle Lager, insbesondere in Paris und in Städten auf der Route nach Großbritannien (z.B. Calais und Grande-Synthe). Außerdem sind Personen mit Fluchthintergrund überproportional unter der obdachlosen Bevölkerung vertreten⁹⁵. Verschärft wurde die Unterbringungsproblematik durch das Fehlen eines normierten Verteilungsschlüssels zur damaligen Zeit, was zu einer starken Konzentrierung Geflüchteter auf die Ballungsräume führte⁹⁶. So wird aus Paris berichtet, dass die Stadt die Zentralregierung bzw. Präfektur wiederholt aufgefordert hat, Notaufnahmeeinrichtungen für Migranten einzurichten, die in behelfsmäßigen Lagern in und um Paris schlafen (Fine 2019: 17f.).

Angesichts des ausgeprägten Migrationsdrucks hatte der damalige Innenminister Cazeneuve im Jahr 2015 in einem Schreiben an die Bürgermeister in Frankreich unterstrichen, dass die Mobilisierung der Städte entscheidend bei der Bewältigung der Unterbringungsfrage sei und dass die ihm unterstellten Dienststellen (Präfekturen und andere Regierungsbehörden) die städtischen Initiativen begleiten würden (Ministère de l'Intérieur 2015). Auch wurden staatliche Zahlungen für neugeschaffene Unterbringungsplätze in Aussicht gestellt. Nachdem sich viele Städte daraufhin zur Aufnahme von Schutzsuchenden bereit erklärt hatte, folgten jedoch aus Sicht vieler Kommunalvertreter kaum Informationen durch die Präfektur zum weiteren Vorgehen. Von einigen Bürgermeistern wurde daher heftige Kritik an der mangelnden Kommunikation und Koordination zwischen Präfekturen und Stadtverwaltungen bei der Bewältigung der Unterbringungsfrage vorgebracht. Nicht selten hat das ungelöste Problem daher zu Ad-hoc-Initiativen auf lokaler Ebene geführt und es wurden beispielweise leerstehende Gebäude zur Unterbringung von Neuankömmlingen umfunktioniert (E 132).

Die Unterbringungsproblematik hat wie unter einem Brennglas die Probleme der französischen Migrations- und Integrationspolitik gezeigt. Auf nationaler Ebene lässt sich seit der „Flüchtlingskrise“ eine gewisse

Kritikpunkte

Nationale Integrationsstrategie

95 In Paris machten sie 2015 76 Prozent aller Obdachlosen aus, von denen viele unter das Dublin-Protokoll fallen und somit keinen direkten Zugang zum französischen Asylverfahren haben (OECD 2018b: 31).

96 In Frankreich konzentrieren sich die Asylbewerber hauptsächlich auf städtische Gebiete und die drei Regionen Grand-Est, Auvergne-Rhône-Alpes und Île-de-France (Delbos/Tripier 2020: 100). Auf die letztgenannte Region, zu der auch die Hauptstadt Paris gehört, entfielen 2018 fast 40 Prozent der Asylsuchenden in Frankreich, während sich dort nur 20 Prozent der Unterbringungsplätze befinden (OECD 2018b: 11).

Abkehr vom universalistisch-assimilatorischen Ansatz beobachten. So war in einem vom Premierminister in Auftrag gegebenen parlamentarischen Bericht (*Rapport Taché*) im Februar 2018 festgestellt worden, dass „die Integration von Ausländern derzeit nicht als öffentliche Politik im eigentlichen Sinne anerkannt ist: Sie kann als nachgelagertes Ende der Einwanderungspolitik, als Teilbereich der Städtepolitik, als Element der Antidiskriminierungspolitik oder als Besonderheit der Sozialpolitik betrachtet werden. Seine Betrachtung lässt auch die zeitliche und generationenübergreifende Tiefe vermissen, da sie nur die ersten fünf Jahre der Anwesenheit von Ausländern auf dem Territorium abdeckt“ (Taché 2018: 116; Übersetzung d. Verf.). Diese kritischen Evaluationsbefunde hatten starken Einfluss auf die Formulierung einer nationalen Integrationsstrategie (*Stratégie Nationale pour l'Accueil et pour l'Intégration des Réfugiés*) im selben Jahr. Neben der zielgruppenspezifischen Ausrichtung von Maßnahmen sieht diese auch eine verbesserte vertikale Koordination zwischen den Verwaltungsebenen sowie die Stärkung der Lokalebene im Integrationsmanagement vor.

Territorialverträge CTAIR

Mit der Verabschiedung der nationalen Integrationsstrategie und der Einrichtung der interministeriellen Delegation für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (*Délégation Interministérielle à l'Accueil et à l'Intégration des Réfugiés – DIAIR*) im Jahre 2018 wurden die lokalen Gebietskörperschaften stärker ins Blickfeld gerückt. Dabei wurde wie schon in der *Politique de la Ville* auf Kontraktspolitik als wichtigstes Koordinationsinstrument im Mehrebenensystem zurückgegriffen. Durch den Abschluss sogenannter Territorialverträge (*Contrats Territoriaux d'Accueil et d'Intégration des Réfugiés – CTAIR*) sollen die in der nationalen Integrationsstrategie festgelegten Prioritäten aufgegriffen und in konkrete Maßnahmen für Geflüchtete gegossen werden. Die Verträge werden freiwillig zwischen Städten oder Metropolen und der Präfektur des Départements abgeschlossen. Zwischen 2018 und 2021 wurden insgesamt 18 CTAIR Verträge mit Städten und Metropolen abgeschlossen, wobei unter letzteren auch die für die Fallstädte betreffenden Metropolen Lyon und Grenobles-Alpes sind. Die CTAIR werden auf der Grundlage einer Bedarfsanalyse durch die beteiligten Akteure (DIAIR, Gebietskörperschaft, Präfektur, ortsansässige Vereine) konzipiert, aus der maßgeschneiderte Maßnahmen abgeleitet und vertraglich fixiert werden. Jeder CTAIR wurde im Jahr 2019 mit einem jährlichen Gesamtbudget von 300.000 Euro versehen.⁹⁷

97 Dieses Budget soll es den Stadt-/Metropolenverwaltungen ermöglichen, die vertraglich fixierten Integrationsmaßnahmen zu implementieren, wobei häufig zivilgesellschaftliche Organisationen in die Umsetzung eingebunden werden. In den Folgejahren 2020 und 2021 schwankte die Auszahlungssumme an die vertragsunterzeichnenden Gebiets-

Darüber hinaus sind viele Städte und Metropolen unabhängig von der staatlichen Vertragspolitik aus eigenem Antrieb aktiv geworden. So traten immer mehr Gebietskörperschaften dem Verband ANVITA bei (*Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants*), der 2018 auf Initiative von neun französischen Städten gegründet wurde und sich für eine stärkere Einbindung der Kommunen in die Politikgestaltung und -umsetzung im Bereich Migration und Integration einsetzt (ANVITA 2022). Heute (Stand Januar 2023) zählen 74 Gebietskörperschaften (Gemeinden und Metropolen) und 47 Einzelpersonen zu ANVITA.

3. Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen des Integrationsmanagements

In Frankreich bildet das Gesetzbuch für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und das Asylrecht (*Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile – CESEDA*) die Rechtsgrundlage für Asylbewerber (*demandeurs d'asile*). Das CESEDA regelt u.a. die Zuweisung von Wohnraum an Asylbewerber und die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen. Deutlich geringer fällt die Regelungsdichte bei Flüchtlingen (*réfugiés statutaires*) und Personen mit subsidiärem Schutzstatus (*bénéficiaires de la protection subsidiaire*) aus, da ihre Integration in die Gesellschaft größtenteils dem beschriebenen universalistischen Ansatz folgt. Das bedeutet, dass Personen, denen ein internationaler Schutzstatus zuerkannt wird (*bénéficiaires de la protection internationale*), automatisch unter das allgemein geltende Recht (*droit commun*) fallen und rechtlich wie französische Staatsbürger behandelt werden. Damit ist auch der Anspruch auf eine allgemeine soziale Absicherung verbunden (Fine 2019: 6).

Wenn es auch kein Integrationsgesetz in Frankreich gibt, so hat die Regierung unter dem zunehmenden Migrationsdruck seit 2015 doch wichtige Reformen beschlossen, um strukturelle Mängel des Aufnahmesystems zu beheben und die Integration von Geflüchteten zu erleichtern (Amiel et al. 2018: 12). Ein Gesetz von 2018 (*LOI n° 2018–778 du 10 septembre*

körperschaften zwischen 150.000 und 300.000 Euro, sodass in 2019 frankreichweit drei Mio. Euro für die ersten zehn Verträge und 2021 vier Mio. Euro für 18 Verträge ausbezahlt wurden (OECD 2022: 7). Die Finanzierung der CTAIR erfolgt über die dezentralen staatlichen Dienste in der Region (Präfektur) (ebd.). Neben der Implementation von gezielten Integrationsmaßnahmen zielen die Verträge darauf ab, die vertikale Koordination, also die Zusammenarbeit über alle Verwaltungsebenen einschließlich der Zivilgesellschaft zu verbessern (ebd.).

2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie)⁹⁸ brachte beispielsweise wichtige Änderungen in Bezug auf Aufenthaltsgenehmigungen, Sprachkurse sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt (Soupios-David 2018). Zudem ordnete das Innenministerium an, die Stundenzahl der Sprach- und Orientierungskurse, welche wesentliche Bestandteile des einjährigen staatlichen Integrationsprogramms bilden, zu verdoppeln und die Unterstützung von anerkannten Flüchtlingen bei der Arbeitssuche zu intensivieren⁹⁹.

3.1 Staatsverwaltung: Behörde für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen (OFPRA), Behörde für Einwanderung und Integration (OFII), Präfekturen

Innen- und
Arbeits-
ministerium

Die Formulierung und Umsetzung von Integrationspolitik werden traditionell durch die französische Zentralregierung dominiert (Scholten 2019: 158). Das wichtigste staatliche Integrationsinstrument Frankreichs, der republikanische Integrationsvertrag (*Contrat d'Intégration Républicaine – CIR*; siehe weiter unten) wird zentral gesteuert und umgesetzt; weder die Regionen und Départements, noch die Kommunen oder ihre Verbünde (EPCI) sind daran beteiligt (OECD 2018b: 13). Regulativ fallen sowohl der Asylbereich als auch die Migrations- und Integrationspolitik in die Zuständigkeit des Innenministeriums. Die Arbeitsmarktintegration ressortiert dagegen im Arbeitsministerium und wird über 844 dezentrierte Behörden (*Pôle Emploi*) administriert.

Generaldirektion
für Ausländer
(DGEF)

Im Innenministerium ist die Generaldirektion für Ausländer (*Direction Générale des Étrangers en France – DGEF*) angesiedelt, die für die Aufnahme und Integration von Zugewanderten zuständig ist, und die Aktivitäten ihrer sieben Unterdirektionen koordiniert. Für die Betrachtung von Integrationsmanagement sind dabei die (Unter-)Direktion für Asyl (*Direction*

98 LOI n° 2018–778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie [Gesetz vom 10. September 2018 für kontrollierte Einwanderung, wirksames Asylrecht und erfolgreiche Integration]; siehe LOI n° 2018–778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (1) – Légifrance (legifrance.gouv.fr).

99 Instruction relative aux orientations pour l'année 2019 de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers en France (NOR: INTV1900478J) [Instruktion über die Leitlinien der Politik zur Aufnahme und Integration von Ausländern in Frankreich für das Jahr 2019 (NOR: INTV1900478J)]; siehe Instruction relative aux orientations pour l'année 2019 de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers en France – Légifrance (legifrance.gouv.fr).

de l'Asile – DA) und die (Unter-)Direktion für Integration und Zugang zur Staatsangehörigkeit (*Direction de l'Integration et de l'Accès à la Nationalité – DIAN*) am relevantesten. Erstere setzt die Bestimmungen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern um, verwaltet nationale und europäische Mittel zur Finanzierung des Aufnahmesystems und koordiniert die Aktivitäten zwischen den Präfekturen und OFII. Zweitere konzipiert und begleitet die Integrationsmaßnahmen für Personen mit internationalem Schutzstatus und bietet den Präfekturen Schulungen zur Flüchtlingsintegration an.

Darüber hinaus untersteht die 2018 ins Leben gerufene interministerielle Delegation DIAIR dem Innenministerium und ist eng in die Koordination zwischen den erwähnten Direktionen eingebunden. Die Delegation verfügt über eine schlanke Organisationsstruktur und ihre Hauptaufgabe besteht darin, an der Definition und Umsetzung der Politik zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen mitzuwirken, wofür sie neben den verschiedenen staatlichen Stellen auch mit den Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft zusammenarbeitet. Ihre Tätigkeit konzentriert sich auf die Sprachbildung, den Zugang zu Bildung und Kultur, Beschäftigung sowie den Zugang zu Wohnraum und Gesundheitsleistungen.

Interministerielle Delegation (DIAIR)

Die beiden wichtigsten Behörden für die Bereiche Asyl und Integration sind OFPRA und OFII, wobei nur letztere über eine territorialisierte Verwaltungsstruktur verfügt.

Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA)

Die französische Behörde für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen (OFPRA) prüft und entscheidet über Asylanträge und Anträge zur Feststellung der Staatenlosigkeit. Die zentralstaatliche Behörde hat ihren Sitz in Fontenay-sous-Bois und verfügt nur über eine Zweigstelle im Überseegebiet Französisch-Guayana (OFPRA 2022). Noch vor einigen Jahren wurde eine Dekonzentrierung der Behörde erwogen, wovon letztendlich jedoch aus finanziellen und logistischen Gründen abgesehen wurde (OECD 2018b: 43f.). Für Asylbewerber bedeutet dies, dass sie für ihre Anhörung weiterhin zum Hauptsitz kommen müssen. Ferner ist OFPRA dafür zuständig, das Personal der Präfekturen in asyl- und verfahrensrechtlichen Fragen zu schulen (OECD 2018b: 43).

Prüfung der Asylanträge

Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)

Erstaufnahme
und Integra-
tionsprozess

Die französische Behörde für Einwanderung und Integration (OFII) verfügt über weitreichende Kompetenzen in den Bereichen Migration und Integration und begleitet Geflüchtete über den gesamten Zeitraum von der Erstaufnahme bis zum Abschluss des staatlichen Integrationsprogramms, sofern ihnen ein internationaler Schutzstatus gewährt wird. Bei OFII handelt es sich – im Unterschied zu OFPRA – um eine stark dezentrierte Staatsverwaltung, deren territoriales Netzwerk sich über ganz Frankreich erstreckt. Die 28 Direktionen im französischen Kernland (sowie vier in den Überseegebieten) sind in größeren Städten angesiedelt und decken wie im Falle der Direktion in Toulouse bis zu acht Départements ab (OFII 2022).

Präsenz im
Asylbewerber-
büro GUDA

Darüber hinaus sind OFII-Mitarbeitende in den lokalen Asylbewerberbüros (*Guichet Unique pour Demandeurs d'Asile – GUDA*) präsent, die in den Räumlichkeiten der Präfekturen angesiedelt sind. Im Frankreich gibt es 34 lokale Asylbewerberbüros, wodurch klar wird, dass nicht jede Départements-Präfektur ein solches Büro beherbergt. In dünn besiedelten Regionen wie Centre-Val de Loire gibt es gerade mal ein GUDA-Büro, während es in der Paris umgebenden Region Île-de-France acht GUDA-Büros gibt (Ministère de l'Intérieur 2023). In den lokalen Asylbewerberbüros werden seit 2016 OFII-Leistungen für Asylsuchende mit denen der Präfekturen gebündelt, um für die Adressaten einen einheitlichen Ansprechpartner im Sinne eines One-Stop Shops bereitzustellen. Nach ihrer Ankunft in Frankreich müssen die Schutzsuchenden also zunächst eines der 34 Asylbewerberbüros in der Präfektur aufsuchen, wo ihr Asylantrag von Mitarbeitenden der Präfektur registriert wird. Im GUDA-Büro werden auch die Fingerabdrücke abgenommen, die Sprache für die Anhörung bei OFPRA ausgewählt und eine Bescheinigung über den Asylantrag sowie ein Antragsformular ausgehändigt, das der Schutzsuchende ausgefüllt und unterschrieben an OFPRA senden muss. Von OFPRA erhalten die Personen dann einige Zeit später eine Einladung zur Anhörung (Ministère de l'Intérieur 2023).

Finanzielle
Beihilfe und
Unterbringung

Im Anschluss an das Treffen mit einem Mitarbeiter der Präfektur folgt die Zusammenkunft mit einem OFII-Mitarbeiter im GUDA-Büro. Dieser bewertet zunächst die persönliche Situation und Schutzbedürftigkeit des Antragsstellenden, ehe er ihn über den Zugang zu den materiellen Aufnahmebedingungen unterrichtet. Konkret geht es hierbei um einen Platz in einer Erstaufnahmeeinrichtung sowie eine monatliche Beihilfe (*Allocation pour Demandeur d'Asile – ADA*). ADA wird von OFII verwaltet und von der Agentur für Dienstleistungen und Zahlungen (*Agence de Services et de Paiement*) ausgezahlt. Die Höhe der Unterstützung hängt von der Zusammensetzung des Haushalts und der Art der Unterkunft ab, fällt insge-

samt aber geringer als die Mindestsicherung RSA (*Revenu de solidarité active*) aus, die anerkannte Flüchtlinge unter bestimmten Voraussetzungen erhalten. Unter Berücksichtigung der in Erfahrung gebrachten persönlichen und familiären Situation des Antragsstellers und auf der Grundlage eines regionalen Quotensystems bestimmt der OFII-Mitarbeiter die Region, in der sich die Person während der Prüfung des Asylantrags aufhalten muss (Bonnotte/Sénimon 2021: 154).

Die Verteilung der Asylsuchenden wird rechtlich im CESEDA (Artikel L. 744–2)¹⁰⁰ geregelt. Darin ist ein nationaler Aufnahmeplan (*Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés*) vorgesehen, der den Anteil der Asylbewerber in jeder Region festlegen soll. Anwendung fand dieser Artikel erst in einem Erlass von 2021, nachdem es angesichts ausgeprägter Disparitäten zwischen den Regionen zur Überlastung einzelner Gebiete gekommen war. So konzentrieren sich die Asylbewerber hauptsächlich auf städtische Gebiete in den drei Regionen Grand-Est, Auvergne-Rhône-Alpes und Île-de-France (Delbos/Tripier 2020: 100). Auf die letztgenannte Region, zu der auch die Hauptstadt Paris gehört, entfielen 2018 fast 40 Prozent der Asylbewerber in Frankreich, während sich dort nur 20 Prozent der Unterbringungsplätze befinden (OECD 2018b: 11). Die neuen Regionalquoten ermöglichen es den OFII-Mitarbeitern nun, einem Asylbewerber eine Unterkunft in einer anderen Region als der des Antragsorts zuzuweisen, wenn die Kapazitäten in der Ausgangsregion erschöpft sind. Wird das Angebot abgelehnt, verliert die Person das Recht auf finanzielle Unterstützung (ADA) und erhält kein anderes Unterbringungsangebot (Ministère de l'Intérieur 2020: 25).

Das Unterbringungssystem für Asylbewerber umfasst im Wesentlichen die klassischen Gemeinschaftsunterkünfte CADA (*Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile*) und Notunterkünfte für Asylsuchende, zu denen HUDA (*Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile*) und PRAHDA (*Programme Régional d'Accueil et d'Hébergement des Demandeurs d'Asile*) gehören (OECD 2018b: 61). Angesichts der angespannten Unterbringungssituation haben sich die ursprünglich als Notfallsysteme konzipierten Unterbringungsformen von HUDA und PRAHDA de facto jedoch zu einer Dauerlösung entwickelt (Forum Réfugiés-Cosi 2022). Das Management dieser Aufnahmezentren wird entweder an das halbstaatliche Unternehmen Adoma oder an Vereine (z.B. Forum réfugiés-Cosi, France Terre d'Asile, Französisches Rotes Kreuz) vergeben, die im Rahmen einer öffentlichen

Nationaler
Verteilungs-
schlüssel für
Asylbewerber

Unterbringungs-
system

100 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile; Chapitre IV : Conditions d'accueil des demandeurs d'asile; Section 1 : Dispositif national d'accueil; siehe https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_1c/LEGIARTI0000037398548.

Ausschreibung ausgewählt wurden. Finanziert werden sie vom Staat, wobei die finanzielle Verwaltung dem Präfekten des Départements obliegt (Forum Réfugiés-Cosi 2022). Personen, deren Asylantrag positiv beschieden wurde, werden wie französische Staatsbürger behandelt. Sie müssen eine Wohnung auf dem privaten Wohnungsmarkt finden oder sich um eine Sozialwohnung bewerben. Diejenigen, die kein Obdach finden, können beim Kommunalen Zentrum für Soziale Aktion (*Centre Communal d'Action Sociale* – CCAS) eine Zustelladresse erhalten, um Post zu empfangen und so Leistungen bei Behörden zu beantragen.

Republikani-
scher Integra-
tionsvertrag

OFII ist auch die zentralstaatliche Integrationsbehörde für Personen mit Schutzstatus. Sie ist für den Abschluss und die Umsetzung des Republikanischen Integrationsvertrags (CIR) zuständig, der die wichtigste staatliche Integrationsmaßnahme darstellt und dem ansonsten universalistischen Integrationsansatz konträr gegenübersteht. So müssen alle Einwanderer aus Nicht-EU-Ländern, einschließlich der Geflüchteten, die sich zum ersten Mal legal in Frankreich aufhalten und eine dauerhafte Niederlassung anstreben, in der OFII-Behörde einen einjährigen Vertrag unterzeichnen (Ministère de l'Intérieur 2022b). Darin verpflichten sie sich zur Einhaltung der republikanischen Grundsätze (u.a. Laizität, Geschlechtergleichheit), wofür ihnen im Gegenzug die kostenlose Teilnahme an einem einjährigen Integrationsprogramm mit Sprach- und Orientierungskursen und Unterstützung bei der Arbeitssuche gewährt werden (Bonnotte/Sénimon 2021: 159). Zur Unterzeichnung kommen die Personen mit internationalem Schutzstatus in eine der 28 OFII-Direktionen, die über das französische Kernland verteilt sind.

Kursinhalte

Der Republikanische Integrationsvertrag (CIR) wird von OFII koordiniert, wobei wesentliche Programmkomponenten wie die Einstufung der Sprachkenntnisse und die Durchführung der Sprach- und Orientierungskurse an Dritte delegiert werden (E 128). Organisationen können sich hierfür über ein öffentliches Ausschreibungsverfahren bewerben¹⁰¹. Das Integrationsprogramm wurde seit 2019 durch verschiedene zentralstaatlich veranlasste Erweiterungen und Ergänzungen aufgewertet und ausgebaut. Um beispielsweise eine Qualifikation nach Sprachniveau A1 zu erreichen, wurden 2019 die Stunden von 200 auf 400 verdoppelt. Ferner wurde ein spezielles Lernmodul für Personen mit geringer schulischer Bildung und Analphabeten eingeführt (bis zu 600 Stunden). Auch die Stundenzahl des Orientierungskurses wurde auf 24 verdoppelt. Darin werden die Teilneh-

101 Siehe die Bekanntgabe der öffentlichen Ausschreibung hier: <https://www.ofii.fr/lofii-ren-ouvelle-ses-marches-cir-formation-linguistique-et-civique-positionnement-et-certification-linguistique/>.

menden mit den Grundsätzen, Werten und Institutionen der Republik und ihren Rechten und Pflichten vertraut gemacht und erhalten Informationen über den französischen Arbeitsmarkt (Bonnotte/Sénimon 2021: 158). Auf Anweisung des Innenministers wurde der Kursinhalt zudem dahingehend überarbeitet, dass nun ein stärkerer Akzent auf praktischen Themen wie Gesundheit, Wohnen und Elternschaft liegt (Duvernoy/Soupios-David 2020: 24). Darüber hinaus organisiert OFII drei Monate nach Abschluss aller CIR-Schulungen ein Abschlusstreffen, um sich ein Bild von den Fortschritten und bestehenden Schwierigkeiten der Teilnehmenden zu machen. Personen, die nach wie vor Probleme bei der beruflichen Eingliederung haben, werden an die französische Arbeitsagentur verwiesen (Bonnotte/Sénimon 2021: 159). Anders als in Schweden kommt den Teilnehmenden des CIR kein monatlicher Lohnausgleich zugute. Jedoch haben sie – wie jeder Franzose auch – Anspruch auf verschiedene Leistungen, darunter die Familien- und Wohnbeihilfe, die von der Familienkasse CAF (*Caisses d'allocations familiales*) gezahlt werden. Personen, die über 25 Jahre alt sind, keine Arbeit und nur über wenig eigenes Kapital verfügen, haben zudem einen Anspruch auf die Mindestsicherung RSA (*Revenu de solidarité active*).

Präfektur

Die Präfekturen nehmen – unbeschadet der Dezentralisierungspolitik – nach wie vor eine bedeutsame Stellung im französischen Verwaltungssystem ein, die im Bereich des Integrationsmanagements in den letzten fünf Jahren sogar noch gestärkt wurde. Sie fungieren auch als wichtige Koordinations- und Bündelungsinstanzen für unterschiedliche staatliche Leistungen im Territorium, die mittelbar und unmittelbar die Interessen der Zugewanderten adressieren (Spire 2005). Die Aufgaben der Präfektur bewegen sich in einem Spannungsverhältnis zwischen einem ordnungsrechtlichen (Migrationssteuerung) und einem sozialpolitischen Ansatz (Integration). So ist die Präfektur wie in Deutschland die Ausländerbehörden und in Schweden die Migrationsagentur für den Vollzug des Aufenthaltsrechts und die Erteilung von Aufenthaltstiteln zuständig (*Service des étrangers*). Zum anderen verantwortet die Präfektur die soziale Kohäsion in ihrem Gebiet und zeichnet sich für die Koordination interministerieller Politiken zuständig, die Bereiche wie Beschäftigung, Gesundheit, Stadtpolitik und Wohnen umfassen.

Ordnungsrechtlicher vs. sozialpolitischer Ansatz

„In der Präfektur gibt es eine Sozialdirektion, die für die Unterbringung der Menschen zuständig ist, und im Büro daneben sitzen die Teams, die die Aufgabe haben, Menschen abzuschleppen, weil sie sich illegal im Land aufhalten. [Aus diesem Spannungsverhältnis] entsteht etwas Seltsames und Komplexes“ (E 119).

Direktion für
Beschäftigung,
Arbeit und Soli-
darität (DDETS)

Auf der Ebene des Départements (*Préfecture du Département*) ist vor allem die Direktion für Beschäftigung, Arbeit und Solidarität (*Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités – DDETS*) zu nennen. Diese 2021 geschaffene interministerielle Einheit des Départements ist dem Innenministerium angegliedert und untersteht mit ihrem Personal dem Präfekten des Départements. Das Aufgabenportfolio der DDETS ist aufgrund ihres interministeriellen Charakters und der Tatsache, dass in ihr 2021 die Aufgaben zweier Départementseinheiten zusammengelegt wurden¹⁰², sehr weit gefasst. Allgemein gesprochen soll die DDETS durch den Zugang zu Beschäftigung Wege aus der Armut aufzeigen, wobei die gesamte Situation der betroffenen Personen berücksichtigt wird. Die Begleitung der Betroffenen muss die Fragen der Sozialbetreuung, des Zugangs zu Wohnraum und des Zugangs zu Beschäftigung integrieren (Préfet de la Région Normandie 2023). Im Komplex Unterbringung und Wohnen obliegt es der DDETS, den in Frankreich geltenden Rechtsanspruch auf Wohnen¹⁰³ umzusetzen. Konkret umfasst dies die Organisation der Unterbringung von Asylbewerbern sowie die Kontrolle der Standards in sozialen Einrichtungen und die Überwachung von Notunterkünften. Außerdem sollen sie die Kommunen und lokalen Wohnungsbaugesellschaften für die besonderen Hindernisse von Geflüchteten bei der Wohnungssuche sensibilisieren und sie dazu ermuntern, Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge zur Verfügung zu stellen (Fine 2019: 33). Im Bereich Beschäftigung flankiert die DDETS die Aktivitäten von *Pôle Emploi* im Territorium. So ist die Präfektur u.a. in die Verwaltung

102 Durch die Zusammenlegung der Aufgaben, die zuvor von der Departementseinheit der DIRECCTE (*Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – Regionaldirektion für Unternehmen, Wettbewerb, Verbrauch, Arbeit und Beschäftigung*) und der DDCS (*Direction Départementale de la Cohésion Sociale – Departementale Direktion für sozialen Zusammenhalt*) wahrgenommen wurden, soll die Rückkehr in die Beschäftigung zum obersten Ziel der Prävention und der Überwindung von Armut gemacht werden.

103 Loi n° 2007–290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (1) [Gesetz über die Einführung des Rechts auf eine einklagbare Wohnung und über verschiedene Maßnahmen zur Förderung der sozialen Kohäsion]; siehe Loi n° 2007–290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (1). – Légifrance (legifrance.gouv.fr).

der *Politique de la Ville* eingebunden und unterstützt Akteure, die sich der Beschäftigung und Begleitung von Jugendlichen widmen. Überdies koordinieren die Präfekturen diverse Integrationsakteure (siehe weiter unten).

Arbeitsverwaltung – Pôle Emploi: Arbeitsmarktintegration

Die wichtigste Institution der Arbeitsmarktintegration ist die dem Arbeitsministerium unterstellte Agentur *Pôle Emploi*. Ihre Aufgabe ist es, für Menschen ab 26 Jahren Maßnahmen zur Erleichterung des Arbeitsmarkteintritts anzubieten. Darunter fallen im Wesentlichen die Begleitung bei der Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis und die Kontaktherstellung zwischen Unternehmen und Arbeitssuchenden, aber auch die Auszahlung einer Arbeitslosenunterstützung wie die Wiedereingliederungshilfe ARE (*Allocation chômage d'aide au retour à l'emploi*), sofern die Personen als arbeitssuchend gemeldet sind. Die Leistungen von *Pôle Emploi* stehen – im Einklang mit dem universalistischen Ansatz – sowohl französischen als auch nicht-französischen Staatsangehörigen offen, sofern diese sich legal in Frankreich aufhalten und als arbeitssuchend registriert sind (Safi 2014: 7). Das nationale Netz von *Pôle Emploi* umfasst insgesamt 838 lokale Agenturen in Kontinentalfrankreich (Stand Februar 2023; *Pôle Emploi* 2023), womit in jedem der 96 Départements je nach Bevölkerungsdichte mehrere lokale Agenturen vorzufinden sind.

Leistungsspektrum *Pôle Emploi*

Wenn es noch konkreter um die Zielgruppenorientierung von Arbeitsmarktmaßnahmen gehen soll, so existieren neben *Pôle Emploi* als Sub-Einheiten der staatlichen Arbeitsverwaltung noch die *Mission Locale* für Menschen unter 26 Jahren und *CAP Emploi* für Menschen mit körperlicher oder geistiger Beeinträchtigung. Spezielle Arbeitsmarktprogramme für Personen mit internationalem Schutzstatus sind ein recht junges Phänomen in Frankreich (Safi 2014: 7). In den letzten fünf Jahren wurde beispielsweise das Ausbildungsprogramm „HOPE“ für geflüchtete Menschen ins Leben gerufen, das die wichtigen Pfeiler Unterbringung, Sprach- und Berufsausbildung miteinander verbindet und an dessen Durchführung *Pôle Emploi* beteiligt ist (siehe weiter unten). Darüber hinaus hat das Arbeitsministerium 2018 einen umfassenden Projektauftrag im Rahmen des Investitionsplans für Kompetenzen (*Plan d'Investissement dans les Compétences – PIC*) gestartet. Die geförderten Projekte sollen das bestehende System ergänzen und Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, wobei ein besonderes Augenmerk auf die besonderen Bedürfnisse dieser Gruppe gelegt werden soll.

Zielgruppenorientierung

Aufgabendelegation an zivilgesellschaftliche Organisationen

Zivilgesell-
schaftliches
Engagement

Das französische Integrationssystem stützt sich erheblich auf zivilgesellschaftliche Vereine (Menz 2008). Diese bieten nicht nur Rechtsberatung und Sprachkurse an und ergänzen damit das staatliche Angebot, sondern sind auch ein fester Bestandteil des nationalen Aufnahmesystems. Das Management der Erstaufnahmeeinrichtungen wird in der Regel an Vereine delegiert, die über öffentliche Ausschreibungen ausgewählt und von der Präfektur des Départements finanziert werden (Forum Réfugiés-Cosi 2022). Darüber hinaus betreuen Vereine in Frankreich oftmals Menschen ohne gültigen Aufenthaltstitel, da diese keinen Zugang zu staatlichen Unterstützungsmaßnahmen haben. Innerhalb dieser Gruppe gibt es viele Menschen ohne Obdach, die den Kontakt zu zivilgesellschaftlichen Vereinen häufig dem zu staatlichen Einrichtungen vorziehen. Auch wenden sich viele Asylsuchende an Vereine, um Unterstützung beim Stellen des Asylantrags oder bei Behördengängen zu erhalten. Gerade wenn die Unterstützung durch Sozialarbeiter in den Aufnahmezentren wegfällt, weil die Person nicht in einer staatlichen Unterkunft untergebracht ist, wird die Arbeit der zivilgesellschaftlichen und ehrenamtlichen besonders bedeutsam.

Organisations-
strukturen

Die Organisationsstrukturen der zivilgesellschaftlichen Vereine sind sehr unterschiedlich. Zum einen gibt es große mitgliederstarke Vereine, die oftmals über eigene Räumlichkeiten verfügen und frankreichweit operieren. Daneben gibt es eine Vielzahl von kleinen Vereinen, die stark lokal verankert sind und mit deutlich weniger Personal auskommen müssen und über weniger professionalisierte Strukturen verfügen. Während in einigen Regionen ein einziger großer „Player“ die lokale oder gar regionale Integrationsarbeit dominiert, sieht die Vereinslandschaft in anderen Landesteilen deutlich fragmentierter aus. Gerade die kleineren Vereine organisieren sich daher häufig in Kollektiven, um so ihre Sichtbarkeit und ihren politischen Einfluss zu erhöhen. Für viele Flüchtlinge ist die Akteurs- und Angebotsbreite mitunter schwer zu überblicken (Brusadin 2020; Ducheny 2008: 364).

3.1 Lokale Gebietskörperschaften

Kommunen,
Metropolen,
Départements,
Regionen

Integrationsbezogene Aufgaben werden in Frankreich, unbeschadet der Dominanz staatlicher Verwaltung in diesem Bereich, auch zu einem großen Teil auf der Ebene der lokalen Gebietskörperschaften und interkommunaler Verbände wahrgenommen, wobei hier die Kommunen/Städte (*commune*), Metropolverbände (*métropole*) und die Départements im Zentrum stehen.

Wenngleich die Kommunen im Vollzug des Ausländer- und Integrationsrechts im engeren Sinne formal nur über wenige Kompetenzen verfügen, hat ihre faktische Rolle im lokalen Integrationsmanagement doch in mehrfacher Hinsicht an Bedeutung gewonnen, so dass von einem „local turn“ (siehe oben) gesprochen werden kann. Dieser basiert jedoch nicht in erster Linie auf formalem Kompetenzzuwachs oder institutionellen Verschiebungen, sondern drückt sich in einem wachsenden Engagement der Kommunen und ihrer Verbände aus. Die Kommunen greifen dabei entweder auf die allgemeine Zuständigkeitsklausel zurück, um entsprechende Leistungen bereitzustellen bzw. unterstützen die schutzbedürftige Gruppe beim Zugang zu diesen universellen Dienstleistungen. Oder aber sie ziehen – unbeschadet der formalen Hürden – faktisch staatliche Kompetenzen an sich, um Lücken im Leistungsangebot zu schließen. Angesichts eines wachsenden Handlungsdrucks wie der fluchtbedingten Zuwanderung aus Syrien und der Ukraine sehen sich immer mehr Kommunen veranlasst, Angebotsdefizite der zuständigen staatlichen Behörden zu kompensieren. Hier zeigt sich ein für Frankreich typisches Muster von formaler Zentralisierung einerseits und informaler Dezentralisierung andererseits, das auch schon für andere Politikbereiche festgestellt worden ist (vgl. Kuhlmann 2009 m.w.N.). Besonders deutlich manifestiert sich dies in den Bereichen Unterbringung und Obdachlosenhilfe, wo Städte wie Villeurbanne in Zusammenarbeit mit örtlichen Vereinen Aufgaben wahrnehmen, die formal staatlichen Stellen (Präфекturen) zugewiesen sind (siehe auch Leneveler 2021). Dazu gehört es, dass Kommunen Notunterkünfte organisieren, humanitäre Camps errichten (z.B. in Grande-Synthe) oder Hygienebereiche für Zugewanderte ohne Obdach installieren, damit diese wichtigen Grundbedürfnisse gedeckt sind (z.B. in Villeurbanne).

Informale Dezentralisierung

Zum anderen gibt es eine Vielzahl von kommunalen „Standardangeboten“, die zwar nicht explizit als Integrationsleistungen konzipiert sind, sondern – dem universalistischen Ansatz folgend – sowohl Einheimischen als auch Zugewanderten offenstehen. Faktisch bilden aber Letztere oft die Hauptadressatengruppe dieser Leistungen, so dass sie im Kern als Bestandteile eines kommunalen Integrationsmanagements oder wenigstens als in hohem Maße integrationsrelevant anzusehen sind. Zu diesen integrationsrelevanten Leistungen und Maßnahmen sind u.a. die Kommunale Soziale Aktion (*Action Sociale*), die lokalen Eingliederungs- und Beschäftigungspläne (*Plan Local Pluriannuel pour l'Insertion et l'Emploi – PLIE*) sowie die bereits erwähnte *Politique de la Ville* zu zählen (siehe weiter unten).

Mittlere Integrationsaufgaben

Kommunales Integrationsmanagement in dem Sinne, dass eine ausschließlich mit der migrantischen Zielgruppe befasste kommunale Organisationseinheit besteht, ist dagegen in Frankreich nicht gebräuchlich. Den-

Organisationsformen innerhalb der Kommune

noch sind mehrere Beigeordnete (*adjoints*) mit mittelbaren Aspekten des lokalen Integrationsmanagements betraut. So gibt es vor allem in größeren französischen Städten Beigeordnete für Themengebiete wie Solidarität, Zivilgesellschaft, Anti-Diskriminierung oder *Politique de la Ville* (E 118; 119; 120; OECD 2018b: 52f.). Zudem nehmen einige kommunale Ämter mittelbar Aufgaben der Integrationsverwaltung wahr, wie etwa das Schulamt (Schulanmeldung) oder Kulturamt (Büchereien). Wengleich kommunales Integrationsmanagement somit nicht formal als Querschnittsaufgabe institutionalisiert ist, gibt es doch faktisch vielfältige integrationsrelevante Angebote, die aber aufgrund der universalistischen Doktrin und teils auch aus politischen Erwägungen heraus nicht explizit als „Integrationsangebote“ titulierte werden. Ihre Reichweite und Qualität weist zudem erhebliche Varianzen im regionalen und interkommunalen Vergleich auf (zu den Bedingungsfaktoren dieser Varianz siehe weiter unten).

Skaleneffekte
der Metropolen

Außerdem haben sich zahlreiche Kommunen inzwischen zu interkommunalen Verbänden zusammengeschlossen, von denen die in urbanen Ballungsgebieten gegründeten Metropolen (*métropole*) im Bereich des Integrationsmanagements besonders hervorstechen. Diese spezifische Variante der interkommunalen Kooperation (siehe oben) ermöglicht es den Kommunen, Skaleneffekte in der kommunalen Integrationsverwaltung zu erreichen und dabei zugleich die spezifischen migrationsbedingten Probleme urbaner Räume gezielter zu adressieren. So hat beispielsweise die Stadt Grenoble die Zuständigkeit für Wohnen (u.a. kommunaler Wohnungsbau) an die Metropole Grenoble-Alpes hochgezogen. Mitgliedskommunen ist es nämlich möglich, einen Teil ihrer Sozialmaßnahmen auf die Metropole zu übertragen, indem sie qua Satzung das gemeinschaftliche Interesse definieren und fixieren, welche Leistungen auf den Verbund übertragen werden (DREES 2020: 54). In Grenoble-Alpes wurden so ein Management für eine effektivere Zuweisung von Sozialwohnungen etabliert und Projekte zur Reduzierung von Hausbesetzungen eingeführt, von denen auch Migranten profitieren (MC2CM 2022: 39). Umfangreiche staatliche Zuschüsse, die Metropolen beantragen können, bieten finanzielle Anreize für eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung (Demazière/Sykes 2021: 34).

Soziale Leistungen durch die
Départements

Neben den Kommunen und Metropolen üben auch die Départements als lokale Gebietskörperschaften einige Funktionen im Bereich der lokalen Integrationsverwaltung aus. Der Schwerpunkt liegt dabei auf sozialen Leistungen und lokaler Arbeitsmarktintegration. Die Département-Verwaltung ist dafür zuständig, Personen mit internationalem Schutzstatus ab 25 Jahren, die die allgemeine Mindestsicherung (*Revenu de solidarité active – RSA*) beziehen, bei ihrer beruflichen (Wieder-)Eingliederung zu begleiten und passgenaue Maßnahmen zu offerieren. Zu diesem Zweck wird ein gegen-

seitiger Verpflichtungsvertrag (*Contrat d'engagement réciproque*) zwischen Département und RSA-Bezieher unterzeichnet, der die gegenseitigen Verpflichtungen der Parteien im Hinblick auf die berufliche Eingliederung auflistet. Wiederum gilt das universalistische Prinzip, wonach bei der Leistungsgewährung kein Unterschied nach der Herkunft der Person vorgenommen wird, so dass Zugewanderten und Einheimischen die gleichen allgemeinen sozialen Leistungen offenstehen. Neben der Grundsicherung sind die Départements für unbegleitete minderjährige Migranten zuständig (OECD 2018b: 87).

Die Funktion der Regionen (*région*) im Integrationsbereich beschränkt sich auf die Berufsausbildung von Jugendlichen und Erwachsenen, die ebenfalls an alle Bürger mit legalem Aufenthalt in Frankreich gerichtet ist (OECD 2018b: 43).

Erwachsenenbildung durch Regionen

Politique de la Ville

Wie oben schon erwähnt, folgen viele kommunale Aktivitäten, die für die Flüchtlingsintegration von Relevanz sind, einem sozialraumbezogenen Ansatz, der auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und die Stärkung der sozialen Kohäsion in benachteiligten Stadtquartieren gerichtet ist. Hierzu zählt auch das zentralstaatlich konzipierte Maßnahmenprogramm der *Politique de la Ville*, zu deren Hauptadressaten Menschen mit Migrationsbiografie gehören. Die Maßnahmen lassen sich in drei Handlungsbereiche aufteilen, wobei sich der erste der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts widmet (Angebote im Bereich Kinderbetreuung, Gesundheitsdienste, Freizeitaktivitäten, Armutsbekämpfung), der zweite auf die Quartiersaufwertung abzielt (stadtplanerische Umgestaltungen und Sanierungsmaßnahmen) und der letzte die Verbesserung der Beschäftigungs- und Wirtschaftssituation adressiert (Präsenz von *Pôle Emploi* und den Jugendarbeitsagenturen *Missions Locales* stärken).

Handlungsbereiche

Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfolgt in enger Kooperation von Städten, Metropolen und Präfektur, wobei die Vollzugszuständigkeiten teils bei den Kommunen und teils bei den Metropolverbänden liegen. Im Fall der untersuchten Städte Grenoble und Villeurbanne kommt im Institutionengefüge rund um die *Politique de la Ville* auch der Metropole eine bedeutende Funktion zu. So besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen den Städten Villeurbanne und Grenoble und ihren Metropolen. Während die Kommune den Stadtvertrag in ihren Schwerpunktvierteln umsetzt und städtische Einrichtungen wie das *Maison de Service au Public* (Haus für öffentliche Dienste) verantwortet, steuert die Metropole die Umsetzung des Stadtvertrags auf interkommunaler Ebene. Im Fall von Villeurbanne gibt es

Zusammenarbeit zwischen Stadt und Metropole

gar einen Stadtrat, der explizit die Verbindung mit der Metropole Lyon zu den vertraglichen Regelungen der Stadtpolitik herstellen und aufrechterhalten soll. Für die Zusammenarbeit zwischen der Metropole und Stadt finden regelmäßige Treffen der Arbeitsgruppen statt (E 121).

Evaluation
von Politique
de la Ville

Wenngleich dieses Instrument durch die Städte zu implementieren ist, wird es auf nationaler Ebene reguliert, so dass es auch als zentralstaatlicher Hebel zur Steuerung städtischer Entwicklung genutzt wird. Sie hat in den Städten einen wichtigen Handlungsanstoß in Fragen der Integration und sozialen Kohäsion gegeben, wenngleich die Erfolgsbilanz sicher durchwachsen ist. So stellte der französische Rechnungshof (*Cour des comptes*) fest, dass sich die Situation in den Stadtvierteln nicht grundlegend verbessert hat. Überdies identifizierte er einen Mangel an staatlichen Finanzmitteln sowie vertikaler und horizontaler Koordination als Hauptengpässe für die Wirksamkeit, mit der Folge, dass die finanziellen Kapazitäten der Stadt entscheidend für die Umsetzung sind (OECD 2018b: 47).

Eingliederungs- und Beschäftigungspläne

Individualisierte
Unterstützung
und Beratung

Zu den integrationsrelevanten Leistungen der Kommunen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, die sich innerhalb des universalistischen Modells formal zwar sowohl an Einheimische als auch an Zugewanderte richten, faktisch aber Letztere oftmals zur Hauptzielgruppe haben, zählen auch die bereits erwähnten lokalen Eingliederungs- und Beschäftigungspläne (*Plan Local Pluriannuel pour l'Insertion et l'Emploi – PLIE*)¹⁰⁴. Diese enthalten Maßnahmen der individualisierten Unterstützung und Beratung von Personen auf ihrem Weg in die Erwerbsfähigkeit und werden von den kommunalen bzw. interkommunalen Behörden umgesetzt. Die PLIE richten sich in erster Linie an Personen mit großen Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung, zu denen u.a. Langzeitarbeitslose, junge Menschen ohne Qualifikation, Menschen mit unzureichenden Französischkenntnissen, Sozialhilfeempfänger und Menschen mit Behinderung gehören, wobei auch subventionierte Beschäftigung (*contrats aidés*) eine wichtige Rolle spielt. In die Umsetzung der Pläne, die die lokalen Gegebenheiten einer Kommune oder Metropole bestmöglich berücksichtigen sollen, ist häufig ein breites Akteursnetzwerk involviert, nicht zuletzt ortsansässige Unternehmen.

104 Code du Travail; Section 2: Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi (Article L5131–2); siehe: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072050/LEGISCTA000006189777/.

Soziale Aktion

Eine Schlüsselinstitution der kommunalen Sozialverwaltung, die für das Integrationsmanagement von erheblicher Bedeutung ist, stellen die Kommunalen Zentren für Soziale Aktion dar (*Centre Communal d'Action Sociale – CCAS*) – in einem Gespräch auch als „Allzweckwaffe“ in sozialen Fragen bezeichnet (E 119). Die CCAS bilden für Zugewanderte einen wichtigen lokalen Anlaufpunkt, insbesondere in Fragen der Leistungsgewährung und Zugang zu Gesundheitsangeboten. Auch wenn das CCAS in aller Regel keine zielgruppenspezifischen Maßnahmen anbietet, ist die überwältigende Mehrheit der Empfänger von CCAS-Leistungen im Ausland geboren; in einigen Gemeinden machen sie 90 Prozent der Klienten aus (E 125). Generell sind die Aktivitäten des CCAS darauf gerichtet, vulnerablen Gruppen, die nur wenige oder gar keine Mittel zur Verfügung haben, aus prekären Situationen zu helfen (E 125; Demarche Administrative 2022). Auch Migranten ohne gültigen Aufenthaltsstatus können einige der Dienstleistungen in Anspruch nehmen, womit das CCAS im Bereich der Leistungsgewährung heraussticht. So können Migranten ohne gültigen Aufenthaltstitel freiwillige (nicht rückzahlbare) finanzielle Leistungen (*Aides facultatives*) durch das CCAS erhalten (E 125). Darüber hinaus bietet das CCAS wichtige Orientierungshilfen über die verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen.

Als quasi-autonome öffentliche Einrichtung (*Établissement public*) verfügt das CCAS über einen von der Gemeinde ausgegliederten Haushalt und handelt in eigenem Namen (Demarche Administrative 2022). Dies ermöglicht ihm ein hohes Maß an Flexibilität dahingehend, dass Arbeitsweise und Organisationsform gezielt an den Bedürfnissen der lokalen Klientel ausgerichtet werden können (E 125). In Grenoble hat das CCAS beispielsweise in experimenteller Weise die Unterbringung von wohnungslosen Migranten in leerstehenden Gebäuden veranlasst (MC2CM 2022: 33). Was die konkreten Aufgaben der CCAS angeht, ist zwischen freiwilligen und gesetzlichen sozialen Diensten zu unterscheiden. Verpflichtend kümmert sich das CCAS zum einen um die sog. „administrative Adresse“, die es Personen ohne festen Wohnsitz ermöglicht, Post von öffentlichen Stellen zu erhalten, was für den Zugang zu sozialen Rechten und finanzieller Unterstützung erforderlich ist (E 124; 125). Zum anderen ist das CCAS dazu verpflichtet, eine „Analyse der sozialen Bedürfnisse der gesamten Bevölkerung ihres Gebiets“ zu erstellen, die aus einer „soziodemografischen Diagnose auf der

Kommunale
Zentren für
Soziale Aktion
CCAS

Freiwillige und
gesetzliche
soziale Dienste

Grundlage von Daten aus der Sozialbeobachtung des Gebiets¹⁰⁵ besteht. Im Bereich der freiwilligen Leistungen kann der Verwaltungsrat des CCAS beschließen, Personen in besonders prekären Lebenssituationen freiwillige Hilfen, etwa nicht zurückzuzahlende finanzielle Unterstützungsleistungen, zu gewähren (z.B. Soforthilfe, Bezahlung von Rechnungen; E 125; DREES 2020).

Sozial- und Kulturzentren

Maisons des
Habitants

Ein weiteres Beispiel für kommunale integrationsrelevante Angebote, die sich nicht nur, aber auch an Zugewanderte richten und diese faktisch oftmals zur Hauptzielgruppe haben, sind die städtischen Sozialzentren (*Maisons des Habitants*). Diese sind in der Regel über verschiedene Stadtbezirke verteilt, wobei eine Konzentration auf sozial benachteiligte Viertel festzustellen ist. Sie bieten den Anwohnern unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Zugang zur französischen Sprache und Kultur und verfolgen das Ziel, die Nachbarschaft durch kulturelle und sportliche Veranstaltungen sowie sozio-linguistische Workshops für Nicht-Muttersprachler zu bereichern. Die *Maisons des Habitants* können als Element des kommunalen Integrationsmanagements angesehen werden, da Migranten überproportional unter den Klienten vertreten sind und sie durch die Teilnahme an den Veranstaltungen mit der französischen Kultur und Sprache in Berührung kommen (E 121; 125). In Grenoble sind die *Maisons des Habitants* institutionell im Dezernat für soziale und territoriale Entwicklung angesiedelt. In einigen Städten gibt es darüber hinaus Kulturzentren, die auf die Bedürfnisse ausländischer Bürger ausgerichtet sind und die internationalen Beziehungen der Stadt fördern sollen, wie etwa das „Internationale Haus“ in Grenoble (*Maison de l'International*), das dem Dezernat „Offene Stadt“ unterstellt ist. Zwar wurde das Zentrum nicht speziell zur Unterstützung der Flüchtlingsbevölkerung geschaffen und übernimmt keine Verwaltungsaufgaben. Jedoch sollen die dort angebotenen Kulturveranstaltungen den Zusammenhalt innerhalb der Stadt fördern (E 118).

Kommunale Unterstützung von Vereinen

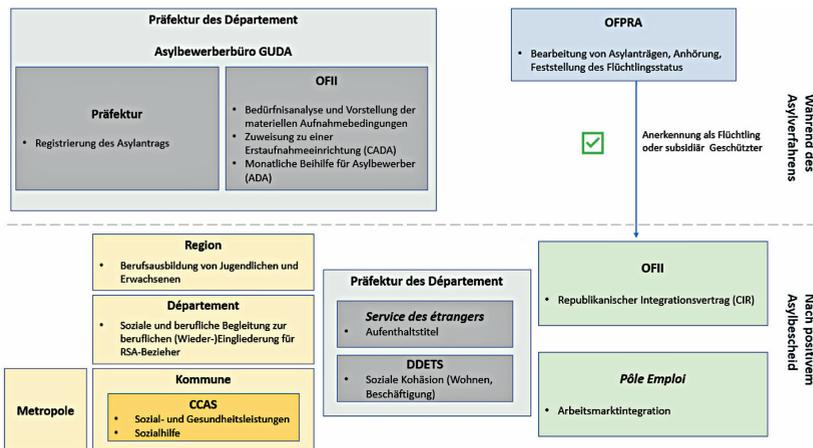
Finanzierung
von Vereinen

Schließlich liegt eine wichtige integrationsbezogene Aufgabe der Kommunen darin, ortsansässige Vereine durch die Gewährung von Zuschüssen oder Bereitstellung kommunaler Infrastruktur zu unterstützen (E 119; OECD

105 Übersetzung d. Verf.; Code de l'action sociale et des familles; Sous-section 1 : Missions. (Articles R123-1 à R123-6); siehe: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGARTI000032752361/#:~:text=L.,d%27observation%20sociale%20du%20territoire.

2018b: 57). Durch diese Förderung können die Städte beispielsweise ihr Sprachkursangebot für diejenigen ausweiten, die von den Angeboten des OFII ausgeschlossen sind oder zusätzliche Förderung benötigen. Darüber hinaus sorgen die Kommunen durch die Finanzierung von Vereinen dafür, dass bestehende und allgemeine Dienstleistungen an die Bedürfnisse dieser Gruppe angepasst werden. Dies geschieht auf unterschiedliche Weise, etwa durch die Übersetzung wichtiger Dokumente oder die Unterstützung von Personen mit geringen Digitalkenntnissen bei der Navigation in Online-Anwendungen (OECD 2018b: 85).

Abbildung 12: Institutionelle Zuständigkeiten bei der Integration von Zugewanderten in Frankreich



Quelle: eigene Darstellung.

4. Verwaltungsverflechtung und Koordination

Das eingangs erwähnte Strukturprinzip eines „mille feuille“, d.h. eines komplexen und mehrstufigen Systems mit zahlreichen administrativen Verflechtungen, überlappenden Zuständigkeiten und daraus erwachsenden vielschichtigen Koordinationsanforderungen, trifft auf die Flüchtlingsintegration in Frankreich par excellence zu. Da die Dezentralisierungsreformen nicht zu einer klareren Abgrenzung von Zuständigkeiten geführt haben, bildete sich auch in diesem Bereich ein dichtes Institutionengeflecht mit

Vielschichtige
Koordinationsanforderungen

vielfältigen Schnittstellen, hohen Transaktionskosten und Reibungsverlusten heraus, das die beteiligten Akteure unterschiedlicher Ebenen und Verwaltungssektoren vor erhebliche Herausforderungen stellt (Leneveler 2021: 43; Verpeaux 2015).

Spannungen
zwischen den
Verwaltungs-
ebenen

Das Zusammenspiel zwischen staatlichen Behörden und lokalen Gebietskörperschaften ist im Integrationsbereich außerdem durch eine hohe Konfliktintensität und ein spannungsgeladenes Verhältnis gekennzeichnet (Scholten 2019: 159), was das französische Modell markant vom (eher technisch-pragmatischen) schwedischen Modell unterscheidet. Hintergrund ist dabei vor allem die nach wie vor dominierende zentralistische Logik bei der Umsetzung integrationsrelevanter Maßnahmen, insbesondere des Integrationsvertrags (CIR), die auf Seiten der kommunalen Akteure zunehmend Kritik provoziert. Unter dem gestiegenen Handlungsdruck wird insbesondere die mangelnde Passfähigkeit und geringe lokale Problemnähe der zentralstaatlich gesteuerten Integrationsinstrumente kritisiert, da diese nicht auf die lokalen Bedürfnisse zugeschnitten seien und den Erfordernissen der lokalen Integrationsarbeit nicht annähernd entsprächen. Daher wurde von Seiten der Kommunen und ihrer Verbände eingefordert, mehr formale Kompetenzen und Handlungsspielräume bei der Umsetzung von Integrationspolitik zu erhalten, was bislang allerdings nicht nennenswert realisiert wurde. Ergebnis der Auseinandersetzungen zwischen den Ebenen ist aber auch eine Intensivierung von Koordination und Kooperation, etwa in Form der territorialen Vertragspolitik (CTAIR), sowie ein wachsendes Engagement der staatlichen Akteure im Bereich des lokalen Fallmanagements, für das neue Förderprogramme aufgelegt wurden (siehe weiter unten).

4.1 Kommunale Koordination

Schwache Insti-
tutionalisierung

Lokales Integrationsmanagement ist unter dieser Denomination als bereichsübergreifende Querschnittsaufgabe in den französischen Kommunen eher schwach institutionalisiert. Zwar gibt es einige neuere Ansätze, um die Koordination von integrationsrelevanten Leistungen und Verwaltungseinheiten zu stärken, zu denen u.a. die „Lokalen Eingliederungs- und Beschäftigungspläne“, die „Soziale Aktion“, und die *Politique de la Ville* zu zählen sind (siehe oben). Jedoch hat dies bislang nicht zu systematisch bündelnden Organisationsänderungen oder zur Etablierung eines eigenen Verwaltungsbereichs für kommunale Integrationsaufgaben geführt. Integrierende Organisationslösungen, etwa in Form von One Stop-Shops zur Bündelung von Dienstleistungen für die migrantische Bevölkerung, haben – soweit ersichtlich – keine nennenswerte Verbreitung in den französischen Kommunen gefunden (E 119; 121). Damit erweist sich das Aufgabenfeld der Integra-

tion auf der kommunalen Ebene als stark fragmentiert und institutionell verstreut, was koordiniertes Handeln in der Kommune erschwert. Dieses Phänomen hat einerseits mit der nach wie dominierenden staatlichen Zuständigkeit, speziell beim Integrationsvertrag (CIR), bei zugleich fehlenden formalen Kompetenzen der Kommunen zu tun. Andererseits hängt dies mit dem beschriebenen universalistischen Grundverständnis zusammen, dem zielgruppenspezifische Konzepte und eine stärker differenzialistische Herangehensweise im Integrationsmanagement zuwiderlaufen.

„Kommunale Delegationen und Missionen“ und Koordinatoren

Dennoch gib es in den Kommunen verschiedene neuere Ansätze, um migrationsbedingte lokale Problemlagen gezielter zu adressieren, womit das vorherrschende universalistische Prinzip teilweise in Frage gestellt wird. So haben einige Städte sog. kommunale „Delegationen“ und „Missionen“ mit Integrationsaufgaben (*délégation/mission municipale*) eingerichtet, die innerhalb eines begrenzten Zeitrahmens auf ein bestimmtes Ziel hinarbeiten (Flamant 2020: 1988ff.). Eine kommunale Delegation ist der administrative Unterbau für eine bestimmte Thematik, die in einer Stadt besonders gefördert werden soll und der sich ein Beigeordneter (*adjoint*) während seines politischen Mandats verschreibt. Da ihre Einrichtung keine pflichtige Aufgabe der Kommunen darstellt, zeugt dies von einem besonderen politischen Interesse für bestimmte Thematiken. In den von Flamant (2020) untersuchten Städten Lyon, Nantes und Strasbourg gab es in den letzten Jahren kommunale Delegationen, die sich der Integration von Zugewanderten verschrieben. In Lyon war es die Delegation „Integration und Bürgerrechte“, in Nantes „Integration und Staatsbürgerschaft“ und in Strasbourg einfach nur „Integration“. In den für dieses Projekt untersuchten Städten weist die Delegation „Inklusive Stadt“ in Villeurbanne den stärksten Bezug zur Integrationsthematik auf.

Im Normalfall steht der Beigeordnete der Delegation vor, wobei es innerhalb der Delegation noch einen Koordinator gibt, der der Verwaltungsleitung regelmäßig Bericht erstattet. Im Fallbeispiel von Villeurbanne gab es zum Zeitpunkt der Untersuchung einen Koordinator für Menschen mit Behinderung, der eng mit den an diesem Thema beteiligten Ämtern und Dienststellen zusammenarbeitet. Die Stelle eines Koordinators für die Integration von Zugewanderten sollte zum Zeitpunkt der Erhebung erst noch geschaffen werden. Dieser soll perspektivisch eine langfristige Dimension von Integration in den Blick nehmen und Maßnahmen konzipieren, die über die Deckung von Grundbedürfnissen hinausgehen und sich verstärkt auf

Freiwilliges
kommunales
Engagement

Koordinatoren

gesellschaftliche Teilhabe und Inklusion, etwa politische Beteiligung von Menschen mit Migrationsbiografie, konzentrieren:

„Früher haben wir uns sehr stark auf die Grundbedürfnisse konzentriert, z.B. auf die Erleichterung des Zugangs zu Wohnraum und Gesundheitsversorgung. Jetzt wollen wir die nächste Stufe erreichen, wie z.B. Integration, Freizeit und ein demokratisches Leben“ (E 119).

Zudem soll der Koordinator künftig dafür sorgen, dass ein ganzheitlicherer und kohärenterer Ansatz für die Integration von Migranten verfolgt wird.

Verstetigung
und Handlungs-
fähigkeit

Aufgrund der organisatorischen Ansiedlung bei der Verwaltungsspitze (*directeur général*) besitzen die „kommunalen Delegationen“ ein gewisses politisches und institutionelles Gewicht und werden zugleich dem Querschnittscharakter ihrer Aufgabenstellung gerecht. Allerdings hängt die politische Schlagkraft auch von der Stellung des ihr vorstehenden Beigeordneten ab, wie Flamant (2020) gezeigt hat. So profitierten die Beigeordneten in den von ihr untersuchten Städten von keiner starken Unterstützung durch ihre politische Partei, da sie entweder einer Minderheitspartei oder überhaupt keiner politischen Partei angehörten. Auch sind die „Delegationen“ aufgrund ihres zeitlich befristeten Rahmens und der geringen Finanz- und Personalausstattung in ihrer (längerfristigen) Wirksamkeit eher begrenzt, so dass geschaffene Strukturen kaum verstetigt werden können (E 119).

Dies trifft noch ausgeprägter auf die sog. „Missionen“ (*mission municipale*) zu, die eine ähnliche Zielrichtung verfolgen, aber im Unterschied zu den Delegationen eine rein symbolische Funktion haben und i.d.R. nicht über einen eigenen Verwaltungsunterbau verfügen. Dadurch mangelt es ihnen häufig an Ressourcen und interner Durchsetzungskraft (E 119; 132; 138). In Villeurbanne gibt es aktuell eine solche „kommunale Mission“, die sich dem „Kampf gegen Ungleichheiten und Diskriminierung“ verschrieben hat. Ziel ist es, diese Thematik unter den gewählten kommunalen Vertretern noch stärker ins Bewusstsein zu rücken.

Chef de projet
développement
territorial

Darüber hinaus kommt den „Projektleitern für territoriale Entwicklung“ (*Chef de projet développement territorial*) eine wichtige integrationsrelevante Koordinationsfunktion in der Kommune zu. Sie verantworten die strategische Ausrichtung der Gebietskörperschaft und beleben unter Einbeziehung aller relevanten Verwaltungsstellen und mit einem Team von Entwicklungsbeauftragten u.a. das ehrenamtliche Engagement und schließen Verträge für Projekte ab, die auch im Interesse von Zugewanderten sind. Auch zählen zum Aufgabenportfolio die Bekämpfung von Diskriminierung und sozialer Ungleichheit, womit ebenso Kernbereiche der lokalen Integrationsaktivität angesprochen sind.

Interkommunale Zusammenarbeit und Städtenetzwerke

Die interkommunale Zusammenarbeit bildet einen zentralen Eckpfeiler des lokalen Integrationsmanagements in Frankreich. Wie erwähnt, hat sich hier vor allem der interkommunale Zusammenschluss der Metropole zu einem Schlüsselakteur entwickelt, der im Zusammenspiel zwischen Gebietskörperschaften und staatlichen Akteuren (Präfektur) wichtige koordinierende Aufgaben übernimmt. Hierzu gehört u.a. die Umsetzung des integrationsbezogenen Territorialvertrags (CTAIR), der *Politique de la Ville* und der lokalen Eingliederungs- und Beschäftigungspläne (PLIE). Damit kommt den französischen Metropolen, auch wenn sie „nur“ interkommunale Verbände und keine vollwertigen Kommunen sind, im lokalen Integrationsmanagement sowohl bei der horizontalen Koordination (zwischen den Mitgliedskommunen) als auch bei der vertikalen Koordination (zwischen kommunaler Ebene und Staatsverwaltung) von Maßnahmen eine entscheidende Rolle zu. Um dies an einem Beispiel zu veranschaulichen: Bei den Territorialverträgen (CTAIR) übernehmen die Metropolen eine entscheidende koordinierende Funktion zwischen den Kommunen und der Präfektur, aber auch zwischen dem öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Sektor, indem sie beispielsweise Kontakte zwischen Flüchtlingen und ortsansässigen Unternehmen oder NGOs herstellen (E 123).

CTAIR, Politique de la Ville und PLIE

Des Weiteren haben sich während der „Flüchtlingskrise“ 2015/16 zahlreiche Kommunen zu Städtenetzwerken zusammengeschlossen, von denen der Verband ANVITA (*Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants*) im Integrationsbereich der wichtigste ist und dessen Gründung auch als Ausdruck eines wachsenden Selbstbewusstseins der französischen Städte in der Integrationspolitik anzusehen ist. ANVITA bietet den Kommunen durch Handreichungen und Beispiele für bewährte Praktiken eine Orientierungshilfe bei der Umsetzung der Integrationspolitik. Ein weiteres Ziel besteht darin, durch den Zusammenschluss den Druck auf die Zentralregierung zu erhöhen, um in der integrationsbezogenen Politikgestaltung mehr Mitspracherecht bei nationalen Entscheidungsprozesse zu erhalten. Auch möchten die beteiligten Städte sicherstellen, dass die zentralstaatliche Ebene ihrer Verantwortung in der Integrationspolitik gerecht wird und beispielsweise für ausreichend Unterbringungsplätze für Asylsuchende sorgt. Hierzu werden gemeinsame Erklärungen verfasst und, häufig in Zusammenarbeit mit lokalen Zivilgesellschaftsorganisationen, Veranstaltungen organisiert (France terre d'asile 2018).

Wachsendes Selbstbewusstsein der französischen Städte

Praxisbeispiel 24: Nationaler Verband der Willkommensstädte (ANVITA)

Das Städtenetzwerk ANVITA wurde 2018 gegründet und dient als Ort für die Bündelung und den Austausch bewährter Praktiken zwischen Städten und Metropolen, die sich auf nationaler und lokaler Ebene für eine verbesserte Aufnahme und Integration von zugewanderten Menschen einsetzen. Heute (Stand August 2022) zählen ANVITA 71 Städte und 43 gewählte Lokalpolitiker zu seinen Mitgliedern.

Der Verband sieht seine Aufgabe einerseits darin, den Mitgliedern einen geschützten Raum zum Erfahrungsaustausch zu bieten, verfolgt durch seine Appelle an die Zentralregierung aber auch eine politische Mission. So fordert der Verband die Regierung in Paris dazu auf, ihrer Verantwortung gerecht zu werden und politische Maßnahmen einzuführen, um die Chancengleichheit für Migranten zu erhöhen und ethnische Diskriminierung zu beseitigen. Darüber hinaus setzt sich der Verband dafür ein, die kommunale Rolle in der der Integration aufzuwerten und stärker in die Politikgestaltung und -umsetzung einzubeziehen.

ANVITA spricht sich für eine „bedingungslose Aufnahme von Migranten“ aus. Dies bedeutet, dass Personen in prekären Lebenssituation unabhängig von ihrem Rechtsstatus Unterstützung erfahren sollten. Auch Menschen ohne Aufenthaltsrecht sollten aus ihrer Sicht die Teilhabe am kommunalen Leben ermöglicht werden (E 132).

Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen

Besondere
Nähe zur
migrantischen
Bevölkerung

Die Motive für eine Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen sind auf Seiten der Kommune mannigfaltig, wobei die Form der Zusammenarbeit in hohem Maße kontext- und akteursabhängig ist. Dabei ist auch hier das Prinzip handlungsleitend, dass Maßnahmen und Hilfeleistungen sich nicht ausdrücklich und exklusiv an die migrantische Bevölkerung, sondern an alle in einer Kommune lebenden Personen richten (E 119; 125). Gegenstände der Kooperation zwischen Städten und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen im Bereich der lokalen Integrationsarbeit können u.a. die Themen der Obdachlosigkeit, Antidiskriminierung, Sicherheit oder Familienunterstützung sein, wobei sich die Schwerpunkte auch nach der kommunalpolitischen *Couleur* unterscheiden (siehe weiter unten). Zudem werden zivilgesellschaftliche Organisationen oftmals finanziell subventioniert und in manchen Städten aufgrund ihrer Expertise direkt in die politische Entscheidungsfindung mit einbezogen, um dadurch die besondere Nähe zur migrantischen Bevölkerung sicherzustellen und beispielsweise bestimmte integrationsrelevante Themen, wie z.B. Antidiskriminierung und soziale Ungleichheit, auf kommunaler Ebene zielgerichteter anzugehen.

CCAS

Kooperationen zwischen Zivilgesellschaft und Stadtverwaltung bestehen speziell auch im Bereich der „Sozialen Aktion“, die federführend im kommunalen Zentrum für Soziale Aktion (*Centre Communal d'Action Sociale* – CCAS) umgesetzt wird. So gab es in Grenoble eine enge Zusammenarbeit zwischen dem CCAS und dem Verein, der obdachlose Familien unterstützt. Die Ehrenamtlichen konnten im Zusammenspiel mit dem

CCAS u.a. erwirken, dass die von obdachlosen Familien bewohnten leerstehenden Gebäude in der Stadt nicht umgehend geräumt wurden. Darüber hinaus hat das CCAS wiederholt seinen finanziellen Spielraum genutzt und Unterstützungsleistungen für Personen in besonders prekären Lebenslagen gewährt, die über den Verein ausbezahlt werden (E 125).

Auch die Zusammenarbeit zwischen den Vereinen ist sehr unterschiedlich ausgestaltet. Gerade in Gebieten, in denen die Vereinslandschaft zwar aktiv, jedoch fragmentiert ist, lassen sich Netzwerkstrukturen in Form von Dachverbänden feststellen, wie z.B. das Kollektiv „Migrants en Isère“ im Département Isère, in dem auch die Alpenstadt Grenoble liegt. Diese helfen, die Integrationsaktivitäten besser aufeinander abzustimmen und erhöhen die Handlungsfähigkeit, zum Beispiel im Umgang mit staatlichen Behörden. Auch wenn diese Dachverbände keine Rechtspersönlichkeit besitzen, hilft den Vereinen der regelmäßige Informationsaustausch. Zudem bieten sie ein Forum für regelmäßige Diskussionsrunden zwischen Bürgern, Ehrenamtlichen und Kommunalvertretern (E 133; 136). Während kleinere Vereine die Notwendigkeit der Zusammenarbeit erkannt haben, ist das Verhältnis zwischen großen nationalen und kleinen lokalen Verbänden oftmals von einem ausgeprägten Misstrauen geprägt. In manchen Gebieten dominieren nationale Vereine die Integrationstätigkeit, da sie aufgrund ihrer Finanz- und Personalausstattung eher in der Lage sind, finanzielle Mittel einzuwerben. In den Interviews kam zum Ausdruck, dass bei den kleineren Vereinen daher manchmal der Eindruck entsteht, sie würden ins Abseits gedrängt, gerade wenn sie bei Projektausschreibungen mit großen Vereinen um staatliche Mittel konkurrieren. Da das französische Integrationsmodell stark auf die Mitarbeit von Vereinen angewiesen ist, sei es ratsam, die Bemühungen um eine bessere Koordination ihrer sich zum Teil ergänzenden Maßnahmen voranzutreiben und Misstrauen zwischen den Vereinen abzubauen (E 136).

Zusammenarbeit
zwischen den
Vereinen

4.2 *Verflechtung und Koordination im Mehrebenensystem*

Angesichts des Umstandes, dass die integrationsbezogenen Kompetenzen zwar weiterhin schwerpunktartig bei (unterschiedlichen Behörden) der Staatsverwaltung liegen, die Gebietskörperschaften aber auch zunehmend entsprechende Aufgaben wahrnehmen, ist die Zusammenarbeit der Ebenen eine Grundvoraussetzung für lokales Integrationsmanagement. Zugleich stellt sie aber für Akteure eine erhebliche Herausforderung dar, mit der man im Integrationsbereich auf unterschiedliche Weise reagiert hat.

Organisatorische Bündelungen in der Staatsverwaltung

Präfektur Institutioneller Dreh- und Angelpunkt von organisatorischer Bündelung im Integrationsbereich ist auf Seiten der Staatsverwaltung die Präfektur, deren Funktion darin besteht, die (horizontale) Koordination zwischen unterschiedlichen staatlichen Verwaltungsbehörden im Territorium sowie die (vertikale) Koordination zwischen der staatlichen und der gebietskörperschaftlichen Ebene zu stärken. In den Präfekturen kam es in den vergangenen Jahren zu mehreren Bündelungsreformen, die beteiligte Behörden des Integrationsmanagements betrafen und die zugleich eine stärker adressatenorientierte Leistungserbringung gewährleisten sollten. Zu diesen sind zum einen die Schaffung des GUDA-Büros durch Zusammenführung von Präfektur- und OFII-Teilbereichen im Jahr 2016 zu zählen. Zum anderen ist hier die Zusammenlegung der DIRECCTE und DDCS zur DDETS¹⁰⁶ zu nennen, die ebenfalls in der Präfektur des Départements angesiedelt ist. Die Gründung der DDETS, welcher vielfältige Aufgaben im Bereich der beruflichen Integration, Gesundheit sowie bei der Koordination von *Politique de la Ville* obliegen, erfolgte explizit in der Absicht, dadurch den Querschnittscharakter der Integrationsverwaltung zu stärken und die Koordination zwischen beteiligten Verwaltungseinheiten zu erleichtern (Préfet de la Loire-Atlantique 2022).

Koordinationsinstrumente Um die koordinierende Funktion der Präfekturen zu stärken, wurden im Rahmen der nationalen Integrationsstrategie gleich mehrere Schritte unternommen. Zunächst wurden regionale und departementale Lenkungsausschüsse für die Asyl- und Integrationspolitik unter der Leitung der Präfekten eingerichtet. An diesen Ausschüssen, die vor allem im Bereich der Unterbringung tätig sind, sind u.a. die Direktionen von OFII, die Ausländerbehörden der Präfekturen, die lokalen Asylbewerberbüros GUDA und die Polizeidienste beteiligt. Zweitens können die Präfekten nun regionale und departementale Koordinatoren für die Asyl- und Flüchtlingspolitik ernennen. Drittens wurden in vielen Präfekturen inzwischen Arbeitsgruppen mit Flüchtlingen eingerichtet, um Probleme auf der lokalen Ebene besser zu erkennen und so langfristig den Bedürfnissen von Zugewanderten gerecht zu werden (Bonnotte/Sénimon 2021: 165; DGEF 2019).

DIAIR Auf zentralstaatlicher Ebene ist ferner die Einrichtung der Interministeriellen Delegation für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (*Délégation Interministérielle à l'Accueil et à l'Intégration des Réfugiés*

106 DIRECCTE = Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi; DDCS = Direction Départementale de la Cohésion Sociale; DDETS = Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités.

– *DIAIR*) im Jahre 2018 zu erwähnen, die im Zuge der Neuorientierung in der französischen Integrationspolitik installiert wurde und die ressortübergreifend die Themen der Aufnahme und Integration von Geflüchteten adressiert. Der *DIAIR* kommt neben der ressortübergreifenden sektoralen Bündelung vor allem auch eine koordinierende Rolle im Mehrebenensystem zu, da sie im Integrationsbereich für die Initiierung und Steuerung der territorialen Vertragspolitik (*CTAIR*) mit den lokalen Gebietskörperschaften zuständig ist (siehe unten).

Vertragspolitik als Koordinationsinstrument

Ein charakteristisches Instrument der Koordination im Mehrebenensystem bildet die Vertragspolitik oder Kontraktsteuerung. Damit sind Verträge zwischen der nationalen und lokalen Ebene gemeint (Gaudin 2004), die sich im Gegensatz zur Mischverwaltung (*co-gestion*) und anderen Koordinationsmechanismen auf einen begrenzten Zeitrahmen der Zusammenarbeit beziehen. Zunächst war die Vertragspolitik eine Antwort der Zentralregierung auf Koordinationsprobleme, die sich aus der Dezentralisierung Anfang der 1980er Jahre ergaben. So gab es Defizite bei der Abstimmung im Hinblick auf die neu definierten Kompetenzbereiche und Verantwortlichkeiten, die Staatsbehörden und Gebietskörperschaften nunmehr, wenngleich nicht trennscharf, zugewiesen waren (Gaudin 2004: 216). Die Verträge sind darauf gerichtet, die ebenenübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern und sicherstellen, dass die Politikumsetzung auf nationaler und lokaler Ebene kohärent erfolgt, um dadurch die zentralstaatlich definierten, nationalen Entwicklungsziele zu erreichen (OECD 2022: 9). Vor Vertragsabschluss werden zwischen der Zentralregierung, in der Regel vertreten durch die Präfekturen, und den Gebietskörperschaften Gespräche über die angestrebten Ziele und die zur Verfügung stehenden Mittel geführt. Sind diese Gespräche abgeschlossen, verpflichten sich beide Seiten gegenseitig zur Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen, die gewöhnlich für eine Dauer von zwei bis fünf Jahren ausgelegt sind (Gaudin 2004: 218).

Während Kontraktualisierung als Koordinationsinstrument in vielen Politikbereichen, wie der *Politique de la Ville*, schon seit Jahrzehnten Anwendung findet, kam es im Bereich des Integrationsmanagements erst nach der „Flüchtlingskrise“ zur Einführung von öffentlichen Verträgen (Lenevler 2021: 46). So wurden nach dem Inkrafttreten der Nationalen Integrationsstrategie von 2018 erstmals auf freiwilliger Basis territoriale Verträge (*CTAIR*) zwischen der *DIAIR*, *DIHAL* (*Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement* – Interministerielle Delegation für die Unterbringung und den Zugang zu Wohnraum) und größeren Städten

Gemeinsame
Zielverein-
barung

Territorial-
verträge *CTAIR*

bzw. Metropolen abgeschlossen. Die territorialen Verträge CTAIR beziehen sich explizit auf kommunale Integrationsmaßnahmen, wie Verbesserung der Gesundheitsversorgung, Wohnraumbereitstellung, des Sprachunterrichts und der Arbeitsmarktintegration, zu denen sich die vertragsunterzeichnenden Kommunen bzw. deren Verbände verpflichten, wofür sie im Gegenzug staatliche Zuweisungen erhalten. Im Regelfall wird die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen an zivilgesellschaftliche Organisationen delegiert, wohingegen sich die beteiligten öffentlichen Institutionen auf die Gesamtcoordination beschränken (E 123; 126; 132).

Seit der Einführung des CTAIR ist es zu einem verstärkten Austausch zwischen den zuständigen staatlichen Behörden und den Gebietskörperschaften im Hinblick auf Fragen der Aufnahme und Integration von Zugewanderten gekommen (E 138). Auch auf der lokalen Ebene hat die Kontraktualisierung mit dem Staat dazu beigetragen, bestehende Verwaltungssilos zu überwinden oder zumindest deren negativen Folgen abzumildern, da die lokale Bedarfsanalyse auch den Dialog zwischen den kommunalen Akteuren angeregt hat. So waren die Vorbereitung und Umsetzung des CTAIR in den Stadt- bzw. Metropolenverwaltungen vielfach Anlass dazu, verschiedene Aktivitäten mit Integrationsbezug zu formalisieren, organisatorisch zu optimieren und wirkungsvoller zu institutionalisieren. Insbesondere wurde mit der Einführung des CTAIR ein Impuls gesetzt, um unterschiedliche integrationsbezogene Teilaufgaben, wie *Politique de la Ville*, Wohnungen und berufliche Eingliederung, die auf kommunaler Ebene eher unverbunden institutionalisiert waren, stärker zusammenzuführen und kohärenter zu organisieren. Auch gelang es einigen Metropolen wie Grenoble-Alpes im Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen, wie etwa RISING (Refugees Inclusion and employment INtegrated program), diese verschiedenen Bereiche enger miteinander zu verzahnen (E 126; siehe weiter unten).

Im Jahr 2021 wurde das Instrument der Territorialverträge (CTAIR) reformiert und insbesondere geregelt, dass es nicht mehr exklusiv Geflüchteten (*réfugiés*) vorbehalten sein sollte, sondern auf alle Zugewanderten, die sich aus beruflichen oder familiären Gründen langfristig in Frankreich aufhalten, ausgeweitet wird (*primo arrivants*). Zudem wurde festgelegt, dass der Vertragsabschluss nicht mehr nur zwischen der Präfektur und größeren Städten bzw. Metropolen erfolgen sollte, sondern auch Klein- und Mittelstädte hierzu ermuntert werden sollten.

Optimierung von Zuständigkeitswechseln

Zwischenbehördliche Koordinationsfragen stellen sich vor allem bei Zuständigkeitswechseln nach bestimmten Phasen des Integrationsprozesses. Zum einen erfolgt ein Zuständigkeits- und Rechtskreiswechsel nach Zuerkennung eines Schutzstatus, da ab diesem Zeitpunkt die Kompetenz für die Leistungsgewährung von OFII/Agentur für Dienstleistungen und Zahlungen, die die monatliche Beihilfe für Asylbewerber (ADA) verwalten bzw. auszahlen, auf die lokalen Gebietskörperschaften (Départements und Kommunen) übergeht, die für die allgemeinen sozialen Leistungen zuständig sind. Dabei sind die Départements für die Verwaltung und Finanzierung der Mindestsicherung (RSA) zuständig, die bei der Familienkasse (CAF) beantragt werden können. Die Kommunalen Zentren für Soziale Aktion (CCAS) sind hingegen für niederschwellige und nicht rückzahlbare Sozialleistungen zuständig. Zum anderen gibt es einen Zuständigkeitswechsel nach Beendigung des einjährigen Integrationsprogramms (CIR) von der französischen Behörde für Einwanderung und Integration (OFII) zur französischen Arbeitsagentur (*Pôle Emploi*), die Maßnahmen der beruflichen Wiedereingliederung und Arbeitsmarktberatung anbietet. Diese verschiedenen Übergänge nach Zuerkennung des Schutzstatus bzw. nach Abschluss des CIR führen oftmals zu Reibungsverlusten und Abstimmungsproblemen. So kommt es beim Übergang der Zuständigkeit von OFII zu *Pôle Emploi* oftmals zu langen Wartezeiten bezüglich der Leistungsgewährung und des Beratungsangebots, was viele Geflüchtete dann dazu veranlasst, auf eigene Faust eine meist niedrigqualifiziertere Arbeitsstelle zu suchen, ohne dass ihnen hierfür feste Ansprechpersonen oder sonstige fachliche Unterstützung in der Arbeitsverwaltung zur Verfügung stehen.

Rechtskreis-
wechsel und
Leistungs-
gewährung

Vor diesem Hintergrund wurde zwischen der französischen Behörde für Einwanderung und Integration (OFII) und der Arbeitsverwaltung, die beide über ein ausgedehntes Netz von Außenstellen verfügen, in den vergangenen Jahren die Zusammenarbeit intensiviert, um den bürokratischen Aufwand beim Wechsel der (Haupt-)Verantwortlichkeit zu verringern und den Geflüchteten einen möglichst nahtlosen Übergang zu ermöglichen. Unter anderem wurde der Datenaustausch massiv ausgebaut, um die Arbeitsagentur mit den nötigen Informationen zu versorgen und so einen besseren Übergang zur regulären Arbeitsmarktberatung zu ermöglichen (E 129). Darüber hinaus haben die nationale Regierung, OFII und *Pôle Emploi* 2016 ein Partnerschaftsabkommen (*Accord Cadre National*) abgeschlossen, das u.a. darauf abzielt, den Austausch von Fachwissen zwischen den beiden Institutionen zu erleichtern. So wurden beispielsweise gemeinsame Austauschtreffen organisiert, eine gemeinsame Datenbank aufgebaut (Bar-

Partnerschaftsab-
kommen OFII –
Pôle Emploi

rot/Dupont 2020: 56) und ein Integrationsausschusses unter dem Vorsitz der Regionalpräfektur errichtet, dem Vertreter von OFII, der Arbeitsagentur und der Nationalen Agentur für Erwachsenenbildung (*Agence Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes – AFPA*) angehören (E 129).

5. Migrationsberatung

Vielgestaltige
Angebots-
landschaft

Migrationsberatung erfolgt in Frankreich sowohl durch staatliche Einrichtungen (OFII und Arbeitsagentur) als auch durch Kommunen und Metro-
polen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen. Das vor allem von kommunalen Akteuren als unzureichend angesehene Standardangebot der Migrationsberatung im Rahmen des staatlichen Integrationsprogramms (CIR) wird inzwischen durch vielfältige flankierende (kommunale und zivilgesellschaftliche) Angebote ergänzt, die auch eine bereitere Zielgruppe adressieren. Diese Angebote werden in der Regel durch staatliche Förderprogramme – meist zeitlich befristet – finanziert. In diesem Kontext kommt wiederum dem Steuerungsinstrument der Vertragspolitik (CTAIR) eine wichtige Rolle bei der Koordination und Finanzierung der entsprechenden Maßnahmen zu. Außerdem wurden in jüngerer Zeit neue staatliche Förderprogramme eingeführt, die sich auf Fallmanagementansätze stützen und speziell im Bereich der Arbeitsmarktförderung eine verstärkte staatliche Aktivität in dieser Richtung erkennen lassen. Im Ergebnis ist eine vielgestaltige Angebotslandschaft entstanden, die verschiedene Verwaltungsebenen umfasst und die nach Reichweite und Qualität erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen aufweist, was auch mit der unterschiedlichen Handlungsstärke von Kommunen und der Präsenz zivilgesellschaftlicher Organisationen zusammenhängt. Insgesamt gibt es in Frankreich jedoch kein flächendeckendes Angebot von Fallmanagement, sondern ein je nach Region und Kommune spezifisches Angebotsprofil der lokalen Migrationsberatung, das aufgrund der Befristungsregeln in der Förderpolitik nicht auf Dauer gestellt ist.

Beratung durch die französische Behörde für Einwanderung und Integration OFII und Pôle Emploi

Beratung
im Rahmen
des CIR

Für Asylbewerber sind die Sozialarbeiter in den staatlichen Erstaufnahmeeinrichtungen eine niederschwellige Anlaufstelle. Deren Tätigkeitsprofil beschränkt sich jedoch i.d.R. auf Hilfestellungen beim Asylantrag oder bei Behördengängen (E 123). Unterzeichnenden des republikanischen Integrationsvertrags (CIR), also Personen mit internationalem Schutzstatus,

steht während der einjährigen Vertragsdauer eine Betreuung durch OFII zu. Diese sieht eine „maßgeschneiderte Beratung für den Zugang zu Arbeit und Wohnraum“ vor¹⁰⁷. Allerdings zeigt die Realität, dass es nur zwei Beratungstermine gibt, nämlich an dem Tag, an dem die Geflüchteten bei der nächstgelegenen OFII-Direktion vorstellig werden, um den CIR zu unterzeichnen und etwa drei Monate nach Absolvierung aller Programmbausteine in einem Abschlussgespräch. Beim Ersttermin werden die Teilnehmenden einem Sprachtest unterzogen und zu ihrer Lebenssituation befragt. Kristallisieren sich in diesem Gespräch bereits klare Berufsvorstellungen oder besondere Bedürfnisse heraus, können die OFII-Mitarbeiter die Person an eine Partnerorganisation, d.h. die staatliche Arbeitsverwaltung oder zivilgesellschaftliche Organisationen verweisen. Im Abschlussgespräch werden die Fortschritte und weiter bestehenden Bedürfnisse der Teilnehmenden bewertet und dokumentiert. Da sich die wenigsten Teilnehmenden bereits nach einem Jahr in einem bezahlten Arbeitsverhältnis befinden, werden diese im Normalfall an die französische Arbeitsagentur verwiesen, die den eingeschlagenen Berufsweg fortführen soll. Obwohl die Mitarbeitenden von OFII darin geschult sind, die Lebenssituation ihres Gegenübers einzuschätzen und besondere Bedarfe zu ermitteln, bleibt in den beiden 20- bis 60-minütigen Gesprächen kaum Zeit für eine eingehende Beratung und passgenaue Maßnahmen (E 128; 129).

Was die berufsbezogene Beratung durch *Pôle Emploi* angeht, so verfügt die staatliche Agentur – dem universellen Ansatz folgend – nicht über spezielle Berater für die migrantische Zielgruppe. Angesichts der besonderen Bedürfnisse plädieren die Abgeordneten Barrot und Dupont (2020: 68) in ihrem Bericht an die französische Nationalversammlung dafür, das Angebot von *Pôle Emploi* anzupassen und Berater für Flüchtlinge nach dem Vorbild des Justizsystems einzuführen. Seit 30 Jahren arbeiten die Gefängnisverwaltung in Frankreich eng mit *Pôle Emploi* bei der Vorbereitung und Begleitung der Rückkehr von Gefangenen an den Arbeitsplatz zusammen.

Keine migrationspezifische Beratung

Beratung durch kommunale Einrichtungen

Viele Akteure aus der Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft halten die Bemühungen von OFII für unzureichend, um Geflüchteten den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dabei wird insbesondere der starke

Schließen der Beratungslücke

107 Übersetzung d. Verf.; CESEDA; Chapitre Ier : Information et accès aux droits (Artikel L751-1) [Kapitel I: Information und Zugang zu Rechten (Artikel L751-1)]; Fassung in Kraft vom 01. Juli 2016 bis 01. Mai 2021; aufgehoben; siehe: Article L751-1 – Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – Légifrance (legifrance.gouv.fr).

Fokus des CIR auf die kulturelle Dimension von Integration bei gleichzeitiger Vernachlässigung beruflicher Eingliederungsmaßnahmen kritisiert (E 136; 137; Safi 2014: 12), worin eine geradezu spiegelbildliche Ausrichtung zum schwedischen (dominant arbeitsmarktorientierten) Ansatz zu erkennen ist. Erschwerend kommt hinzu, dass die staatlichen Beratungsdienste nur Personen mit internationalem Schutzstatus adressieren. Vor dem Hintergrund, dass etwa 40 Prozent der Personen im laufenden Asylverfahren nicht in einer staatlichen Unterkunft untergebracht sind und somit keinen Zugang zur dortigen Sozialarbeit besitzen, sind die Kommunen zunehmend darum bemüht, diese Lücken zu schließen und vor allem vulnerablen Personengruppen einen besseren Zugang zu ihren allgemeinen Beratungsdiensten zu gewährleisten.

Kombination
verschiedener
Förderprogramme

Zusätzliche Beratungsangebote werden in den Kommunen und Metropolen auch gezielt für den Bereich der Arbeitsmarktintegration, für den formal die französische Arbeitsagentur zuständig ist, angeboten. Bemerkenswert ist hier, dass die Finanzierung der eigenen kommunalen Begleitprogramme durch das Poolen von Fördergeldern unterschiedlicher staatlicher Stellen bewerkstelligt wird, was aber einen entsprechenden Akquiseaufwand und Ressourcenmobilisierung in den Kommunen voraussetzt, die nicht alle tragen können und wollen. Dabei wird die Grundfinanzierung über den Territorialvertrag (CTAIR) sichergestellt und durch zusätzliche Quellen ergänzt. Im Falle des Programms RISING kombiniert beispielsweise die Metropole Grenoble-Alpes die Basisfinanzierung aus dem CTAIR mit einer Förderung des Arbeitsministeriums im Rahmen des Investitionsplans für Kompetenzen (*Plan d'Investissement dans les Compétences – PIC*). Die Kombination zweier Förderquellen ermöglichte es der Metropole, ein holistisches Programm zur lokalen Arbeitsmarktintegration auf die Beine zu stellen, das in Frankreich seinesgleichen sucht (E 126). Allerdings bleibt die finanzielle und organisatorische Abhängigkeit von (unterschiedlichen Ressorts) der Staatsverwaltung bestehen, so dass die Kommunen kaum aus eigener Kraft heraus entsprechende Aktivitäten auf den Weg bringen können.

Praxisbeispiel 25: Refugees Inclusion and employment INtegrated program (RISING)

RISING hat eine Laufzeit von 12 bis 36 Monaten und wird in den 49 Kommunen der Metropole Grenoble-Alpes angeboten. Das Programm richtet sich neben Personen mit internationalem Schutzstatus auch an Asylbewerber, die seit mindestens sechs Monaten eine Aufenthaltsgestattung besitzen. Auch richtet das Programm ein besonderes Augenmerk auf Jugendliche und Akademiker, die in ihrem Heimatland ein Studium begonnen oder sogar abgeschlossen haben. Nicht zuletzt werden auch Menschen mit geringer oder gar ohne Schulbildung und obdachlose Flüchtlinge gezielt gefördert.

Während die Gesamtkoordination von RISING der Metropole obliegt, sind Partnerorganisationen mit der Umsetzung der einzelnen Programmbausteine betraut. Bei der Konzipierung des Programms wurde Wert darauf gelegt, Akteure aus der Arbeitsverwaltung (*Pôle Emploi, Mission Locale* und Nationale Agentur für Erwachsenenbildung AFPA) sowie aus den Ersteinrichtungen an einen Tisch zu bringen und gemeinsam einen Situationsbericht zu erstellen. So wurde für die Metropolverwaltung ersichtlich, welche Angebote das Portfolio sinnvoll ergänzen konnten.

Kommt das RISING-Programm für eine Person infrage, werden zunächst ihre sprachlichen Kenntnisse und ihr beruflicher Hintergrund ermittelt, wobei die berufliche Diagnose von AFPA durchgeführt wird. Darauf aufbauend wird ein Profil mit den Wünschen der Person erstellt und eine Kette von passgenauen Maßnahmen initiiert, z.B. angefangen von einem Berufssprachkurs, über einen Praktikumsplatz in der gewünschten Branche usw. (E 126).

Trotz des großen Lernpotenzials von RISING sollte erwähnt werden, dass projektbasierte Programme immer eine begrenzte Laufzeit haben. RISING hat zunächst eine Laufzeit von zwei Jahren (2020–2022). Auch die angestrebte Zahl von 1200 Teilnehmenden über drei Jahre erscheint angesichts der 49 innerhalb der Metropole beteiligten Kommunen vergleichsweise gering.

Neben spezifischen und ggf. zeitlich befristeten Beratungsangeboten kann sich die migrantische Bevölkerung an die allgemeinen Beratungsdienste der Kommunalen Zentren für Soziale Aktion (CCAS) wenden, deren Sozialarbeiter Personen oder Familien in besonders prekären Situationen Hilfestellung bieten. Dabei wird die Lebenssituation der Betroffenen analysiert und Unterstützung in unterschiedlichen Lebenslagen gegeben, z.B. Beantragung finanzieller Leistungen durch das CCAS oder das Département. Bemerkenswert ist, dass einige Kommunen in dieser Angelegenheit über ihre formale Zuständigkeit hinausgehen und auch Menschen unterstützen, die keine Aufenthaltsgestattung besitzen. Hinsichtlich der Beratungsdienste und -intensität sind jedoch deutliche interkommunale Varianzen zu verzeichnen, die auf Unterschiede im kommunalen Haushalt und im Umgang mit Ermessensspielräumen zurückzuführen sind.

Praxisbeispiel 26: Karawane der Rechte (Caravane de Droits)

In einigen Städten verfolgt das CCAS innovative Ansätze, um die Einwohner zu erreichen. Eine dieser Innovationen ist die „Karawane der Rechte“, die einmal pro Woche durch die Stadt zieht und die Menschen auf der Straße, viele von ihnen Migranten, über ihre Rechte und Unterstützungsmöglichkeiten informiert. Auf diese Weise sollen auch Menschen angesprochen werden, die den Kontakt mit staatlichen und kommunalen Behörden scheuen.

„Es handelt sich um einen Wagen, der in Grenoble unterwegs ist, der einen Tag pro Woche in den Stadtvierteln steht und der sehr offen für Menschen ist, die entweder kommen und sich informieren oder uns von einer komplexen Situation des Zugangs zu Rechten erzählen oder ein offenes Ohr oder Beratung oder Unterstützung suchen“ (E 124).

Maison des
Habitants

Migranten können sich für Beratungsdienste auch niederschwellig an das nächstgelegene Sozialzentrum (*Maisons des Habitants*) wenden. Neben soziokulturellen Aktivitäten bieten diese auch Unterstützung bei bürokratischen Angelegenheiten, z.B. bei der Antragsstellung, im Schulbereich, bei der Sprachförderung und Jobsuche (E 123).

Republikanisches
Patenprogramm

Beratenden und unterstützenden Charakter hat auch das kommunale „Patenprogramm“ (*Parrainage républicain*), das von den Kommunen finanziert und koordiniert und von Ehrenamtlichen umgesetzt wird. In diesem Programm werden Ortsansässige mit geflüchteten Personen zusammengebracht, um diese bei der Bewältigung alltäglicher und administrativer Aufgaben zu unterstützen, aber auch zum kulturellen Austausch beizutragen. Die Patenschaft wird durch eine Zeremonie formalisiert, die gewöhnlich im Rathaus stattfindet. Auch wenn die Kommunen nicht verpflichtet sind, ein solches Programm anzubieten, erfreut es sich zunehmender Beliebtheit (E 118).

Landesweite Integrationsprogramme

Staatliches
Programm AGIR

Neben den Kommunen verstärkte auch die Staatsverwaltung ihre Bemühungen, das bis dato magere Beratungsangebot auszubauen und mittels eigener Fallmanagementprogramme die regional und lokal stark variierenden Integrationsbemühungen besser aneinander anzugleichen (E 127). Vor diesem Hintergrund wurde im Jahre 2022 durch die Zentralregierung das landesweite Begleitprogramm AGIR (*Accompagnement Globale et Individualisé des Réfugiés*) eingeführt, das sich vor allem auf die besonders problembehafteten Bereiche Arbeit und Wohnen konzentriert. AGIR wurde schrittweise in 27 Départements eingeführt und soll bis 2024 in ganz Frankreich präsent sein. Es wird von der Generaldirektion für Ausländer

in Frankreich (*Direction Générale des Étrangers en France – DGEF*)¹⁰⁸, angesiedelt im Innenministerium, geleitet und von örtlichen Verbänden umgesetzt. Dabei wählen die Präfekturen die Betreiber über eine vom Innenministerium verantwortete Ausschreibung aus. AGIR bietet Flüchtlingen, die in den Jahren 2022 oder 2021 einen Schutzstatus erhalten haben, für maximal 20 Monate intensive Unterstützung.

Ein weiteres staatlich koordiniertes Programm mit Fallmanagementansatz ist das 2017 eingeführte Programm HOPE (*Hébergement, Orientation et Parcours vers l'Emploi*), das als öffentlich-private Partnerschaft unter Aufsicht des Arbeitsministeriums angelegt ist und sich speziell an Personen mit internationalem Schutzstatus richtet. Es vereint die Dienste der Nationalen Agentur für Erwachsenenbildung AFPA (*Agence Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes*) und der französischen Arbeitsagentur mit dem Unternehmenssektor. Die Finanzierung wird dabei durch das Innen- und Arbeitsministerium (u.a. *Pôle Emploi*) sichergestellt, während die Umsetzung durch AFPA erfolgt. Das Programm stützt sich auf die drei Säulen Wohnen, Bildung und Beschäftigung und zeichnet sich durch den Vorzug aus, dass eines der gewichtigsten Integrationshindernisse, nämlich die Frage nach der Unterbringung, entfällt. Die Teilnehmenden wohnen während ihrer Berufsausbildung nämlich in einem der AFPA-eigenen Wohnheime und können sich dadurch ganz auf ihre Ausbildung konzentrieren (E 129). HOPE dauert 6–12 Monate, zumindest aber so lange, bis die Teilnehmenden eine Wohnung und einen Arbeitsplatz gefunden haben. In den ersten drei Monaten liegt der Schwerpunkt auf dem Französisch-Spracherwerb und nur ein Drittel der Zeit wird für die eigentliche Berufsausbildung aufgewendet. Nach dieser Vorbereitungszeit werden Verträge mit den Ausbildungsunternehmen unterzeichnet, und der Fokus verlagert sich auf die Berufsausbildung (E 130).

Obwohl innovative Programme wie HOPE und AGIR alle wesentlichen Elemente von Integration abdecken, bleiben ihre Auswirkungen und Erfolg unklar. So haben nur verhältnismäßig wenige Flüchtlinge in Frankreich tatsächlich Zugang zu solchen Programmen; jährlich profitieren nur 1.500 Flüchtlinge von HOPE (Ministère du Travail 2022). Zudem hat sich gezeigt, dass unter ehemaligen HOPE-Teilnehmenden viele mit den Arbeitsbedingungen im späteren Beruf unzufrieden waren. Keyhani (2020) führt dies darauf zurück, dass Personen aufgrund der kurzen Programmdauer

Staatliches
Programm HOPE

Ungewisse
Wirkung neuer
Programme

108 In Zusammenarbeit mit der DIAIR (Interministerielle Delegation für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen), der DIHAL (Interministerielle Delegation für die Unterbringung und den Zugang zu Wohnraum) und der DGEFP (Generaldelegation für Beschäftigung und Berufsbildung).

häufig auf prekäre und gering qualifizierte Segmente des Arbeitsmarktes vorbereitet werden, die nur geringe Aussichten auf eine auskömmliche Absicherung und langfristige Beschäftigung bieten.

Migrationsberatung durch Zivilgesellschaftsorganisationen

Programm
ACCELAIR

Zivilgesellschaftlichen Organisationen kommt in Frankreich eine wichtige Rolle zu, um das als unzureichend betrachtete öffentliche Beratungsangebot durch eigene Maßnahmen zu flankieren oder öffentlich verantwortete und finanzierte Programmkomponenten umzusetzen. Hier ist auf das Programm ACCELAIR (*Accélérer l'Intégration des Réfugiés*) hinzuweisen, das seit 2002 vom national operierenden Verein Forum réfugiés-Cosi betrieben wird und das zu den ältesten zivilgesellschaftlich organisierten Integrationsprogrammen zählt. Es war auch beispielgebend für das oben beschriebene staatliche Förderprogramm AGIR. ACCELAIR unterstützt Geflüchtete bei der Bewältigung von Verwaltungsangelegenheiten, einschließlich des Erwerbs der hierfür erforderlichen Digitalkompetenzen, bei der Suche nach einer Arbeits- oder Ausbildungsstelle, bei der Suche nach einer langfristigen Unterbringung sowie bei psychosozialen Problemen. Die im Rahmen von ACCELAIR angebotenen Dienstleistungen laufen in der Regel parallel ab und enden, wenn die Person einen Arbeitsplatz und eine Wohnung gefunden hat, was in der Regel nach zwei bis drei Jahren der Fall ist. Dabei bauen alle ACCELAIR-Aktivitäten auf bestehenden Dienstleistungsangeboten auf, die, wenn nötig, durch zusätzlich beantragte Projekte ergänzt werden (E 134; 135). Der Verein Forum réfugiés-Cosi, der das Programm konzipierte und umsetzt, arbeitet dabei mit zahlreichen Organisationen wie *Pôle Emploi*, OFII und Verbänden zusammen. Zwischen 2002 und 2017 profitierten rund 8.500 Flüchtlinge von der intensiven Betreuung (Forum Réfugiés – Cosi 2018: 5).¹⁰⁹

109 Die Finanzierung des Programms erfolgt über eine Vielzahl von Förderquellen, darunter der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF), der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) sowie Mittel der Präfektur Rhône, die vor allem Maßnahmen im Bereich der Berufsbildung fördert. Auf lokaler Ebene wird das Programm durch die Metropole Lyon und das Département von Rhône kofinanziert.

6. Bedingungsfaktoren für interkommunale Unterschiede im lokalen Integrationsmanagement

Wie erwähnt, gibt es in Frankreich erhebliche Varianzen zwischen Kommunen bzw. Metropolen im Hinblick auf die Reichweite, Intensität, organisatorische Ausgestaltung sowie die finanziellen und personellen Ressourcen des lokalen Integrationsmanagements. Zwar nutzen zahlreiche Kommunen ihren Handlungsspielraum, um die Integration von Zugewanderten proaktiv voranzubringen und jenseits des staatlichen Angebots zusätzliche lokale Maßnahmen zu ergreifen. Eine Vielzahl von Kommunen, gerade kleinere, ist jedoch eher zurückhaltend oder inaktiv in Fragen des lokalen Integrationsmanagements. Eine weitere Gruppe von Kommunen stellt das integrationsbezogene Leistungsangebot – dem klassischen universalistischen Integrationsansatz folgend – nicht exklusiv für Zugewanderte, sondern für alle hilfsbedürftigen Einwohner der Gemeinde zur Verfügung.

Reichweite,
Intensität,
organisatori-
sche Ausgestal-
tung und
Ressourcen

Im Folgenden soll auf einige relevante Erklärungsfaktoren für diese Varianz und unterschiedliche Herangehensweise der französischen Kommunen in Fragen des lokalen Integrationsmanagements eingegangen werden. Neben dem sehr unterschiedlichen migrationsbezogenen Handlungsdruck, der in den urbanen Ballungsgebieten größer als in den ländlichen Räumen ist und der in allen drei Ländern Varianz erklären kann, kommt für Frankreich vor allem den folgenden Faktoren eine besondere Bedeutung zu:

- Leistungskraft der Kommunen und ihrer Verbünde
- Politische Ausrichtung der Kommune und Integrationsverständnis
- Tätigkeit der Präfektur
- Vereinslandschaft

Leistungskraft der Kommunen und ihrer Verbünde

Die Frage, in welchem Ausmaß sich Kommunen im Bereich des lokalen Integrationsmanagements engagieren, wird in hohem Maße durch die Ressourcen und Handlungskapazitäten bestimmt, die ihnen hierfür zur Verfügung stehen. Wie oben erläutert, besitzt die übergroße Mehrzahl der französischen Kommunen aufgrund ihrer geringen Größe und mangelnden institutionellen Lebensfähigkeit kaum Kapazität, um aus eigener Kraft wirkungsvolle Maßnahmen der Integration von Zugewanderten zu ergreifen. Zwar hat die zunehmende interkommunale Kooperation und vor allem die Gründung der Metropolen hier für Dynamik gesorgt, da die Ressourcenbasis und Handlungsfähigkeit dadurch erheblich gestärkt worden sind. Dies hat gerade im Bereich des Integrationsmanagements zu signifikanten

Institutionelle
Lebensfähigkeit

Verbesserungen geführt. Jedoch finden sich solche „Leuchttürme“ der lokalen Integrationsarbeit, wie sie etwa in der Metropole Grenoble-Alpes vorzufinden sind, nicht im gesamten Land. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass der Großteil der kleineren Gemeinden, soweit sie nicht einem leistungsfähigen Verbund angehören, kapazitäts- und ressourcenbedingt nicht in der Lage ist, entsprechende Aktivitäten zu unternehmen. Der Schwerpunkt des Integrationsmanagements liegt in diesen Fällen dann bei der Staatsverwaltung.

Politische Ausrichtung und Integrationsverständnis der Kommune

Konservativ-
links-Cleavage

Wie für viele andere Politikbereiche, erweisen sich auch im Integrationsmanagement die politische Ausrichtung der Kommune (Stadtrat, Bürgermeister) und das Engagement des Bürgermeisters als ausschlaggebend für die Schwerpunkt- und Prioritätensetzung, wobei grob ein konservativ-links-Cleavage festzustellen ist (E 126; 134; 132; 138). Dabei engagieren sich Städte mit einer Mitte-Rechts-Mehrheit in Migrations- und Integrationsangelegenheiten eher aus sicherheitsbezogenen Motiven heraus, etwa indem zusätzliche temporäre Unterkünfte zur Verfügung gestellt werden. Ziel ist es dabei auch, Konflikte mit der einheimischen Bevölkerung zu vermeiden (E 132). Dagegen geht es in linksgerichteten Kommunen eher darum, Teilhabechancen für Zugewanderte zu schaffen (E 132; 138) und kommunale Ressourcen für deren langfristige Integration bereitzustellen. Einige Städte greifen auch auf verschiedene Partizipationsinstrumente zurück, etwa Foren und Diskussionsrunden mit Bürgern, um die Informationslage über die migrationsbezogene Situation vor Ort zu verbessern und Bedenken seitens der einheimischen Bevölkerung zu berücksichtigen.

Zusammen-
arbeit mit Zivilge-
sellschaft

Auch die Qualität der Zusammenarbeit zwischen Städten und zivilgesellschaftlichen Organisationen hängt von politischen Prioritäten und Präferenzen in der Kommune ab. So spielen in den konservativ geführten Städten wiederum eher pragmatische und Sicherheitsmotive eine Rolle, wenn es darum geht, integrationsbezogene Maßnahmen zu konzipieren. Beispielsweise wird in Transitstädten oftmals auf zivilgesellschaftliche Unterstützung zurückgegriffen, um Konflikte zwischen ortsansässiger und migrantischer Bevölkerung zu moderieren oder diesen vorzubeugen. In eher linksgerichteten Städten hat sich dagegen gezeigt, dass neben sicherheits- und ordnungspolitischen Motiven auch sozialpolitische Motive im Vordergrund stehen (E 132).

Integrations-
verständnis

Neben der parteipolitischen Dimension wird das kommunale Engagement im Integrationsmanagement auch durch das Grundverständnis von Migration und Integration bestimmt, wobei, wie weiter oben bereits ausge-

führt, zwischen einem universalistischem und einem differenzialistischen Ansatz zu unterscheiden ist. So beschränken sich Kommunen, deren Bürgermeister und Stadträte überwiegend ersterem Ansatz folgen und Geflüchtete als ähnlich schutzbedürftig wie andere Bevölkerungsgruppen (z.B. ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen) ansehen, eher auf die allgemeine soziale Sicherung und Maßnahmen zur Befriedigung von Grundbedürfnissen. Dort wird in der Regel auch die Tätigkeit des Beigeordneten für Solidarität oder Anti-Diskriminierung (*Adjoint à la solidarité, et à la lutte contre les discriminations*) für ausreichend erachtet, um lokalen Integrationsbelangen Rechnung zu tragen. Dagegen verfolgen Kommunen, die herkunftsbezogene Probleme explizit anerkennen, stärker zielgruppenspezifische Ansätze und engagieren sich auch für langfristige angelegte Maßnahmen zur Erhöhung der gesellschaftlichen Teilhabe. In diesen Kommunen werden oftmals zusätzliche Initiativen ergriffen und Strukturen, wie etwa entsprechende Delegationen und Missionen, geschaffen, um relevante Akteure aus verschiedenen Politikbereichen an einen Tisch zu bringen und Integrationsmanagement auf diese Weise stärker als Querschnittsthema zu etablieren (E 132). Allerdings führt die hohe Politisierung des Integrations-themas in Frankreich in vielen Kommunen dazu, dass Kommunalpolitiker aus Angst vor einem möglichen Stimmverlust – trotz ihrer grundsätzlichen Bereitschaft – die bestehenden Handlungsspielräume nicht nutzen und eher davon absehen, zielgruppenspezifische Maßnahmen für Zugewanderte aufzusetzen.

Die politische Couleur und das dominierende Integrationsverständnis sind auch für die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den lokalen Gebietskörperschaften entscheidend. Soweit Vertreter der Kommune, des Départements, der Region und der Metropole ähnliche politische Überzeugungen teilen, ist es wahrscheinlicher, dass sie auch bei der Aufnahme und Integration von Zugewanderten gut zusammenarbeiten. Im Fall von Grenoble und Villeurbanne sind sowohl die Städte selbst als auch die sie umgebenden Metropolen Mitglieder des Städtenetzwerks ANVITA, worin eine ähnliche Zielverfolgung erkennbar wird (E 132; 138). Im umgekehrten Fall, wenn das Verhältnis von Stadt- und Metropolregierungen durch Konflikte und Uneinigkeit geprägt ist, zeigen sich auch im lokalen Integrationsmanagement entsprechende Probleme und Reibungsverluste.

Tätigkeit der Präfektur

Wenngleich die Funktion der von der Zentralregierung ernannten Präfekten darin besteht, einen einheitlichen Rechtsvollzug im Territorium sicherzustellen, zeigt sich in der Realität, dass es durchaus zu Varianzen im Verwal-

Ermessens-
spielräume

tungshandeln der Präfekturen kommt. Beispielhaft kann hier die Frage der Unterbringung von Schutzsuchenden erwähnt werden. So ist zwar gesetzlich vorgeschrieben, dass jede Person, unabhängig von ihrer Herkunft, das Recht auf einen Platz in einer Notunterkunft hat, wenn sie sich in einer prekären Situation befindet¹¹⁰. Allerdings weist das Gesetz einen Grad an rechtlicher Unbestimmtheit auf mit der Folge, dass manche Präfekten mehr Flexibilität bei der Suche nach Unterbringungslösungen an den Tag legen als andere (E 119). Zudem zeigt sich, dass das Engagement der Kommunen und Metropolen für die lokale Integration von Zugewanderten tendenziell in den Départements geringer ist, in denen die Präfektur eine proaktive Rolle in der Integration wahrnimmt und das staatliche Angebot attraktiv ist. Gibt es dagegen auf der Ebene der Präfektur wenig Engagement, dann sind die Kommunen eher geneigt, eine aktive Rolle im Integrationsmanagement einzunehmen (E 125; 126; 138).

Vereinslandschaft

Monopolstellung
großer Vereine

Das kommunale Handeln im Integrationsbereich ist auch maßgeblich von der Vereinslandschaft beeinflusst. In einigen Kommunen gibt es einen engen Austausch und ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen der Kommune und Vereinen (E 119; Flamant 2020: 1994). Entscheidend ist aber auch die Organisationsform der Vereine. Wenn sie sich beispielsweise in einem Dachverband zusammengeschlossen haben, ist es für sie einfacher, auf kommunaler Ebene Lobbyarbeit zu betreiben und auf stärker zielgruppenspezifische Integrationsmaßnahmen hinzuwirken, bei der die besonderen Bedürfnisse der Geflüchteten hervorgehoben werden (E 133; Flamant 2020: 1993f.). Zudem wird in manchen Regionen Frankreichs die Integrationsarbeit von großen, staatlich subventionierten Vereinen dominiert. In diesem Fall bleiben die Lokalbehörden eher untätig, da sie keine Notwendigkeit für zusätzliche lokale Integrationsmaßnahmen sehen. In anderen Regionen, in denen das Vereinsleben zwar reichhaltig, aber sehr fragmentiert ist, sind die Städte eher geneigt, sich zu engagieren und sehen eine Notwendigkeit darin, die Aktivitäten der vielzähligen Vereine zu koordinieren (E 126; 132; 136; 139).

110 Chapitre V: Centres d'hébergement et de réinsertion sociale. (Artikel L345-1 bis L345-4); siehe Article L345-2-2 – Code de l'action sociale et des familles – Légifrance (legifrance.gouv.fr).

7. Zusammenfassung

Lokales Integrationsmanagement wird in Frankreich nach wie vor stark von der Staatsverwaltung dominiert und folgt einem zentralistischen Modell, in welchem den lokalen Gebietskörperschaften formal nur wenige Kompetenzen zugewiesen sind. Allerdings haben die Dezentralisierungsreformen seit den 1980er Jahren dazu beigetragen, dass in vielen integrationsrelevanten Handlungsfeldern (z.B. Wohnen, Leistungsgewährung, Arbeitsmarkt) die Zuständigkeiten – entgegen der politischen Absicht von Kompetenzblöcken (*blocs de compétences*) – nicht klar abgegrenzt sind. Stattdessen sind sie über die verschiedenen Politik- und Verwaltungsebenen verteilt. Dadurch hat sich ein dichtes Institutionengeflecht (*mille feuille*) herausgebildet, das durch zahlreiche Verflechtungsstrukturen und institutionelle Schnittstellen, hohe Transaktionskosten und Reibungsverluste gekennzeichnet ist. Gängige Koordinationsinstrumente, wie die Vertragspolitik, die auch im Integrationsbereich Anwendung finden, können diesen Strukturproblemen nur bedingt Abhilfe verschaffen.

Zentralstaatliche
Dominanz

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die lokalen Gebietskörperschaften, insbesondere die Kommunen und Metropolen, inzwischen zu durchaus ernstzunehmenden Akteuren des lokalen Integrationsmanagements avanciert sind („local turn“). Vor allem unter hohem migrationsbezogenen Handlungsdruck nutzen sie ihre Spielräume, um im Rahmen der allgemeinen Zuständigkeitsklausel eigene Maßnahmen und Angebote zur Integration von Zugewanderten bereitzustellen. Mit diesen werden die als unzureichend erachteten Leistungen des staatlichen Integrationsprogramms (CIR) ergänzt, obgleich hierfür eher selten eigene Organisationseinheiten wie Integrationsämter in den Kommunalverwaltungen eingerichtet werden. Zudem sind die Kommunen in der Regel von staatlicher finanzieller Unterstützung abhängig, die teils über die Instrumente der Vertragspolitik, teils über befristete Förderprogramme unterschiedlicher Ministerien oder auch die Kombination von beiden bewerkstelligt wird. Es kann somit von hohen Transaktionskosten, großem Koordinationsaufwand und zahlreichen Schnittstellen ausgegangen werden, wenn Kommunen oder Metropolen sich entscheiden, mittels staatlicher Zuschüsse eigene Integrationsmaßnahmen und ein kommunales Fallmanagement aufzusetzen.

Aufwertung der
Kommunen

Mit den kommunalen Initiativen, aber auch durch die zunehmende staatliche Förderpolitik, wird in Frankreich mehr und mehr vom traditionellen universalistisch-assimilatorischen Ansatz der Integration abgerückt. Zwar sind die allgemeinen sozialen und arbeitsmarktpolitischen Leistungen der Kommunen, die sich an alle bedürftigen Bewohner unabhängig von der Herkunft richten, auch unter dem Blickwinkel der Integration von Zu-

Neuorientierung
in der staatlichen
Integrationspolitik

gewanderten nicht zu vernachlässigen, da sie faktisch oftmals diese als Hauptzielgruppe haben. Dies gilt etwa für die quartiersbezogene *Politique de la Ville*, aber auch für Sozial- und Beratungsleistungen der Kommunalen Sozialzentren (CAAS) sowie die kommunale Beschäftigungspolitik, etwa im Rahmen der lokalen Eingliederungs- und Beschäftigungspläne (PLIE). Über diese universalistischen Regeldienste hinausgehend, gibt es jedoch vermehrt Aktivitäten in Richtung einer stärker zielgruppenspezifischen Beratung, die die Kommunen vielfach in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen anbieten und in denen sie auf die besonderen Bedürfnisse von Zugewanderten eingehen. Aber auch auf der Ebene der Staatsverwaltung haben sich aufgrund der Erkenntnis, dass die berufliche Eingliederung im staatlichen Integrationsprogramm nur unzureichend abgebildet ist, zielgruppenspezifische Integrationsaktivitäten verstärkt. Hierfür bietet das Programm AGIR, das derzeit frankreichweit auf der Ebene der Départements-Präfecturen ausgerollt wird, ein anschauliches Beispiel. Es lässt insofern einen Orientierungswandel in der staatlichen Integrationspolitik erkennen, als dass die berufliche Dimension von Integration gestärkt und mittels Fallmanagement die fragmentierte Beratungslandschaft konsolidiert werden soll. Allerdings bleibt die Staatsverwaltung auch in diesem Programm der dominante Akteur, da die Implementation durch die Präfecturen und nicht die Gebietskörperschaften erfolgt.

Herausforderungen

Nach wie vor besteht eine der drängendsten Herausforderungen im lokalen Integrationsmanagement in Frankreich darin, den Mangel an Unterkünften für Schutzsuchende zu beheben. Auch wenn die Erstunterbringung in staatlicher Verantwortung liegt, sind es letztlich die Kommunen, die mit den Folgen wie Obdachlosigkeit konfrontiert sind. Die Entstehung von informellen Camps birgt ein erhebliches Konfliktpotenzial – nicht nur zwischen ortsansässiger und migrantischer Bevölkerung, sondern auch zwischen kommunalen und staatlichen Akteuren hinsichtlich der Aufgabewahrnehmung. Ein weiteres Problem für die Konzipierung von zielgerichteten Integrationsmaßnahmen ist auf allen Verwaltungsebenen darin zu sehen, dass es an statistischen Informationen über die Situation von Migranten mangelt. Dies ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass die französischen Statistikämter bei der Erhebung von Daten zur Lebenssituation von Personen keine expliziten Angaben zum ethnischen Hintergrund machen dürfen (z.B. Erwerbstätigenquote unter Asylbewerbern).

Good Practices

Neben diesen Herausforderungen, die die lokalen Behörden zum Teil nicht eigenständig lösen können, haben die Praxisbeispiele gezeigt, wie die Kommunen auch angesichts begrenzter formaler Vollzugskompetenz in der Integrationsarbeit aktiv werden. Beispielhaft können hier die zusätzlichen Beratungsangebote von Kommunen und Metropolen genannt werden

(Programm RISING), die mittels Ressourcen-Pooling aus unterschiedlichen Quellen für den Bereich der lokalen Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten bereitgestellt werden. Ferner ist das Engagement vieler Stadträte und Beigeordneter positiv hervorzuheben, die sich dem Thema in kommunalen Delegationen oder Missionen widmen. Gerade bei der Unterbringungsproblematik haben viele Kommunen überdies pragmatische, niederschwellige und kreative Lösungsansätze gefunden, um die negativen Folgen abzumildern – häufig in engem Austausch mit der ortsansässigen Bevölkerung und Zivilgesellschaft.

