

VI. Lehren aus dem Ländervergleich und Handlungsempfehlungen

Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner, André Kastilan, Franziska Oehlert, Marie Catherine Reusch

Lokale vs. staatliche Zuständigkeiten

Während der Vollzug des Aufenthaltsrechts in Deutschland eine kommunale Angelegenheit ist, die von den ABHn (im übertragenen Wirkungskreis) erledigt wird, sind in Schweden und Frankreich staatliche Behörden (*Migrationsverket* bzw. *Préfecture*) für die Anwendung des Ausländer- und Aufenthaltsrechts zuständig, so dass die Kommunen in diesem Bereich der (rechtlich einheitlich normierten) Migrationsverwaltung weitgehend außen vor sind. Für Deutschland wurde gezeigt, dass diese Kompetenzverteilung, im Zusammenspiel mit den geschilderten Problemen der Regelungsmaterie, zu erheblichen Überlastungserscheinungen kommunaler Behörden geführt hat, was für Schweden und Frankreich in diesem Maße nicht festgestellt werden kann. Da die Kommunen dort von asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen entlastet sind und sich stärker auf lokale Herausforderungen konzentrieren können, die lokale Handlungsspielräume im Integrationsmanagement eröffnen, kommt es auch weniger zu der für Deutschland typischen institutionellen Überforderung der kommunalen Ebene (ABHn), zumindest was den Bereich des Einwanderungs- und Aufenthaltsrechts angeht.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass hier grundsätzlich für eine Zentralisierung der ausländer- und aufenthaltsrechtlichen Vollzugsverantwortung in Deutschland plädiert wird. Jedoch könnten Teilaufgaben, wie z.B. die Zuständigkeit für die Fachkräfteeinwanderung durchaus auf zentrale Behörden bzw. innerhalb der Länder auf zentrale ABHn bzw. Mittelbehörden übertragen werden, um die örtlichen ABHn zu entlasten (siehe weiter unten). In Schweden und Frankreich liegen die Probleme der Kommunen schwerpunktartig in den kapazitäts- und ressourcenbezogenen Dimensionen des Integrationsmanagements, insbesondere Wohnen/Unterbringungen, Leistungsgewährung und Arbeitsmarkt, während sie von regulierungsbezogenen Fragen des (schlicht hoheitlichen) asyl- und aufenthaltsrechtlichen Vollzugs entlastet sind, was wiederum ihre Handlungs- und Gestaltungsspielräume für originär integrationsbezogene Aufgaben erweitert (wenn gleich diese sehr unterschiedlich genutzt werden).

Anwendung
Ausländer- und
Aufenthaltsrecht

Übertragung von
Teilaufgaben auf
zentrale Behörden

Komplexität, Volatilität und Unbestimmtheit der Rechtsmaterie

Ermessens-
spielräume im
lokalen Vollzug

In allen drei Ländern ist festzustellen, dass die Komplexität, Volatilität und teilweise Unbestimmtheit der migrations- und integrationsrechtlichen Materie zu Unsicherheiten und Unterschieden im lokalen Vollzug führen. So wird in den deutschen Ausländerbehörden beklagt, dass es eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe gibt, die mit entsprechenden Ermessensspielräumen auf Seiten der kommunalen Vollzugsträger verbunden sind und dass der Bundesgesetzgeber zu häufig und in zu kurzer Folge Anpassungen im Aufenthaltsrecht vornimmt, die die Vollzugspraxis vor erhebliche Probleme stellen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass nicht nur eine hohe spezialrechtliche Expertise und Rechtsanwendungsgeübtheit vonnöten ist, um die einschlägigen Regelungen korrekt umzusetzen. Es kommt außerdem zu uneinheitlicher Rechtsanwendung im Bundesgebiet, die letztlich auch zu unterschiedlichen Leistungsstandards führt. Ähnliches war in Schweden zu beobachten, wo aber weniger die Komplexität und Volatilität der Rechtsmaterie als problematisch angesehen werden. Vielmehr gab/gibt es dort auf kommunaler Ebene besonders weite kommunale Spielräume in der Auslegung staatlicher Regulierungen (etwa bei der Implementation des Integrationsprogramms vor dessen Zentralisierung), was ebenfalls zu Leistungsunterschieden und Vollzugsvarianz zwischen den Kommunen geführt hat. Auch bei der Implementation des Aufnahmegesetzes (*Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*) in Schweden kam es zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und heterogener Rechtsanwendung in den Kommunen, da viele Regelungsinhalte nicht eindeutig vorgegeben wurden, beispielsweise die Art der Unterkunft, die Höhe der Mietkosten sowie (bis 2018) die Mindestdauer der Wohnungsbereitstellung durch Kommunen. Vollzugsvarianz hängt in Schweden allerdings auch mit dem – im Vergleich zu Deutschland und Frankreich – deutlich höheren Grad an lokaler Autonomie zusammen, da übertragene Aufgaben immer vollwertige kommunale Selbstverwaltungsaufgaben mit entsprechenden kommunalpolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten sind (Kuhlmann/Wollmann 2019; Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2022), was in Deutschland nicht der Fall ist. Aus diesen Beobachtungen ist abzuleiten, dass hohe kommunale Autonomie, speziell im Vollzug des Migrations-/Integrationsrechts, gepaart mit weiten Ermessensspielräumen und einer volatilen Regelungsmaterie sowohl zur Überforderung der Vollzugsebene als auch zu signifikanten Vollzugsunterschieden führen kann. Allerdings tragen – wie für alle drei Länder gezeigt wurde – lokale Vollzugsspielräume in kommunalpolitisch gestaltungsoffenen Handlungsbereichen des Integrationsmanagements auch dazu bei, dass adressatengerechter und zielorientierter auf unterschiedliche lokale

Problemlagen reagiert werden kann, sodass solche Spielräume durchaus sinnvoll und wünschenswert erscheinen.

Mit Blick auf Deutschland wird vor diesem Hintergrund dafür plädiert, auf Bundesebene das mittlerweile weit verzweigte Ausländerrecht zu reformieren, da dieses in den ABHen vielfach als nicht mehr handhabbar beschrieben wird. Die unverhältnismäßig langen Einarbeitungszeiten des Fachpersonals sowie der fortlaufende Anpassungsbedarf aufgrund mitunter kleinteiliger Rechtsänderungen sind Ausdruck dieser Problematik. Daher ist hier der Bund gefordert, das Ausländerrecht in eine neue, stringente Form zu gießen.

Reform des
Ausländerrechts

Bürokratische Reibungsverluste und Schnittstellenproblematik

Während die deutsche Diskussion stark durch die Problematik des sog. Rechtskreiswechsels geprägt ist, spielt diese Diskussion in den anderen Ländern weniger eine Rolle, obgleich auch dort Zuständigkeitsübergänge zwischen Behörden/Ebenen mit entsprechenden Veränderungen in der zugrunde liegenden Rechtsmaterie stattfinden und Schnittstellen zwischen prozessbeteiligten Behörden bestehen. In Deutschland stellen sich solche Übergänge reibungsvoller und aufwandsintensiver dar als in den beiden Vergleichsländern. Vor allem der Wechsel vom AsylbLG in die Grundsicherung (SGB II) nach Erhalt eines Schutzstatus, der in Deutschland einen Zuständigkeitswechsel vom AsylbLG-Bereich, meist dem jeweiligen Sozialamt zugeordnet, zum Jobcenter nach sich zieht, ist bekanntlich mit erheblichen Schnittstellenproblemen und Transaktionskosten verbunden. Solche Rechtskreis- und Zuständigkeitswechsel werden in Schweden und Frankreich als weniger problematisch beschrieben. Dies gilt beispielsweise für den Zuständigkeitswechsel von der schwedischen Migrationsagentur zur Arbeitsagentur nach Zuerkennung eines Schutzstatus, wobei die Leistungsgewährung dann von Ersterer auf die Sozialversicherungsanstalt (*Försäkringskassan*) übergeht. Es trifft aber auch auf den Wechsel von der Arbeitsagentur auf die Kommunen nach Ablauf des zweijährigen Integrationsprogramms zu. Dieser schließt einen Zuständigkeitswechsel bei der Leistungsgewährung von der Sozialversicherungsanstalt auf die Kommune ein. Trotz dieser mehrfachen Wechsel gibt es wenig Reibungsverluste beim Behörden- und Zuständigkeitsübergang. Es kann an dieser Stelle nur gemutmaßt werden, dass, insbesondere in Schweden, die bessere Bewältigung von Zuständigkeitsübergängen und Schnittstellen mit dem höheren Fortschrittsgrad in der Verwaltungsdigitalisierung und Registermodernisierung, einschließlich einer gut funktionierenden und für viele Verwaltungsleistungen verwendbaren elektronischen ID und einheitlichen Personenkennzahl,

Rechtskreis-
wechsel

im Zusammenhang stehen könnte. Für Frankreich zeigt sich allerdings, dass es beim Zuständigkeitsübergang von der französischen Behörde für Einwanderung und Integration (OFII) zur französischen Arbeitsagentur (*Pôle Emploi*) zu „Datenverlusten“ kommt. Erstere leitet den Integrationsprozess mit Abschluss des republikanischen Integrationsvertrags ein und letztere soll diesen Prozess dann mit Absolvierung des einjährigen Programms weiterführen. Zwar ist in Frankreich (im Unterschied zu Deutschland, aber übereinstimmend mit Schweden) die digitale Übertragung der personenbezogenen Flüchtlingsdaten zwischen prozessbeteiligten Behörden rechtlich zulässig. Jedoch wurde dort kritisiert, dass nach Beendigung des Integrationsvertrags (d.h. nach 12 Monaten) aufgrund von Problemen im Datenaustausch häufig bereits erhobene Informationen „verloren“ gehen. Eine nationale Rahmenvereinbarung (*Accord Cadre National*) soll hier zukünftig Abhilfe leisten.

Zusammenwirken
der Ebenen bei
der Unterbrin-
gung

Auch die Aufgabenbereiche von Ankunft und Unterbringung der Asylbewerber und Geflüchteten waren ausweislich unserer empirischen Befunde mit besonderen Koordinations- und Kapazitätsproblemen im Mehrebenen-system verbunden, was auf alle drei Länder, vor allem in den Zeiten starker Zuwanderung (2015/16), zutrifft. In Deutschland kam es ebenso wie in Schweden und Frankreich zu Defiziten im Zusammenwirken der unterschiedlichen Ebenen. So war in Deutschland die Kommunikation zwischen dem BAMF, den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und den Kommunen ebenso problematisch wie in Schweden das Zusammenspiel zwischen der staatlichen Migrationsagentur und den für Wohnen zuständige Kommunalbehörden, die von Ersterer oftmals viel zu spät über die Ankunft neuer Geflüchteter informiert wurden. In Frankreich stellt sich insbesondere die Kommunikation zwischen der Präfektur und den Kommunen als problematisch dar. Allerdings weisen die beiden unitarischen Staaten hier im Vergleich zu Deutschland den „Vorzug“ auf, dass sich die ebenenübergreifende Koordination in den Bereichen von Ankunft und Unterbringung der Geflüchteten „nur“ auf das Zusammenspiel von zentralstaatlichen Behörden (Migrationsagentur bzw. Präfektur) und Gemeinden bezieht, wohingegen in Deutschland die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder noch „zwischen-geschaltet“ und insofern drei Ebenen im Spiel sind.

Lernen von „guten Praktiken“: innovative Förderformate

Das Lernen von „guten Praktiken“ lässt sich sowohl im föderal organisierten Deutschland als auch im unitarischen Schweden und Frankreich beobachten. Hier wie dort gehen von innovativen Lösungen der subnationalen und lokalen Verwaltung wichtige Impulse zum Nachahmen bewährter Praktiken aus, die zwar keine flächendeckende Verbreitung dieser nach sich ziehen, aber durchaus Diffusionsprozesse neuartiger Lösungen auslösen können. Zu den „guten Praktiken“ sind in allen untersuchten Ländern auch bestimmte Förderprogramme für lokale Integrationsarbeit zu zählen, durch die sich bestimmte Regionen, Kommunen oder Bundesländer hervortun und mit denen sie sich – aus verschiedenen Gründen – vom Durchschnitt des Landes abheben. So übten in Deutschland innovative Förderprogramme einzelner Bundesländer mit Bezug zum kommunalen Integrationsmanagement eine bemerkenswerte Strahlkraft auf andere Bundesländer aus, die dann ähnliche Förderformate initiierten. So sind die in Nordrhein-Westfalen praktizierten Förderprogramme zu den Kommunalen Integrationszentren und zum Kommunalen Integrationsmanagement sogar gesetzlich im Teilhabe- und Integrationsgesetz verankert. Durch die KIs und das KIM werden sowohl die strategische als auch die operative Ebene der kommunalen Integrationsverwaltung gestärkt. Hinsichtlich der Beratung von Zugewanderten ist das KIM aufgrund der Zielgruppenoffenheit (im Kontrast zum ansonsten in Deutschland vorherrschenden differenzialistischen Ansatz; siehe oben), der konsequenten Ausrichtung entsprechend des Case-Management-Ansatzes und der Berücksichtigung der Schnittstellen zu anderen Leistungserbringern als besonders fortgeschritten anzusehen. In Frankreich konnte am Beispiel der Metropole Grenoble-Alpes und dem Programm RISING eindrucksvoll gezeigt werden, wie durch die Kombination verschiedener Förderprogramme breit angelegte, kommunenübergreifende Integrationsmaßnahmen im urbanen Ballungsgebiet aufgesetzt worden sind. Vor diesem Hintergrund wäre anzuregen, den Austausch zwischen Regionen mit „Good Practices“ im Bereich integrationsbezogener Förderprogramme zu stärken und daraus zu lernen. In Schweden stechen einzelne staatliche Kreisbehörden, wie etwa die in Skåne hervor, die ihre Kommunen in besonderem Maße bei der Koordination ihrer Integrationsaufgaben unterstützen. Hier ist das Programm „Partnerschaft Skåne“ zu erwähnen, in welchem sich rund 200 Akteure unterschiedlicher Verwaltungsebenen und -bereiche in der Region zusammengeschlossen haben, um (unter Einbeziehung von EU-, nationalen und Eigenmitteln) Ressourcen zu bündeln und dadurch Skaleneffekte zu erzielen. Diese ermöglichten es u.a., das staatliche Integrationsprogramm um zusätzliche Komponenten und Module zu erweitern.

Diffusion von
Innovation
stärken

Innerhalb von Schweden hat „Partnerschaft Skåne“ u.a. durch seine öffentlichkeitswirksame Kommunikation auf der nationalstaatlichen Ebene mittlerweile eine wichtige Funktion beim Kapazitätsaufbau eingenommen und unterbreitet u.a. den zuständigen zentralstaatlichen Stellen konkrete Handlungsempfehlungen. Ein im Jahr 2014 veröffentlichter Bericht zur Arbeit von „Partnerschaft Skåne“ durch eine Managementberatung¹¹² und die Beteiligung in transnationalen Projekten¹¹³ haben wesentlich zur Diffusion des in Skåne erworbenen Wissens beigetragen.

Integrierte Verwaltungseinheiten und Ansiedelung bei der Verwaltungsspitze

Organisatorische
Bündelung
von Integra-
tionsaufgaben

Aus der vergleichenden Untersuchung lässt sich ableiten, dass die Bündelung der wesentlichen unmittelbaren Integrationsaufgaben in einer Verwaltungseinheit „Migration und Integration“ eine durchweg sinnvolle und effektive Organisationsform des kommunalen Integrationsmanagements darstellt. Eine solche Organisationseinheit scheint dabei vor allem für die frühe Phase der Integration wichtig, um den besonderen Bedürfnissen der Zugewanderten, etwa während ihrer Teilnahme an staatlich finanzierten Integrationsprogrammen (z.B. in Schweden), institutionell Rechnung zu tragen. Sie zeichnet sich durch ihre kurzen Wege für die Mitarbeitenden aus, was auch vor der Ankunft von Einzelpersonen oder Familien besonders hilfreich scheint, wenn eine Kette von Maßnahmen eingeleitet werden muss – von der Bereitstellung von Wohnraum über die Schulanmeldung der Kinder u.v.m. Sofern die Aufgaben nicht gebündelt erbracht werden, sollten die verschiedenen Aufgabenbereiche zumindest durch institutionalisierte Kooperationsstrukturen vernetzt werden. So hat sich in einigen deutschen Kommunen, die Beratungsangebote durch eigenes Personal abdecken, eine enge aufbauorganisatorische Koppelung und Kooperation zwischen den Beratungskräften und der strategischen Ebene des Integrationsmanagements als sinnvoll erwiesen. Um die Durchsetzungskraft des kommunalen Integrationsmanagements zu stärken, wird außerdem eine Ansiedelung nahe der Verwaltungsspitze, z.B. im entsprechenden Dezernat, empfohlen. Die betreffenden Verwaltungseinheiten sollten aber entgegen „klassischer“ Stabsstellen eine auskömmliche Personalausstattung aufweisen und mit relevanten Kompetenzen versehen werden. Nur so können neben den fachlichen

112 Ramböll (2014): Regional Collaboration on Receiving Newly Arrived Refugees. Key Learnings from Partnership Skåne.

113 WHO (2019): Health diplomacy. Spotlight on refugees and migrants. Regional office for Europe.

Aufgaben auch eine effektive Fördermittelakquise und Berichterstattung (Berichte, Monitoring etc.) erfolgen und eine Wirkung innerhalb und außerhalb der Verwaltung erzielt werden. Während für Deutschland und Schweden eine Reihe von kommunalen Beispielen für eine solche Organisationsform zu finden ist, klafft in Frankreich diesbezüglich eine Lücke, da dort das Integrationsmanagement in den Kommunen keine so herausragende Position (etwa als Stabsstelle oder integrierte Verwaltungseinheit) einnimmt, was auch mit der Dominanz der staatlichen Zuständigkeit und dem universalistischen Integrationsverständnis im Zusammenhang steht. Entsprechende Defizite in der Effektivität lokaler Integrationsarbeit sind in Frankreich allerdings auch die Folge dieses Ansatzes.

Interaktion mit nicht-staatlichen Organisationen und freien Trägern

In allen drei Ländern hat sich die Zusammenarbeit der Kommunen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen als ein Kernelement der lokalen Integrationsarbeit erwiesen, ohne welches die Aufgabenerledigung teilweise unmöglich wäre. Dies trifft in besonderem Maße auf Frankreich, aber etwas abgeschwächt auch auf Deutschland und Schweden zu. Dabei hat es sich, wie insbesondere für Deutschland gezeigt wurde, als zielführend erwiesen, bei der Netzwerksteuerung auf Konstruktionen, wie z.B. Tandems zurückzugreifen, die sich aus Beschäftigten von Verwaltung und freien Trägern zusammensetzen. Zudem lässt sich die Arbeitsfähigkeit von Netzwerken durch angemessene Gremiengrößen sowie eine übersichtliche Netzwerklandschaft sicherstellen, mit der Doppelstrukturen vermieden werden. Ob Letzteres gelingt, hängt aber auch stark von den regionalen NGO-Strukturen ab und dürfte in Deutschland und Schweden aufgrund einer eher konsolidierten NGO-Landschaft leichter sicherzustellen sein als in Frankreich. Dort ist die Zahl und Vielfalt von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die in den Bereichen Migration und Integration tätig sind, schier unüberschaubar und die Strukturen so fragmentiert, so dass es für Kommunen entsprechend schwierig ist, steuernd einzugreifen. Zudem wurde insbesondere von kleineren NGOs der Wunsch geäußert, stärker „auf Augenhöhe“ in die städtische Netzwerkarbeit einbezogen zu werden. Im Allgemeinen wird vielfach Kritik an der Art und Weise geäußert, wie Kommunen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren kooperieren und kommunizieren. Insbesondere von Seiten der Letztgenannten wird die Kooperation oftmals eher als ein Über- und Unterordnungsverhältnis wahrgenommen, was aber auch mit der formalen Interaktionsbeziehung zusammenhängt. In Frankreich findet der Wunsch nach mehr Wirkungsmacht seinen Ausdruck in der Etablierung von Netzwerkstrukturen und der Gründung von Dachverbänden wie z.B.

Planungs-
sicherheit und
Beteiligung

das Kollektiv „Migrants en Isère“ im Département Isère, die es den NGOs ermöglichen, mit gemeinsamer Stimme vor kommunalen und staatlichen Stellen zu sprechen. Vor diesem Hintergrund ist anzuregen, dass nicht-staatliche Organisationen und freie Träger stärker „auf Augenhöhe“ in die Netzwerkarbeit einbezogen werden, wodurch ein wirksamer Erfahrungsaustausch gefördert, aber auch eine substanzielle Erweiterung und inhaltliche Bereicherung der Integrationsarbeit, etwa durch zusätzliche maßgeschneiderte Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration, erreicht werden könnte. Beispielhaft sei hier auf die in Schweden verbreitete Kooperationsform der „ideenbasierten öffentlichen Partnerschaften“ (*Idéuret offentligt partnerskap*) verwiesen, die explizit als Ko-Produktion von Kommunen und freien Trägern „auf Augenhöhe“ angelegt sind und sich bewusst von dem ansonsten üblichen (NPM-inspiriertem) Purchaser-Provider-Split unterscheiden. Neben der Ausweitung des integrationsbezogenen Leistungsspektrums bietet dieses Konstrukt den Beteiligten zudem mehr Planungssicherheit und reduziert die viel beklagte Tendenz zur „Projektitis“, die oftmals mit kurzfristigen und institutionell fragilen Projektformaten einhergeht. „Ideenbasierte öffentliche Partnerschaften“ wie Yalla Trappan in Malmö schließen stets eine gemeinschaftliche Projektentwicklung und -finanzierung ein und eröffnen dadurch für kommunale und externe Akteure (z.B. Sozialunternehmen oder NGOs) stärker gleichberechtigte Gestaltungsmöglichkeiten.

Sprachmittlerpools

Besondere Bedeutung kommt der Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen auch im Bereich der Übersetzung und Sprachmittlung zu, da diese Bedarfe meist durch die Kommunen nur unzureichend abgedeckt werden können und daher auf externe Sprachmittler zurückgegriffen werden muss. So hat sich in Deutschland gezeigt, dass es bei unzureichenden Deutschkenntnissen nicht immer im Interesse der Klient:innen oder zugunsten der Verwaltungsabläufe ist, wenn Personen aus dem privaten Umfeld zur Übersetzung hinzugezogen werden. Allerdings existieren in fast jeder untersuchten Kommune örtliche Strukturen zur Sprachmittlung, mit Hilfe derer Unterstützungen bei Behördengängen usw. angeboten werden. Meist wird hierbei auf einen Pool aus Ehrenamtlichen zurückgegriffen, welche für ihren Einsatz eine Aufwandsentschädigung erhalten. Zwar wird in den Landesförderprogrammen vereinzelt der Aufbau und Einsatz sogenannter Sprachmittlerpools aufgegriffen, jedoch erscheint es sinnvoll, hier einheitliche Rahmenbedingungen, die auch Standards in Bezug auf Qualifizierung und Vergütung setzen, zu implementieren. Eine weitere Option bieten hier interkommunale Verbünde und Kooperationen, mittels derer sich für bestimmte Sprachen, die weniger häufig nachgefragt werden, kommunenübergreifend Ressourcen und Aktivitäten in diesem Bereich poolen und gemeinschaftlich entsprechende Angebote entwickeln lassen. Ein solches

Format wurde beispielsweise in Schweden auf regionaler Ebene bei der Organisation der Orientierungskurse praktiziert. Diese werden von den Kommunen organisiert und sollen nach Möglichkeit in der Muttersprache der Teilnehmenden abgehalten werden. Auch wenn Schweden sich durch großflächige und funktionsfähige Kommunen auszeichnet, ist die Sicherstellung dieses Angebots nur durch eine effektive Zusammenlegung der Kapazitäten möglich.

Handlungsfähigkeit und Ressourcenausstattung kommunaler Behörden sicherstellen

Ein zentrales Element für ein funktionierendes Integrationsmanagement stellt die Handlungsfähigkeit der einzelnen Akteure bzw. Organisationen dar. Diese scheint in Deutschland bei den kommunalen Ausländerbehörden aufgrund struktureller Unterbesetzungen und Überlastung teils nur noch eingeschränkt gegeben zu sein. Ein solcher Dauerzustand der institutionellen Überforderung wirkt sich jedoch nicht nur auf das „Gesicht“ der Kommune nach außen hin, sondern auch nach innen, auf die Zufriedenheit und Kooperationsfähigkeit der Beschäftigten, aus. Zwar ist in Schweden und Frankreich eine solche institutionelle Dauerüberforderung im Vollzug des Asyl- und Aufenthaltsrechts schon aufgrund des Umstandes, dass es keine kommunalen ABHn gibt, nicht in gleichem Maße zu konstatieren. Dennoch gilt auch dort – ebenso wie in Deutschland – der Grundsatz, dass einem wachsenden kommunalen Aufgabenbestand, der oft mit zunehmendem migrationsbedingtem Handlungsdruck vor Ort einhergeht, auch eine adäquate Stellenausstattung gegenüberstehen muss, was aber oftmals nicht hinreichend gegeben ist. In diesem Zusammenhang spielen auch Fragen einer möglicherweise höheren Eingruppierung des Personals der ABHn eine Rolle, um die Fachlichkeit der Aufgabenerledigung mit einer angemessenen Vergütung in Einklang zu bringen, was gerade in den deutschen Kommunen bislang häufig nicht der Fall ist. Wesentlich ist allerdings auch die finanzielle Ressourcenausstattung der Kommunen, die vielfach ein Problem darstellt. Besonders gravierende Engpässe wurden hier bei den schwedischen Kommunen ausgemacht, wenn nach Ablauf des staatlich finanzierten Integrationsprogramms die Zuständigkeit von der Arbeitsagentur auf die kommunalen Regeldienste übergeht, was zu einer erheblichen finanziellen Belastung führt, da die Kommunen nun dafür Sorge tragen müssen, dass Personen ohne versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis wie schwedische Staatsbürger auch Grundsicherung erhalten und an Arbeitsmaßnahmen teilnehmen.

Adäquate
Stellenaus-
stattung

Interkulturelle
Öffnungsprozesse

Die kommunale Handlungsfähigkeit wird jedoch nicht nur durch organisatorische und finanzielle Ressourcen bestimmt, sondern hängt auch vom kognitiv-qualifikatorischen Profil des mit Migrations- und Integrationsaufgaben befassten Verwaltungspersonals ab. Hier spielt vor allem eine Rolle, wie in Verwaltungen interkulturelle Öffnungsprozesse durchgeführt werden. Dies betrifft vor allem Sprachkompetenzen und Fähigkeiten im Umgang mit unterschiedlichen Kulturkreisen, Religionen etc. Allerdings ist auch deutlich geworden, dass diese Prozesse noch unzureichend sind und Verwaltungsprozesse beschleunigt werden könnten, wenn Sprach- und interkulturelle Kompetenzen innerhalb der Kommunalverwaltung gestärkt werden und auch das Verständnis von Integration als Querschnittsaufgabe vermehrt Fuß fassen könnte.

Universalistischer vs. differenzialistischer Ansatz

Kopplung des
Aufenthaltstitels
an Maßnahmen

Die drei untersuchten Länder weisen im Hinblick auf den zugrundeliegenden Integrationsansatz markante Unterschiede auf. Diese beziehen sich auf die Frage, wie umfassend staatliche Ebenen Angebote und Maßnahmen zur Integration an den Aufenthaltstitel koppeln und zielgruppenspezifische Ansätze wählen (sog. *Targeting*), wie es in Deutschland überwiegend der Fall ist. Oder eher einem universalistischen Verständnis gefolgt wird, bei dem nicht zwischen Zugewanderten und einheimischen Staatsbürgern unterschieden wird (sog. *Mainstreaming*), wie dies für das republikanische Integrationsverständnis in Frankreich typisch ist. Frankreich tendiert gar in Richtung eines assimilatorischen Ansatzes, welcher tief im republikanischen Werteverständnis und im Gleichheits- und Neutralitätsgrundsatz verwurzelt ist, auch wenn seit 2007 mit der Einführung des republikanischen Integrationsvertrages (CIR) teilweise von diesem Verständnis abgerückt wird. In Schweden gingen die Kommunen mit Anwachsen des Migrationsdrucks im Zuge der „Flüchtlingskrise“ dazu über, Schutzsuchenden in den ersten Jahren nach ihrer Ankunft eine stärker zielgruppenspezifische Beratung anzubieten. Inzwischen ist jedoch eine Tendenz in Richtung *Mainstreaming* zu beobachten, wenn auch in schwächerer Form als in Frankreich. Deutschland folgt unter den drei betrachteten Ländern am ehestem einem differenzialistischen und zielgruppenspezifischen Modell, bei dem Beratungsangebote auf spezifische migrantische Zielgruppen ausgerichtet werden und eine Abgrenzung zur einheimischen Bevölkerung vorgenommen wird. Gleichzeitig bedeutet dies aber auch, dass der (aufenthalts-)rechtliche Status bei der Konzipierung von Maßnahmen stärker ins Gewicht fällt und mitunter eine restringierende Wirkung insbesondere dann hat, wenn dadurch eine Einbeziehung weiterer Adressatengruppen verhindert wird.

Einerseits haben unsere Erhebungen gezeigt, dass eine zielgruppenspezifische Ausrichtung des Angebots einen entscheidenden Erfolgsfaktor für die kommunale Integrationsarbeit darstellt. Dies hat die Coronapandemie etwa in Deutschland eindrucksvoll unterstrichen, wo die Einschränkung des Zugangs zu kommunalen Diensten im Zuge der Eindämmungsmaßnahmen vielfältige Probleme und Unsicherheiten bei der Zielgruppe der Zugewanderten zur Folge hatte. Die schlechte bzw. Nicht-Erreichbarkeit der Behörden musste vielerorts durch Integrationsberater:innen kompensiert werden, was sich wiederum nachteilig auf deren originäre Aufgabenerledigung auswirkt. Andererseits wirkt sich eine zu starke Einengung von Angeboten auf spezifische Zielgruppen und Beratungsthemen auch nachteilig im Hinblick auf die Effektivität lokaler Integrationsarbeit generell aus, soweit diese das Ziel verfolgt, Zugewanderte unabhängig von Aufenthaltsstatus und Migrationsbiografie in die Zielgesellschaft einzugliedern. Vor diesem Hintergrund haben einige deutsche Bundesländer inzwischen die flächendeckende zielgruppenspezifische Beratungsstruktur, die durch den Bund sichergestellt wird, durch Angebote im kommunalen Integrationsmanagement ergänzt, welche sich an einen größeren Personenkreis richten und z.T. nicht an den Aufenthaltsstatus gebunden sind, womit auch „nachholende Integration“ stattfinden kann.

„Beratungsdschungel“ vs. Beratungslücken

Während für Schweden und Frankreich, auch aufgrund des universalistischen Charakters von Beratungsleistungen, einige gravierende Lücken und Leerstellen im kommunalen Beratungsangebot festgestellt wurden, kann man im deutschen Kontext mancherorts eher von einem „Beratungsdschungel“ oder zumindest von einer unübersichtlichen, vielfach redundanten Beratungslandschaft sprechen. So gibt es eine Vielzahl an Integrationsangeboten, unter denen einige eine bestimmte Zielgruppe ansprechen und andere eine Zielgruppenoffenheit wahren. Bislang hält der Bund jedoch keine qualitativ sowie quantitativ bedarfsdeckenden Strukturen vor, um allen Zugewanderten, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, den Zugang zu Beratung zu ermöglichen, so dass die Länder in der Pflicht sind, entstehende Angebotslücken zu schließen. Im Ergebnis ist eine fragmentierte, teils redundante Beratungslandschaft entstanden, die den potenziellen Adressatenkreis vor Transparenz- und praktische Zugangsprobleme stellt. Vor diesem Hintergrund wäre Fördermittelgebern in Deutschland zu empfehlen, sich zumindest angemessen darum zu bemühen, die relevanten Schnittstellen zwischen den Angeboten in den Richtlinien abzubilden, um die Pflicht zur gegenseitigen Kooperation aller beteiligten Akteure sicherzustellen. Ferner

Doppelstrukturen und Mehrfachberatungen

sollte eine Abstimmung der Beratungsstrukturen forciert werden, um etwaige Doppelstrukturen und Mehrfachberatungen zu vermeiden. Zielsetzung sollte eine einheitliche Beratungslandschaft sein, um die Komplexität der Kooperationsstrukturen in den Kommunen zu reduzieren.

Beratungslücken

Für Schweden und Frankreich dagegen stellt sich weniger das Problem von Doppel- und Mehrfachstrukturen oder eines „Beratungsdschungel“. Vielmehr steht dem Beratungsbedarf in beiden Ländern ein quantitativ wie (teils) qualitativ unzureichendes kommunales Angebot gegenüber. So führte die abnehmende lokale Präsenz der schwedischen Arbeitsagentur, häufig gepaart mit der Unzufriedenheit lokaler Akteure über die starke Arbeitsmarktzentrierung der Beratung, zu Beratungslücken, die inzwischen zunehmend von den Kommunen gefüllt werden, ohne dass diese mit zusätzlichen finanziellen Mitteln ausgestattet würden. In Frankreich wird das Beratungsangebot für Flüchtlinge, das im Rahmen des staatlichen Integrationsvertrags vorgesehen ist und durch die französische Behörde für Einwanderung und Integration OFII und Pôle Emploi (und nicht die Kommunen) abgedeckt wird, als unzureichend eingeschätzt. Bis auf ein Auftakt- und Abschlussgespräch (OFII) und ggf. Verweisberatung (*Pôle Emploi* oder örtliche Vereine) beinhaltet es kaum bedarfsorientierte Beratung. Komplementäre Angebote, wie das Berufsintegrationsprogramm HOPE, konnten bislang aufgrund geringer Teilnehmerzahlen nur wenig Wirkung entfalten. Allerdings stehen dem Ausbau eines stärker zielgruppenspezifischen Beratungsangebots in Frankreich auch historische und politikkulturelle Faktoren entgegen. So wird die Erhebung von ethnischen Statistiken, etwa der Erwerbstätigenquote unter Asylsuchenden oder der Quote von Sozialleistungsempfängern unter Geflüchteten, aufgrund der republikanischen Tradition und des Neutralitätsgebots stark eingeschränkt. Ohne eine solche Datengrundlage lassen sich aber zielgerichtete Beratungsangebote kaum valide formulieren, worin eine weitere Erklärung für Beratungslücken in Frankreich zu sehen ist.

Datenaustausch(probleme)

Transparenz
bei der Daten-
erfassung

Im Rahmen der Integrationsarbeit werden vor Ort viele Daten erfasst. Im deutschen Kontext gehen in der Integrationsberatung mit den Förderrichtlinien gewisse Anforderungen der Dokumentation und Berichterstattung in Form von Meldung statistischer Kennziffern einher. In Bezug auf die Erstellung von Integrationsmonitorings und Berichterstattungen für Fördermittelgeber herrscht bei den handelnden Akteuren in den Kommunen häufig Unklarheit darüber, wie diese Daten genutzt werden bzw. wie Kommunen entsprechende Daten für ihre eigene Arbeit nutzen können. Es erscheint sinnvoll, Kommunen hierbei zu unterstützen und zudem von Seiten der

Fördermittelgeber Transparenz darüber herzustellen, warum Daten erfasst und übermittelt werden und welche Konsequenzen sich hieraus ableiten lassen. Im Sinne der Standardsetzung und einer effizienten Ressourcennutzung, sollten die Bundesländer parallel zu Förderprogrammen für die Beratung von Zugewanderten auch einheitliche Softwarelösungen für die Erfassung und Auswertung von Beratungsdaten bereitstellen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass es den ratsuchenden Personen ermöglicht wird, ihre Daten selbst mit Institutionen außerhalb der Integrationsberatung zu teilen. Zudem wirkt der Umgang mit dem Thema Datenschutz in der Praxis häufig willkürlich. Gerade in Bezug auf den Datenaustausch zwischen Behörden und den Umgang mit Beratungsdaten sind der Bund und die Länder auf gesetzlicher Ebene gefordert, praktikable Wege zu definieren. Der letzte Aspekt mit Blick auf den Datenaustausch betrifft die Nutzung des Ausländerzentralregisters. Um die im Ausländerzentralregister enthaltenen Integrationsdaten für die Akteure vor Ort nutzbar zu machen, bedarf es bundeseinheitlicher Standards, die festlegen, auf welcher Grundlage welche Informationen in welcher Form zu den Datenpunkten eingetragen werden sollen.

Stärkung von Verwaltungsresilienz und Verbindlichkeit im Integrationsmanagement

In allen drei Ländern basiert ein relevanter Teil der kommunalen Integrationsarbeit auf freiwilligem Engagement der Kommunen, in Deutschland beispielsweise im Rahmen freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben, die teils durch Fördermittel finanziert werden. Dies macht sie nicht nur von der Dauer von Förderperioden, sondern auch von lokalen Politikpräferenzen und Prioritätensetzungen abhängig. Darüber hinaus kommt es oft zu Legitimitätsproblemen bei der Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen, da die Akteure sich nicht auf eine gesetzliche Pflicht und formale Mandatierung berufen können. Die vergleichende Untersuchung hat zudem gezeigt, dass es zumeist von verschiedenen lokalen und externen Faktoren abhängt, ob und welche Strukturen und Angebote vor Ort vorzufinden sind. Vor diesem Hintergrund sollte erwogen werden, die Aufgabe des kommunalen Integrationsmanagements rechtlich verbindlicher und finanziell robuster auszugestalten. Diese Forderung wird von befragten Akteuren in deutschen Kommunen teils mit der Forderung verknüpft, ausgewählte Bereiche der Integrationsarbeit als kommunale Pflichtaufgaben zu kodifizieren, was allerdings entsprechende Konsequenzen im Hinblick auf das Konnexitätsgebot mit sich brächte und voraussichtlich entsprechend kontrovers bewertet würde. Dennoch erscheint es mit Blick auf die wiederkeh-

Rechtsverbindlichkeit und Finanzierungssicherheit

rende Krisenproblematik und zukünftig zu erwartende weitere Migrationsbewegungen empfehlenswert, die Verwaltungsresilienz in diesem Kernbereich des kommunalen Handelns deutlich zu stärken. Neben den bereits ausgeführten Punkten gehört hierzu auch, die Aufgabenwahrnehmung im kommunalen Integrationsmanagement verbindlicher auszugestalten sowie finanziell, organisatorisch und personell robuster aufzustellen. Die institutionellen Ressourcen zur Bewältigung von migrationsbezogenen Akut- und Dauerkrisen müssen verlässlich und flexibel einsetzbar, Leistungs- und Angebotsstandards einheitlicher und die Finanzierung lokaler Integrationsarbeit dauerhaft gesichert sein.