

Bogumil | Kuhlmann | Hafner | Kastilan | Oehlert | Reusch

Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich

Verwaltung und Koordination
im Mehrebenensystem



Nomos

edition
sigma



Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

Jörg Bogumil, geschäftsführender Herausgeber,
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

Julia Fleischer,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

Gisela Färber,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Wolfgang Gerstelberger,
Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

Gerhard Hammerschmid,
Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

Marc Hansmann,
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

Sabine Kuhlmann,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

Renate E. Meyer,
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

Erika Mezger,
Former Deputy Director, European Foundation for the Improvement
of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

Frieder Naschold †,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Christina Schaefer,
Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

Karsten Schneider,
Arbeitsdirektor und Geschäftsführer des Klinikums Dortmund gGmbH

Göttrik Wewer,
Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

Sonderband 52

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

Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich

Verwaltung und Koordination
im Mehrebenensystem



Nomos

edition
sigma



Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2023

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-0558-1

ISBN (ePDF): 978-3-7489-3911-5

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748939115>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	11
Verzeichnis der Praxisbeispiele	13
I. Einleitung	15
1. Hintergrund und Problemstellung	15
2. Begriffsbestimmung, Forschungslücken und Forschungsfragen	16
3. Methodisches Vorgehen	20
3.1 Länderauswahl	20
3.2 Mehrstufige Fallauswahl	22
3.2.1 Deutschland	22
3.2.2 Schweden und Frankreich	30
3.3 Erhebungs- und Auswertungsverfahren	31
3.3.1 Deutschland	31
3.3.2 Schweden und Frankreich	33
II. Lokales Integrationsmanagement in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme	35
1. Forschungsfeld „Lokales Integrationsmanagement“	35
1.1 Kommunale Integrationspolitik	35
1.2 Kommunale Integrationsverwaltung	37
1.3 Lokales Integrationsmanagement	41
1.4 Rahmenbedingungen in den Bundesländern	44
2. Lokales Integrationsmanagement in den Fallkommunen	59
2.1 Konzeptionelle Ausgangslage	59
2.1.1 Verständnis von „Kommunalem Integrationsmanagement“	59
2.1.2 Kommunale Integrationskonzepte	62

2.2	Verwaltungsakteure und ihre Aufgaben	70
2.2.1	Kommunale Aufbauorganisation	70
2.2.2	Freiwillige Integrationsaufgaben	83
2.2.2.1	Koordinierung und Steuerung durch Netzwerke	84
2.2.2.2	Integrationsmonitoring	95
2.2.2.3	Ehrenamtskoordination	100
2.2.2.4	Interkulturelle Öffnung	102
2.2.2.5	Sprachmittlerpool	104
2.2.2.6	Fördermittelakquise	106
2.2.2.7	Demokratieförderung und Unterstützung weiterer Integrationsakteure	107
2.2.3	Ausländerbehörden	108
2.2.3.1	Binnenorganisation	108
2.2.3.2	Ausländerzentralregister	115
2.2.3.3	Kooperation an Schnittstellen	117
2.2.4	Jobcenter	119
2.3	Beratung	126
2.3.1	Beratungsformen und Zielgruppen	128
2.3.2	Trägerstrukturen	137
2.3.3	Klientenzugang	140
2.3.4	Klientenkontakt und Fallarbeit	143
2.3.5	Beratungsdaten	148
2.3.6	Verknüpfung der Fall- und Systemebene	151
3.	Bedingungsfaktoren	153
3.1	Verwaltungsorganisation	153
3.2	Integrations- und Dienstleistungsverständnis	154
3.3	Bevölkerungszahl, Kommunaltyp und Ländlichkeit	157
3.4	Förderprogramme	159
3.5	Finanzierung und Personal	162
3.6	Datenmanagement	165
3.7	Politik, Verwaltungsspitze und weitere Schlüsselakteure	167
3.8	Migrationserfahrung und Handlungsdruck	169
3.9	Coronapandemie	170
4.	Handlungsempfehlungen	172
III. Lokales Integrationsmanagement in Schweden		177
1.	Kernmerkmale der Staats- und Kommunalverwaltung	177

<i>Inhalt</i>	7
2. Entwicklungsphasen der Integrationspolitik und -verwaltung	180
3. Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen des Integrationsmanagements	184
3.1 Staatsverwaltung: Migrationsagentur, Arbeitsagentur, Kreisbehörden	185
3.2 Kommunalverwaltung	190
4. Verwaltungsverflechtung und Koordination	195
4.1 Kommunale Koordination	196
4.2 Verflechtung und Koordination im Mehrebenensystem	203
5. Migrationsberatung	207
6. Bedingungsfaktoren für interkommunale Unterschiede im lokalen Integrationsmanagement	212
7. Zusammenfassung	215
IV. Lokales Integrationsmanagement in Frankreich	219
1. Basisstrukturen der Staats- und Kommunalverwaltung	220
2. Entwicklungsphasen der Integrationspolitik und -verwaltung	225
3. Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen des Integrationsmanagements	231
3.1 Staatsverwaltung: Behörde für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen (OFPRA), Behörde für Einwanderung und Integration (OFII), Präfekturen	232
3.1 Lokale Gebietskörperschaften	240
4. Verwaltungsverflechtung und Koordination	247
4.1 Kommunale Koordination	248
4.2 Verflechtung und Koordination im Mehrebenensystem	253
5. Migrationsberatung	258
6. Bedingungsfaktoren für interkommunale Unterschiede im lokalen Integrationsmanagement	265
7. Zusammenfassung	269

8	<i>Inhalt</i>
V. Ländervergleich	273
1. Grundstrukturen und -merkmale der Kommunalsysteme	273
2. Institutionenentwicklung: „local turn“ im Integrationsmanagement?	276
3. Integrationsbezogene Kompetenzverteilung und die wachsende Rolle der Kommunen	279
4. Koordination im Mehrebenensystem	284
5. Koordination auf kommunaler Ebene, Migrationsberatung und Fallmanagement	286
VI. Lehren aus dem Ländervergleich und Handlungsempfehlungen	289
Literaturverzeichnis	303
Anhang	323

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Asylbewerber:innen in Deutschland, Schweden und Frankreich zwischen 2015 und Juli 2019	21
Abbildung 2:	Geografische Darstellung der deutschen Fallkommunen	29
Abbildung 3:	Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung	38
Abbildung 4:	Kommunales Integrationsmanagement	43
Abbildung 5:	Koppelungsvarianten von strategischer Ebene und Beratung	79
Abbildung 6:	Öffentliche Verwaltung in Schweden	178
Abbildung 7:	Phasen in der schwedischen Integrationspolitik	180
Abbildung 8:	Institutionelle Zuständigkeiten bei der Integration von Zugewanderten in Schweden	192
Abbildung 9:	Prototypische Kommunalverwaltung in Schweden	195
Abbildung 10:	Öffentliche Verwaltung in Frankreich	223
Abbildung 11:	Phasen in der französischen Integrationspolitik	226
Abbildung 12:	Institutionelle Zuständigkeiten bei der Integration von Zugewanderten in Frankreich	247

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl kontaktierter Kommunen je Bundesland	25
Tabelle 2:	Übersicht zu den deutschen Fallkommunen	27
Tabelle 3:	Migrationspolitik als Organisationsherausforderung	40
Tabelle 4:	Idealtypen kommunalen Integrationsmanagements	42
Tabelle 5:	Gesetzliche Bestimmungen und wesentliche Förderprogramme mit Bezug zum kommunalen Integrationsmanagement in den Ländern	47
Tabelle 6:	Exemplarische Terminvereinbarungsprozesse in ABHEn	113
Tabelle 7:	Geförderte Beratungsstrukturen des Bundes und der Länder	131
Tabelle 8:	Vergleich der Kommunalsysteme von Deutschland, Schweden und Frankreich	275
Tabelle 9:	Vollzug Asyl- und Aufenthaltsrecht und Leistungsgewährung	281
Tabelle 10:	Integrationsprogramme in Deutschland, Schweden und Frankreich	282

Verzeichnis der Praxisbeispiele

Praxisbeispiel 1:	Entstehungsprozess des Integrationskonzeptes der Stadt Regensburg	66
Praxisbeispiel 2:	„Amt für Migration und Integration“ des Landkreises Reutlingen	72
Praxisbeispiel 3:	„Netzwerkkoordination Integration/Migration“ im Landkreis Hildburghausen	78
Praxisbeispiel 4:	Fachgebiet „Kommunale Integration“ im Kreis Lippe	81
Praxisbeispiel 5:	„Kompetenzteam Integration“ der Stadt Offenbach	91
Praxisbeispiel 6:	Kommunikations- und Steuerungsstruktur der Stadt Rheine	94
Praxisbeispiel 7:	Schnittstellenpapiere der Stadt Augsburg	95
Praxisbeispiel 8:	Ermittlung der Relevanz von Migrationshintergrund in der Stadt Erlangen	99
Praxisbeispiel 9:	Unterstützung von Unternehmen und internationalen Fachkräften in der Stadt Mannheim	108
Praxisbeispiel 10:	Handreichungen zur Entwicklung hin zu einer Willkommensbehörde	115
Praxisbeispiel 11:	Rechtskreisübergreifende Fachstelle Neuzugewanderte des kommunalen Jobcenters Kreis Groß-Gerau	120

Praxisbeispiel 12:	Fachkonzept und Arbeitshilfe für die Integrationsarbeit mit Geflüchteten und Migrant:innen des Jobcenters Gießen	121
Praxisbeispiel 13:	Bewerbercenter des Jobcenters Landkreis München	122
Praxisbeispiel 14:	Clearing- und Koordinationsstelle „Sprache“ (CuK) im Kreis Lippe und & Kompetenznetzwerk „Arbeit und Sprache“ in der Stadt Bielefeld	123
Praxisbeispiel 15:	Work first-Ansatz und Sofortaktivierungsmaßnahme des Jobcenters Mannheim	125
Praxisbeispiel 16:	Zentrum für interkulturelle Beratung (zib.) in der Stadt Augsburg und Welcome Center in der Stadt Schwäbisch Gmünd	129
Praxisbeispiel 17:	Niedrigschwellige Sozialberatung im Landkreis Groß-Gerau	134
Praxisbeispiel 18:	Willkommensbroschüre der Stadt Rheine	142
Praxisbeispiel 19:	„Servicestelle Einwanderungsmanagement“ im Kreis Lippe	148
Praxisbeispiel 20:	Ideenbasierte öffentliche Partnerschaft (Idéburet offentlig partnerskap): Yalla Trappan	201
Praxisbeispiel 21:	Die Methode Netzwerk – Aktivität – Partizipation (Nätverk – Aktivitet – Delaktighet – NAD)	202
Praxisbeispiel 22:	„Local Job Tracks“	205
Praxisbeispiel 23:	Partnerschaft Skåne (Partnerskap Skåne)	207
Praxisbeispiel 24:	Nationaler Verband der Willkommensstädte (ANVITA)	252
Praxisbeispiel 25:	Refugees Inclusion and employment INtegrated program (RISING)	261
Praxisbeispiel 26:	Karawane der Rechte (Caravane de Droits)	262

I. Einleitung

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

1. Hintergrund und Problemstellung

Die sog. „Flüchtlingskrise“ und ihre Nachwirkungen offenbarten wie unter einem Brennglas strukturelle Defizite der föderalen Migrations- und Integrationsverwaltung. Gerade die aktuelle Fluchtmigration aus der Ukraine macht deutlich, dass es auf Seiten staatlicher Akteure eher eine konjunkturelle und zeitweise Aufmerksamkeit für das Thema der Integration gibt, obgleich dauerhafte und verlässliche Strukturen in diesem Bereich angesichts der zukünftig auch weiter zu erwartenden Migrationsbewegungen als besonders wichtig erscheinen. So gibt es, wie die vorliegende Studie zeigen wird, in vielen integrationsbezogenen Tätigkeitsfeldern, etwa der Beratung von Zugewanderten, erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der institutionellen Verstetigung von Organisationseinheiten, Ressourcenzuweisungen und personellen Kapazitäten. Dies stellt die Krisenfestigkeit der Verwaltung und ihre Resilienz mit Blick auf zukünftige migrationsbedingte Stresssituationen erheblich in Frage. Zwar haben in Deutschland viele Bundesländer inzwischen die Notwendigkeit zum Handeln erkannt und fördern seit einigen Jahren, teils in beträchtlichem Umfang, das lokale Integrationsmanagement, u.a. durch Stellen für Integrationsbeauftragte, Koordinator:innen und Beratungskräfte. Bisher fehlt es jedoch an systematischen verwaltungswissenschaftlichen Analysen über die konkreten Interaktionsstrukturen vor Ort, die Prozesse und Organisationsformen sowie die Handlungspraxis in den Kommunen. Zudem ist ein Mangel an internationalen Vergleichen von Governance-Arrangements und Koordinationsstrukturen im Integrationsbereich festzustellen, aus denen sich wechselseitig Lehren ableiten lassen.

Das vorliegende Buch setzt sich vor diesem Hintergrund zum Ziel, die Akteure, Strukturen und Prozesse sowie die Koordinations- und Leistungsfähigkeit des lokalen Integrationsmanagements in Deutschland, Schweden und Frankreich zu untersuchen und in eine vergleichende Perspektive zu rücken. Dies umfasst zum einen die empirische Bestandsaufnahme lokaler Organisations- und Prozessvarianten in diesem Aufgabenfeld sowie eine Analyse der vorhandenen vertikalen und horizontalen Koordinationsmuster in den drei Ländern. Zum anderen geht es darum, die konkreten Aktivi-

täten, Instrumente und Bedingungsfaktoren für das lokale Integrationsmanagement herauszuarbeiten und darauf aufbauend *Good Practices* zu identifizieren.

Aufbau
des Buches

Hierzu sollen in Abschnitt I zunächst die Forschungslücke und die untersuchungsleitenden Fragen genauer konturiert werden. Sodann wird das methodische Vorgehen, welches sich in den drei Ländern etwas unterscheidet, näher erläutert. In Abschnitt II des Buches werden die Forschungsbefunde zum deutschen Fall dargestellt, wobei zunächst einige allgemeine Erläuterungen zur Integrationspolitik und -verwaltung in Deutschland gegeben werden (Kap. 1), um darauf aufbauend die Fallstudienresultate zu präsentieren (Kap. 2), die Bedingungsfaktoren des lokalen Integrationsmanagements herauszuarbeiten (Kap. 3) und Handlungsempfehlungen zu formulieren (Kap. 4). In den Abschnitten III und IV folgen die Länderanalysen zu Schweden und Frankreich, in denen jeweils die institutionellen Entwicklungsphasen der Integrationspolitik, die Koordinationsmuster innerhalb der Kommunalverwaltung sowie im intergouvernementalen Setting und die Bedingungsfaktoren interkommunaler Varianz im Integrationsmanagement untersucht werden. Das Buch schließt mit einem systematischen Ländervergleich (Abschnitt V) sowie Lehren aus diesem Vergleich und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen (Abschnitt VI) ab.

2. Begriffsbestimmung, Forschungslücken und Forschungsfragen

Begriffsbe-
stimmung

Die einschlägige Literatur weist im Hinblick auf die begriffliche und konzeptionelle Einordnung des Integrationsmanagements als Teilbereich von Migrations- und Integrationspolitik zwei Sichtweisen auf. Zum einen gibt es ein weites Verständnis und eine breite Definition, in der Integrationspolitik als ein Teilbereich von Migrationspolitik aufgefasst und keine dezidierte Trennung der beiden Felder vorgenommen wird. Migrationspolitik wird dementsprechend definiert als:

„(1) menschliches Handeln und übergreifende Prozesse zur Etablierung und Umsetzung allgemeverbindlicher Regelungen, Steuerungsmechanismen und normativer Setzungen im Umgang mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt sowie (2) die Ergebnisse dieser Prozesse, d. h. die Regelungen, Steuerungsmechanismen und Setzungen, selbst“ (Schammann/Gluns 2021: 37).

Zum anderen gibt es eine engere Begriffsbestimmung, wonach Migrations- und Integrationspolitik trotz ihrer vielfältigen Verflechtungen analytisch getrennt betrachtet werden. Demnach umfasst „Migrationspolitik“ staatliches Handeln hinsichtlich der Zuzugs-, Niederlassungs- und Abweisungsrege-

lungen für Ausländer:innen. Dagegen wird mit „Integrationspolitik“ „das Bündel staatlicher Maßnahmen, das Personen [...] zur Verbesserung ihrer Eingliederung in wichtige Teilbereiche des gesellschaftlichen Lebens angeboten wird“ (Kolb 2021: 620) bezeichnet.

In der vorliegenden Studie wird die zweite Perspektive gewählt und soll der Fokus damit auf solche Aufgaben gelenkt werden, die sich spezifisch auf Maßnahmen zur Eingliederung Zugewanderter in das gesellschaftliche Leben des Ziellandes beziehen. Damit wird zugleich an einen „pragmatische[n] Integrationsbegriff“ (Filsinger 2018a: 327) angeknüpft, der üblicherweise für die Konzeptualisierung kommunaler Integrationspolitiken verwendet wird. Im Hinblick auf die beiden Vergleichsländer, Schweden und Frankreich, wird zudem eine Einengung des Analysefokus dahingehend vorgenommen, dass vor allem die Integration von Geflüchteten im Zentrum steht, während für den deutschen Fall eine breitere Perspektive auf Zugewanderte eingenommen wurde. Zudem hebt Frankreich sich bis heute in Europa mit seinem spezifisch französischen Integrationsverständnis heraus, wonach Integration bedeutet, „sich als Einzelner von Zugehörigkeiten oder hergebrachten Traditionen zu lösen, um sich mit dem größeren, republikanischen Ganzen zu identifizieren“ (Göbel 2016: 6). Damit wird auf die selbstverordnete Neutralität der Republik und das Gleichheitsprinzip (*égalité*) angespielt (ebd.: 5). Im politischen Diskurs äußert sich dies u.a. an der Tendenz, neu zugewanderte Personen mit universellen Konzepten wie (Chancen-)Gleichheit, Staatsbürgerschaft und Antidiskriminierung in die Gemeinschaft aufzunehmen (Flamant 2020: 1985).

Der Verwaltungsbereich des Integrationsmanagements ist durch eine besondere Komplexität und vielfältige institutionelle Reibungsflächen geprägt (Bogumil/Kuhlmann 2021). Einerseits gibt es hochgradig zersplitterte und undurchsichtige Zuständigkeiten. Andererseits zeigt die vorliegende Forschung, dass sich, insbesondere in Deutschland, die starke vertikale und horizontale Verwaltungsverflechtung in Teilen als wenig funktional oder gar als sachlich unbegründet erwiesen hat (vgl. Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016a, 2016b; Bogumil/Hafner/Kastilan 2017a, 2017b; Bogumil et al. 2018; Bogumil/Kuhlmann 2022). Zwar ist Verwaltungsverflechtung strukturell im deutschen Verwaltungsföderalismus verankert. Jedoch liegen im Bereich der Integrationsverwaltung besonders vielschichtige und komplexe Probleme vor,

- die *vertikal* auf allen drei Verwaltungsebenen bearbeitet werden müssen,
- die *horizontal* durch ihren Querschnittscharakter geprägt sind und eine policy-übergreifende Abstimmung nötig machen und

Forschungs-
lücken

- bei denen *formal institutionalisierter Zwang* zur Kooperation im Mehrebenensystem besteht (hoher Formalisierungsgrad der Verwaltungsverflechtung).

Zur Rolle der Kommunen¹ in der Integrationspolitik liegt mittlerweile ein breiter Literaturbestand vor. Dieser beschäftigt sich jedoch in aller Regel mit den Strategien, Konzepten und der Maßnahmenebene von Gemeinden, Städten und Landkreisen im Hinblick auf den Umgang mit Zuwanderung. Die Bedeutung der Kommunalverwaltungen bleibt dabei hingegen in mehrfacher Hinsicht zu wenig berücksichtigt. So werden Kommunen oft als politisch-administrative Einheit betrachtet, wodurch eine dezidiert verwaltungswissenschaftliche Perspektive unterbleibt. Auch zwischen verschiedenen Verwaltungsakteuren wird nicht immer differenziert, wenn z.B. allgemein von intra- oder interkommunaler Kooperation gesprochen wird. Wird die Verwaltungsebene fokussiert, handelt es sich meist um Fallstudien mit geringer Fallzahl.

Des Weiteren fehlt es bisher an ländervergleichenden Analysen zur lokalen Integrationsverwaltung. Gerade Frankreich findet in der vergleichenden Migrationsforschung wenig Beachtung, was zu einem gewissen Grad auf die weit verbreitete Annahme zurückgeführt werden kann, dass dort die zentralstaatliche Ebene ein stark assimilatorisches nationales Modell umsetzt, bei dem der lokalen Ebene nur eine untergeordnete Rolle zukommt (Flamant 2020: 1982). Zwar gibt es einige Studien über die institutionellen Strukturen der Integrationsverwaltung in verschiedenen Ländern und in ländervergleichender Perspektive (siehe etwa Franzke/La Ruano de Fuente 2021 mit Fallstudien zu Schweden (Hudson et al. 2021), Frankreich (Bonnotte/Sénimon 2021) und Deutschland (Franzke 2021) sowie OECD 2018 mit Fallstudien zu schwedischen, französischen und deutschen Städten). Jedoch bieten diese weder ein ganzheitliches Bild der lokalen Integrationsaktivitäten für Zugewanderte in den betreffenden Ländern, noch liegt der Analysefokus auf verwaltungsbezogenen Fragen. Ferner beschränken sich die meisten internationalen Publikationen lediglich auf einzelne integrationsrelevante Handlungsfelder, etwa Unterbringung (Emilsson 2019; Emilsson und Öberg 2021; Brorström/Diedrich 2022), Arbeitsmarktintegration (Forslund et al. 2019; Larsson 2015; Righard/Emilsson/Jensen 2020;

1 Mit dem Begriff Kommune werden im deutschen Teil sowohl die Gemeinden, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und die Landkreise bezeichnet. Auch in Schweden und Frankreich bilden die Kommunen die unterste Stufe des Verwaltungsaufbaus und den Schwerpunkt der Untersuchung. Jedoch setzt sich die kommunale Selbstverwaltung in beiden Ländern aus weiteren Gebietskörperschaften zusammen (mehr dazu in den jeweiligen Kapiteln „Kernmerkmale der Staats- und Kommunalverwaltung“).

Diedrich/Hellgren 2018), Spracherwerb (Righard/Öberg/Emilsson 2020) sowie Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und ehrenamtlichen Akteuren (Törngren/Emilsson 2020). Somit wird lokales Integrationsmanagement in der internationalen Literatur weit überwiegend nicht als Querschnittpolitik adressiert, so dass sich kein umfassendes Bild des kommunalen Handelns in diesem Aufgabenfeld ableiten lässt. Auf der Grundlage des bisherigen empirischen Kenntnisstandes ist folglich ein Vergleich der verschiedenen organisationalen Lösungen, Koordinationsstrukturen und Governance-Arrangements im Bereich des lokalen Integrationsmanagements nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund nimmt die vorliegende Studie zum einen die „Blackbox“ der Kommunalverwaltung im Kontext des lokalen Integrationsmanagements in den Blick. Es werden die verschiedenen individuellen und kollektiven Akteure analysiert, die an der integrationsbezogenen Aufgabenwahrnehmung und den vielschichtigen vertikalen und horizontalen Koordinationsprozessen beteiligt sind. Damit leistet die Studie nicht nur einen Beitrag dazu, Phänomene der Verwaltungsverflechtung empirisch zu untersuchen und dieses bislang in der Politik- und Verwaltungswissenschaft weithin vernachlässigte Forschungsfeld (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2022) weiterzuentwickeln. Sie zielt auch darauf ab, das deutsche Modell des lokalen Integrationsmanagements in eine europäische Perspektive zu rücken, womit ein Beitrag zur vergleichenden Verwaltungswissenschaft geleistet werden soll.

Der Studie liegen die folgenden Forschungsfragen zugrunde:

- (1) Welche Strukturen, Akteure und Prozesse gibt es im lokalen Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich? Welche Rolle spielen dabei insbesondere die Kommunen als Integrationsakteure?
- (2) Wie wird Integration als öffentliche Aufgabe innerhalb der Kommunen sowie im Mehrebenensystem koordiniert? Welche Instrumente und Prozesse horizontaler und vertikaler Koordination gibt es?
- (3) Welche Ansätze adressatenbezogener Beratung existieren auf der lokalen Ebene? Wie wird Fallmanagement vor Ort konkret umgesetzt und koordiniert?
- (4) Welche Hürden und Hemmnisse bestehen im Bereich des lokalen Integrationsmanagements und welche Lösungen gibt es, diese zu überwinden?
- (5) Welche Institutionalisierungsvarianten des lokalen Integrationsmanagements erweisen sich unter welchen Kontextbedingungen als besonders leistungsfähig (*Good Practices*)?

Forschungs-
fragen

3. Methodisches Vorgehen

Unterschiedliche
Vorgehensweisen
für Deutschland,
Schweden und
Frankreich

Aufgrund der bisher begrenzten Erkenntnisse über den Forschungsgegenstand liegt der vorliegenden Studie ein explorativer Ansatz zugrunde. Ausgehend von umfangreichen Sekundäranalysen vorliegender Berichte, Evaluationen, Gutachten und sonstiger Dokumente zum Integrationsmanagement in den drei Ländern wurden Fallstudien und leitfadengestützte Experteninterviews vor Ort durchgeführt. Dabei unterscheidet sich das Vorgehen für die Analyse des deutschen Falles von jenem, das in Schweden und Frankreich angewendet wurde. Hintergrund für diese Abweichung in der methodischen Vorgehensweise ist insbesondere die unterschiedliche analytische und empirische Tiefe, die im Forschungsprojekt für die drei Länder angestrebt wurde. Da für den deutschen Untersuchungsfall aus früheren Forschungsarbeiten der Autoren (vgl. Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016a, 2016b; Bogumil/Hafner/Kastilan 2017a, 2017b; Bogumil et al. 2018) bereits empirische Kenntnisse zur Integrationsverwaltung vorlagen, zielte die Untersuchung darauf ab, hier eine größere Tiefenschärfe mit Hilfe von 14 Fallstudien zu erreichen. Dagegen ging es in Schweden und Frankreich in einem ersten Schritt darum, anhand sekundäranalytischer Quellen zunächst wichtige Rechtsgrundlagen, institutionelle Rahmenbedingungen, die Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem sowie einschlägige Basisinformationen zur lokalen Integrationsverwaltung zusammenzutragen, bevor in einem weiteren Schritt vertiefende Fallanalysen und Interviews möglich waren. In allen drei Ländern konnten jedoch mithilfe von Fallstudienanalysen und Experteninterviews tiefere Einblicke in die lokale Handlungsrealität des lokalen Integrationsmanagements gewonnen werden.

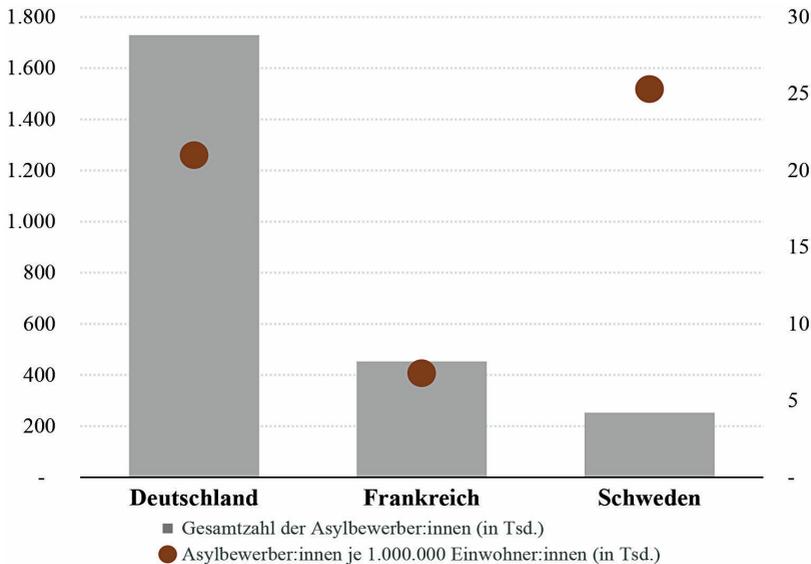
3.1 Länderauswahl

Hoher
Handlungsdruck
als verbindendes
Element

Die in der vorliegenden Studie getroffene Länderauswahl folgt einer Kombination von *most similar* and *most dissimilar systems design*. Einerseits ähneln sich die drei Länder im Hinblick auf ihren hohen integrationsbezogenen Problem- und Handlungsdruck. Nach Deutschland wurden in Frankreich absolut betrachtet seit 2015 die meisten Asylanträge gestellt (Abbildung 1) und es kann zudem als ehemalige Kolonialmacht auf eine lange Migrations(verwaltungs)geschichte zurückschauen. Schweden wiederum hat – sieht man vom Kleinstaat Zypern ab – die meisten Asylanträge

gemessen an der Zahl der Einwohner:innen zu verzeichnen². Das Land gehörte 2017 zu den zehn Staaten mit der höchsten Anzahl von Flüchtlingen pro 1.000 Einwohner weltweit und war das einzige westliche Industrieland auf dieser Liste (UNHCR 2018: 21). Ausgehend von der Vermutung, dass die administrative Innovationsbereitschaft und Reformaktivität unter hohem externem Druck besonders ausgeprägt sind (vgl. Bazurli 2019; Bogumil 2006; Kuhlmann/Wollmann 2019; Reichard/Veit/Wewer 2019), dürfte in den Kommunen dieser drei Länder eher mit Reformen der Integrationsverwaltung und innovativen Lösungen zu rechnen sein als in Ländern mit geringerer Handlungsnotwendigkeit.

Abbildung 1: Asylbewerber:innen in Deutschland, Schweden und Frankreich zwischen 2015 und Juli 2019



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eurostat. Zeitraum: Januar 2015 bis Juli 2019.

2 Auf dem Höhepunkt der Flüchtlingsmigration im Jahr 2015 registrierte das nordische Land 162.877 Asylanträge, was etwa 1,6 Prozent seiner Bevölkerung von rund 10 Millionen entspricht (Tomson 2020; siehe auch Migrationsverket 2022). Rein hypothetisch entspräche dieser Prozentsatz mehr als fünf Millionen Personen, die in den Vereinigten Staaten Asyl beantragt hätten, wo 2015 in der Realität rund 83.000 Asylanträge gestellt wurden (Tomson 2020; siehe auch Mossaad 2016).

Ähnliche
kommunale
Aufgabenprofile

Für die Auswahl von Schweden und Frankreich als Vergleichsländer spricht außerdem, dass die Kommunen dort in den vergangenen Jahrzehnten funktional und politisch aufgewertet wurden, u.a. indem ihnen in territorial bedeutsamen Aufgabenfeldern (z.B. Arbeitsmarktintegration, soziale Dienste) neue Kompetenzen übertragen wurden (Frankreich) oder bereits bestehende noch ausgeweitet wurden (Schweden; vgl. Kuhlmann/Wollmann 2019). Die Kommunen nehmen somit in allen drei Ländern Aufgaben wahr, die für das lokale Integrationsmanagement wichtig sind, wobei sie über nennenswerte wenngleich variierende Autonomiegrade bei der Ausführung verfügen (vgl. Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2021, 2022). Dies macht sie im Zusammenspiel mit dem ähnlich hohen Handlungsdruck für eine vergleichende Untersuchung kommunaler Integrationsverwaltung besonders interessant.

Unterschiedliche
politischinstitu-
tionelle und
verwaltungs-
kulturelle
Kontext-
bedingungen

Andererseits unterscheiden sich die Länder als Repräsentanten verschiedener Typen europäischer Lokalsysteme (kontinentaleuropäisch-föderales Modell, nordisches Modell, kontinentaleuropäisch-napoleonisches Modell) deutlich in ihren politisch-institutionellen und verwaltungskulturellen Kontextbedingungen (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2019; Heinelt et al. 2018; Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2021, 2022). Die Auswahl von Ländern unterschiedlicher Verwaltungsprofile eröffnet zum einen die Möglichkeit, den Einfluss dieser Kontextbedingungen auf lokale Institutionalierungsprozesse und Koordinationsmuster im betrachteten Aufgabenfeld zu untersuchen. Zum anderen können auf diese Weise eine breite Palette von Lösungsvarianten und Organisationsmodellen im Integrationsmanagement europäischer Kommunen sowie Elemente wechselseitiger Übertragbarkeit und Potenziale für *Good Practice Learning* identifiziert werden.

3.2 Mehrstufige Fallauswahl

3.2.1 Deutschland

Die Auswahl der 14 deutschen Fallkommunen basiert auf einem mehrstufigen Auswahlverfahren, welches im Folgenden dargestellt werden soll. Dabei liegt der Fokus bewusst auf Städten und Landkreisen, die vergleichsweise programmatische Ansätze verfolgen, um mögliche *Good Practices* identifizieren zu können. Diese werden nachfolgend als „Praxisbeispiele“ in entsprechenden Kästen veranschaulicht. Die in dieser Studie dargestellten Erkenntnisse basieren im Wesentlichen auf den Inhalten von Experteninterviews mit relevanten Akteuren des lokalen Integrationsmanagements, die in ausgewählten Kommunen durchgeführt wurden.

Die Bedingung dafür, dass Strukturen, Prozesse und Akteure des lokalen Integrationsmanagements einer empirischen Betrachtung unterzogen werden können, ist, dass diese in den zu untersuchenden Kommunen auch zu einem gewissen Grad vorhanden sind und entsprechende kommunale Koordinierungs- und Steuerungsfunktionen übernommen werden. Um dies zu gewährleisten, wurden in einem ersten Schritt Länderprogramme zur Förderung von Strukturen und Maßnahmen des lokalen Integrationsmanagements recherchiert (vgl. Abschnitt II, Kap. 1.4). Auf Basis dieser Recherchen und der Berücksichtigung von Zuwanderungszahlen als Indikator für die Notwendigkeit von Verwaltungshandeln im Bereich Integration, wurden für die alten Bundesländer *Baden-Württemberg*, *Bayern*, *Hessen* und *Nordrhein-Westfalen* ausgewählt. Trotz der Tatsache, dass in den neuen Bundesländern die Zuwanderungszahlen und Bevölkerungsanteile mit Migrationshintergrund wesentlich geringer sind, wurden auch hier Landesprogramme zur Förderung des Integrationsmanagements geschaffen. Nachdem in Sachsen keine der in Frage kommenden Kommunen für eine Teilnahme an der Studie gewonnen werden konnte, wurde aus den neuen Bundesländern *Thüringen* ausgewählt.

Um ein möglichst umfassendes Bild der relevanten kommunalen Gebietskörperschaften zu gewinnen und Vergleiche zwischen den Bundesländern zu ermöglichen, wurde angestrebt, in jedem der fünf Bundesländer eine *kreisfreie Stadt*, einen *Landkreis* und eine *kreisangehörige Stadt* zu untersuchen. Für die Auswahl der kreisangehörigen Städte wurde zusätzlich zur Bedingung gemacht, dass diese eine eigene Ausländerbehörde besitzen. Die Integrationsarbeit in den Kommunen beinhaltet ein breites Spektrum an Aufgaben, welche einerseits im Rahmen freiwilliger Aufgaben und Pflichtaufgaben durch die Verwaltungen erledigt werden. Andererseits sind mit der Durchführung bundes- und landesgeförderter Angebote weitere Akteure der freien Wohlfahrtspflege beteiligt. Um ein möglichst umfassendes Bild vom lokalen Integrationsmanagement zu erhalten, sollen in den ausgewählten Kommunen die Perspektiven von Personen aus den folgenden Bereichen durch Experteninterviews eingefangen werden:

- Leitung des Kommunalen Integrationsmanagements bzw. die für das Thema Integration verantwortliche Person in der Kommunalverwaltung
- Beratungskraft innerhalb eines Landesprogrammes oder der Kommune
- Ausländerbehörde
- Jobcenter
- Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) und/oder Jugendmigrationsdienst (JMD)

Nachdem die Anzahl der Bundesländer und der zu befragende Personenkreis festgelegt war, wurden Kriterien bestimmt, die zu einer Vorauswahl aus der großen Anzahl der Kommunen herangezogen wurden. In einem ersten Schritt wurde auf der Basis amtlicher statistischer Kennziffern eine datengetriebene Filterung aller Landkreise, kreisfreien und kreisangehörigen Städte vorgenommen. Der zur Filterung erstellte Datensatz enthielt die Parameter *Anteil der ausländischen Bevölkerung*, *Gemeindegröße*, *Haushaltslage* und *Ländlichkeit/Urbanität*.

Um im Vorfeld einen Handlungsdruck im Bereich der Integration identifizieren zu können, sollte in den ausgewählten Kommunen der *Anteil der ausländischen Bevölkerung* eine bestimmte Höhe nicht unterschreiten. Dieser Mindestanteil wurde individuell in Relation zum jeweiligen Bundesland und der entsprechenden Ebene festgelegt. In einem ersten Schritt wurden nur Kommunen ausgewählt, deren Anteil ausländischer Bevölkerung in den oberen 25 Prozent der Verteilung des Bundeslandes lag. In Kombination mit anderen relevanten Parametern, konnte dieses Kriterium nicht immer eingehalten werden, weshalb auch Kommunen bei der Auswahl einbezogen wurden, in denen im Vergleich zum jeweiligen Bundesland nur durchschnittliche bzw. unterdurchschnittliche Anteile ausländischer Bevölkerung vorliegen (vgl. Tab. 2).

Die *Gemeindegröße* ist vor allem für die Auswahl der kreisangehörigen Städte relevant, da die Bedingung einer eigenen Ausländerbehörde erfüllt sein sollte. Die Gemeindegröße ist hierfür ein geeigneter Indikator, da davon auszugehen ist, dass unterhalb einer gewissen Bevölkerungszahl keine entsprechenden Verwaltungsstrukturen vorliegen. Je nach Verwaltungsgliederung wurde deshalb für jedes Bundesland ein Minimalwert für die Gemeindegröße festgelegt. Es wurde grundsätzlich versucht, die *Haushaltslagen* der zu untersuchenden Kommunen möglichst konstant zu halten, um mögliche Verzerrungen zu vermeiden. Als Indikator wurden Kassenkredite bzw. Kredite zur Liquiditätssicherung oder ähnliche Größen herangezogen. Bezüglich dieses Kriteriums ließen sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Kommunen feststellen. Außerdem wurden Schulden bzw. Schulden pro Kopf der Kommunen berücksichtigt. Eine im Verhältnis zum Bundesland positive Haushaltslage lässt einen größeren Handlungsspielraum für die Kommunen annehmen, weshalb diese zunächst bevorzugt ausgewählt wurden. Gerade in Bundesländern mit einer allgemein guten Haushaltslage konnte dieses Kriterium nicht durchgehend erfüllt werden. Grundsätzlich ist in Bezug auf dieses Kriterium zu berücksichtigen, dass ein großer Teil des kommunalen Handelns im Bereich Integration auf Fördermitteln basiert und somit nicht zwingend von der Haushaltslage der Kommune abhängig ist. In dem in dieser Studie befragten Sample

zeigt sich, dass auch Kommunen mit relativ schlechter Haushaltslage viele Ressourcen aufwenden, da sie hierfür die Notwendigkeit in diesem Handlungsfeld sehen. Gleichzeitig sei an dieser Stelle bereits angemerkt, dass eine sehr positive Haushaltslage gewisse zusätzliche – über die Förderprogramme hinausgehende – Handlungsspielräume öffnet, die auch von den Kommunen genutzt werden. Nicht als Auswahlkriterium, sondern viel mehr als zusätzlichen Kontextfaktor für eine strukturelle Einordnung, wurde der *Grad der Ländlichkeit* der Kommunen miterfasst.

Die hier genannten Kriterien dienten lediglich einer groben Vorauswahl, um die Anzahl der Kommunen zu reduzieren und von denen, wie in einigen Beispielen bereits beschrieben, auch abgewichen werden konnte. Für die endgültige Fallauswahl wurden auch über statistische Kennziffern hinausgehende Informationen und Kriterien miteinbezogen. Zum einen wurden Erkenntnisse aus Studien über kommunales Integrations- bzw. Fallmanagement einzelner Kommunen herangezogen. Neben wissenschaftlichen Publikationen und dem Austausch mit anderen Forschungsgruppen wurde auch die Expertise aus der Praxis im Auswahlverfahren berücksichtigt, um geeignete Fallkommunen zu identifizieren. Für Nordrhein-Westfalen wurde unabhängig von amtlichen Daten bei der Vorauswahl die Bedingung festgelegt, dass die zu untersuchenden Kommunen am Modellprojekt „Einwanderung gestalten NRW“ teilgenommen haben. Nach Berücksichtigung aller Kriterien war schlussendlich der Feldzugang und die Bereitschaft zur Teilnahme an dem Projekt entscheidend für das endgültige Sample.

Der Feldzugang erfolgte zunächst über eine Kooperationsanfrage bei der Verwaltungsspitze, die dann nach Zusage in dem meisten Fällen die Kontakte zu den relevanten Akteuren hergestellt hatte. Im Rahmen des Samplings wurde in den jeweiligen Bundesländern inklusive Fallkommunen folgende Anzahl an Kommunen kontaktiert:

Tabelle 1: Anzahl kontaktierter Kommunen je Bundesland

Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Nordrhein-Westfalen	Sachsen	Thüringen
3	12	4	4	4	4

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Wie in Tabelle 2 dargestellt, umfasst die finale Auswahl 14 Fallkommunen in den fünf Bundesländern. Abweichend vom ursprünglich angestrebten Erhebungsdesign konnte in Thüringen lediglich eine Kommune befragt werden. Dies ist zum einen damit zu begründen, dass in Thüringen aufgrund

Realisiertes
Sample

der strukturellen Gegebenheiten grundsätzlich nur wenige Kommunen in Frage kamen und zum anderen damit, dass nur eine dieser Kommunen zur Teilnahme an der Studie bereit war. Da es in Bayern keine kreisangehörigen Kommunen mit eigener Ausländerbehörde gibt, wurde stattdessen eine zusätzliche kreisfreie Stadt befragt. Außerdem wurde aufgrund der positiven Rückmeldung und der geringen Anzahl thüringischer Kommunen noch eine weitere bayerische Kommune in das Sample aufgenommen.

Tabelle 2: Übersicht zu den deutschen Fallkommunen

Typ ^{a)}	Einwohner (2021) ^{b)}	Ausländeranteil in % (2021) [Zensus] ^{c)}	Ausländeranteil in % (2021) [AZR] ^{d)}	Anteil Personen mit Migrationshintergrund in % [Datenquelle] ^{e)}	Index Ländlichkeit und sozio-ökonomischen Lage (2016) ^{f)}	Schulden in 1.000 € ^{g)} Einwohner in € (2020)	Trägerschaft Jobcenter ^{h)}
Baden-Württemberg	KaG/S	8.278		2019 [Z]: 33,8		7.065	717
	KfS	231.111	16,4	2020 [Z]: 34,8			
	LK	258.286					
Schwäbisch Gmünd	KaS	61.333	18,2	n. v.	2017 [R]: 38,0	76.973	1.257
	KfS	311.831	24,6	27,2	2021 [R]: 46,3	500.593	1.618
Reutlingen	LK	288.158	16,4	16,7	n. v.	54.159	19
Bayern	KaG/S	4.576		2019 [Z]: 25,9		5.814	940
	KfS	155.288	14,1	2020 [Z]: 26,5			
	LK	130.913					
Augsburg	KfS	296.478	23,2	25,5	2021 [R]: 47,7	395.853	1.340
Erlangen	KfS	113.292	20,0	22,1	2021 [R]: 38,0	94.927	845
Regensburg	KfS	153.542	17,8	21,5	2017 [R]: 31,2	77.852	512
München	LK	349.837	18,5	20,5	n. v.	62.245	178
Hessen	KaG/S	11.428		2019 [Z]: 34,4		31.184	2.197
	KfS	305.901	17,1	18,5	2020 [Z]: 35,8		
	LK	344.027					
Gießen	KaS ^{*)}	91.255	21,9	n. v.	n. v.	149.001	1.670
Offenbach a. M.	KfS	131.295	37,5	43,9	2020 [R]: 63,9	361.612	2.777
Groß-Gerau	LK	276.307	23,3	24,9	2020 [R]: 44,1	269.302	976

Typ ^{a)}	Einwohner (2021) ^{b)}	Ausländer- anteil in % (2021) [Zensus] ^{c)}	Ausländer- anteil in % (2021) [AZR] ^{d)}	Anteil Personen mit Migrationshin- tergrund in % [Datenquelle] ^{e)}	Index Ländlich- keit und sozio- ökonomischen Lage (2016) ^{f)}	Schulden in 1.000 € ^{g)} (2020)	Schulden je Einwohner in € (2020)	Trägerschaft Jobcenter ^{h)}
Nordrhein- Westfalen	KaG/S	27.924						
	KfS	326.470	14,2	15,7	2019 [Z]: 2020 [Z]:	110.870	2.640	
	LK	344.027			30,8 31,3			
Rheine	KaS	76.948	13,0	n. v.	n. v.	47.556	622	zkT
Bielefeld	KfS	334.002	15,9	18,7	2020 [R]:	420.197	1.259	gE
Lippe	LK	346.151	9,1	9,8	2019 [Z]:	153.798	443	zkT
Thüringen	KaG/S	2.544						
	KfS	103.258	5,8	6,0	2019 [Z]: 2020 [Z]:	2.025	664	
	LK	93.681			7,8 8,5			
Hildburghausen	LK	62.089	3,9	4,2	n. v.	1.972	31	gE

Quelle: Eigene Zusammenstellung. *) Gießen ist eine kreisangehörige Stadt und nimmt entsprechend der hessischen Gemeindeordnung die Rechtsstellung einer Sonderstatusstadt ein, wodurch sie u.a. mehr Aufgaben wahrnimmt als andere kreisangehörige Gemeinden in Hessen. a) KaG/S = kreisangehörige Gemeinde/Stadt; KfS = kreisfreie Stadt; LK = Landkreis. b) Fortschreibung des Bevölkerungsstandes auf Basis Zensus 2011; für die Bundesländer sind die durchschnittlichen Einwohnerzahlen (Mittelwert) je Kommunaltyp angegeben. c) Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Fortschreibung des Bevölkerungsstandes auf Basis Zensus 2011. d) Anteil der ausländischen Bevölkerung nach AZR; e) Z = Mikrozensus; R = Melderegister der Kommune, i.d.R. Nutzung des Verfahrens MigraPro der KOSIS. f) Berechnung auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte; 1 = sehr ländlich/weniger gute sozioökonomische Lage; 2 = sehr ländlich/gute sozioökonomische Lage; 3 = eher ländlich/gute sozioökonomische Lage; 4 = eher ländlich/weniger gute sozioökonomische Lage; 5 = nicht ländlich. g) Schulden der Kernhaushalte; für die Bundesländer sind die durchschnittlichen Schulden (Mittelwert) der Gemeinden und Landkreise (für Thüringen inkl. der Verwaltungsgemeinschaften) angegeben. h) gE = gemeinsame Einrichtung; zkT = zugelassener kommunaler Träger.

Abbildung 2: Geografische Darstellung der deutschen Fallkommunen



Quelle: Eigene Darstellung. Kartendaten: © GeoBasis-DE / BKG (2022), dl-de/by-2-0 (<https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>), vg2500-001, vz250_0101-001.

3.2.2 Schweden und Frankreich

Fallkommunen

In Schweden und Frankreich wurden in jeweils zwei Kommunen Experteninterviews durchgeführt. In Schweden fiel die Wahl auf die Städte Malmö (351.749 Einwohner:innen; 2021) und Lund (127.376 Einwohner:innen; 2021)³ in der Region Skåne. In Frankreich liegen die Untersuchungskommunen, Grenoble (158.198 Einwohner:innen; 2019) und Villeurbanne (152.212 Einwohner:innen; 2019)⁴, in der Region Auvergne-Rhône-Alpes.

Analog zu Deutschland sollten die auszuwählenden Kommunen einen signifikanten Handlungsdruck im Bereich des Integrationsmanagements aufweisen, der am Anteil der ausländischen Bevölkerung abzulesen ist. Zudem sollte – wiederum übereinstimmend mit Deutschland – sichergestellt werden, dass es in den betreffenden Kommunen Strukturen, Prozesse und Akteure des kommunalen Integrationsmanagements gibt, denen eine gewisse Koordinations- und Bündelungsfunktion zuteilwird. Ein weiteres Kriterium, das der Fallauswahl zugrunde lag, war eine regionale Priorisierung von Integrationspolitik, was sich in Schweden u.a. darin zeigt, dass Kommunen durch Programme der staatlichen Kreisbehörden gefördert werden, die als verlängerter Arm der Zentralregierung die Umsetzung staatlicher Politik in den Kreisen begleiten. Da die staatlichen Kreisbehörden über Handlungsspielräume in der Priorisierung regionaler Förderpolitiken verfügen, bestehen inter-regionale Unterschiede in der Förderung von Kommunen im Bereich der Integration von Geflüchteten, die bei der Fallauswahl in Schweden zu berücksichtigen waren. Auch in Frankreich lassen sich Unterschiede zwischen den Kommunen im Hinblick auf die Priorisierung von Integrationspolitik feststellen, die u.a. darin öffentlichkeitswirksam sichtbar werden, dass sich Bürgermeister:innen für eine bedingungslose Aufnahme von Migrant:innen einsetzen. Häufig solidarisieren sich diese Städte in Städtenetzwerken, um ihren politischen Anliegen Nachdruck zu verleihen und den Druck auf die Zentralregierung zu erhöhen. Auch diese Aspekte wurden bei der Fallauswahl in Frankreich berücksichtigt. Nicht zu vernachlässigen ist bei länderübergreifender Forschung auch die Sicherstellung des Feldzugangs, der sich aufgrund möglicher Sprachbarrieren mitunter komplizierter gestaltet. Als hilfreich erwiesen sich Kontakte zu schwedischen und französischen Migrationsforscher:innen sowie Netzwerken, die die Integrationsaktivitäten in den verschiedenen Kommunen besonders gut überblicken.

3 Siehe Statistics Sweden: Statistics Sweden (scb.se).

4 Siehe Insee [National Institute of Statistics and Economic Studies]: Accueil – Insee – Institut national de la statistiques et des études économiques.

3.3 Erhebungs- und Auswertungsverfahren

Die zur Beantwortung der Forschungsfrage benötigten Informationen wurden durch qualitative Experteninterviews mit relevanten Akteuren des lokalen Integrationsmanagements erhoben. Dazu wurden für die jeweiligen Expertengruppen Leitfäden erstellt, welche im Laufe des Erhebungsprozesses optimiert bzw. angepasst wurden. Die Interviews wurden teils in Präsenz, teils in digitaler Form durchgeführt. Die Auswertung der durch die Experteninterviews gewonnenen Daten fand durch eine inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse statt (vgl. Kuckartz/Rädiker 2022). Die Kategorienbildung erfolgte zum einen deduktiv auf der Grundlage vorausgegangener Recherchen und den Leitfäden und zum anderen induktiv aus dem generierten Material im Laufe des Auswertungsprozesses. Für die Auswertung des Materials wurde im Falle der Experteninterviews, bei denen ein Transkript vorlag, die Analysesoftware MAXQDA verwendet. In den anderen Fällen wurden die Audioaufzeichnungen bzw. Protokolle und Auswertungstabellen mit der entsprechenden Kategorisierung verwendet. Wird im vorliegenden Bericht direkt aus einem Experteninterview zitiert, wird dies durch Angabe einer der jeweiligen Person zugewiesenen Nummer belegt, z.B. „(E 1)“ für die interviewte Person, der randomisiert die Nummer 1 zugeordnet wurde.

3.3.1 Deutschland

Im Zeitraum von September 2021 bis Juni 2022 wurden insgesamt 75 Interviews mit 95 Personen in 14 Fallkommunen geführt. Von den 95 Personen sind 30 bei kreisfreien Städten angestellt, 27 bei einer Kreisverwaltung bzw. einem Landratsamt, 13 bei kreisangehörigen Städten und 25 bei Wohlfahrtsverbänden.

In 13 der 14 Fallkommunen wurde mindestens ein:e Vertreter:in der Ausländerbehörde (ABH) befragt. So konnten 14 Personen interviewt werden, die sich aus elf ABH-Leitungen, zwei Sachgebiets- bzw. Teamleitungen und einer Person aus der Sachbearbeitung zusammensetzen.

In allen Fallkommunen konnten Gespräche mit für das Thema Integration verantwortlichen Personen in den Kommunalverwaltungen geführt werden. Von den insgesamt 29 Personen haben 22 Personen eine Leitungs- und Koordinierungsfunktion und sieben sind ausschließlich für die Koordinierung zuständig. Elf der 29 Verantwortlichen können als Integrationsbeauftragte der Kommune bezeichnet werden und fünf Befragte stellen funktional eine Schnittstelle zum Thema kommunale Integrationsberatung dar.

ABH

Koordination und
Integrations-
beauftragte

- Integrations-beratung** Zusätzlich konnte mit insgesamt 30 Integrationsberater:innen⁵ gesprochen werden. Davon sind sieben bei einer Kommunalverwaltung angestellt. Die übrigen Beratenden sind Mitarbeitende von Wohlfahrtsverbänden und verteilen sich wie folgt auf die Träger: Jeweils sechs Personen sind Mitarbeitende der Arbeiterwohlfahrt (AWO) und Diakonie, fünf sind bei der Caritas beschäftigt, drei beim Internationalen Bund (IB) und jeweils eine beim Bayrischen Roten Kreuz (BRK), beim Deutschen Roten Kreuz (DRK) und bei der Katholischen Jugendsozialarbeit. Von den 30 befragten Beratern sind zehn über die „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer“ (MBE), weitere zehn über die „Jugendmigrationsdienste“ (JMD) und elf über Landesprogramme gefördert⁶.
- Jobcenter** Zudem wurde mit 19 Vertreter:innen von Jobcentern gesprochen. Hier von sind 13 Personen Geschäftsführende oder haben eine nachgeordnete leitende Funktion inne, die vor allem im Bereich Vermittlung (teils speziell für den Bereich Zuwanderung) angesiedelt ist. Sechs der 19 Vertreter:innen der Jobcenter sind in Stabsstellen für den Bereich Integration, für die Vermittlung oder für die Öffentlichkeitsarbeit tätig. Darüber hinaus wurde ein Gespräch mit einem Geschäftsführer einer kommunalen Beschäftigungsförderungsgesellschaft geführt.
- Durchführung der Interviews** Das ursprünglich geplante Vorgehen sah vor, dass die Experteninterviews vor Ort in den Fallkommunen durchgeführt werden. Aufgrund der Beschränkungen durch die Coronapandemie konnten lediglich drei der 14 Kommunen vor Ort aufgesucht werden. Alle nachfolgend stattgefundenen Experteninterviews fanden in digitaler Form statt. In der überwiegenden Zahl der Interviews haben die Gesprächspartner:innen ihr Einverständnis zur Aufzeichnung des Interviews gegeben. In den anderen Fällen wurde das Gespräch protokolliert. Sofern sie aufgezeichnet wurden, wurde für die Interviews mit den für den Bereich Integration verantwortlichen Stellen und mit den Personen aus der kommunalen Fallberatung mithilfe der Software f4 ein Transkript angefertigt.
- Validierung vorläufiger Projektergebnisse** Im Mai 2022 wurden erste Projektergebnisse in einem Workshop an der Ruhr-Universität Bochum vorgestellt und diskutiert. Eingeladen wurden hierzu neben den Personen aus den Fallkommunen weitere Akteure aus der

5 Als Integrationsberater:innen werden in der vorliegenden Studie alle Personen bezeichnet, die in der professionellen Beratung von Zugewanderten tätig sind. Dies umfasst sowohl die Beratungskräfte der MBE und des JMD als auch jene, deren Stellen von entsprechenden Förderprogrammen der Länder oder durch kommunale Eigen- bzw. andere Drittmittel finanziert werden, unabhängig davon, ob es sich um kommunales Personal oder Beschäftigte freier Träger handelt.

6 Die Stelle einer Person wird durch zwei Förderprogramme finanziert.

kommunalen Praxis sowie zuständige Personen aus dem nordrhein-westfälischen Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration.

3.3.2 Schweden und Frankreich

In Schweden und Frankreich wurden zwischen Mai 2021 und Mai 2022 jeweils 22 leitfadengestützte Interviews mit Expert:innen der Kommunal- und Staatsverwaltung, der interkommunalen Ebene, zivilgesellschaftlichen Organisationen, kommunalen Spitzenverbänden und Wissenschaftler:innen geführt. Für den schwedischen Fall wurden Personen aus verschiedenen kommunalen Ämtern befragt, wobei der Sozial-, Bildungs-, und Kulturverwaltung in Integrationsfragen eine besonders wichtige Rolle zukommt. Weniger operativ als vielmehr strategisch agiert dagegen das Gemeindeamt (*kommunkontoret/stadskontoret*), das auf der obersten Ebene der Kommunalverwaltung angesiedelt ist. Wegen seiner wichtigen Koordinations- und Bündelungsfunktion wurden daher auch Vertreter:innen aus dem Gemeindeamt ebenso wie aus der staatlichen Kreisbehörde (*länsstyrelse*) und kommunalen Spitzenverbänden befragt.

Interview-
partner:innen

In Frankreich lag der Fokus ebenfalls auf der kleinsten kommunalen Einheit, den *communes*. Angesichts der zersplitterten Zuständigkeitsstrukturen wurden darüber hinaus staatliche und interkommunale Akteure einbezogen. Unter den befragten kommunalen Akteuren befanden sich Stadträt:innen und Beigeordnete der Bürgermeister:innen mit z.T. weit gefassten Zuständigkeiten in den Bereichen Migration und Integration (z.B. zuständig für Notunterkünfte, quartiersbezogene Stadtpolitik, Solidarität). Darüber hinaus wurden auf kommunaler Ebene Vertreter:innen der örtlichen Sozialzentren (*Centres Communaux d'Action Sociale*) befragt. Auch wurden Interviews mit Vertreter:innen der Metropolenverwaltung geführt, die als interkommunaler Zusammenschluss eine zunehmend wichtige Rolle in der Integration von Geflüchteten spielt. Zusätzlich zur kommunalen Ebene wurde der Fokus auf die dezentrierte Staatsverwaltung gerichtet und Gespräche mit Vertreter:innen der Präfekturen und der französischen Behörde für Einwanderung und Integration (*Office Français de l'Immigration et de l'Intégration – OFII*) sowie der Arbeitsverwaltung (*Pôle Emploi*) geführt. Da sich das französische Aufnahme- und Integrationssystem stark auf nicht-staatliche Organisationen (*associations*) stützt, wurden auch diese in die empirische Untersuchung einbezogen.

II. Lokales Integrationsmanagement in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme

Jörg Bogumil, Jonas Hafner, André Kastilan

1. Forschungsfeld „Lokales Integrationsmanagement“

1.1 Kommunale Integrationspolitik⁷

In der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik manifestierte sich lange Jahre der „Gegensatz zwischen der politischen Selbsterklärung, kein Einwanderungsland zu sein, und der Realität hoher Zuwanderung“ (SVR 2015: 142). Erst Mitte der 2000er-Jahre wick der Fokus auf temporäre Migration der Ausrichtung auf eine langfristige Zuwanderung und es wurde erstmals eine systematische Integrationspolitik betrieben (Bendel/Borkowski 2016: 102ff.). Zentrales Element dieses Paradigmenwechsels dürfte das 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz gewesen sein, das als Artikelgesetz mit dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) das bis dahin gültige Ausländergesetz ablöst und damit die Grundlage für die staatlichen Integrationskurse sowie für die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und die Jugendmigrationsdienste (JMD) schafft (vgl. u.a. Bendel/Borkowski 2016; Filsinger 2018a).

Systematische Integrationspolitik erst seit den 2000er-Jahren

Erste kommunale Integrationsansätze bzw. -versuche in der Zeit nach Inkrafttreten des Anwerbestopps von 1973 können mehr als „Ad-hoc-Prozesse“ (Gestmann/Hilz 2017: 224) und „reaktiv-unsystematisch“ (Krummacher 2017: 85), denn als strategisch ausgerichtete Integrationspläne bezeichnet werden. Zudem wird diesbezüglich von einer Defizitorientierung derartiger Vorhaben (ebd.) und – wie so oft im Bereich kommunaler Politikimplementierung – von sehr unterschiedlichen Zielen, Instrumenten und Organisationsformen (Gestmann/Hilz 2017: 224) gesprochen. Vorstöße gingen in dieser Phase vor allem von einigen Großstädten aus, da sie als „Zentren der Migration“ (Filsinger 2018a: 319) früher als die staatliche Politik die faktische Einwanderung zur Kenntnis nahmen (ebd.).

⁷ Die ersten drei Absätze dieses Kapitels basieren im Wesentlichen auf Bogumil/Hafner (2020).

Nachdem sich in den 1990er-Jahren zunehmend kommunale Integrationspolitiken (Anfertigung bzw. Weiterentwicklung von Konzepten; Einrichtung bzw. Umgestaltung entsprechender Ämter, Stabsstellen u.a.; erste Ansätzen zur interkulturellen Öffnung kommunaler Institutionen) herausgebildet (Filsinger 2018a: 321ff.), setzt mit dem Strategiewechsel auf nationaler Ebene (s.o.) gleichermaßen auf kommunaler Ebene eine Aufwertung der Integrationspolitik ein, die zu verstärkten Bemühungen um Integrationskonzepte führte (Krummacher 2017: 86). Für Ende der 1990er-Jahre beziffern Filsinger und Gesemann den Anteil der Städte, die über ein Integrationskonzept verfügen noch auf 20 Prozent, wobei auch hier weiterhin zuvorderst Großstädte vertreten sind (Filsinger/Gesemann 2018: 10). Aktuellere Zahlen liegen für 2017 vor, wonach in 69 der 79 Großstädte (87 %) und in 103 der 574 (18 %) Mittelstädte Integrationskonzepte vorhanden sind (vgl. Filsinger/Gesemann 2018). Als ein Grund für die Entwicklung neuer bzw. die Fortschreibung vorhandener Integrationskonzepte, wird u.a. die hohe Zuwanderung Geflüchteter der letzten Jahre genannt (Filsinger/Gesemann 2018: 18).

Professionalisierung kommunaler Integrationspolitik seit der „Flüchtlingskrise“

Die sog. „Flüchtlingskrise“ kann als „Katalysator“ des „local turn“ in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik verstanden werden (vgl. Schammann 2020b). So wurden durch die Verteilung Schutzsuchender nun auch ländlichere Kommunen mit der Aufgabe der Integration von Zuwanderern konfrontiert (ebd.). Dabei beinhaltet dieser „local turn“ jedoch keinen formellen Kompetenzzuwachs für die kommunale Ebene, stattdessen setzen sich Kommunen nun „politisch für größere Handlungsspielräume in der Migrations- und Flüchtlingspolitik“ (ebd.) ein. Diesen Wechsel von einer passiven zu einer aktiven Rolle haben jedoch keineswegs alle Kommunen vollzogen. Viele bleiben untätig oder rein reaktiv und nicht alle verfolgen eine „migrationsfreundliche“ Politik, manche nutzen auch ihre Handlungsspielräume, um die Aufnahme Schutzsuchender einzuschränken (ebd.). Zumindest für die Mehrheit der kreisfreien Städte und Landkreise ist im Zuge der „Flüchtlingskrise“ jedoch eine Professionalisierung der organisatorischen Strukturen und eine Revitalisierung kommunaler Integrationskonzepte zu konstatieren (vgl. Schammann et al. 2020).

Einflussfaktoren

Schammann et al. (2021) schlagen für die Unterscheidung von Einflussfaktoren, die integrationspolitische (In-)Aktivität von Kommunen erklären können, die Kategorien „definierende“ und „transformative“ Faktoren vor. Erstere umfassen dabei institutionelle (z.B. Kompetenzen, Ermessensspielräume etc.) sowie strukturelle (z.B. Ländlichkeit, sozioökonomische Rahmenbedingungen etc.) Bedingungen und letztere setzen sich aus lokalen Diskursen (Narrative, die einen lokalen Möglichkeitsraum schaffen)

und Schlüsselakteuren (z.B. Bürgermeister:innen, Street-Level Bureaucrats⁸ etc.) zusammen. Während die definierenden Faktoren die Ressourcen und Grenzen darstellen, überführen die Diskurse und Schlüsselakteure diese in Politikinhalte und die Praxis. Dabei können diese transformativen Faktoren den Einfluss des institutionell-strukturellen Rahmens abschwächen oder die definierenden Faktoren teils formen (Schammann et al 2021: 13f.).

Da der Umfang und die Vielfältigkeit kommunaler Integrationspolitik hier nicht abgebildet werden können, werden in den nachfolgenden Kapiteln an den entsprechenden Stellen Bezüge zum spezifischen Forschungsstand hergestellt. Filsinger (2018) folgend lassen sich jedoch übergreifend weitgehend geteilte normative Aussagen über die Voraussetzungen, Strukturentwicklung und Prozessgestaltung kommunaler Integrationspolitik treffen: Sie sei demnach als Querschnittsaufgabe (mit integrierten Gesamtkonzepten) zu denken, auf das Engagement der Stadtspitze und ein Integrationsmanagement (vgl. Kap. 1.3) inkl. Integrationsmonitoring sowie Policy-Controlling und -Evaluation angewiesen, fördere Partizipation und bürgerschaftliches Engagement (unter Einbeziehung von Migrantenorganisationen), bedürfe des Aufbaus und der Pflege kommunaler Netzwerke (zivilgesellschaftliche Verankerung), sei sozialräumlich zu konzeptualisieren, müsse die interkulturelle Öffnung der Verwaltung voranbringen und bedürfe Maßnahmen zur Antidiskriminierung (Filsinger 2018: 328).

1.2 Kommunale Integrationsverwaltung⁹

Der Querschnittscharakter kommunaler Integrationspolitik und ihrer praktischen Umsetzung, die Deutungsoffenheit des Integrationsbegriffs und die Variation des organisatorischen Aufbaus kommunaler Verwaltungen erschweren die Identifikation und Benennung spezifischer Aufgaben und entsprechender Aufgabenträger. Prinzipiell bietet es sich an, zwischen *unmittelbaren* und *mittelbaren* Aufgaben der Integrationsverwaltung zu unterscheiden, wobei dann von unmittelbaren Aufgaben gesprochen werden kann, wenn sie sich unmittelbar auf Menschen mit Migrationshintergrund beziehen bzw. (zumindest teilweise) exklusiv für sie erbracht werden (vgl. Bogumil et al. 2018; Hafner 2019). Mittelbare Aufgaben der Integrationsverwaltung sind demnach Leistungen, die nicht ausschließlich auf den

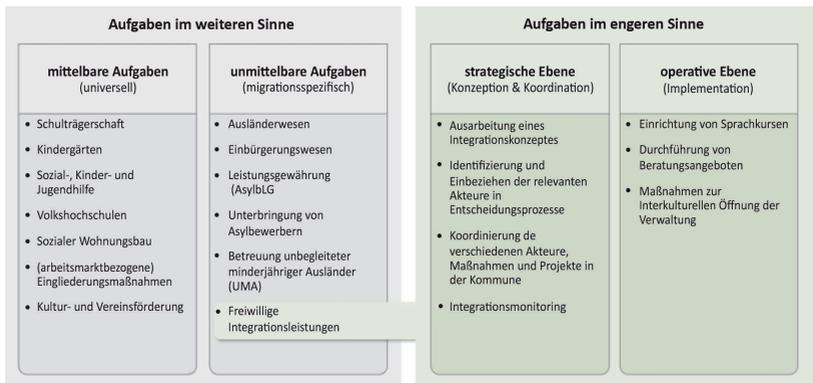
8 Als Street-Level Bureaucrats werden diejenigen Verwaltungsbeschäftigten bezeichnet, die die politische Programme auf den unteren Verwaltungsbehörden im Zuge der Klient:inneninteraktion (operative Ebene) umsetzen.

9 Dieses Kapitel basiert im Wesentlichen auf Weiterentwicklungen der Ausführungen von Bogumil et al. (2018) bzw. Hafner (2019) und Bogumil/Hafner (2020).

o.g. Personenkreis gerichtet sind, aber dennoch einen verstärkt integrativen Charakter besitzen (ebd.).

Abbildung 3 zeigt die hieraus folgende Einteilung auf: Die kommunale Integrationsverwaltung setzt sich also aus ordnungs- bzw. migrationspolitischen, sozial- und integrationspolitischen Aufgaben zusammen, was eine weitere Differenzierung notwendig macht (vgl. zum Begriffspaar strategische/operative Ebene z.B. Reichwein/Vogel 2004; KGSt 2017). So kann die Gesamtheit aller unmittelbaren und mittelbaren Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung als *Integrationsaufgaben im weiteren Sinne* bezeichnet werden, wohingegen die Konzeption und Koordination (*strategische Ebene*) und konkrete Integrationsmaßnahmen (*operative Ebene*) als *Integrationsaufgaben im engeren Sinne* gelten können.

Abbildung 3: Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bogumil et al. (2018: 74ff.) und Hafner (2019: 106ff.). Die Abbildung erhebt keinen Anspruch auf eine abschließende Aufzählung.

Auf der strategischen Ebene geht es zum einen um die grundsätzliche Ausrichtung der örtlichen Integrationsarbeit, z.B. durch das Erarbeiten eines Integrationskonzeptes (vgl. Kap. 2.1.2), sowie zum anderen um die systembezogene Koordinierung¹⁰ der relevanten Akteure und Maßnahmen innerhalb der Kommune (vgl. Kap. 2.2.2.1). Die operative Ebene steht hingegen für die materielle Umsetzung von Integrationsmaßnahmen in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen. Hierzu gehört beispielsweise

¹⁰ Trotz häufig fließender Grenzen ist hiervon die Koordinierung auf operativer Ebene, die meist einzelfallbezogen ist, abzugrenzen.

se das Einrichten von Sprachkursen für Personengruppen, die keinen Zugang zu Integrationskursen erhalten (z.B. Geduldete) oder das Schaffen von kommunalen Beratungsangeboten, die die bestehende Beratungslandschaft, die sich in der Fläche v.a. aus den beiden Regelinstitutionen MBE und JMD ergibt, ergänzen. Außerdem können hierunter Maßnahmen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung¹¹ fallen.

Inwiefern Kommunen zur Wahrnehmung bestimmter Integrationsaufgaben i.w.S. verpflichtet sind, hängt von der jeweiligen kommunalen Aufgabenart ab: Bei den *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung* bzw. *Auftragsangelegenheiten* (u.a. Ausländerwesen und Leistungsgewährung AsylbLG) bestehen eigentlich keine Handlungsspielräume¹² hinsichtlich der Fragen ob und wie eine Aufgabe wahrgenommen werden kann. Im Rahmen der *pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben* (u.a. Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe, im Speziellen also auch die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer:innen), hat die Kommune zwar auch keinen Einfluss darauf, ob sie eine bestimmte Leistung erbringen muss, sie kann jedoch über das „Wie“ bestimmen. Demgegenüber können Städte, Gemeinden und Landkreise bei Integrationsaufgaben i.e.S. selbst entscheiden, ob sie entsprechende Aufgaben überhaupt erbringen und wie die Umsetzung erfolgen soll (z.B. Organisationsform, personelle und finanzielle Ressourcen etc.), da es sich ausschließlich um sog. *freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben* handelt – eine kommunale Pflichtaufgabe „Integration“ gibt es nicht.

Zwar sind die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Integrationsverwaltung nahezu überall – teils aufgrund rechtlicher Vorgaben – relativ ähnlichen Institutionen zugewiesen (z.B. Ausländerbehörde, Sozialamt, Jugendamt etc.), gleiches gilt jedoch nicht für die Integrationsaufgaben i.e.S. In der Vergangenheit haben vor allem die kommunalen Sozialverwaltungen die Verantwortung für den Themenkomplex Integration übernommen, während die Ausländerbehörden „ihre Aufgabe in keiner Weise mit dem Konzept von Integration verbunden sahen“ (Reichwein 2018: 695). Auch im Zuge der „Flüchtlingskrise“ seien vielerorts die Sozialverwaltung

11 Nach Siegel lassen sich die ressourcenbezogene (Mitarbeiter Ebene), organisatorische, ergebnisbezogene und partizipatorische Öffnung voneinander unterscheiden vgl. Siegel (215).

12 De facto zeigen sich auch in diesem Bereich Variationen kommunalen Handelns: So nutzen Kommunen beispielsweise bestehende Ermessensspielräume im AsylbLG unterschiedlich (vgl. Bötzel/Steinbrück 2014; Schammann 2015) und das AufenthG wird durch die kommunalen Ausländerbehörden, wie Schammann bewusst zugespitzt formuliert, „vor Ort neu geschrieben“ (Schammann 2017: 95).

als Gewinner hinsichtlich der Koordinierung der Flüchtlingspolitik hervorgegangen (Schammann/Kühn 2016: 33). Demgegenüber seien die Integrationsbeauftragten die Verlierer, da sie zu Beginn der steigenden Zuwanderungszahlen teils zu zögerlich gewesen seien „und deren Aufgaben durch die Kommunen als weniger dringlich wahrgenommen werden“ (ebd.), was sich mit Befunden zu den Kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen deckt (vgl. Bogumil/Hafner 2019, 2021).

Gefahr
selektiver
Problem-
bearbeitung

Zusammengefasst stellt das breite Spektrum der Akteure der kommunalen Integrationsverwaltung (Integrationsaufgaben i.w.S.) eine wesentliche Herausforderung für eine gelingende lokale Integrationsarbeit dar. Dies trifft die Kernproblematik klassischer Querschnittspolitiken, die vor allem der ausgeprägten Arbeitsteilung (Spezialisierung) bürokratischer Organisationen wie eben z.B. öffentlicher Verwaltungen geschuldet ist. Hierdurch können die einzelnen Organisationseinheiten zwar eine höhere Fachkompetenz erreichen, letztlich kann dies aber zu einer selektiven Problemwahrnehmung führen, die unterschiedliche Interessen und Rationalitätskriterien der einzelnen Verwaltungseinheiten zur Folge hat (Bogumil/Jann 2020: 179). Wie Tabelle 3 veranschaulicht, entsteht durch die verschiedenen Ressortzuständigkeiten auf allen drei Verwaltungsebenen „ein Spannungsverhältnis zwischen einem wohlfahrtsstaatlichen Ansatz (Versorgung und arbeitsmarktorientierte Integration) und einem sicherheitsorientierten (Migrationskontrolle/humanitärer Schutz)“ (Schammann 2019: 38), der durch eine eher identitäts- und zusammenhaltsorientierte Perspektive ergänzt wird (ebd.).

Tabelle 3: Migrationspolitik als Organisationsherausforderung

Politische Ebene	Debattenfeld		
	Sicherheit	Wirtschaft/Wohlfahrt	Identität
Bund	Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesagentur für Arbeit	Integrationsbeauftragte des Bundes
Bundesländer	Innenministerien der Länder	Sozialministerien der Länder	Integrationsbeauftragte/-ministerien der Länder
Kommunen	Ausländerbehörden	u.a. Sozialämter, Jobcenter	Kommunale Integrationsbeauftragte
		<i>Pflichtaufgaben</i>	<i>Freiwillige Aufgaben</i>

Quelle: Schammann (2019: 38).

1.3 Lokales Integrationsmanagement

Der Begriff *Integrationsmanagement* wurde im Kontext der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland 2005 von der KGSt geprägt, die darunter „die umfassende Perspektive zur Steuerung der Integration vor Ort, die sowohl die Integrationspolitik als auch die Integrationsarbeit, die gesamte Organisation, Kommunikation, Evaluation und Öffentlichkeitsarbeit umfasst“ (KGSt 2005: 15), versteht. Auch neuere Begriffsbestimmungen stellen als Kern die Steuerung der Integrationspolitik bzw. -arbeit heraus: „ein integriertes Steuerungskonzept, mit dem es gelingt, die vielfältigen wie notwendigen Angebote und Leistungen im Handlungsfeld Integration innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung zu koordinieren und einheitlich auszurichten“ (KGSt 2017: 3). Andere Definitionsversuche bleiben jedoch weiterhin recht abstrakt, so wird kommunales Integrationsmanagement durch Filsinger knapp als „strategische Steuerung durch Stadtpolitik und Administration; ‚top-down‘“ (Filsinger 2018: 328) und durch Schröer und Szukitsch als „die politische und Verwaltungsführungs-Verantwortung, auf der Basis eines verbindlichen Integrationskonzeptes Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration zu planen, umzusetzen und zu kontrollieren“ (Schröer/Szukitsch 2016: 5) beschrieben.

Schammann et al. (2020) bezeichnen kommunales Integrationsmanagement als die „Organisation und Steuerung des Umgangs mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt in einer Kommune“ (Schammann et al. 2020: 20) und führen aus, dass sie darunter die „verwaltungsseitig geprägte, überwiegend horizontale Governance von Migration und migrationsbedingter Vielfalt“ (Schammann et al. 2020: 21) verstehen. Zudem unterscheiden sie sieben Idealtypen kommunalem Integrationsmanagements (vgl. Tab. 4), die sie anhand der Dimensionen Formalisierungsgrad (Zuständigkeit für das Integrationsmanagement ist formal festgelegt), Zentralisierungsgrad (Bündelung des Integrationsmanagements bei einer Person oder Organisationseinheit), Personenabhängigkeit (Abhängigkeit des Integrationsmanagement von einer einzelnen Person) und Professionalisierungsgrad (Akteure des Integrationsmanagements arbeiten überwiegend zu den Themen Migration/Integration) charakterisieren (Schammann et al. 2020: 22).

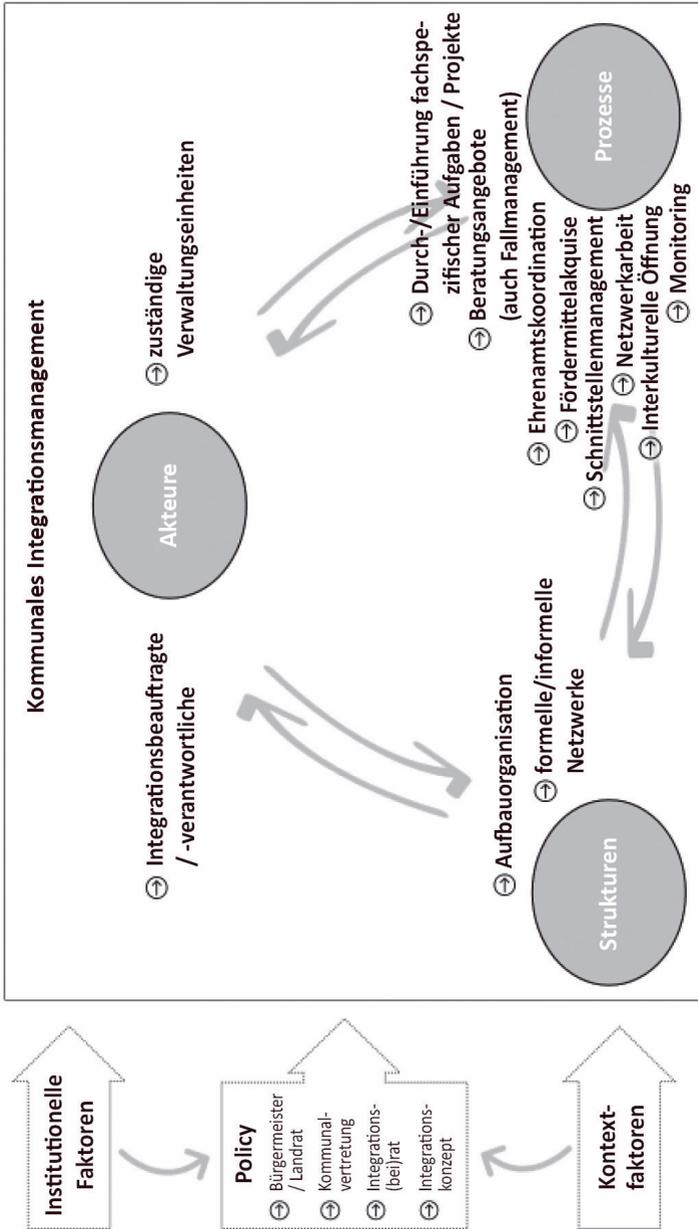
Lokales und
kommunales
Integrations-
management

Tabelle 4: Idealtypen kommunalen Integrationsmanagements

Typ	Beschreibung	F.	Z.	Pers.	Prof.
<i>Informelle Typen</i>					
(1) Agenten ohne Steuerungsanspruch	Fokus auf Pflichtaufgaben, ohne wesentlich darüberhinausgehende freiwillige Leistungen; Koordination erfolgt informell	-	-	-	-
(2) Bürgermeister als Integrationsmanager	Integration als Chefsache; ohne formalisierte Struktur	-	+	+	-
(3) Outsourcing	Nahezu ausschließliche Beauftragung externer Akteure, v.a. freie Träger	-	-	-	+
(4) Freiwillig engagierte als Integrationsmanager	Verwaltung geht (häufig implizit) davon aus, dass freiwillig Engagierte das Integrationsmanagement übernehmen	-	-	+	-
<i>Formelle Typen</i>					
(5) Professionelle Integrationsmanager als Einzelkämpfer	Einzelpersonen übernehmen Integrationsmanagement in der Verwaltung	+	+	+	+
(6) Mainstreaming	Integration als Querschnittsaufgabe verschiedener Verwaltungseinheiten; auf Basis eines Konzepts und eines politischen Willens zum „Mainstreaming“	+	-	-	+
(7) One-Stop Shop	Integrationsrelevante Bereiche werden in einer Organisationseinheit zusammengefasst	+	+	-	+

Quelle: Zusammenstellung nach Schammann et al. (2020: 24f.). F.: Formalisierungsgrad, Z.: Zentralisierungsgrad, Pers.: Personenabhängigkeit, Prof.: Professionalisierungsgrad.

Abbildung 4: Kommunales Integrationsmanagement



Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgehend von den o.g. Definitionen soll der Begriff des Integrationsmanagements an dieser Stelle weiter geschärft werden. Daher wollen wir hier zunächst die zielgerichtete Kooperation der in einer Kommune verorteten öffentlichen, privaten und wohlfahrtsstaatlichen Akteure, die Dienstleistungen zur Integration von Zugewanderten erbringen, als lokales Integrationsmanagement bezeichnen. Einen Teilbereich dessen stellt das kommunale Integrationsmanagement dar, das die Rolle der Kommune als zentrale Steuerungs- bzw. Koordinierungsinstanz¹³ eben jener Kooperation hervorhebt. Hiermit ist vonseiten der Kommune ein Gestaltungsanspruch verbunden, der über die bloße Wahrnehmung der Pflichtaufgaben hinausgeht. Notwendige Bedingung stellt somit die vorhandene Koordinierung bzw. Steuerung durch die Kommune dar, unabhängig davon durch wen dies im Detail geschieht. Ist diese grundsätzlich gegeben, ist kommunales Integrationsmanagement entlang eines Kontinuums zu denken, das weitere Bestandteile (s.u.) umfassen kann. Je nach Anzahl (quantitativ) der Elemente und ihrer Form (qualitativ) ist von einem stärker bzw. schwächer ausgeprägtem kommunalen Integrationsmanagement zu sprechen.

Anknüpfend an die Ausführungen zur kommunalen Integrationspolitik und -verwaltung, gehen wir davon aus, dass die Ausgestaltung des kommunalen Integrationsmanagements durch die kommunale Integrationspolitik (Policy) sowie institutionelle Faktoren (z.B. Kommunaltyp) und Kontextfaktoren (z.B. soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung, Haushaltslage) beeinflusst wird (vgl. Abb. 4). Analytisch kann kommunales Integrationsmanagement in die drei Dimensionen Akteure, Strukturen und Prozesse aufgegliedert werden. Diesen Dimensionen können die verschiedenen Bestandteile zugeordnet werden, zwischen ihnen bestehen teils wechselseitige Abhängigkeiten.

1.4 Rahmenbedingungen in den Bundesländern

Die kommunale Integrationspolitik und -arbeit kann durch die übergeordneten Ebenen (Länder, Bund und Europäische Union) maßgeblich durch zwei Steuerungsmechanismen beeinflusst werden, rechtlich und finanziell:

13 Nach Benz und Dose sind die Begriffe Koordination und Steuerung weitgehend deckungsgleich, sie betonen jedoch unterschiedliche Aspekte. Steuerung meint „die bewusste Intervention in Handlungsfelder bzw. die Lenkung des Verhaltens von Akteuren, um Änderungen in Richtung festgelegter Ziele zu erreichen“ (Benz/Dose 2010a: 26). Demgegenüber bedeutet Koordination „die Abstimmung von Handlungen unterschiedlicher Akteure in Bezug auf ein gemeinsames Ziel“ (Benz/Dose 2010a: 27), hiermit werden die Interdependenz und Wechselseitigkeit der Handlungen akzentuiert (ebd.).

Da die Kommunen staatsrechtlich Teil der Länder sind, sind prinzipiell letztere für die Verabschiedung von entsprechenden *Gesetzen* zuständig. Zugleich können durch die Bereitstellung von *Ressourcen*, v.a. in Form von Förderprogrammen¹⁴, von allen Ebenen Impulse für kommunales Handeln gesetzt werden.

Zum einen werden über Integrationsgesetze integrationspolitische Grundsätze formuliert und Maßnahmen implementiert. Bisher haben fünf Bundesländer eigene Landesintegrationsgesetze erlassen (Berlin 2010, Nordrhein-Westfalen 2012, Baden-Württemberg 2015, Bayern 2016, Schleswig-Holstein 2021). Während die ersten drei vor allem auf die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe Zugewanderter abzielen und die Rahmenbedingungen der Integrationspolitik regeln, beziehen sich die Bestimmungen in Bayern, schon von den Debatten um die Fluchtzuwanderung geprägt, stärker auf die individuelle Integration von Zugewanderten und die Wahrung einer Leitkultur (vgl. SVR-Forschungsbereich 2017)¹⁵. Zum anderen nehmen die Länder durch die Gemeinde- bzw. Landkreisordnungen (Kommunalrecht) sowie weitere Landesgesetze (z.B. bezüglich der Aufnahme und Unterbringung Geflüchteter) Einfluss auf die politischen Institutionen und das Integrationsmanagement in den Kommunen.

Landesintegrationsgesetze und Kommunalverfassungen beinhalten öfters Bestimmungen zu politischen Gremien wie Integrationsbeiräten bzw. -ausschüssen und seltener zu Integrationsbeauftragten. Ausschüsse setzen sich i.d.R. ganz oder mehrheitlich aus Mitgliedern der Gemeindevertretung zusammen. Auch in Beiräten wirken kommunale Mandatsträger:innen mit, die weiteren Mitglieder werden jedoch z.B. bei Ausländer- oder Integrationsbeiräten durch die ausländischen Einwohner:innen gewählt, durch Migrantenorganisationen benannt oder durch das Kommunalparlament berufen (Gesemann/Roth 2015: 115).

Darüber hinaus unterstützen die Länder die Bemühungen der Landkreise, Städte und Gemeinden in unterschiedlichem Ausmaß durch verschiedene Förderinstrumente (vgl. Bogumil/Hafner 2021). Im Hinblick auf das kommunale Integrationsmanagement etablieren die Länder insbesondere Förderprogramme, die strukturell (1) die strategische Ebene, (2) die Beratung von Zugewanderten, (3) den Einsatz von Ehrenamtlichen und/oder die Koordination des Ehrenamts sowie (4) den Einsatz von ehrenamtlichen

Integrationsgesetze der Länder

Integrationsbeiräte und -beauftragte

Förderprogramme der Länder

14 Da der Fokus in diesem Kapitel auf den Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik und -arbeit liegt, werden ausschließlich Förderprogramme betrachtet, für die die Kommunen Zuwendungsempfänger sind.

15 Das Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein ist in seiner Ausrichtung grundsätzlich den drei ersten Landesintegrationsgesetzen zuzuordnen.

Sprachmittler:innen stärken. Landesprogramme können sich dabei entweder auf einen oder gleichzeitig auf mehrere dieser Aspekte beziehen.

Förderprogramme
der EU und des
Bundes

Aber auch die Europäische Union (z.B. Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds oder Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen) und der Bund bieten Anknüpfungspunkte für die Finanzierung kommunaler Vorhaben. Eine besondere Relevanz kommt im Kontext des kommunalen Integrationsmanagements dem von 2016 bis 2021 durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung finanzierte Programm „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“ zu. Im Rahmen dessen wurden in 321 kreisfreien Städten und Landkreisen Bildungskoordinator:innen u.a. für den Aufbau bzw. die Weiterentwicklung von Kooperationsbeziehungen und Koordinierungsstrukturen in der kommunalen Bildungslandschaft für Neuzugewanderte sowie für die Herstellung von Transparenz über Bildungsakteure und -angebote gefördert (vgl. BMBF 2021). Dabei haben diese vor Ort häufig Angebots- bzw. Anbieterübersichten, Übersichten über Abläufe und Ansprechpersonen in der Kommunalverwaltung und Datenübersichten erarbeitet sowie wiederholt stattfindende Veranstaltungsformate, z.B. Bildungs- bzw. Integrationskonferenzen oder Informationsveranstaltungen für Bildungsakteure initiiert (BMBF 2021: 46).

Tabelle 5 gibt einen Überblick zu den gesetzlichen Bestimmungen und wesentlichen Förderprogrammen mit Bezug zum kommunalen Integrationsmanagement zum Erhebungszeitpunkt in den fünf für die vorliegende Studie ausgewählten Bundesländern. Es zeigt sich, dass es in vier der fünf Bundesländer Kann- oder sogar Muss-Regelungen zur Einrichtung von Beiräten und Ausschüssen gibt, Integrationsbeauftragte werden hingegen nur im baden-württembergischen Partizipations- und Integrationsgesetz erwähnt. Eine gesetzliche Verankerung von Landesförderprogrammen findet bisher ausschließlich in Nordrhein-Westfalen statt. Generell fallen die Förderprogramme der Länder vielfältiger als die gesetzlichen Bestimmungen aus. Dies betrifft einerseits die Anzahl der Förderrichtlinien und andererseits die berücksichtigten Aspekte. Nachfolgend wird auf die Förderlandschaft in den einzelnen Ländern eingegangen.

Tabelle 5: Gesetzliche Bestimmungen und wesentliche Förderprogramme mit Bezug zum kommunalen Integrationsmanagement in den Ländern

Bundesland	gesetzliche Bestimmungen	wesentliche Förderprogramme			
Baden-Württemberg	- Integrationsausschuss: Kann-Regelung (§ 11–12 Partizipations- und Integrationsgesetz) - Integrationsrat: Kann-Regelung (§ 11 & 13 Partizipations- und Integrationsgesetz) - Integrationsbeauftragte: Kann-Regelung (§ 14 Partizipations- und Integrationsgesetz)	- VwV Integrationsbeauftragte - VwV Integrationsmanagement			
		(1)	(2)	(3)	(4)
Bayern	/	-Beratungs- und Integrationsrichtlinie			
		(1)	(2)	(3)	(4)
Hessen	- Ausländerbeirat • Gemeindeebene: Muss-Regelung bei mehr als 1.000 ausländischen Einwohner:innen, Pflicht entfällt bei Einrichtung einer Integrations-Kommission ¹⁶ , ansonsten Kann-Regelung (§ 84 Gemeindeordnung) • Landkreisebene: Kann-Regelung (§ 4b Landkreisordnung)	- Landesprogramm „WIR – Vielfalt und Teilhabe“			
		(1)	(2)	(3)	(4)
Nordrhein-Westfalen	- Integrationsrat: Muss-Regelung bei mind. 5.000 ausländischen Einwohner:innen und bei mind. 2.000 ausländischen Einwohner:innen, wenn er durch mind. 200 Wahlberechtigte beantragt wird, ansonsten Kann-Regelung (§ 27 Abs. 1 Gemeindeordnung) - Integrationsausschuss: kann anstelle eines Integrationsrates gebildet werden (§ 27 Abs. 12 Gemeindeordnung) ¹⁷ - Förderung der Kommunalen Integrationszentren (§ 8 Teilhabe- und Integrationsgesetz) - Förderung des Kommunalen Integrationsmanagements (§ 9 Teilhabe- und Integrationsgesetz)	- Richtlinie für die Förderung kommunaler Integrationszentren - „Kommunales Integrationsmanagement NRW“ - „KOMM-AN NRW“ – Programm zur Förderung der Integration von Flüchtlingen und Neuzugewanderten in den Kommunen			
		(1)	(2)	(3)	(4)

16 Die Integrations-Kommission ist eine zur dauernden Verwaltung und Beaufsichtigung des Geschäftsbereichs eingesetzte Kommission und besteht mindestens zur Hälfte aus sachkundigen Einwohner:innen, die von der Gemeindevertretung auf Vorschlag der Interessenvertretungen der Migranten gewählt werden (§ 89 Abs. 1 HGO). Die Kommission berät die Organe der Gemeinde in allen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner:innen betreffen und tritt mindestens viermal im Jahr zusammen und berichtet dem Gemeindevorstand und der Gemeindevertretung einmal im Jahr über den Stand der Integration der ausländischen Einwohner:innen (§ 89 Abs. 3f. HGO).

17 Im Gegensatz zum Integrationsrat ist der Integrationsausschuss wie ein „echter“ Ratsausschuss in die Beratungsfolge des Rates einzubeziehen“ (MHKBG 2019: 11).

Bundesland	gesetzliche Bestimmungen	wesentliche Förderprogramme			
	- <i>Ausländerbeirat</i> : Kann-Regelung auf Gemeindeebene (§ 26 Abs. 4 Gemeinde- und Landkreisordnung)	- Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen - Richtlinie zur Förderung der sozialen Beratung und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen in Thüringen			
Thüringen		(1)	(2)	(3)	(4)

Quelle: Eigene Zusammenstellung. In der Spalte „Förderprogramme“ sind die durch die Richtlinien eines Landes berücksichtigten Aspekte grün hinterlegt: (1) strategische Ebene, (2) Beratung von Zugewanderten, (3) Einsatz von Ehrenamtlichen und/oder Koordination des Ehrenamts und (4) Einsatz von ehrenamtlichen Sprachmittler:innen.

Baden-
Württemberg

Das Land Baden-Württemberg finanziert über zwei Verwaltungsvorschriften Integrationsbeauftragte und Integrationsmanager:innen. Die Tätigkeit der Integrationsbeauftragten der Landkreise, Städte, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften ist vornehmlich konzeptionell und strategisch ausgerichtet. Sie sollen insbesondere zentrale Anlauf-, Beratungs- und Koordinierungsstelle für institutionelle Akteure sein, ein Integrationsnetzwerk aufbauen und weiterentwickeln, einen kommunalen Integrationsplan entwickeln und fortführen sowie die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und der Regeldienste fördern. Eine Einzelfallberatung ist durch die Integrationsbeauftragten nicht vorgesehen, sie sollen stattdessen an die zuständigen Regeldienste verweisen.

Die Integrationsmanager:innen unterstützen indessen den individuellen Integrationsprozess von Geflüchteten mit Bleibeperspektive in der Anschlussunterbringung¹⁸ in Form einer direkten und einzelfallbezogenen Sozialbegleitung auf Grundlage des Case Management-Ansatzes¹⁹. Neben der Einzelfallebene sieht die Verwaltungsvorschrift auch die Netzwerkarbeit als mögliche Tätigkeit vor. Zuwendungsempfänger können ausschließlich Städte, Gemeinden und Landkreise sein, diese können die Aufgabenerledigung aber an Dritte, insbesondere an Träger der freien Wohlfahrtspflege, ganz oder teilweise übertragen.

18 In Baden-Württemberg erfolgt zunächst die sog. *vorläufige Unterbringung* durch die Stadt- und Landkreise, wo die Asylsuchenden bis zum Abschluss des Asylverfahrens, jedoch nicht länger als 24 Monate, verbleiben, bevor sie im Zuge der *Anschlussunterbringung* den kreisangehörigen Gemeinden zugeteilt werden können.

19 In der praktischen Umsetzung zeigt sich jedoch, dass auch andere Zielgruppen betreut und der Case-Management-Ansatz und insbesondere der individuelle Integrationsplan nicht immer genutzt werden (vgl. Götz et al. 2020; Koranyi/Kostner 2020; Rechnungshof BW 2021).

Der vorliegende qualitative Evaluationsbericht zum Integrationsmanagement in Baden-Württemberg zeigt auf, dass insgesamt 1.078 der 1.101 antragsberechtigten Kommunen in 192 Verbänden einen Förderantrag gestellt haben (Götz et al. 2020: 21)²⁰. Hierdurch wurde die Anzahl der Stellen, die in den Kommunen hauptamtlich für die Beratung und Begleitung von Geflüchteten in der Anschlussunterbringung zuständig sind, von durchschnittlich 0,69 VZÄ (Median: 0,2) auf 1,23 VZÄ (Median: 0,5) erhöht, wobei die Finanzmittel nicht vollständig für die Ausweitung der Betreuungskapazität eingesetzt wurden (Götz et al. 2020: 25)²¹.

Zwar können die mit erheblichen methodischen Hürden konfrontierten Wirkungsanalysen keine Effekte des Integrationsmanagements auf die Arbeitsmarkt- oder Wohnsituation der Zielgruppe nachweisen (vgl. Götz et al. 2020), jedoch gelangen die Autor:innen der qualitativen Evaluation zu der Erkenntnis, dass alle der

„befragten Kooperationspartner betonten, dass sich die Integrationsarbeit in ihrer Kommune durch das Integrationsmanagement merklich verbessert hat, und dass sie die Arbeit der beziehungsweise die Zusammenarbeit mit den [Integrationsmanager:innen] als hilfreich für ihre eigene Tätigkeit ansahen. Letzteres war vor allem deshalb der Fall, weil die Unterstützungsleistungen der [Integrationsmanager:innen] für die Flüchtlinge eine Arbeitsentlastung für die Kooperationspartner mit sich brachte.“ (Koranyi/Kostner 2020: 25)

In seiner Prüfung des Förderprogramms zeigt der Rechnungshof Baden-Württemberg zum einen finanzielle und administrative Optimierungspotenziale (u.a. Absenkung der Fördersätze und Vereinfachung des Auszahlungsverfahrens) auf (Rechnungshof BW 2021: 161). Zum anderen empfiehlt er eine stärkere Betonung des Case-Management-Ansatzes – insbesondere eine verpflichtende Anwendung von Integrationsplänen –, die Tätigkeit der Integrationsmanager:innen auf Geflüchtete in der Anschlussunterbringung

20 Die Grundlage für die Verteilung der Mittel ist die Größe der Personengruppe unter den Geflüchteten, die im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 29. Februar 2016 nach Baden-Württemberg eingereist ist und sich am 15. September 2017 in der Anschlussunterbringung befindet zuzüglich der Personen, die infolge des Familiennachzugs gefolgt sind. Da zum Stichtag keine Geflüchteten in den Kommunen wohnten, die keinen Förderantrag gestellt haben, gehen die Autor:innen der quantitativen Evaluation „grundsätzlich von einer vollständigen Deckung des Integrationsmanagements für alle Geflüchteten in Baden-Württemberg“ (Götz et al. 2020: 21) aus.

21 In einem Viertel der geförderten Kommunen war vor Einführung des Integrationsmanagements kein hauptamtliches Personal für die Unterstützung von Geflüchteten in der Anschlussunterbringung vorgesehen.

mit Bleibeperspektive zu beschränken und aussagekräftigere Kennzahlen zum Integrationserfolg zu bilden, erfassen und auszuwerten (ebd.).

Bayern

In Bayern stellt die Beratungs- und Integrationsrichtlinie (BIR, Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund) das zentrale Förderinstrument für die kommunale Ebene dar. Über sie werden u.a. die Flüchtlings- und Integrationsberatung (FIB) und hauptamtliche Integrationslots:innen finanziert. Durch die Richtlinie wurden die ehemaligen Förderbereiche der Asylsozialberatung und der landesgeförderten Migrationsberatung 2018 zusammengelegt. So spielt der Aufenthaltsstatus der zu beratenden Person für die Beratungskräfte nur noch im Hinblick auf die jeweilige Bedarfslage (asylsuchend/dauerhaftes Bleiberecht), auf die zielgruppenspezifisch eingegangen werden soll, eine Rolle. Die Richtlinie sieht vor, dass jeweils ein Betreuungskonzept zu erstellen ist und im Bereich der Integration – wie in Baden-Württemberg – insbesondere auf Case Management zurückgegriffen werden soll. Gegenstand der Förderung sind neben den Fachkräften für die Beratungs- und Betreuungstätigkeit, Fachkräfte, die in der Koordinierung der Beratung tätig sind, sowie die hierfür erforderlichen Verwaltungskräfte. Zudem werden Betreuungskräfte zur Sicherstellung einer niedrighschwelligeren Betreuung von minderjährigen Kindern in Aufnahmeeinrichtungen gefördert. Anders als in Baden-Württemberg sind die Zuwendungsempfänger neben den Landkreisen und kreisfreien Städten die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege auf Landesebene. Letztere können die Zuwendung an geeignete, gegebenenfalls nachgeordnete Verbände oder (Mitglieds-)Organisationen weiterreichen. Wenn mehrere mögliche Zuwendungsempfänger in einer Region tätig sind, haben diese bei Antragstellung eine Zuständigkeitsvereinbarung vorzulegen sowie eine einheitliche Antragstellung sicherzustellen.

Außerdem werden über die BIR hauptamtliche Integrationslots:innen gefördert. Diese sollen insbesondere Ehrenamtliche koordinieren, sie praxisbezogen informieren und unterstützen (z.B. durch Schulungen und Fortbildungen) sowie die Gewinnung neuer Ehrenamtlicher fördern. Dabei kommt ihnen auch die Funktion einer Anlaufstelle für regionale private und zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich Asyl und Integration zu. Zudem sollen sie Transparenz über die vor Ort tätigen Akteure und vorhandene Unterstützungsangebote herstellen und sie können sich bei der Erstellung kommunaler Integrationskonzepte einbringen. Zuwendungsempfänger sind die Landkreise und kreisfreien Städte, diese können die Zuwendung aber auch an Dritte weiterleiten. Gemäß der Evaluation zum Programmteil der Integrationslots:innen sind 51 Prozent der 82 befragten Integrationslots:innen (Teilnahmequote: 98 %) beim Landratsamt, 12 Prozent bei einer kreis-

freien Stadt und 37 % bei einem Wohlfahrtsverband oder einer sonstigen Einrichtung angesiedelt (Wegner 2020: 13). Gut ein Fünftel der bei einer Stadtverwaltung oder einem Landratsamt beschäftigten Integrationslots:innen nehmen ihre Aufgabe als Stabsstelle wahr, die weiteren sind in einer Fachabteilung angedockt (ebd.). Der wichtigste Kooperationspartner der Integrationslots:innen ist die FIB, gefolgt von anderen Akteuren der Kommune bzw. der freien Träger sowie Ehrenamtlichen (Wegner 2020: 16f.).

Das Land Hessen bündelt verschiedene Förderschwerpunkte im Landesprogramm „WIR“ (Wegweisende Integrationsansätze Realisieren). Mit der Weiterentwicklung der Richtlinie im Jahr 2020 sollten die zuvor separat geförderten WIR-Koordinierungsstellen und WIR-Fallmanager:innen für Geflüchtete²² durch die Landkreise, kreisfreien Städte und Sonderstatusstädte bis Ende 2021 in eine gemeinsame Organisationseinheit, das sog. WIR-Vielfaltszentrum, zusammengelegt werden²³. Im Zuge dessen haben die Fallmanager:innen ihre enge Zielgruppendefinition verloren und bilden nun die neue zweite WIR-Koordinationsstelle im WIR-Vielfaltszentrum. Über die beiden Koordinationsstellen hinaus, können für die Vielfaltszentren seit 2022 Mittel für eine Arbeitsstelle sowie für lokale Projekte beantragt werden. Die WIR-Vielfaltszentren sollen u.a. die interkulturelle Öffnung kommunaler Regelangebote und von Vereinen und Verbänden unterstützen, Konzepte einer sozialräumlichen Willkommens- und Anerkennungskultur entwickeln und umsetzen, ein Vielfalts- und Teilhabekonzept erstellen und fortschreiben, Informationen über alle kommunalen Angebote für Zugewanderte vorhalten, Strategien zur Navigation von Neuzugewanderten in passgenaue Angebote erarbeiten, ein kommunales Integrationslotsensystem auf-/ausbauen, mit Migrantenorganisationen zusammenarbeiten und das bürgerschaftliche Engagement stärken. Explizit wird in der Richtlinie zudem die „Umsetzung des Integrationsmanagements (institutionalisierte Vernetzung, Partizipation und Transparenz) zur Förderung des Dialogs und der Kooperation mit den unterschiedlichen Akteuren vor Ort sowie den zuständigen Stellen der Landesverwaltung“ (Nr. 4.1.10. Förderrichtlinie WIR) als eine Aufgabe der WIR-Vielfaltszentren erwähnt.

Weiterhin können über das Landesprogramm WIR ehrenamtliche Integrationslots:innen qualifiziert und geschult sowie die mit dem Einsatz von Integrationslots:innen verbundenen Aufwandsentschädigungen finanziert

Hessen

22 Entgegen ihrer Bezeichnung war die operative Einzelfallberatung der Fallmanager:innen nur eine Möglichkeit zur Ausgestaltung der Stelle für die antragsberechtigten Kommunen. Auch die ausschließliche Tätigkeit auf strategischer Ebene war möglich.

23 Zum Erhebungszeitpunkt dieser Studie befanden sie die hessischen Fallkommunen daher zum Teil noch im Prozess der Umstrukturierung.

und eine Koordinierungspauschale gewährt werden. Integrationslots:innen sind entsprechend der Richtlinie ehrenamtlich aktive Begleiter:innen, deren Aufgabe es ist, „eine niedrigschwellige und kultursensible Mittlerfunktion zwischen zugewanderten Menschen, Institutionen der Regelversorgung und der Bürgergesellschaft zu übernehmen“ (Nr. 4.3.5. Förderrichtlinie WIR). Antragsberechtigt sind kommunale, kirchliche und gemeinnützige Träger²⁴. Innerhalb des Landesprogramms können darüber hinaus auch die Qualifizierung und der Einsatz von ehrenamtlichen Laiendolmetscher:innen, die Prozessbegleitung zur partizipativen Entwicklung von lokalen Vielfalts- und Integrationsstrategien in mittleren und kleineren Städten und Gemeinden²⁵ sowie Projekte zur Willkommens- und Anerkennungskultur bzw. zur vielfaltsorientierten Öffnung mit innovativen Ansätzen in Kommunen, gemeinnützigen bzw. kirchlichen Vereinen und Verbänden gefördert werden.

Nordrhein-
Westfalen

Die beiden wesentlichen Förderprogramme in Nordrhein-Westfalen beziehen sich auf die Kommunalen Integrationszentren (KI) und das Kommunale Integrationsmanagement (KIM). Im Gegensatz zu den Programmen anderer Bundesländer, sind die KIs und das KIM mittlerweile im nordrhein-westfälischen Teilhabe- und Integrationsgesetz verankert. Das Konzept der KIs²⁶ speist sich einerseits aus der Arbeit der ehemaligen „Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien“ (RAA) und andererseits aus dem von 2005 bis 2012 durchgeführten Landesprogramm „Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit“ (KOMM-IN NRW) (vgl. Bainski 2015; Teepe 2016; Landtag Nordrhein-Westfalen 2011: 49f.)²⁷. Mit der Implementierung der KIs in den kreisfreien

24 Hierzu wurden ein „Leitfaden Basisqualifizierung für ehrenamtlich engagierte WIR-Integrationslotsinnen und -lotsen“ (vgl. Schumacher/Rutschmann 2020) sowie ein „Kernprofil der WIR-Integrationslotsinnen und -lotsen“ (vgl. HMSI 2021a) und „Praxishandbuch zur Koordination von WIR-Integrationslotsenprojekten“ (vgl. HMSI 2021b) entwickelt.

25 Im Rahmen des damit verbundenen Projektes „Vielfaltsstrategien in hessischen Kommunen: Treiber von Integration und Zusammenhalt“ wurden ein Abschlussbericht (vgl. Pereira/Stephan/Perry 2022a) und ein Werkzeugkoffer (vgl. Pereira/Stephan/Perry 2022b) erstellt.

26 Die folgenden Ausführungen zu den KIs sind größtenteils aus Bogumil/Hafner (2021) übernommen.

27 Bei den RAAs handelte es sich um kommunale Einrichtungen, die seit 1980 durch das Land gefördert wurden und als „Service-, Beratungs- und Dienstleistungseinrichtungen“ (Lüddecke 2009: 149) die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund verbessern sollten. KOMM-IN NRW richtete sich an alle 81 Kommunen mit eigener Ausländerbehörde, jedoch konnten in Ausnahmefällen auch kreisangehörige Städte und Gemeinden ohne ABH Förderanträge stellen, wenn dies mit dem jeweiligen Kreis abgestimmt wurde, über welchen dann ebenfalls die Einreichung erfolgte (MAIS

Städten und Kreisen wurden 2012 diese voneinander unabhängigen Stränge zusammengeführt, woraus die beiden Aufgabenfelder der KIs, „Integration durch Bildung“ und „Integration als Querschnittsaufgabe“ bzw. „Integration im Querschnitt“ (vgl. Ulusoy et al. 2016), resultieren²⁸.

Laut Gesetzgeber sollen durch die KIs

1. Angebote im Elementarbereich, in der Schule und beim Übergang von der Schule in den Beruf in Zusammenarbeit mit den unteren Schulaufsichtsbehörden unterstützt werden, um die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Einwanderungsgeschichte zu verbessern,
2. die auf die Integration und das Zusammenleben in Vielfalt bezogenen Aktivitäten und Angebote der kommunalen Ämter und Einrichtungen sowie der freien Träger vor Ort koordiniert werden;
3. die ehrenamtlichen Angebote in den Kommunen, insbesondere für geflüchtete Menschen und weitere Neueingewanderte koordiniert und unterstützt werden.“ (§ 8 Abs. 1 TIntG)

In der Praxis zeichnen sich die KIs durch eine hohe Aufgabenvielfalt aus, auch wenn ihre Programmatik darauf hinweise, „dass in beträchtlichem Umfang standortübergreifend Integrationsherausforderungen gesehen werden“ (Ulusoy et al. 2016: 38). Generell ist der Großteil der Aufgaben der KIs auf strategischer Ebene verortet (vgl. Bogumil/Hafner 2021). Im Querschnittsbereich dominieren z.B. die Vernetzung und interkulturelle Öffnung. Demgegenüber ist dem Bildungsbereich mit der Seiteneinsteigerberatung, einer Erstberatung neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher hinsichtlich der schulischen Integration, in einigen KIs eine stark operative Fachaufgabe zugeordnet.

Das Personal der KIs wird vor allem durch zwei Säulen getragen. Die erste wird durch Zuwendungen des Landes gebildet und setzt sich aus der unmittelbaren Förderung der KIs sowie dem Programm KOMM-AN NRW zusammen. Die zweite Säule umfasst kommunal finanzierte Stellen, die aufgrund bereitgestellter Haushalts- oder Drittmittel das KI-Personal ergänzen.

NRW 2011: 6). Das Förderprogramm sollte die Kommunen bei der strategischen Ausrichtung der Integrationsarbeit unterstützen und umfasste die drei Förderschwerpunkte Transparenz, Vernetzung, Strategische Koordination und Steuerung (MAIS NRW 2011: 6f.).

28 Das damalige Referat 423 „Kommunale Integrationszentren, Integration in Bildung“ des MKFFI zählt zu diesen beiden Schwerpunkten einen dritten, nämlich „Transparenz und Koordination der Integrationsarbeit vor Ort“ (Bogumil/Hafner 2021: 28), hinzu. Dies sei der Tatsache geschuldet, dass die Bezeichnung „Querschnitt“ vor allem als Abgrenzung zu „Bildung“ diene, und mit Ersterem materielle Maßnahmen gemeint seien, die nicht die Koordinierung der Integrationsarbeit zum Ziel haben (ebd.).

Das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKJFGFI) fördert 6,5 Personalstellen bei Kreisen und 5,5 Personalstellen bei kreisfreien Städten, wovon sechs bzw. fünf Stellen für Fachkräfte und eine halbe Stelle für eine Verwaltungsassistentin vorgesehen sind. Auch erhält jedes KI bis zu 50.000 € pro Jahr für den Aufbau, den Einsatz und die fachliche Begleitung von Übersetzungs- bzw. Dolmetscherpools in den Kommunen. Hinzu kommen mindestens zwei Vollzeitstellen für vom Land abgeordnete Lehrkräfte. Für die Lehrer:innenstellen sprach das MSB den ehemaligen RAA-Standorten einen Bestandsschutz aus, sodass, falls bereits mehr als zwei Lehrkräfte in eine Kommune abgeordnet wurden, dieses Personal erhalten blieb. Darüber hinaus hat das MSB 2015 die Lehrerstellen für die Seiteneinsteigerberatung und für diejenigen KI, welche in Kommunen verortet sind, die besonders von der Zuwanderung aus Südosteuropa betroffen waren, um insgesamt 20 Stellen aufgestockt. Zudem fördert das Land seit 2016 mit dem Förderprogramm KOMM-AN NRW („Programm zur Förderung der Integration von Flüchtlingen in den Kommunen“) u.a. Personal- und Sachmittelzuschüsse der KIs zur Stärkung des ehrenamtlichen Engagements bei der Integration von geflüchteten und neuzugewanderten Menschen in den Kommunen. Hiermit soll die Koordination von Aufgaben, „die sich durch die eingewanderten Menschen vor Ort bei der Arbeit von ehrenamtlich Tätigen ergeben“ (MKFFI 2022: 4) sichergestellt und die Vernetzung, Unterstützung und Qualifizierung des Ehrenamts sowie die Zusammenarbeit mit anderen im Ehrenamtsbereich tätigen Institutionen, gefördert werden.

Für 2019 standen den KIs somit durch die KI-Richtlinie, die abgeordneten Lehrkräfte und KOMM-AN knapp 618 durch das Land geförderte Stellen (VZÄ) zur Verfügung (Bogumil/Hafner 2021: 40). Insgesamt verfügten die KIs im Jahr jedoch tatsächlich über knapp 675 Stellen. Diese Zahl ergibt sich, da einerseits durch Personalfluktuations- und Probleme bei der Stellenbesetzung nicht durchgängig alle geförderten Stellen besetzt werden können und andererseits die Kommunen die KIs durch knapp 161 eigene Haushalts-/Drittmittelstellen aufstockten.

Des Weiteren können durch KOMM-AN kommunale Maßnahmen (anhand vier verschiedener Bausteine)²⁹ durch pauschale Sachausgabenzuschüsse unterstützt werden. Zuwendungsempfänger sind die kreisfreien

29 (A) Förderung der Renovierung, der Ausstattung und des Betriebs von Ankommens-treffpunkten und Digitalisierung der Ausübung eines Ehrenamtes, (B) Förderung von Maßnahmen des Zusammenkommens, der Orientierung und Begleitung, (C) Förderung von Maßnahmen zur Informations- und Wissensvermittlung und zur Gewinnung neuer Personen für eine ehrenamtliche Tätigkeit und (D) Förderung von Maßnahmen zur Qua-

Städte und Kreise, jedoch können die Mittel durch diese auch an Dritte (insbesondere kreisangehörige Gemeinden und andere Drittempfänger, die in der Flüchtlingshilfe oder der Arbeit mit Neueingewanderten aktiv sind, z.B. Migrantenselbstorganisationen, Träger der freien Wohlfahrtspflege, Sozialverbände, Kirchengemeinden, Moscheevereine, Flüchtlingsinitiativen, Freiwilligenagenturen, Sport- und Kulturvereine) weitergeleitet werden. Für die KIs stellt KOMM-AN ein gutes Instrument dar, um mit vielen Akteuren vor Ort Kontakt aufzunehmen, zu denen sie vorher keine Arbeitsbeziehungen hatten. Zudem habe sich die Möglichkeit, Zuwendungen aus diesem Programm vor Ort eigenständig weiterleiten zu können, als erfolgreiche Strategie zur Stärkung der KI erwiesen (vgl. hierzu auch Kurtenbach 2018).

Das relativ neue Förderprogramm „Kommunales Integrationsmanagement“ (KIM)

„versteht sich als ein integriertes Steuerungskonzept, mit dem es gelingen soll, die vielfältigen Angebote und Leistungen in der Integrationsarbeit innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung zu koordinieren und einheitlich auszurichten“ (MKFFI 2020: 8).

Das KIM soll eine bessere Integration von Zugewanderten, die bisher keinen Zugang zu einem Fallmanagement hatten, ermöglichen (vgl. nachfolgend v.a. MKFFI 2020). Hierdurch soll es eine bestehende Förderlücke schließen, da sich die durch den Bund finanzierten MBE-Stellen vorwiegend an Zugewanderte mit einem gesicherten Aufenthalt und Asylsuchende mit sog. guter Bleibeperspektive³⁰ richten. Somit ist die Zielgruppe zwar insbesondere die der Geflüchteten, andere Zugewanderte werden durch das Konzept jedoch nicht ausgeschlossen und auch nachholende Integration wird berücksichtigt.

Ziel des KIM ist es u.a. „zu einem abgestimmten Verwaltungshandeln aus einer Hand zu kommen“ (MKFFI 2020: 8), Integration als Querschnittsaufgabe flächendeckend in den Regelstrukturen zu verankern und Zugewanderten eine verlässliche staatliche bzw. kommunale Struktur für die individuellen Integrationsbedarfe zu bieten. Zuwendungsempfänger sind die kreisfreien Städte und Kreise. Die Förderung umfasst drei Bausteine: (1.) ein strategischer Overhead in Form koordinierender Stellen (Förderrichtlinie), (2.) Personalstellen für das operative, individuelle Case Management (fachbezogene Pauschale) und (3.) zusätzliche Personalstellen für

lifizierung von ehrenamtlich tätigen Personen und der Begleitung ihrer Arbeit (MKFFI 2022: 8).

30 Dies sind dem BAMF zufolge Menschen, die aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent kommen.

Ausländer- und Einbürgerungsbehörden zur Förderung der rechtlichen Verstetigung der Integration Zugewanderter (fachbezogene Pauschale). Dem strategischen Overhead obliegen dabei die fachaufsichtliche und koordinierende Funktion für das Case Management.

Ergänzend zum individuellen Case Management soll so eine Prozesssteuerung bzw. ein Schnittstellenmanagement zu den verschiedenen Sozialgesetzbüchern (II, III, VIII, XII) sowie weiteren Beratungsangeboten (JMD, MBE) implementiert werden, wodurch die kommunalen Integrationsprozesse als „Integrationsketten rechtskreisübergreifend und im zeitlichen Verlauf“ (MKFFI 2020: 9) verstanden werden. Zentrales Element ist dabei die Fallorientierung, die die beteiligten Akteure zu einem gemeinsam abgestimmten Handeln bewegen soll.

Die Kommunalen Integrationszentren sollen hierbei eine zentrale Rolle einnehmen, da die Bausteine 1 und 2 möglichst bei ihnen angebinden sein sollen, nur in Ausnahmefällen sollen die strategische und operative Ebene in anderen Organisationseinheiten der Kommune verortet werden. Die Mittel des Bausteins 2 können zwar an Träger der freien Wohlfahrtspflege weitergeleitet werden, die Stellen müssen dann aber nachweisbar außerhalb der MBE und des JMD umgesetzt werden. Mit Blick auf die über die Beratung und Begleitung von Zugewanderten hinausgehende Funktion der Case Manager:innen „als Impulsgeber für die Weiterentwicklung der intrakommunalen Zusammenarbeit“ (MKFFI 2020: 10), empfiehlt der Fördermittelgeber zumindest ein Drittel der Case Manager:innen in der kommunalen Verwaltung anzusiedeln. Je nach Zugehörigkeit zu einem bestimmten Cluster, die sich nach der jeweiligen Anzahl der vor Ort aufhältigen Geflüchteten richtet, erhalten die kreisfreien Städte und Kreise eine äquivalente Zahl an Personalstellen für Case Manager:innen. Insgesamt ist die Anzahl der möglichen CM-Personalstellen von 363 im Jahr 2020 auf 714 im Jahr 2022 gestiegen.

Für den strategischen Overhead sind bis zu vier Personalstellen bei den Kreisen (hiervon 3,5 für Koordinator:innen und 0,5 für eine Verwaltungsassistenz) und drei Personalstellen bei den kreisfreien Städten (hiervon 2,5 für Koordinator:innen und 0,5 für eine Verwaltungsassistenz) vorgesehen. Für jede kreisangehörige Kommune mit eigener Ausländerbehörde, eigenem Jugendamt und eigenem Integrationsrat/Integrationsausschuss kann der jeweilige Kreis je eine weitere Koordinierungsstelle beantragen. Die Zuwendungen für diese Stellen können an die jeweilige Kommune weitergeleitet werden. In Kreisen soll ferner darauf geachtet werden, dass die Koordinierungsstellen als Team gemeinsam arbeiten und nicht organisatorisch getrennt werden, auch wenn sie kreisweit arbeiten. Des Weiteren werden im Rahmen des strategischen Overheads die Prozessbegleitung und Beratung

für die Entwicklung eines Konzeptes und für die Umsetzung des KIM (z.B. durch Workshops, Multiplikatorenveranstaltungen oder Fachtagungen) sowie Maßnahmen, die auf Basis einer Analyse von z.B. Schnittstellen zur Verbesserung des KIM entwickelt und implementiert werden (z.B. Digitales Integrationsmanagement, Publikationen, Handbücher, Öffentlichkeitsmaterialien oder die Entwicklung von anderen Instrumenten wie zum Beispiel eines Personal Books oder eines Sprachpasses) gefördert.

Die Zuwendungsvoraussetzungen umfassen u.a. die Einrichtung und den Betrieb eines KIs, die Angliederung der Koordinierungsstellen an das KI (wobei Ausnahmen möglich sind), die Einrichtung oder Beauftragung einer bereits vorhandenen Lenkungsgruppe (maßgebliche verwaltungsinterne und -externe Integrationsakteure auf Leitungsebene) für die strategische Steuerung und die Vorlage eines Konzeptes zur Umsetzung des KIM. Die Konzepte sollen zum einen eine Übersicht zu bestehenden Beratungsansätzen in den Kommunen und zum anderen Darstellungen, wie mit den verschiedenen weiteren Case-Management-Ansätzen (u.a. SGB II, JMD, MBE, etc.) zusammengearbeitet wird, enthalten.

Die Koordinierungsstellen sollen die strategische Steuerung umsetzen, indem sie die Lenkungsgruppe und sich entwickelnde Arbeitsgruppen begleiten, Prozesse moderieren, Schnittstellen analysieren, Kooperationsvereinbarungen entwickeln und die strategische Arbeit umsetzen, „die notwendig ist, um eine bessere rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zu ermöglichen“ (MKFFI 2020: 11). Außerdem analysieren und evaluieren sie fortlaufend den Prozess und zeichnen sich darüber hinaus für die Fortbildung und Qualifizierung des Verwaltungs- und KIM-Personals verantwortlich.

Vorläuferprojekt des KIM ist das Modellvorhaben „Einwanderung gestalten NRW“, in dem in zwölf Kommunen die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit erprobt wurde. Die wissenschaftliche Begleitung identifiziert die folgenden zentralen Gelingensbedingungen (vgl. nachfolgend Reis 2020: 17ff.):

- Einbindung aller relevanten kommunalen Akteure;
- Einbeziehung der zentralen Akteure und Akteursgruppen außerhalb der Verwaltung;
- eigenständige Projektorganisation, d.h. Schaffung ausschließlich auf das Projekt bezogener Gremien, da „projektspezifische Lenkungsgruppen als Entscheidungsorgane flexibler und auf das Projekt hin fokussierter waren“ (Reis 2020: 17);
- Ansiedlung des Projekts auf hoher Hierarchieebene;

- Klare Entscheidungsstrukturen und Rollenverteilungen in der Projektorganisation;
- Verbindlichkeit der Beschlüsse;
- Kompetenzen der Koordinator:innen, d.h. „Können“ wie auch administrative „Macht“;
- Netzwerkaufbau über „Fälle“;
- Einbeziehung der Nutzer:innenperspektive;
- Verknüpfung zwischen Einzelfall- und Strukturebene;
- Entwicklung eines träger- und rechtskreisübergreifenden Case Management-Konzepts, d.h. Klärung der jeweiligen Rollen und Steuerungsfunktionen mit anderen Akteuren, die ebenfalls mit dem Handlungskonzept Case Management arbeiten (z.B. MBE, JMD, Jobcenter);
- Dokumentation des Gesamtprozesses, d.h. der Case Management-Prozesse und der Netzwerkaktivitäten;
- Hohe Transparenz gegenüber Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft;
- Systematische Reflexion der Entwicklungen; sowie
- Flankierung auf Landesebene, durch wissenschaftliche Begleitung zwecks Weiterbildung und systematischer Reflexion.

Parallel zum Modellprojekt „Einwanderung gestalten NRW“ hatte die Evaluation der kommunalen Integrationspolitik in NRW eine Stärkung der KIs als wichtigen „Akteur zur besseren Gestaltung des kommunalen Einwanderungsmanagements“ (Bogumil/Hafner 2019: 56; Bogumil/Hafner 2021: 70, Hervorh. i. Orig.) empfohlen. Vorgeschlagen wurde insbesondere „eine stärkere strategische und operative Ausrichtung nach außen und in die Quartiere hinein“ (ebd.). Als wichtige zukünftige Aufgabe der KIs wurde daher die strategische Koordinierung der Beratungsangebote vor Ort hervorgehoben (Bogumil/Hafner 2019: 23; Bogumil/Hafner 2021: 70). Diese Vorstellungen sind im Landesprogramm KIM aufgegriffen worden.

Thüringen

Mit der „Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen“³¹ wird den Landkreisen und kreisfreien Städten neben anderen Maßnahmen ermöglicht, Integrationsmanager:innen einzustellen. Diese übernehmen im Gegensatz zu den baden-württembergischen Integrationsmanager:innen vornehmlich strategische Aufgaben und keine Bera-

31 Das Programm ist insgesamt breiter aufgestellt und ist Bestandteil der Armutspräventionsstrategie des Landes Thüringen. Daher ermöglicht das Programm auch die Finanzierung von „Planungskoordinator*innen, welche im Rahmen der Sozialplanung die Teilhabe aller ermöglichen sollen sowie von Quartiersmanager*innen, die das Zusammenleben in den Sozialräumen moderieren“ (Fischer/Kraft/Huber 2019: 15). Zum Programm liegt auch ein Bericht zu „Erfolgsgeschichten aus Landkreisen und kreisfreien Städten in Thüringen“ (vgl. Fischer/Huber/Kraft 2019) vor.

tungsfunktion. Sie wirken z.B. bei der Erstellung eines kommunalen Integrationskonzeptes mit, bauen verbindliche Integrationsstrukturen auf und pflegen diese und übernehmen die Netzwerkarbeit und Ehrenamtskoordination. Für die Beratung anerkannter Geflüchteter können die Landkreise und kreisfreien Städte Fachpersonal über die „Richtlinie zur Förderung der sozialen Beratung und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen in Thüringen“ beantragen. Die Zuwendungsempfänger können die Mittel an kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie freie Träger weiterleiten sowie letztere beauftragen.

2. Lokales Integrationsmanagement in den Fallkommunen

2.1 Konzeptionelle Ausgangslage

2.1.1 Verständnis von „Kommunalem Integrationsmanagement“

Nachdem in Kapitel 1.3 dargestellt wurde, welche Definition von lokalem Integrationsmanagement dieser Arbeit zugrunde liegt, wird diese im Folgenden der Perspektive der kommunalen Praxis gegenübergestellt. Im Rahmen der Experteninterviews wurden die für den Bereich Integration zuständigen Personen nach ihrer Definition von lokalem Integrationsmanagement gefragt. Trotz individueller strategischer Ausrichtungen und unterschiedlichen Rahmenbedingungen ist die konkrete Ausgestaltung von lokalem Integrationsmanagement vor Ort stark von den Richtlinien der Förderprogramme und entsprechenden Verwaltungsvorschriften der Länder geprägt. Die persönliche Definition von lokalem Integrationsmanagement und die beschriebenen Bestandteile sind zudem wesentlich vom Aufgabengebiet (z.B. konzeptionell oder operativ) und der Position der befragten Person (z.B. Koordinator:in oder Integrationsbeauftragte) gefärbt.

Lokales Integrationsmanagement variiert vor Ort

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Integrationsmanagement immer das Ziel hat, Teilhabechancen für Zugewanderte zu erhöhen. Während einzelne Maßnahmen teilweise konkrete Zielgruppen fokussieren, richtet sich das Integrationsmanagement im Allgemeinen an einen größeren Personenkreis. In der Regel sollen alle Personen mit Migrationshintergrund unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus durch die Arbeit des Integrationsmanagements angesprochen werden – also auch Personen, die bspw. neu zugewandert sind, sich jedoch noch im Asylverfahren befinden oder Personen, die möglicherweise bereits seit vielen Jahren in der Kommune leben, aber bei denen noch ein Bedarf an sogenannter nachholender Integration besteht. Ein Beispiel hierfür ist der häufig festgestellte Bedarf an

Häufig Fokus auf Neuzugewanderte

Sprachkursen für Frauen der sogenannten Gastarbeitergeneration, die im Laufe ihres Lebens in Deutschland nicht ausreichende Deutschkenntnisse erwerben konnten. Unterschiedliche Erreichbarkeiten und Konzentrationen bestimmter Zuwanderungsgruppen führen jedoch de facto dazu, dass einige Zielgruppen besonders in den Blick genommen werden. Ein starker Fokus liegt schon aufgrund der großen Zuwanderungszahlen seit 2015 auf Neuzugewanderte mit Fluchthintergrund. Gerade in Landkreisen sind kleinere kreisangehörige Gemeinden mit zuvor geringen Bevölkerungsanteilen mit Migrationshintergrund erstmals durch die Verteilung von Geflüchteten mit dem Thema Migration und Integration konfrontiert worden.

Aber nicht nur die zahlenmäßige Präsenz führt zu einer besonderen Aufmerksamkeit, sondern auch die Tatsache, dass die Bedarfe dieser Personengruppe unmittelbar ersichtlich sind und durch das Integrationsmanagement der Kommune aufgegriffen werden können. Darüber hinaus ist für die Kommunen die Erreichbarkeit von Geflüchteten, aufgrund der kommunalen Zuständigkeit bei Unterbringung und Betreuung in den Unterkünften, einfacher als bei anderen Zuwanderungsgruppen. Ein Beispiel für die Fokussierung auf eine spezifische Gruppe sind Kommunen, die eine überproportional hohe Zuwanderung von Menschen aus Südosteuropa verzeichnen und im Rahmen ihres Integrationsmanagements über verschiedene Akteure aus der Verwaltung und der Zivilgesellschaft hinweg Strukturen geschaffen haben, die diese spezifische Gruppe adressieren. In den Interviews wird jedoch auch häufiger thematisiert, dass sich lokales bzw. kommunales Integrationsmanagement perspektivisch noch wesentlich weiter öffnen müsse und die gesamte Bevölkerung einer Kommune – also auch Personen ohne Migrationshintergrund – in den Blick nehmen sollte³². Dies bezieht sich im Wesentlichen auf Maßnahmen, die zu einer positiven Haltung bezüglich einer von Vielfalt geprägten Stadtgesellschaft beitragen sollen. Es gibt bereits Tendenzen, das Maßnahmenangebot, wie bspw. die Beratung von Zugewanderten, auch Menschen ohne Migrationshintergrund zugänglich zu machen (vgl. Kap. 2.3.1).

32 Schammann et al. haben 92 Kommunen zu den Adressaten ihrer kommunalen Integrationsarbeit befragt. Dabei kamen sie zu dem Ergebnis, dass sich die Integrationsarbeit in 14,1 Prozent der Fälle speziell an Geflüchtete und in 10,4 Prozent allgemein an Menschen mit Migrationshintergrund richtet. Etwa ein Drittel der Kommunen (33,7 %) gab an, dass sich ihre Integrationsarbeit an alle Menschen in der Kommune richtet. Allerdings machten 41,3 Prozent der befragten Kommunen hierzu keine genaue Angabe (Schammann et al. 2020: 73ff).

Unabhängig davon ob dies in den Förderprogrammen der Länder vorgesehen ist, ist in vielen Kommunen die Beratung von Zugewanderten wesentlicher Bestandteil des kommunalen Integrationsmanagements. Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung und der Tiefe der Beratung lässt sich eine gewisse Bandbreite feststellen. So kann sich das Beratungsangebot der Kommune auf eine reine Verweisberatung – zum Beispiel in Form einer Willkommensberatung – beziehen, bei der Lebenssituation und Problemlagen der zu beratenden Person ermittelt werden und diese an spezialisierte Angebote bzw. entsprechende Stellen innerhalb der Verwaltung weitervermittelt werden. Die Integration von neu zugewanderten Menschen ist eine Querschnittsaufgabe, die viele Lebensbereiche betrifft und auf einem sehr heterogenen Feld von institutionellen Zuständigkeiten und komplexen Prozessen stattfindet, was eine Beratung dieser Personen als Begleitung durch diesen Prozess notwendig macht.

Beratung von
Zugewanderten
ist wesentliche
Aufgabe

Die beschriebene Komplexität stellt nicht nur für die zugewanderten Personen eine Herausforderung im Integrationsprozess dar, sondern führt seitens der Verwaltung auch zu einem wahrgenommenen Koordinationsbedarf in Bezug auf die beteiligten Akteure und Maßnahmen. Um Schnittstellenprobleme zu vermeiden ist aus Sicht der Kommunen die Koordination von Maßnahmen und Akteuren sowie die Schaffung einer Netzwerk- und Austauschstruktur an einer zentralen Stelle innerhalb der Kommunalverwaltung ein notwendiger Bestandteil von kommunalem Integrationsmanagement. Nicht in allen Förderprogrammen der untersuchten Bundesländer gibt es hierzu konkrete Vorgaben. Da der Bereich Integration viele Tätigkeitsfelder der Kommunalverwaltung berührt, besteht gerade in großen Kommunen die Gefahr, dass sich niemand zuständig fühlt, wenn eine solche koordinierende Stelle fehlt. Im ländlichen Raum zeigt sich bezüglich der Koordinierung eine andere Herausforderung. Aufgrund fehlender Erfahrung im Bereich Migration und Integration in der Vergangenheit und der Größe der kreisangehörigen Kommunen, bestehen vielfach keine Strukturen, an die angeknüpft werden kann, sodass kommunales Integrationsmanagement für die Landkreise auch die Schaffung einer ‚dezentralen Servicestruktur‘ mit Angeboten umfasst, die die kreisangehörigen Kommunen selbst nicht vorhalten können.

Notwendigkeit
einer koordinie-
renden Stelle

Ein weiterer genannter Aspekt, der eng mit der Koordination in Verbindung steht, ist die Ermittlung von Bedarfen an Maßnahmen oder Problemen auf der operativen Ebene. Integrationsmanagement hat hier die Aufgabe diese gebündelt in die entsprechenden Gremien hineinzutragen, um sie bei der strategischen Ausrichtung der Kommune zu berücksichtigen und das Angebot entsprechend anpassen zu können. Die befragten Expert:innen sind grundsätzlich der Ansicht, dass gutes Integrationsmanagement neben

Strategische
und operative
Aufgaben
verbinden

der strategischen Arbeit auch immer die operative Ebene im Blick haben bzw. in ihre Arbeit miteinbeziehen sollte, um Probleme rechtzeitig zu erkennen und auf Veränderungen reagieren zu können. Die Integration von Zugewanderten und die Implementierung von entsprechenden Maßnahmen zählt nicht originär zu den kommunalen Pflichtaufgaben, weshalb die Verankerung des Themas innerhalb der Kommune häufig von den befragten Personen als Aufgabe des Integrationsmanagements genannt wird. Dies beinhaltet zum einen die Verdeutlichung der Relevanz kommunaler Aktivitäten gegenüber der Verwaltungsspitze und politischen Gremien. Zum anderen betrifft dies Aspekte der vielfaltsbezogenen Ausrichtung der Verwaltung. Die Vermittlung von entsprechenden Kompetenzen und einer positiven Haltung bezüglich Diversität sollen zu einem Verständnis von Integration als Querschnittsthema beitragen.

„Bei über 60 Prozent Jugendlichen mit Migrationshintergrund braucht man keine migrationsbezogene Jugendarbeit mehr, sondern dann müssen die Regelstrukturen interkulturell oder vielfaltsbezogen verändert werden.“ (E 27)

Enge Anbindung
an Verwaltungsspitze
wichtig

Insgesamt sehen die befragten Personen die Haltung innerhalb der Verwaltung und vor allem bei der Verwaltungsspitze als wesentlichen Bedingungsfaktor für Handlungsspielraum von kommunalem Integrationsmanagement, weshalb eine enge Anbindung an die Verwaltungsspitze entscheidend ist.

Zusammenfassend zeigt sich in den Interviews, dass die Beschreibungen der in den Verwaltungen verantwortlichen Personen die in Kapitel 1 beschriebene Steuerungs- und Koordinierungsfunktion in Bezug auf Strukturen, Akteure und Prozesse als wesentliche Bestandteile des Integrationsmanagements aufgreifen. Ebenfalls ist die Aufgabenausgestaltung durch bestimmte Faktoren bestimmt, die sich auf das institutionelle Setting und damit verbundene Tätigkeitsprofile relevanter Stellen, die individuelle Policy (Haltung der Verwaltungsspitze, strategische Ausrichtung) und kontextuelle Faktoren (z.B. Raum- und Sozialstruktur) beziehen.

2.1.2 Kommunale Integrationskonzepte

Die Relevanz einer grundsätzlichen strategischen Ausrichtung bei der Integration von Zugewanderten wurde den Kommunen mit der Familienzusammenführung und der Erkenntnis, dass sogenannte Gastarbeiter dauerhaft oder zumindest längerfristig in Deutschland verbleiben, deutlich. In den 1970er- und 1980er-Jahren entstanden in diesem Zusammenhang vor allem in Großstädten erste Integrationskonzepte und Leitbilder (Haug/Schmidbauer 2020: 70). In den 1990er-Jahren und mit dem Paradigmenwechsel der Integrationspolitik auf Bundesebene Mitte der 2000er-Jahre entstanden

in den Kommunen immer mehr Integrationskonzepte (Filsinger/Gesemann 2018: 18ff). Zusätzliche Dynamik bei der Entstehung und Weiterentwicklung kommunaler Integrationskonzepte entstand durch die fluchtbedingte Zuwanderung ab 2015 und den damit einhergehenden Herausforderungen für die Kommunen, die zum Teil vor dieser Zeit keine großen Berührungspunkte mit der Aufnahme und Integration von Neuzugewanderten hatten. Hiervon sind vor allem Landkreise und kreisangehörige Städte in ländlichen Räumen betroffen, die häufig nicht auf etablierte Strukturen in den Verwaltungen und der Zivilgesellschaft zurückgreifen konnten.

In den Ländern wurde der Bedarf an einer strategischen Ausrichtung der Kommunen und Unterstützung im Entstehungsprozess von Integrationskonzepten erkannt und durch entsprechende Maßnahmen begleitet. Diese beinhalten zum Teil auch die in dieser Arbeit betrachteten Förderprogramme zum Integrationsmanagement bzw. deren Vorläufer. In Nordrhein-Westfalen ist im „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen“ das Vorhandensein eines Integrationskonzeptes die Bedingung für die Förderung von Kommunalen Integrationszentren. Auch in Hessen sind die Kommunen im Rahmen des WIR-Programms aufgefordert ein Integrationskonzept zu erstellen. Die Erarbeitung der Integrationskonzepte wird zum einen strategisch durch eine Handreichung des Landes begleitet. Zum anderen werden kleinere hessische Kommunen mit der „Förderung von Vielfalts- und Integrationsstrategien in hessischen Kommunen (KIV)“ finanziell unterstützt. In der bayerischen Beratungs- und Integrationsrichtlinie ist in Bezug auf das Aufgabenspektrum der aus Landesmitteln finanzierten hauptamtlichen Integrationslotsen auch die Unterstützung bei der Erarbeitung eines Integrationskonzeptes vorgesehen.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) sieht die Notwendigkeit, dass Kommunen gemeinsam mit den Akteuren der Stadtgesellschaft ein Integrationsverständnis erarbeiten und dies in einem kommunalen Leitbild zu verorten (KGSt 2017: 16). Sie formuliert allgemeine Aspekte, die aus ihrer Sicht bei der Anfertigung von Leitbildern zu berücksichtigen sind³³. Kommunale Leitbilder seien sowohl Ausgangspunkt für die interne strategische Ausrichtung des Integrationsmanagements

Kommunale Integrationskonzepte als Förderbedingung in NRW und Hessen

33 „Wir empfehlen, die zuvor beschriebenen und nachfolgend noch einmal zusammengefassten Punkte in der Formulierung eines kommunalen Leitbildes zur Integration zu berücksichtigen:

- Potenzialansatz, anstatt auf (möglicherweise) vorhandene Defizite der Einwanderer zu fokussieren
- Integration als Prozess, der Anpassungsbewegungen der Einwanderer und der Aufnahmegesellschaft erfordert

als auch ein Medium zur Kommunikation des kommunalen Integrationsverständnisses in die Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft (ebd.).

Basierend auf einer repräsentativen Befragung aus dem Jahr 2011 sowie Recherchen in 2017 haben Filsinger und Gesemann die Verbreitung und inhaltliche Ausrichtung von Integrationsleitbildern bzw. Integrationskonzepten in deutschen Kommunen untersucht (vgl. Filsinger/Gesemann 2018). Hinsichtlich der Verbreitung ergeben ihre Recherchen aus dem Jahr 2017, dass in 69 der 79 Großstädte (87 %) und in 103 der 574 (18 %) Mittelstädte ein Integrationskonzept oder ähnliches Leitbild vorliegt (vgl. Filsinger/Gesemann 2018).

Bei der Betrachtung der Themenfelder in den Integrationskonzepten der Großstädte zeigt sich mit Ausnahme von *Bildung* und *Arbeit* eine gewisse inhaltliche Heterogenität bzw. Schwerpunktsetzung (Filsinger/Gesemann 2018: 20). Die untersuchten Integrationskonzepte der Mittelstädte weisen dagegen inhaltlich „eine beachtliche Übereinstimmung in den Grundorientierungen“ (Filsinger/Gesemann 2018: 4) auf, was die Autoren auf den Einfluss verschiedener Akteure (Kommunale Spitzenverbände und KGSt) und die Vernetzung der Kommunen untereinander, z.B. in Form des „Kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik“, zurückführen. Die Recherchen ergeben beispielsweise, dass die Themen *Sprache*, *Bildung*, *Arbeit*, *gesellschaftliche Teilhabe* sowie *Gesundheit/Soziales* in den Integrationskonzepten deutscher Mittelstädte besonders relevant sind (ebd.). Lediglich die Themen *Wohnen* und *Evaluation/Fortschreibung* treten nur in etwas mehr als der Hälfte der Integrationskonzepte auf (ebd.). Im Hinblick auf das Themenfeld Wohnen sehen Filsinger und Gesemann, neben geringen politischen Handlungsspielräumen der Kommunen (Rückgang des sozialen Wohnungsbaus in Bund und Ländern sowie geringe eigene finanzielle Mittel), die Wohnraumproblematik in Mittelstädten möglicherweise weniger stark ausgeprägt als in den Großstädten (ebd.). Unabhängig von der Behandlung in den entsprechenden Integrationskonzepten, zeigt sich in den Interviews, die im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführt wurden,

-
- Transparenz, Engagement, Beteiligung und Zusammenarbeit in Netzwerken als konstitutive Bestandteile von Integration, Empowerment als Handlungsmaxime
 - Integration bedeutet, Teilhabe zu ermöglichen
 - Vielfalt als friedliches Zusammenleben verschiedener Kulturen auf einer gemeinsamen unserem Grundgesetz entsprechenden Wertebasis zu entwickeln
 - Ziel ist ein funktionierendes, alle Menschen einbeziehendes Gemeinwesen, ethnische Merkmale spielen eine geringere Rolle
 - Realitätsnähe: Haltung zum Islam, Bedeutung des Themas Sicherheit für alle
 - Entwickeln einer starken Alltagsdemokratie zur Lösung von Konflikten“ (KGSt 2017: 16)

dass das Thema Wohnen auch in den kleineren Kommunen eine besondere Rolle für die Integrationsarbeit spielt. In nahezu allen Experteninterviews wurde auf die Frage nach den Herausforderungen für Integration, die kritische Wohnungssituation genannt. Auch wenn gewisse Niveauunterschiede von den befragten Personen gesehen wurden, sei der Wohnungsmarkt in allen betrachteten Gebietskörperschaften (Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte) als angespannt und besonders problematisch für die Zielgruppe wahrzunehmen. Inwiefern einzelne Themenbereiche, wie sie beispielsweise von Filsinger und Gesemann identifiziert und untersucht wurden, aufgegriffen werden, soll jedoch nicht im Fokus der Betrachtung kommunaler Integrationskonzepte in den Fallkommunen dieser Studie stehen. Vielmehr geht es darum festzustellen, welche Funktionen Integrationskonzepte und Leitbilder für das kommunale Integrationsmanagement übernehmen und welche Intentionen bei der Erstellung vorliegen.

In elf der 14 untersuchten Kommunen ist ein Integrationskonzept³⁴ in einer verschriftlichten Form vorhanden bzw. in einem finalen Entstehungsprozess. Hinsichtlich der Aktualität und Entwicklung der Konzepte lässt sich jedoch eine große Varianz feststellen. Teilweise haben Kommunen erst mit der starken fluchtbedingten Zuwanderung ab 2015 oder erst seit kurzem damit begonnen ihre integrationspolitische Ausrichtung in einem Konzept festzuhalten. Einige Kommunen können auf mehr Erfahrung bei der Erstellung von Integrationskonzepten zurückblicken und haben ihre Konzepte schon mehrfach überarbeitet und gesellschaftlichen Entwicklungen und örtlichen Gegebenheiten angepasst. Grundsätzlich lassen sich in den untersuchten Kommunen zwei Herangehensweisen bei der Entstehung neuer Integrationskonzepte feststellen. Unabhängig vom Inhalt der einzelnen Konzepte, zeigt sich, dass sie zum einen durch externe Impulse oder durch den intern festgestellten Bedarf entstehen und dann für einen nicht näher festgelegten, aber längerfristigen Zeitraum die strategisch-konzeptionelle Ausrichtung der Kommune darstellen. Zum anderen sind Integrationskonzepte bereits von Anfang an so angelegt, dass sie in nicht zwingend festgelegten, aber dennoch kürzeren Abständen fortgeschrieben werden können. Damit stellt der Vorbereitungs-, Erarbeitungs- und Nachbereitungsprozess eine permanente Aufgabe des Integrationsmanagements dar, wofür entsprechende Ressourcen notwendig sind.

34 Im Folgenden wird lediglich der Begriff „Integrationskonzept“ verwendet. Hiermit sind jedoch auch Leitbilder und ähnliche verschriftlichte Formen konzeptioneller Ausrichtungen der Kommunen gemeint.

Praxisbeispiel 1: Entstehungsprozess des Integrationskonzeptes der Stadt Regensburg

Grundlage für das Integrationskonzept bildet ein Kooperationsprojekt mit der Ostbayerischen Technischen Hochschule (2012 bis 2014), aus dem ein Integrationsbericht in Form eines Monitorings und ein Entwurf für ein Integrationskonzept hervorgingen. Mit der Gründung des Amtes für Integration und Migration wurde festgelegt, dass die Entwicklung, Fortschreibung und Weiterentwicklung eines städtischen Integrationskonzeptes einen festen Bestandteil des Aufgabengebiets der Abteilung „Willkommenskultur und Integration“ darstellen soll. Zusammen mit einer einem externen Dienstleister wurde ein Prozess aufgesetzt, der sich in ein stadinternes Austauschverfahren über grundlegende integrationspolitische Ausrichtungen und einen Beteiligungsprozess, der auch externe relevante Akteure der Stadtgesellschaft einbezieht, unterteilen lässt:

1. Bestanderfassung und erste Bedarfsanalyse

Auf der Basis einer ämterübergreifenden Erhebung und Analyse von laufenden und abgeschlossenen Maßnahmen und Projekten wurden Handlungsfelder (Bildung, Arbeit, Soziales, gesellschaftliche Partizipation und interkulturelle Orientierung und Öffnung der Verwaltung) und erste Handlungsempfehlungen und Ziele definiert.

2. Fokusgruppeninterviews

Mitarbeitende in Dienststellen, die im Bereich Migration und Integration besonders starke Berührungspunkte mit den definierten Handlungsfeldern haben, wurden nach ihrer Perspektive auf den aktuellen Stand und zukünftigen Handlungsbedarf befragt.

3. Verwaltungsinterne Zukunftskonferenz

Entwicklung eines Leitbildes, welches eine thesenartige Beschreibung von Leitsätzen umfasst, an denen sich Verwaltungshandeln orientieren und überprüfen lassen soll. Die erste Zukunftskonferenz bildet den Abschluss der verwaltungsinternen Vorarbeit für den anstehenden Beteiligungsprozess.

4. Beteiligungsverfahren: Bedarfsanalyse

Nach einer Auftaktveranstaltung erarbeiten Mitarbeitende der Kommunalverwaltung und Personen aus der Integrationsarbeit und Zivilgesellschaft, in den Handlungsfeldern entsprechenden Arbeitsgruppen, Herausforderungen und Handlungsbedarfe für die Integrationsarbeit der Stadt. Die monatlichen Treffen werden von durch eine Person aus der Kommunalverwaltung und eine externe Person moderiert, welche wiederum durch die Abteilung Willkommenskultur und Integration und das externe Beratungsunternehmen begleitet werden.

5. Beteiligungsverfahren: Maßnahmenkatalog

Auf der Grundlage der festgestellten Bedarfe werden in den Arbeitsgruppen kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen entwickelt.

6. Beteiligungsverfahren: Zweite Zukunftskonferenz

Im Rahmen einer zweiten öffentlichen Zukunftskonferenz werden die in den Arbeitsgruppen erarbeiteten Ergebnisse präsentiert und diskutiert, sodass auch die Möglichkeit besteht, Ergänzungen aus den anderen, parallel verlaufenden Arbeitsgruppen einzuholen.

7. Finalisierung

Abschließend werden die Ergebnisse zusammengetragen und zu einem Konzeptentwurf verschiffligt, der zunächst verwaltungsintern abgestimmt und anschließend dem Stadtrat vorgelegt wird. Über den gesamten Prozess wurden die einzelnen Zwischenschritte und -ergebnisse dokumentiert und über die Website der Stadt öffentlich zugänglich gemacht.

(vgl. Stadt Regensburg 2022)

In den betrachteten Fallkommunen zeigt sich in Bezug auf personelle Ressourcen für die Erarbeitung von Integrationskonzepten ein unterschiedliches Bild. Während die Erarbeitung von Integrationskonzepten in einigen Kommunen ein fester Bestandteil des Tätigkeitsprofils von bspw. Integrationsbeauftragten ist, fehlt es in anderen Kommunen an Personal, um möglicherweise bereits erarbeitete Inhalte in einer publizierbaren Form zu verschriftlichen. Der Entstehungsprozess von neuen Integrationskonzepten unterscheidet sich zwischen den Kommunen und hängt von den örtlichen Gegebenheiten ab. Dennoch lassen sich regelmäßig angewendete, partizipative Vorgehensweisen identifizieren, in denen die kommunale Verwaltung andere Beteiligte, wie Träger der freien Wohlfahrt, Migrantenselbstorganisationen oder andere zivilgesellschaftliche Akteure, einbezieht. Zur Veranschaulichung wird auf der Basis der öffentlich zugänglichen Dokumentation der Stadt und den Erkenntnissen aus den Experteninterviews in Praxisbeispiel 1 der aktuell fortlaufende Entstehungsprozess des Integrationskonzeptes der Stadt Regensburg dargestellt.

Die Begründungen dafür, dass in Kommunen kein verschriftlichtes Integrationskonzept vorliegt, welches auch für die Öffentlichkeit zugänglich ist, unterscheiden sich. Zum einen können personelle Ressourcen fehlen, um einen Prozess zur Erarbeitung eines neuen oder Fortschreibung eines bereits bestehenden Konzepts zu begleiten. Es besteht auch die Möglichkeit, dass zwar ein Konzept ausgearbeitet wurde, dies jedoch nicht durch den Stadtrat angenommen wird, woraufhin der Prozess zum Stillstand gekommen ist.

Das Nichtvorhandensein eines öffentlich zugänglichen Integrationskonzepts muss nicht zwingend bedeuten, dass Kommunen nicht intern ein Leitbild oder eine eigene strategische Ausrichtung des Integrationsmanagements formuliert haben. Teilweise sind einem Leitbild ähnelnde Aspekte im Bereich Migration und Integration Bestandteil von allgemeinen strategischen Zielen einer Kommune, die eine Orientierung für Verwaltungshandeln darstellen. Zu berücksichtigen ist hier jedoch, dass das Erreichen von zuvor formulierten Zielen im Bereich Migration und Integration, verglichen mit anderen Bereichen kommunalen Verwaltungshandelns, deutlich schwieriger anhand objektiver Kriterien zu messen ist. Sind solche Kriterien und Maßnahmen zur Erreichung der Ziele nicht im Vorfeld definiert, bleibt es möglicherweise bei einem relativ isolierten Leitbild ohne Anknüpfungspunkte für die Verwaltungspraxis. Andere Kommunen haben intern Leitbilder und strategische Maßnahmen formuliert, verzichten jedoch bewusst auf eine öffentlich wirksame Publikation, da sie in einem pragmatischen Ansatz eher den Schwerpunkt auf die operative Ebene und die Anwendung der Maßnahmen legen. Dies zeigt, dass den Formulierungen bzw. den Ver-

öffentlichungen von Konzepten individuelle Intentionen zugrunde liegen und sie unterschiedliche Funktionen erfüllen können. Basierend auf den in dieser Studie gewonnen Erkenntnissen, lassen sich bestimmte Funktionen definieren, die Integrationskonzepte erfüllen. Die Funktionen sind nicht als eine Art Typologie zu verstehen, sondern eher als Bestandteile, die zwar durchaus gemeinsam aber in unterschiedlicher Ausprägung in den Integrationskonzepten zu finden sind.

Leitbild Zum einen übernehmen Integrationskonzepte häufig eine *Leitbildfunktion*. Sie beschreiben das Integrationsverständnis sowie die grundlegende integrationspolitische Haltung der Kommune und ihrer Verwaltung. Die publizierten Integrationskonzepte dienen als Medium, um diese Ausrichtung – häufig in Form von allgemeinen Leitsätzen oder Thesen – sowohl innerhalb der Kommunalverwaltung als auch in die Stadtgesellschaft bzw. die Bevölkerung des Landkreises zu kommunizieren. Beispiele für häufig in den Leitsätzen aufgegriffene Aspekte sind:

- Teilhabegerechtigkeit in einer von Vielfalt geprägten Gesellschaft, unabhängig von Zugehörigkeiten
- Integration als Dauer- und Querschnittsaufgabe
- Vielfaltsbezogene Öffnung der Verwaltung und ihrer Angebote
- Integration als zweiseitiger Prozess mit Anforderungen an Zugewanderte und „Aufnahmegesellschaft“
- Relevanz der akteursübergreifenden Vernetzung und des zivilgesellschaftlichen Engagements

Die formulierten Leitsätze bzw. das gesamte Leitbild sind zum einen durch die grundsätzliche integrationspolitische Haltung der Kommune bestimmt. Zum anderen sind sie das Resultat eines partizipativen Prozesses zur Erarbeitung des Integrationskonzepts. Die Darstellung dieses Entstehungsprozesses innerhalb des Integrationskonzeptes dient auch der Rechtfertigung von dem aus dem Leitbild abgeleiteten Verwaltungshandeln nach außen.

Gestaltung In Bezug auf die konkrete Gestaltung des Integrationsmanagements können Integrationskonzepte auch eine *Gestaltungsfunktion* für die operative Ebene besitzen. Zum einen geht es dabei um die Beschreibung und Umsetzung konkreter Maßnahmen in einzelnen Handlungsfeldern. Beispielsweise wird eine Ausgangssituation in Form einer Problem- oder Bedarfsdarstellung beschrieben, aus der ein entsprechendes Ziel abgeleitet wird. Das Handlungs- bzw. Integrationskonzept stellt dann z.B. die zu ergreifenden Maßnahmen, die beteiligten Akteure und die zeitlichen Ziele dar. Neben der reinen Beschreibung von Maßnahmen haben Integrationskonzepte zum anderen auch eine methodische Komponente. Mit der Darstellung geschaffener Strukturen und Prozesse zur Feststellung von Bedarfen sowie

zur Umsetzung und Erarbeitung neuer Maßnahmen geben sie eine Orientierung für das kommunale Integrationsmanagement nach innen und schaffen Transparenz über die Steuerungsstrukturen nach außen (vgl. Kommunikations- und Steuerungsstruktur in Rheine in Kap. 2.2.2.1 und im Anhang). In einigen Kommunen werden strategische (Leitbild) und eher operative Aspekte (konkrete Maßnahmen) getrennt in einem Integrations- und einem Handlungskonzept veröffentlicht.

Die dritte Funktion, die kommunale Integrationskonzepte übernehmen, ist eine *Monitoringfunktion*. Diese bezieht sich zum Beispiel auf eine differenzierte Darstellung von Verteilungen soziodemografischer Merkmale innerhalb der Bevölkerung, die für den Bereich Migration und Integration relevant sind, z.B.:

Monitoring

- Anteil ausländischer Bevölkerung bzw. von Bevölkerung mit Migrationshintergrund
- Bevölkerungsanteile nach Herkunftsstaaten
- Zu- und Abwanderungen innerhalb der Kommune
- Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen:
 - Bildung und Sprache (Anteil in den verschiedenen Bildungseinrichtungen, Sprach- und Integrationskursen)
 - Arbeitsmarkt (Ausbildung, Ausbildungsduldungen, Arbeitslose/Beschäftigte, Selbstständige)
 - Gesellschaftliche und politische Partizipation (zivilgesellschaftliches Engagement, Zusammensetzung des Stadtrats, Einbürgerungen)
 - Kultur
- Aspekte der vielfaltsbezogenen Kompetenz der Verwaltung (Beschäftigtenanteile, Angebote zur Vermittlung von Kompetenzen, Mehrsprachigkeit der Angebote)

Die Darstellung solcher Indikatoren dient einerseits der Information über den aktuellen Sachstand nach außen und andererseits können hieraus bereits erste Probleme und künftige Bedarfe für Maßnahmen des kommunalen Integrationsmanagements abgeleitet werden. Die *Monitoringfunktion* bezieht sich auch auf eine retrospektive Evaluation bereits stattgefundener Maßnahmen, um den Fortschritt in Bezug auf die Erreichung festgelegter Ziele darzustellen.

Stark mit den drei bereits genannten Funktionen verknüpft ist die *Legitimierungsfunktion* von kommunalen Integrationskonzepten. Wie bereits im Zusammenhang mit der Leitbildfunktion beschrieben, verleiht die Tatsache, dass man sich zusammen mit der Zivilgesellschaft in einem partizipativen

Legitimation

Prozess auf bestimmte Leitlinien geeinigt hat, der Kommune eine gewisse Legitimation für ihr Handeln nach außen. Gleichzeitig können auf statistische Indikatoren basierende Bedarfe die Legitimation von kommunalem Verwaltungshandeln argumentativ stärken. Die Integrationskonzepte und darin möglicherweise benannte Maßnahmen dienen jedoch auch der Legitimation nach innen. Die Aufgaben des Integrationsmanagements zählen in der Regel nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommune (vgl. Kap. 1). Daher sind im Integrationsmanagement handelnde Akteure häufig damit konfrontiert, die Relevanz von Maßnahmen zu verdeutlichen und ihr Handeln gegenüber anderen Akteuren der kommunalen Verwaltung und Politik zu legitimieren. Dabei ist es hilfreich, wenn sich mit einem Integrationskonzept auf etwas bezogen werden kann, worüber innerhalb der Verwaltung eine gewisse Einigung besteht und das von der Verwaltungsspitze gestützt wird.

Die untersuchten Fallkommunen setzen in ihren Integrationskonzepten unterschiedliche Schwerpunkte, sodass die Ausprägung der beschriebenen Funktionen zwischen den Konzepten variiert. Damit zusammenhängend unterscheiden sich aber auch innerhalb der Kommunen die Einschätzungen der verschiedenen Akteure hinsichtlich des Nutzens von kommunalen Integrationskonzepten. Vor allem in Landkreisen kann der Nutzen von Integrationskonzepten begrenzt sein, wenn es um das Wirken in die Bevölkerung geht. „Der Kreis hat keine Bürger“ (E 93), weshalb es hier schwieriger ist ein identitätsstiftendes Leitbild mit entsprechender Außenwirkung zu entwickeln als in kreisfreien oder größeren kreisangehörigen Städten. Insgesamt wird der Entstehungsprozess als aufwendig beschrieben, weshalb häufiger Überarbeitungen oder Fortschreibungen ausstehen und vorhandene Konzepte in einigen Kommunen als nicht mehr zeitgemäß angesehen werden.

2.2 Verwaltungsakteure und ihre Aufgaben

2.2.1 Kommunale Aufbauorganisation

Die Fallkommunen dieser Studie setzen die kommunalen Integrationsaufgaben mittels unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen um. In diesem Kapitel werden zunächst die betreffenden Organisationseinheiten und anschließend einzelne Stellen (Integrationsbeauftragte und Koordinator:innen) in den Blick genommen. Auf Ebene der Organisationseinheiten wird sich im Folgenden zur Komplexitätsreduzierung auf die Verortung bestimmter Aufgabenbereiche der kommunalen Integrationsverwaltung beschränkt. Hierzu zählen (1) die *strategischen Integrationsaufgaben*, ggf. (2) die *kommunale*

Integrationsberatung, (3) die *Ausländerbehörde* und ggf. (4) die *Leistungsgewährung AsylbLG*.

Die strategischen Integrationsaufgaben können idealtypisch durch sechs ressortübergreifende Koordinationsformen (Integrierte Verwaltungseinheit, Querschnittsam, Stabsstelle, Federführung, Projektorganisation und Kooperationsgremien), die spezifische Vor- und Nachteile aufweisen (vgl. Bogumil et al. 2018, Hafner 2019), erbracht werden. In der Praxis können, wie die Fallkommunen aufzeigen, auch Mischformen auftreten oder verschiedene Koordinationsformen miteinander kombiniert werden. Welche Formen Anwendung finden hängt dabei u.a. von den bereits bestehenden Strukturen, dem konkreten Aufgabenprofil, Stellenumfang und verantwortlichen Personal ab.

Koordinierungsformen für strategische Aufgaben

In der Stadt Regensburg sowie den Landkreisen Hildburghausen und Reutlingen sind die strategischen Integrationsaufgaben innerhalb einer integrierten Verwaltungseinheit verortet. Ein integriertes Amt bzw. ein integrierter Fachbereich bündelt im Idealfall alle Verantwortungsbereiche bzw. Aufgaben, die ein Thema betreffen und führt sie in einer neuen Organisationseinheit zusammen. Eine bekannte Ausprägungsform für eine derartige Verwaltungsorganisation stellt die sog. „One-Stop-Shop“ dar, für die Bürgerämter bzw. Bürgerbüros typische Beispiele sind (vgl. Bogumil et al. 2019). Andere Beispiele lassen sich u.a. in dem Bereich der Sozialleistungen finden (vgl. Bogumil/Hafner/Heinze 2021).

Integrierte Verwaltungseinheit

Viele Kommunen haben in Reaktion auf die erhöhte Fluchtzuwanderung der vergangenen Jahre Verwaltungseinheiten geschaffen, die migrations- und integrationsbezogene Aufgaben bündeln. Insbesondere einige Städte haben diesen Weg bereits vor der sog. „Flüchtlingskrise“ bestritten. Prinzipiell umfasst eine Verwaltungseinheit „Migration und Integration“ nach dem Modell der KGSt (vgl. KGSt 2017) die drei Abteilungen Migration (Aufenthaltsrecht, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten, Einbürgerung), Integration (Integrationsmaßnahmen und Projekte, Integrationssozialarbeit, Koordination bürgerschaftlichen Engagements) und Leistung und Unterbringung (wirtschaftliche Hilfen nach AsylbLG, Unterbringung). Die konkrete Umsetzung divergiert jedoch auf kommunaler Ebene. Beispielsweise umfassen die Ämter in den Landkreisen Hildburghausen und Reutlingen neben der strategischen Ebene, der ABH und der Integrationsberatung auch die Asylbewerberleistungsgewährung. Letztere obliegt in Regensburg hingegen dem Sozialamt. Angesiedelt sind diese Verwaltungseinheiten in einem Dezernat für u.a. Soziales, Schule, Jugend und Migration (LK Hildburghausen), im Direktorium der Oberbürgermeisterin (Regensburg) und im Ordnungsdezernat (LK Reutlingen). Als für die Zusammenarbeit förderlich wird in allen drei Kommunen wahrgenommen, dass zusätzlich

zur aufbauorganisatorischen auch eine räumliche Bündelung der Ämter im selben Gebäude besteht.

Praxisbeispiel 2: „Amt für Migration und Integration“ des Landkreises Reutlingen

Das „Amt für Migration und Integration“ des Landkreises Reutlingen bündelt an einem Standort die Ausländerbehörde, die Leistungsgewährung AsylbLG, die untere Aufnahmebehörde (u.a. Unterbringungsverwaltung, Wohnheimbetrieb und Flüchtlingssozialdienst) und ein Sachgebiet zur Integrationsförderung. Dezentral betreibt das Amt an mehreren Standorten sog. „Integrationszentren“, in denen Neuzugewanderte aber auch ehrenamtlich Engagierte Beratung erhalten können und Informationsveranstaltungen stattfinden.

Verbindendes Charakteristikum der im Detail variierenden aufbauorganisatorischen Lösungen ist meist, dass ausschließlich Aufgaben gebündelt werden, die der unmittelbaren Integrationsverwaltung zugeschrieben werden. Grenzen sind aber vor allem da gesetzt, wo rechtliche Bestimmungen die Organisationshoheit der Kommune beschränken. So müssen z.B. die Hilfen für UMA (Unbegleitete Minderjährige Ausländer) gemäß dem SGB VIII durch ein eigenständiges Jugendamt erbracht werden, was einer Eingliederung dieses Aufgabenfeldes in ein Amt oder einen Fachbereich für Migration und Integration widerspricht. Aufgaben der mittelbaren Integrationsverwaltung scheinen ebenfalls schlecht in ein solches Amt integrierbar. Ein wesentlicher Vorteil einer integrierten Verwaltungseinheit „Migration und Integration“ wird darin gesehen, dass die Bündelung eine einheitliche Politikumsetzung erleichtern kann. Auf Basis von Leitbildern kann die integrierte Verwaltungseinheit das Spannungsfeld zwischen ordnungs- bzw. ausländerpolitischen und sozial- sowie integrationspolitischen Aufgaben abfedern, da die verschiedenen Aufgabenbereiche durch eine Führungskraft auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet werden können.

Eigenständiges
Querschnitts-
bzw. Fachamt

Im Gegensatz zu einem integrierten Amt, das auf die Zusammenlegung verschiedener Fachämter abzielt, kann für die strategische Ebene der Integrationsaufgaben auch ein eigenständiges Querschnitts- oder Fachamt geschaffen werden. Querschnittsämtler zeichnen sich durch ihre vorwiegend beratende Funktion aus und übernehmen v.a. verwaltungsinterne Leistungen, die sich an andere kommunale Ämter bzw. Fachbereiche richten (z.B. interkulturelle Öffnung). Demgegenüber richtet sich die Arbeit von Fachämtern an verwaltungsexterne Leistungsempfänger. Diese können Bürger:innen als Einzelpersonen oder auch Organisationen (z.B. andere Behörden, Migrantenselbstorganisationen etc.) sein. Inwiefern eine kommunale Verwaltungseinheit also als Querschnitts- oder Fachamt bezeichnet werden kann, hängt von ihren jeweiligen spezifischen Aufgaben ab. In der Mehrheit der Fallkommunen werden die strategischen Integrationsaufgaben in

einem eigenständigen Querschnitts- bzw. Fachamt ausgeführt. Dies trifft auf die Städte Bielefeld, Rheine sowie die Landkreise Groß-Gerau und Lippe zu. Verbindendes Charakteristikum der jeweiligen Verwaltungseinheiten ist, dass dort der Fokus auf dem Thema der Integration von Zugewanderten liegt, auch wenn teils der Diversity-Ansatz Berücksichtigung findet. Auch wenn keines der Ämter als ein klassisches, ausschließlich in die Verwaltung gerichtetes, Querschnittsamt bezeichnet werden kann, nehmen tendenziell eher jene Ämter die Funktion eines Fachamtes ein, die auch im direkten Bürger:innenkontakt stehen. Hierzu zählen v.a. das Fachgebiet „Kommunale Integration“ des Kreises Lippe sowie der Bereich „Unterbringung, Beratung und Begleitung von Zuwanderern | Förderung der Integrationsarbeit“ der Stadt Rheine, aufgrund der dort angesiedelten Integrationsberatung.

Stabsstellen sind spezialisierte Einheiten, die nicht in die reguläre Linienorganisation der Kommunalverwaltung eingegliedert sind und somit auch „nicht über Weisungskompetenzen oder einen eigenen Unterbau“ (Bogumil/Kohrsmeyer/Gerber 2010: 162) verfügen. Oft sind sie direkt dem Verwaltungsvorstand zugeordnet und beschäftigen sich mit spezifischen Themen und versuchen, diese in den Ämtern zu platzieren (ebd.). Die Unabhängigkeit von Ressortinteressen und ein guter Kontakt zur Verwaltungsspitze, wenn sie dort angesiedelt sind, haben Stabsstellen mit Querschnittsämtern gemein. Da sie außerhalb der klassischen Hierarchieebenen liegen, sind sie besonders für strategische und konzeptionelle Arbeiten geeignet, da sie keine „Rücksicht auf die Aufgabenzuschnitte der einzelnen Ämter bzw. Fachbereiche nehmen [...] müssen“ (ebd.).

Stabsstelle

Außerhalb der Linienorganisation ist die strategische Ebene der Integrationsaufgaben in Augsburg und Gießen angesiedelt. Das „Büro für gesellschaftliche Integration“ ist in Augsburg innerhalb des Referats 4 „Bildung, Migration“ verortet und umfasst zwölf Mitarbeitende, die u.a. die Durchführung verschiedener Projekte verantworten. Eine Person ist für die Bildungskoordination von Neuzugewanderten zuständig, wobei es sich um eine Stelle handelt, die nach Beendigung des Bundesprogramms durch kommunale Mittel weiterfinanziert wird. Das „Büro für Integration“ der Stadt Gießen ist als Stabsstelle dem Dezernat III zugeordnet, welchem u.a. auch die Volkshochschule, die ABH, das Hochbauamt und das Schulverwaltungsamt angehören. Das Büro umfasst acht Mitarbeitende und setzt sich neben der Leitungskraft aus einer Assistenzstelle, jeweils zwei WIR-Koordinator:innen und Stellen für ein Bundesprogramm zur frühen Bildung sowie einer Koordinatorin für kommunale Entwicklungspolitik zusammen. Auch wenn in Augsburg und Gießen die strategischen Integrationsaufgaben durch Stabsstellen übernommen werden, so handelt es sich aufgrund der

Größe der Verwaltungseinheiten nicht um die mit dieser Art der Stellenorganisation oft assoziierten „Einzelkämpfer:innen“.

Federführung

Bei der Federführung wird die Verantwortung für einen Themenbereich einem bestehenden Amt übertragen. Dieses koordiniert innerhalb der Verwaltung alle relevanten Vorhaben und bezieht die anderen Fachämter, die über die entsprechenden Kompetenzen und Berührungspunkte verfügen durch Absprachen oder deren Zustimmung mit ein (Bogumil/Kohrsmeier/Gerber 2010: 163). Dies trifft zum einen auf die Städte Offenbach und Schwäbisch Gmünd zu, in denen die strategische Ebene der Integrationsaufgaben im jeweiligen Sozialamt angesiedelt ist. Während in Offenbach der Integrationsbeauftragte sowie die WIR-Koordinator:innen Teil des Sachgebiets „Soziale Stadtentwicklung und Integration“ sind, bilden die Stellen des Integrationsbeauftragten sowie der Integrationsmanager:innen das „Welcome Center“ in Schwäbisch Gmünd. Zum anderen kann im Landkreis München von einer Federführung durch die ABH gesprochen werden. Dort ist die strategische Ebene der Integrationsaufgaben ein Sachgebiet im Referat 4.6 „Ausländerrecht und Integration“. Dass es sich hierbei eher um eine Federführung statt um eine integrierte Verwaltungseinheit handelt, lässt sich aus der Aufbauorganisation schließen. So stehen sieben ausländerrechtliche Sachgebiete (inkl. Einbürgerungen) dem Sachgebiet „Integration, externe Asylsozialberatung und Ehrenamtskoordination“ gegenüber. Hinzu kommen innerhalb des Referats drei Sachgebiete für die Unterbringung von Geflüchteten.

Projektorganisation

Projekte zeichnen sich durch „ein einmaliges, klar umrissenes Vorhaben mit definiertem Anfang und Schluss“ (Bogumil/Kohrsmeier/Gerber 2010: 164) aus. Sie haben im kommunalen Zusammenhang meist eine Laufzeit von wenigen Jahren, weshalb keine größeren Strukturreformen für ihre Durchführung angestoßen werden (Bogumil/Seuberlich 2015: 41). Stattdessen werden eher kleinere Verwaltungseinheiten geschaffen oder zusätzliche Mitarbeitende bestehenden Ämtern zugeordnet (ebd.). Die Projektstruktur ermöglicht es einerseits, neue Themen in der Verwaltung zu etablieren, andererseits stellt die Nachhaltigkeit der in dieser Form angestoßenen Maßnahmen eine Herausforderung dar. In keiner der Fallkommunen ist die strategische Ebene der Integrationsaufgaben als Projektorganisation angelegt. Zwar variiert das Ausmaß, trotz allem ist in allen betrachteten Städten und Landkreisen das Thema Integration institutionell derart verankert, dass es als Daueraufgabe verstanden wird. Dennoch wird in Teilbereichen, z.B. bei der Umsetzung von bestimmten Förderprogrammen auf die Projektorganisation zurückgegriffen. Die Laufzeit solcher Programme liegt bei wenigen Jahren und ihre Schwerpunkte bzw. Zielsetzungen können von Förderperiode zu Förderperiode variieren, woraus eine nicht unerhebliche

Planungsunsicherheit für die Akteure vor Ort resultiert. Trotzdem nehmen Förderprogramme im Bereich der Integrationsarbeit eine wichtige Stellung ein, da die Kommunen durch die Akquise von Drittmitteln weniger eigene Haushaltsmittel für die freiwilligen Integrationsaufgaben bereitstellen müssen.

Intrakommunale Koordinations- bzw. Steuerungsgremien dienen der Abstimmung von Mitarbeitenden aus verschiedenen Ämtern bzw. Fachbereichen und können formeller oder informeller Art sein. Zu beachten ist dabei, dass der Prozess, verbindliche Entscheidungen auszuhandeln, durch eine Vielzahl von Beteiligten erhöht wird (Bogumil/Kohrsmeier/Gerber 2010: 165). Die Charakteristika dieser Gremien lassen eine sinnvolle Arbeit i.d.R. nur auf strategischer Ebene zu. Hierdurch können Koordinations- bzw. Steuerungsgremien aber mit allen zuvor genannten Formen intrakommunaler Koordination verbunden und parallel implementieren werden. Derartige Gremien kommen in den Fallkommunen in verschiedener Ausprägung zum Einsatz (vgl. 2.2.2.1).

Koordinations-/
Steuerungsgremien

Die Verortung der strategischen Integrationsaufgaben in den beiden Städten Erlangen und Mannheim kann am ehesten als Mischform zwischen einem eigenständigen Querschnitts- bzw. Fachamt und der Federführung bewertet werden. In Erlangen ist die „Koordinierungsstelle Integration“ ein Sachgebiet im „Büro für Chancengleichheit und Vielfalt/Internationale Beziehungen“, das für die Bereiche Integration, Inklusion, Gleichstellung, Antidiskriminierung und LGBTI*-Anliegen zuständig und im Bürgermeister- und Presseamt verortet ist. In Mannheim wiederum ist der Integrationsbeauftragte im Fachbereich „Demokratie und Strategie“ im Dezernat des Oberbürgermeisters angesiedelt. Die Verwaltungseinheiten beider Städte beschäftigen sich mit einem breiten Themenspektrum, weshalb es sich nicht um eigenständiges Querschnitts- bzw. Fachamt zum Thema Integration handelt. Wiederum kann auch nicht davon gesprochen werden, dass einem anderen „klassischen“ (Fach-)Amt die Federführung für das Thema zugesprochen wurde. Vielmehr handelt es sich um vielfalts- und teilhabebezogene Bündelungsämter, in denen Integration einer mehrerer gleichberechtigter Themenschwerpunkte ist.

Mischformen

Führt die Kommune eine durch Eigen- und/oder Drittmittel finanzierte Integrationsberatung mit kommunalem Personal durch, ist diese in den beforsteten Städten und Landkreisen in einer integrierten Verwaltungseinheit (LK Hildburghausen, Regensburg, LK Reutlingen), im Amt für (Arbeit und) Soziales (Bielefeld, Erlangen und Mannheim), einem eigenständigen Querschnitts-/Fachamt (LK Lippe und Rheine) oder in einem Sachgebiet für Integration innerhalb der ABH (München) angesiedelt. Vereinzelt gibt es auch noch weitere themen- bzw. klient:innenspezifische Beratungsan-

Integrations-
beratung

gebote innerhalb der Kommunalverwaltungen. Beispielsweise existiert im Amt für Jugend und Familie der Stadt Regensburg eine Beratungsstelle für zugewanderte Familien aus Südosteuropa.

weitere
Aufgaben-
bereiche

Die Ausländerbehörden der Fallkommunen sind innerhalb integrierter Verwaltungseinheiten „Migration und Integration“, eines Bürger- (Augsburg, Bielefeld, Erlangen und Mannheim) oder Ordnungsamtes (Gießen und Schwäbisch Gmünd) oder als eigenständige Ämter innerhalb verschiedener Geschäftsbereiche³⁵ (LK München und Offenbach) bzw. Fachbereiche (LK Groß-Gerau, LK Lippe und Rheine) der Kommunalverwaltungen angesiedelt. Die Gewährung von Asylbewerberleistungen (AsylbLG) ist in den Städten und Landkreisen nahezu ausschließlich dem jeweiligen Sozialamt zugeordnet und drei Kommunen sind für die Leistungserbringung nicht zuständig. Nur in Rheine wird diese Aufgabe zusammen in einer Organisationseinheit mit der ABH ausgeführt.

Integrierte und
fragmentierte
Konfigurationen

Mit Blick auf die Organigramme der Fallkommunen (vgl. Anhang)³⁶, lassen sich diese hinsichtlich der hier betrachteten Aufgabenbereiche kommunaler Integrationsverwaltung in eher integrierte und eher fragmentierte Konfigurationen unterteilen. Exemplarisch für eine vollständig integrierte Konfiguration ist das „Amt für Migration und Integration“ des Landkreises Reutlingen, das die strategische Ebene der Integrationsaufgaben sowie die ABH, die Gewährung von Asylbewerberleistungen sowie die untere Aufnahmebehörde umfasst. Letztere ist sowohl für die Unterbringung Geflüchteter als auch für die Flüchtlingssozialarbeit und das baden-württembergische Integrationsmanagement zuständig. Eine eher fragmentierte Kommunalverwaltung stellen in diesem Bereich die Städte Augsburg, Erlangen, Mannheim und der Landkreis Groß-Gerau dar. Dort sind die strategische Ebene, die ABH und die AsylbLG-Gewährung sowie ggf. die Integrationsberatung über verschiedene Geschäftsbereiche verteilt.

Verantwortliche
Stellen

Hinsichtlich verantwortlicher Stellen für die strategischen Integrationsaufgaben lassen sich im Wesentlichen zwei Bezeichnungen finden: *Integrationsbeauftragte* und *Koordinator:innen*. Die folgende Beschreibung soll

35 Synonyme Begriffe: Dezernat, Direktorium, Referat, Vorstandsbereich. Sie bilden die höchste Hierarchiestufe nach der bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten:in. Fachbereiche werden hier als Untergliederung der Geschäftsbereiche betrachtet, während Ämter die tragenden Organisationseinheiten sind und in Abteilungen oder Sachgebiete untergliedert werden können.

36 In den Organigrammen sind die Aufgabenträger farblich wie folgt markiert: die strategischen Integrationsaufgaben – grün, ggf. die kommunale Integrationsberatung – lila, die Ausländerbehörde – blau, die Leistungsgewährung AsylbLG – gelb und ggf. das Jobcenter – rot, sofern die Kommune ein zugelassener kommunaler Träger ist.

keine allgemeingültige Definition darstellen, sondern vielmehr eine häufig empirisch festgestellte Beschreibung des Tätigkeitsfelds in den untersuchten Kommunen. Integrationsbeauftragte³⁷ – oder früher häufiger auch als „Ausländerbeauftragte“ bezeichnet – sind historisch betrachtet in vielen Kommunen eine relativ etablierte Stelle innerhalb der Verwaltung. In einigen Kommunen handelt es sich bei Integrationsbeauftragten um eine ehrenamtliche und überparteiliche Instanz, die die kommunale Integrationsarbeit kritisch begleitet und eine Kommunikationsfunktion gegenüber relevanten Akteuren in der Kommune übernimmt³⁸. Hauptamtliche Integrationsbeauftragte sind in der Regel maßgeblich in die strategische Ausrichtung der Kommunen involviert und Ansprechperson für politische Gremien, wie Stadträte bzw. Landkreistage und Integrationsbeiräte. Außerdem haben sie in Bezug auf die integrationspolitische Ausrichtung auch eine kommunikative Funktion zu externen relevanten Organisationen und Personen der Integrationsarbeit in der Kommune. Aufgrund der politischen Komponente ihrer Arbeit, sind sie häufig eng an die Verwaltungsspitze angebunden und nicht selten als Stabsstelle bei der Verwaltungsspitze oder der nächsten Hierarchiestufe³⁹ verortet.

Koordinierende Stellen sind ebenfalls in strategische Aufgabenbereiche eingebunden, jedoch haben sie häufiger auch eine enge Anbindung an die operative Ebene. Gerade im Zuge der Implementierung von landesgeförderten Beratungsangeboten für Zugewanderte kam sogenannten koordinierenden Stellen eine größere Bedeutung zu. Die Förderrichtlinie zum kommunalen Integrationsmanagement in NRW (KIM) sieht zur strategischen Steuerung des Gesamtprozesses koordinierende Stellen vor, die in der Regel an die Kommunalen Integrationszentren angegliedert sind. Sie bilden die Schnittstelle zwischen der Akteur übergreifenden Lenkungsgruppe und der operativen Ebene, wie dem individuellen Case Management. Neben der Begleitung und Moderation von internen Prozessen und Kooperationen mit externen Akteuren, sind sie auch für die Evaluation der Prozesse und die Qualifizierung des Personals im Integrationsmanagement zuständig. In

37 Im Rahmen dieser Studie wird hauptsächlich der Begriff Integrationsbeauftragte verwendet. Es lassen sich jedoch auch andere Bezeichnungen finden, die mit einem ähnlichen Aufgabenprofil betraut sind, wie zum Beispiel: „Ausländerbeauftragte“, Migrationsbeauftragte oder Vielfaltsbeauftragte.

38 Vgl. hierzu die Migrationsbeauftragte der Stadt Rheine: <https://www.rheine.de/rathaus-service/dienstleistungen/41.Dienstleistungen-von-A---Z.html?detID=2298>

39 Weitgehend äquivalente Bezeichnungen in den Kommunen: Dezernat, Direktorium, Geschäftsbereich, Referat, Vorstandsbereich.

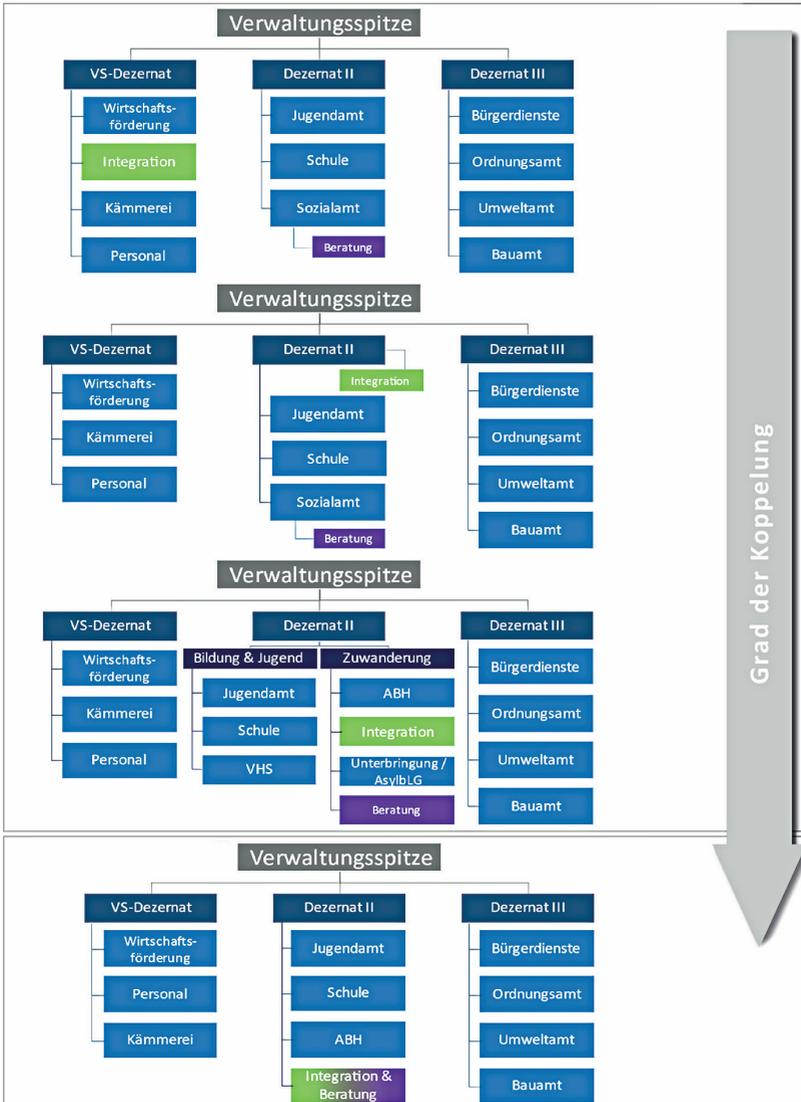
Bayern sind in der Beratungs- und Integrationsrichtlinie (BIR) ebenfalls Koordinierungskräfte vorgesehen.

Praxisbeispiel 3: „Netzwerkkoordination Integration/Migration“ im Landkreis Hildburghausen

Im Landkreis Hildburghausen wurde im Amt für Migration gemeinsam mit der Sozialbetreuung für anerkannte Flüchtlinge, der Ausländerbehörde und der zuständigen Stelle für Asylbewerberleistung eine Stelle zur Netzwerkkoordination angesiedelt. Hierbei handelt es sich um eine dauerhaft eingerichtete Stelle im Landratsamt, die unabhängig von Landesförderprogrammen, wie die „Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen“ (ThLiK) finanziert wird. Gerade in kleinen kreisangehörigen Kommunen in ländlich geprägten Räumen kann in der Integrationsarbeit nur in sehr geringem Maße an örtliche Strukturen angeknüpft werden, weshalb es von Vorteil ist, wenn Strukturen auf Landkreisebene vorgehalten werden.

Die Tätigkeitsfelder und Zuständigkeiten von Beauftragten und Koordinator:innen sind nicht trennscharf voneinander zu unterscheiden und lassen sich nicht im Vorfeld anhand der Bezeichnung festmachen. In der Baden-Württembergischen Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Integrationsbeauftragten (VwV IB) werden bspw. im Zusammenhang mit dem Zweck der Förderung ähnliche koordinierende Aspekte aufgegriffen, wie im Handlungskonzept in NRW. Außerdem können koordinierende Aufgaben, die sich auf strategische und operative Bereiche beziehen, von den gleichen oder verschiedenen Personen wahrgenommen werden. Aus den Interviews mit den für den Bereich Integration verantwortlichen Personen geht hervor, dass bei der Koordinierung von Maßnahmen und Akteuren sowie der allgemeinen strategischen Ausrichtung die Berücksichtigung der operativen Ebene besonders wichtig für ein zielgerichtetes Integrationsmanagement ist. Unabhängig von ihrer Bezeichnung ist es somit von besonderer Bedeutung, wo für die Koordinierung verantwortliche Stellen innerhalb der Organisationsstruktur angesiedelt sind und in welchen Zuständigkeitsbereich die operative Umsetzung von Maßnahmen fällt.

Abbildung 5: Koppelungsvarianten von strategischer Ebene und Beratung



Im Folgenden soll eine typisierende Beschreibung der Verteilung von Aufgaben und Stellen im Integrationsmanagement erfolgen. Dabei liegt der Fokus darauf, wo strategische und operative Zuständigkeiten verortet und inwiefern diese im Rahmen der Koordination verknüpft sind. Bezüglich der operativen Ebene wird sich im Wesentlichen auf die Durchführung und Koordination von kommunalen Beratungsangeboten beschränkt. Trotzdem sind auch abseits der Beratung in den zuständigen Organisationseinheiten operative Aufgaben angesiedelt, die sich beispielsweise auf die Durchführung von Maßnahmen zur vielfaltsbezogenen Öffnung beziehen. Aufgrund der Relevanz in den betrachteten Landesförderprogrammen basiert die Typisierung darauf, inwiefern Kommunen Aufgaben der Beratung bzw. ihre Koordination auf der operativen Ebene übernehmen und inwiefern diese und Zuständigkeiten für die allgemeine strategische Ausrichtung stärker oder geringer auf Ebene der Aufbauorganisation gekoppelt sind. Da Kommunen nicht zwangsläufig selbst die Beratungen durchführen, sondern auch freie Träger mit dieser Aufgabe beauftragen können, ist entscheidend, wo die Koordination des Beratungsangebotes und damit die Anbindung an die operative Ebene verortet ist. Verwaltungen sind sehr unterschiedlich organisiert und Einheiten sind je nach Kommune verschieden benannt. Deshalb ist eine genaue Definition von einer starken bzw. geringen Kopplung komplex und kann nur näherungsweise erfolgen. Für eine idealtypische Veranschaulichung sind daher in Abbildung 5 beispielhaft Varianten der Kopplung von Stellen der strategischen Ebene und der Beratung dargestellt.

starke
Kopplung

Bei einer starken Kopplung werden strategische und operative Aufgaben idealtypisch innerhalb einer Organisationseinheit (z.B. Amt oder Abteilung) erfüllt, wobei die Leitungen beispielsweise die kommunalen Integrationsbeauftragten sind. Je nach Organisationsstruktur einer Kommune lässt sich auch bei einer Ansiedlung innerhalb eines Dezernats oder Fachbereichs von einer stärkeren Kopplung sprechen. Sollten strategische und operative Aufgaben bspw. an verschiedenen Stellen innerhalb eines Dezernats bearbeitet werden, ist maßgeblich entscheidend, wie viele Organisationseinheiten, die keine Aufgaben aus dem Bereich Migration/Integration übernehmen, gemeinsam angesiedelt sind. Auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte sind hier die Kommunalen Integrationszentren (KI) in Nordrhein-Westfalen als Beispiel zu nennen. Das entsprechende Förderprogramm sieht grundsätzlich vor, dass das kommunale Integrationsmanagement bei den KI anzusiedeln ist. Die integrationspolitische Ausrichtung der Kommunen im Allgemeinen und die strategische Ausrichtung des Integrationsmanagements im Speziellen ist wesentliches Aufgabengebiet der KIs und der dort angesiedelten koordinierenden Stellen. Die Beratung von Neuzugewanderten wird entweder z.B. durch das KI übernommen oder an

Träger abgegeben, wobei die Koordinierung durch das KI oder in einzelnen Fällen anderen kommunalen Stellen obliegt.

Unabhängig davon, ob es bereits flächendeckende Strukturen wie die KIs in Nordrhein-Westfalen gibt, treffen neue Förderprogramme mit entsprechenden Aufgaben in den Kommunen auf bestehende Strukturen. Um Doppelstrukturen oder Konflikte in Bezug auf Zuständigkeiten zu vermeiden, müssen bei der Implementierung neuer operativer Aufgaben, wie die Beratung von Zugewanderten, etablierte Strukturen berücksichtigt und einbezogen werden. Wie auch schon in Bezug auf die Aufbauorganisation als Ganzes deutlich wurde, bieten integrierte Ansätze hier den Vorteil eines leichteren Austauschs durch kürzere Kommunikationswege und einer zentralen Zuständigkeit. In kleineren kreisangehörigen Kommunen sind die Aufgabenbereiche aufgrund der Größe und personellen Ressourcen häufig kaum voneinander zu trennen, sodass sie teilweise durch dieselben Personen erfüllt werden.

Praxisbeispiel 4: Fachgebiet „Kommunale Integration“ im Kreis Lippe

Im Zuge der Umsetzung des kommunalen Integrationsmanagements (KIM) hat man im Kreis Lippe das Fachgebiet „Kommunale Integration“ aufgebaut, in dem das bereits existierende Kommunale Integrationszentrum (KI) als Team angesiedelt wurde. Als weiteres Team wurde die neugeschaffene „Servicestelle Einwanderungsmanagement“ in das Fachgebiet integriert. Die Leitung des KI wurde mit der Umstrukturierung gleichzeitig Leiterin des Teams „Kommunales Integrationszentrum“ und des Fachgebiets. Darüber hinaus ist sie auch Integrationsbeauftragte des Kreises, die zuvor an anderer Stelle innerhalb der Verwaltung verortet war. Da das Aufgabengebiet Integration bereits im Fachgebiet verortet ist, dient diese Position jedoch lediglich der Darstellung nach außen mit der für die Leitung keine wesentlichen zusätzlichen Aufgaben einhergehen.

Das Kommunale Integrationszentrum (KI) ist strategisch tätig und hat die Akteure der Integrationsarbeit im Kreis als hauptsächliche Zielgruppe. Es „informiert, unterstützt, begleitet und vernetzt die in der Integrationsarbeit tätigen Einrichtungen und Menschen“ auf der Grundlage Teilhabe- und Integrationsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. Die operative Beratung von Zugewanderten und die im Förderprogramm vorgesehenen koordinierenden Stellen sind im Einwanderungsmanagement angesiedelt.

Die Servicestelle Einwanderungsmanagement moderiert Fallkonferenzen, Arbeitskreise und Steuerungsgremien und ist damit ein zentraler Ort, an dem relevante Informationen zusammenlaufen, die wiederum für die Anpassung der Angebotsstruktur auf der strategischen Ebene genutzt werden können. Das Anknüpfen an bestehende Strukturen des KI bei gleichzeitiger Schaffung eines weiteren Teams auf operativer Ebene und der Leitung des KI als Gesamtverantwortliche wird als vorteilhaft gesehen. Klare und kontinuierlich überarbeitete Aufgabenzuschneide verhindern das Entstehen von Doppelstrukturen und wirken Bedenken auf Ebene der Mitarbeitenden in Bezug auf den Verlust von Zuständigkeiten bei der Implementierung neuer Förderprogramme entgegen.

Die enge Anbindung an die Integrationsberatung bewertet eine für das Thema Integration verantwortliche Person wie folgt:

„Dadurch ist man natürlich sehr, sehr nah dran oder sehr eng auch einfach im Austausch mit den Themen und mit den Problemen und mit den Schwierigkeiten, mit denen die Migrantinnen und Migranten hier vor Ort tatsächlich tagtäglich auch zu tun haben. Das ist, glaube ich, bei der Beauftragtenrolle als Stabsstelle des Oberbürgermeisters, die vielleicht auch überhaupt keine beratende Rolle hat, sondern vielleicht eher der Ansprechpartner ist, häufig dann für Verbände oder für andere Organisationen, die sind dann schon relativ weit weg.“ (E 60)

geringe
Kopplung

Bei einer geringen Kopplung werden strategische Aufgaben und die Durchführung von Beratungen oder deren Koordination an verschiedenen Stellen der Kommunalverwaltung ohne direkte Verbindung erledigt. Beispielsweise ist eine Stabsstelle bei der Verwaltungsspitze (Integrationsbeauftragte) zuständig für die Erstellung von Integrationskonzepten, Monitoring und Ermittlung von Bedarfen, während die Koordination und Durchführung des Beratungsangebotes im Sozialamt angesiedelt ist, welches nicht dem Dezernat der Verwaltungsspitze angehört. Mit einer geringen Kopplung der Aufgaben geht ein großer Koordinierungs- und Vernetzungsaufwand einher, um Kommunikationswege zwischen den Organisationseinheiten aufrechtzuerhalten und entsprechende Defizite zu kompensieren. Auch wenn entsprechende Austausch- und Steuerungsgremien existieren, besteht die Gefahr, dass einzelne Stellen oder Ebenen unberücksichtigt bleiben. So wurde in einer Fallkommune berichtet, dass der strategischen Ebene ein Stück weit eine hausinterne Abstimmung fehle. Gleichzeitig existiert in dieser Kommune ein kleinerer Koordinationskreis, der sich aus den Bereichen Sprache, Ehrenamt, Sozialraum und Integrationsberatung zusammensetzt und sich quartalsweise bzw. nach Bedarf trifft, in den jedoch die für Gesamtstrategie der Kommune verantwortliche Person offenbar nicht eingebunden ist. Stattdessen bestehen in dieser Kommune bilaterale Verbindungen zwischen der allgemeinen strategischen Ebene und den direkt mit der operativen Ebene im Austausch stehenden Koordination. Ist die Durchführung von Beratungen an freie Träger abgegeben, können sich die Nachteile einer fehlenden institutionellen Verknüpfung zusätzlich dadurch verstärken, dass Kooperationsverträge nur sehr beschränkte Kompetenzen für die koordinierende Stelle der Kommune vorsehen. Das Steuerungspotenzial der kommunalen Koordination ist von der konkreten Ausgestaltung der Kooperationen abhängig. Es variiert in den untersuchten Kommunen von der Übermittlung statistischer Kennzahlen an die fördernden Institutionen über die Verteilung von neuen Beratungsfällen bis zur Fachaufsicht über die bei den Trägern beschäftigten Berater:innen.

Wenn eine Kommune im Integrationsmanagement lediglich konzeptionelle bzw. strategische Aufgaben übernimmt, kann dies bezogen auf den hier betrachteten Bereich der Beratung verschiedene Gründe haben. Im Fall der hessischen Kommunen sieht das Landesförderprogramm keine Fallberatung von Zugewanderten vor, weshalb die Arbeit der WIR-Vielfaltszentren im Wesentlichen strategische Aufgaben beinhaltet. Beratungen finden nicht ganzheitlich im Sinne eines Case Managements, sondern maximal in Form von Verweisberatungen oder bezogen auf eine sehr spezielle Zielgruppe statt. Unter den untersuchten Kommunen stellt der Kreis Groß-Gerau eine Ausnahme dar, weil hier ein Beratungsangebot geschaffen wurde, welches sich nicht auf das WIR-Förderprogramm des Landes Hessen bezieht. Aus Kreismitteln wurde eine niederschwellige Sozialberatung geschaffen, die sich an die gesamte Bevölkerung des Kreises richtet – unabhängig davon, ob ein Migrationshintergrund vorliegt oder nicht. Dieses Angebot ging aus der Asylsozialberatung bzw. ihrer Öffnung für andere Zielgruppen hervor und wird dezentral durch freie Träger oder die kreisangehörigen Kommunen selbst übernommen. Auch wenn das Angebot allen Bürger:innen zur Verfügung steht, hat eine deutliche Mehrheit der in Beratung befindlichen Personen einen Migrationshintergrund.

Obwohl in Bayern ein Landesprogramm zur Förderung der Flüchtlings- und Integrationsberatung auf kommunaler Ebene existiert, besteht trotzdem die Möglichkeit, dass eine Kommune weder die Beratungen durch eigene Mitarbeitende durchführt noch diese zentral koordiniert. In Bayern sind Träger auch ohne eine konzeptionelle Anbindung an die Kommune berechtigt, eigene Konzepte für die Durchführung der Flüchtlings- und Integrationsberatung beim Land einzureichen und entsprechende Mittel zu beantragen. Findet dies ohne die Kooperation mit der Kommune statt, gibt es nur sehr geringe Möglichkeiten für die Kommune sich an der Steuerung des Beratungsangebotes zu beteiligen.

2.2.2 Freiwillige Integrationsaufgaben

Wie in Kapitel 1 dargestellt, handelt es sich bei den Integrationsaufgaben im engeren Sinne in der Hauptsache um freiwillige Integrationsleistungen, denen Aufgaben auf *strategischer* und *operativer* Ebene zugeordnet werden können. Die Ebenen beziehen sich in diesem Zusammenhang lediglich auf die Art der Aufgaben. Zwar stehen operative und strategische Aufgaben häufig auch mit unterschiedlichen hierarchischen Ebenen und verschiedenen Positionen in Verbindung, jedoch ist dies nicht zwingend vorausgesetzt. So kann das Tätigkeitsprofil einer für den Bereich Integration verantwortlichen Stelle sowohl strategische als auch operative Aspekte umfassen.

Nachdem in Kapitel 2.2.1 näher auf die Verteilung verantwortlicher Stellen innerhalb der Kommunalverwaltung eingegangen wurde, soll in diesem Kapitel ein Überblick über die beschriebenen Aufgaben in den untersuchten Kommunen erfolgen. Die Beratung von Zugewanderten wird aufgrund ihrer zentralen Bedeutung in der vorliegenden Studie und der Tatsache, dass sie nicht nur durch kommunale Träger erfolgt, in Kapitel 2.3 gesondert betrachtet.

Für die strategische Ausrichtung der Kommunen ist die Entwicklung von Leitbildern und Integrationskonzepten sowie hierfür relevanter Strukturen ein wesentlicher Bestandteil der freiwilligen Aufgaben (vgl. Kap. 2.1.2). Hiermit in Verbindung stehen auch Strategien zum Abbau von Diskriminierung (vgl. Kap. 2.2.2.7). Im Zusammenhang mit der diversitätsbezogenen Öffnung der Kommunen sehen die verantwortlichen Personen in den Kommunen ihre Aufgabe darin, ein Bewusstsein für strukturelle und individuelle Diskriminierungen zu schaffen und Maßnahmen zur Stärkung und Vermittlung diversitätsbezogener Kompetenzen zu erarbeiten (vgl. Kap. 2.2.2.4). Auf operativer Ebene nehmen entsprechende Stellen in der Verwaltung eine Art Dienstleistungs- und Beratungsfunktion im Öffnungsprozess anderer Organisationseinheiten wahr. Eine Aufgabe, die als zentral für die Verknüpfung der strategischen und operativen Ebene gesehen wird, ist die Koordination bzw. Steuerung der kommunalen Integrationsleistungen und ihrer Akteure durch Netzwerke (vgl. Kap. 2.2.2.1). Durch die Einbeziehung der operativen Ebene, haben diese Gremien neben der allgemeinen Steuerungsfunktion auch das Ziel, Bedarfe zu identifizieren und diese auf die Systemebene zu transferieren (vgl. Kap. 2.3.6). Ebenfalls relevant für die Ermittlung von Bedarfen und die Anpassung der strategischen Ausrichtung sind Integrationsmonitorings oder andere Sozialberichterstattungen (vgl. Kap. 2.2.2.2). Auf operativer Ebene greifen Kommunen im Rahmen der freiwilligen Aufgaben identifizierte Bedarfe auf und schaffen entsprechende Maßnahmen und Angebote, wenn diese nicht durch Regelangebote abgedeckt werden (z.B. zielgruppenspezifische Sprachkurse).

2.2.2.1 Koordinierung und Steuerung durch Netzwerke

Netzwerke als
Regelungsformen
zwischen Staat
und Markt

Der Querschnittscharakter lokaler Integrationsarbeit erfordert das Zusammenwirken vieler unterschiedlicher Akteure. Daher soll dieses Unterkapitel die Koordinierung bzw. Steuerung durch Netzwerke in den Fallkommunen anhand einer Typisierung beleuchten. Anknüpfungspunkt bildet die Governance-Perspektive, innerhalb welcher die drei idealtypischen institutionellen Regelungsformen Staat, Markt und Netzwerke unterschieden

werden können (vgl. Benz/Dose 2010a)⁴⁰. In diesem Verständnis sind Netzwerke dadurch gekennzeichnet, dass „formal autonome Akteure in relativ dauerhaften, aber selten formal geregelten Interaktionsbeziehungen gemeinsame Ziele oder Werte verwirklichen“ (Benz/Dose 2010b: 262). Zentraler Mechanismus ist dabei die vertrauensvolle Kooperation, da „Leistung und Gegenleistung nicht exakt quantifizierbar sind, häufig zeitlich auseinanderfallen und keine hierarchischen Weisungsrechte bestehen“ (Wald/Jansen 2007: 98).

Der Netzwerkbegriff ist nicht eindeutig definiert bzw. wird je nach Kontext unterschiedlich verwendet. Im Folgenden sollen daher jene Interaktionsbeziehungen als Netzwerk gefasst werden, die Organisationsgrenzen überschreiten und über bilaterale Kooperationsbeziehungen hinausgehen. Zudem ist von Bedeutung, dass alle oder zumindest viele der Beteiligten in Kontakt zueinanderstehen und Beziehungen nicht nur vermittelt über einen zentralen Akteur bestehen (Reis 2020: 71). Mitglieder können sowohl individuelle als auch kollektive und korporative Akteure sein. Auch wenn die Einzelfallebene stellenweise den Ausgangspunkt für gemeinsames Handeln in Netzwerken darstellen kann, so steht doch die Weiterentwicklung der Systemebene im Vordergrund der betrachteten Kooperationen.

Netzwerke vermögen neben der Koordinierung bzw. Steuerung weitere, sich teils überschneidende, Funktionen zu erfüllen (z.B. Einbeziehung externer Akteure in Entscheidungsprozesse, Legitimierung des eigenen Handelns, Abbau von Vorbehalten etc.). Sie können sich ausschließlich auf die jeweilige Kommunalverwaltung (intrakommunal) sowie die Kooperation mehrerer Kommunalverwaltungen (interkommunal) erstrecken und die Zusammenarbeit von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken (intersektoral: öffentlichen Verwaltung, Unternehmen, Dritter Sektor und weitere Zivilgesellschaft) umfassen. Weiterhin können sich die organisationalen Hierarchieebenen (Stabsstellen, Führungskräfte, Sachbearbeitende und Beratende etc.), an die sich das Netzwerk richtet und die Häufigkeit des physischen/digitalen Austausches (wöchentlich, monatlich, quartalsweise, halbjährlich, jährlich etc.) unterscheiden.

In den Fallkommunen können vier netzwerkförmige Kooperationsformate des lokalen Integrationsmanagements identifiziert werden:⁴¹ (1) *Steuerungsgremien* zielen auf die übergeordnete strategische Steuerung der Integrationsarbeit ab. (2) *Arbeits- bzw. Projektgruppen* entwickeln im Auf-

Unterscheidungs-
kriterien

Vier
Netzwerktypen

40 Zur breiten Diskussion über den Governance-Begriff vgl. Benz/Dose (2010a).

41 Mangels einheitlicher Benennungen stellen die selbstgewählten Bezeichnungen der Netzwerke zwar erste Anhaltspunkte dar, ausschlaggebend für die Typenbildung waren für die Autoren hingegen v.a. die erkennbaren Charakteristika der Netzwerkformate.

trag eines oder mehrerer anderer Akteure z.B. Handlungskonzepte oder problemorientierte Lösungsansätze. (3) *Austauschplattformen* dienen vorwiegend dem regelmäßigen Austausch zu aktuellen Entwicklungen und Problemlagen. Sie können selbst eine Arbeitsebene enthalten oder Arbeitsaufträge an Arbeits- bzw. Projektgruppen ausgliedern. (4) *Lokale Konferenzen* haben das Ziel einen Austausch zwischen einer größeren Anzahl verschiedenster Akteure zu ermöglichen sowie spezifische Themen oder Herausforderungen in der breiteren (Fach-)Öffentlichkeit zu diskutieren.

Häufig
Mischformen
in der Praxis

Die Übergänge zwischen den einzelnen Netzwerktypen sind allerdings fließend. In der Praxis wird es sich häufig um Mischformen handeln, die verschiedene Elemente der Kooperationsformate in sich vereinen. Insbesondere die Abgrenzung zwischen Arbeits-/Projektgruppen und Austauschplattformen bzw. die entsprechende Zuordnung von Netzwerken bleibt ohne tiefere Kenntnisse der spezifischen Interaktionen vage. Auch liegt der Fokus nachfolgend auf Netzwerken, die aus Sicht der Autoren eine besondere Relevanz für das kommunale Integrationsmanagement besitzen und/oder von kommunalen Akteuren initiiert oder (mit) verantwortet werden. Das enorme Engagement freier Träger und weiterer zivilgesellschaftlicher Akteure in diesem Bereich soll damit nicht in Frage gestellt werden.

Steuerungs-
gremien

Steuerungsgremien zielen explizit auf die strategische Steuerung des kommunalen Verwaltungshandelns im Bereich Migration/Integration bzw. der lokalen Integrationsarbeit im Ganzen oder spezifischer Teilbereiche ab. Es können ausschließlich verwaltungsinterne als auch verwaltungsexterne Akteure im Gremium beteiligt sind. Im Vordergrund stehen dabei die Verständigung auf gemeinsame Ziele und die Abstimmung der verschiedenen Aktivitäten der kommunalen Ressorts bzw. externen Organisationen aufeinander. Da die Existenz von Steuerungsgremien für gewöhnlich entweder durch ein Integrations- oder Handlungskonzept formal abgesichert ist und/oder durch politischen Willen gestützt wird, sind die Teilnehmenden mindestens mittelbar zur Mitwirkung im Gremium verpflichtet. Hinzu kommt, dass es sich bei den beteiligten Akteuren i.d.R. um Führungskräfte handelt, was zusammengenommen dazu führt, dass die dort getroffenen Absprachen eine hohe Verbindlichkeit entfalten. Eine Bearbeitung operativer Fragestellungen ist für Steuerungsgremien eher untypisch, stattdessen können die Mitglieder Arbeitsaufträge in ihre jeweiligen Organisationseinheiten hineingeben oder Arbeits-/Projektgruppen beauftragen.

Intrakommunale
Steuerungs-
gremien

Ein wesentliches Unterscheidungskriterium von Steuerungsgremien stellt der Kreis der Teilnehmenden dar. Zunächst gibt es Konstellationen, die sich ausschließlich intrakommunal zusammensetzen. In einer kleineren Kommunen findet z.B. zweiwöchentlich ein Jour fixe „Zuwanderung“ unter Beteiligung von Hauptverwaltungsbeamten, der bzw. des Integrations-

beauftragten, der kommunalen Integrationsberatung, der ABH, des Sozialamts und weiterer teils wechselnder Akteure statt, in welchem u.a. auch Einzelfälle, z.B. hinsichtlich der Unterbringung zugewiesener Geflüchteter oder aufenthaltsrechtliche Fragestellungen, besprochen werden. Ein anderes Beispiel stellt die im Rahmen von KIM in einer nordrhein-westfälischen Kommune implementierte „Kerngruppe“ dar. Ergänzend zur im Förderprogramm vorgesehenen „Lenkungsgruppe“, die aus einem größeren Kreis von – auch verwaltungsexternen – Teilnehmenden besteht (s.u.), umfasst die Kerngruppe die KIM-Koordinator:innen sowie die Leitung des KI, des Sozialamts und der ABH. In dieser zweistufigen Struktur obliegt der Kerngruppe, die einmal im Monat tagt, somit die verwaltungsinterne Abstimmung und Vorbereitung größerer Konferenzen bzw. der Lenkungsgruppensitzungen⁴².

Die betreffende Lenkungsgruppe, die in Abgrenzung zu den beiden zuvor beschriebenen Gremien auch externe Akteure (u.a. BAMF, Agentur für Arbeit, Jobcenter, freie Träger, Vertreter:innen der Politik) beinhaltet, wurde aus einer bereits in der Kommune vorhandenen Arbeitsstruktur, ergänzt um weitere Organisationen, in KIM überführt und tagt ca. einmal im Quartal. Entsprechend der Handreichung des KIM stellt die Lenkungsgruppe das zentrale Gremium für die „strategische Steuerung des Kommunalen Integrationsmanagements“ dar (MKFFI 2020: 11). In sie werden in der Fallkommune Erkenntnisse aus Fallkonferenzen (vgl. Kap. 2.3.4) und Planungskonferenzen (s.u.) sowie von Arbeits-/Projektgruppen bzw. Austauschplattformen eingebracht, wodurch die Lenkungsgruppe der zentrale Akteur in der Netzwerkstruktur ist.

Eine ähnliche Schnittstellenfunktion, jedoch in deutlich anderer Gestalt, übernimmt die sog. Steuerungsgruppe in Rheine. Hierbei handelt es sich um ein vergleichsweise kleines Steuerungsgremium, da es sich lediglich aus zwei Personen, nämlich der für den Bereich Integration zuständigen Führungskraft der Stadt Rheine und der Führungskraft des Fachdienstes Migration und Integration des Caritasverbandes Rheine, zusammensetzt. Neben den KIM-Strukturen, die größtenteils der Kreis Steinfurt verantwortet, verfügt die Stadt Rheine über eine eigene, im kommunalen Integrationskonzept beschriebene, Kommunikations- und Steuerungsstruktur (vgl. Praxisbeispiel 6).

Darüber hinaus gibt es rein politische Steuerungsgremien ohne die Beteiligung von Fachämtern. In einer Kommune sind in einem solchen Gremium die integrationspolitischen Sprecher:innen der politischen Fraktionen,

Politische Steuerungsgremien

42 In der anderen beforschten KIM-Kommune in NRW ist neben der Lenkungsgruppe kein zusätzliches Gremium vorgesehen.

zwei Vertreter:innen des Ausländer-/Integrationsbeirates sowie zwei für die konzeptionell-strategische Integrationsarbeit zuständige Mitarbeitende der Kommune vertreten. Dieses Gremium tagt viermal im Jahr und soll zukünftig einmal im Jahr mit dem Ausländer-/Integrationsbeirat gemeinsam tagen, wozu auch die Migrantenselbstorganisationen (MSO) eingeladen werden sollen, um die verschiedenen Akteure besser miteinander zu vernetzen.

Steuerung durch
Gremien nicht in
allen Kommunen

Eine Steuerung im Bereich Integration ist jedoch bei weitem nicht in allen Kommunen durch spezifische Gremien institutionalisiert. Landesseitige Vorgaben hierzu gibt es bisher nur im Rahmen von KIM für die kreisfreien Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Gibt es vor Ort kein kommunales Steuerungsgremium, dass sich federführend mit dem Thema Migration/Integration auseinandersetzt, können thematisch verwandte Gremien, z.B. zur Sozial- oder Jugendhilfeplanung sowie Austauschplattformen, z.B. zum Thema „Frühe Hilfen“, oder sozialraumbezogene Arbeitsgruppen zur strategischen Quartiersentwicklung, als Anknüpfungspunkte für Integrationsbeauftragte und -koordinator:innen dienen. Dort spielt das Thema Integration aufgrund des je nach Sozialraums teils hohen Migrantenanteils häufig sowieso indirekt eine Rolle, wie Expert:innen aus dem kommunalen Integrationsmanagement berichten. Allgemeine Amtsleiter:innenrunden scheinen indes angesichts der Größe des Gremiums und des breiten fachlichen Hintergrunds der Teilnehmenden nicht unmittelbar als Steuerungs- bzw. Koordinierungsgremium des kommunalen Integrationsmanagements geeignet zu sein. Am ehesten können dort Anliegen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung eingebracht werden, da sie das Querschnittsthema „Personal“ betreffen.

Arbeits- bzw.
Projektgruppen

Arbeits- bzw. Projektgruppen erhalten ihre Arbeitsaufträge von anderen netzwerkförmigen Kooperationsformaten (Steuerungsgremien, Austauschplattformen, lokale Konferenzen) oder einzelnen organisationalen Entscheidungsträger:innen. Sie entwickeln z.B. Handlungskonzepte oder problemorientierte Lösungsansätze zu spezifischen Themen oder Fragestellungen. Während Arbeitsgruppen unbefristet bzw. kontinuierlich oder bis zum Abschluss ihres Auftrages bestehen, sind Projektgruppen zeitlich befristet⁴³. Der Kreis der Teilnehmenden ist meist überschaubar, um die Arbeitsfähigkeit sicherzustellen. Nicht selten sind die Mitglieder der gleichen oder einer ähnlichen Hierarchieebene zugehörig.

Interkulturelle
Öffnung

Ein Thema, für das in den untersuchten Städten und Landkreisen häufiger intrakommunale Arbeits-/Projektgruppen existieren, ist die interkulturelle Öffnung der Verwaltung. In manchen Fallkommunen wird das

43 Projekte zeichnen sich durch „einmaliges, klar umrissenes Vorhaben mit definiertem Anfang und Schluss“ (Bogumil/Kohrsmeier/Gerber 2010: 164) aus.

Thema auch breiter im Sinne des Diversity-Ansatzes gefasst. Federführend sind in Formaten der interkulturellen oder diversitätsbezogenen Öffnung entweder die Integrationsbeauftragten oder die Personalämter. Weitere Mitglieder können in einem engeren Kreis Vertreter:innen des Personals und Gleichstellungsbeauftragte sein. In einem größeren Format können u.a. auch die ABH und weitere Fachämter sowie Mitarbeitende mit Migrationshintergrund einbezogen werden. Solche Arbeits-/Projektgruppen werden einerseits als Teil einer strategischen Umgestaltung der Personalentwicklung implementiert oder dienen langfristig zur Erarbeitung von Konzepten und Hilfestellungen, wie z.B. in einer Kommune, in der eine Handreichung zur Feststellung von interkultureller Kompetenz im Bewerbungsprozess entwickelt wurde. Überörtliche Vernetzung findet in diesem Kontext in manchen Kommunen in auf das jeweilige Bundesland bezogenen Netzwerken statt (z.B. NIKO – „Netzwerk Interkulturelle Öffnung Kommunen in Bayern“ und „Erfolgsfaktor Interkulturelle Öffnung. NRW stärkt Vielfalt!“).

Andere Beispiele für Arbeits-/Projektgruppen, die für Akteure der Integrationsverwaltung besondere Relevanz besitzen, betreffen z.B. die Themen „Wohnen“, „Südosteuropa“ und „Asyl“ bzw. „Geflüchtete“⁴⁴ und richten sich mitunter auch an Verwaltungsexterne. In einer Kommune existiert zudem eine Arbeits-/Projektgruppe „Leichte Sprache“, die Konzepte zur besseren Erreichbarkeit, z.B. durch einfache Sprache in Veröffentlichungen, erarbeitet.

Austauschplattformen grenzen sich von Steuerungsgremien durch ihren insgesamt stärker informellen Charakter ab. Die Strukturen sind seltener schriftlich fixiert und ihre Zielsetzung ist weniger die (hierarchische) Steuerung als der regelmäßige Austausch zu aktuellen Themen und Problemlagen sowie ggf. die Erarbeitung von (Handlungs-)Konzepten und problemorientierten Lösungsansätzen. Sie verschaffen den Teilnehmenden einen Überblick über die relevanten Akteure sowie deren Projekte, Maßnahmen und Angebote und ermöglichen die Vernetzung. Austauschplattformen können selbst eine Arbeitsebene beinhalten, diese kann aber auch in Arbeits-/Projektgruppen ausgegliedert werden. Häufig bestehen nicht nur allgemein auf das Thema Migration/Integration, sondern auf spezifische Zielgruppen oder Handlungsfelder kommunaler Integrationsarbeit ausgerichtete Austauschplattformen. Sie können eine größere Anzahl an Akteuren als die Steuerungsgremien und Arbeits-/Projektgruppen umfassen und auch

Austausch-
plattformen

44 Da der Handlungsdruck im Bereich der Fluchtzuwanderung zum Zeitpunkt der Durchführung des Großteils der Experteninterviews geringer war, wurde teils davon berichtet, dass die entsprechenden Netzwerke derzeit nicht aktiv seien.

die Hierarchieebenen, auf den die Teilnehmenden verortet sind, variieren stärker.

Beispiel: Integrationsverantwortlichen-Netzwerk

Ein Beispiel für eine intrakommunale Austauschplattform ist das Integrationsverantwortlichen-Netzwerk in einer Fallkommune. Jede Organisationseinheit, die Berührung mit der Thematik hat, hat auf Anordnung der Verwaltungsspitze eine:n Integrationsverantwortliche:n bestimmt. Die Integrationsverantwortlichen, die von der Amtsleitungs- bis zur Sachbearbeitungsebene unterschiedlichen Hierarchieebenen angehören, sollen über einen umfassenden Überblick über die Zuständigkeiten und Aktivitäten der Kommunalverwaltung im Bereich Migration/Integration verfügen, sich regelmäßig mit dem für das Thema Integration zuständigen Amt und den anderen Integrationsverantwortlichen austauschen und u.a. auch als Multiplikator:innen thematisch relevanter Informationen innerhalb ihrer Ämter agieren. Über einen E-Mail-Verteiler wird ein Wissensmanagement betrieben und mindestens zweimal im Jahr findet ein Netzwerktreffen statt.

Durch den betreffenden Experten dieser Kommune wird das Netzwerk in zweierlei Hinsicht positiv bewertet. Zum einen sei es gut für den Austausch, um zu schauen was in den Ressorts gut/schlecht laufe bzw. was aktuelle Problemlagen seien, und zum anderen helfe das Netzwerk bei der Identifizierung von Fortbildungsbedarfen, die dann auch ein entsprechendes Gewicht hätten, da sie direkt aus den Fachämtern heraus formuliert würden. Demgegenüber wurde ein derartiges Netzwerk in einer anderen Kommune nach ein paar Jahren wieder aufgelöst, da die Zusammenarbeit nicht mehr als zielführend erachtet wurde. Ursächlich sei die teils geringe Durchsetzungskraft der Integrationsverantwortlichen:

„Also manchmal haben es die Amtsleitungen selbst gemacht. Aber oft hat man das dann halt irgendjemandem noch als Zusatzaufgabe gegeben, wo es eben nicht gelungen ist, dass diese Person tatsächlich die Durchsetzungsfähigkeit hat, das Thema ‚interkulturelle Öffnung‘ oder welches Thema auch immer, in ihrer Organisationseinheit tatsächlich zu bespielen.“ (E 81)

Die in den beiden Kommunen gemachten Erfahrungen zeigen auf, dass ein Integrationsverantwortlichen-Netzwerk nicht zwangsläufig sinnvoll ist. Stattdessen sollte die Implementierung und Zusammensetzung des Netzwerkes von seinem Zweck abhängen. Steht der Austausch untereinander im Vordergrund, scheinen unterschiedliche Hierarchieebenen der Teilnehmenden nicht hinderlich. Soll das Netzwerk jedoch der koordinierten Umsetzung von Konzepten dienen, bedarf es Führungskräften, die über genügend organisationale Macht verfügen.

Hohe Vielfalt

Die Mehrheit der auf kommunaler Ebene vorhandenen Austauschplattformen ist demgegenüber für Externe geöffnet bzw. wird von diesen ini-

tiert und ist damit intersektoral strukturiert. Neben kommunalen Akteuren obliegt die Federführung in solchen Kooperationsformaten häufig auch freien Trägern oder ehrenamtlichen Initiativen bzw. Vereinen. Wie erwähnt, können Austauschplattformen allgemein auf das Thema Migration/Integration oder auf spezifische Zielgruppen bzw. Handlungsfelder kommunaler Integrationsarbeit ausgerichtet sein. Soweit es sich um Erstere handelt, ist der Kreis der möglichen Beteiligten recht groß und kann über verschiedenste kommunale Fachämter und Fachdienste freier Träger hinaus das Jobcenter, die Agentur für Arbeit, das BAMF, Kammern, MSO, Ehrenamtliche, Vereine etc. umfassen. So kommen beispielsweise in einer Fallkommune derzeit über 60 Mitglieder für den zentralen „Arbeitskreis“ zusammen.

Praxisbeispiel 5: „Kompetenzteam Integration“ der Stadt Offenbach

Dem „Kompetenzteam Integration“ gehören Vertreter:innen von MSO und verantwortliche Vertreter:innen von Offenbacher Institutionen an. Dieses Netzwerk tritt regelmäßig zusammen, um einen direkten Austausch zwischen den Beteiligten zu ermöglichen und Impulse für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik anzuregen.

Im Hinblick auf zielgruppen- bzw. handlungsfeldspezifische Formate ist festzustellen, dass nahezu durchweg in den Fallkommunen Austauschplattformen zu den Bereichen „Sprache“ und „Arbeit“ vorhanden sind. Gewöhnlicherweise existiert örtlich oder regional ein Netzwerk der Sprachkursträger, in dem das BAMF federführend oder beteiligt ist und in das die ABH sowie das Jobcenter und die Agentur für Arbeit einbezogen werden können. In einer der beforschten Kommunen wurde erwähnt, dass es jeweils eigene Netzwerkstrukturen für die Integrationskurse und die berufsbezogene Deutschsprachförderung gibt, obwohl die Netzwerkteilnehmenden fast immer identisch seien. Dieses für die Teilnehmenden zeitlich aufwendigere Verfahren sei laut der Einschätzung einer befragten Person darin begründet, dass die Koordinierung der DeuFöV-Kurse, im Gegensatz zu den Integrationskursen, nicht den Regionalkoordinatoren, sondern den Außendienstmitarbeitenden des BAMF obliege (vgl. Bogumil et al. 2018) und „hier keinerlei Abstimmung stattfindet oder auch nicht gewünscht ist“ (E 45)⁴⁵.

Andere typische zielgruppen- bzw. handlungsfeldspezifische Formate beziehen sich z.B. auf die Themen Bildung, Wohnen, Gesundheit, (sozia-

Häufig Netzwerke zu den Themen Sprache und Arbeit

Planungs-konferenzen

45 Diese Aufgabenteilung innerhalb des BAMF liegt in der unterschiedlichen Ressortzuständigkeit für die beiden Integrationsinstrumente begründet. Die Integrationskurse werden durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und die berufsbezogenen Sprachkurse vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gefördert (Bogumil et al. 2018: 41).

le) Teilhabe, bürgerschaftliches Engagement und MSO. Neben diesen Austauschplattformen, die in ähnlicher Form in den meisten Kommunen vorzufinden sind, gibt es bestimmte Formate, die nur in einzelnen oder wenigen Kommunen vorhanden sind. Dies sind zunächst handlungsfeldspezifische Austauschplattformen, die in einer der KIM-Kommunen u.a. die Aufgabe haben, Planungskonferenzen durchzuführen. In diesen Planungskonferenzen sollen die beteiligten Akteure unter Zuhilfenahme gemeinsamer Fallrekonstruktionen und weiterer Daten „Leistungsprozesse konzipieren und überprüfen, Schnittstellen definieren und Übergänge zwischen einzelnen Leistungen festlegen“ (Reis 2020: 121). Hierbei geht es also nicht wie bei Fallkonferenzen (vgl. Kap. 2.3.4) um die Lösung von Einzelfällen, sondern darum, auf Basis mehrerer „Fälle“ Konsequenzen für das System bzw. die Sozialplanung abzuleiten (Reis 2020: 103).

Netzwerke für
Beratungskräfte

Anknüpfend an die Einzelfallebene wurden bzw. sollen in ein paar Kommunen Austauschplattformen etabliert werden, die als Querschnittsthema den Beratungskontext im Bereich Migration/Integration fokussieren. Mal kommen hier lediglich kommunale Beratungskräfte und Berater:innen der Wohlfahrtsverbände zusammen oder es werden auch Kolleg:innen der ABH, des Sozialamts, des Jobcenters, der Agentur für Arbeit und anderer Institutionen einbezogen. Die geführten Experteninterviews legen nahe, dass somit nicht nur gemeinsame Standards erarbeitet werden können, sondern dass insbesondere diese Kooperationen auf Ebene der Sachbearbeiter:innen und Berater:innen dabei helfen, Vorbehalte abzubauen und persönliche Kontakte zu schaffen, die im Rahmen der Einzelfallarbeit genutzt werden können.

Interkommunale
Kooperation

Schließlich gilt es einen Blick auf die Kooperationen zwischen den Akteuren verschiedener Gebietskörperschaften zu werfen. Sind ausschließlich Organisationseinheiten der jeweiligen Kommunen beteiligt, handelt es sich um interkommunale Kooperation. Treten weitere Akteure, in Form anderer Behörden, freier Träger, Kammern etc. hinzu, kann von intersektoraler Kooperation mehrerer Kommunen gesprochen werden. Entsprechende Netzwerke dienen z.B. benachbarten Kommunen ihre Kooperation zu intensivieren. Eine solche Plattform, die verschiedenste Akteure einer beforschten kreisfreien Stadt und eines angrenzenden Landkreises umfasst, setzt sich aus ca. 80–100 Mitgliedern zusammen.

Interkommunale Netzwerke werden häufig auch durch die Kreisverwaltungen bzw. Landratsämter initiiert, um einen Austausch auf Ebene des Landkreises herzustellen. Da insbesondere kleinere Gemeinden und Städte nicht immer über entsprechende Personalstellen für freiwillige Integrationsaufgaben oder gar Integrationsbeauftragte verfügen, laufen Netzwerkstrukturen in diesen Fällen in den kreisangehörigen Kommunalverwaltungen

über den Bereich „Soziales“, z.B. über Sozialamtsleiter:innen. Gleiches gilt auch sollte es kein landkreisweites Netzwerk zum Thema Migration/Integration geben. So wird in einem untersuchten Landkreis das interkommunale Netzwerk genutzt, das sich allgemein mit sozialarbeiterischen Fragestellungen auseinandersetzt. Hier ist das Thema Migration/Integration neben z.B. Wohnungslosigkeit, Kinderbetreuung usw. eines von vielen.

Lokale Konferenzen haben gemeinhin das Ziel einen Austausch zwischen einer größeren Anzahl verschiedenster Akteure zu ermöglichen sowie spezifische Themen oder Herausforderungen in der breiteren (Fach-)Öffentlichkeit, gegebenenfalls auch mit Politik, Ehrenamtlichen und interessierten Bürger:innen, zu diskutieren. Sie werden durch die Akteure des kommunalen Integrationsmanagements genutzt, um die eigene Arbeit sichtbar zu machen und ihr Gewicht zu verleihen. So können Sachstände berichtet und Erreichtes dargestellt werden. Derartige Konferenzen können als punktuelles Beteiligungsformat im Rahmen der Erarbeitung eines Integrationskonzeptes (vgl. Kap. 2.1.2) oder regelmäßig, z.B. jährlich, stattfinden. In einer der Fallkommunen wird letzteres Vorgehen genutzt, um einmal im Jahr ein bestimmtes Thema zu beleuchten. Dabei wird am Ende einer Konferenz stets das Thema der nächsten Konferenz gewählt. Zukünftig soll dort allerdings der Versuch unternommen werden, verschiedene diversitätsbezogene Konferenzen zu einer Vielfaltskonferenz weiterzuentwickeln.

Lokale
Konferenzen

Die geführten Interviews weisen auf wesentliche Herausforderungen der Koordinierung bzw. Steuerung durch Netzwerke hin. Dies betrifft zunächst die Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Netzwerkformate. Je nach Zielsetzung sollten die Netzwerke eine gewisse Anzahl von Mitgliedern nicht überschreiten. In einer Kommune wird z.B. für Arbeits- bzw. Projektgruppen eine Teilnehmendenzahl von max. zehn Personen anvisiert. Im Zuge dessen muss dann geklärt werden, welche Akteure einbezogen werden sollen. Dies gestaltet sich v.a. bei der Identifizierung von potenziellen zivilgesellschaftlichen Teilnehmenden problematisch. Insbesondere die Vielzahl, thematische Vielfalt und der unterschiedliche Organisationsgrad von MSO können dazu führen, dass der Einbezug in Netzwerkformate unterbleibt, da es kommunalen Akteuren an Kriterien fehlt, die eine Selektion ermöglichen. Ansprechpersonen können in solchen Fällen beispielsweise lokale MSO-Verbünde sein.

Herausforderungen der
Koordinationsgremien:
Arbeitsfähigkeit
und Steuerung

Die Arbeitsfähigkeit hängt zudem von den in Verbindung mit der Zielsetzung des jeweiligen Netzwerkes vertretenen Hierarchieebenen ab. Sobald organisationsübergreifend verbindliche Entscheidungen getroffen werden sollen, benötigen die Teilnehmenden eine gewisse organisationale Macht, die nur Führungskräfte besitzen. Hierbei muss es sich nicht zwangsläufig um Amtsleiter:innen oder Geschäftsführer:innen handeln, wie das

Beispiel einer Kommune zeigt, in der Arbeitsgruppen vorwiegend mit Personen der mittleren Führungsebene besetzt werden. Um den Grad der Verbindlichkeit zusätzlich zu erhöhen, können Netzwerke u.a. auch Geschäftsordnungen verabschieden, wodurch die Kooperation unabhängiger von Einzelpersonen gestaltet werden kann.

Praxisbeispiel 6: Kommunikations- und Steuerungsstruktur der Stadt Rheine

Die Kommunikations- und Steuerungsstruktur wird detailliert im Integrationskonzept der Stadt Rheine beschrieben (vgl. Stadt Rheine 2017), die Netzwerkstruktur kann dem Anhang entnommen werden. Grundlage bilden die Netzwerke in acht Handlungsfeldern, die v.a. der Umsetzung und Weiterentwicklung der Ziele und Maßnahmen des Integrationskonzeptes dienen. Das Netzwerkmanagement (Vorbereitung und Moderation der Netzwerktreffen sowie Kommunikation im Handlungsfeld und über das Handlungsfeld nach außen) der Handlungsfelder übernimmt jeweils ein Tandem, bestehend aus Verwaltungsmitarbeitenden und externen Expert:innen aus dem jeweiligen Bereich. Für die Netzwerkarbeit ist bei den städtischen Tandem-Partner:innen ein gewisser Stellenanteil vorgesehenen. Die Steuerungsgruppe (s.o.) trägt die Gesamtverantwortung und steht in direktem Austausch mit den Tandems der Handlungsfelder. Neben jährlichen Treffen zwischen der Steuerungsgruppe und den jeweiligen Tandems findet einmal im Jahr ein gemeinsames Treffen aller acht Tandems mit der Steuerungsgruppe statt. Durch die Steuerungsstruktur der Stadt Rheine werden verwaltungsexterne Akteure auf Augenhöhe in das Integrationsmanagement eingebunden. Hierdurch fließt nicht nur externes Know-how unmittelbar in die Integrationsarbeit der Kommunalverwaltung ein, auch kann eine vertrauensvolle interorganisationale Zusammenarbeit zwischen den Akteuren begünstigt und eine Praxisrelevanz der bearbeiteten Themen gesichert werden.

Netzwerk-
steuerung

Des Weiteren stellt die Verknüpfung der verschiedenen Netzwerke eine Herausforderung dar. Zum Teil handelt es sich um lose verbundene Strukturen, in denen Koordination indirekt zwischen den Netzwerken aufgrund sich überschneidender Akteurskonstellationen besteht. In bestimmten Fallkommunen liegen hingegen, zumindest für einen Teil der Netzwerke, eher zentralisierte Strukturen vor. Hier nehmen Steuerungsgremien und/oder bestimmte Austauschplattformen bzw. Arbeits-/Projektgruppen Schlüsselpositionen in der Koordination ein⁴⁶. Diesbezüglich zeigt der Umsetzungsprozess von KIM auf, dass der Koordinierungs- und Steuerungsanspruch der Kommunen, der vor Ort mit einem gewissen, wenn auch nur wahrgenommenen, Autonomieverlust bisher relativ gleichberechtigter Akteure einhergehen mag, auf Seiten der Netzwerkpartner:innen Vorbehalte erzeugen kann: „[...] weil es sind natürlich informelle Netzwerke, die über viele Jahre gewachsen sind und wir kommen jetzt mit diesem Programm irgendwie rein in diese informellen Netzwerke“ (E 94).

46 Vgl. beispielhaft die Netzwerkstrukturen der beiden KIM-Kommunen Bielefeld und Lippe sowie der Stadt Rheine und des Kreises Groß-Gerau im Anhang.

Letztlich sind die Anzahl und Vielfalt der Netzwerke als Herausforderung zu betrachten. Aus Sicht der Expert:innen gilt es zu verhindern, dass eine unüberschaubare Netzwerkstruktur entsteht. So wurde in einer nordrhein-westfälischen Kommune im Hinblick auf den Implementierungsprozess von KIM erwähnt, dass „auch ganz viele Arbeitskreise abgeschafft“ (E 17) wurden. Um Doppelstrukturen zu vermeiden, wurde zudem versucht an bestehende Kooperationsformate, wie z.B. die kommunale Gesundheitskonferenz, anzudocken. Auch andernorts unterblieb stellenweise die Gründung neuer Netzwerke:

„[...] weil ich gemerkt habe, dass ich innerhalb von vier Wochen an fünf verschiedenen Netzwerktreffen teilgenommen habe und alle Menschen doppelt und dreifach und vierfach gesehen habe. Und jeder Mensch saß da und hat gesagt: ‚Ach, und schon wieder:‘ Und: ‚ach, dann sehen wir uns doch.‘“ (E 31)

Praxisbeispiel 7: Schnittstellenpapiere der Stadt Augsburg

Um Transparenz hinsichtlich der Netzwerk-, Akteurs- und Angebotslandschaft zu schaffen, hat die Stadt Augsburg vier sog. Schnittstellenpapiere entwickelt, die Übersichten bzw. Listen zu jeweils einem Themenbereich beinhalten:

- „Schnittstellenpapier Netzwerke“: Zusammenschlüsse in Augsburg, die sich mit migrations-, integrations- und fluchtbezogenen Themen beschäftigen
- „Schnittstellenpapier Zuständigkeiten“: Institutionen, Regeleinrichtungen sowie Dienststellen in Augsburg, die per gesetzlichem Auftrag oder durch sonstige feste Zuständigkeiten wesentliche Schritte im Prozess der Integration verantworten sowie Schlüsselakteure und zentrale Anlaufstellen
- „Schnittstellenpapier Projekte und Anlaufstellen“: Zeitlich befristete Projekte, konkrete Einzelangebote und zusätzliche Anlaufstellen, die im weiteren Sinne für (Neu-)Zugewanderte relevant sein können
- „Schnittstellenpapier Vereine und Zusammenschlüsse“: Vereine und vereinsähnliche Zusammenschlüsse in Augsburg, die aktiv im Bereich Migration, Integration und Flucht tätig sind

Alle Schnittstellenpapiere können auf der Seite des Büros für gesellschaftliche Integration in aktueller Version heruntergeladen werden: www.augsburg.de/migration

2.2.2.2 Integrationsmonitoring

Mit dem Ziel Hinweise auf die Wirksamkeit ihrer Integrationspolitik zu erhalten, nutzen Kommunen Erkenntnisse aus dem Integrationsmonitoring. Unter Monitoring wird im Allgemeinen die systematische Erfassung sozialer Sachverhalte anhand von Indikatoren verstanden, die in der Regel aus kontinuierlich verfügbaren Datenquellen gewonnen werden (Filsinger 2018b: 706; Reis 2020: 57). Integrationsmonitorings stellen die in regelmäßigen Abständen erfolgende Protokollierung von Integrationsprozessen innerhalb der Kommune anhand entsprechender Indikatoren dar. Die ver-

wendeten Indikatoren sind nicht als direkte Messung von Integration zu verstehen, sondern lediglich Zustandsbeschreibungen integrationsrelevanter Aspekte, die in ihrer Gesamtheit dem besseren Verständnis von Integrationsprozessen beitragen und einer Rationalisierung der kommunalen Integrationspolitik dienen (vgl. hierzu Filsinger 2018b, 2019; Reis 2020). Außerdem soll ein Integrationsmonitoring ein Instrument zur Verbesserung der Teilhabechancen von Zugewanderten darstellen, in dem sie entsprechende Defizite und Ungleichgewichte in relevanten gesellschaftlichen Bereichen (z.B. Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnen) sichtbar machen (KGSt 2020: 8). Der Begriff der „Integration“ wird in der wissenschaftlichen Debatte aber auch unter den handelnden Akteuren in den Kommunen (Integrationsbeauftragte, Sozialarbeitende, Ehrenamtliche etc.) kontrovers diskutiert (für einen Überblick zu Ansätzen der Integrationstheorien vgl. Hoesch 2018).

Der Konzeption von Integrationsmonitorings liegt ein pragmatischer Ansatz zugrunde, der sich im Wesentlichen an Hartmut Essers Definition orientiert, wonach Integration, das Ausmaß der Inklusion von Menschen mit Migrationshintergrund auf einer *strukturellen, kulturellen, sozialen und identifikatorischen* Dimension darstellt (Esser 2006: 8). Integrationsmonitorings versuchen in der Regel Hinweise auf entsprechende Zustände zu liefern, indem Bevölkerungsanteile mit und ohne Migrationshintergrund auf verschiedenen Dimensionen gegenübergestellt werden.

Indikatorenset
der KGSt

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat unter Berücksichtigung der Umsetzbarkeit und des Erhebungsaufwands ein Indikatorenset für ein kommunales Integrationsmonitoring entwickelt, an dem sich viele Kommunen orientieren. Neben einem allgemeinen demografischen Teil deckt es die Handlungsfelder „Rechtsstatus und Aufenthalt“, „Bildung und Sprache“, „Arbeit und Wirtschaft“, „Soziale Sicherung“, „Wohnen“, „Gesundheit“, „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“ sowie „Abbau von Diskriminierung“ ab (KGSt 2020: 18f). Im Rahmen des Nationalen Aktionsplan Integration wurde das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) mit einer Studie⁴⁷ zur Weiterentwicklung indikatorengestützter Integrationsmonitorings auf der Grundlage des überarbeiteten Indikatorensets der KGSt beauftragt (Reimann/Hollbach-Grömig 2022b). Die reine Betrachtung von Indikatoren sagt jedoch nur selten etwas über die Ursachen bestimmter Zustände oder Zusammenhänge aus. Für tiefergehende Analysen in Bezug auf die Erklärung von Zuständen bzw. Ent-

47 In Bezug auf die Nutzbarkeit von Integrationsmonitorings als Steuerungsinstrument und die Operationalisierung von „Migrationshintergrund“ kommt das difu in der kürzlich veröffentlichten Studie zu Erkenntnissen, die sich weitgehend mit den im Rahmen der vorliegenden Studie durch die Fallkommunen geschilderten Herausforderungen decken.

wicklungen oder zur Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen ist die Durchführung von Evaluationen notwendig (KGSt: 15f). In den in dieser Studie durchgeführten Interviews zeigt sich, dass es in der Praxis jedoch keine so strikte Unterscheidung zwischen Monitorings und Evaluationen gibt, wenn man verantwortliche Stellen hinsichtlich der Intention für die Erstellung eines Integrationsmonitorings befragt.

In den meisten der untersuchten Kommunen werden eigene Integrationsmonitorings durchgeführt, die in ihrer grundsätzlichen methodischen Herangehensweise dem von der KGSt vorgeschlagenen Vorgehen ähneln oder sich an Monitorings auf Landesebene orientieren. Dennoch legen Kommunen eigene Schwerpunkte bzw. passen das zu erhebende Indikatorenset nach ihren Bedarfen und Steuerungsmöglichkeiten an. So legt eine Fallkommune aufgrund stärkerer innerstädtischer Problemlagen einen Fokus auf den Bereich sozialräumliche Segregation und Fluktuation. Andere Kommunen verzichten bspw. auf einzelne Handlungsfelder des KGSt-Vorschlags, weil sie dort keine eigenen Steuerungskompetenzen besitzen. Neben der Betrachtung aggregierter Daten aus der amtlichen Statistik legen Kommunen zusätzlich auch einen Fokus auf die statistische Bewertung von eigenen kommunalen Maßnahmen. Bietet eine Kommune eigene Sprachkurse an, werden beispielsweise die Vermittlungen in entsprechende Kurse betrachtet.

Kommunen sehen grundsätzlich auch einen Nutzen in den im Rahmen der Integrationsberatungen erhobenen Daten für die Beurteilung des allgemeinen Integrationsprozesses von Neuzugewanderten (Fortschritte, Bedarfe etc.). Teilweise werden quantitativ gewonnene Ergebnisse durch Gespräche mit Berater:innen qualitativ nacherfasst, wobei dieses evaluative Vorgehen über ein allgemeines Monitoring hinaus geht. Andere Integrationsmonitorings beziehen, zusätzlich zur Berücksichtigung bereits bestehender Daten, eigene Erhebungen in Form von Bevölkerungsumfragen ein. Diese sollen einen besseren Überblick über Bedarfe in Bezug auf Menschen mit Migrationshintergrund liefern, aber auch allgemeine integrationsrelevante Einstellungen der gesamten Bevölkerung erfassen. Hinsichtlich der Erstellung und inhaltlichen Ausrichtung sowie der damit zusammenhängenden Zweckmäßigkeit von Integrationsmonitorings sehen die untersuchten Kommunen Herausforderungen, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

Die Erstellung von Integrationsmonitorings wird – vor allem wenn daraus eine entsprechende Publikation hervorgehen soll – als arbeitsintensiv angesehen, wofür häufig nicht die entsprechenden personellen Ressourcen vorhanden sind. Auch die Datenverfügbarkeit wird teilweise als problematisch eingeschätzt, wenn Kommunen beispielsweise aufgrund ihrer Größe nicht auf Mikrozensus-Daten zugreifen können und auf die Daten der nicht

selten bereits ausgelasteten kommunalen Statistikstelle angewiesen sind. Gleichzeitig wurde in einem Landkreis berichtet, dass beispielsweise theoretisch zur Verfügung stehende Daten aus den Fachverfahren des Jobcenters kaum durch die kreisangehörigen Kommunen angefragt werden und somit eventuell zu identifizierende Entwicklungen nicht für die kommunale Steuerung nutzbar gemacht werden können.

Nutzbarkeit
kommunaler
Integrations-
daten

Viele Kommunen sehen für sich nicht die Möglichkeit, wie Erkenntnisse aus Integrationsmonitorings für ihr eigenes Handeln nutzbar gemacht werden können. Aus den erhobenen Indikatoren seien keine Impulse für die kommunale Steuerung von Maßnahmen abzuleiten. Die KGSt macht in ihrem Vorschlag für das Indikatorenset deutlich, dass solche direkten Implikationen aus der reinen Betrachtung der Zahlen nicht möglich sind. Jedoch sehen die untersuchten Kommunen hier einen Bedarf, was sich auch in einer ersten Publikation des difu zur Evaluation von kommunalen Integrationsmonitorings zu bestätigen scheint (vgl. Reimann/Hollbach-Grömig 2022a). Außerdem wurde in den Interviews thematisiert, dass das KGSt-Indikatorenset zu überfrachtet und als teilweise redundant zur allgemeinen Sozialberichterstattung angesehen wird. Unabhängig vom KGSt-Vorschlag entscheiden sich Kommunen aufgrund des Aufwands und der fehlende Perspektive in Bezug auf die Nutzbarkeit dazu auf die Erstellung eines Integrationsmonitoring zu verzichten und integrationsrelevante Daten lediglich aus der allgemeinen Sozialberichterstattung zu generieren oder die Ergebnisse des Monitorings nicht zu veröffentlichen.

Operationalisie-
rung von Migra-
tionshintergrund
teilweise proble-
matisch

Ein weiteres Problem der gängigen Methodik von Integrationsmonitorings ist die Kategorisierung bzw. Operationalisierung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Das statistische Bundesamt hat im Zuge der Erhebung des Mikrozensus 2005 die Kategorie „Migrationshintergrund“ erstmalig eingeführt. Dieser liegt vor, wenn eine Person „selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde“ (DESTATIS 2022). Die Verfügbarkeit von Informationen, die für eine solche Operationalisierung notwendig sind, unterscheidet sich jedoch zwischen den Institutionen, weshalb den Berichterstattungen bezüglich verschiedener Handlungsfelder oder Personenkreise unterschiedliche Definitionen zugrunde liegen. Dies stellt insofern ein Problem dar, weil entsprechende Anteilswerte dadurch nur bedingt miteinander vergleichbar sind. Beispielsweise liegen dem Meldebereich lediglich bei Personen unter 18 Jahren Informationen zu den Migrationserfahrungen der Eltern vor, weshalb die Operationalisierung von Migrationshintergrund im Wesentlichen über die Staatsangehörigkeiten und Angaben zur Einbürgerung erfolgt. Um einer Vereinheitlichung kleinräumiger Betrachtungen durch die Kommunen

beizutragen, wurde im KOSIS-Verbund durch MigraPro⁴⁸ eine Ableitung des Migrationshintergrundes auf Basis der Meldedaten entwickelt. Sie kombiniert die Merkmale „Zweite Staatsangehörigkeit, Zuzugsherkunft, Art der deutschen Staatsangehörigkeit und Lage des Geburtstortes“ (KOSIS 2022) und wird von vielen Kommunen in Planungsprozessen und der Berichterstattung in Monitorings verwendet. Neben uneinheitlichen Definitionen und Problemen der Vergleichbarkeit wird die pauschale Kategorisierung in Menschen mit und ohne Migrationshintergrund als problematisch angesehen. Personen mit Migrationshintergrund stellen eine große und heterogene Gruppe dar, deren undifferenzierte Betrachtung nur wenig zielführend sei. In Großstädten macht der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund die Hälfte der Bevölkerung aus, sodass eine Betrachtung dieser Kategorie kaum aussagekräftig ist. Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen liegt der Anteil sogar noch wesentlich höher.

„Trotzdem wird diese Kategorie vor allem immer dann hervorgeholt, wenn es irgendwo knallt. Dann heißt es: ‚Ach, macht doch mal was für die Migranten oder für die Migrantenjugendlichen‘ und wir immer große Probleme haben zu sagen: ‚Also, wenn bei diesem Knall keine Migrantenjugendlichen dabei wären, wäre es ein Wunder, denn sie machen 70 Prozent der Bevölkerung aus in diesem Alterssegment‘. Es macht überhaupt keinen Sinn, etwas für Migrantenjugendliche anzubieten.“ (E 30)

Praxisbeispiel 8: Ermittlung der Relevanz von Migrationshintergrund in der Stadt Erlangen

Um ein differenziertes Bild zu erhalten, hat die Stadt Erlangen bspw. ein Maß entwickelt, welches versucht auf Personenebene die soziale Relevanz des Migrationshintergrundes zu ermitteln. Basierend auf Melderegisterdaten und Annahmen über den Einfluss bestimmter Merkmale auf die Relevanz des Migrationshintergrundes, wird ein Relevanzwert ermittelt.

Die Annahmen beziehen sich auf folgende Dimensionen:

- Zeit in Deutschland bzw. in Erlangen
- Staatsangehörigkeiten der Person bzw. Haushaltsmitglieder
- Herkunftsland
- Wohnsituation (Flüchtlingsunterkunft, Altenwohnheim, benachteiligtes/segregiertes Quartier)

Der berechnete Relevanz-Score kann in aggregierter Form für die verschiedenen Gruppen der MigraPro-Kategorisierung (*Nicht-Deutsche, Eingebürgerte, Aussiedler*innen, Optionspflichtige und Familienangehörige*) dargestellt werden. Die differenzierte Betrachtung soll dazu beitragen, kommunale Handlungsbedarfe in Bezug auf Teilhabechancen und Integrationsangebote für Gruppen mit einem hohen Relevanzwert festzustellen (vgl. Stadt Erlangen 2022).

48 Für eine Erläuterung der Ableitung des Migrationshintergrundes vgl. <https://www.staedtesstatistik.de/arbeitsgemeinschaften/hhstat/migrapro>

In den untersuchten Kommunen ist man bezüglich der Aussagekraft von Integrationsmonitorings häufiger der Ansicht, dass man sich stärker auf Daten zu Neuzugewanderten konzentrieren sollte, um daraus ableitend mit entsprechenden Maßnahmen nachsteuern zu können. Menschen, die möglicherweise schon seit Jahrzehnten in Deutschland bzw. der Kommune leben, zusammen mit Neuzugewanderten in eine Kategorie zusammenzufassen sei wenig zielführend, da diese Gruppen unterschiedliche Herausforderungen und Bedarfe haben.

2.2.2.3 Ehrenamtskoordination

Obwohl durch entsprechende Landesförderprogramme die Kommunen bzw. Träger der freien Wohlfahrtspflege mittlerweile zentrale Aufgaben der Begleitung und Beratung von Zugewanderten übernehmen, nehmen Ehrenamtliche noch immer eine wichtige Rolle bei der Integrationsarbeit in der Kommune ein. Die Landschaft der Akteure im zivilgesellschaftlichen Engagement ist jedoch sehr heterogen, weshalb eine Koordination der Ehrenamtlichen durch die Kommune oder eine andere zentrale Stelle als notwendig erachtet wird. Um das allgemeine zivilgesellschaftliche Engagement in der Kommune zu koordinieren, gibt es häufig Ehrenamtskoordinator:innen oder Ehrenamtsbeauftragte, die Ansprechpersonen für die verschiedenen Akteure und in entsprechende Netzwerke und Gremien eingebunden sind. In der kommunalen Praxis zeigt sich jedoch häufig, dass das ehrenamtliche Engagement im Bereich Migration und Integration hiervon ausgeklammert ist bzw. zusätzlich durch für den Bereich Integration zuständige Stellen koordiniert wird. Diese Koordination kann zentral an einer Stelle oder aufgeteilt nach z.B. räumlichen oder inhaltlichen Kriterien erfolgen. Die bayerische Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (BIR) umfasst bspw. eine hauptamtliche Stelle für Integrationslots:innen, die mit maximal 60.000 Euro pro Jahr gefördert wird. Neben der Netzwerkarbeit sind sie für die Information sowie Unterstützung durch Schulungen, Fortbildungen und Maßnahmen zur Gewinnung neuer Ehrenamtlicher zuständig.

In Nordrhein-Westfalen sind die Kommunalen Integrationszentren (KI) eine zentrale Stelle, die im Rahmen des Programms KOMM-AN NRW die Aufgabe hat, ehrenamtliches Engagement für neuzugewanderte und geflüchtete Menschen zu unterstützen. In einigen hessischen Kommunen gibt es sogenannte „Freiwilligenzentren“, in denen eine zentrale Koordination der Freiwilligenarbeit stattfindet. Zum Beispiel wird hier auch die Arbeit der ehrenamtlichen „Integrationslotsen“ koordiniert. Die Förderrichtlinie zum Hessischen Landesprogramm „WIR – Vielfalt und Teilhabe“ sieht

auch die Förderung und Unterstützung sogenannter ehrenamtlicher Integrationslotsinnen und -lotsen vor, was unter anderem eine Aufwandsentschädigung für das Engagement vorsieht. Die Koordinierung dieser Ehrenamtlichen wird zum einen durch eine Kooperation der Landesgemeinschaft der Freiwilligenagenturen in Hessen (LAGFA Hessen e. V.) und dem Land Hessen im Rahmen des Kompetenzzentrums Vielfalt strukturell unterstützt. Zum anderen werden kleine hessische Kommunen mit einer Koordinierungspauschale finanziell unterstützt.

In Landkreisen ist die Ausgestaltung der Ehrenamtskoordination von der Struktur des Landkreises und der Größe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden abhängig. In eher ländlichen Räumen kann die Koordinierung von ehrenamtlichem Engagement unter Umständen nur zentral im Landratsamt erfolgen, weil vor Ort in den kreisangehörigen Kommunen nicht die entsprechenden Strukturen vorhanden sind. In Landkreisen mit größeren kreisangehörigen Städten gibt es häufig neben einer allgemeinen zentralen Ansprechperson für das gesamte Ehrenamt im Landkreis, in den einzelnen angehörigen Kommunen eigene zuständige Stellen. Oft sind die kreisangehörigen Kommunen besser in die entsprechenden Strukturen des ehrenamtlichen Engagements eingebunden als der Landkreis, sodass aus Sicht der Befragten diese Aufgabe auch vor Ort erfüllt werden sollte. In der kreisangehörigen Stadt Rheine wird die ehrenamtliche Arbeit auch vor Ort koordiniert, jedoch findet hier zusätzlich eine weitere Differenzierung nach Handlungsfeldern statt. Die Kommunikations- und Steuerungsstruktur für das Integrationsmanagement der Stadt Rheine beinhaltet Tandems (Verwaltungsmitarbeitende und Externe) für bestimmte Handlungsfelder, die für die Netzwerksteuerung und in diesem Zusammenhang auch für die Koordination der Ehrenamtlichen zuständig sind (vgl. Praxisbeispiel 6). In Baden-Württemberg sieht die „Verwaltungsvorschrift Integrationsmanagement“ vor, dass die Koordinierung dezentral durch die beratenden Integrationsmanager:innen erfolgen kann.

Dass Förderrichtlinien und kommunale integrationspolitische Strategien die ehrenamtliche Arbeit aufgreifen, zeigt die Relevanz des Engagements vor Ort und dass dieses von politischer Seite in gewisser Weise einkalkuliert ist. In den Interviews wurde zum Teil der Eindruck geschildert, dass von politischer Seite zu stark auf das Ehrenamt gesetzt wird, sodass bei Ehrenamtlichen durch das Ausmaß der Arbeit gewisse Ermüdungserscheinungen festzustellen seien. Menschen, die sich bspw. ehrenamtlich in der Flüchtlingshilfe engagieren, sind häufig gleichzeitig in anderen gesellschaftlichen Bereichen aktiv.

2.2.2.4 Interkulturelle Öffnung

Gesellschaftliche Pluralisierungsprozesse und die Erkenntnis, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Einwanderungsland ist, haben vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten dazu geführt, dass interkulturelle Öffnungsprozesse in den Kommunen als ein wichtiger Bestandteil einer modernen und kundenorientierten Verwaltung gesehen werden (Schröer 2018: 233ff). Interkulturelle Öffnung soll den „gleichberechtigten Zugang aller Einwohner, unabhängig von ihrer ethnischen oder kulturellen Zugehörigkeit, zu den Dienstleistungen der Kommune“ sicherstellen bzw. Ausschlussmechanismen entgegenwirken (Pavkovic/Özbabacan 2018: 820). In diesem Zusammenhang wird z.B. das Personal in der kommunalen Verwaltung in Bezug auf interkulturelle Kompetenzen weitergebildet. Die verantwortlichen Personen in den untersuchten Kommunen sehen es in diesem Zusammenhang als notwendig an, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass Pluralisierung als kontinuierlicher Prozess zu verstehen ist und Integration bzw. der Umgang mit Vielfalt ein Querschnittsthema darstellt und nicht allein ins Aufgabenfeld der klassischen Integrationsbereiche fällt.

Der Bezugspunkt der Kultur im Rahmen von Kompetenzvermittlung und Öffnungsprozessen wird jedoch in der Wissenschaft und Praxis nicht unkritisch gesehen, was sich auch in der strategischen Ausrichtung der hier untersuchten Kommunen widerspiegelt⁴⁹. Eine Beschränkung auf diesen Bereich sei nicht mehr zeitgemäß und führe durch die Kulturalisierung erst dazu, dass Differenzen zwischen verschiedenen Gruppen erzeugt werden. Aus diesem Grund versuchen einige Kommunen diese Engführung zu vermeiden und verfolgen einen intersektionalen Ansatz, indem beispielsweise allgemeine diversitätssensible Schulungen durchgeführt werden. Auch wenn die Verbreitung solcher Diversity-Ansätze in den Kommunen immer stärker an Bedeutung gewinnt, sollen im Folgenden Aspekte der interkulturellen Öffnung im Fokus stehen, da diese im klassischen Sinne für das Thema Migration und Integration relevant sind und auch entsprechend in den Förderprogrammen der Länder aufgegriffen werden.

Die Zuständigkeiten liegen in den Kommunen hauptsächlich im Personalbereich und in den jeweils für das Thema Integration zuständigen Verwaltungseinheiten, wie Kommunale Integrationszentren, WIR-Vielfaltszentren, Integrationsbüros, Integrationsbeauftragte etc. Auf strategischer Ebene werden häufig Arbeitskreise oder Netzwerke mit allen relevanten Verwaltungseinheiten eingerichtet, in denen z.B. Leitlinien abgestimmt und Vorschläge für konkrete Maßnahmen erarbeitet werden. Solche Maßnahmen

49 Für eine Übersicht um die Diskussion um den Kulturbegriff vgl. Schröer (2018).

sind bspw. Richtlinien über Schulungen und Fortbildungen zur Vermittlung vielfaltsbezogener Kompetenzen der Mitarbeitenden, in deren Organisation und Durchführung die für Integration zuständigen Stellen involviert sind. In nahezu allen untersuchten Fallkommunen ist diesbezüglich zumindest ein freiwilliges Angebot vorzufinden. Die Kommunen unterscheiden sich jedoch in Bezug auf den Personenkreis, an den sich diese Schulungsmaßnahmen richten und der Verpflichtung zur Teilnahme. Teilweise ist die Teilnahme für neueingestellte Mitarbeitende und Auszubildende verpflichtend, teilweise sind verpflichtende Maßnahmen nur für Führungskräfte bzw. angehende Führungskräfte vorgesehen.

In einer untersuchten Kommune wurde berichtet, dass man davon abgerückt sei, Maßnahmen wie interkulturelle Trainings als verpflichtende Kernqualifikationen zu betrachten. Zum einen werde man aus den bereits genannten Gründen der gesellschaftlichen Realität nicht gerecht, wenn man in Bezug auf den Umgang mit Vielfalt den Fokus auf kulturelle Aspekte legt. Zum anderen werden Pflichtangebote in ihrem Lernerfolg als wenig nachhaltig angesehen und freiwillige Angebote würden nicht die Personen erreichen, bei denen ein Bedarf bestünde. Aus diesem Grund werden entsprechende Aspekte jetzt im Zusammenhang mit anderen Schulungen (z.B. Umgang mit Konfliktsprachen) vermittelt.

Verantwortliche Stellen im kommunalen Integrationsmanagement sind bei der Umsetzung von Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung anderer Verwaltungseinheiten und ihrer Angebote beratend tätig. Dies beinhaltet zum Beispiel die Berücksichtigung vielfaltsbezogener Aspekte bei der Anwerbung und Einstellung von neuem Personal. Dabei geht es auch um Personalgewinnungsstrategien, die das Ziel haben die Vielfalt der Gesellschaft auch in der Personalstruktur von Verwaltungen besser zu repräsentieren. Ein weiterer Bereich, in dem eine Unterstützung anderer Verwaltungseinheiten stattfindet, ist der Umgang mit Mehrsprachigkeit bei der Erstellung diversitätssensibler Dokumente und Websites. Hierbei hat bspw. das kommunale Integrationsmanagement in der Regel einen guten Überblick darüber, welche Sprachen relevant sind. Das Thema mehrsprachiger Angebote oder der Einsatz fremdsprachiger Mitarbeitender wird mittlerweile in vielen Kommunen als wichtig angesehen, um die Erreichbarkeit der Menschen zu erhöhen und Abläufe effizienter zu gestalten. Zwischen den verschiedenen Institutionen lassen sich jedoch diesbezüglich teilweise unterschiedliche Ansichten feststellen. Der Erwerb der deutschen Sprache ist zentral für die Integration neu Zugewandeter, jedoch wird von den meisten interviewten Personen, die für die strategische Ausrichtung der Kommune zuständig sind, ein Beharren auf der deutschen Sprache als nicht praktikabel angesehen.

„Der Leitsatz ‚wir behandeln alle gleich und die Amtssprache ist Deutsch‘ ist nicht zielführend und verstärkt bzw. vergrößert Ungleichheiten. Um diese abzubauen müssen unterschiedliche Zielgruppen unterschiedlich behandelt werden. Und das ist dann eben nicht diskriminierend gemeint, sondern [wir müssen] die Services liefern, damit Verwaltungshandeln transparent und verständlich wird und die Handlungsfähigkeit der Bürger:innen an der Stelle mit der Verwaltung auch gestärkt wird.“ (E 27)

Die Probleme mangelnder Sprachkompetenzen und fehlender mehrsprachiger Informationen bzw. Angebote wurden in Verbindung mit den Einschränkungen durch die Coronapandemie besonders deutlich, was aus Sicht der Kommunen teilweise zu einem Rückschritt bei der interkulturellen Öffnung geführt hat. Informationen waren häufig nicht in anderen Sprachen zugänglich und der persönliche Kontakt vor Ort war zeitweise aufgrund des beschränkten Zugangs zu den Verwaltungen ausgeschlossen und nur telefonisch oder schriftlich möglich. Dies stellt für die Zielgruppe mit häufig nur geringen Deutschkenntnissen eine besonders große Hürde für die Kontaktaufnahme dar. Gleichzeitig wurde berichtet, dass teilweise Sachbearbeitende aufgrund von Sprachbarrieren oder eigenen Sprachdefiziten (z.B. keine ausreichenden Englischkenntnisse) den Kontakt zu Bürger:innen gemieden haben.

Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass in fast allen Kommunen Maßnahmen der interkulturellen Öffnung ergriffen werden, wobei das Thema in kreisangehörigen Städten und Gemeinden in ländlich geprägten Landkreisen eine noch geringere Bedeutung hat als in größeren Kommunen. Hier fehlt es zum einen häufig an Strukturen und der entsprechenden Erfahrung, weil Migration und Integration dort noch verhältnismäßig neue Themen sind. Zum anderen ist daran anknüpfend eine andere Haltung vorzufinden, sodass es am politischen Willen zur Umsetzung von Maßnahmen fehlt.

2.2.2.5 Sprachmittlerpool

Bei der Arbeit mit neu zugewanderten Menschen ist der Umgang mit unzureichenden Deutschkenntnissen eine alltägliche Herausforderung. In den Integrationsberatungsangeboten und vor allem im Kontakt mit Leistungsbehörden oder bei der Klärung ausländerrechtlicher Angelegenheiten ist es erforderlich, eine ausreichende Verständigung sicherzustellen. Von Seiten der Klient:innen bzw. Bürger:innen werden deshalb zu entsprechenden Terminen häufig Personen aus ihrem privaten Umfeld hinzugezogen, die über bessere Deutschkenntnisse verfügen und die Übersetzung übernehmen. Bei einem solchen Einsatz von „Privatpersonen“ kann jedoch nicht immer die

Qualität der Übersetzungen sichergestellt werden, weshalb in einigen Kommunen sogenannte Sprachmittler- oder Kulturdolmetscherpools eingerichtet wurden. In der Regel handelt es sich um einen Pool aus Ehrenamtlichen, die häufig selbst einen Migrationshintergrund haben und für ihren Einsatz eine pauschale Aufwandsentschädigung erhalten.

Die Finanzierung solcher Maßnahmen erfolgt teilweise über Fördermittel der Länder. In Nordrhein-Westfalen wird durch die Richtlinie zur Förderung der Kommunalen Integrationszentren der Aufbau, Einsatz und die fachliche Begleitung von Übersetzungs- bzw. Dolmetscherpools bis maximal 50.000 Euro pro Jahr und KI gefördert. Die hessische Richtlinie sieht ebenfalls eine Förderung für die Qualifizierung von Laiendolmetschenden (12,50 € pro Unterrichtseinheit) und die Entschädigung des Aufwands für die Einsätze der Ehrenamtlichen (20 € pro Einsatz) vor. Die Voraussetzung ist, dass der Laiendolmetscherpool mindestens fünf Dolmetschende unterhält und fünf verschiedene Sprachen abdeckt. Allerdings sind hier neben kommunalen Stellen auch Träger der freien Wohlfahrtspflege zur Beantragung der Mittel und Umsetzung der Maßnahme berechtigt.

Wenn nicht auf Landesförderungen für den Aufbau eines Sprachmittlerpools zurückgegriffen werden kann, finanzieren Kommunen dies aus eigenen Mitteln. Die Koordinierung der Sprachmittler:innen erfolgt dann z.B. durch eine verantwortliche Stelle aus dem kommunalen Integrationsmanagement. Teilweise werden die Aufgaben der Koordinierung an Träger der freien Wohlfahrt vergeben und die Kommune stellt einen Teil oder die gesamten Mittel zur Verfügung. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei den Sprachmittler:innen hauptsächlich um Ehrenamtliche, die selbst einen Migrationshintergrund haben und durch allgemeine Schulungen hinsichtlich der Übersetzung verwaltungsrelevanter Aspekte qualifiziert werden. In einer beforschten Kommune wurde berichtet, dass zusätzlich mit einer Hochschule kooperiert wird, an der Dolmetscher:innen ausgebildet werden und die ihren Pool der Kommune zur Verfügung stellt.

Im Zusammenhang mit medizinischen Angelegenheiten ergeben sich besondere Anforderungen an die Übersetzungen der Inhalte und es werden häufig sensible Themen besprochen. Aus diesem Grund werden Sprachmittler:innen in einigen Kommunen speziell für diesen Bereich geschult oder es gibt einen spezialisierten Sprachmittlerpool für medizinische Angelegenheiten. Darüber hinaus halten einige Kommunen auch spezielle Angebote im Bereich Bildung (z.B. bei Einschulung) vor.

Kooperierende Institutionen können den Einsatz der Sprachmittler:innen zum Beispiel über einen Antrag und entsprechende Formulare anfragen. Im Allgemeinen berichten die befragten Kommunen, dass die Dienstleistungen der Sprachmittlerpools regelmäßig nachgefragt werden. In einer

untersuchten Kommune wurden für das Jahr 2021 ca. 1300 Anfragen erfasst. Obwohl der dortige Sprachmittlerpool ca. 100 Ehrenamtliche umfasst und etwa 30 Sprachen abdeckt, ist man in Bezug auf einige Sprachen an Grenzen gestoßen. Für die Vergütung von Ehrenamtlichen durch pauschale Aufwandsentschädigungen gibt es jährliche Höchstgrenzen. Um die Nachfrage trotzdem bedienen zu können, ist die Kommune dazu übergegangen, Personen auf Basis geringfügiger Beschäftigung anzustellen und dies zunächst aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

Der Einsatz von Sprachmittler:innen wird jedoch auch von einzelnen Akteuren kritisch gesehen. Zum einen ist man der Ansicht, dass es die Aufgabe der betreffenden Personen sei für eine Übersetzung zu sorgen (z.B. durch Angehörige oder andere Personen), sodass die Kosten nicht grundsätzlich durch die Kommune getragen werden sollten, wenn keine ausreichenden Sprachkenntnisse vorhanden sind. Eine andere Kritik bezieht sich darauf, dass Sprachmittler:innen von den Zugewanderten für mehr Aufgaben als reine Übersetzungsleistungen in Anspruch genommen werden. Nicht selten entstehe eine persönliche Beziehung zwischen den Sprachmittler:innen und den Zugewanderten, weshalb es dazu komme, dass sie sich mit ihren Anliegen direkt an die Sprachmittler:innen wenden und diese eine gewisse zusätzliche Beratungsfunktion übernehmen. Dies könne dazu führen, dass sich diese Personen nicht mehr an die professionellen Beratungsstellen der Kommunen wenden, was sich wiederum negativ auf den Integrationsprozess auswirken könne. Aus diesem Grund sei es besser den Einsatz mehrsprachiger Berater:innen zu stärken als auf Sprachmittlerpools zurückzugreifen. Die Mehrheit der befragten Kommunen sieht die Etablierung entsprechender Pools aus qualifizierten Ehrenamtlichen jedoch als sinnvoll. Dass zwei Landesförderprogrammen Mittel für die Sprachmittlung vorsehen, zeigt, dass auch auf Landesebene die Sinnhaftigkeit eines solchen Angebotes gesehen wird.

2.2.2.6 Fördermittelakquise

Gerade die kommunale Arbeit im Bereich Migration und Integration basiert zu einem großen Teil auf Fördermitteln, die nicht durch die Kommunen gestellt werden, sondern von Fördermittelgebern eingeworben werden. Wenn in einer Kommune neue Projekte oder Maßnahmen etabliert werden sollen, sind häufig leitende Stellen im kommunalen Integrationsmanagement für die Akquise von entsprechenden Mitteln zuständig. Hierbei sind sie häufig mit einem sehr heterogenen Feld aus fördernden Institutionen, Förderlinien und Antragsverfahren konfrontiert. Neben der Sondierung bezüglich geeigneter Förderlinien und dem Prozess der Antragsstellung, stellt die För-

dermittelverwaltung einen sehr zeitaufwendigen Tätigkeitsbereich dar. Bei allen Vorteilen geht mit der Tendenz zu großen Förderrichtlinien mit vielen Kooperationspartnern auch ein hoher Koordinierungsaufwand einher. Dieser bedeutet wiederum einen zusätzlichen Aufwand für das Controlling bei der Kommune und den Kooperationspartnern, wenn es beispielsweise um die Bearbeitung und Prüfung von Verwendungsnachweisen und ähnlichem geht. Aus diesem Grund wurden in einigen Kommunen Stellen geschaffen, die als eine Art Drittmittelverwaltung organisatorisch direkt an dem für Integration zuständigen Bereich angesiedelt sind und eine Entlastung für die Leitungsstellen darstellen.

2.2.2.7 Demokratieförderung und Unterstützung weiterer Integrationsakteure

Ein wichtiger Bestandteil freiwilliger kommunaler Integrationsaufgaben ist die Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen der Demokratieförderung, die nicht im Fokus dieser Studie liegen, jedoch an dieser Stelle beispielhaft aufgegriffen werden sollen. Hierzu zählt zum Beispiel die Organisation entsprechender Veranstaltungsformate, wie Interkulturelle Tage/Wochen, internationale Wochen gegen Rassismus, Diversity-Wochen usw. Neben einzelnen Veranstaltungen werden in Kommunen auch fortlaufende Dialogformate (z.B. Runde Tische) durchgeführt, die sich beispielsweise auf den interreligiösen Dialog beziehen. Ein weiterer Aufgabenteil ist die Durchführung und Koordinierung von Projekten und Netzwerken gegen Rassismus und andere Aspekte gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit sowie phänomenübergreifender Extremismusprävention. Zivilgesellschaftliche Akteure werden im Zusammenhang solcher Projekte aber auch bei der Entwicklung eigener Projekte und Maßnahmen häufig durch die Kommunen finanziell gefördert. Zum Beispiel fördert die Stadt Rheine den Fachdienst „Migration und Integration“ der Caritas mit finanziellen Mitteln, die unter anderem für die Flüchtlingsberatung, den örtlichen Sprachmittlerpool und für Projekte zur interkulturellen Begegnung und gendersensiblen Integrationsarbeit verwendet werden. Die Aufgaben und Inhalte der Projekte werden mit dem Träger verhandelt und in einem Kooperationsvertrag festgehalten. Auch in anderen untersuchten Kommunen lassen sich ähnliche Kooperationen und Förderungen freier Träger, z.B. explizit hinsichtlich einer Kofinanzierung der Integrationsberatung, feststellen.

2.2.3 Ausländerbehörden

2.2.3.1 Binnenorganisation

Aufgaben-
spektrum

Die kommunalen Ausländerbehörden (ABHn) sind für die Durchsetzung des Aufenthaltsgesetzes und der ausländerrechtlichen Bestimmungen anderer Gesetze zuständig. Die ihnen übertragenen Aufgaben variieren je nach Bundesland sowie innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Kommunen im Detail. Grundsätzlich sind kommunale Ausländerbehörden u.a. für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln sowie Duldungen verantwortlich. Des Weiteren veranlassen sie Ausweisungen bzw. Abschiebungen, erteilen Beschäftigungserlaubnisse für Gestattete und Geduldete (zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit), stellen die Teilnahmeberechtigung und/oder -verpflichtung zu Integrationskursen fest, sind in Visaangelegenheiten beteiligt und wirken am beschleunigten Fachkräfteverfahren mit. In einem Teil der Fallkommunen dieser Studie sind die Ausländerbehörden darüber hinaus für das Melderecht in Bezug auf Ausländer und/oder Einbürgerungen zuständig.

Praxisbeispiel 9: Unterstützung von Unternehmen und internationalen Fachkräften in der Stadt Mannheim

Zusammen mit der Stadt Heidelberg und dem Rhein-Neckar-Kreis betreibt die Stadt Mannheim ein Welcome Center, das durch das Land Baden-Württemberg gefördert wird. Das Welcome Center übernimmt eine Lotsenfunktion und berät einerseits regionale Unternehmen, die ausländische Fachkräfte einstellen möchten und andererseits die Fachkräfte selbst beim Integrationsprozess.

Darüber hinaus wurden mit anderen ABHn der Metropolregion Rhein-Neckar in einem Dokument gemeinsame Leitlinien und Verfahrensstandards festgehalten, die durch die Verwaltungsspitzen unterzeichnet wurden. Dies soll v.a. gegenüber Arbeitgeber:innen Transparenz und Verlässlichkeit schaffen, da diese je nach Wohnort ihrer Beschäftigten mit unterschiedlichen ABHn der Region in Kontakt stehen.

Beschleunigtes
Fachkräfte-
verfahren

Eine relativ neue Aufgabe kommt manchen ABHn aufgrund des beschleunigten Fachkräfteverfahrens (§ 81a AufenthG) zu. Hierbei werden Arbeitgeber beim Einreiseprozess ausländischer Fachkräfte unterstützt und das Verwaltungsverfahren bis zur Einreise kann verkürzt werden. Das Verfahren wird durch die Bundesländer unterschiedlich umgesetzt. In einigen Bundesländern sind hierfür nicht (nur) die örtlichen ABHn, sondern eigens eingerichtete zentrale Behörden zuständig (z.B. NRW: Alleinzuständigkeit bei der Zentralstelle Fachkräfteeinwanderung Nordrhein-Westfalen; Bayern: geteilte Zuständigkeit bei örtlichen ABHn und der Zentralen Stelle für die Einwanderung von Fachkräften). Damit werden die betroffenen örtlichen ABHn im Gegensatz zum „regulären“ Visumverfahren schon im Vorfeld tätig, da sie die notwendigen Schritte einleiten und zentraler

Ansprechpartner für die Arbeitgeber sind. Die Zusammenarbeit mit den teils überlasteten Auslandsvertretungen wird diesbezüglich in einigen ABHn als problematisch angesehen. Weiterhin werden als Hürden die oft nicht vergleichbaren ausländischen Qualifikationen sowie die Dauer der Anerkennungsverfahren, die Gebühr in Höhe von 411 Euro, die unabhängig vom Ausgang des Verfahrens zu entrichten sind, sowie weitere Genehmigungs- und Übersetzungskosten genannt. Die Zuständigkeit einer zentralen Stelle wird durch den Vertreter einer ABH explizit begrüßt, da die ABHn hierdurch entlastet werden würden.

Aufbauorganisatorisch sind die ABHn der Fallkommunen entweder eigenständig oder in einem Bürgeramt, Ordnungsamt oder einem Fachbereich bzw. Amt für Migration und Integration verortet. Der Vertreter einer ABH, die, bevor sie Teil einer integrierten Verwaltungseinheit Migration und Integration wurde, organisatorisch mit der Meldebehörde und dem Standesamt zusammengefasst war, sieht in beiden Anbindungen Vorteile. Während für die Anbindung in ein Bürgeramt die fachlichen Schnittstellen sprächen, sei ein Amt für Migration und Integration von Vorteil, da „in der Ausländerbehörde mehr dazugehört als nur die Erteilung eines Titels“ (E 62). Letzteres teilt die Mehrheit der Akteure von ABHn. Sie sehen sich teils als zentralen Akteur im Rahmen des Integrationsprozesses und damit einem beträchtlichen Druck ausgesetzt, da die ABH letztlich „über Erfolg und Misserfolg der Integration“ (E 62) entscheide. Andere sehen sich ebenfalls als relevanten Akteur im Integrationsprozess, fühlen sich aber im Hinblick auf die Netzwerkarbeit in der Kommune zu stark in Diskussionen einbezogen, zu denen sie aus ihrer Sicht nicht immer etwas beitragen können: „Aber ich weiß, dass viele Themen – da denke ich manchmal, dass meine beschränkte Arbeitszeit auch anders genutzt werden kann“ (E 11). Schließlich teilen wenige Akteure das klassische Verständnis der ABH als ausschließliche Ordnungsbehörde, indem sie darauf verweisen, lediglich die ihnen übertragenen Pflichtaufgaben wahrzunehmen, womit sie sich von anderen Verwaltungsakteuren im Kontext der Integrationsarbeit abgrenzen. Den von Reichwein auf die Rolle der ABHn Anfang der 2000er-Jahre bezogene Befund, dass diese „ihre Aufgabe in keiner Weise mit dem Konzept von Integration verbunden sahen“ (Reichwein 2018: 695), kann somit für die Mehrheit der ABHn unserer Studie nicht bestätigt werden.

Hieran anknüpfend kann der Umgang mit sprachlichen Barrieren als ein Indikator für Bürgerfreundlichkeit und gelungene interkulturelle Öffnung herangezogen werden. Nahezu einhellig wird in den geführten Interviews auf den Grundsatz „Amtssprache ist Deutsch“ (E 9) verwiesen; in einem Fall mit folgender Ergänzung: „[...] weil das natürlich nicht in unserer Verantwortung liegt, wenn derjenige uns nicht versteht“ (E 33). Eine

Aufbau-
organisatorische
Verortung und
Selbstverständnis

Umgang mit
sprachlichen
Barrieren

beispielhafte Folge dieser Haltung zeigt der Umstand in einer anderen Fallkommune auf, in der die Informationen zur kommunalen Corona-Impfkampagne auf der Website der ABH ausschließlich auf Deutsch veröffentlicht wurden.

Im Allgemeinen wird im Hinblick auf Gesprächssituationen davon berichtet, dass die Bürger:innen bei Verständigungsproblemen von sich aus Personen mit entsprechenden Sprachkenntnissen (Angehörige, Freunde, Bekannte etc.) zu Terminen mitbringen würden. Ansonsten gebe es oft auch einige mehrsprachige Mitarbeitende bzw. würden grundlegende Englischkenntnisse der Sachbearbeitenden in der alltäglichen Praxis ausreichen, zudem werden in einigen ABHe freiwillige Englischsprachkurse für die Beschäftigten angeboten. Erwähnenswert ist hierbei, dass es in einer Kommune eine formale Voraussetzung ist, dass sich alle Mitarbeitenden der ABH auf Englisch verständigen können müssen. In einer anderen Kommune wiederum sieht man aufgrund des starren Dienstrechts nicht die Möglichkeit, diese Anforderung in Stellenausschreibungen der ABH zu formulieren. De facto werde aber auch dort bei Vorstellungsgesprächen darauf geachtet, dass interkulturelle Kompetenzen vorliegen. Das Vorhandensein mehrsprachiger Dokumente bzw. Formulare stellt hingegen, so zeigen es die geführten Interviews auf, noch die Ausnahme im Verwaltungshandeln der betrachteten ABHen dar.

Darüber hinaus kann vor Ort meist auf einen Sprachmittlerpool zurückgegriffen werden. Da diese Sprachmittler:innen jedoch nicht kurzfristig einsetzbar seien, kann für solche Fälle in manchen ABHen ein Dienst für Videodolmetschen genutzt werden. Vor allem wenn es um rechtssichere Inhalte geht, werden vonseiten der ABHen – mitunter professionelle – Sprachmittler:innen hinzugezogen oder die Bürger:innen werden darauf hingewiesen dass eine Person für die Übersetzung zum bevorstehenden Termin mitgebracht werden solle.

grundlegende
Organisations-
modelle

Prinzipiell lassen sich zwei Organisationsmodelle in den untersuchten Kommunen unterscheiden: In der deutlichen Mehrheit der Fallkommunen ist eine spezialisierte Teamstruktur vorzufinden, in der sich das Aufgabengebiet der Teams jeweils auf bestimmte Regelungsbereiche beschränkt, z.B. „Aufenthalt“, „Asyl und Aufenthaltsbeendigung“ und „Einbürgerung“. In zwei Kommunen wird ein generalistischer Ansatz verfolgt, wobei die Mitarbeitenden weitestgehend für das gesamte Aufgabenspektrum des Aufenthaltsrechts zuständig sind. In einer der Kommunen wird diese Organisationsstruktur damit begründet, dass die Verwaltung die Auffassung vertrete, dass die derzeitige Wertigkeit der Personalstellen nur gehalten werden könne, wenn das komplette Ausländerrecht abgedeckt werde. Nichtsdestotrotz sind u.a. den Teamleitungen in dieser ABH Schwerpunktbereiche zugeteilt,

für die sie rechtliche Neuerungen aufarbeiten und den Kolleg:innen der anderen Teams vermitteln (Multiplikatorfunktion).

Durchweg wird eine Spezialisierung der Teams durch die Expert:innen als vorteilhaft erachtet, um der komplexen Rechtsmaterie gerecht zu werden. Diese ist zum einen durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume gekennzeichnet und wird zum anderen durch den Bundesgesetzgeber stetig erweitert und revidiert. Den mit Vertreter:innen von Ausländerbehörden geführten Interviews folgend, führe dies dazu, dass die Einarbeitungszeit für neues Personal ein bis drei Jahre betrage, ehe der Großteil der fachlichen Entscheidungen selbstständig getroffen werden könne. Selbst das vorhandene Personal auf aktuellem Stand zu halten sei eine Herausforderung. Ein Befragter bezeichnet das Aufenthaltsrecht als „Flickwerk“ (E 62) und plädiert dafür, das Aufenthaltsgesetz grundlegend neu aufzusetzen.

Dieses Problem verstärkend tritt in manchen ABHen eine erhöhte Personalfuktuation hinzu. Auch wird mancherorts davon berichtet, dass Personalstellen zunehmend mit Quereinsteiger:innen besetzt werden müssten, die dann für einen gewissen Zeitraum aufgrund von Nachqualifizierungen häufig freigestellt werden müssten und zu einem nicht unerheblichen Teil die ABH während oder nach der Nachqualifizierungsphase verlassen würden. Andere Interviewpartner:innen berichten dementsgegen, dass Stellenbesetzungen durch Externe schwierig seien, da „sich auch in der Stadt [herumsprache], dass man sein Geld einfacher verdienen kann, als bei uns“ (E 86). So setze man in einer der ABHen darauf, bei Auszubildenden der Kommunalverwaltung gezielt für eine Beschäftigung in der ABH zu werben.

Eine Stellschraube für die Attraktivitätssteigerung der Tätigkeit in einer ABH stellt zweifelsohne die Eingruppierung des Personals dar. Dies setzt manche ABHen unter Druck, da in Nachbarkommunen besser vergütet wird. Von einer relativ hohen Vergütung wird in zwei ABHen berichtet, in denen die Sachbearbeitenden größtenteils in A 10 bzw. EG 10 oder sogar A 11 eingruppiert werden. Wenig überraschend deuten die geführten Interviews darauf hin, dass die Personalsituation in diesen beiden ABHen weniger angespannt zu sein scheint als in den anderen Fallkommunen.

Gleichzeitig berichten die Expert:innen von einer erheblichen Kundenkontaktdichte (E-Mail, telefonische und persönliche Gespräche) und ausgeprägten Arbeitsbelastung. Die geführten Interviews zeichnen in der Gesamtschau das Bild einer strukturellen Überlastung der Ausländerbehörden in nahezu allen Fallkommunen (ähnlich Kühn/Gluns 2022: 62). Verglichen mit dem stetig steigenden Anteil der ausländischen Bevölkerung in den untersuchten Städten und Landkreisen, scheint der Personalzuwachs durch-

Personalsituation

Strukturelle
Überlastung
der ABHen

weg inadäquat, sodass Aufgaben priorisiert werden bzw. ein kalter Aufgabenabbau (Nichterledigung, verminderte Erledigung) stattfindet. In einer Kommune wird beispielsweise berichtet, dass Gespräche, die das AufenthG als mögliches Sanktionsinstrument vorsieht, wenn Personen ihrer Teilnehmerverpflichtung zum Integrationskurs nicht nachkommen, aufgrund von Ressourcenmangel nicht durch die ABH veranlasst werden. Dieser Befund deckt sich mit einer kürzlich durch den Südwestrundfunk durchgeführten Umfrage unter Behördenleiter:innen von ABH, in der 94 Prozent der Teilnehmenden die Personalsituation „als ‚angespannt‘, die Mehrheit sogar als ‚sehr angespannt‘“ (Brosel/Beres/Janssen 2022) bezeichnen. Auch hier zeigt ein Fallbeispiel, dass dies dazu führen kann, dass Aufgaben, die als weniger drängend betrachtet werden, z.B. Einbürgerungen, zunächst zurückgestellt werden.

kurze Gültigkeit
von Aufenthaltstiteln
und Pässen

Für einen Großteil der Kundenkontakte seien die Fälle im Bereich des humanitären Aufenthaltsrechts verantwortlich, u.a. aufgrund der recht kurzen Gültigkeit von Aufenthaltstiteln bzw. Pässen. So müssen z.B. Aufenthaltstitel für subsidiär Schutzberechtigte bereits ein Jahr nach der Erteilung und danach alle zwei Jahre durch die ABH verlängert werden. Für Flüchtlinge gem. GFK ergebe sich die Situation, dass auch wenn sie eine Niederlassungserlaubnis erhalten können, die prinzipiell unbefristet ist, die Niederlassungserlaubnis aus „technischen“ Gründen nur für drei Jahre erteilt werden könne. Diese müsse nämlich mit dem entsprechenden Reiseausweis für Flüchtlinge verknüpft werden, welcher nur für drei Jahre ausgestellt werden könne (zum Arbeitsaufwand durch die fortlaufenden Verlängerungen von Duldungen und Aufenthaltstiteln vgl. bereits Bogumil/Hafner/Kastilan 2017a).

Kontaktaufnahme
zwischen
Bürger:innen
und ABH

Eine Aufteilung zwischen Front- (z.B. „Willkommenstheke“ für Kurzanliegen bzw. Verweisberatung) und Backoffice gibt es nicht in allen ABH. In einer Fallkommune erläuterte die Leitung der ABH, dass die Aufteilung dazu führe, dass die weniger ausgebildeten Personen im Frontoffice, z.B. im Rahmen der Antragsannahme, indirekt Entscheidungen trafen, da sie über die Art des Zugangs entscheiden würden und dafür verantwortlich wären Fälle in das Backoffice weiterzuleiten. Gegen eine Aufteilung in Front- und Backoffice spricht auch, dass stellenweise persönliche Vorsprachen nur noch nach Terminvereinbarung möglich sind. Diese Veränderungen der internen Arbeitsorganisation lassen sich zu einem großen Teil auf die Coronapandemie zurückführen, auch wenn in wenigen Fallkommunen schon zuvor eine Umstellung ausschließlich auf Termingeschäft erfolgte. Tabelle 6 gibt exemplarisch einen Überblick zu den Prozessen der Terminvereinbarung in zwei der untersuchten ABH.

Während Modell I aus Bürger:innenperspektive niederschwelliger zu bewerten ist, kommt es aus Sicht der Expert:innen in der Praxis jedoch vermehrt dazu, dass Klienten zu auf diesem Wege vereinbarten Terminen nicht erscheinen oder die notwendigen Unterlagen nicht mitbringen würden. Im Gegensatz hierzu erfolgt die Terminvergabe in Modell II erst für entscheidungsreife Fälle, womit man in der betroffenen Kommune durchweg positive Erfahrungen gemacht habe. Die Terminzeit habe sich auf durchschnittlich ca. 15 Min. reduziert und im Jahr 2021 konnten mehr Aufenthaltstitel erteilt werden als noch im Jahr 2019, vor der Coronapandemie. Durch die Abschaffung von Spontanvorsprachen seien nicht nur die Arbeitsprozesse effizienter, auch das Konfliktpotenzial sei gesenkt worden. Überdies denke man in dieser ABH darüber nach, inwiefern die Mitarbeitenden zukünftig ihre Buchstabenbereiche selbstständig managen könnten, sodass auch hier die Bürger:innen eine Einladung durch die Sachbearbeitenden erhalten, bevor der Aufenthaltstitel abläuft.

Tabelle 6: Exemplarische Terminvereinbarungsprozesse in ABHn

ABH Kommune I	ABH Kommune II
1. Erinnerungsschreiben an Bürger:in mit Hinweis, dass Aufenthaltstitel bald abläuft, und der Bitte online einen Termin zu vereinbaren.	1. Bürger:in tritt mit ABH in Kontakt (E-Mail, zukünftig ggf. via OZG-Plattform).
2. Bürger:in wählt Termin aus und zuständige:r Sachbearbeiter:in nimmt die Terminanfrage an.	2. ABH nimmt erste ausländerrechtliche Bewertung vor und kontaktiert Bürger:in bzgl. relevanter Unterlagen.
3. Bürger:in erhält eine Bestätigungs-E-Mail, die entweder eine Liste der Unterlagen enthält, die für den Termin mitgebracht werden sollen, oder mit Hinweis, dass alle Unterlagen zwei Wochen vorher online eingestellt werden oder postalisch zugesandt werden müssen.	3. Bürger:in reicht Unterlagen ein.
4. Termin.	4. Prüfung durch Sachbearbeitende ergibt, dass Aufenthalt erteilt / verlängert werden kann, sodass Bürger:in per Termin einbestellt wird.
	5. Termin (v.a. Unterschriften, Biometrie etc.).

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Dieses Vorgehen wird bereits in einer anderen Fallkommune verfolgt. Dort erhalten alle Personen, deren Aufenthaltstitel in drei Monaten abläuft, eine Termineinladung durch die zuständigen Sachbearbeitenden. Eine Terminbuchung durch die Bürger:innen selbst wird in dieser ABH bezogen auf

die Fallbearbeitung aufgrund der schlechteren Steuerbarkeit ebenfalls eher kritisch gesehen. Erfahrungen mit einem solchen System im Bürgeramt der Kommune hätten gezeigt, dass Bürger:innen, wenn für ihr spezifisches Anliegen kein zeitnaher Termin mehr verfügbar sei, mitunter einen Termin zu einem anderen Themenbereich buchen würden, was zu Problemen in den Arbeitsabläufen führe. Im Hinblick auf die Terminvereinbarung im Bereich der Info-/Servicestelle (u.a. Aushändigung von Aufenthaltstiteln und Bearbeitung von Verpflichtungserklärungen) hält man in derselben ABH die unmittelbare Terminbuchung durch die betroffene Person aber für sinnvoll, weshalb zukünftig für diesen Bereich auf ein Onlineterminsystem umgestellt werden soll.

Hinsichtlich der generellen telefonischen Erreichbarkeit wird in einer Fallkommune die Frage aufgeworfen, inwiefern es überhaupt noch sinnvoll sei, Ressourcen für telefonische Sprechzeiten einzusetzen. Da es sich i.d.R. nicht um allgemeine, sondern fallbezogene Fragen handele, könne der Erwartungshaltung des bzw. der Anrufenden aufgrund datenschutzrechtlicher Vorgaben meist sowieso nicht entsprochen werden.

zunehmendes
proaktives
Handeln
der ABHn –
gleichzeitig
hürdenreichere
Zugangswege

Wie die oben beschriebenen Terminvereinbarungsprozesse stellvertretend für einen Teil der ABHn dieser Studie aufzeigen, ist zumindest mancherorts ein Paradigmenwechsel von einem reaktiven zu einem proaktiven Handeln von ABHn zu konstatieren. Parallel dazu steigen die Hürden für die Kontaktaufnahme von Bürger:innen, wenn die Möglichkeiten für Spontanvorsprachen wegfallen und die telefonische Erreichbarkeit eingeschränkt wird. Gerade die Coronapandemie, so berichten nahezu alle interviewten Integrationsberater:innen, habe in vielen Kommunen zu einer Nicht-Erreichbarkeit oder zumindest stark eingeschränkten Erreichbarkeit der ABHn geführt. Dies habe zum einen unmittelbar Folgen für die betroffenen Bürger:innen nach sich gezogen, indem aufgrund abgelaufener Aufenthaltstitel Sozialleistungen eingestellt oder Beschäftigungsverhältnisse aufgelöst wurden. Zum anderen führte dies zu einer Überlastung der Integrationsberater:innen, da sie häufig die einzigen gewesen seien, die für die Klientel noch zu erreichen waren (vgl. Kap. 3.9).

Zumindest für das Problem der abgelaufenen Aufenthaltstitel wird in einer Kommune ein pragmatisches Vorgehen verfolgt: Bisweilen werden von der ABH kurze schriftliche Bestätigungen über das Weiterbestehen des Aufenthaltstitels und der Arbeitserlaubnis, bis über die Verlängerung entschieden wurde, herausgegeben, um soziale Härten zu vermeiden. Überdies wurde die Personalabteilung eines größeren Arbeitgebers durch die ABH dahingehend geschult, dass unter gewissen Umständen die Weiterbeschäftigung auch ohne elektronischen Aufenthaltstitel (eAT) oder Fiktions-

bescheinigung möglich ist⁵⁰. Ungeachtet dessen, dass eine hinreichende Personalausstattung zur Vermeidung derartiger Umstände wünschenswert sei, habe sich dieser Ansatz aus Sicht des betroffenen Experten bewährt.

Insgesamt veranschaulichen die mit Vertreter:innen von ABHn geführten Interviews den immanenten Rollenkonflikt zwischen der ABH als einer Willkommens- und einer Ordnungsbehörde. Wird ersteres in Richtung eines „einladenden Charakter[s] mit serviceorientierter Integrationsausrichtung“ (Krämer 2021: 227) interpretiert, lässt sich feststellen, dass die in dieser Studie betrachteten ABHn bereits verschiedene Elemente dessen (vgl. Krämer 2021; Bernstorff/Can o.J.) in unterschiedlicher Intensität inkorporiert haben (z.B. Fremdsprachenkenntnisse als Einstellungskriterium, Checklisten für notwendige Unterlagen, Beteiligung an örtlichen Integrationsnetzwerken etc.), jedoch i.d.R. ohne eine konzeptionelle Grundlage in Form eines Leitbildes o.ä. ausgearbeitet zu haben. Den Wandel hin zu einer Willkommensbehörde und zu einer positiveren Wahrnehmung kann dabei sicherlich unterstützen, dass in manchen Bundesländern nicht die Ausländerbehörden für Abschiebungen zuständig sind (z.B. sind hierfür in Hessen die Regierungspräsidien und in Bayern das Landesamt für Asyl und Rückführungen verantwortlich). Zugleich gehen mit einer derartigen Aufgabenteilung wiederum potenzielle Schnittstellenprobleme einher (s.u.).

Paradigmenwechsel hin zur Willkommensbehörde?

Praxisbeispiel 10: Handreichungen zur Entwicklung hin zu einer Willkommensbehörde

- von Bernstorff, Christiane/Can, Derya (o. J.): Ausländerbehörden – Willkommensbehörden. Der Werkzeugkoffer für Ausländerbehörden. Arbeitswerkzeuge für eine Entwicklung zur Willkommensbehörde → https://www.imap-institut.de/sites/default/files/ESF_Willkommenskultur%20in%20Sachsen-Anhalt.pdf
- Koepf, Thomas/Vortmann, Claudia (2015): Orientierungsrahmen für Ausländerbehörden in Rheinland-Pfalz → https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Publikationen/Integration/Orientierungsrahmen_fuer_Auslaenderbehoerden.pdf
- Koepf, Thomas/Vortmann, Claudia/Jeitner, Jens (2015): Vision Willkommensbehörde – Ein Praxishandbuch zur Stärkung der Serviceorientierung, der Mittlerfunktion sowie der Willkommenskultur von Ausländerbehörden in Niedersachsen → https://www.ms.niedersachsen.de/download/101159/Vision_Willkommensbehoerde.pdf
- Schröder, Hubertus/Szukitsch, Yvonne (2016): Kommunale Willkommens- und Anerkennungskultur → https://www.via-bayern.de/misc/uploads/2019/07/171213_NIKO_willkommen_web.pdf

2.2.3.2 Ausländerzentralregister

Im Zuge der „Flüchtlingskrise“ wurde mitunter die Datenqualität des Ausländerzentralregisters (AZR) kritisiert (vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan

Datenqualität

50 Eine Fiktionsbescheinigung weist ein vorläufiges Aufenthaltsrecht nach, das auf Grundlage der Antragstellung auf Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels besteht.

2017a; Bogumil et al. 2018). Diesbezüglich zeichnet sich bei den befragten Vertreter:innen von Ausländerbehörden ein gemischtes Bild. So wird die Datenqualität z.T. immer noch bemängelt, teils wird aber auch eine Besserung der Problematik gesehen. In diesem Zusammenhang üben interviewte Expert:innen auch Selbstkritik, wie folgendes Beispiel zeigt:

„Wer im Glashaus sitzt, sollte nicht mit Steinen werfen. D.h. wir müssen natürlich auch erst einmal gucken, wie ist unsere eigene Datenqualität. Ich glaube, dass Ausländerbehörden immer wieder auch zu kämpfen haben aufgrund personeller Miseren usw. Die Datenqualität auch unserer Daten oder unseres Fachverfahrens sind nicht immer top, weil auch die Qualität der Sachbearbeitung nicht immer top ist.“ (E 11)

Des Weiteren sei problematisch, dass Daten, die durch die Sachbearbeitenden in das AZR eingetragen werden, vielfach schlicht auf den Angaben der Bürger:innen beruhen würden. Selbst die Identität könne nicht immer zweifelsfrei festgestellt werden, da im AZR nur bestimmte biometrische Daten, darunter nicht die Fingerabdrücke, hinterlegt werden können. Neben der Qualität der AZR-Daten im engeren Sinne wurde stellenweise auch darauf hingewiesen, dass nicht alle im Fachverfahren oder der E-Akte vorhandenen Informationen aufgrund fehlender Datenpunkte oder mangelnder Zeitressourcen in das AZR übernommen werden können (s.u.). Darüber hinaus wird kritisiert, dass im AZR keine Familienverbände dargestellt werden können.

Integrationsdaten

Mit dem ersten Datenaustauschverbesserungsgesetz im Februar 2016 wurde beschlossen zusätzliche Integrationsdaten (Schulbildung, Studium, Ausbildung, Beruf, Sprachkenntnisse, Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 AufenthG und einer Maßnahme der berufsbezogenen Deutschsprachförderung nach § 45a AufenthG) im AZR zu speichern (§ 3 Abs. 3 AZRG), um eine „schnelle Integration und Arbeitsvermittlung“ (Nationaler Normenkontrollrat 2015: 3) zu ermöglichen. Diese Integrationsdaten sollen an die Träger der Sozialhilfe, die für die Durchführung des AsylbLG zuständigen Stellen sowie an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter übermittelt werden (vgl. Grote 2021).

Die Mehrheit der Interviewpartner:innen von ABHn gibt diesbezüglich an, dass Integrationsdaten i.d.R. *nicht* durch die Mitarbeitenden eingetragen werden. Manchen Expert:innen ist überdies gar nicht bekannt, dass derartige Daten im AZR hinterlegt werden können. Obwohl die Sinnhaftigkeit der Erfassung von Integrationsdaten prinzipiell von einigen Befragten erkannt wird, wird die mangelnde Nutzung in einem Gespräch damit begründet, dass vielmehr transparent gemacht werden müsse, aufgrund wel-

cher Kriterien diese Integrationsdaten in das AZR eingegeben werden⁵¹. Damit die Daten vergleichbar seien, bedürfte es bundeseinheitlicher Vorgaben, so ein Experte. Außerdem hätten auch nicht alle relevanten Akteure, z.B. Integrationsberater:innen, Zugriff auf diese Informationen.

Zusammenfassend besteht der Eindruck, dass sich die Fallbearbeitung bei Personen, die schon länger in der jeweiligen Kommune leben, nahezu ausschließlich auf die entsprechenden Daten im Fachverfahren bzw. der E-Akte stützt, da das Vertrauen in den eigenen, lokalen Datenbestand größer ist. Erst wenn Personen aus einer anderen Kommune zuziehen, kommt die Stärke des AZRs zu tragen, gerade auch im Hinblick auf die Integrationsdaten.

Vorrang
des lokalen
Datenbestandes

2.2.3.3 Kooperation an Schnittstellen

Im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung stehen die ABHn in unterschiedlichem Maße themenspezifisch in Austausch mit anderen Akteuren. Bilaterale Kooperationen in Form von regelmäßigen gemeinsamen Treffen bestehen häufiger mit Sozialämtern bzw. dem AsylbLG-Bereich, Jobcentern, Agenturen für Arbeit aber auch Integrationsberater:innen der Kommune oder freier Träger. Besonders relevante Netzwerkkooperationen für ABHn sind oftmals die Netzwerke der Sprachkursträger oder arbeitsmarktbezogene Netzwerke (z.B. bzgl. Fachkräftegewinnung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen).

Durch verschiedene Prozesse entstehen auf der Einzelfallebene Abstimmungsbedarfe mit anderen Behörden. In den untersuchten Fallkommunen besteht ein sehr unterschiedlicher Umgang mit dem Rechtskreiswechsel⁵², sofern dieser überhaupt für die jeweilige Kommune Relevanz besitzt⁵³. Wenn überhaupt ein Austausch zwischen ABH, AsylbLG-Bereich und Jobcenter stattfindet, erfolgt dieser meist per zweistufiger (E-Mail-)Benachrichtigung. Erteilt die ABH einen Aufenthaltstitel in Folge eines positiven BAMF-Bescheids, informiert sie den AsylbLG-Bereich hierüber, der dann wiederum das Jobcenter kontaktiert. In einer Kommune z.B. enthält der Einstellungsbescheid des AsylbLG-Bereichs die Aufforderung, dass die geflüchtete Person mit dem Jobcenter Kontakt aufnehmen soll, gleichzeitig

Rechtskreis-
wechsel
AsylbLG / SGB II

51 Die mangelnde Qualität und Nutzung dieser Daten wird auch von Kühn/Gluns (2022: 25) beobachtet.

52 Zu den damit möglichen einhergehenden Problemlagen vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan (2017a).

53 Im Rahmen der durch die Länder verantworteten Verteilung Geflüchteter auf die kommunale Ebene wird mitunter berücksichtigt, wenn die Kommune Standort für eine Landeserstaufnahmeeinrichtung ist.

wird das Jobcenter per Durchschrift des Bescheids oder E-Mail durch den AsylbLG-Bereich informiert. In einer anderen Kommune kontaktiert oft schon die Sachbearbeiterin bzw. der Sachbearbeiter der ABH das Jobcenter telefonisch, um eine Voranmeldung und Terminvergabe zu initiieren. Unterstützt wird die Fallübergabe in einer Optionskommune dadurch, dass der AsylbLG-Bereich und das Jobcenter mit demselben Fachverfahren arbeiten, wodurch Datensätze des AsylbLG-Bereichs vom Jobcenter übernommen werden können.

Gerade bei dieser Schnittstelle scheint ein aktives Hinzuziehen der Integrationsberatung durch die beteiligten Behörden sinnvoll, da die betroffenen Personen u.a. aufgrund sprachlicher Hürden nicht immer von selbst auf den AsylbLG-Einstellungsbescheid reagieren würden. Beispielsweise informiert die ABH in einer Fallkommune neben dem AsylbLG-Bereich auch die kommunale Integrationsberatung über den erteilten Aufenthaltstitel, die sich dann mit der geflüchteten Person in Verbindung setzt, falls bereits Kontakt bestand. Generell stellen die Unterstützung beim Ausfüllen des SGB-II-Antrages oder die Begleitung zur Antragstellung im Jobcenter einen wesentlichen Aufgabenbereich vieler der befragten Integrationsberater:innen dar (vgl. Kap. 2.2.4 und 2.3.4).

Im besten Fall bestehen daneben Vereinbarungen zwischen dem AsylbLG-Bereich und dem Jobcenter, sodass die AsylbLG-Leistungen weitergezahlt werden, bis die SGB-II-Leistungen durch das Jobcenter bewilligt werden, da die Antragsbearbeitung einige Wochen in Anspruch nehmen kann. Fehlt eine solche Absprache auf kommunaler Ebene oder zwischen den Jobcentern und den für die Erstaufnahme zuständigen Landesbehörden, können dadurch neben der reinen finanziellen Notlage auch erhebliche Probleme bei der eigenständigen Wohnungssuche entstehen, wenn potenziellen Vermieter:innen kein SGB-II-Bescheid vorgelegt werden könne, wie in einem geführten Interview geschildert wird.

Kooperation
mit dem
BAMF

Problematisch wird durch viele Akteure von ABHn die Kooperation mit dem BAMF gesehen. Die Kritik setzt einerseits bei der Bearbeitungszeit verschiedener Prozesse an. Beispielsweise zögen sich Asylentscheidungen weiterhin v.a. bei komplexeren Fällen hin und auch die Dauern von Widerrufsverfahren würden teils zu erheblichen Verzögerungen bei der Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen oder der Erteilung von Niederlassungserlaubnissen führen. Andererseits werden die Kommunikationswege zwischen den ABHn und dem BAMF kritisiert. In der Mehrheit der Fälle sind der jeweiligen ABH keine konkret zuständigen Ansprechpersonen beim BAMF bekannt, sodass nur über Funktions-E-Mail-Adressen der Kontakt aufgenommen werden könne und somit Anfragen nicht zeitnah geklärt werden können. Bessere Rahmenbedingungen in Form von z.B. te-

lefonischen Durchwahlen sind den geführten Interviews folgend nur durch persönliche Kontakte aufgrund der räumlichen Nähe zu BAMF-Außenstellen oder durch lokale Initiativen möglich. So wurde in einer Fallkommune im Nachgang zur „Flüchtlingskrise“ ein runder Tisch zur Verbesserung der Arbeitsabläufe zwischen ABH und BAMF eingerichtet, der zwar mittlerweile wieder eingestellt wurde, aber dazu geführt hat, dass gegenseitige Ansprechpersonen mit entsprechenden Kontaktdaten benannt wurden.

Andere Schnittstellen entstehen durch die Zuständigkeiten von Landesmittelbehörden für bestimmte Zielgruppen. Beispielsweise ist in Baden-Württemberg das Regierungspräsidium Karlsruhe landesweit für die ausländerrechtlichen Belange von Geduldeten zuständig und in Hessen verantworten die drei Regierungspräsidien die Aufenthaltsbeendigung abgelehnter Asylbewerber. Hiermit sehen Vertreter:innen der betreffenden ABHs sowohl Vor- als auch Nachteile verbunden. Durch die Zentralisierung sei einerseits eine Bündelung des Fachwissens z.B. hinsichtlich der Passbeschaffung oder Identitätsklärung gegeben und sie bedeute eine erhebliche Personaleinsparung für die kommunalen ABHs, da sie keine Abschiebungen durchführen müssen. Andererseits seien diese Landesbehörden „vom Einzelfall weit weg“ (E 26) und die ABH besser mit der Zielgruppe vor Ort vertraut. Dies betreffe zum Beispiel Fälle, in denen man als ABH – im Gegensatz zum Regierungspräsidium – „gegebenenfalls Kontaktstellen [kennt], wo diese Personen unter Umständen sich einer Abschiebung entziehen“ (E 3).

Zuständigkeiten
von Landes-
mittelbehörden

Insgesamt erscheint es ungünstig, dass die Zuständigkeit und Betroffenheit im Hinblick auf die entsprechenden Zielgruppen in den beiden Bundesländern auseinanderfallen – und zwar in beide Richtungen. Kommunale ABHs wird damit zum einen der Handlungsspielraum genommen örtlich priorisiert z.B. Straftäter abzuschieben, aber zum anderen auch im Sinne geduldeter Personen doch noch ein Bleiberecht zu ermöglichen. Überdies steht besonders die Aufgabenteilung in Baden-Württemberg einem transparenten Verwaltungshandeln entgegen. So setzen die dortigen ABH lediglich die durch das Regierungspräsidium getroffenen Entscheidungen um (nur die Abschiebungen führt das Regierungspräsidium selbstständig durch), was den Bürger:innen teils schwer zu vermitteln sei.

2.2.4 Jobcenter

Die Jobcenter sind für die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) zuständig. Zu unterscheiden ist zwischen gemeinsamen Einrichtungen (gE), die die Bundesagentur für Arbeit (BA) und die jeweilige Kommune zusammen betreiben, sowie zugelassenen kommunalen

Grundlegend
zwei Träger-
schaftsmodelle
(gE / zK)

Trägern (zkT, auch: Optionskommunen), die die Aufgaben des SGB II in alleiniger Trägerschaft, ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit, wahrnehmen⁵⁴. Handelt es sich um gE, weisen die BA und die Kommune (kreisfreie Stadt oder Landkreis) dem Jobcenter das Personal zu und besitzen ihm gegenüber, bezogen auf ihren jeweiligen Aufgabenbereich⁵⁵, ein Weisungsrecht. Die Weisung eines Trägers kann sich dabei – vereinfacht ausgedrückt – nur auf das „Ob“ ihrer jeweiligen Leistungserbringung beziehen, während über das „Wie“ die Trägerversammlung (TV) entscheidet (Korte 2017: 1119). Die TV setzt sich aus Vertreter:innen der örtlichen Agentur für Arbeit und des kommunalen Trägers zusammen. Das Gremium entscheidet über organisatorische, personalwirtschaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Angelegenheiten der gE. Außerdem berät es zu gemeinsamen Betreuungsschlüsseln, stimmt die Grundsätze der Personalentwicklung und das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm (Policy-Ebene) ab.

Praxisbeispiel 11: Rechtskreisübergreifende Fachstelle Neuzugewanderte des kommunalen Jobcenters Kreis Groß-Gerau

Die Fachstelle bietet ein rechtskreisübergreifendes Beratungsangebot für alle Neuzugewanderten im Landkreis Groß-Gerau an. Die Mitarbeitenden beraten Neuzugewanderte mit Fokus auf die Themen Ausbildung und Arbeit, inkl. Spracherwerb und Anerkennung von Qualifikationen. Je nach Bedarf werden aber auch andere Themen aufgegriffen. Beispielsweise wurde im Zuge der „Flüchtlingskrise“ vermehrt aufsuchend in den Unterkünften im Sinne einer Ersterorientierung beraten und über die behördlichen Strukturen und Angebote aufgeklärt.

Eine Besonderheit besteht darin, dass Ratsuchende über die Fachstelle Zugang zu mehreren Integrationsmaßnahmen des kommunalen Jobcenters erhalten, auch wenn sie keine Leistungen des SGB II beziehen. Darüber hinaus schult die Fachstelle auch externe Akteure zu leistungs- und aufenthaltsrechtlichen Fragestellungen und verantwortet die interkulturelle Sensibilisierung der Mitarbeitenden des Jobcenters. Finanziert wird das Angebot durch das Jobcenter des Kreises Groß-Gerau und das Ausbildungs- und Qualifizierungsbudget des Landes Hessen.

Bei zkT tritt demgegenüber ausschließlich die hierarchische Steuerung durch die Kommune an die Stelle der TV bei gE. Durch die alleinige Verantwortung entfallen die Abstimmungsbedarfe mit der Bundesagentur für Arbeit und es entstehen erhebliche organisatorische Handlungsspielräume, z.B. hinsichtlich der Wahl der verwendeten Fachanwendungen, der konzept-

54 Zur übergeordneten Zielsteuerung im SGB II vgl. Brülle et al. (2016).

55 Zuständigkeiten: Die BA ist v.a. für die arbeitsmarktbezogene Eingliederung (Beratung, Vermittlung, Förderung von Maßnahmen) und die Sicherung des Lebensunterhaltes (ALG II) zuständig, während die Kommunen v.a. die Bereiche Kosten der Unterkunft und Heizung, psychosoziale Betreuung, Schuldner- und Suchtberatung sowie Kinderbetreuung verantworten.

tionellen Ausgestaltung des Vermittlungsprozesses usw. Die Jobcenter von zKT sind entweder in die kommunale Verwaltungsstruktur eingebunden oder z.B. in Form einer Anstalt öffentlichen Rechts ausgegliedert.

Praxisbeispiel 12: Fachkonzept und Arbeitshilfe für die Integrationsarbeit mit Geflüchteten und Migrant:innen des Jobcenters Gießen

Das Jobcenter Landkreis Gießen hat ein Fachkonzept und eine Arbeitshilfe für die Integrationsarbeit mit Geflüchteten und anderen Migrant:innen entwickelt. Das Fachkonzept gliedert sich in die folgenden Punkte:

- Zielsetzung
- Prozessverantwortung (u.a. Zugang)
- Strategische Ausrichtung (4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit⁵⁶ konkretisiert auf die beiden Zielgruppen „Migrant:innen unter 27 Jahre“ und „Migrant:innen über 26 Jahre“)
- Inhaltliche Arbeit
- Kontaktdichte
- Fachaufsicht

Das Fachkonzept wird regelmäßig durch den Migrationsbeauftragten des Jobcenters aktualisiert, dient den Mitarbeitenden als Orientierungsrahmen und soll gleichzeitig Transparenz gegenüber Führungskräften und der Politik schaffen.

Die Arbeitshilfe wiederum enthält detaillierte Verfahrensabläufe inkl. der einzelnen Prozessschritte zum Thema Sprachförderung sowie Hinweise zur Netzwerkarbeit und zu besonderen Fallkonstellationen.

In einer Vielzahl der untersuchten Jobcenter wurden im Zuge der „Flüchtlingskrise“ intern Sonderstrukturen, z.B. spezielle Teams oder einzelne Vermittler:innen für Zugewanderte, implementiert und/oder es wurde sich an behördenübergreifenden Konstruktionen, z.B. sog. Integration Points, beteiligt⁵⁷. Mittlerweile wurden diesen Strukturen aber wieder teilweise aufgegeben, was größtenteils mit dem Rückgang der Fallzahlen begründet wird. In einem Jobcenter hingegen wird die Rückkehr zu den Regelstrukturen damit erklärt, dass der betreffende Personenkreis inzwischen so groß sei, dass die Betreuung Zugewanderter durch alle Integrationsfachkräfte übernommen werde. Dort gebe es statt einzelner spezialisierter Vermittler:innen nun jeweils eine Person pro Team mit tieferen Kenntnissen und der notwen-

Zielgruppen-
spezifische
Sonderstrukturen

56 Das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit ist ein rechtskreisübergreifendes Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit und gliedert den Vermittlungsprozess in die Phasen „Profiling durchführen“, „Ziel festlegen“, „Strategie(n) auswählen“ und „Umsetzen und nachhalten“.

57 Die Integration Points sind Anlaufstellen für Geflüchtete, die durch eine Kooperation zwischen Jobcenter, Arbeitsagentur, kommunalen Akteuren (z.B. Ausländerbehörde) und ggf. weiteren, eine rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktintegration ermöglichen sollen (vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan 2017a).

digen Vernetzung. Diese übernehme eine Multiplikatorfunktion, indem sie die Kolleg:innen weiterbilde und Ansprechperson bei offenen Fragen sei. Die Gesamtkoordination übernimmt dabei der mit der Fachaufsicht betraute Migrationsbeauftragte als Stabsstelle im Jobcenter

In einem der beforschten Jobcenter sprach sich die befragte Expertin explizit gegen Sonderstrukturen – sowohl auf der Organisations- als auch auf der Maßnahmenebene – aus, da „gelungene Integration ist, wenn kein Unterschied gemacht wird zwischen Migranten und Deutschen“ (E 21). Sind spezialisierte Teams vorhanden, beziehen sich diese auf Zugewanderte im Allgemeinen oder auf spezifischere Zielgruppen, z.B. Geflüchtete oder Personen aus Südosteuropa. Beispielsweise wird in einem Jobcenter ein Familienfallmanagement für Zugewanderte aus Südosteuropa angeboten. In diesem sind den insgesamt vier Mitarbeitenden nur jeweils ca. 25 Bedarfsgemeinschaften zugeordnet.

Der Zugang zum auf Neuzugewanderte spezialisierten Team wird in einem der Jobcenter dieser Studie besonders niedrigschwellig gestaltet, indem das Team örtlich in einem stark von Migration geprägtem Stadtteil („Ankunftsquartier“) angesiedelt ist. Der Übergang aus spezialisierten Teams in die „reguläre“ Vermittlung erfolgt dann meist sobald ein entsprechendes Sprachniveau (z.B. B1/B2) erreicht oder eine bestimmte Maßnahme abgeschlossen wurden. In einem der Jobcenter wird innerhalb eines solchen Teams auch die Anerkennungsberatung für ausländische Qualifikationen durch eine Mitarbeiterin abgedeckt.

Praxisbeispiel 13: Bewerbercenter des Jobcenters Landkreis München

Das Bewerbercenter mit Antragservice für Sozialleistungen beinhaltet u.a. folgende Bausteine:

- Bewerbungcoaching im Einzel- und Kleingruppengespräch;
- Aktivierung der Teilnehmenden sowie Unterstützung bei deren Eigenrecherche und IT-gestützten Bewerbungsbemühungen;
- Durchführung von Workshops;
- bei Bedarf Hilfestellung bei der Antragsstellung von Sozialleistungen sowie bei der Niederschrift von Willenserklärungen;
- Anfertigung von Bewerbungsfotos
- mobile Übersetzungshilfe u.a. für die Sprachen Englisch und Arabisch

Umgang mit
sprachlichen
Barrieren

Treten Verständigungsprobleme in der Interaktion mit Bürger:innen auf, wird, sofern die Bürger:innen nicht selbst eine sprachmittelnde Person zum Termin mitbringen, u.a. auf die Sprachkenntnisse einzelner Mitarbeitenden, (ehrenamtliche) Sprachmittlerpools oder häufiger die Dolmetscher-Hotline der BA zurückgegriffen. In einem Jobcenter werden zudem für eine Anliegenklärung bzw. Basisverständigung digitale Übersetzungsgeräte genutzt. Lediglich die Vertreterin eines Jobcenters wies darauf hin, dass die Amts-

sprache Deutsch sei und dass sie den Eindruck habe, dass die Verantwortung für den Spracherwerb abgegeben werde, wenn Mitarbeitende die entsprechende Sprache der Klienten sprechen würden. Aber auch dort würden Dolmetschende hinzugezogen werden, wenn Sprachhemmnisse bestünden.

Praxisbeispiel 14: Clearing- und Koordinationsstelle „Sprache“ (CuK) im Kreis Lippe und & Kompetenznetzwerk „Arbeit und Sprache“ in der Stadt Bielefeld

Die Clearing- und Koordinationsstelle „Sprache“ (CuK), die durch die kommunale Beschäftigungsförderungsgesellschaft Netzwerk Lippe betrieben wird, übernimmt für alle Neuzugewanderten die Koordination der mit dem Spracherwerb verbundenen Aufgaben:

- Ermitteln des Sprachbedarfs
- Prüfen von Verpflichtungen und Berechtigungen für Sprachkurse
- Organisieren von Einstufungs- und Kompetenzfeststellungs-Tests (Lese- und Schreibfähigkeit, Sprachniveau)
- Vermitteln in geeignete Sprachkurse
- Überleiten von Integrationskursen in berufsbezogene Sprachkurse

Darüber hinaus werden auch Coaching-Maßnahmen zwischen den Sprachkursen durchgeführt. Die Maßnahme wird zum einen durch das Jobcenter über § 45 SGB III finanziert. Zum anderen beteiligt sich der Kreis Lippe durch die Ansiedelung einer KIM-Koordinationsstelle in der CuK, sodass das Angebot über SGB-II-Leistungsbeziehende hinaus auch auf alle weiteren Neuzugewanderten ausgeweitet werden konnte.

Die Jobcentermaßnahme Kompetenznetzwerk „Arbeit und Sprache“ wird durch die kommunale Personalentwicklungsgesellschaft REGE und den AWO KV Bielefeld erbracht. Die Sprachstandserhebung und Zuweisung zum Sprachkurs erfolgen durch die REGE. Während des Besuchs des Sprachkurses erhalten die Teilnehmenden im Integrationscafé Unterstützung beim Lernen und bei Alltagsfragen. Bevor der Sprachkurs beginnt und auch nachdem er endet, besuchen die Teilnehmenden thematische Workshops der AWO.

Sehr ambivalente Auffassungen bestehen darüber, inwiefern Jobcenter die Klient:innen im Rahmen der SGB-II-Antragstellung unterstützen (sollten). Von einem Teil der Jobcenter wird die Antragstellung als solches als eine nicht originär durch sie zu unterstützende Leistung wahrgenommen. Dementsprechend werden Integrationsberatungsstellen u.a. vonseiten des Jobcenters als „Ausfüllhilfe“ (E 43) betrachtet, da regelmäßig Klient:innen zu diesem Zwecke an sie verwiesen werden, wie eine Migrationsberaterin der MBE erläutert. Insgesamt erwecken die geführten Experteninterviews den Eindruck, dass es sich hierbei um ein strukturelles Phänomen handelt und je nach Beratungsangebot ein nicht unerheblicher Anteil der Arbeitszeit von Integrationsberater:innen durch die Unterstützung von Ratsuchenden bei behördlichen Anträgen und Formularen gebunden wird (vgl. Kap. 2.3.4). Positiv sind daher die beiden Fälle hervorzuheben, in denen das jeweilige Jobcenter einen freien Träger mit einem Antragservice für Antragstellende

Unterstützung
bei SGB-II-
Antragstellung

beauftragt hat⁵⁸. Hiermit seien für alle Beteiligten Vorteile verbunden, die ein Integrationsberater wie folgt zusammenfasst:

„Und weil wir eben solche Dinge eigentlich aus der Beratung heraushalten wollen, um irgendwann mal in die Richtung zu kommen, auch Case Management zu machen und Hilfe zur Selbsthilfe und nicht so einen ALG-II-Antrag für eine fünfköpfige Familie. [...] Das Jobcenter profitiert insofern davon, dass von der Zielgruppe quasi die Anträge vollständig abgegeben werden. [...] Und dann wissen die, der ist entscheidungsreif und müssen selbst nicht lange nachfragen. Und die Menschen profitieren davon, dass halt einfach alles schneller geht [...].“ (E 82)

Unterstützung bei Sprachkursuche

Unterschiedlich wird auch die Unterstützung der Bürger:innen bei der Suche passender Sprachkurse, die durch einen Vertreter eines Jobcenters als „eine Kunst“ (E 19) bezeichnet wird, gehandhabt. An dem einen Ende des Spektrums sind Jobcenter verortet, die Träger mit der Kurssuche und ggf. der Durchführung von ergänzenden Angeboten beauftragt haben (vgl. Praxisbeispiel 14) oder eine gewisse koordinierende Funktion übernehmen. Demgegenüber sehen andere Jobcenter bei der Wahl eines Sprachkurses ausschließlich die Klient:innen in der Pflicht, stellen ihnen aber oft eine aktuelle Träger- bzw. Kursliste zur Verfügung. Ist das Ausmaß der Unterstützung durch das Jobcenter nicht einheitlich definiert, sondern personenabhängig, werde mitunter auf andere Akteure verwiesen, wie durch den bereits oben zitierten Jobcenter-Mitarbeiter eingeräumt wird: „Wer faul ist, der schickt seinen Kunden zur Migrationsberatung“ (E 19). Sofern in der jeweiligen Kommune eine zentrale Test- und Meldestelle des BAMF vorhanden ist, können die Klient:innen dorthin verwiesen werden.

Maßnahmen-ebene

Die (berufsbezogene) Sprachförderung stellt ebenfalls bei der Konzipierung zielgruppenspezifischer Maßnahmen der Jobcenter eine große Rolle. Die Palette reicht hier von Basissprachkursen als Sofortmaßnahme, die auch als Vorbereitung für Integrationskurse absolviert werden können, bis zur Sprachvermittlung in simulierten beruflichen Kontexten, die ein Jobcenter einer Fallkommune in sechs Berufsfeldern anbietet. Vielfach wird dabei versucht, eine komplementäre Kinderbetreuung zu gewährleisten, um v.a. Frauen die Teilnahme zu ermöglichen.

Kooperationen und Netzwerkarbeit

Bilaterale Kooperationen zwischen Jobcentern und anderen Akteuren finden in den Fallkommunen – ähnlich zu den ABHen – in recht unterschiedlichem Maße statt. Erwähnenswert ist an dieser Stelle insbesondere die Vereinbarung zwischen zwei benachbarten Jobcentern, die ihr Maßnahmenangebot gegenseitig geöffnet haben. Hierdurch besteht die Möglichkeit,

⁵⁸ In einem der beiden Jobcenter ist der Antragservice Teil eines Bewerbercenters.

dass auch spezifischere Maßnahmen mit einer ausreichenden Teilnehmendenzahl realisiert werden können.

Praxisbeispiel 15: Work first-Ansatz und Sofortaktivierungsmaßnahme des Jobcenters Mannheim

Ablauf bei zugewanderten Neuantragsteller:innen (persönliches Erscheinen, E-Mail, Anruf, Überleitung AsylbLG-Bereich etc.):

Jede neu antragstellende Person wird zu einem Clearing-Gespräch eingeladen, in welchem die Zuständigkeit des Jobcenters und weitere Formalia geklärt werden. Dieses Gespräch findet vor Ort im Jobcenter statt, um bei Verständigungsschwierigkeiten Kulturdolmetschende hinzuzuziehen. Des Weiteren wird ein Termin für die Teilnahme an einer Kick-off-Veranstaltung des Projektes Startklar² vergeben.

Bei dieser Veranstaltung, die sich maximal aus 40 Teilnehmenden zusammensetzt, wird u.a. über die Tätigkeit des Jobcenters sowie die Grundsätze des Förderns und Forderns aufgeklärt. Gleichzeitig dient dieser Termin einer ersten Sondierung der Bedarfe der Antragstellenden:

- Arbeitsmarktnahe Klient:innen gehen direkt in den Vermittlungsprozess in eine der zehn Mannheimer JobBörsen über.
- Bei umfassenderem Unterstützungsbedarf wird den Antragstellenden ein sofortiges Förderangebot unterbreitet, in welchem mehrsprachige Mitarbeitende die Klient:innen in verschiedenen Themenbereichen (u.a. Antragstellung, Bewerbungsunterlagen, Sprachförderung, Kinderbetreuung, erste Vermittlungsversuche) beraten und unterstützen. In diesem Zusammenhang können sowohl die Begleitung zu Behördenterminen als auch Hausbesuche stattfinden.
- Alle weiteren Klient:innen nehmen am Projekt Startklar² teil. Das Projekt wird inhouse durch Mitarbeitende/Coaches des Jobcenters durchgeführt. Diese führen Kleingruppencoachings mit max. fünf Teilnehmenden durch, wobei entsprechend der Bedarfe der Teilnehmenden verschiedene arbeitsmarktspezifische (z.B. Zusammenstellung Bewerbungsunterlagen, Überprüfung von Qualifikations- und Tätigkeitsprofilen, Motivation) und weitere lebensnahe (z.B. Kinderbetreuung, Wohnen, Hinweis auf weitere Beratungsstellen) Themenbereiche behandelt werden.

Im Nachgang der Kick-off-Veranstaltung findet dann ein persönlicher Termin mit der bzw. dem persönlichen Ansprechpartner:in (pAp) statt. Dort werden die Antragsunterlagen herausgegeben und erläutert und das weitere Verfahren wird besprochen. Durch die frühzeitige Aktivierung wird bereits der Zeitraum der Bearbeitung des SGB-II-Antrags für erste Schritte der Arbeitsmarktintegration genutzt.

Die Netzwerkarbeit im Bereich Migration/Integration übernehmen in den Jobcentern unterschiedliche Stellen. Zum Teil gibt es spezielle Migrationsbeauftragte, manchmal ist dies auch in Personalunion die in jedem Jobcenter einzurichtende Stelle der bzw. des „Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt“. In anderen Jobcentern übernehmen dagegen einzelne Vermittler:innen die Netzwerkarbeit oder sind mit der Pflege spezieller Schnittstellen, z.B. zum BAMF, beauftragt. In einem Jobcenter ist ferner auf Ebene der Grundsatzangelegenheiten eine Ansprechperson für die Schnittstelle zur ABH zuständig.

2.3 Beratung

In diesem Kapitel werden die Beratungsstrukturen in den Fallkommunen dargestellt. Zwar zählt auch die Beratung, zumindest aus kommunaler Perspektive, zu den freiwilligen Aufgaben, aufgrund ihrer zentralen Bedeutung in der vorliegenden Studie wird sie hier jedoch gesondert betrachtet. Zudem werden nachfolgend nicht nur Beratungsangebote, die durch die Kommunen selbst, sondern auch jene, die durch freie Träger durchgeführt werden, berücksichtigt. Hierunter fallen die Strukturen in den Fallkommunen, die im Rahmen entsprechender Landesförderprogramme geschaffen wurden oder auf Initiative der Kommune durch eigene Haushaltsmittel und/oder Drittmittel finanziert werden. Kommunale Angebote, die sich ausschließlich auf die soziale Beratung und Betreuung von Asylbewerbenden/Geduldeten beziehen, bleiben hierbei unberücksichtigt. Kursorisch wird im Verlauf des Kapitels an entsprechenden Stellen im Sinne von „Vergleichswerten“ oder „Good Practice“ auf das Beratungsangebot der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und des Jugendmigrationsdienstes (JMD) Bezug genommen. Die Angebote sonstiger freier Träger oder Ehrenamtlicher in den Fallkommunen bleiben hier unberücksichtigt.

MBE

Die MBE wird durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat gefördert und stellt grundsätzlich „ein den Integrationskurs ergänzendes migrationspezifisches Beratungsangebot für erwachsene Zuwanderinnen und Zuwanderer“ (Nr. 2.1 Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer) dar, das den Anspruch hat, den Integrationsprozess gezielt zu initiieren, zu steuern und zu begleiten. Es soll dabei helfen, Zuwanderer zu einem selbstständigen Handeln im Alltag zu befähigen und dadurch die Abhängigkeit von Transferleistungen minimieren, außerdem soll eine Heranführung an die Regeldienste erfolgen. Seit 2010 bzw. 2005 haben BMI bzw. BMFSFJ in den entsprechenden Förderrichtlinien das Case Management⁵⁹ (vgl. Kap. 2.3.1) als standardmäßiges Beratungskonzept der MBE und JMD verankert (Reis 2017: 97).

Der Zeitraum für die Inanspruchnahme der MBE ist grundsätzlich auf drei Jahre begrenzt. Ihre Zielgruppe sind v.a. erwachsene Neuzuwanderer (über 27 Jahre) mit einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis. Aber auch nachholende Integration bei entsprechendem Integrationsbedarf wird durch die MBE abgedeckt. Seit 2016 ist das Angebot der MBE darüber hinaus für Geflüchtete mit guter Bleibeperspektive geöffnet (Grote et al. 2019: 57). Die Aufgabenschwerpunkte der Migrationsberatung für erwachsene

59 Die Begriffe „Case Management“ und „Fallmanagement“ werden im Allgemeinen synonym verwendet.

Zuwanderer umfassen die bedarfsorientierte Einzelfallberatung und die soziale Gruppenarbeit. Des Weiteren obliegt den Beratungsstellen die Mitarbeit in kommunalen Netzwerken, die Mitwirkung bei der interkulturellen Öffnung von Regeldiensten und Verwaltungsbehörden sowie eine aktive Öffentlichkeitsarbeit.

Für jüngere Zugewanderte sind die JMD zuständig, die durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert werden. Während der Zugang zur MBE entsprechend der Förderrichtlinien an eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis bzw. an die Teilnahme an einem Integrationskurs und eine gute Bleibeperspektive geknüpft ist, erfolgt die Beratung durch die JMD unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Die JMD sollen die Zielgruppe insbesondere am Übergang Schule/Ausbildung/Beruf durch Beratung und Begleitung unterstützen. Außerdem führen sie Gruppenangebote und Elternarbeit durch, fördern das bürgerschaftliche Engagement junger Menschen mit Migrationshintergrund, sind für Netzwerk- und Sozialarbeit zuständig, initiieren und begleiten die interkulturelle Öffnung und stärken bzw. unterstützen junge Menschen bei der Aufarbeitung und Überwindung eigener Diskriminierungserfahrungen.

Die MBE wird i.d.R. durch die Träger der freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) und den Bund der Vertriebenen durchgeführt. Der JMD wird durch eine ähnliche Trägerstruktur (Arbeiterwohlfahrt, Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit, Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit, Internationaler Bund, Der Paritätische Gesamtverband und Deutsches Rotes Kreuz) umgesetzt. Dabei können auch mehrere verschiedene Träger für die MBE- bzw. JMD-Standorte in einer Kommune zuständig sein. So sind z.B. in einer der untersuchten Städte vier Träger für die MBE und zwei Träger für den JMD verantwortlich, wobei ein Träger gleichzeitig MBE- und JMD-Standorte betreibt. Sind in einer Kommune mehrere Träger mit der Durchführung der MBE bzw. des JMD beauftragt, kann eine Arbeitsteilung entlang von Gebietszuschnitten, Herkunftsländern bzw. Sprachen oder entsprechend der weiteren Angebotspalette des jeweiligen Trägers erfolgen.

Hinsichtlich der Zielgruppen können prinzipiell Überschneidungen zwischen der MBE und den JMD auf der einen Seite sowie den durch die Länderförderprogramme bzw. durch kommunale Haushaltsmittel und/oder Drittmittel finanzierten Beratungsangeboten auf der anderen Seite entstehen (vgl. Kap. 2.3.1). In Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen werden daher in den dortigen Förderrichtlinien Bezugspunkte zur MBE und den JMD hergestellt. Neben anderen Akteuren listet die „VwV Inte-

JMD

grationsmanagement“ in Baden-Württemberg die MBE und JMD explizit als Stellen auf, die im Rahmen der Netzwerkarbeit zu berücksichtigen sind. In der bayerischen „Beratungs- und Integrationsrichtlinie“ heißt es ähnlich lautend, dass die Beratungsstellen eng mit der MBE zusammenarbeiten. Zudem legt die Richtlinie fest, dass sich die regionale Verteilung der Beratungsstellen auch an der Förderung der MBE orientiert. Weitergehend hält die nordrhein-westfälische „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Implementierung und zum Betrieb eines strategischen Kommunalen Integrationsmanagements in den Kommunen“ fest, dass mit dem Fallmanagement u.a. die Schnittstellen zur MBE und zu den JMD definiert und operationalisiert werden sollen.

2.3.1 Beratungsformen und Zielgruppen

In den Fallkommunen kann hinsichtlich der Beratungstiefe zwischen drei Formen der Beratung unterschieden werden:

- (1) *Beratung zu Kurzanliegen und Verweisberatung* ist besonders niederschwellig, da hierfür meistens kein Termin vereinbart werden muss. Beratungen solcher Art, die ein einzelnes Anliegen betreffen, werden zum einen beispielsweise durch Servicetheken von Fachämtern, z.B. der ABH oder des Jobcenters, und zum anderen durch zentrale migrationspezifische Anlaufstellen durchgeführt.
- (2) *Fallarbeit* zeichnet sich durch ein umfassenderes Vorgehen aus. Diese Beratungsform wird gewählt, wenn umfangreichere Handlungsbedarfe im jeweiligen Fall vorliegen. Beratungsangebote, die dieser Form zuzuordnen sind, beinhalten aber auch die Beratung zu Kurzanliegen und Verweisberatung, da erst in der Beratungssituation selbst die Bedarfe der Ratsuchenden identifiziert werden können.
- (3) *Ausschließliches Case Management* setzt demgegenüber eine oder mehrere selektierende Instanzen voraus, sodass einzig die vorher festgelegte Zielgruppe Zugang zur spezialisierten Beratungsstruktur erhält.

Beratung zu
Kurzanliegen und
Verweisberatung

Zentrale migrationspezifische Anlaufstellen, die auf die Beratung zu Kurzanliegen und Verweisberatung ausgerichtet sind, sind nur in wenigen Fallkommunen anzutreffen. In einer Kommune gibt es eine Clearingstelle für Neuzugewanderte, die im Rathaus angesiedelt ist und von den örtlichen Trägern der MBE und des JMD sowie der Kommune betrieben wird. Für Ratsuchende können dort entsprechend der Zuständigkeit und Sprachkenntnisse bereits Termine bei geeigneten Integrationsberater:innen vereinbart werden, ansonsten können die Klient:innen nach Abgabe einer datenschutz-

rechtlichen Einwilligungserklärung ihre Kontaktdaten auch für eine Kontaktaufnahme durch die Beratenden in der Clearingstelle hinterlassen. Zum Erhebungszeitpunkt der Interviews gab es zudem Überlegungen, die Clearingstelle zu einem Welcomebüro weiterzuentwickeln, dass als Erstanlaufstelle für Neuzugewanderte fungieren und die wichtigsten Informationen für die Ankommensphase bereithalten könne. Als Reaktion auf die durch den russischen Angriffskrieg bedingten Fluchtbewegungen wurde die Clearingstelle kurzerhand als zentrale Anlaufstelle für ukrainische Geflüchtete in der Kommune umstrukturiert.

Praxisbeispiel 16: Zentrum für interkulturelle Beratung (zib.) in der Stadt Augsburg und Welcome Center in der Stadt Schwäbisch Gmünd

Das zib. ist eine trägerübergreifende Erstanlaufstelle verschiedener Projektpartner (u.a. Augsburger Volkshochschule, Caritasverband für die Diözese Augsburg e.V., Diakonisches Werk Augsburg e.V., Kreisverband Augsburg des Bayerischen Roten Kreuzes, Tür an Tür – miteinander wohnen und leben e.V. / Integrationsprojekte gGmbH) und wird durch die Stadt Augsburg sowie die Landkreise Augsburg und Aichach-Friedberg gefördert.

Durch einen Helpdesk erfolgt die Erst- und Verweisberatung bzw. Zusteuerung zu den vor Ort vertretenen Strukturen der Flüchtlings- und Integrationsberatung (FIB), der MBE, des JMD und anderer Akteure. Zwar können die Ratsuchenden die Beratungskräfte auch selbst kontaktieren, der Zugang über den Helpdesk bietet jedoch den Vorteil, dass die dortigen Mitarbeitenden auf ein gemeinsames Kalendersystem der Integrationsberater:innen zugreifen und hierdurch zeitnah freie Kapazitäten einsehen können. Außerdem übernimmt der Helpdesk z.B. die Ausfüllhilfe bei behördlichen Anträgen und Formularen. Im Jahr 2021 sind so 4.331 Beratungskontakte am Helpdesk (Erst- und Verweisberatung, inkl. Ausfüllhilfe) zustande gekommen, wobei der Wert im Vergleich zur Situation vor Ausbruch der Coronapandemie um ca. 30 Prozent geringer ausfalle.

In der Stadt Schwäbisch Gmünd befindet sich in zentraler Lage das sogenannte Welcome Center als allgemeine Anlaufstelle für (Neu-)Zugewanderte. Neben einer allgemeinen Verweisberatung bezüglich städtischer Angebote kommunaler und freier Träger sind dort die landesgeförderten Stellen des Integrationsmanagements angesiedelt. Darüber hinaus finden in den Räumlichkeiten auch weitere Angebote und Veranstaltungen, wie Anerkennungsberatung für ausländische Berufsabschlüsse, Bewerbercoaching, arbeitsrechtliche Beratung und Verfahrensberatung, statt. Außerdem werden durch das Welcome Center Netzwerkstrukturen in Bezug auf die Arbeit von Ehrenamtlichen und verschiedene Migrantenselbstorganisationen sowie der ehrenamtliche Dolmetscherpool koordiniert.

Dort wo neben MBE und JMD kein zusätzliches staatliches bzw. kommunales Integrationsberatungsangebot besteht, kann es vorkommen, dass die strategische Ebene des Integrationsmanagements die Aufgabe einer Verweisberatung übernimmt. Exemplarisch ist die Willkommensberatung einer Kommune zu nennen, die sich derzeit spezifisch an Frauen richtet, da man über die Auswertung von Beratungsdaten festgestellt habe, dass Frauen Beratungsangebote unterdurchschnittlich häufig wahrnehmen würden. Da die entsprechenden personenbezogenen Meldedaten zur Kontaktaufnahme von der Kommune nicht an freie Träger weitergegeben werden dürfen, wird

diese Basisberatung durch eine Person der strategischen Ebene des kommunalen Integrationsmanagements durchgeführt. Zukünftig solle dieses Angebot weiter geöffnet werden, z.B. für arbeitslose geflüchtete Männer.

Fallarbeit

Der Großteil der in den Fallkommunen implementierten Beratungsangebote zielt im Kern auf die Fallarbeit ab. Ein Fall kann eine einzelne oder mehrere Personen, z.B. Familien, umfassen. Fallarbeit bezieht sich auf das „professionelle Handeln in der Sozialen Arbeit“ (Michel-Schwartz 2009: 122) und wird durch entsprechend qualifizierte Beratungskräfte, meist der Sozialarbeit und Sozialpädagogik, erbracht. Für die Fallarbeit können verschiedene Ansätze handlungsleitend sein. Einer davon ist das sog. Case Management, das als Beratungskonzept nicht nur in den Förderrichtlinien der durch den Bund finanzierten MBE und JMD Erwähnung findet, sondern ebenfalls in den Richtlinien der durch die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen finanzierten Beratungsangebote für Zugewanderte verankert ist. Die Konzepte, die die nordrhein-westfälischen kreisfreien Städte und Kreise zum KIM erarbeiten müssen, sollen zudem eine Übersicht über die Beratungsansätze in der Kommune enthalten und eine Darstellung wie mit den verschiedenen Case-Management-Ansätzen anderer Institutionen zusammengearbeitet (SGB II, JMD, MBE etc.) wird. Auch wenn es nicht *das eine* Case-Management-Konzept gibt (Gissel-Palkovich 2010: 122), können doch handlungsfeldspezifische Varianten unterschieden werden, wovon das Case Management in der Migrations- bzw. Integrationsberatung eines ist.

Grundsätzlich handelt es sich um eine individuelle Hilfeleistung, die in einem längerfristigen Prozess erbracht wird und bei komplexen Problemlagen, die der Beteiligung mehrerer unterschiedlicher Stellen bedürfen, angezeigt ist. Dabei wird die „manageriale Steuerung“ (Wendt 2019: 74) von Versorgungsprozessen mit „sozialarbeiterischen Handlungsprinzipien und -formen“ (Gissel-Palkovich 2010: 125) verknüpft. Case Management unterscheidet sich deshalb von der klassischen Einzelfallhilfe, da es auch die Koordination von Sach- und Dienstleistungen als Aufgabe hat. Damit wird Hilfe „nicht (nur) direkt erbracht, sondern vermittelt“ (Reis 2020: 189). Hierdurch trägt Case Management eher der Sichtweise Rechnung, dass soziale Problemlagen stets multiperspektivisch sind, was die „Inanspruchnahme unterschiedlicher Sichtweisen und Hilfestellen (Multiperspektive)“ (Belardi 2017: 74) erfordert. Ebenso kann Case Management als Reaktion auf sich ausdifferenzierende Sozial- und Gesundheitsleistungen, also die Fragmentierung der Angebotsstruktur, begriffen werden (Klie 2011: 501).

Case Management wird als Mehrebenenkonzept verstanden, bei dem es auf der (1) *Einzelfallebene* um die Bewältigung der problematischen Situation im konkreten Fall, auf der (2) *Organisationsebene* um die Rahmenbe-

dingungen, die durch die Aufbau- und Ablauforganisation gesetzt werden und auf der (3) *Systemebene* um die Unterstützungs- und Leistungsangebote der Netzwerkakteure geht (Wendt 2018: 14).

Tabelle 7: Geförderte Beratungsstrukturen des Bundes und der Länder

Förderprogramm	Zielgruppen	Beratungs-konzepte	Zuwendungs-empfänger
MBE (Bund)	Vorwiegend erwachsene Zugewanderte über 27 Jahre mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus.	Case Management bzw. sozialpädagogische Begleitung	Freie Träger
JMD (Bund)	Junge Menschen mit Migrationshintergrund vom 12. bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres – unabhängig vom Aufenthaltsstatus, solange sie sich rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung in Deutschland aufhalten.	Sozialpädagogische Beratung und Case Management	Freie Träger
Flüchtlings- und Integrationsberatung (BY)	Neu zuwandernde, dauerhaft bleiberechtigende Menschen mit Migrationshintergrund sowie Asylbewerber: innen mit guter Bleibeperspektive und sonstige Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG.	Im Bereich der Integration insbesondere Case Management	Freie Träger, Landkreise, kreisfreie Städte (Weitergabe möglich)
Integrationsmanagement (BW)	Flüchtlingen mit Bleibeperspektive in der Anschlussunterbringung nach dem FlüAG.	Case Management	Städte, Gemeinden und Landkreise (Weitergabe möglich)
Kommunales Integrationsmanagement (NRW)	Alle Zugewanderten, insbesondere Geflüchtete.	Case Management	Kreise, kreisfreie Städte (Weitergabe möglich)
Soziale Beratung und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen (TH)	Anerkannte Flüchtlinge (Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des AufenthG) und ihre Familienangehörigen.	soziale Betreuung und Beratung	Landkreise, kreisfreie Städte (Weitergabe möglich)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Damit werden nicht nur die Netzwerkstrukturen für den Einzelfall genutzt, sondern Case Management unterstützt ausgehend von diesem den Auf- und Ausbau von Netzwerkstrukturen, z.B. zur Identifizierung von Versorgungslücken und -defiziten (Reis 2020: 187). Wenn auch in der Literatur zum Case Management die Phasen des methodischen Konzepts auf der Einzelfallebene unterschiedlich differenziert und mit verschiedenen Begrifflich-

keiten verknüpft werden (Hansen 2006: 18; Wendt 2018: 128f.), so besteht laut Wendt (2018: 128) dennoch Einigkeit über die Kernfunktionen: *assessment, planning, intervention, monitoring, evaluation* (Moxley 1989: 18ff.). Folglich setzt sich der idealtypische Case-Management-Prozess der MBE aus den fünf Schritten Sondierungsgespräch, Sozial- und Kompetenzanalyse, Förderplannerstellung, Förderplanumsetzung und Abschlussgespräch (vgl. Brandt/Risch/Lochner 2015).

Die Beratungsstrukturen, die in den untersuchten Kommunen der Fallarbeit zuzuordnen sind, sind überaus vielfältig. Tabelle 7 gibt einen Überblick zu Zielgruppen, Beratungskonzepten und potenziellen Zuwendungsempfängern der durch den Bund und die Länder geförderten Beratungsangebote. Insgesamt erscheinen diese für die befragten Expert:innen wenig aufeinander abgestimmt. Sinnbildlich für das Nebeneinander der verschiedenen Programme ist die Stellenaufteilung der Beratungskraft in einer Fallkommune, die teils über die MBE und teils über ein Landesprogramm finanziert wird. Die „Klientenarbeit ist im Prinzip die Gleiche“ (E 35), trotz dessen müssen die Klient:innen individuell einem der beiden Beratungsangebote zugeordnet werden. Dabei seien die verschiedenen Zielgruppen zu beachten, zudem dürften im Rahmen der MBE auch Personen des benachbarten Landkreises aufgenommen werden, im Rahmen des Landesprogramms jedoch nicht. Für die Tätigkeit der Beratungskraft bedeutet dies, dass parallel mit zwei unterschiedlichen Controllingssystemen gearbeitet werden müsse.

Handlungsspielräume der Förderrichtlinien

Bei der Umsetzung der Länderprogramme eröffnen die Richtlinien den Zuwendungsempfängern in bestimmten Bereichen Handlungsspielräume, die durch die Träger unterschiedlich genutzt werden. Hierdurch ist es beispielsweise möglich, dass die exakte Zielgruppendefinition auch zwischen den Trägern bzw. Kommunen, deren Angebot durch dasselbe Landesprogramm finanziert wird, variiert. Besonders wird dies am Beispiel der VwV Integrationsmanagement in Baden-Württemberg deutlich. Zwar wird als Zuwendungsziel die Unterstützung der Kommunen „speziell bei der Aufgabe der Integration von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive in der Anschlussunterbringung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz“ (Nr. 1.1 VwV Integrationsmanagement) formuliert, dennoch wird nicht abschließend festgelegt, welche Personen beraten werden sollen (Götz et al. 2020: 35). So sind die Integrationsmanager:innen in einer der Fallkommunen ausschließlich für Geflüchtete zuständig, die einen Aufenthaltstitel besitzen und in dem Zeitraum eingereist sind, der die Grundlage für die Verteilung der

Fördermittel auf die Kommunen darstellt⁶⁰. Indessen wird die Zuständigkeit in den beiden anderen baden-württembergischen Kommunen breiter gefasst. Demnach erläutert ein Integrationsmanager, dass sich das Integrationsmanagement unter Bezugnahme auf das Flüchtlingsaufnahmegesetz an „Personen ab der Aufenthaltserlaubnis bis eigentlich zur deutschen Staatsbürgerschaft“ (E 59) sowie Gestattete und Geduldete nach 24 Monaten Aufenthalt in der zugewiesenen Kommune richte. Auch in der dritten Kommune werden Geflüchtete in der Anschlussunterbringung unabhängig vom Aufenthaltsstatus betreut. Problematisch sei, dass

„diese Strukturen nicht abgestimmt sind. Also das Land hat da ein Projekt jetzt gemacht. Es gibt trotzdem die Migrationsberatung [...], die da die Personen mit einem langfristigen Aufenthalt betreuen soll, zeitlich befristet, also wieder sehr kompliziert alles gemacht. Aber die halt einfach dem Bedarf nicht nachkommen. Also gerade strukturell unsere Personen, die im Duldungsstatus sind, die ausreisepflichtig sind, die werden von der Politik auch strukturell nicht betreut [...]. Wir interpretieren das gerade rückwärts: Der Pakt für Integration im Land Baden-Württemberg spricht Leute an mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit. Jetzt sagen wir aber, die Geduldeten, die nicht abgeschoben werden können nach Gambia, die sind im achten Jahr da jetzt oder wie lange auch immer [...]. Das ist auch eine lange Bleibeperspektive.“ (E 84)

Hinsichtlich der Zielgruppendefinition kommt die qualitative Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg zu dem Schluss, dass drei Vorgehensweisen gefolgt wird: Kommunen, die Personen nur betreuen, wenn sie zwischen dem 1. Januar 2015 bis 29. Februar 2016 zugewandert sind, Kommunen, die alle Geflüchteten betreuen und Kommunen, die alle Zugewanderten betreuen (Koranyi/Kostner 2020: 13). Insgesamt wurde in den meisten baden-württembergischen Kommunen der zweite Weg gewählt, wobei im Laufe der Zeit auch einige Kommunen dazu übergegangen sind, andere Personengruppen in die Beratung aufzunehmen, falls Kapazitäten bestanden (ebd.)⁶¹. Größere Unterschiede gibt es aber bezogen auf das Alter der Klient:innen. In gut der Hälfte der Kommunen wird die individu-

60 Die Grundlage für die Verteilung der Mittel ist die Größe der Personengruppe unter den Geflüchteten, die im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 29. Februar 2016 nach Baden-Württemberg eingereist ist und sich am 15. September 2017 in der Anschlussunterbringung befindet zuzüglich der Personen, die infolge des Familiennachzugs gefolgt sind.

61 Hierbei komme dem Rollenverständnis der Integrationsmanager:innen eine zentrale zu. Personen, die sich mehr als Sozialarbeitende sehen würden dazu tendieren, möglichst allen Menschen zu helfen, wohingegen Personen mit Verwaltungshintergrund ihre Tätigkeit i.d.R. auf die „ursprünglich festgelegte Zielgruppe des Integrationsmanagements begrenzen“ (Koranyi/Kostner 2020: 13).

elle Beratung und Begleitung erst ab dem Erwachsenenalter durchgeführt, während die andere Hälfte bei geringeren Altersstufen („als Kind“, „mit 14/15“ und „mit 16/17“) ansetzt (Götz et al. 2020: 37).

Sofern Landesprogramme keine eindeutigen Regelungen zur Zielgruppe bzw. zu den Schnittstellen enthalten, obliegt es somit den örtlichen Trägern (Kommune, freie Träger etc.) der Beratungsstrukturen zu Absprachen zu kommen. Kommunale Expert:innen sehen daher die staatlichen Ebenen bei der Formulierung von Richtlinien in der Pflicht, Schnittstellen abzubilden, da man sonst auf die Kooperationsbereitschaft anderer Akteure angewiesen sei:

„Und deshalb würde ich mir oft, auch wenn dann Richtlinien verändert werden, [...] wäre ich froh, wenn die da einen stärkeren Fokus darauf setzen würden. Dass da klare Abstimmungen und Absprachen zu erfolgen haben und wir nicht auf den Knien daherkommen müssen und sagen müssen: ‚Könnten wir jetzt mal? Und wie sieht es denn aus?‘ Weil sonst haben wir Doppelstrukturen. Und das ist ein großes Problem.“ (E 63)

Zu den flächendeckenden staatlichen Strukturen treten weitere, auf Initiative der Kommunen durch Eigen- und/oder Drittmittel finanzierte Angebote, hinzu. Diese fokussieren meist auf Neuzugewanderte im Allgemeinen oder spezifischere Gruppen. Hierunter fällt z.B. die für alle Zugewanderten geöffnete Beratung, die sich in einer Kommune aus der sozialen Betreuung Geflüchteter entwickelt hat. In einer anderen Kommune wurde wiederum ein muttersprachliches Beratungsangebot für Zugewanderte aus Rumänien und Bulgarien geschaffen. Ferner existieren auch Strukturen, die sich wie in zwei Kommunen themenspezifisch auf die Beratung von Zugewanderten zu einem oder mehreren ausgewählten Lebensbereichen (z.B. Ausbildung & Arbeit, Bildung & Sprache und Orientierung & Teilhabe) fokussieren.

Praxisbeispiel 17: Niedrigschwellige Sozialberatung im Landkreis Groß-Gerau

Das hessische Landesförderprogramm WIR sieht keine Beratungsangebote durch die Kommunen vor. Der Landkreis Groß-Gerau verfügt jedoch über eine niedrigschwellige Sozialberatung für alle Bürger:innen (auch ohne Migrationshintergrund). Die Beratung wird von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden umgesetzt und teils durch freie Träger durchgeführt. Entstanden ist das Beratungsangebot aus der sozialarbeiterischen Betreuung von Geflüchteten, weshalb auch bisher ein Großteil der Personen, die die Beratung in Anspruch nehmen, neuzugewandert ist. Finanziert wird die Sozialberatung aus Mitteln von Bund und Land (z.B. Landesmittel für Asylbetreuung) und einem Kreiszuschuss.

Absprachen
zu sich über-
schneidenden
Zielgruppen

Unabhängig von der Finanzierungsart der Beratungsangebote, stellen sich das Ausmaß und die Form der Absprachen zwischen den Trägern in den Fallkommunen sehr unterschiedlich dar. In einigen Fällen gibt es keine

Verständigung über eine Aufteilung der sich überschneidenden Zielgruppen. Mancherorts bestehen jedoch Absprachen, manchmal informellen Charakters und manchmal in Kooperationsvereinbarungen festgehalten. Selbst wenn es letztere gibt, entfalten diese nicht zwangsläufig eine unmittelbare Wirkung auf der Einzelfallebene, da den operativ tätigen Beratungsfachkräften nicht immer das Vorhandensein oder die Inhalte von Kooperationsvereinbarungen bekannt sind. Wird prinzipiell die gleiche Zielgruppe durch zwei verschiedene Angebote abgedeckt, wird neben dem Aufenthaltsstatus oder der Staatsangehörigkeit häufiger eine Aufteilung entsprechend der Unterkunftsform (Gemeinschaftsunterkünfte, private Unterkunft etc.) vorgenommen. Möglich sind aber auch thematische Abgrenzungen, so fokussieren sich manche kommunal bzw. durch andere Drittmittel finanzierte Angebote wie oben dargestellt auf einen oder mehrere ausgewählte Lebensbereiche (z.B. Ausbildung & Arbeit, Bildung & Sprache und Orientierung & Teilhabe). Gleichfalls sind auch Kombinationen mehrerer Kriterien umsetzbar.

In einer Fallkommune herrscht zum Beispiel das Übereinkommen, dass sich der Träger, der die durch das Landesprogramm finanzierte Beratung durchführt, auf die sozialen Belange in Gemeinschaftsunterkünften konzentriert (u.a. Aufenthalt, Rechtsansprüche, Antragstellungen, Kommunikation mit Behörden, Konfliktlösung, Freizeitgestaltung). Das kommunale Angebot bietet demgegenüber eine Beratung für alle Zugewanderten zu bestimmten thematischen Schwerpunkten an. Dieses Vorgehen wird durch Berater:innen beider Träger grundsätzlich positiv bewertet. Auch die Leitungsperson der Beratung in einer anderen Kommune sieht Vorteile in einer Rollenaufteilung zwischen der sozialen Betreuung in Unterkünften und einer davon „unabhängigen Beratung“ (E 17). Beispielsweise können gewisse Aufgaben von Sozialarbeitenden in Unterkünften einem Vertrauensverhältnis mitunter im Wege stehen (z.B. Streit schlichten oder Personen dazu zu bringen, in ein anderes Zimmer umzuziehen). Dennoch kann es im Einzelfall zu Abgrenzungsproblemen kommen:

„Und dann ist es immer so ein bisschen die Frage, gibt man sofort weiter oder übernimmt man das selbst? [...] es ist eigentlich ein ständiger Wiederaushandlungsprozess, also in der individuellen Situation oder auch mal zwischen den Berater:innen selbst“ (E 78).

Gerade die Niederschwelligkeit der Beratung in Gemeinschaftsunterkünften erschwere eine klare Grenzziehung: „[...] dadurch, dass wir vor Ort sind und die erste Anlaufstelle sind, landet halt auch vieles bei uns [...]“ (E 64).

Auch wenn es Ausnahmen gibt, scheinen die MBE-Stellen sich über alle Fallkommunen hinweg recht konsequent an die Vorgaben zu ihrer

Zielgruppe zu halten, bzw. vorrangig auf EU-Bürger, Spätaussiedler und Angehörige von Drittstaaten ohne Fluchthintergrund ausgerichtet zu sein. Trotz dessen werden auch dort meist keine Ratsuchenden abgewiesen. Dies trifft auf den Großteil aller Integrationsberater:innen, egal welcher Zugehörigkeit zu einem bestimmten Träger oder Beratungsangebot, zu. Für die Entscheidung, ob eine Beratung selbst durchgeführt oder an eine andere Beratungsstelle verwiesen wird, sind vorwiegend die eigenen Kapazitäten und Kenntnisse, z.B. „weil sich jemand anderes in dem Feld besser auskennt“ (E 50), entscheidend. Übereinstimmend kommt auch die Evaluation des baden-württembergischen Integrationsmanagements zu der Erkenntnis, dass die Beratenden teils Geflüchtete betreuen, die eigentlich nicht zur Zielgruppe des Programms in ihrer Kommune gehören (Götz et al. 2020: 41).

Gegen ein zu konsequentes Festhalten an einer Zielgruppeneinteilung können in Einzelfällen mehrere Gründe sprechen. Hierzu zählt ein bestehendes Vertrauensverhältnis, weshalb beispielsweise Personen auch nach Erlangung eines Aufenthaltstitels weiterhin die Beratungskraft aufsuchen, die für sie während des Asylverfahrens zuständig war. Außerdem kann es im Sinne der Fallorientierung notwendig sein, dass Personen einer Familie durch dieselbe Fachkraft betreut werden, auch wenn sie einen unterschiedlichen Aufenthaltsstatus besitzen. Weiterhin können auch spezifische Sprachkenntnisse einzelner Beratungskräfte oder auch die örtliche Erreichbarkeit des Angebotes gegen eine zu starre Aufteilung sprechen.

Ausschließliches
Case Management

In einer der untersuchten Fallkommunen richtet sich ein Beratungsangebot ausschließlich an komplexere Fälle, die ein Case Management erfordern. Während die Fachkräfte in den vorherigen Beispielen selbst über die Leistungstiefe entscheiden, ist hier Case Management das angestrebte Handlungskonzept. Das Angebot richtet sich an Fälle (Personen oder z.B. Familien), bei denen Fragestellungen in mind. drei von acht Handlungsfeldern (Arbeit, Aufenthalt, Bildung & Sprache, Familie, Freizeit, Gesundheit, Sicherung des Lebensunterhalts, Wohnen) vorliegen. Potenzielle Fälle werden meist der Leitungsperson des Case Managements durch andere Akteure gemeldet. In Teambesprechungen wird dann entschieden, ob der Fall aufgenommen und welcher Beratungskraft dieser zugewiesen wird. Grundsätzlich sind die Beratenden nach örtlichen Zuschnitten aufgeteilt, ausschlaggebend sind aber letztlich auch die individuellen freien Kapazitäten. Maßgabe ist dabei, dass nicht mehr als ca. 25 Fälle durch eine Beratungskraft betreut werden sollen. Obliegt es wie in diesem Beispiel anderen Stellen dem Case Management etwaige Klient:innen zuzuführen, kann es sich als sinnvoll erweisen eine Art Leitfaden zu erstellen, mithilfe dessen andere Behörden oder Organisationen prüfen können, ob grundlegende Indikatoren für diese Form der Fallarbeit erfüllt sind.

2.3.2 Trägerstrukturen

Bei den hier betrachteten Beratungsstrukturen stellen sich grundsätzlich die Fragen, wer durchführender Träger des jeweiligen Angebots sein kann und soll. Sofern es sich um kommunale Strukturen handelt, die unabhängig von Landesprogrammen geschaffen werden, obliegt allein der entsprechenden Kommune zu entscheiden, ob sie die Beratungsleistung durch eigenes Personal erbringt oder einen freien Träger in die Aufgabenerfüllung einbindet, sofern es keine Vorgaben anderer Drittmittelgeber gibt. Auch Förderrichtlinien der Länder, die wie in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen ausschließlich Kommunen (BW: Städte, Gemeinden und Landkreise; NW und TH: kreisfreie Städte und Landkreise) als Zuwendungsempfänger für Beratungsstellen vorsehen, ihnen jedoch ermöglichen freie Träger mit der Durchführung zu beauftragen, lassen den Kommunen damit die Stellung eines „gatekeepers“ zukommen. Die Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg zeigt auf, dass es diesbezüglich kein einheitliches Vorgehen auf kommunaler Ebene gibt. Ein großer Teil der kreisangehörigen Städte und Gemeinden hat in Verbänden den jeweiligen Landkreis mit der Organisation des Integrationsmanagements beauftragt. Hierdurch ist in 65 Prozent der geförderten Kommunen die Verantwortung für das Integrationsmanagement bei einem Landkreis angesiedelt (Götz et al. 2020: 27f.). In deutlich weniger als einem Drittel der Fälle haben die Landkreise einen privaten Träger mit der Durchführung beauftragt, bei den verantwortlichen kreisangehörigen Gemeinden und Städten sowie kreisfreien Städten ist ungefähr in der Hälfte der Kommunen ein externer Träger für die Durchführung des Integrationsmanagements zuständig (Götz et al. 2020: 27f.).

Kommunen als „gatekeeper“ bei der Trägerwahl

Verantwortlich für die Entscheidung, ob die Beratung ganz oder teilweise durch freie Träger durchgeführt werden soll, ist die Kommunalpolitik bzw. die Kommunalvertretung. Gründe für eine Beauftragung Dritter sind häufig vielschichtig und können sich überlagern. Aus fachlicher Perspektive kann die Einbindung freier Träger z.B. aufgrund des besseren Zugangs zur Zielgruppe oder der besonderen Erfahrung eines bzw. mehrerer Träger angestrebt werden. Gleichzeitig können auch finanzielle Überlegungen eine Rolle spielen, da durch eine Beauftragung nicht der eigene Stellenplan belastet werde und ein flexibleres Handeln möglich sei. Zudem ist der politische Einfluss der Wohlfahrtsverbände sicherlich ein begünstigender Faktor. Nicht selten begreifen sich die Träger der freien Wohlfahrtspflege mit Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip als genuin zuständige Akteure für die Beratung von Zugewanderten. Kommunales Handeln in diesem Bereich wird daher vor Ort, so empfinden es mehrere kommunale Expert:innen, durch

Beauftragung Dritter

die freien Träger als Konkurrenz wahrgenommen (ähnlich Koranyi/Kostner 2020: 26).

Hier schließt die grundsätzliche Frage an, welcher Trägertyp (öffentlicher oder freier Träger) „besser“ für die Durchführung der Beratung geeignet ist. Auf Seiten der freien Träger werden u.a. die eigenen trägerspezifischen Angebote und Netzwerke als Vorteile hervorgehoben, die hilfreich seien, wenn es z.B. um die Suche nach einem Kita-Platz oder die Weitervermittlung zu anderen Anlaufstellen innerhalb des Trägers geht. Häufiger wird jedoch argumentiert, dass die Beratung durch freie Träger offener und unabhängig sei, wohingegen kommunale Beratungskräfte in gewissen Bereichen einem Interessenkonflikt ausgesetzt seien:

„Zu uns kommen sie [die Klient:innen; Anm. d. Verf.] ganz anders an, weil wir sind eigentlich die Außenstehenden. Wir kämpfen auch teilweise, ob mit E-Mails, mit Briefen, mit Telefonaten für die Anliegen des Klienten und wo ist eigentlich da [bei der Kommune; Anm. d. Verf.] die Trennung?“ (E 18)

Gerade diese Nähe zu den Regeldiensten, der „kurze Dienstweg“, wird durch kommunale Integrationsberater:innen positiv bewertet. Evaluationen zur Arbeit der MBE und des JMD zeigen auf, dass in Bezug auf die Zusammenarbeit mit lokalen Regeldiensten „von vielen Beratern nach wie vor Verbesserungsbedarf gesehen“ (Brandt/Risch/Lochner 2015: 323) wird und es ein wesentliches Hemmnis u.a. für das Case Management darstellt, „wenn die Zusammenarbeit der Beratungsdienste mit den zwei für eine erfolgreiche Integration zentralen Kooperationspartnern Jobcenter und Ausländerbehörde fehlt oder konfliktbehaftet ist“ (Borchers/Erler/Reis 2013: 59). In mehreren Fallkommunen wird der Zugang der freien Träger zu den Regeldiensten bzw. die Reduzierung der diesbezüglichen Hürden dadurch begünstigt, dass die Kommunen den Beratungskräften Büros im Rathaus/Landratsamt oder Sprechzeiten im Bürgerbüro zur Verfügung stellen. Ungeachtet der Art der Trägerschaft kann es in diesen Konstellationen mitunter aber notwendig sein, die Unabhängigkeit der Beratungsstelle gegenüber den Klient:innen herauszustellen: „man muss sich da auch abgrenzen, damit man nicht als Behörde gesehen wird. Aber wenn man das erklärt [...], ist das aus meiner Sicht bisher nie ein Problem gewesen“ (E 7). Letztlich ist aber auch die enge Anbindung kommunaler Beratungskräfte an andere Verwaltungsakteure keine Garantie für gelingende Kooperationen. Übereinstimmend mit den Evaluationsergebnissen zur Tätigkeit der MBE und des JMD (Borchers/Erler/Reis 2013: 59), berichten die kommunalen Beratenden in den Experteninterviews unserer Studie von einer ausgeprägten Personenabhängigkeit bei der Kooperation mit Verwaltungsakteuren bzw. Regeldiensten. Hilfreich für die Zusammenarbeit können direkte An-

sprechpersonen sein, wobei eine hohe Fluktuation der Mitarbeitenden in den betreffenden Einrichtungen einer institutionalisierten Kooperation im Wege stehen kann (ähnlich Brandt/Risch/Lochner 2015: 338f.). Die Expert:innen in den Fallkommunen sehen es daher als ausschlaggebend an, z.B. in Form gemeinsamer Teamtreffen, in einem regelmäßigen Austausch mit den (Verwaltungs-)Akteuren zu stehen (ähnlich Kühn/Gluns 2022: 64f.).

Darüber hinaus kann gefragt werden, welche kommunale Ebene für die Durchführung von Beratungsleistungen besonders prädestiniert ist. Die Vertreter:innen von Landkreisen beziehen hier gegensätzliche Positionen: Für die Leitungskraft eines Beratungsteams, das ein Landesprogramm durchführt, sind die Beratungskräfte richtigerweise beim Kreis angesiedelt, da die Anzahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden die geförderten Berater:innenstellen deutlich übersteigt. Dort vertritt man die Meinung, dass gerade Case Management nur im Team funktioniere und eine Weitergabe der Stellen an die kreisangehörigen Kommunen dazu geführt hätte, dass man vor Ort mit halben Stellen hätte arbeiten müssen. In einem anderen Landkreis wird die Aufgabe der Beratung eher nicht beim Landkreis gesehen, da „langfristig Integration eben vor Ort passieren muss“ (E 63).

Wird die Beratung gänzlich oder anteilmäßig von freien Trägern durchgeführt, werden häufig mehrere Akteure durch die Kommune beauftragt (in einem Fall sind es fünf freie Träger). Die Zuständigkeiten der Träger beziehen sich sodann auf spezifische Zielgruppen, Themenbereiche (z.B. Gesundheit) oder Gebietszuschnitte. Die kommunale Steuerung kann dabei durch verschiedene Instrumente erfolgen und im Grad der Intensität variieren. Eine Dienstaufsicht über das Personal freier Träger besteht in keiner der untersuchten Städte und Landkreise. Allerdings verfügen die nordrhein-westfälischen Kommunen entsprechend dem Handlungskonzept im Rahmen des KIM stets über die Fachaufsicht des Case Managements, die sich auch auf beauftragte Träger erstreckt. In allen anderen Fällen sind die Grundlagen für die Kooperationen ausschließlich vertragliche Aushandlungen. Die Steuerungsaufgaben sind Koordinator:innen zugeordnet, die entweder beim Sozialamt oder Integrationsbereich angesiedelt sind. In einer Kommune ist diese Person beispielsweise u.a. für die Einzelfallentscheidung zuständig, ob eine ratsuchende Person in die Beratung aufgenommen wird.

Aus den Interviews geht hervor, dass die fachlich Verantwortlichen mehrerer Kommunalverwaltungen die Erbringung der Beratung durch eigenes Personal präferieren, da somit eine bessere Steuerung, insbesondere im Hinblick auf die Qualitätssicherung (u.a. Qualifizierung des Personal, Fluktuation etc.) erfolgen könne. Wird die Beratung ganz oder teilweise durch

Fachlich Verantwortliche präferieren Eigenerbringung

kommunales Personal durchgeführt, wird die aufbauorganisatorische Ansiedelung der Beratungskräfte zusammen mit dem für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständigen Bereich als vorteilhaft gesehen, um die spezifische Zielgruppe besser zu erreichen (vgl. Kap. 2.3.3). Im Hinblick auf den Zugang zu Erfahrungswissen, berichten die baden-württembergischen Integrationsmanager:innen im Rahmen der qualitativen Evaluation wiederum, dass eine Ansiedelung bei der kommunalen Sozialarbeit hilfreich sei (Koranyi/Kostner 2020: 23).

Sind in Förderprogrammen, wie in der bayerischen Beratungs- und Integrationsrichtlinie, auch Träger der freien Wohlfahrtspflege als Zuwendungsempfänger vorgesehen, besteht kein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen der Kommune und freien Trägern. Als gleichberechtigte Akteure haben diese der Richtlinie folgend zumindest ihr Handeln aufeinander abzustimmen:

„Wenn mehrere mögliche Zuwendungsempfänger in einer Region tätig sind, haben diese unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse bei Antragstellung eine gemeinsame Regelung der örtlichen Zuständigkeit auf Basis der zur Verfügung stehenden Stellenanteile [...] (Zuständigkeitsvereinbarung) vorzulegen sowie eine einheitliche Antragstellung sicherzustellen. In der Zuständigkeitsvereinbarung sind die Zusammenarbeit und Abstimmung, aber auch die Zuständigkeitsabgrenzungen zu konkretisieren. Konkurrierende Anträge sind unzulässig. Eine gegenseitige Weisungsbefugnis besteht für keinen der Träger.“ (Nr. 2.3 BIR)

Die Kommune hat somit keinen unmittelbaren Einfluss auf die Trägerstruktur. Außerdem setzt eine Steuerung bzw. Koordinierung durch die Kommune in diesen Fällen voraus, dass sie diese Aufgabe übernehmen möchte und dass die freien Träger damit übereinstimmen. In einer der betreffenden Kommunen, in der die Flüchtlings- und Integrationsberatung zu einem Teil durch kommunales Personal und zum anderen Teil durch einen freien Träger erbracht wird, übernimmt beispielsweise eine kommunale Koordinationsstelle als trägerübergreifende fachliche Leitung zusammen mit den beiden Teamleitungen regelmäßig die Zuweisung von Neufällen zu Beratungskräften. Institutionell wird die Zusammenarbeit durch eine Kofinanzierung des Trägers durch die Kommune gestützt.

2.3.3 Klientenzugang

Zugangswege Ratsuchende können über verschiedene Wege zu den Beratungsangeboten gelangen. Als wichtigsten Zugangsweg erachten die meisten Beratenden die sog. Mundpropaganda, also der Hinweis auf ein Beratungsangebot durch Familie, Freunde oder Bekannte. Eine entscheidende Rolle können hierbei

Migrantenselbstorganisationen einnehmen. Besonders häufig werden Informationsbroschüren für Neuzugewanderte (ggf. in einfacher Sprache) in den Fachbehörden, insbesondere in der ABH und Meldebehörde, sowie in anderen Organisationen und Einrichtungen ausgelegt. Andere relevante Informationsquellen sind Websites oder Apps wie „Integreat“. Einen großen Stellenwert nehmen vorwiegend für die MBE und den JMD die Vorstellung des Beratungsangebots in Sprachkursen und (Berufs-)Schulen dar. Ebenfalls von Relevanz ist der Zugang von Klient:innen über den bereits in anderen Zusammenhängen bestehenden Kontakt zum freien Träger, z.B. durch die Inanspruchnahme bestimmter Angebote.

Wird die Beratung von kommunalem Personal durchgeführt, wird in einigen Kommunen auf Meldedaten zurückgegriffen, um z.B. Neuzugewanderte mittels eines Begrüßungsschreibens über das Beratungsangebot zu informieren. Ein kommunaler Experte sieht hierin die einzige Möglichkeit, eine systematische Kontaktaufnahme mit allen Neuzugewanderten, auch jenen ohne Fluchthintergrund, zu betreiben. Gerade vor dem Hintergrund, dass Zugewanderte oft keine Kenntnis über die Existenz von migrationsspezifischen Beratungsstellen außerhalb der Flüchtlings-/Asylberatung besitzen, wie u.a. IAB-BAMF-SOEP-Daten aufzeigen (Schührer 2021: 61f.)⁶², kann es sich bei einer solchen proaktiven Kontaktaufnahme prinzipiell um ein sinnvolles Verfahren handeln (ähnlich Kühn/Gluns 2022: 51). Hierbei zeichnet sich ab, dass die handelnden Akteure die datenschutzrechtlichen Bestimmungen unterschiedlich interpretieren. Manche kommunale Vertreter:innen kommen dabei zu dem Schluss, dass personenbezogene Daten ohne Einwilligungserklärung bzw. Schweigepflichtentbindung⁶³ der betreffenden Personen zwecks Kontaktaufnahme zwischen den Ämtern/Bereichen innerhalb derselben Kommunalverwaltung weitergegeben werden dürfen. So erläuterte in einer Fallkommune die zuständige Person, dass man sich bei dieser Art der Kontaktaufnahme an dem Vorgehen des Jugendamts orientiere, das Eltern von Neugeborenen ein Elternbegleitbuch zukommen lasse (vgl. auch Kühn/Gluns 2022). Andere kommunale Akteure vermuten

62 Die Autorin der Studie hält es jedoch für plausibel, dass ein Teil der Beratungsleistungen, den die Befragten erhielten, zwar im Rahmen der MBE erfolgte, den Klient:innen „diese Bezeichnung aber nicht bekannt war und somit in der Abfrage nicht dieser Kategorie zugeordnet wurde“ (Schührer 2021: 15).

63 Unter einer Einwilligungserklärung wird im Datenschutzrecht das schriftliche oder mündliche Einverständnis einer Person zur Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten verstanden (Kühn/Gluns 2022: 19). Demgegenüber entbindet die Schweigepflichtentbindung Angehörige bestimmter Berufsgruppen (u.a. Soziale Arbeit, Gesundheitsberufe und öffentliche Bedienstete) von ihrer über die datenschutzrechtlichen Bestimmungen hinausgehenden gesetzlichen Schweigepflicht (ebd.).

hier einen Verstoß gegen den Datenschutz. Weitestgehend unproblematisch wird die Datenweitergabe gesehen, wenn die Beratung in derselben Organisationseinheit wie der AsylBLG-Bereich oder die Unterbringung von Asylbewerbern verortet ist (z.B. Sozialamt oder integrierte Verwaltungseinheit „Migration und Integration“). In diesen Fällen ist die Kontaktaufnahme mit Personen im Asylverfahren und Geduldeten, auch wenn sie außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften wohnen, unkompliziert. Generell bestätigen die geführten Experteninterviews den Eindruck von Kühn und Gluns (2022), dass pragmatische Lösungen möglich zu sein scheinen, wenn Datenschutzbeauftragte nicht eingebunden werden (Kühn/Gluns 2022: 18).

Im Allgemeinen spielen andere Stellen (Ämter, Behörden, Einrichtungen etc.) eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, den Zugang zu Beratungsangeboten herzustellen. Ein anspruchsvolles Vorhaben stellt das Ziel einer Fallkommune dar, Ankommensgespräche mit jeder neuzugewanderten Person führen zu wollen. Die Gespräche müssten nicht zwingend mit den kommunalen Beratungskräften erfolgen, sondern können auch durch die Fachbehörden geführt werden, denen hierfür ein Gesprächsleitfaden zur Verfügung gestellt werden soll. Anhand dessen könne dann beurteilt werden, ob weitergehender Beratungsbedarf, ggf. in Form eines Case Managements, bestehe.

Praxisbeispiel 18: Willkommensbroschüre der Stadt Rheine

Die Stadt Rheine hat eine Willkommensbroschüre erstellt, die für Neuzugewanderte die wichtigsten Informationen und Anlaufstellen zu den Themen Sprache, Arbeit, Kita / Schule / Bildung, Gesundheit, Wohnen, Mobilität und Freizeit enthält.

→ https://www.rheine.de/media/www.rheine.de/org/med_266/7992_willkommensbroschuere_stadt_rheine_a4_24_210331_web.pdf

Einige kommunale Expert:innen betrachten die Mitarbeitenden der ABHn und Meldebehörden als besonders zentrale Akteure, wenn es darum geht Ratsuchende an Beratungsangebote weiterzuleiten. Aus den geführten Interviews geht jedoch hervor, dass Mitarbeitenden dieser Behörden oft unklar ist, wie Personen mit einem besonderen Beratungsbedarf identifiziert werden können, weshalb sich beispielsweise eine ABH-Mitarbeiterin Schulungen zu diesem Thema wünscht. Generell sind systematische Kooperationen zwischen den ABHn und Beratungskräfte eher die Ausnahme. Einen guten Mechanismus, um die Kooperation zu stärken, sieht ein Experte im KIM NRW, „weil auch die Ausländerbehörden eben in die Pflicht genom-

men worden sind, auch weil die ein Teil des Programms sind und auch dafür Stellen bekommen“ (E 48)⁶⁴.

In einer Fallkommune wurde ein Weiterleitungsbogen und eine Checkliste für die ABH-Mitarbeitenden erarbeitet. Während die Checkliste verschiedene Szenarien enthält und Aufschluss darüber gibt, welche Schritte durchzuführen sind, wenn Klient:innen direkt an die Beratung weitergeleitet bzw. von dieser kontaktiert werden wollen, können mit Einverständnis der Klient:innen auf dem Weiterleitungsbogen u.a. der Aufenthaltsstatus und erste Bedarfe erfasst und durch die ratsuchende Person selbst an die Berater:innen der Kommune weitergegeben werden. In einer anderen Kommune hat die ABH für die durch die Kommune verantwortete Beratung eine Liste aller Personen mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung erstellt. Diese beinhaltete fallweise die Einschätzung der ABH-Mitarbeitenden, ob es sich lohne, eine Perspektive für diese Personen zu entwickeln, z.B. weil eine Ausweisung nahezu unmöglich ist.

Hilfreich kann es sicherlich auch sein, wenn die ABH in Schriftverkehr mit den Klient:innen auf Beratungsangebote hinweist. Problematisch ist es jedoch, wenn der Hinweis derart erfolgt, dass die Wahrnehmung des Beratungsangebots durch die Klient:innen als Auflage interpretiert wird. Eine ABH hatte beispielsweise eine Zeit lang in ihren Schreiben, die die Bürger:innen über die mitzubringenden Unterlagen zur Anliegenbearbeitung informieren, einen Abschnitt hinzugefügt, der bei Inanspruchnahme des betreffenden Beratungsangebots durch die Beratenden gegengezeichnet werden und von den Klient:innen wiederum bei der ABH vorgelegt werden sollte.

2.3.4 Klientenkontakt und Fallarbeit

Vor der Coronapandemie hat ein Großteil der Beratenden offene Sprechstunden in unterschiedlichen Räumlichkeiten, z.T. auch eine aufsuchende Beratung, angeboten. Während der Pandemie musste davon weitgehend abgerückt und auf alternative Wege, v.a. E-Mail und Telefon, seltener Gespräche in Cafés oder bei Spaziergängen, umgestellt werden. Zwar im geringeren Ausmaß, aber ähnlich zu Behörden, sind Beratungskräfte in letzter Zeit vermehrt dazu übergegangen auf Terminvereinbarungen zu setzen, was

64 Über KIM erhalten auch die Ausländer- und Einbürgerungsbehörden zusätzliche Personalstellen, wodurch einerseits die Umsetzung der Bleiberechte für gut integrierte Ausländer:innen (nach §§ 25a und 25b AufenthG) und die Förderung von Einbürgerungen unterstützt und andererseits die Zusammenarbeit zwischen den ABHn und KIs gefördert werden soll.

dabei helfe auf die eigenen Ressourcen zu achten. Messengerdienste werden nicht von allen Integrationsberater:innen genutzt, z.B. da der Gebrauch aus datenschutzrechtlichen Gründen untersagt ist oder die technischen Voraussetzungen nicht gegeben sind.

Breites
Aufgaben-
spektrum

Das Aufgabenspektrum der Beratenden ist breit gefächert, die konkreten Tätigkeiten und Themen hängen stets vom jeweiligen Beratungsangebot und individuellen Fall ab. Beispielsweise können sich die Tätigkeitsschwerpunkte der einzelnen Beratungskräfte überdies innerhalb desselben Beratungsangebotes unterscheiden. So übernehmen die Integrationsberater:innen eines beforschten Landkreises in einigen kreisangehörigen Gemeinden bzw. Städten auch die Flüchtlingssozialarbeit, sofern diejenige Kommunen diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt. An anderen Standorten des Landkreises sind die Beratenden wiederum auf die Beratung von EU-Zugewanderten und Drittstaatsangehörigen spezialisiert. Auf individueller Ebene mache es hinsichtlich der Themen auch einen großen Unterschied, ob ausländische Fachkräfte oder Geflüchtete beraten werden, „weil Fachkräfte ja oft auch schon gut versorgt sind von ihren Arbeitgeber:innen und da oft auch schon Deutschkurse haben, mit Kinderbetreuung und eine Wohnung und so weiter“ (E 78).

Zuordnungs-
kriterien

Das häufigste Zuordnungskriterium der Ratsuchenden zu den Beratungskräften innerhalb eines Trägers sind Gebietszuschnitte. Bei Gemeinden und Städten erfolgt die Aufteilung meist nach Stadtteilen oder Quartieren. Dementsprechend findet die Beratung oft nicht nur im Rathaus, sondern auch in Stadtteil- bzw. Quartierbüros und Jugend- bzw. Familienzentren statt. Als Vorteil der Ansiedelung im Rathaus bzw. Landratsamt wird in einem Interview der Umstand genannt, dass somit Entscheidungen der ABH oder anderer Behörden noch einmal „unabhängig“ erklärt werden und ggf. ad hoc Fallübergaben durchgeführt werden können. Je nach Beratungsangebot kann auch eine Zuteilung der Unterkünfte zu den Beratenden vorgenommen werden. In einer Fallkommune werden die Ratsuchenden den Beratungskräften anhand der zwei Kriterien Sprache und Stadtteil zugeteilt, wobei der deutliche Fokus auf ersterem liege:

„[...] die eigentliche Zuständigkeit läuft bei uns über die Sprachkenntnisse, weil wir versuchen immer Berater:innen einzustellen, die Sprachkenntnisse haben. Und dann wird es so sein, dass die Arabischsprachigen [...] bei arabischsprachigen Berater:innen beraten [werden].“ (E 7)

Seltener erfolgt die Zuteilung nach anderen Kriterien (z.B. Pflegebedürftige/Behinderte, Herkunftsland).

Die beforschten Landkreise folgen ausschließlich dem Zuordnungskriterium der Gebietszuschnitte. Der Übersicht halber scheint es sinnvoll zu

sein, je kreisangehöriger Gemeinde bzw. Stadt lediglich eine zuständige Beratungskraft zu benennen. Diese ist dann die feste Ansprechperson für die Mitarbeitenden der betreffenden Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung. Bei der Aufteilung hat sich der für die Beratung zuständige Bereich eines Landratsamtes darüber hinaus bewusst an den Jugendamtsbezirken des Landkreises orientiert. Die Beratung der Landkreise wird entweder ausschließlich im Landratsamt oder zusätzlich auch im kreisangehörigen Raum durchgeführt. In einem der Landkreise gibt es etwa die Vorgabe, dass die Beratungskräfte zwei Drittel ihrer Arbeitszeit in den kreisangehörigen Kommunen verbringen sollen.

Der angestrebte Betreuungsschlüssel der verschiedenen Beratungsangebote liegt meist bei 1:100 bzw. 1:120, teilweise aber auch darüber. Uneinheitlich wird jedoch gehandhabt, ob sich dieses Verhältnis auf die Anzahl der individuellen Personen oder ganzer Fälle bezieht. In der Praxis ist es für die Beratungskräfte schwer einzuschätzen, wie hoch die Anzahl der Klient:innen tatsächlich ist, die sie aktuell betreuen. Eine Beraterin führt zur Betreuungsrelation wie folgt aus:

Betreuungs-
schlüssel

„Es ist quasi eine Zahl, aber der fehlt noch so ein bisschen Hintergrund. Weil unter meinen Klient:innen, was so um die 120 sind, die ich im Bestand habe, kann es eben Personen geben, die ich im Bestand habe, weil ich die datenschutzrechtliche Einwilligung habe, aber die Person seit zwei Jahren nicht mehr beraten habe. Die gehört da auch dazu, genau wie die Person, die ich seit drei Monaten jede Woche sozusagen berate. Und da haben wir noch kein wirkliches System, wie wir dem so gerecht werden. Also wir haben jetzt zum Beispiel nicht eingestuft zwischen diesen beispielsweise 120 Klient:innen. Ist es jetzt ein intensiver Fall oder mittelmäßig-intensiver Fall oder irgendwie wenig intensiver Fall oder so – das haben wir nicht. Oder jetzt beispielsweise das ist ein Case-Management-Fall, das finde ich auch sehr schwierig und kann ja auch dann ständig wechseln. Und da ist dann auch die Frage, was ist da der Nutzen daran? Wir fahren seit einigen Jahren so auch ganz gut. Wenn jetzt jemand im Team eine Belastung hat, eine Überlastung hat, dann kommunizieren wir das im Team.“ (E 78)

In der Regel stellt die sprachliche Verständigung zwischen den Ratsuchenden und Beratenden kein wesentliches Problem dar, da viele Träger, ob kommunaler oder freier, bei Personaleinstellungen einen besonderen Wert auf die Mehrsprachigkeit von Beratungskräften legen. Ein Experte erachtet derartige Kenntnisse als besonders zentral und begrüßt daher, dass Förderlinien mittlerweile teils neben Sozialarbeitenden und Sozialpädagog:innen auch andere Akademiker:innen als Beratungskräfte zulassen, wenn diese Sprach- und Kulturkenntnissen besitzen. Zudem profitiere man davon, „dass das Team gemischt ist“ (E 82) wie ein anderer Experte ausführt.

Sprachliche
Verständigung

Treten dennoch Verständigungsschwierigkeiten auf, können die Beratenden somit häufig Kolleg:innen mit entsprechenden Sprachkenntnissen hinzuziehen. Ansonsten bringen die Klient:innen, wie auch im Kontakt mit anderen Stellen, im Zweifelsfall von sich aus Personen mit entsprechenden Sprachkenntnissen (Angehörige, Freunde, Bekannte etc.) zu Beratungsterminen mit. Seltener wird von den Beratungskräften auf Sprachmittlerpools zurückgegriffen. Die Teamleitung eines Beratungsangebot sieht in diesem Kontext den Einsatz von sprachmittelnden Personen kritisch:

„Und irgendwann wird dieser Dolmetscher, wenn er sich hier auskennt, dann hilft er weiter, und dann kommt [die ratsuchende Person; Anm. d. Verf.] überhaupt nicht mehr zur Beratung, und der [Dolmetscher; Anm. d. Verf.] hat aber eine eigene Perspektive. [...] Also, dann kann man kein Case Management machen, und keine so strukturierte Beratung umsetzen, weil die Leute gehen dann auch verständlicher Weise den einfacheren Weg.“ (E 7)

v.a. Unterstützung bei Behördenkontakten

Ein erheblicher Anteil der Arbeitszeit wird durch die Unterstützung von Ratsuchenden beim Ausfüllen von Anträgen und Formularen gebunden (ähnlich Borchers/Erler/Reis 2013: 38ff.; Brandt/Risch/Lochner 2015: 196ff.). Diese Aufgaben werden von den Beratungskräften gewissermaßen notgedrungen wahrgenommen, da die betreffenden Regelinstitutionen hier selten selbst tätig werden. Weiterhin werden Termine bei Ämtern oder anderen Beratungsstellen durch die Integrationsberater:innen vereinbart, einige Beratungskräfte begleiten Klient:innen auch bei Behördenbesuchen. Hiermit geht ein Zielkonflikt einher, da diese umfassende Hilfe bei der Interaktion mit Behörden zwar als möglicher Türöffner gesehen wird, um Kontakt zu und Vertrauen mit den Klient:innen aufzubauen, gleichzeitig aber die Beratungstiefe über alle Fälle hinweg aufgrund begrenzter Ressourcen leiden kann. Die Pandemie habe den durch Behörden induzierten Arbeitsaufwand deutlich erhöht, wie eine Beratungskraft zusammenfasst:

„Und dazu kommt noch zum einen Corona und nochmal verstärkt durch Digitalisierung, dass wir uns als Behördenvorzimmer fühlen, weil natürlich extrem viele Menschen mit dieser Digitalisierung überfordert sind. Das betrifft nicht nur Geflüchtete, aber viele sind in Unterkünften, dann ist die technische Ausstattung eine Katastrophe, auch wenn es langsam besser wird. Dann haben sie möglicherweise nicht die Endgeräte, oft keinen Drucker [...]. Und dann [...] die Terminvereinbarung und Mehrsprachigkeit und so weiter. Das sind alles Faktoren, wo wir quasi den Beratungsauftrag der Behörden stützen, obwohl es gar nicht unsere primäre Aufgabe ist. Und das führt dann einfach zu einer wahnsinnigen Anzahl an Beratungskontakten [...].“ (E 82)

Vielfach wird vonseiten der Beratenden die mangelnde interkulturelle Öffnung von Regelinstitutionen kritisiert. Sie sehen die Fachbehörden u.a.

in der Pflicht den Zugang der Klient:innen zu deren Leistungen sicherzustellen bzw. niederschwelliger zu gestalten. Ebenso seien jedoch auch andere Beratungsstellen (z.B. Schuldnerberatung) nicht immer interkulturell geöffnet. So werden Zugewanderte häufig trotz sachlicher Zuständigkeit einer fachlichen Beratungsstelle aufgrund sprachlicher Barrieren o.ä. an Integrationsberater:innen verwiesen. Die Gesamtheit der geführten Interviews erweckt den Eindruck, dass „unliebsame“ Aufgaben teilweise von den Regelinstitutionen auf die Beratungskräfte abgewälzt werden, was im Einklang mit den Evaluationsergebnissen zum Integrationsmanagement in Baden-Württemberg steht (Götz et al. 2020: 52; Koranyi/Kostner 2020: 26). Exemplarisch führt ein JMD-Berater aus, dass v.a. „komplexere“ Fälle vom Jobcenter und der Arbeitsagentur an ihn weitergeleitet werden: „die einfachen Fälle bekommt man gar nicht mit, die werden vermittelt“ (E 18).

Case Management

Gerade Case Management in seiner fachlichen Tiefe findet unter diesen Rahmenbedingungen in der Minderheit der Fälle der durch die Länder und Kommunen finanzierten Beratungsangebote Anwendung, sofern sein Einsatz nicht strukturell wie z.B. im Rahmen des KIM oder durch einzelne Führungskräfte forciert wird. Auf Seiten der MBE wird meistens von einem Anteil von ca. 50 Prozent Case-Management-Fällen an allen Beratungsfällen berichtet. Neben den zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen, hängt der Einsatz von Case Management schließlich stark vom individuellen Fall bzw. Bedarf ab. Für bestimmte Personen bzw. Zielgruppen eigne sich dieses Verfahren nach Ansicht einzelner Expert:innen sowieso nur selten. So sei Case Management mit Jugendlichen eher selten durchführbar und auch im Hinblick auf die spezifischen Bedarfslagen Zugewanderter aus Südosteuropa könne es nur schwer angewendet werden.

Auch die Beratungskräfte selbst sind nicht immer mit dem Case-Management-Ansatz einverstanden. Entsprechend erläutert eine Führungskraft aus dem Bereich der Beratung:

„Also es liegt, glaube ich, auch bei vielen Sozialarbeiter:innen oder Menschen aus dem sozialen Bereich daran, dass die ihre Motivation daraus ziehen: ‚Ich habe demjenigen persönlich geholfen‘. Und Case Management ist ja eher so ein bisschen der Ansatz: ‚Ich habe demjenigen geholfen die richtige Regelstruktur zu finden‘. Und ich glaube, das passt oft nicht so zu diesem Selbstbild, was Sozialpädagogen von sich haben und gleichzeitig mit dieser Verknüpfung: ‚Ich muss ja irgendwie Fallzahlen erreichen.‘“ (E 17)

Letztlich scheint generell ein einheitliches Verständnis von Case Management zu fehlen, was nicht verwundert, da eine Zertifizierung der Beratungskräfte als Case Manager:innen in den untersuchten Beratungsangeboten die Ausnahme darstellt. Einigen Beratungskräften fällt es beispielsweise

schwer zu beurteilen, was einen Case-Management-Fall überhaupt ausmacht. Oft werden unter solchen vereinfacht gesagt die „aufwendigeren“ Fälle verstanden. Stellenweise ist auch nicht klar, was die spezifische Arbeitsweise des Ansatzes ausmacht, sodass Case Management z.B. mit dem Anfertigen eines Integrationsplans gleichgesetzt wird. Für einen teils eher als unstrukturiert zu bezeichnenden Umgang mit Case Management spricht auch, dass, MBE und JMD eingeschlossen, in den Fallkommunen selten auf das Instrument „Fallkonferenz“ zurückgegriffen wird, da kein Bedarf gesehen werde oder zeitliche Ressourcen fehlen würden. Innerhalb einer Fallkonferenz wird ein besonders komplexer Fall besprochen, der nicht bilateral durch zwei Akteure geklärt werden kann (Reis 2020: 140). Beteiligt sind dort alle relevanten Netzwerkpartner (ebd.).

Praxisbeispiel 19: „Servicestelle Einwanderungsmanagement“ im Kreis Lippe

Die „Servicestelle Einwanderungsmanagement“ ist neben dem Kommunalen Integrationszentrum das zweite Team im Fachgebiet „Kommunale Integration“ der Kreisverwaltung Lippe. Sie ist für die Umsetzung des KIM zuständig und bietet als Serviceleistung auch für externe Akteure die Durchführung (Organisation, Moderation und Dokumentation) von Fallkonferenzen an. Für die Umsetzung von KIM wurden mit allen relevanten Akteuren im Kreisgebiet Kooperationsvereinbarungen geschlossen.

Anknüpfend an o.g. sind ausgearbeitete Case-Management-Konzepte selten die Grundlage für die Fallarbeit. Als Instrumente der Qualitätssicherung wird v.a. auf regelmäßige Teambesprechungen und kollegiale Fallberatung zurückgegriffen. Supervision wird im Rahmen der meisten Beratungsstrukturen nicht angeboten. Sinnvoll erscheinen träger- und angebotsübergreifende Austauschtreffen von Beratungskräften zu sein. In einer Kommune wird zudem angestrebt, ein trägerübergreifendes Beratungskonzept zu entwickeln.

2.3.5 Beratungsdaten

Im Rahmen von Beratungsangeboten können drei verschiedene Datentypen voneinander unterschieden werden:

- (1) Die *Klient:innendaten* umfassen die Stammdaten der ratsuchenden Personen bzw. Fälle. Hierzu können z.B. die folgenden Datenpunkte zählen: Nachname, Vorname, Straße, Postleitzahl, Stadtteil, Familie/Einzelperson, Anzahl der Personen.
- (2) Die *Beratungsdokumentation* enthält alle Informationen zu den stattgefundenen Beratungskontakten sowie Unterlagen zum fallbezogenen Beratungsverlauf, z.B. folgende Formblätter: Klärungsbogen, Aufnah-

mebogen, Integrationsplan, Zielvereinbarung, Evaluierungsbogen, Einwilligungserklärung bzw. Schweigepflichtentbindung.

- (3) Die *fallübergreifende Auswertung* beinhaltet aggregierte Daten. Als Controllingbericht mit verschiedenen Kennzahlen werden diese an Fördermittelgeber weitergeleitet und/oder in Form einer Evaluation z.B. zur zielgruppenspezifischen Bedarfsermittlung genutzt⁶⁵.

Innerhalb der in der vorliegenden Studie betrachteten Beratungsangebote werden sowohl klassische Papierakten als auch E-Akten inkl. digitaler Formblätter (Textdokumente) und Datentabellen (Tabellendokumente) sowie relationale Datenbanken zur Erfassung bzw. Erstellung der o.g. Datentypen verwendet. Die Integrationsberater:innen arbeiten meistens mit einer Kombination verschiedener digitaler und/oder analoger Hilfsmittel oder setzen auf eine digitale Komplettlösung – lediglich innerhalb eines Beratungsangebotes wird noch ausschließlich mit Papierakten gearbeitet.

Als Komplettlösungen werden hier relationale Datenbanken verstanden, die alle drei Beratungsdatentypen abbilden können. Hierzu zählen z.B. die beiden Plattformen KIBnet und i-mpuls, deren Nutzung flächendeckend zumindest im Rahmen des Controllings für die MBE bzw. den JMD verpflichtend ist. Ein anderes Beispiel stellt die Software „Jobkraftwerk“ dar, die von vielen Kommunen im Rahmen des baden-württembergischen Integrationsmanagements eingesetzt wird (Götz et al. 2020: 14). Eine Besonderheit dieses Tools ist, dass den Klient:innen Zugriff auf die Bearbeitung ihrer Daten gewährt werden kann. Eher ungewöhnlich mag die Wahl eines Trägers erscheinen, der für sein Beratungsangebot eine Software verwendet, die für das Kundenbeziehungsmanagement entwickelt wurde. Diese bietet jedoch eine große Flexibilität in der Anpassung der Oberfläche und insbesondere sei eine umfassende Evaluation möglich.

Komplettlösungen

Sofern keine Komplettlösung verwendet wird, ist die fallübergreifende Auswertung für den Fördermittelgeber stets über separate Datentabellen zu erstellen. Die fallbezogenen Daten (Klient:innendaten und Beratungsdokumentation) werden dann entweder zusammen durch eine relationale Datenbank oder getrennt, z.B. in einzelnen Formblättern und Datentabellen, die in einer E-Akte abgelegt werden können, erfasst. Je nach individueller Präferenz der Beratungskraft kann es parallel zu diesen digitalen Lösungen dazu kommen, dass zusätzlich Papierakten angelegt werden, um z.B. Einwilligungserklärungen bzw. Schweigepflichtentbindungen oder andere Dokumente aufzubewahren.

Weitere Tools

65 Empfehlungen für ein kommunales individuelles Integrationsmonitoring haben Ohliger/Schweiger/Sharifov (2019) erarbeitet.

Relationale Datenbanken, Formblätter und Datentabellen können durch den jeweiligen Träger selbst erstellt oder durch den Fördermittelgeber bereitgestellt werden. Gibt es keine Vorgaben vonseiten des Fördermittelgebers, orientieren sich kommunale Träger häufiger an bereits für andere geförderte Beratungsangebote (NRW: Teilhabemanagement⁶⁶) oder Ämter/Bereiche (z.B. Jugendamt, Seniorenamt) implementierten Lösungen, die auf die neuen Bedarfe angepasst werden. Diese Tools werden entweder hausintern entwickelt oder extern eingekauft. Ein eher außergewöhnlicher Weg wird in einem Beratungsangebot bestritten, indem zusätzlich zur Datenbank des Fördermittelgebers eine Umfragesoftware durch die Beratenden genutzt wird, um für den eigenen Gebrauch weiterführende evaluative Daten zu generieren.

Fragmentierte
Datenbestände

Prinzipiell ist festzuhalten, dass die Datenbestände in der Beratungslandschaft vor Ort in mehrfacher Hinsicht fragmentiert sind. Zum einen nutzen Träger, die innerhalb desselben Beratungsangebots tätig sind, unterschiedliche Tools, wenn lediglich die Form des Controllings durch den Fördermittelgeber vorgegeben wird. Auch innerhalb desselben Trägers kommt es zur Nutzung unterschiedlicher Datenbanken, z.B. wenn dieser gleichzeitig für die Durchführung der MBE, des JMD und eines durch das jeweilige Land geförderten Angebots verantwortlich ist. Sowohl die träger- als auch die angebotsübergreifende Verwendung einheitlicher Tools ist in den Fallkommunen überaus selten. Wie die geführten Interviews aufzeigen, scheinen die Hürden für angebotsübergreifende Lösungen innerhalb desselben Trägers aber tendenziell geringer auszufallen, da das Teilen des eigenen Datenbestandes mit anderen Akteuren problematisch gesehen wird (s.u.).

Trägerübergrei-
fende Lösungen

Nur in einer Kommune kommt eine trägerübergreifende Datenbank, auf Basis einer Auftragsdatenverarbeitung zwischen einem kommunalen und einem freien Träger, zum Einsatz. Die Vorteile gemeinsamer Lösungen werden v.a. bei der Fallübergabe zwischen Beratungskräften verschiedener Träger und bei der fallübergreifenden Auswertung gesehen. Ein Berater sieht hierin auch die Chance, das sog. „Beratungshopping“ zu verringern:

„Und insgesamt ist natürlich dieses Beratungshopping schon auch ein Problem, wo wir einerseits sagen es ist gut und richtig, dass ein Mensch sich die Beratungskräfte sucht, die ihm oder ihr gelegen ist, mitunter sympathisch oder die sie für kompetent hält. Und gleichzeitig bei geringen Kapazitäten entsteht dann durchaus Beratungshopping insofern, man macht einen Termin

66 Das Teilhabemanagement war ein Baustein innerhalb der Landesinitiative „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit“. Für junge Geduldete und Gestattete (18–27 Jahre) wurden in diesem Zusammenhang Teilhabemanager:innen gefördert, die mithilfe von Case Management die Teilhabe der Zielgruppe verbessern sollten.

an mehreren Standorten aus und taucht dann aber nicht auf. Geht dann zum nächsten, im Zweifel noch einmal zu einem anderen. Das macht uns Probleme und es ist aber auch gar nicht so richtig gut zu lösen.“ (E 82)

Eine andere Beraterin führt zu der Frage, wie sie eine trägerübergreifende Datenbank bewerten würde aus:

„Ich glaube auch nicht, dass das von deren Seite [freier Träger; Anm. d. Verf.] so gewünscht ist. Ich meine wir sind ja auch immer noch [die Kommunalverwaltung; Anm. d. Verf.] und die sind dann der freie Wohlfahrtsträger. Und meistens sehe ich das auch gar nicht als notwendig für die Beratung. Also die Menschen bringen ihr Thema, oder so versuchen wir es immer zu forcieren. Die nehmen ihr Thema mit, ihre Frage und die haben das freiwillige Angebot bei [freier Träger; Anm. d. Verf.] und bei mir und die dürfen dann auch selbst entscheiden, was sie mir dann erzählen und was die denen erzählen und was sie dann annehmen.“ (E 78)

Auf Fallebene läuft der Datenaustausch zwischen den Behörden und Beratungskräften i.d.R. auf Grundlage von Einwilligungserklärungen bzw. Schweigepflichtentbindungen, wobei diese auch erst einmal durch die Klient:innen verstanden werden müssen, wie ein Berater zu bedenken gibt (ebenso Kühn/Gluns 2022: 20). Ein anderer führt aus, dass Datenschutz wichtig sei, „aber man sollte davon ausgehen, dass wir als Beratungsstelle natürlich sensibel mit den Daten umgehen für den Klienten“ (E 35). Kommunale Beratende wählen mitunter auch den kurzen Dienstweg, um relevante Unterlagen zu erhalten. So erklärt eine Beratungskraft, dass man innerhalb der Kommunalverwaltung versuche auf Einverständniserklärungen zu verzichten. Eine andere räumt ein, dass man pragmatisch vorgehe, wenn betreffende Sachbearbeitende bekannt seien. Generell findet der Datenaustausch zwischen den Beratungskräften und anderen Verwaltungsakteuren ausschließlich einzelfallbezogen statt. Außerdem bestehen nur sehr selten Schnittstellen zwischen den von den Akteuren verwendeten Fachverfahren.

Datenaustausch
auf Fallebene

2.3.6 Verknüpfung der Fall- und Systemebene

Über verschiedene Wege werden Erkenntnisse aus der Einzelfallarbeits für die Identifizierung von Angebotslücken und institutionellen Hürden auf der Systemebene in den Beratungsstrukturen genutzt. Oft kristallisieren sich im Zuge von Teamsitzungen Fallhäufungen heraus, auch in kollegialen Fallberatungen können systematische Problemlagen zu Tage treten. Wichtig sei zudem der regelmäßige Austausch mit Netzwerkpartner:innen, z.B. im Rahmen von Stadtteilkonferenzen, insbesondere mit anderen Beratungsstellen.

In diesem Zusammenhang wird von Beratern auch die Bedeutung von Fall- (s.o.) und Planungskonferenzen (vgl. Kap. 2.2.2.1) hervorgehoben. So helfen Fallkonferenzen beispielsweise dabei, ein latentes Gefühl mit Zahlen zu unterlegen:

„Weil, es hilft natürlich extrem auch auf den Ebenen, dann halt konkrete Fälle benennen zu können. Also ich weiß noch früher [...], wenn ich da auf Organisationen zugekommen bin, war es eher so: ‚Ich habe gehört, da könnte irgendwas im Argen liegen‘. Jetzt [...] kann ich sagen: ‚Ja hier, ich kenne zehn Fälle, die ganz real hier existiert haben. Und da haben wir eine Schwierigkeit.“ (E 17)

Wenn es sich um geringfügigere Angelegenheiten handelt, treten die Beratungskräfte für die Rückkoppelung von Erkenntnissen aus der Fallebene häufig direkt mit der betreffenden Behörde oder dem Erbringer von Integrationsleistungen in Kontakt. Bei schwerwiegenderen Problemlagen können die Integrationsbeauftragten bzw. Koordinator:innen als Ansprechpersonen sowohl für kommunale Berater:innen, als auch Beschäftigte freier Träger dienen. Als Scharnierstelle können sie Handlungsbedarfe in die Verwaltung hineinkommunizieren und mit externen Trägern auf Führungsebene in Austausch treten.

Innerhalb einiger Beratungsangebote wird fortlaufend eine recht systematische fallübergreifende Evaluation durchgeführt. Ausgewertet werden dann z.B. die Anliegen der Ratsuchenden bzw. die Themenbereiche in denen Handlungsbedarfe bestanden sowie die Gründe für den Fallabschluss. Die Beispiele zweier Fallkommunen zeigen, dass, auch wenn kein Beratungsangebot von der Kommune durchgeführt wird, Beratungsdaten in das kommunale Handeln einbezogen werden können. So besteht in einer Kommune eine Kooperation mit der örtlichen MBE, sodass ihre aggregierten Beratungsdaten für die Ermittlung von Bedarfen durch die Kommune genutzt werden können. Zum Teil werden durch die MBE auch zusätzliche Themen im Beratungskontext abgefragt. Während der Coronapandemie wurde z.B. erfasst, wie sich die digitale Ausstattung der zu beratenden Personen darstellt. Neben den quantitativen Erhebungen werden außerdem die Berater:innen durch die Kommune nach ihrer Einschätzung zu Bedarfen und Problemlagen befragt.

Indikatoren und
Wirksamkeit

Insgesamt fällt es den Beratungs- und Führungskräften in diesem Bereich jedoch schwer die für ihre Arbeit relevanten Indikatoren zu benennen. Weitgehend einig sind sich die Expert:innen jedenfalls, dass die Anzahl der durchgeführten Beratungen alleine keine geeignete Kennzahl ist, um ihre Arbeit abzubilden, da kein Fall wie der andere sei (s.o.). Relevanter seien z.B. Daten zu den Klient:innenkontakten, also zur Dauer, zur Art der

Beratung (Verweisberatung, Fallarbeit, Case Management) und zum nach- und vorgelagerter Arbeitsaufwand. Hierbei müsse jedoch auf ein angemessenes Verhältnis zwischen Dokumentationsaufwand und Erkenntnisgewinn geachtet werden. Daher sieht eine Führungskraft es als ihre Aufgabe einerseits die Erwartungen des Verwaltungsvorstands und der Politik hinsichtlich evaluativer Daten aufzunehmen, aber andererseits auch eindeutig zu kommunizieren, was nicht möglich ist. Fraglich ist daneben, wie der „Erfolg“ der Beratungen adäquat gemessen werden kann. Sinnvoll sei es, so eine Expertin, den Beratungserfolg daran zu messen, in welchem Ausmaß die individuell mit der ratsuchenden Person vereinbarten Ziele erreicht worden seien. Ein anderer Experte verweist in diesem Zusammenhang auf das Konzept der Selbstwirksamkeit der Klient:innen. Letztlich geht es hier um die Frage, wie die Wirksamkeit der Beratung adäquat abgebildet und die Wirkung gegenüber Entscheidungsträger:innen transparent gemacht werden kann.

3. Bedingungsfaktoren

Auf der Basis des aus den Experteninterviews gewonnenen Materials wurden Bedingungsfaktoren identifiziert, die Erkenntnisse aus den vorangegangenen Kapiteln aufgreifen und im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden. Es handelt sich dabei um themenübergreifende Aspekte, die nicht immer trennscharf behandelt werden können und sich teils gegenseitig bedingen. Aufgrund der Relevanz in verschiedenen Themenbereichen, können sich Beschreibungen in Teilen wiederholen.

3.1 *Verwaltungsorganisation*

Die Städte und Landkreise greifen auf sehr unterschiedliche Stellen, Organisationseinheiten und Netzwerke zurück, um die Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung zu erbringen. Dabei lassen sich auf strategischer Ebene Verantwortungsstrukturen erkennen, die unter Bezugnahmen auf die Idealtypen kommunalen Integrationsmanagements von Schammann et al. (2020) stärker zentralisiert bzw. dezentralisiert ausgerichtet sind. Für ersteres sprechen Konstellationen, in denen die Verantwortung für die strategischen Integrationsaufgaben in der Stelle von Integrationsbeauftragten kulminiert, da es keine weiteren „Koordinator:innen“ oder steuerungsrelevante Gremien gibt. Dementsprechend liegen eher dezentralisierte Strukturen vor, wenn gewisse Zuständigkeiten durch separate Stellen, z.B. Ko-

Unterschiedliche
Konfigurationen
von Verantwortungsstrukturen

ordinator:innen für Geflüchtetenangelegenheiten, wahrgenommen werden und/oder stark institutionalisierte Netzwerkstrukturen existieren. Insgesamt finden wir in den Fallkommunen ausschließlich formelle Typen des Integrationsmanagements, wobei die Integrationsverantwortlichen aufgrund des Stellenunterbaus i.d.R. keine klassischen „Einzelkämpfer:innen“ darstellen und ein Mainstreaming wenn überhaupt nur in Ansätzen erkennbar ist. Dass es sich um weitgehend formalisierte und professionalisierte Strukturen des Integrationsmanagements handelt, ist schlicht der Fallauswahl zuzuschreiben, die auf eben jene abzielte.

Einfluss von
Organisations-
prinzipien auf
die Kooperation

Auf operativer Ebene kann es einen Einfluss auf die Kooperation von Behörden haben, wenn der Tätigkeit unterschiedliche Organisationsprinzipien zugrunde gelegt werden (Bogumil/Jann 2020: 176f.). Erfolgt die Zuteilung der Klient:innen in der Ausländerbehörde nach Buchstaben, im Jobcenter nach Zielgruppen und in der Integrationsberatung nach Gebieten, sind die jeweiligen Sachbearbeitenden und Beratenden auf Einzelfallebene in größeren Kommunen stets mit wechselnden Ansprechpersonen konfrontiert. Ungeachtet des Ausmaßes der Fluktuation in den einzelnen Organisationen kann dies den Aufbau vertrauensvoller Beziehungen erschweren.

3.2 Integrations- und Dienstleistungsverständnis

Wie lokales Integrationsmanagement ausgestaltet ist und in welchem Maße die Integration von zugewanderten Menschen in einer Kommune gelingt ist auch dadurch beeinflusst, welches Verständnis von Integration bzw. den Bestandteilen kommunaler Integrationsarbeit dem Verwaltungshandeln zugrunde liegt. Die gesellschaftlich und wissenschaftlich geführte Debatte um den Integrationsbegriff und darum, ob für eine gelingende Integration ein gewisses Maß der Assimilation Voraussetzung ist, spiegelt sich auch auf dem Spektrum der Positionierungen bei der strategischen Ausrichtung der Kommunen in der Integrationsarbeit wider. Auf der einen Seite dieses Spektrums herrscht die Ansicht, dass Verwaltungshandeln im Rahmen allgemein gültiger Verfahren und Strukturen stattfindet, die für die gesamte Bevölkerung gleich sind und an die sich auch Zugewanderte anpassen müssen. Sollte es auf Seiten der Zugewanderten bspw. Defizite bei der Kompetenz zur Bewältigung behördlicher Abläufe geben, seien sie dafür verantwortlich, sich entsprechende Hilfe zu suchen. Demgegenüber steht die Position, dass sich Kommunen auch an die Vielfalt der Bevölkerung anpassen und in ihrem Verwaltungshandeln zielgruppenspezifisch ansetzen sollten. Inwiefern das Dienstleistungsverständnis kommunaler Behörden die Diversität der Bevölkerung berücksichtigt, ist eng mit dem Grad der interkulturellen Öffnung verknüpft. Obwohl in den letzten Jahren Verbes-

serungen festgestellt werden konnten, stellen Brandt et al. (2015) fest, dass das geringe Ausmaß interkultureller Öffnung in den Verwaltungen einen „erschwerenden Faktor“ darstellt, wenn es um die Vermittlung von Klient:innen an die Regeldienste geht (Brandt/Risch/Lochner 2015: 340).

Die im Rahmen dieser Studie interviewten Verantwortlichen für den Bereich Migration/Integration sehen die interkulturelle Öffnung der Regeldienste ebenfalls als einen relevanten Faktor für den Integrationsprozess. Es gehe darum ein Verständnis zu etablieren, dass die Integration von Zugewanderten mehr als eine von konjunkturellen Schwankungen abhängige soziale und humanitäre Aufgabe sei, bei der man einer spezifischen Zielgruppe zeitlich begrenzt gewisse Hilfsangebote macht. Auch wenn es zielgerichtete Angebote gibt, sei Integration Querschnittsaufgabe, die alle Zuwanderungsgruppen ansprechen und außerhalb der Verwaltung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen werden sollte und somit auch Menschen ohne Migrationshintergrund miteinbeziehen müsse. Während in den Interviews mit den für den Bereich Integration verantwortlichen Personen weitgehend übereinstimmend der Mehrwert vielfaltsbezogener Öffnungsprozesse gesehen wurde, zeigt sich bezüglich der sogenannten Regeldienste ein weniger eindeutiges Bild. Die Konsequenzen einer geringen interkulturellen Öffnung bzw. eines Dienstleistungsverständnis, welches eher auf einheitliche als auf flexible und kundenorientierte Abläufe setzt, werden besonders im Umgang mit Personen ohne ausreichende Deutschkenntnisse deutlich.

Das Ausfüllen von Leistungsanträgen und anderen Dokumenten stellt grundsätzlich für viele Menschen eine Herausforderung dar und ist besonders für Neuzugewanderte aufgrund von Sprachdefiziten häufig nicht ohne Unterstützung zu leisten. Die Studie von Brandt et al. (2015) zeigt, dass aus der Sicht der MBE im Tagesgeschäft der Verwaltungen häufig nicht die zeitlichen Ressourcen vorhanden sind, um Verwaltungsvorgänge verständlich zu machen und damit auch auf Sprachdefizite einzugehen (Brandt/Risch/Lochner 2015: 341). Nicht korrekt gestellte oder sogar aufgrund von Sprachbarrieren ausbleibende Leistungsanträge führen zu Verzögerungen im Ablauf der Verwaltungen und haben Auswirkungen auf die Bürger:innen, wenn Leistungen ausbleiben oder verzögert gewährt werden. Grundsätzlich herrschen zwischen den Kommunen und den einzelnen Akteuren unterschiedliche Auffassungen darüber, wer für die Unterstützung beim Ausfüllen von Dokumenten zuständig ist. In manchen Jobcentern wurden als Reaktion auf Sprachprobleme Strukturen geschaffen, die die Bürger:innen bei der Antragsstellung unterstützen. Eine andere zu erwähnende Maßnahme sind Praktiken in Jobcentern, die Bürger:innen bei der Suche nach passenden Sprachkursträgern helfen. Auch im Beratungsprozess mit Bür-

Integration als
dauerhafte
Querschnitt-
aufgabe

Mehrbelastung
durch Verweis
an Integra-
tionsberatung

ger:innen stellen Sprachdefizite eine Herausforderung dar, mit der in den Verwaltungen unterschiedlich umgegangen wird. Während einige Jobcenter und Ausländerbehörden stark auf Dolmetscherdienste oder Mehrsprachigkeit bei Personal und Informationen setzen, beharren einige darauf, dass Deutsch Amtssprache sei und Integration sich dadurch auszeichne, dass man keine Unterschiede in den Abläufen zwischen den Personenkreisen mache. Für die Bürger:innen bleiben jedoch die sprachlichen Herausforderungen bestehen, sodass entsprechende Defizite an anderen Stellen ausgeglichen werden müssen, wenn in den Regeldiensten interkulturelle Kompetenzen im Querschnitt oder zielgruppenspezifische Unterstützungsangebote fehlen. Häufig fallen dadurch zusätzliche Aufgaben bei den Integrationsberatungen an, die durch die entsprechenden Förderprogramme nicht abgedeckt sind, weshalb eine Mehrbelastung zu Ungunsten der eigentlichen Tätigkeit entsteht. Gerade in Bezug auf Antragsstellung wenden sich Bürger:innen besonders häufig an die Integrationsberatungsstellen oder werden direkt an sie verwiesen, da sich Regeldienste in ihrer Aufgabendefinition nicht zuständig sehen. Darüber hinaus suchen Bürger:innen zum Teil die Integrationsberatungen in leistungs- oder aufenthaltsrechtlichen Belangen auf, die originär zum Aufgabenfeld von Jobcentern, Sozialämtern oder Ausländerbehörden gehören. Laut der Studie von Brandt et al. (2015) wünschen sich Klient:innen sogar mehr Kompetenzen bei den Beratenden der MBE in diesen Fragen, was als Indiz für die fehlende interkulturelle Kompetenz einiger Regeldienste verstanden werden kann.

Probleme
durch Corona
verstärkt

Die Auslagerung von Aufgaben und die damit einhergehende Mehrbelastung der Integrationsberatungen hat sich durch die Beschränkungen in der Coronapandemie noch verstärkt. Die Umstellung auf digitale Formate und Beschränkung der Erreichbarkeiten von Regeldiensten, in dem sie entweder vollständig geschlossen oder nur per Termin bzw. telefonisch erreichbar waren, wirken sich in besonderer Weise bei der Zielgruppe der Neuzugewanderten aus. Vor allem in Unterkünften besteht häufig eine mangelnde technische Ausstattung, sodass die Voraussetzung zur Bearbeitung digitaler Dokumente gar nicht erfüllt ist. Aufgrund sprachlicher Defizite bei den Bürger:innen bestehen meist Hemmungen Behörden telefonisch zu kontaktieren. Gleichzeitig wurde berichtet, dass auch Mitarbeitende in den Behörden aufgrund mangelnder Englischkenntnisse häufiger telefonische Kontakte vermieden haben.

Neben der Tatsache, dass das persönliche Aufsuchen von Regeldiensten die Abläufe aus der Sicht der Bürger:innen im Allgemeinen erleichtert, wirkte sich die zeitweise Schließung einiger Verwaltungen speziell in dringenden Fällen ganz besonders aus, da teilweise niemand erreichbar war. In vielen Fällen, in denen durch sprachliche und technische Probleme

oder durch Hemmnisse bei der Erreichbarkeit kein direkter Kontakt zu den Verwaltungen hergestellt werden konnte, haben Bürger:innen die Integrationsberatungen aufgesucht, wodurch diese sich zeitweise als „Behördenvorzimmer“ (E 82) wahrgenommen gefühlt haben. Die beschriebenen Umstellungsmaßnahmen werden durch die Regeldienste als praktikable Lösung und teilweise sogar als Verbesserung wahrgenommen, weshalb bspw. Zugangsbeschränkungen in einigen ABHn auch künftig beibehalten werden sollen. Dass Integrationsberatungsstellen Defizite, die durch die eingeschränkte Erreichbarkeit entstanden sind, kompensiert haben, scheint jedoch von einigen Regeldiensten nicht immer wahrgenommen zu werden.

Grundsätzlich scheint das Bestehen auf standardisierten Verfahren nachteilig gegenüber einem eher kundenorientierten Dienstleistungsverständnis, da sich Abläufe hierdurch verzögern und Aufgaben unerfüllt bleiben bzw. von anderen nicht zuständigen Stellen erfüllt werden müssen.

3.3 Bevölkerungszahl, Kommunaltyp und Ländlichkeit

Weitere Bedingungsfaktoren für das lokale Integrationsmanagements stellen die Bevölkerungszahl, der Kommunaltyp und die Ländlichkeit der Kommune dar. Die geführten Experteninterviews zeigen auf, dass ein besonderer Vorteil bei größeren kreisangehörigen bzw. kleineren Großstädten liegt, da dort zwar alle für die Integrationsarbeit relevanten Behörden (u.a. Ausländerbehörde, Sozialamt, Jugendamt) vorhanden sind, man sich aber sowohl auf der Leitungs- als auf der Sachbearbeitungsebene untereinander kenne und die Wege oft kurz seien. Die Notwendigkeit institutionalisierter Kooperationsformen scheint in diesen Kommunen aufgrund des intensiveren persönlichen Kontakts geringer zu sein, et vice versa. Die hiermit einhergehenden Vor- und Nachteile werden auch in anderen Studien identifiziert (Koranyi/Kostner 2020: 21; Adam et al. 2019: 344ff.).

Größenvorteil bei größeren kreisangehörigen bzw. kleineren Großstädten

Lokales Integrationsmanagement unterscheidet sich zudem zwischen den verschiedenen Kommunaltypen. Zum einen sind die Landkreise gegenüber den kreisfreien Städten mit einem besonders erhöhten Koordinierungsbedarf konfrontiert (vgl. auch Bogumil/Hafner 2021). Dieser wird z.B. im Rahmen der Durchführung von KIM, welches auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte verortet ist, sichtbar: Hier muss die Kreisverwaltung zum einen in allen kreisangehörigen Kommunen auf politischer Ebene für das Förderprogramm werben und zum anderen auf strategischer bzw. operativer Ebene die Kooperationsstrukturen den jeweils unterschiedlichen örtlichen Strukturen anpassen. So umfasst beispielsweise der Kreis Steinfurt, zu dem die Stadt Rheine gehört, 24 kreisangehörige Gemeinden. Neben den KIM-Strukturen der Kreisverwaltung verfügt auch Rheine als große kreis-

Besondere Herausforderungen von Landkreisen

angehörige Stadt über eine KIM-Koordinationsstelle, der die Fachaufsicht über die Case Manager:innen im Stadtgebiet obliegt.

Zum anderen unterscheiden sich die Zielgruppen zwischen den Gebietskörperschaften. Während die Aufgaben von Städten und Gemeinden meist unmittelbar auf die Bürger:innen abzielen, richten sich die Aufgaben von Landkreisen häufig an kreisangehörige Kommunen. Generell wird die Rolle der Landkreise im lokalen Integrationsmanagement durch die befragten Akteure ambivalent bewertet. Die personelle Ausstattung erlaubt es einem Landkreis nicht auch in der Fläche, in allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden, gleichermaßen präsent zu sein, besonders in ländlicheren Regionen. Daher wird Akteuren der Landratsämter eine gewisse Ferne zur örtlichen Integrationsarbeit zugeschrieben. Gerade was die Beratung von Zugewanderten betrifft, wird diese nicht von allen Expert:innen auf Landkreisebene als originäre Aufgabe der Landratsämter betrachtet. Hingegen wird der Kreis durchaus als sinnvolle Gemeinden übergreifende Koordinierungs- und Vernetzungsinstanz betrachtet. Vertreter:innen von Landratsämtern sehen eine wichtige Funktion ihrer Arbeit darin, den regionalen Austausch zu ermöglichen und Multiplikatoren für „best practices“ zu sein. Die gezielte Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen bzw. Migrantenselbstorganisationen wird wiederum nicht von allen Expert:innen als Aufgabe der Landkreise angesehen, da jene Akteure oft kleinräumiger orientiert seien:

„Die haben ihre eigene Kommune im Blick, aber niemals den Landkreis. Also, wir haben immer die Erfahrung gemacht, wenn wir da Zusammenarbeit generieren wollten, ist das schwierig ein Kreisthema zu finden, wo man die bei abholen kann.“ (E 4)

Vonseiten der Landkreise wird berichtet, dass das Verhältnis zu den kreisangehörigen Kommunen recht unterschiedlich sei. Diese nehmen einerseits die Dienstleistungen der Landkreise nicht gleichermaßen in Anspruch. Insbesondere größere Kommunen würden häufig über genügend eigene fachliche Kompetenzen verfügen, sodass eine Unterstützung durch die Kreisverwaltung nicht notwendig sei. Demgegenüber gestalten sich die Zusammenarbeit mit kleineren Kommunen schwieriger, da hier oft nicht entsprechende Strukturen in Form von ausreichenden personellen Ressourcen vorzufinden seien, die eine Kooperation ermöglichen. Dort wo kommunale Strukturen fehlen, wird mitunter versucht dies durch eine stärkere Kooperation mit freien Trägern zu kompensieren.

3.4 Förderprogramme

Zwar lässt sich aufgrund der Stichprobengröße und der Fallauswahl keine generalisierbare Aussage über die Wirkung von Förderprogrammen auf die Struktur des lokalen Integrationsmanagements treffen, jedoch scheinen sie in den Fallkommunen insgesamt betrachtet einen substanzialen Einfluss zu haben. Dieser lässt sich am Beispiel der Beratungsstrukturen in den nordrhein-westfälischen und hessischen Fallkommunen illustrieren: Der beforschte nordrhein-westfälische Kreis verfügte bis zur Implementation des Landesprogramms KIM über keine eigenen Beratungsstrukturen für Zugewanderte, da in NRW ausschließlich die kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden für die soziale Betreuung von Asylbewerbern in der Anschlussunterbringung gesetzlich zuständig sind. In der kreisfreien Stadt wurde dementsprechend im Zuge von KIM die Zielgruppe der kommunalen Beratungsleistungen erweitert, wohingegen die kreisangehörige Stadt bereits zuvor ihr Beratungsangebot für alle Zugewanderten geöffnet hatte. Weiterhin ist in den untersuchten NRW-Kommunen eine Professionalisierung (u.a. durch den Fokus auf Case Management in der Integrationsberatung) in Folge der Etablierung entsprechender Landesförderprogramme (Modellprojekt „Einwanderung gestalten NRW“ von 2017–2019 und KIM seit 2020) zu beobachten. Demgegenüber halten die hessischen Fallkommunen keine ähnlich institutionalisierten Beratungsstrukturen für Zugewanderte vor, was damit korrespondiert, dass es in Hessen keine äquivalenten Förderprogramme für eine flächendeckende kommunale Integrationsberatung gibt. Dort dienen mitunter – falls vorhanden – die Integrationsbeauftragten als Ansprechpersonen, teilweise werden auch einzelne Beratungsstellen bei freien Trägern bezuschusst. In einer Kommune gibt es zudem eine allgemeine Sozialberatung, die durch kommunale Mittel kofinanziert wird.

Über die reine Finanzierung von Maßnahmen und Strukturen kommt den Förderprogrammen eine große Bedeutung im Hinblick auf die Aufwertung der kommunalen Akteure im Gesamtgefüge der vielfältigen Leistungserbringer in der Integrationsarbeit zu. Wie in Kapitel 1.2 erläutert, gibt es keine kommunale Pflichtaufgabe „Integration“. Die Förderprogramme der übergeordneten Ebenen können den Kommunen jedoch zumindest ein indirektes Mandat verleihen, in bestimmten Aufgabenbereichen tätig zu werden und eine koordinierende bzw. steuernde Funktion gegenüber anderen Akteuren wahrzunehmen. Dieses wird in NRW sicherlich durch die Verankerung der beiden zentralen Förderprogramme zu den KIs und zum KIM im nordrhein-westfälischen Teilhabe- und Integrationsgesetz unterstrichen. Die in NRW geführten Interviews erwecken jedenfalls den Eindruck gestärkter kommunaler Akteure, die die Rolle von gleichberechtigten Betei-

Strukturelle
Wirkungen
von Förderpro-
grammen

Aufwertung
kommunaler
Akteure

ligten in Netzwerken zu taktgebenden Gestalter:innen gewechselt haben. Dabei ist jedoch zu beachten, dass sobald eine Kompetenzverlagerung auf kommunale Akteure angestrebt wird, damit ein gewisser Autonomieverlust anderer Akteure einhergeht und bestehende Strukturen hinterfragt werden:

„[...] weil es sind natürlich informelle Netzwerke, die über viele Jahre gewachsen sind und wir kommen jetzt mit diesem Programm irgendwie rein in diese informellen Netzwerke und sagen jetzt, wir probieren das mal aus, das so zu machen und basteln da jetzt was draus. Das ist eine große Herausforderung.“
(E 94)

KIM NRW Was die intrakommunale Kooperation betrifft, wird in der Konstruktion von KIM ein besonders förderlicher Faktor gesehen. Dadurch, dass auch die ABHn Stellen erhalten und somit Teil des Programms sind, erfolge eine enge Zusammenarbeit zwischen ihnen und der strategischen Ebene der Integrationsverwaltung. Kritisiert wird hingegen, dass das Land bisher keine einheitliche Software für die Erfassung der Beratungsdaten bereitgestellt hat (ähnlich Kühn/Gluns 2022: 43). Nach Angaben des Landes soll 2023 ein solches Dokumentationssystem zur Verfügung stehen. Hierdurch sind die Kommunen gezwungen für die Übergangszeit eigene Lösungen zu entwickeln, wobei sich teils auf Erfahrungen aus anderen Programmen, z.B. dem Teilhabemanagement⁶⁷, gestützt wird.

Teils präzisere
Vorgaben für
Programm-
umsetzung
gefordert

Entgegen der Annahme, dass sich die Kommunen bei der Umsetzung von Förderprogrammen möglichst große Handlungsspielräume wünschen, plädieren einige kommunale Expert:innen für mehr Vorgaben durch Fördermittelgeber. Diese würden z.B. den Landkreisverwaltungen die Umsetzung von Förderprogrammen erleichtern, da der Koordinierungsaufwand bzw. Aushandlungsprozess mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden verringert werden würde. Ein weiterer Aspekt betrifft den Umstand, dass Förderrichtlinien oft keine Vorgabe enthalten, wo finanzierte Personalstellen angedockt werden sollen, was die Zersplitterung der auf das Thema Integration bezogenen Stellen befördere. Als Beispiele nennen die Verwaltungsakteure die Förderung der Integrationslots:innen in Bayern und der Bildungskoodinator:innen durch den Bund sowie die vergangene Förderung der WIR-Fallmanager:innen für Geflüchtete in Hessen. Nicht immer seien diese Stellen bei der strategischen Ebene der Integrationsverwaltung angesiedelt worden, was auch damit zu tun habe, „wer als Erstes ‚hier““

67 Das Teilhabemanagement war ein Baustein innerhalb der Landesinitiative „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit“. Für junge Geduldete und Gestattete (18–27 Jahre) wurden in diesem Zusammenhang Teilhabemanager:innen gefördert, die mithilfe von Case Management die Teilhabe der Zielgruppe verbessern sollten.

(E 81) schreie. Aus diesem Grund wird die neue hessische Förderrichtlinie, die die Verortung der Stellen in sog. „WIR-Vielfaltszentren“ festschreibt, positiv durch die Expert:innen bewertet.

Zudem wird gefordert, dass Fördermittelgeber in ihren Richtlinien die Schnittstellen zu anderen Förderprogrammen und Regelinstitutionen berücksichtigen, sodass Absprachen nicht auf Eigeninitiative der Kommunen und in mühevoller Kleinarbeit vor Ort erfolgen müssen. Positiv ist auch diesbezüglich das Landesprogramm KIM NRW hervorzuheben, da die Richtlinie und das Handlungskonzept die Anforderungen enthalten, dass die Schnittstellen zu anderen Akteuren zu definieren und operationalisieren sind.

Als problematisch kann es angesehen werden, wenn die Grundlage für die Berechnung der Anzahl zu fördernder Integrationsberatungsstellen je Kommune wie in Baden-Württemberg auf einem bestimmten Zeitraum beruht und nicht in Abständen angepasst wird. Exemplarisch kann diesbezüglich die Situation in der Stadt Mannheim herangezogen werden: Da die Stadt Standort der Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) ist, wurden ihr in dem von der Richtlinie des baden-württembergischen Integrationsmanagements herangezogenen Zeitraum⁶⁸ nur wenige Geflüchtete zugewiesen („LEA-Privileg“). Nachdem die LEA aufgrund längerer Sanierungsarbeiten geschlossen werden musste und das LEA-Privileg infolgedessen entfiel, verzeichnet die Stadt mittlerweile hohe Zuzugszahlen, während die Stellenberechnung für das Integrationsmanagement nicht angepasst wurde.

Die Zielgruppe der Geflüchteten als Grundlage für die Konzeption von Fördermaßnahmen im Allgemeinen und sie für die Bestimmung der Anzahl der zu fördernden Beratungsstellen im Speziellen heranzuziehen ist grundsätzlich kritisch zu bewerten. Auch Kommunen, in denen der Anteil der Geflüchteten an der Bevölkerung vergleichsweise gering ist (z.B. durch ein LEA-Privileg), können sich abseits des Personenkreises der Geflüchteten mit Zuwanderungsgruppen konfrontiert sehen, die ähnliche Bedarfe aufweisen (z.B. Zugewanderte aus Südosteuropa). Daraus ergibt sich ein hoher Koordinierungsaufwand der Kommune, um aus eigenen Mitteln und aus den Angeboten anderer Träger Maßnahmen für diese Personen vorhalten zu können. Darüber hinaus bedeutet eine Zuweisung in bestimmte Kommunen durch Verteilungsschlüssel nicht, dass sich diese Personen auch dauerhaft

68 Die Grundlage für die Verteilung der Mittel ist die Größe der Personengruppe unter den Geflüchteten, die im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 29. Februar 2016 nach Baden-Württemberg eingereist ist und sich am 15. September 2017 in der Anschlussunterbringung befindet zuzüglich der Personen, die infolge des Familiennachzugs gefolgt sind.

in dieser Stadt oder Gemeinde niederlassen. In vielen Fällen zieht es Menschen, nachdem sie Integrationskurse absolviert haben, in größere Städte, weil sie dort entsprechende Strukturen ihrer eigenen Community vorfinden. Auch dann können noch Beratungs- und Unterstützungsbedarfe bestehen.

Akteure
fordern
verlässliche
Strukturen

Letztlich wünschen sich die Akteure die Verstärkung von befristeten Förderprogrammen (ebenso Götz et al. 2020: 108ff.) und eine Öffnung für das Thema Neuzuwanderung im Allgemeinen statt eines Denkens in konjunkturellen Wellen und Zielgruppen:

„Aber das Thema Neuzuwanderung wirklich als eine, ich sag‘ mal Regelaufgabe in den Regelstrukturen einer Verwaltung zu verankern, sodass man nicht sagt: ‚Oh, jetzt haben wir mal wieder eine Flüchtlingswelle‘. Wir haben seit 50 Jahren Zuwanderung nach [Name der Kommune; Anm. d. Verf.]. Und wir haben aber keine adäquaten Verwaltungsstrukturen, die diesem Thema sich angemessen stellen.“ (E 27)

„Aber es schwankt die ganze Zeit. Dann haben wir wieder einen Stellenabbau. Wir wissen jetzt schon wieder nicht, wie geht es denn nach der aktuellen Richtlinie eigentlich weiter? [...] Und das wäre für uns ein ganz, ganz wichtiger Punkt, dass wir einfach ein stabiles System haben und wo wir vielleicht mal hinkommen, im Case Management zu arbeiten unter Normalbedingungen. Und nicht unter Krisenbedingungen, wie jetzt aktuell. Nicht sofort befürchten zu müssen, in die Knie gehen zu müssen.“ (E 82)

Auf die hypothetische Frage, wie die jeweilige Kommune vermutlich damit umginge, wenn die Landesförderung für die Integrationsberatung eingestellt werden würde, kommen nahezu alle kommunale Expert:innen zu dem Schluss, dass dadurch „ja die Aufgabe nicht wegfallen [würde], weil wir immer noch Neuzugewanderte haben“ (E 7). Daher müsse man in einem solchen Fall schauen, wie dieser Ausfall kompensiert werden könne, da

„wenn man jetzt nur über die Bundesförderung [MBE und JMD; Anm. d. Verf.] gehen würde [...] dann hier die Hilfsstrukturen vor Ort wohl sehr, sehr schwierig aufrechtzuerhalten wären, weil einfach die Masse an Zuwanderung nicht mehr abdeckbar wäre“ (E 60).

Ungeachtet der Haushaltslage würde in den meisten Kommunen versucht werden, in einem reduzierten Umfang die Aufgabe weiterhin zu erfüllen, da eine Notwendigkeit gesehen werde.

3.5 Finanzierung und Personal

Strukturelle
Unterfinanzierung
der Integrationsarbeit

Wesentliches Kennzeichen des lokalen Integrationsmanagements in Deutschland ist seine strukturelle Unterfinanzierung. Auf Seiten der Kommunen spiegelt sich diese in einer ausgeprägten Abhängigkeit von staat-

lichen, insbesondere durch die Bundesländer finanzierten, Förderprogrammen wider (ähnlich Schammann et al. 2020: 40f.). Kommunale Koordinierungs- und Beratungsstellen könnten aus Sicht eines Großteils der handelnden Akteure zumindest nicht in dem bestehenden Umfang aufrechterhalten werden, wenn der Zugriff auf Fördermittel nicht mehr möglich wäre. Verantwortlich hierfür ist oftmals ein Zusammenspiel aus einer angespannten kommunalen Haushaltslage und der teils mangelnden Bereitschaft von (politischen) Entscheidungsträger:innen und Finanzverantwortlichen, kommunale Eigenmittel in einem auskömmlichen Maße für die Integrationsarbeit bereitzustellen – auch wenn in den untersuchten Fallkommunen i.d.R. von einem grundsätzlich vorhandenen politischen Willen für ein aktives kommunales Handeln in diesem Politikfeld berichtet wird.

Als eine zentrale Herausforderung für die in der Integrationsarbeit tätigen Akteure wird daher das Schaffen von Transparenz sowie das Sichtbarmachen der Notwendigkeit bzw. Wirksamkeit der aufgebauten Strukturen und der durchgeführten Aktivitäten genannt. Neben der Vorsprache in politischen Gremien greifen diejenigen Personen, die innerhalb der Kommunalverwaltung für das Thema Integration verantwortlich sind, u.a. auf die Organisation von Veranstaltungen oder die Ausarbeitung von regelmäßigen Berichten zurück. Somit werden neben der Akquise von Fördermitteln in nicht unerheblichem Ausmaß Zeitressourcen allein bzw. größtenteils dafür gebunden, das eigene Handeln gegenüber Politik und Verwaltung zu legitimieren. Es sei wichtig Prozesse gut zu dokumentieren, um Erfolge herausstellen zu können, wie eine kommunale Expertin erläutert. Aber auch wenn die Integrationsarbeit in einer Kommune von außen betrachtet gut laufe, sei es „ein Fluch und Segen, wo man gucken muss, dass man gut begründen kann, warum man was machen will“ (E 30). Offen ist generell, ob und wie „erfolgreiche“ Integration und der Beitrag von Integrationsbeauftragten, Koordinator:innen und Integrationsberater:innen in Kennzahlen abgebildet werden kann.

Unmittelbare Folgen der begrenzten Finanzmittelausstattung des Integrationsbereiches in Verbindung mit der erheblichen Gebundenheit an Förderprogramme sind die vergleichsweise niedrige Eingruppierung des Personals und eine auffallende Dominanz befristeter Beschäftigungsverhältnisse (ähnlich Rösch et al. 2020: 50) entsprechend der jeweiligen Projektlaufzeiten bzw. Förderperioden. Diese Rahmenbedingungen führen dazu, dass Stellen oftmals mit Berufseinsteiger:innen besetzt werden, welche sich einerseits erst ein entsprechendes Erfahrungswissen aneignen müssen und andererseits aufgrund ihrer beruflichen Weiterentwicklung zusätzlich zu einer erhöhten personellen Fluktuation beitragen, was einer wissens- und netzwerkbasierten Verstetigung kommunaler Integrationsbemühungen im

Legitimierung
der Arbeit von
Integrations-
akteuren

Auswirkungen
der Rahmenbe-
dingungen auf
das Personal

Wege steht. Jenseits des Vergütungsniveaus werden die fehlenden bzw. sehr begrenzten Aufstiegschancen im lokalen Integrationsmanagement als ursächlich für die ausbaufähige Personalbindung angesehen. Hier sind die Chancen für größere Kommunen mit einem folglich höheren Personalbestand besser zu bewerten.

Dennoch sind in den untersuchten Kommunalverwaltungen auch langjährig im Integrationsbereich tätige Akteure vorzufinden. Dabei lässt sich die Tendenz beobachten, dass Förderprogramme durch die Kommunen in vielen Fällen zuerst dafür genutzt werden, den kommunalen Haushalt zu entlasten, indem zuvor aus Haushaltsmitteln finanzierte Stellen über entsprechende Projektmittel gedeckt werden. Zusätzliche Personalstellen werden demzufolge erst dann geschaffen, wenn darüberhinausgehende Projektmittel zur Verfügung stehen. Mitunter kommt es v.a. bei kommunalen Beschäftigten, die mit Koordinierungsaufgaben betraut sind, zu Stellenstückelungen, wobei Stellenanteile aus einem oder mehreren Projekten finanziert und aus kommunalen Haushaltsmitteln, mit denen wiederum verschiedene Aufgaben verknüpft seien können, aufgestockt werden.

Integrations-
arbeit wird
nicht durch den
Kommunalhaus-
halt determiniert

Nichtsdestotrotz gibt es aber auch Kommunen, die unabhängig von Förderprogrammen eigene kommunale Koordinierungs- und/oder Beratungsstrukturen etabliert haben oder Äquivalente bei freien Trägern bezuschussen. Hierbei erweist sich der finanzielle Spielraum der kommunalen Gebietskörperschaft erwartbarer Weise als begünstigender Faktor. Insgesamt lässt sich aus den geführten Experteninterviews schlussfolgern, dass die Haushaltslage der Kommune nicht ihr Engagement im Integrationsmanagement determiniert, womit wir uns der Einschätzung anschließen, dass finanzielle Spielräume diesbezüglich „sekundär“ (Schammann 2020b: 316f.) sind. Es entsteht der Eindruck, dass sofern ein gewisser Handlungsdruck, z.B. aufgrund eines relativ hohen Anteils von Zugewanderten in der Bevölkerung, gegeben ist, Schlüsselakteure kommunale Haushaltsmittel für die freiwilligen Integrationsaufgaben mobilisieren können.

Pflichtaufgabe
„Integration“?

Insgesamt wird jedoch – Bundesländer übergreifend – durch kommunale Akteure bemängelt, dass es sich beim Integrationsmanagement nach wie vor um eine freiwillige Aufgabe handelt. Durch eine Pflichtaufgabe „Integration“ werden sich eine auskömmliche Finanzierung und eine Verstärkung der Strukturen erhofft. Ansonsten scheint die Ausgestaltung des Integrationsmanagements maßgeblich vom politischen Willen in der Kommune und etwaigen personellen Ressourcen, die Drittmittel einwerben können, abzuhängen. Eine kommunale Expertin fordert daher, dass die Länder nicht nur die Finanzierung sicherstellen, sondern auch verstärkt Standards setzen sollten.

3.6 Datenmanagement

Die Integration von Zugewanderten ist eine Querschnittsaufgabe, an der viele kommunale Akteure beteiligt sind. Innerhalb von Verwaltungs- und Beratungsprozessen werden an verschiedenen Stellen Daten, die sich auf Personen oder bestimmte Vorgänge beziehen, aufgenommen. Die Verwertbarkeit dieser Daten – z.B. zur Beschleunigung von Prozessen – hängt zum einen vom individuellen Datenmanagement in den Kommunen und zum anderen von strukturellen Rahmenbedingungen ab.

Auf technisch-struktureller Seite ist die Erfassung und Dokumentation von Daten sowie deren Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren mit dem Problem uneinheitlicher Softwarelösungen konfrontiert. In einer Studie zum Datenmanagement in der lokalen Integrationsarbeit beschreiben Kühn und Gluns (2022) ebenfalls, dass bei Kommunen und freien Trägern eine „unübersichtliche Menge unterschiedlicher Fachverfahren und Softwarelösungen“ festzustellen ist (Kühn/Gluns 2022: 40). Auch in der vorliegenden Studie zeigt sich, dass sich insbesondere bei den landesgeförderten Integrationsberatungen das Nichtvorhandensein einer einheitlichen Lösung als Problem darstellt. Wenn die Nutzung eines bestimmten Programms bspw. nicht durch das Land vorgeschlagen oder vorgegeben wird, sehen sich die Kommunen mit der Herausforderung konfrontiert, eigene Lösungen zu entwickeln, was zeitliche und personelle Ressourcen bindet. Bei der Konzeption eigener Datendokumentationsprogramme stellt sich vielen Kommunen die Frage, welche Daten bzw. welche Aspekte der Beratung zu erfassen sind und welchen Nutzen sie aus den erhobenen Daten für ihre Arbeit ziehen können. In Nordrhein-Westfalen warten einige Kommunen auf eine angekündigte Softwarelösung des Landes für die Dokumentation der Beratung im Rahmen des Landesprogramms KIM. Da die Arbeit der Integrationsberater:innen jedoch in vielen Kommunen bereits läuft, haben diese entweder eigene Lösungen entwickelt oder behelfen sich mit provisorischen Übergangslösungen, bis die vom Land vorgeschlagene Software verwendet werden kann. Hier stellt sich dann die Frage der Kompatibilität mit den bisher genutzten Lösungen und inwiefern sich Daten in das neue Programm migrieren lassen, wenn ein Verlust bereits erhobener Informationen ohne größeren Aufwand verhindert werden soll. In Baden-Württemberg ist die Nutzung von „Jobkraftwerk“ relativ stark in den Kommunen verbreitet, jedoch wird auch hier der Nutzen der Software sehr unterschiedlich bewertet:

Uneinheitliche
Softwarelösungen

„Und meiner Meinung nach ist es [...] das allerbeste Programm, was ich je benutzt habe.“ (E 59)

„Zuerst hatten wir ein eigenes, dann mussten wir alles in Jobkraftwerk übertragen, dann hat man das gekündigt. Und dann hatten wir jetzt wieder ein eigenes.“ (E 76)

Die Uneinheitlichkeit in den Verfahren führt zu einer starken Varianz der Qualität bezüglich Tiefe und Breite der Dokumentation. Teilweise kommt man zu sehr unpraktikablen Lösungen, die viele zeitliche Ressourcen für die Dokumentation binden, weil z.B. die Erfassung von Daten nicht nutzerfreundlich ist oder weil mehrere Programme gleichzeitig gepflegt werden müssen und möglicherweise zusätzlich Papierakten verwendet werden.

Schnittstellenkompatibilität

Mit der Verwendung unterschiedlicher Lösungen gehen Schnittstelleninkompatibilitäten zwischen den Akteuren einher, da ein Datenaustausch zwischen verschiedenen Fachverfahren der Verwaltung nur sehr selten und mit der Dokumentationssoftware anderer Akteure gar nicht möglich ist. Auch die Übermittlung von Informationen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen wird als problematisch beschrieben, wenn z.B. Personen von Erstaufnahme aus der Verantwortung der mittleren Verwaltungsbehörden in die vorläufige bzw. Anschlussunterbringung und damit in die Verantwortung der Kommunen übergehen. In einer Fallkommune wurde berichtet, dass bei entsprechenden Zuweisungen wichtige Daten fehlen, die sich bspw. auf gesundheitsrelevante Informationen beziehen und für die Art der Unterbringung von Bedeutung sind, was sich zum Teil auf die Verwendung einer veralteten Software zurückführen lässt. Zur Lösung dieses Problems werden im Zugangsmanagement die Unterlagen der Personen durch Mitarbeitende durchgegangen und notwendige Informationen erneut erfasst. In den Interviews wird das wiederholte Erfassen von theoretisch bereits erhobenen Daten, welches von Kühn und Heimann (2021) auch als ‚Immerwieder-Prinzip‘ bezeichnet wird, als großes Problem angesehen, weil es Prozesse verlangsamt und die Gefahr von Informationsverlusten birgt (vgl. Kühn/Heimann 2021: 1; Kühn/Gluns 2022: 36).

Offenheit gegenüber digitalen Lösungen

Im Bereich Integrationsberatung stellt neben technischen Herausforderungen die mangelnde Offenheit gegenüber der Nutzung digitaler Lösungen zur Dokumentation des Beratungsprozesses ein Hemmnis dar. In den durchgeführten Interviews verweisen einige Beratende darauf, dass es ihnen im Alltag leichter fiele mit papiergebundenen Akten zu arbeiten und nur die notwendigen Informationen digital zu dokumentieren. Dies führt ebenfalls zu Unterschieden bezüglich der Dokumentationsstandards zwischen den Beratenden und erschwert die Durchführung von Monitorings durch Auswertungen aggregierter Beratungsdaten.

Ein wichtiger Aspekt in der Arbeit mit personenbezogenen Daten und dem Datenaustausch bzw. der Informationsweitergabe zwischen den Akteuren ist der Datenschutz. Vor dem Hintergrund mangelnder Deutschkenntnisse und fehlender Erfahrung in Bezug auf deutsche Verwaltungsabläufe haben nahezu alle befragten Personen betont, dass gerade bei der Zielgruppe der Zugewanderten darauf zu achten sei, dass das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten gewahrt bleibt. Den Rahmen für das Datenmanagement bzw. die Übermittlung von Daten zwischen verschiedenen Beteiligten bildet die DSGVO. In der Wahrnehmung der Praxis sind mit den Datenschutzbestimmungen auch Herausforderungen für die Abläufe in der alltäglichen Integrationsarbeit verbunden. Da die Aufgaben des Integrationsmanagements in der Hauptsache zu den freiwilligen kommunalen Aufgaben zählen, fehlt es häufig an „gesetzlich explizit erlaubten Verarbeitungsrechten“ (Kühn/Gluns 2022: 16). In den meisten Fällen sind Verwaltungseinheiten, die über personenbezogene Daten verfügen, nicht berechtigt Informationen an andere Akteure der Verwaltung oder der Integrationsberatung weiterzugeben. Aus diesem Grund wird in der Regel von Einwilligungen oder Schweigepflichtentbindungen Gebrauch gemacht, wenn Informationen weitergegeben oder eingeholt werden sollen. Gleichzeitig ergibt sich für manche Akteure aus der unklaren Rechtslage teilweise ein gewisser Interpretationsspielraum. Neben verschiedenen Interpretationen des Datenschutzes ist das Ausmaß des Datenaustausches auch von der örtlichen Verwaltungsstruktur abhängig. Sind relevante Akteure, wie z.B. ABH, Leistungsverwaltung und Integrationsberatung gemeinsam in einer Verwaltungseinheit angesiedelt, wird dies häufig als Argument für die Berechtigung zur Datenweitergabe herangezogen. Wenn die entsprechenden Ansprechpersonen bekannt sind, greifen die handelnden Akteure auch auf einen informellen und bilateralen Austausch zurück. Dieses Vorgehen wird häufig damit begründet, dass man im Interesse der Person handle und unterliegt der Annahme, dass mündliche Weitergabe von Informationen eher im Interesse des Datenschutzes der Personen liegt als schriftliche. Kühn und Gluns stellen in ihrer Studie Ähnliches fest und machen deutlich, dass datenschutzrechtlich keine Unterscheidung zwischen mündlicher und schriftlicher Weitergabe besteht und dass der mündliche Austausch sogar das Potenzial bietet, mehr als nur notwendige Informationen auszutauschen (Kühn/Gluns 2022: 16).

3.7 Politik, Verwaltungsspitze und weitere Schlüsselakteure

Aufgrund ihrer Stellung und Einflussmöglichkeiten auf das Verwaltungshandeln kommt politischen Akteuren wie der Verwaltungsspitze (Oberbür-

germeister:innen, Landrät:innen) und Gemeinderäten vor allem im Bereich der kommunalen Integrationsarbeit, der nicht in dem Maße wie andere auf etablierte Strukturen zurückgreifen kann, eine wichtige Rolle zu. Die Praxis betont daher die Wichtigkeit, dass Zuwanderung von politischer Seite als dauerhafte Aufgabe verstanden wird, die nicht allein konjunkturellen Schwankungen unterliegt und es somit entsprechender Strukturen bedarf. In den meisten Kommunen ist aus dem politischen Raum eine grundsätzlich positive Haltung gegenüber der Notwendigkeit von Maßnahmen zur Integration von Zugewanderten vorzufinden. Gleichzeitig ist festzustellen, dass in Phasen starker Zuwanderung die Unterstützung durch die Politik deutlich stärker ausfällt und mit dem Rückgang von Zuzugszahlen auch mit dem Argument begrenzter finanzieller Ressourcen abnimmt.

In der Vermittlung der Relevanz kommunaler Integrationsarbeit als dauerhafte Aufgabe haben die Verwaltungsspitzen eine wichtige Rolle. In vielen Kommunen ist der Bereich Integration sogenannte „Chefsache“ und nicht selten auch organisatorisch in der Nähe der Verwaltungsspitze als Stabsstelle oder in den entsprechenden Dezernaten angesiedelt. Durch ein proaktives Engagement können die Verwaltungsspitzen Einfluss auf die Dynamik von Prozessen nehmen und dem Integrationsmanagement, dessen Handeln sich häufig mit Legitimierungsforderungen konfrontiert sieht, zu einer besseren Stellung gegenüber anderen Verwaltungsakteuren und der Politik verhelfen. Landrät:innen oder bei ihnen angesiedelte Personen wie Integrationsbeauftragte können auch eine Unterstützung für die handelnden Personen in kreisangehörigen Kommunen darstellen, wenn diese in ihrer Arbeit vor Ort auf internen Widerstand stoßen. Als öffentlich wahrgenommene Personen haben Verwaltungsspitzen die Möglichkeit auch nach außen in die Gesellschaft Einfluss auf das Verständnis für die integrationspolitische Ausrichtung der Kommune und die Akzeptanz kommunaler Maßnahmen zu nehmen. Wird die Wichtigkeit des Themas nicht von der Politik erkannt bzw. sind relevante Stellen nicht ausreichend durch sie legitimiert wirkt sich dies häufig negativ auf die strukturellen Bedingungen und finanzielle Ausstattung aus. In Verbindung mit letzterem übernehmen politische Gremien wie Gemeinderäte eine Kontrollfunktion und fordern von den für Integration zuständigen Stellen Berichterstattungen, die zur Bewertung und Legitimierung der Maßnahmen dienen. Dabei besteht häufig die Vorstellung, dass man durch zahlenbasierte Monitorings einzelne Maßnahmen oder die gesamte strategische Ausrichtung bewerten könne. Gerade im Bereich Integration und einer Zielgruppe mit sehr individuellen Bedarfen ist eine Bewertung, die allein auf einer datenbasierten Berichterstattung stattfindet, jedoch häufig schwierig. Aus den Räten heraus werden auch festgestellte Bedarfe formuliert und Initiativen zur Schaffung von Struktu-

ren und Stellen im Integrationsmanagement ergriffen. Durch ihren Einfluss auf die integrationspolitische Ausrichtung der Kommunen entstehen auch Leitlinien für das Handeln in der Verwaltungspraxis. In einer untersuchten Kommune wurde bspw. über einen Stadtratsbeschluss berichtet, der die Maßgabe beinhaltet, dass die ABH in ihren Entscheidungen immer zum größtmöglichen Vorteil der antragstellenden Personen zu handeln habe.

In den geführten Interviews wurde immer wieder deutlich, dass der Erfolg von Maßnahmen im Integrationsmanagement sehr häufig vom Engagement einzelner Personen abhängig ist. Neben den genannten Akteuren, wie der Verwaltungsspitze oder einzelnen Personen aus dem politischen Raum (Gemeinderäte, Integrationsbeiräte usw.) sind hier besonders koordinierende Stellen und Integrationsbeauftragte als Schlüsselakteure zu erwähnen. In dem hier untersuchten Sample handelte es sich häufiger um Personen, bei denen keine klassische Verwaltungsbiografie vorliegt, wodurch neue Perspektiven eingebracht werden und innovative Lösungen entstehen können. An der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung bzw. der strategischen und operativen Ebene sind sie vermittelnd tätig und können für Transparenz und Verständnis für die jeweils andere Seite sorgen.

3.8 Migrationserfahrung und Handlungsdruck

In vielen Kommunen haben sich im Laufe der Zeit Strukturen in der lokalen Integrationsarbeit entwickelt, die zeitlich vor die Etablierung neuerer Landesprogramme oder länger vorhandene bundesgeförderte Angebote wie MBE und JMD zurückreichen. Die beteiligten Akteure aus der kommunalen Verwaltung und die Träger der freien Wohlfahrtspflege profitieren z.B. bei der Implementierung der Landesförderprogramme von diesen Strukturen und können an diese anknüpfen. Meist sind es größere Städte, die sich aufgrund der langen Erfahrung mit Zuwanderung schon früh der Integration von zugewanderten Menschen gewidmet haben. Die Stadt Offenbach hat mit einem Bevölkerungsanteil von ca. 40 Prozent ohne deutsche Staatsangehörigkeit und ca. 65 Prozent mit Migrationshintergrund bspw. lange vor der für viele Regionen einschneidenden Fluchtzuwanderung in den Jahren 2015/16 Erfahrungen sammeln und Koordinierungs- und Netzwerkstrukturen etablieren können. Von der fluchtbedingten Zuwanderung in den letzten Jahren waren diese Kommunen dann sogar bedeutend weniger betroffen als andere, da ihnen aufgrund ihrer bereits hohen ausländischen Bevölkerungsanteile nur wenige Personen zugewiesen wurden. Dies trifft bspw. auch auf Kommunen zu, die Standort von Landeserstaufnahmeeinrichtungen (LEA) sind. Die geringe Zuweisung kann jedoch bspw. dann zum Problem werden, wenn diese die Berechnungsgrundlage für die Stellen der landesgeförder-

ten Integrationsberatungen bilden. Menschen, die einer anderen Kommune zugewiesen wurden, zieht es trotzdem in diese Städte, weil sie hier häufig eine bessere Infrastruktur vorfinden und schneller an entsprechende Communities anknüpfen können. Im Falle der LEA wurde in den Experteninterviews erwähnt, dass auch Menschen, die dort untergebracht sind, zur städtischen Gesellschaft gehören, weshalb eine Nichtberücksichtigung dieses Personenkreises bei der Konzeption von Maßnahmen ungünstig erscheint. Insgesamt ist festzustellen, dass sich „professionelle Strukturen“ auch da etablieren, wo die finanzielle Lage der Kommunen schlechter ist, da die relevanten Personen die Handlungsnotwendigkeit sehen. In einem Interview hatte eine Vertreterin der freien Wohlfahrtspflege angemerkt, dass die Integrationsarbeit – wenn auch nicht im gleichen Umfang – seit Jahrzehnten stattfindet, man jedoch seit der Fluchtzuwanderung 2015 stärker auf entsprechende Fördermittel zurückgreifen kann, was zu einer weiteren Professionalisierung beiträgt.

Da wo keine Strukturen zur kontinuierlichen Integrationsarbeit vorhanden sind, bekommt das Thema Zuwanderung und Integration erst durch konjunkturelle Ausschläge oder die als Reaktion darauf zu implementierenden Maßnahmen von Förderprogrammen größere Aufmerksamkeit. Dies trifft vor allem auf Landkreise bzw. ländliche Räume zu, die aufgrund geringer Zuwanderung nur wenig Erfahrung in der Integrationsarbeit haben. Neben dem Problem, dass für Integration verantwortliche Stellen nicht an umfangreiche Strukturen in der Verwaltung, bei freien Trägern oder in der Zivilgesellschaft (Ehrenamtliche, Migrantenselbstorganisationen etc.) anknüpfen können, müssen sie sich bei der Durchsetzung von Maßnahmen häufiger gegenüber ablehnenden Haltungen durchsetzen.

3.9 Coronapandemie

Die Auswirkungen der Pandemiebedingungen auf das lokale Integrationsmanagement können an dieser Stelle nur ausschnittsweise skizziert werden. Während auf strategischer Ebene viele Austausch- und Kooperationsformate zum Erliegen gekommen sind, gestaltete sich v.a. die Beratungstätigkeit sowohl für Beratende von Kommunen als auch der freien Wohlfahrtspflege als herausfordernd.

Erreichbarkeit
von
Regeldiensten

Nahezu einstimmig wurde in den mit Beratern geführten Interviews die unzulängliche Erreichbarkeit von Regeldiensten während der Pandemie problematisiert. Dies deckt sich mit Befunden von Reinhold/Brendel (2022). Gerade für die Zielgruppe der Neuzugewanderten hat sich die Nichterreichbarkeit bzw. die Aussetzung persönlicher Vorsprache in den Regeldiensten besonders negativ ausgewirkt. Häufig fehlte es den Personen

an der technischen Ausstattung, um der Umstellung auf digitale Formate gerecht zu werden. Zeitweise haben Regeldienste fast ausschließlich die telefonische Kontaktaufnahme ermöglicht, was bei Bürger:innen mit sprachlichen Defiziten eine große Hürde für die Erreichbarkeit darstellt. Durch die Umstände der Coronapandemie wurden Defizite hinsichtlich interkultureller Kompetenzen in den Verwaltungen besonders sichtbar, was vor allem das Thema mehrsprachiger Informationen und Angebote betraf. Gleichzeitig wirkten die Umstände der Pandemie als eine Art Katalysator für die Umsetzung entsprechender Maßnahmen, weil man die Notwendigkeit erkannt hatte auch Menschen ohne ausreichende Deutschkenntnisse erreichen zu müssen. Auch wenn es bei Integrationsberatungsstellen ebenfalls gewisse Kontaktbeschränkungen gab, haben sich diese aus ihrem Selbstverständnis heraus weniger verschlossen und auch weitgehend die persönliche Kontaktaufnahme ermöglicht. Bei den Beratenden entstand der Eindruck, den Rückzug der Regeldienste kompensieren zu müssen. Die dadurch entstandene Mehrbelastung hat dazu geführt, dass andere Tätigkeiten nicht ausgeübt werden konnten und eine tiefergehende Beratung im Sinne eines Case Managements zeitweise nicht möglich war. Vertreter:innen von Ausländerbehörden und Jobcentern machten andererseits deutlich, auf Basis der in den letzten Monaten gesammelten positiven Erfahrungen, einige Maßnahmen auch nach der Pandemie beizubehalten.

Ein weiteres Problem, das während der Coronapandemie festzustellen war, ist die geringere Anzahl an Integrations- und Sprachkursteilnahmen. Zum einen wurden zeitweise keine Präsenzkurse angeboten. In den Interviews wurde berichtet, dass die Affinität zu onlinebasiertem Lernen bei der Zielgruppe geringer sei und teilweise die technischen Voraussetzungen und die Wohnumstände eine Teilnahme an solchen Formaten erschwere – vor allem wenn Personen in Gemeinschaftsunterkünften leben. Hierdurch entstehe ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand für die ABHn, da ggf. erneut Fiktionsbescheinigungen ausgestellt werden müssten oder zu prüfen sei, ob die entsprechenden Personen selbst- oder unverschuldet nicht an den Integrationskursen teilgenommen haben. Zum anderen kamen in ländlichen Regionen Integrationskurse aufgrund zu geringer Anmeldungen nicht zustande. Dies lag jedoch nicht an der geringen Anzahl potenzieller Teilnehmenden, sondern vielmehr daran, dass das BAMF aufgrund der Pandemie zwischenzeitlich die Sprachstandsermittlung, die Voraussetzung für die Teilnahme ist, eingestellt hatte.

Geringe Integrationskurs-
teilnahmen

4. Handlungsempfehlungen

Kommunen

- **Integrierte Verwaltungseinheiten:** Die Aufgaben der kommunalen Integrationsverwaltung umfassen ein breites Spektrum. Idealerweise können die wesentlichen unmittelbaren Integrationsaufgaben in einer integrierten Verwaltungseinheit „Migration und Integration“ gebündelt werden. Falls die Kommune eine Integrationsberatung durch eigenes Personal durchführt, wird insbesondere eine enge aufbauorganisatorische Koppelung zwischen den Beratungskräften und der strategischen Ebene des Integrationsmanagements als sinnvoll erachtet. Sofern die Aufgaben nicht gebündelt erbracht werden, sollten die verschiedenen Aufgabebereiche zumindest durch institutionalisierte Kooperationsstrukturen vernetzt werden.
- **Ansiedelung bei der Verwaltungsspitze:** Um die Durchsetzungskraft des kommunalen Integrationsmanagements zu stärken, wird eine Ansiedelung nahe der Verwaltungsspitze, z.B. im entsprechenden Dezernat, empfohlen. Die betreffenden Verwaltungseinheiten sollten aber entgegen „klassischer“ Stabsstellen eine auskömmlichen Personalausstattung aufweisen und mit relevanten Kompetenzen versehen werden. Nur so können neben den fachlichen Aufgaben auch eine effektive Fördermittelakquise und Berichterstattung (Berichte, Monitoring etc.) erfolgen und eine Wirkung innerhalb und außerhalb der Verwaltung erzielt werden.
- **Einbezug freier Träger:** In der Netzwerkarbeit sollten freie Träger so einbezogen werden, dass eine Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“ möglich ist, wodurch ein wirksamer Erfahrungsaustausch gefördert werden kann. Sinnvoll kann es für die Netzwerksteuerung sein auf Konstruktionen wie z.B. Tandems, die sich aus Beschäftigten von Verwaltung und freier Träger zusammensetzen, zurückzugreifen. Generell ist die Arbeitsfähigkeit von Netzwerken durch angemessene Gremiengrößen sowie eine übersichtliche Netzwerklandschaft durch Vermeidung von Doppelstrukturen sicherzustellen.
- **Handlungsfähigkeit der ABHn sicherstellen:** Ein zentrales Element für ein funktionierendes Integrationsmanagement stellt die Handlungsfähigkeit der einzelnen Akteure bzw. Organisationen dar. Diese scheint bei Ausländerbehörden aufgrund struktureller Unterbesetzungen und Überlastung teils nur noch eingeschränkt gegeben zu sein. Dies wirkt sich nicht nur auf das „Gesicht“ der Kommune nach außen hin zu den Bürger:innen, sondern auch nach innen, auf die Zufriedenheit und Kooperationsfähigkeit der Beschäftigten, aus. Dem wachsenden Aufgabenbestand ist eine adäquate Stellenausstattung entgegenzusetzen. Gleichzeitig

gilt es die Fachlichkeit der Aufgabenerledigung durch eine angemessene, in vielen Fällen höhere, Eingruppierung des Personals zu sichern.

- **Berücksichtigung zielgruppenspezifischer Besonderheiten:** Bei internen Umorganisationen von Verwaltungseinheiten dürfen zielgruppenspezifische Besonderheiten nicht aus den Augen verloren werden. Wie problematisch eine solche Nichtberücksichtigung ist, zeigt sich am Beispiel des Zugangs zu Regeldiensten. Diese hatten während der Coronapandemie häufig die Möglichkeit zu Spontanvorsprachen abgeschafft und vollständig auf ein Termingeschäft umgestellt – teils bestehen diese Änderungen auch weiterhin und sollen dauerhaft beibehalten werden. Auch wenn Umorganisationen vordergründig vorteilhaft für interne Abläufe erscheinen, ergeben sich hieraus vereinzelt Nachteile für die Klient:innen. Entsprechende Defizite müssen durch externe Akteure kompensiert werden, was zu Lasten derer eigentlichen Aufgaben geht.
- **Interkulturelle Öffnung vorantreiben:** In einer von Zuwanderung geprägten Gesellschaft sollte in den Verwaltungen der Mehrwert von interkulturellen Öffnungsprozessen noch stärker erkannt werden. Auch wenn externe Stellen den Mangel interkultureller Öffnung zu kompensieren versuchen, befindet sich die fachliche Kompetenz in den Verwaltungen. Verwaltungsprozesse könnten beschleunigt werden, wenn auch die entsprechenden vielfaltsbezogenen Kompetenzen und ein Verständnis von Integration als Querschnittsaufgabe vorliegen.
- **Vorbildliche Förderlandschaft in NRW:** Als besonders gelungen und umfangreich kann die Förderlandschaft in Nordrhein-Westfalen betrachtet werden. Dort sind die beiden zentralen 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 insbesondere aufgrund der Zielgruppenoffenheit, der konsequenten Ausrichtung entsprechend des Case-Management-Ansatzes und der Berücksichtigung der Schnittstellen zu anderen Leistungserbringern fortschrittlich.
- **Einheitliche Rahmenbedingungen für Sprachmittlerpools:** Bei unzureichenden Deutschkenntnissen ist es nicht immer im Interesse der Klient:innen oder im Sinne der Verwaltungsabläufe, wenn Personen aus dem privaten Umfeld zur Übersetzung hinzugezogen werden. Fast in jeder untersuchten Kommune gibt es örtliche Strukturen zur Sprachmittlung, mit Hilfe derer meist durch einen Pool aus Ehrenamtlichen, welche für ihren Einsatz eine Aufwandsentschädigung erhalten, Unterstützungs-

Länder

gen bei Behördengängen usw. angeboten werden. 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 etablieren.

- **Einheitliche Softwarelösungen für die Integrationsberatung:** Im Sinne der Standardsetzung und einer effizienten Ressourcennutzung, sollten die Länder 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.
- **Integrationsmonitorings und Berichterstattungen für Fördermittelgeber:** Im Rahmen der Integrationsarbeit werden vor Ort viele Daten erfasst und gerade in der Integrationsberatung gehen 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.
- Bund • **Ausländerrecht reformieren:** Das mittlerweile weit verzweigte Ausländerrecht wird in den Ausländerbehörden vielfach als nicht mehr handhabbar beschrieben. Symptome dessen sind unverhältnismäßig lange Einarbeitungszeiten des Fachpersonals sowie der fortlaufende Anpassungsbedarf aufgrund mitunter kleinteiliger Rechtsänderungen. Nicht nur uneindeutige Rechtsbegriffe und intendierte bzw. nicht intendierte Handlungsspielräume, sondern auch die Komplexität an sich, führen zu der Unmöglichkeit einheitlicher Rechtsanwendung. Daher ist hier der Bund gefordert, das Ausländerrecht in eine neue, stringente Form zu gießen.
- **Einheitliche Standards für Integrationsdaten:** 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.

- **Stärkere Berücksichtigung der spezifischen Besonderheiten der Landkreise:** Aufgrund des deutlich erhöhten Koordinierungsbedarfs sind in Förderprogrammen die spezifischen Besonderheiten der Landkreise besonders zu berücksichtigen.
- **Abstimmung der Beratungsstrukturen:** Grundlegend stellt sich die Frage, ob es tatsächlich, wie bisher, paralleler Strukturen in der Beratung von Zugewanderten durch den Bund und die Länder bedarf. Zielsetzung sollte eine einheitliche Beratungslandschaft sein, um die Komplexität der Kooperationsstrukturen in den Kommunen zu reduzieren. So lange der Bund jedoch keine qualitativ sowie quantitativ (beides bedingt sich in Teilen) bedarfsdeckenden Strukturen vorhält, um allen Zugewanderten, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, den Zugang zu Beratung zu ermöglichen, sind die Länder in der Pflicht entstehende Angebotslücken zu schließen. Bleibt es bei einer fragmentierten Beratungslandschaft, sollten die Fördermittelgeber sich jedoch zumindest angemessen darum bemühen, die relevanten Schnittstellen zwischen den Angeboten in den Richtlinien abzubilden, um die Pflicht zur gegenseitigen Kooperation aller beteiligten Akteure sicherzustellen.
- **Stärkung der koordinierenden Funktion der Kommunen in der Beratung:** Auch wenn die Durchführung der Beratung wie im fragmentierten Status quo durch freie Träger erfolgt, sollten die Richtlinien der Fördermittelgeber eine koordinierende Funktion bei den jeweiligen Kommunen vorsehen, um die Kooperation zwischen der Verwaltung und Dritten zu institutionalisieren.
- **Praktikable Wege zum Umgang mit dem Datenschutz:** Der Umgang mit dem Thema Datenschutz wirkt 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.
- **Standardsetzung und Pflichtaufgabe „Integration“:** Ein relevanter Teil der kommunalen Integrationsarbeit findet im Rahmen der Erfüllung freiwilliger Aufgaben statt, die durch Fördermittel finanziert werden. Dies macht sie zum einen von der Dauer von Förderperioden abhängig und zum anderen führt dies häufiger zu Legitimierungsproblemen bei der Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen. Aus Sicht der Klient:innen würden Vereinheitlichungen und dauerhafte Finanzierungen der Aufgaben des Integrationsmanagement dazu beitragen, es weniger dem Zufall zu überlassen, welche Strukturen sie vor Ort vorfinden. Von den verantwortlichen Akteuren in den untersuchten Kommunen wurde in diesem Zusammenhang häufiger gefordert, Bereiche der Integrationsarbeit zu kommunalen Pflichtaufgaben zu machen.

III. Lokales Integrationsmanagement in Schweden

Sabine Kuhlmann, Franziska Oehlert, Marie Catherine Reusch

Die Rolle der schwedischen Kommunen hat bislang in der vergleichenden Migrationsforschung wenig Berücksichtigung gefunden (Lidén/Nyhlén 2022: 4f; Trix 2020). Dies erstaunt umso mehr, als das nordische Land in den letzten Jahren besonders stark von den Auswirkungen der Fluchtmigration betroffen war (siehe Einleitung). Zudem hat Schweden, anders als die meisten europäischen Länder, bereits in den 1970er Jahren eine nationale Integrationspolitik ausgearbeitet (Bendel et al. 2019: 11; Borevi 2014: 710ff.) und verfügt über eines der großzügigsten Asylsysteme der Welt, welches allerdings in den letzten Jahren unter erheblichen Druck geraten ist (Fratzke 2017: 3; Parusel 2015; Solano/Huddleston 2020). Da die schwedischen Kommunen zudem eine – im europäischen Vergleich nahezu einzigartige – hohe Autonomie genießen (Ladner et al. 2019; Lidström 2011), gibt es auch im Bereich der Integration vergleichsweise weite Handlungsspielräume, deren Ausmaß jedoch im Zeitverlauf erheblich variierte (siehe weiter unten).

Vorliegende
Studien und
Forschungsstand

1. Kernmerkmale der Staats- und Kommunalverwaltung

Schweden ist ein dezentralisierter Einheitsstaat, der pointiert beschrieben wurde als eine „combination of unitary state with strong local politico-administrative and fiscal capabilities“ (Dekker et al. 2015: 646). Die Kommunen (*kommun*) gehören hinsichtlich ihres territorialen, funktionalen und politisch-demokratischen Profils zu den stärksten in Europa (Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2021, 2022; Lidström/Hertting 2021). Um jedoch landesweit Mindeststandards in der Dienstleistungserbringung zu gewährleisten, ist der „lokale Wohlfahrtsstaat“ (*lokala stater*; siehe Pierre 1994) in eine Vielzahl staatlicher Regelungen eingebettet (Emilsson 2015: 6; Lidström 2021: 257). Dies gilt insbesondere für Wohlfahrtsleistungen, die im Auftrag der Zentralregierung erbracht werden.

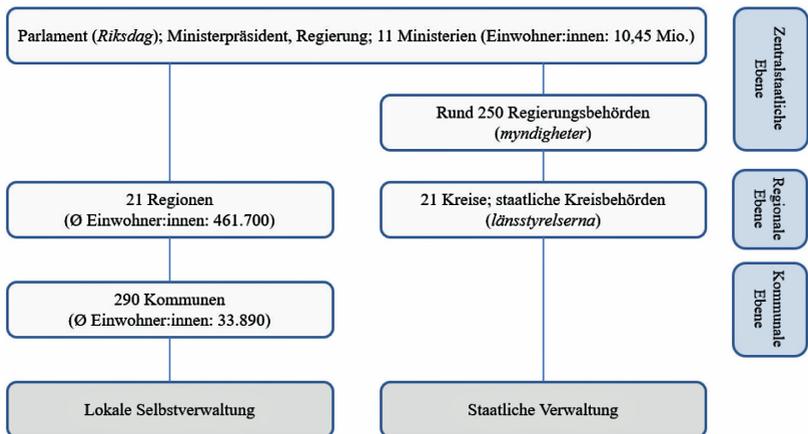
Dezentralisierter
Einheitsstaat

Territoriales Profil der Kommunen und dezentrierte Staatsverwaltung

Große funktionsfähige Kommunen

Die nordischen Länder zeichnen sich durch großflächige Kommunen aus. Die 290 schwedischen Kommunen stehen mit durchschnittlich 33.890 Einwohnern⁶⁹ in Bezug auf die Bevölkerungszahl und Fläche an der Spitze in Europa (Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2021: 46). Neben den Kommunen bilden die 21 Regionen (*region*) die obere Ebene im zweistufigen Kommunalsystem. Wie Abbildung 6 veranschaulicht, weisen die Regionen die gleiche Gebietsstruktur auf wie die staatlichen Kreisbehörden (*länsstyrelse*), die sich in allen 21 schwedischen Kreisen (*län*) befinden. Als „extended arm of national government at the regional level“ (Hudson et al. 2021: 21) sind diese dezentrierten Staatsbehörden für die Erfüllung staatlicher Aufgaben auf lokaler Ebene zuständig und fördern außerdem die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen (Lidström 2021: 258). Sie üben zudem, ähnlich den deutschen Regierungspräsidien oder den französischen Präfekturen (siehe weiter unten), eine Koordinations- und Bündelungsfunktion im subnationalen Raum aus, die gerade im Integrationsbereich von besonderer Wichtigkeit ist.

Abbildung 6: Öffentliche Verwaltung in Schweden



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kuhlmann/Wollmann 2019: 104; Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2021: 46.

⁶⁹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird nachfolgend das generische Maskulinum verwendet, alle Geschlechter sind dabei eingeschlossen.

Funktionales Profil der Kommunen

Nach der allgemeinen Zuständigkeitsregel ist der Stadt- bzw. Gemeinderat formell für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig (Persson 2013: 314). Es gibt keine rechtliche Unterscheidung von übertragenen Staatsaufgaben und kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben, womit Schweden den monistischen Kommunalsystemen zuzuordnen ist. Gemäß dem schwedischen Kommunalverwaltungsgesetz (*Kommunallag 1991:900*)⁷⁰ sind die Kommunen für Bildung (Kinderbetreuung, Vorschule, Grund- und weiterführende Schulen), Sozial- und Gesundheitsdienste (Altenpflege, Unterstützung von Menschen mit Behinderungen), Stadtplanung und Freizeit zuständig (Emilsson 2015: 6). Die Regionen wiederum als obere Ebene im zweistufigen Kommunalsystem betreiben und finanzieren das öffentliche Gesundheitswesen (zwischen 80 und 90 Prozent ihres Budgets; Lidström 2011) und den öffentlichen Personennahverkehr. Zudem verantworten sie die regionale Entwicklungspolitik.

Breites Aufgabenportfolio

Politisches Profil der Kommunen

Schwedens Kommunalsystem kennzeichnet sich durch seine überwiegend repräsentativ-demokratische Ausgestaltung. Die Entscheidungsbefugnisse und Umsetzung von Aufgaben liegen ausschließlich bei der gewählten Lokalvertretung, wobei sektorale Ausschüsse (committees) im Rahmen des geltenden (übergeordneten) Rechts sowohl für die politische Entscheidungsfindung als auch für die administrative Umsetzung zuständig sind. In der Regel dominieren der Rat und die Ausschüsse gegenüber der Exekutive, weshalb auch die Rede von „committee system“ oder „government by committee“ ist (Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2021: 48). Neben einer ausgeprägten Sektoralisierung ist ferner eine vergleichsweise schwache Führung kennzeichnend (Kuhlmann/Wollmann 2019: 33). So findet sich beispielsweise der Titel „Bürgermeister“ in der schwedischen Gesetzgebung nicht, auch wenn er in internationalen Kontexten aus Gründen der Vereinheitlichung manchmal dem Vorsitzenden der Gemeindeversammlung oder des -ausschusses zugewiesen wird (Persson 2013: 312). Aufgrund der engen und kollegialen Zusammenarbeit zwischen Gemeindevorstehern und Ausschüssen ist auch von einem „collective type of local government“ die Rede (Heinelt et al. 2018: 29).

Committee system

70 Swedish Local Government Act [Schwedisches Kommunalverwaltungsgesetz]; Ds 2004:31; veröffentlicht 1 September 2004, aktualisiert 17 Mai 2015; siehe The Swedish Local Government Act – Government.se.

2. Entwicklungsphasen der Integrationspolitik und -verwaltung

Frühe nationale Integrationspolitik

Während sich die meisten europäischen Länder trotz verstärkter Zuwanderung nur zögerlich als Einwanderungsländer wahrnahmen, gehörte Schweden zu den wenigen Ländern, die Migration nicht als temporäres, sondern in vielen Fällen permanentes Phänomen auffassten. So wurde bereits in den 1970er Jahren eine nationale Integrationspolitik entwickelt, die sich zunächst vor allem an Erwerbsmigranten richtete (Bendel et al. 2019: 11; Borevi 2014: 710ff.). Auch wenn sich das kommunale Handeln anfangs nur auf die Umsetzung der nationalen Leitlinien beschränkte, leisteten diese doch den Integrationsbemühungen auf kommunaler Ebene in den Folgejahren Vorschub (Penninx/Garcés-Mascareñas 2018: 846). Im Folgenden werden die wichtigsten institutionellen Entwicklungsphasen der schwedischen Integrationspolitik aufgezeigt (Abbildung 7), und es soll erläutert werden, inwieweit man im Falle von Schweden – entgegen dem allgemeinen europäischen Entwicklungstrend – von einem „national turn“ in der Integrationspolitik und -verwaltung sprechen kann.

Abbildung 7: Phasen in der schwedischen Integrationspolitik

	1997-2010	Seit 2010	Seit 2016	Seit 2019
	Dezentralisierung des Integrationsprogramms	Zentralisierung des Integrationsprogramms	Zentralisierung des Verteilungssystems	Reaktivierung der Kommunen
Was	Kommunen alleinig für staatlich finanziertes Integrationsprogramm zuständig	Übertragung Zuständigkeit für Programmkoordination von Kommunen auf schwedische Arbeitsagentur	Zentraler Verteilungsschlüssel für anerkannte Flüchtlinge	Wiederbelebung und Professionalisierung von Integrationsstrukturen
Wie		Integrationsreform (2010:197)	Aufnahmegesetz (2016:38)	Allgemeine Zuständigkeitsklausel
Warum		Signifikante Unterschiede zwischen Kommunen hinsichtlich Organisation und (Integrations-)Ergebnissen	Überlastung einzelner Kommunen und Segregation durch ungleichmäßige geographische Verteilung	Reform der Arbeitsmarktpolitik und Neuorganisation der schwedischen Arbeitsagentur

Quelle: eigene Darstellung.

1997 – 2010: Dezentrale Umsetzung des Integrationsprogramms

Interkommunale Unterschiede

Nach der Einführung des staatlich finanzierten, auf zwei Jahre angelegten Integrationsprogramms im Jahr 1994 waren zunächst ausschließlich die Kommunen mit dessen Koordination und Umsetzung betraut. Die einzige Bedingung, um staatliche Zuweisungen für die Programmimplementation zu erhalten, war die Erarbeitung eines bedürfnisorientierten Aktivitätsplans

für die teilnehmende Person durch die Kommunen (Hernes 2021: 8). Dabei stand es ihnen frei zu entscheiden, ob sie den Teilnehmenden einen fixen monatlichen Betrag oder, basierend auf der Höhe des Haushaltseinkommens, die übliche Sozialhilfe zahlten und inwieweit sie ggf. auch andere Einkünfte der Betroffenen bei der Festlegung der Leistungshöhe berücksichtigten. Auch das Auferlegen von Sanktionen bei unregelmäßiger Teilnahme war vollständig dem Ermessen und Handlungsspielraum der Kommunen überlassen (ebd.). Im Ergebnis variierten die Art und Höhe der Zahlungen, aber auch die lokale Programmausgestaltung sowie die Arbeitsmarktchancen der Absolventen zwischen den Kommunen erheblich, was später einer der maßgeblichen Gründe für Reformen (und Zentralisierungsschritte) werden sollte.

Seit 2010: Zentralisierung des Integrationsprogramms

Mit Amtsantritt der neuen Mitte-Rechts-Koalition im Jahre 2006 wurde der bis dato kommunenzentrierte Politikkurs im Integrationsmanagement in weiten Teilen verlassen und stattdessen wurde auf einen stärker zentralstaatlich dominierten Integrationsansatz gesetzt. Dieser stellte das Ziel der Arbeitsmarktintegration ins Zentrum (Brochmann/Hagelund 2011: 21; Bucken-Knapp/Omanović/Sphear 2020: 16) und betonte (neben den Rechten) vor allem die Pflicht schutzsuchender Menschen, selbst Integrationsanstrengungen zu unternehmen und aktiv zu werden (Bucken-Knapp/Omanović/Sphear 2020: 7).

Arbeitsmarktzentrierung und Betonung der Pflichten

Das Herzstück des neuen Politikansatzes bildete die Integrationsreform (*etableringsreformen*; wörtlich Niederlassungsreform) von 2010⁷¹, in der die Zuständigkeit für die Koordination des Integrationsprogramms von den Kommunen auf die schwedische Arbeitsagentur (*Arbetsförmedlingen*) übergang und Elemente der Aktivierung und Vermarktlichung eingeführt wurden (Brännström et al. 2018: 25). Durch diese Maßnahmen sollten die Unterschiede zwischen den Kommunen nivelliert und die Arbeitsmarktintegration beschleunigt werden.

Integrationsreform von 2010

Die Verwendung des Begriffs *etablering* (wörtlich Niederlassung oder Etablierung) im Zusammenhang mit Flüchtlingsintegration lässt den Schwerpunkt der Integrationsbemühungen erkennen. Dieser liegt darin, darauf hinzuwirken, dass Neuankömmlinge die schwedische Sprache er-

71 Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare [Gesetz (2010:197) über Niederlassungsbemühungen für bestimmte neu angekommene Einwanderer]; siehe Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare Svensk författningssamling 2010:2010:197 t.o.m. SFS 2017:358 – Riksdagen.

lernen und möglichst schnell Fuß auf dem Arbeitsmarkt fassen, um so finanzielle Unabhängigkeit zu erreichen. Überdies spiegelt der Begriff die verstärkte Betonung der Pflichten von Migranten wider (Bucken-Knapp/Omanović/Spehar 2020: 7).

„National turn“

Dieser einschneidende Reformschritt hat in wissenschaftlichen Betrachtungen zu einem breiten Konsens darüber geführt, dass ein „national turn“ in der schwedischen Integrationspolitik und -verwaltung stattfand (Brännström et al. 2018; Emilsson 2015; Lidén/Nyhlén/Nyhlén 2015; OECD 2018a; Osanami Törngren/Emilsson 2020). Damit steht das nordische Land im Kontrast zum generellen Trend in Europa, der eher durch einen „local turn“ in der Integrationspolitik und -verwaltung gekennzeichnet ist und in welchem die zunehmend wichtige Rolle der Städte als Akteure einer eigenen lokalen Migrations- und Integrationspolitik zur Geltung kommt (Alexander 2007; Caponio/Borkert 2010; Hackett 2017: 340; Schmidtke 2014).

Seit 2016: Zentralisierung des Verteilungssystems

Überlastung einzelner Kommunen

Die landesweite Verteilung von anerkannten Flüchtlingen (*flykting*) und Personen mit subsidiärem Schutz (*alternativt skyddsbehövande*) wurde lange Zeit auf der Basis freiwilliger Abkommen zwischen Kommunen und der schwedischen Migrationsagentur (*Migrationsverket*) unter Nutzung wirtschaftlicher Anreize organisiert. Im Ergebnis führte dieser auf Freiwilligkeit und Anreizsteuerung basierende Ansatz jedoch zu einer sehr ungleichen Verteilung von Schutzsuchenden im Land (Emilsson/Öberg 2021). Hier erwies sich die Fluchtmigration der Jahre 2015/16, die mit einer übermäßigen Belastung einiger Kommunen einherging, als ein kritischer Wendepunkt und Auslöser dafür, dass eine verstärkte staatliche Steuerung und Kontrolle bei der Verteilung und Unterbringung der zugewanderten Bevölkerung als notwendig erachtet wurde (Hernes 2017: 801f.) wurde.

Aufnahme-gesetz von 2016

Dem wurde 2016 mit der Verabschiedung des Aufnahmegesetzes (*Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*)⁷² entsprochen, durch welches die Entscheidungsverantwortung für die Flüchtlingsverteilung auf die zentralstaatliche Ebene übergang. Mit der Neuregelung wurden ein Verteilungsschlüssel und die Verpflichtung für alle Kommunen eingeführt, eine bestimmte Anzahl an Migranten aufzunehmen und

72 Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning [Gesetz (2016:38) über die Aufnahme bestimmter neu angekommener Einwanderer zum Aufenthalt]; siehe https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-201638-om-mottagande-av-vissa-nyanlanda_sfs-2016-38.

die entsprechenden Integrationsleistungen zur Verfügung zu stellen. Damit sollte zugleich den Prinzipien des territorialen Zusammenhalts und Ausgleichs sowie der gleichmäßigen Verteilung von Lasten Rechnung getragen werden, die Grundpfeiler des schwedischen Wohlfahrtsstaates sind und durch die auch einheitliche Mindeststandards für lokale Dienstleistungen sichergestellt werden sollen (Hernes 2021: 8ff.). Während das Gesetz einerseits auf eine gleichmäßigere Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Kommunen abzielte, führte es andererseits zu weniger Lokalautonomie im Integrationsmanagement (Emilsson and Öberg 2021; Hernes 2021). So waren Kommunen, die bis dato kaum oder gar nicht von Fluchtzwanderung betroffen waren, nunmehr gesetzlich verpflichtet, eine bestimmte Anzahl von Migrant*innen aufzunehmen und die für die Integration notwendigen organisationalen Strukturen aufzubauen.

Ab 2019: Reaktivierung der Kommunen

Das Jahr 2019 markiert einen weiteren Einschnitt in der Entwicklung der schwedischen Integrationsverwaltung, wobei es nunmehr – nach der pointiert als „national turn“ bezeichneten Phase – zu einem erneuten Bedeutungszuwachs der lokalen Ebene kam. Auslöser war das sog. „Januar-Abkommen“ (*Januariavtalet*)⁷³, mit dem eine grundlegende Reform der Arbeitsmarktpolitik und eine organisatorische Umstrukturierung der Arbeitsagentur eingeleitet wurde. Im Rahmen von Privatisierungsmaßnahmen, Budgetkürzungen und der Verlagerung von Leistungen in den digitalen Raum wurden mehrere ihrer Zweigstellen geschlossen, was einschneidende Konsequenzen für die Zusammenarbeit mit den Kommunen im Bereich der Integration hatte. Da physische Treffen für viele Menschen mit Migrationshintergrund wichtig sind, sahen sich zahlreiche Städte gezwungen, verstärkt eigene organisatorische Kapazität im Bereich der lokalen Arbeitsmarktverwaltung und -integration vorzuhalten oder „alte“ Integrationsstrukturen aus der Zeit vor der Zentralisierung des Integrationsprogramms wiederzubeleben (Holmqvist/Omanović/Urban 2020; Lidén/Nyhlén 2022: 282).

Zudem hatte sich gezeigt, dass viele Flüchtlinge nach dem zweijährigen Integrationsprogramm noch in keinem Beschäftigungsverhältnis stehen und die Wahrscheinlichkeit eines kommunalen Leistungsbezugs infolge der

Reform der staatlichen Arbeitsmarktpolitik

Verstärkte kommunale Aktivitäten in der Arbeitsmarktintegration

73 Nachdem bei den schwedischen Parlamentswahlen 2018 keine politische Partei die absolute Mehrheit erlangte, waren langwierige Koalitionsverhandlungen zur Regierungsbildung erforderlich geworden. Aus diesen Verhandlungen ging das sog. Januar-Abkommen hervor, ein 16-seitiges Maßnahmenpaket, das u.a. die Umstrukturierung des Arbeitsmarkts vorsah.

Schließung von Außenstellen der schwedischen Arbeitsagentur noch einmal gestiegen war (Lidén/Nyhlén 2022: 247; Righard/Emilsson/Jensen 2020). Vor diesem Hintergrund verstärkten die Kommunen ihr Engagement im Bereich der Arbeitsmarktintegration deutlich, nicht zuletzt, um dadurch eine mögliche Abhängigkeit von der kommunal finanzierten Sozialhilfe zu minimieren. Wenn somit zwar formal keine neuen integrationsbezogenen Entscheidungskompetenzen übertragen wurden, so haben sich für die Kommunen dennoch in den letzten Jahren aufgrund neuer gesetzlicher Verpflichtungen und Veränderungen in der zentralstaatlichen Behördenorganisation (Rückzug der Arbeitsagentur) erweiterte Aufgaben und Pflichten ergeben, die verstärkte Initiativen und Aktivitäten in der Arbeitsmarktintegration zur Folge hatten.

3. Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen des Integrationsmanagements

Rechtsgrundlage für Asylbewerber

Das Gesetz und die zugehörige Verordnung über die „Aufnahme von Asylbewerbern“ (*Lag om mottagande av asylsökande m.fl. – LMA*)⁷⁴ bilden die wesentliche Rechtsgrundlage im Bereich Asyl. Darin sind die Unterbringung sowie finanziellen Leistungen für Asylbewerber (*asylsökande*) geregelt. Die Zuständigkeit für diese Zielgruppe liegt bei der staatlichen Migrationsagentur (*Migrationsverket*)⁷⁵. Mit der Erteilung eines positiven Asylbescheids und dem Erwerb des Flüchtlingsstatus endet die Zuständigkeit der staatlichen Migrationsagentur, und die Flüchtlinge beginnen im Regelfall das zweijährige staatliche Integrationsprogramm.

Rechtsgrundlage für Flüchtlinge

Die schon erwähnte Integrationsreform von 2010 mündete nicht nur in die Übertragung der Zuständigkeit für die Koordination des Integrationsprogramms von den Kommunen auf die schwedische Arbeitsagentur, sondern auch in einem Integrationsgesetz (*Lag om etableringsinsatser för vissa*

74 Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. [Gesetz (1994:137) über die Aufnahme von Asylbewerbern und anderen]; siehe Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Svensk författningssamling 1994:1994:137 t.o.m. SFS 2022:1006 – Riksdagen. Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. [Verordnung (1994:361) über die Aufnahme von Asylsuchenden und anderen]; siehe Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. Svensk författningssamling 1994:1994:361 t.o.m. SFS 2020:734 – Riksdagen.

75 Aufgrund ihres besonderen Schutzbedarfs liegt die Zuständigkeit für unbegleitete minderjährige Asylbewerber:innen unmittelbar nach ihrer Ankunft in Schweden bei den Kommunen (Righard/Öberg 2018).

nyanlända invandrare)⁷⁶. Dieses regelte die behördlichen Zuständigkeiten, Integrationsmaßnahmen sowie die Aufwandsentschädigung für die Teilnahme am zweijährigen Vollzeit-Integrationsprogramm für anerkannte Flüchtlinge. 2017 wurde das Integrationsgesetz durch ein neues Gesetz abgelöst (*Lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*)⁷⁷, das von 2018 an das Leistungsniveau für die Teilnahme am Integrationsprogramm an das für schwedische Arbeitssuchende geltende angeschlossen (Europäische Kommission 2022). Hintergrund ist die Idee des sog. „Mainstreaming“ in der Integrationspolitik (Bešić/Diedrich/Aigner 2021; Dekker et al. 2015), wonach von gruppenspezifischen Maßnahmen abgerückt wird und Zugewanderte stattdessen von allgemeingültigen Maßnahmen profitieren sollen, die in unterschiedlichen Politikbereichen wie Wohnen und Bildung verortet sind (Van Breugel/Scholten 2018: 128).

3.1 Staatsverwaltung: Migrationsagentur, Arbeitsagentur, Kreisbehörden

Die schwedische Migrations- und Integrationspolitik wird von der Regierung in Stockholm zentral gesteuert. Während das Justizministerium die Migrationspolitik verantwortet, ist das Arbeitsministerium für die Flüchtlings- und insbesondere Arbeitsmarktintegration zuständig. Diesen beiden Ressorts sind die wichtigsten staatlichen Agenturen unterstellt, die innerhalb des schwedischen Verwaltungsmodells einen erheblichen Grad an Autonomie besitzen (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2019). Zu nennen sind hier zum einen die bereits erwähnte Migrationsagentur (*Migrationsverket*), die dem Justizministerium untersteht, und zum anderen die Arbeitsagentur (*Arbetsförmedlingen*), welche im Arbeitsministerium ressortiert. Allerdings sind beide Agenturen formal der Regierung als Ganzes unterstellt, und es existiert kein direktes Eingriffs- und Weisungsrecht der Minister in die operative Tätigkeit der Agenturen, was ein traditionelles Charakteristikum des schwedischen Ministerial- und Agenturmodells ist (Dekker et al. 2015: 646; Kuhlmann/Wollmann 2019: 101f.).

Hoher Autonomiegrad der Ministerien und Agenturen

76 Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare [Gesetz (2010:197) über Niederlassungsbemühungen für bestimmte neu angekommene Einwanderer]; siehe Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare Svensk författningssamling 2010:2010:197 t.o.m. SFS 2017:358 – Riksdagen.

77 Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare [Gesetz (2017:584) über die Verantwortung für die Niederlassungsbemühungen bestimmter neu angekommener Einwanderer]; siehe Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare Svensk författningssamling 2017:2017:584 t.o.m. SFS 2022:1244 – Riksdagen.

Migrationsverket: Asylverfahren, Unterbringung, Leistungsgewährung, Verteilung

Asylantrag Die Zuständigkeit der schwedischen Migrationsagentur (*Migrationsverket*) umfasst die Phase ab Einreichung des Asylantrags bis zur Erteilung einer Schutzform und eines Aufenthaltstitels und der daran anknüpfenden Zuweisung in eine Kommune (Parusel 2021: 19). Die staatliche Agentur hat ihren Hauptsitz in Norrköping, ist territorial in drei geografische Gebiete untergliedert (Nord, West und Süd) und mit knapp 40 Außenstellen über ganz Schweden verteilt, wobei sich diese in ihrem Aufgaben- und Leistungsportfolio unterscheiden. Asylanträge werden in den drei Antragsstellen (*ansökningensheter*) eingereicht, die sich in den größten schwedischen Städten Stockholm, Göteborg und Malmö befinden (Migrationsverket 2023). Bei der Registrierung in einer der Antragsstellen erfolgt sodann die Klärung der Unterbringung, die zwei Formen annehmen kann:

Staatliche Unterbringung (ABO)

(1) Zum einen besteht die Option, dass Asylsuchenden ein Platz in einer staatlichen Unterkunft angeboten wird (sog. *Anläggningsboende – ABO*), soweit sie keine andere Unterbringungsmöglichkeit haben (siehe weiter unten). Die Verweildauer in einer Erstunterbringung variiert und richtet sich nach der Zeit, die behördlicherseits benötigt wird, um den Asylantrag zu registrieren und die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung auszustellen (*LMA-kort*). In der Regel dauert dieser Prozess einen Monat (Righard/Öberg 2019: 8f.). Im Anschluss wird die Person in eine von der Migrationsagentur betriebene Unterkunft überführt, wo sie für die Dauer des Asylverfahrens⁷⁸ staatliche Geldleistungen erhält.

Eigene Unterbringung (EBO)

(2) Zusätzlich zur staatlichen Unterbringungsform ist es Asylsuchenden und antragstellenden möglich, sich eigenständig um eine Unterkunft zu bemühen (sog. *Eget boende – EBO*; wörtlich „eigene Unterkunft“) – eine Möglichkeit, die es in Europa nur in Schweden gibt und die dort allerdings seit einigen Jahren kontrovers diskutiert wird (Brochmann/Hagelund 2011: 20; Emilsson/Öberg 2021; Lidén/Nyhlén 2022: 75f.).

Gesetzliche Einschränkungen des EBO-Gesetzes

Im Jahr 2020 machten 58 Prozent aller Asylsuchenden und -antragstellenden von EBO Gebrauch, während 39 Prozent in einer staatlichen Unterkunft (ABO) und die restlichen drei Prozent in spezialisierten Einrichtungen

78 Im Jahr 2021 betrug die durchschnittliche Dauer des Asylverfahrens 256 Tage. Damit hat sich die Dauer im Vergleich zu den Vorjahren deutlich verkürzt. Dauerte ein Asylverfahren 2018 noch durchschnittlich 507 Tage, waren es 2019 288 Tage. Der Anstieg auf 302 Tage im Jahr 2020 ist u.a. auf die Folgen der Coronapandemie zurückzuführen (Migrationsverket 2021).

gen untergebracht waren. Zu letzteren gehören Kinderbetreuungseinrichtungen oder Familienheime für unbegleitete Minderjährige und Einrichtungen für Asylantragstellende mit besonderen gesundheitlichen Bedürfnissen (Parusel 2021: 42). Obgleich die Intention des Gesetzes nachvollziehbar erscheint, da mit EBO der staatliche Betreuungsaufwand reduziert und zugleich die individuelle Verantwortung der Asylsuchenden gestärkt wird, hat die Regelung doch nicht-intendierte negative Effekte mit sich gebracht. Insbesondere führte sie zu einer zunehmenden Segregation in einigen Städten (Lidén/Nyhlén 2022), da sich viele Migranten dazu entschließen, bei Personen aus dem privaten und familiären Umfeld in Großstädten zu leben, in denen der Anteil der migrantischen Bevölkerung bereits hoch ist. Um eine weitere Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Vierteln zu vermeiden, wurde die EBO-Regelung deshalb eingeschränkt. So können Kommunen seit 2020 städtische Gebiete festlegen und von EBO ausschließen, insbesondere wenn diese überproportional hohe sozioökonomische Problemlagen aufweisen (z.B. hohe Arbeitslosenquoten und Kriminalitätsraten). Lassen sich Personen im laufenden Asylverfahren dennoch in einem dieser Gebiete nieder, dann verlieren sie ihren Anspruch auf finanzielle Zuwendungen (Parusel 2021). Allerdings wird von manchen Beobachtern die Wirkung dieses negativen Anreizes für gering befunden (Bamberg et al. 2020: 7; Emilsson 2019).

Nach positivem Asylbescheid⁷⁹ hängt das weitere Vorgehen von der Art der Unterbringung (ABO/EBO) ab: Personen, die sich für die eigenständige Niederlassung entschieden haben (EBO), werden von der Migrati-

Nationaler Verteilungsschlüssel

79 Wird ein Asylgesuch letztinstanzlich abgelehnt, müssen die betroffenen Personen das Land verlassen. Treten jedoch vor der Ausreise bzw. Rückführung Vollstreckungshindernisse auf, etwa aus humanitären Gründen oder praktischen Hindernissen, wird eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt (Kapitel 12 Abschnitt 18, Ausländergesetz 2005:716). Kann eine Erlaubnis nach Kapitel 12 Abschnitt 18 nicht erteilt werden, kommt es zur erneuten Prüfung des Ausgangsfalls (Kapitel 12 Abschnitt 19, Ausländergesetz 2005:716). Im Jahr 2021 wurden insgesamt 11.703 Folgeanträge gestellt und die schwedische Migrationsbehörde hat über 11.277 Folgeanträge entschieden. Von ihnen führten 803 Folgeanträge zur Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis und 991 zur erneuten Prüfung (aida/ecre 2022). Im Unterschied zur deutschen Duldung haben Aufenthaltserlaubnisse wegen Nichtdurchführbarkeit von Abschiebungen in Schweden meist eine längere Gültigkeit, wobei sich diese nach der geschätzten Dauer des Abschiebungshindernisses richtet. Wenn das Hindernis „dauerhafter Natur“ ist, der Antragsteller seit drei Jahren in Schweden wohnt und auch einige andere Kriterien erfüllt sind, kann eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (Kapitel 12 Abschnitt 18, Ausländergesetz 2005:716). „Kettenduldungen“ werden so vermieden. Für nähere Information: https://www.government.se/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005_716.pdf.

onsagentur in der Kommune registriert, in der sie bereits wohnen – ein relativ unbürokratischer Akt (Righard/Öberg 2019: 9). Personen in staatlichen Einrichtungen (ABO) werden nach einem nationalen Schlüssel und in einem zweistufigen Verfahren einer schwedischen Kommune zugewiesen. Hierzu werden von der schwedischen Migrationsagentur spezifische Regionalquoten errechnet, anhand derer die staatlichen Kreisbehörden (*länsstyrelse*) die den Kommunen zuzuweisende Anzahl an anerkannten Flüchtlingen festlegt (Emilsson/Öberg 2021: 9; Righard/Öberg 2019: 2). Dabei spielen die jeweiligen Arbeitsmarkt- und territorialen Größenverhältnisse sowie die bereits vorhandenen Flüchtlingsquoten (u.a. durch EBO) in den Kommunen eine Rolle (Emilsson 2019). Die allgemeine Wohnsituation und Verfügbarkeit von Wohnraum in den betreffenden Kommunen werden hingegen nicht berücksichtigt.

Arbetsförmedlingen: Integrationsprogramm und subventionierte Beschäftigung

Kompetenz-
übertragung
von Migrations-
verket zu Arbeits-
förmedlingen

Nach Erwerb eines internationalen Schutzstatus geht die Verantwortung für die weitere Integration von der Migrationsagentur auf die Arbeitsagentur sowie die Kommunen über (Hudson et al. 2021: 18f.). Die Arbeitsagentur ist dabei vor allem für die Koordination des Integrationsprogramms (*etableringsprogrammet*) zuständig, welches die wichtigste staatliche Integrationsmaßnahme darstellt (Dekker et al. 2015: 647). Die Durchführung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Kommunen (Lidén/Nyhlén 2022: 6), aber auch in Kooperation mit zahlreichen privaten und gemeinnützigen Organisationen (Bešić/Diedrich/Aigner 2021: 5).

Aufbau Integrati-
onsprogramm

Das Integrationsprogramm hat eine Dauer von 24 Monaten und richtet sich an Menschen zwischen 20 und 65 Jahren, denen ein internationaler Schutzstatus zuerkannt wurde. Es umfasst Schwedisch-Sprachunterricht (*Svenska för invandrare – SFI*), 100 Stunden Orientierungskurs (*samhällsorientering*) und berufliche oder schulische Maßnahmen (Osanami Törn gren/Öberg/Righard 2018: 14). Eine Besonderheit des Sprachunterrichts ist die ausgeprägte Zielgruppenorientierung, die anhand von verschiedenen Programmlinien die schulische und universitäre Vorbildung der Lernenden berücksichtigt. Zudem wird kein bestimmtes Sprachniveau angestrebt, solange durch regelmäßige Prüfungen am Ende eines Kurses Fortschritt zu erkennen ist. Wie auch für die Sprachkurse wird für die Teilnahme am Orientierungskurs keine Gebühr erhoben. Als Besonderheit soll die Unterrichtssprache hervorgehoben werden; so werden diese in den unter Geflüchteten am meisten verbreiteten Sprachen abgehalten.

Die Teilnehmenden stellen gemeinsam mit ihrem Arbeitsvermittler einen Aktivitätsplan auf, der auf ihre Bedürfnisse abgestimmt ist und einer Vollzeitbeschäftigung, d.h. 40 Wochenstunden, entspricht (Eriksson/Johansson 2021: 5). Die Teilnahme ist zwar nicht verpflichtend, jedoch entfällt bei Nichtteilnahme die monatliche Unterstützungszahlung durch die schwedische Sozialversicherungsanstalt (*Försäkringskassan*), die etwas über dem Niveau der kommunalen Sozialhilfe liegt und deren Höhe nicht vom Einkommen der anderen Haushaltsmitglieder beeinflusst wird (Bevelander/Irastorza 2021: 175; Fernandes 2015: 256). Letzteres bedeutet, dass sich das Haushaltseinkommen verdoppelt, wenn beide Ehepartner am Programm teilnehmen. Darüber hinaus kann die Kommune einen Antrag auf Sozialhilfe mit der Begründung ablehnen, dass die betreffende Person verpflichtet ist, zum eigenen Lebensunterhalt beizutragen und die Angelegenheit damit an die schwedische Arbeitsverwaltung zurückverweisen (Larsson 2015).

Aktivitätsplan
und monatliche
Unterstützungszahlung

Neben der 2018 erfolgten Angleichung der Vorschriften des Integrationsprogramms an die Regulierungen, die für allgemeine Arbeitsmarktprogramme von *Arbetsförmedlingen* gelten, wurden Sanktionen eingeführt, die bei Nichteinhaltung der Integrationsvorgaben greifen sollen (Osanami Törngren/Emilsson 2020: 13). Darüber hinaus wurde eine sog. Bildungspflicht (*utbildningsplikt*), vor allem in Form von Erwachsenenbildung, für alle Teilnehmenden festgeschrieben, die keinen Abschluss der Sekundarstufe II haben. Hintergrund ist, dass diese Personengruppe aufgrund ihrer geringen schulischen Vorbildung auch nach Absolvierung des zweijährigen Integrationsprogramms mit besonderen Schwierigkeiten auf ihrem Weg in die Erwerbstätigkeit konfrontiert ist (Jedrzejewska/Spehar 2020: 14; Osanami Törngren/Emilsson 2020: 14). Eine weitere Neuerung bildet der 2021 eingeführte Intensivkurs (*intensivår*), der es bestimmten Teilnehmenden ermöglicht, das Programm in nur einem Jahr abzuschließen, indem sie beispielsweise ein Vollzeitpraktikum absolvieren (Europäische Kommission 2022). Die Ziele und Inhalte des Programms sind trotz dieser Anpassungen unverändert geblieben.

Neuer Rechtsrahmen

Länsstyrelse: Koordination von Integration auf subnationaler Ebene

Die staatlichen Kreisbehörden (*länsstyrelse*) bilden das Bindeglied zwischen der zentralstaatlichen und der kommunalen Ebene und übernehmen eine wichtige koordinierende Rolle bei der Flüchtlingsintegration. Sie sind jedoch nicht an der tatsächlichen Durchsetzung der Integrationspolitik beteiligt (Dekker et al. 2015: 650; Jedrzejewska/Spehar 2020: 16; Lidén/Nyhén 2022: 218). Die koordinierende Rolle lässt sich gut am Beispiel der Orientierungskurse veranschaulichen. Diese sollen vorzugsweise in der

Orientierungskurse für
Flüchtlinge

Muttersprache der Kursteilnehmenden oder zumindest in den unter Flüchtlingen am meisten verbreiteten Sprachen abgehalten werden, was insbesondere für kleine Kommunen eine immense organisatorische Herausforderung darstellt. Die staatlichen Kreisbehörden helfen daher den Kommunen, die Kurse gemeinsam über Kommunalgrenzen hinaus zu organisieren und unterstützen sie bei der Gewinnung und Verteilung von Lehrkräften entsprechend der gemeldeten Sprachbedarfe.

Frühförderung für
Asylbewerber

Außerdem koordinieren sie die Frühförderung für Asylbewerber (*Tidiga insatser för asylsökande*), die es seit 2017 für diese Zielgruppe gibt und die Maßnahmen wie das Sprachprogramm „Schwedisch von Tag 1“ (*Svenska från dag ett är*) umfasst. Ziel der Frühförderung ist es, den Integrationsprozess bereits in der Wartezeit zwischen Antragstellung und Asylentscheid anzustoßen. Zum Koordinationsauftrag gehört es, die angemessene Verwendung der Ressourcen sicherzustellen, eine adäquate geografische Verteilung zu garantieren und einen möglichst großen Teil der Zielgruppe zu erreichen. „Schwedisch von Tag 1“ wird von Studienverbänden (*studieförbund*) und Volkshochschulen (*folkhögskola*) durchgeführt. Der staatliche Zuschuss wird über die staatlichen Kreisbehörden, die die Anträge erhalten und prüfen, an die jeweiligen Organisationen ausgezahlt. In manchen Fällen werden Zuschüsse auch an zivilgesellschaftliche Organisationen oder Kommunen bzw. kommunale Verbände vergeben (Regeringskansliet 2017).

3.2 Kommunalverwaltung

Wohnen, Sprach-
und Orientie-
rungskurse

Die Kommunen sind, wie oben erwähnt, nach Erteilung eines internationalen Schutzstatus verantwortlich für die Bereiche Wohnen, Spracherwerb und staatsbürgerliche Bildung (Orientierungskurse). Mit der Organisation der Sprach- und Orientierungskurse verantworten sie wesentliche Bestandteile des staatlichen Integrationsprogramms. Ferner liegt es in ihrer Zuständigkeit, die vielfach komplizierten Unterbringungsfragen zu klären, da sie in der Pflicht sind, Neuankömmlingen für mindestens zwei Jahre eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen. Neben diesen Aufgaben übernehmen die Kommunen auch die Betreuung und Beschulung von Kindern und Jugendlichen, da die Verantwortung für Schulen und Bildung in Schweden vollständig bei den Kommunen liegt. Zudem gewährleisten sie Leistungen zum Lebensunterhalt für all jene, die das Integrationsprogramm abgeschlossen haben und noch nicht arbeitsmarktfähig bzw. arbeitssuchend sind, und für die keine berufliche Anschlussmaßnahme der schwedischen Arbeitsagentur in Frage kommt.

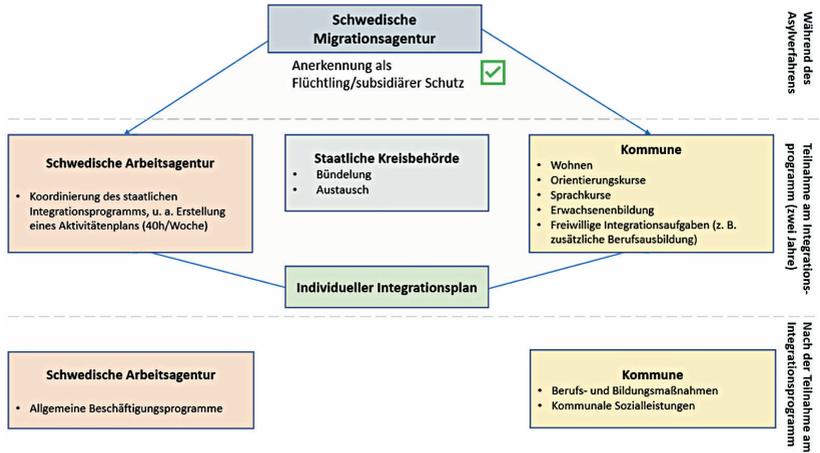
Für die Dauer der Teilnahme am Integrationsprogramm (zwei Jahre) erhalten die Kommunen automatisch eine jährliche staatliche Pauschalzahlung pro Flüchtling, damit sie die Kosten rund um die Aufnahme und Unterbringung, die Sprach- und Orientierungskurse sowie Erwachsenenbildung abdecken können (Lidén/Nyhlén 2022: 78f.; Osanami Törngren/Öberg/Rig- hard 2018: 14). Wichtig ist hier noch der Hinweis, dass die Kommunen bei der Verwendung der Pauschale einen gewissen Spielraum haben und beispielsweise auch politisch entscheiden können, die Mittel für den Auf- bau umfassenderer Fallmanagementsysteme einzusetzen, was in der Stadt Kalmar praktiziert wird (siehe dazu weiter unten). Auf Antrag können sie staatliche Mittel zur Deckung weiterer anfallender Kosten erhalten, wie etwa Sozialhilfe für Zugewanderte, die nicht am Integrationsprogramm teilnehmen können.

Staatliche
Pauschale

Auch bei der Arbeitsmarktintegration spielen die Kommunen eine immer wichtigere Rolle, obwohl Arbeitsmarktpolitik traditionell in staatlicher Verantwortung liegt. Grund dafür ist die Übertragung der finanziellen Verantwortung auf die Kommunen nach dem zweijährigen Integrationspro- gramm. Kommunale Beschäftigungsmaßnahmen sind daher vor allem nach Ablauf des Programms von Bedeutung, obwohl einige Flüchtlinge auch parallel zur ihrer Programmteilnahme auf kommunale Angebote zurück- greifen. Zu diesen gehören etwa die Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie Jobvermittlung, aber auch die Vermittlung von Praktikumsplätzen. In der Untersuchung von Forslund et al. (2019) zu Arbeitsmarktfähigkeit und Leistungsbezug hat sich gezeigt, dass Teilnehmende an kommunalen Angeboten im Durchschnitt einen höheren und längeren Bezug von Trans- ferleistungen aufwiesen als diejenigen, die nur an Programmen der schwe- dischen Arbeitsagentur teilnahmen. Dieser Befund erklärt sich daraus, dass die Teilnehmenden von kommunalen Arbeitsmarktmaßnahmen durch- schnittlich weiter vom Arbeitsmarkt entfernt sind als Nicht-Teilnehmende, was mit der unterschiedlichen Gruppenzusammensetzung zu tun hat. Per- sonen, die kommunale Unterstützungsmaßnahmen in Anspruch nehmen (müssen), sind überwiegend junge Menschen und Personen mit niedrigem Bildungsstand sowie geringem Einkommen (ebd.).

Kommunale
Arbeitsmarkt-
politik

Abbildung 8: Institutionelle Zuständigkeiten bei der Integration von Zugwanderten in Schweden



Quelle: eigene Darstellung.

Wahrnehmung der Zielgruppe

Wie die Querschnittsaufgabe Integration auf kommunaler Ebene organisiert ist, hängt maßgeblich davon ab, wie die Zielgruppe von Seiten der Kommunalpolitik wahrgenommen wird. Zu unterscheiden sind hier (universalistische) Mainstreaming-Ansätze einerseits und zielgruppenspezifische Ansätze andererseits. Im zielgruppenspezifischen Ansatz, der in einigen Städten praktiziert wird, werden Menschen mit Fluchterfahrung von vulnerablen einheimischen Bevölkerungsgruppen klarer abgegrenzt und ihnen ein besonderer Bedarf an maßgeschneiderten Unterstützungsmaßnahmen attestiert (Scholten/van Breugel 2018: 8ff.). Aus dieser Perspektive heraus werden wie im Fall von Lund Aktionspläne ausgearbeitet und Organisationsstrukturen etabliert, die sich ausschließlich auf Migrations- und Integrationsfragen beziehen. Andere Kommunen folgen dagegen eher dem Mainstreaming-Ansatz und sind darum bemüht, ihre Integrationspolitik in möglichst alle Fachbereiche und Dienstleistungen aufzunehmen – von der Flüchtlingsaufnahme bis hin zu Kultur, Freizeit, Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe und Stadtplanung (E 96; 97; siehe auch Stigendal/Östergren 2013). Dieser Ansatz drückt sich in der untersuchten Fallkommune Malmö in Begriffen wie *malmobör* aus, was übersetzt so viel wie „Einwohner von Malmö“ heißt. Was auf den ersten Blick trivial erscheint, soll zeigen, dass alle Einwohner, unabhängig von ihrer Herkunft, in erster Linie Bewohner der Stadt sind

(Bamberg et al. 2020: 14). Auf diese Weise werden Zugezogene systematisch in die Gesellschaft einbezogen. Darüber hinaus werden weit gefasste Begriffe wie „Chancengleichheit“ verwendet und in allen strategischen Plänen verankert (z.B. Antidiskriminierungs- oder Gleichstellungspläne) (E 96).

Trotz der starken Tendenz zum Mainstreaming in der Flüchtlingsintegration erkennen die meisten Vertreter aus Politik und Verwaltung an, dass Menschen mit Fluchthintergrund, insbesondere in der Zeit unmittelbar nach ihrer Ankunft, auf besondere Unterstützung angewiesen sind (E 96; Bamberg et al. 2020). Dekker et al. (2015: 650) haben dies treffend als „universalist philosophy with some multicultural features“ beschrieben. Wenn Gemeinderäte auch keine Strategiepapiere explizit zu Integration formulieren, so fixieren sie doch häufig implizit integrationsrelevante Politikziele (E 96). So hat beispielsweise die Besorgnis über die zunehmende ethnische Segregation, Unterschiede bei der Arbeitsmarkteteiligung und in den schulischen Leistungen in besonders betroffenen Städten wie Malmö dazu geführt, dass politische Maßnahmen insbesondere im sozioökonomischen Bereich ergriffen und forciert worden sind (Dekker et al. 2015: 642). Diese Maßnahmen umfassen kommunale Arbeitsmarktprogramme, ergänzende Sprachkurse, Offensiven zur Qualitätssteigerung der örtlichen Schulen sowie Nachbarschaftsprogramme mit geografischem Schwerpunkt (Dekker et al. 2015: 642).

Besondere Bedürfnisse in Ankommensphase

Auch wenn die Integration von Zugewanderten fast alle Fachbereiche durchdringt, übernimmt in der Regel ein kommunales Amt die Federführung für diese Aufgabe (Bamberg et al. 2020: 15). In den meisten schwedischen Städten sind diese Fragen im Sozialdezernat angesiedelt (E 96; 98; 99; 100; Lidén/Nyhlén 2022: 4). Darüber hinaus fördert das Gemeindegam (*kommunkontoret/stadskontoret*) auf oberster Verwaltungsebene die Koordination zwischen den beteiligten kommunalen Fachbereichen sowie Kooperationsbeziehung zu externen Partnern (E 106).

Federführung im Sozialdezernat

Zu den konkreten Aufgaben des Sozialdezernats gehört die Organisation der Orientierungskurse im Rahmen des Integrationsprogramms sowie die Betreuung unbegleiteter Minderjähriger. Außerdem sind kommunale Arbeitsmarktinitiativen zumeist im Sozialdezernat angesiedelt, wenn die Stadt nicht über ein eigenes Jobcenter verfügt (E 117). Flüchtlinge, die nach dem Integrationsprogramm bei der Kommune Sozialhilfe beantragen, sind dazu verpflichtet, an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen. Auf diese Weise soll das Risiko einer langfristigen Abhängigkeit von kommunalen Transferleistungen minimiert werden.

Aufgaben-
bündelung

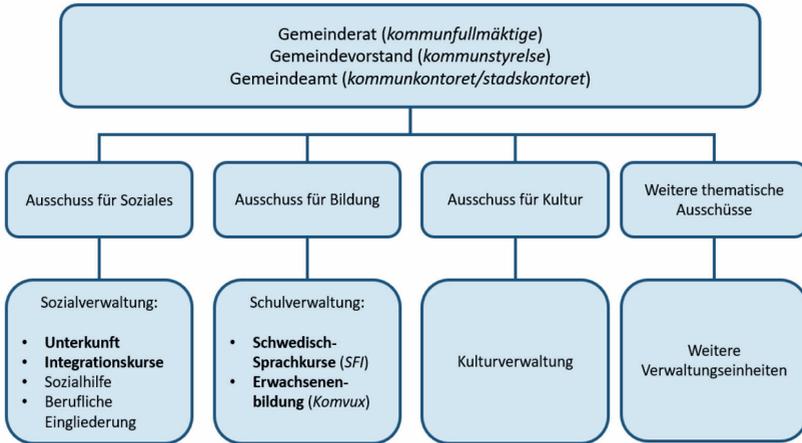
Einige schwedische Kommunen haben überdies spezielle Verwaltungseinheiten in Form von Integrationszentren geschaffen, die sich ausschließlich um die Belange von ausländischen Bewohnern kümmern und zudem wichtige Beratungsfunktionen übernehmen (siehe weiter unten). Die Integrationszentren geben Neuzugezogenen Auskunft oder leiten sie an die richtige Kontaktperson weiter (E 98). Zudem richteten einige Städte, darunter Lund, nach Verabschiedung des Aufnahmegesetzes eine Stelle innerhalb des Sozialdezernats ein, die mit der Umsetzung der neuen gesetzlichen Verpflichtungen befasst wurde. Konkret umfasst dies die Vermittlung von Unterkünften nach dem neuen nationalen Verteilungsmechanismus sowie deren Instandhaltung, wofür die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften eng eingebunden werden. Ferner obliegen diesen Verwaltungseinheiten die Ausarbeitung von Mietverträgen für Geflüchtete Unterstützungsleistungen bei der Wohnungssuche (Emilsson/Öberg 2021). Ein weiteres Beispiel für eine organisatorische Bündelungsmaßnahme konnte in Lund im Bildungsbereich ausgemacht werden (siehe weiter unten).

Kommunale
Erwachsenenbil-
dung Komvux

Der Sprachunterricht wird im Normalfall vom Bildungsdezernat und Fachbereich für kommunale Erwachsenenbildung (*Kommunal vuxenutbildning – Komvux*) verantwortet und organisiert. Wie bereits erwähnt, müssen Teilnehmende des Integrationsprogramms, die über eine geringe schulische Vorbildung in ihrem Heimatland verfügen, dies durch den Besuch von Erwachsenenbildungskursen (*Komvux*) zu einem gewissen Grad kompensieren⁸⁰.

80 In den meisten Städten sind die Fachbereiche Sozialdienste und Erwachsenenbildung unter einem Dach vereint, wobei in einigen Städten die Sozialdienste auch mit dem Fachbereich für kommunale Arbeitsmarktpolitik verbunden sind. Letztere Institutionalisierungsvariante hat häufig eine politische Signalwirkung und soll die Koppelung von Leistungserbringung an berufliche Eingliederungsmaßnahmen zum Ausdruck bringen (Interview 1; 3; 4; 17).

Abbildung 9: Prototypische Kommunalverwaltung in Schweden



Quelle: eigene Darstellung.

4. Verwaltungsverflechtung und Koordination

Obwohl infolge der oben beschriebenen Zentralisierung eine klare Abgrenzung von Aufgaben zwischen lokaler und zentralstaatlicher Ebene erwartet werden könnte, ist es im Ergebnis der Reformen eher zu einer Verstärkung von Verwaltungsverflechtung zwischen den Ebenen gekommen. Dies hängt damit zusammen, dass die Zuständigkeiten für das Integrationsprogramm nicht *en bloc* transferiert wurden, sondern geteilte Kompetenzen (dezentral/zentral) entstanden sind, durch welche sich die vertikalen Koordinationsanfordernisse vergrößert und Verflechtungsstrukturen verdichtet haben:

Verwaltungsverflechtung

“[W]e should not treat these two levels, and perhaps also the European level, as too distinct from each other. Rather, we must focus attention much more to the complex forms of interaction that exist between different policy levels (vertical modes of interaction) [...]” (Dekker et al. 2015: 653).

Die gestiegene vertikale Verflechtung stellt sich jedoch weniger als Quelle von Konflikten und intergouvernementalen Auseinandersetzungen dar. Vielmehr wird die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von den verschiedenen Ebenen anerkannt und akzeptiert, weshalb der schwedische Governance-Ansatz auch als entpolitisiert und technisch charakterisiert worden ist (Scholten 2019: 159). Vor allem im Zuge der abnehmenden

Gestiegenes Bewusstsein für Koordinationsnotwendigkeit

Präsenz der schwedischen Arbeitsagentur ist das Bewusstsein gewachsen, dass eine formalisierte Kommunikation zwischen der lokalen und der staatlichen Ebene für die Lösung integrationsbezogener Herausforderungen unerlässlich ist.

4.1 Kommunale Koordination

- Akteursvielfalt** Im kommunalen Raum existiert eine Vielzahl von Akteuren, die ihre Angebote und Dienstleistungen aufeinander abstimmen müssen. In besonders betreuungsintensiven Fällen begleiten bis zu 50 verschiedene lokal verortete Akteure eine einzige Flüchtlingsfamilie – darunter neben Verwaltungsmitarbeitenden auch Personen aus dem zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Sektor, Lehrkräfte und medizinisches Personal (E 106). Wenn Kommunen einzelne Integrationsaufgaben an private Dienstleister auslagern (z.B. Sprachkurse), ist die Akteurslandschaft mitunter noch diverser.
- Verstetigung von Koordination** Infolge des massiven Anstiegs der Flüchtlingszahlen in den Jahren 2015/16 hatten die meisten schwedischen Kommunen neue Instrumente zur verbesserten Koordination eingeführt. Viele davon wurden mit Rückgang der Asylanträge nach 2017 jedoch wieder eingestellt, wobei insbesondere die Belastung der Kommunalhaushalte durch die COVID-19-Krise den politischen Rückhalt für eine dauerhafte Finanzierung und Aufrechterhaltung der geschaffenen Strukturen erschwerte. Die Frage, ob und wie integrationsbezogene Koordinations- und Verwaltungsstrukturen aufrechterhalten werden können, ist ein wiederkehrendes und auch länderübergreifend relevantes Thema (E 102). Es verdeutlicht, auf welcher fragilen und volatilen institutionellen Basis entsprechende Strukturen installiert worden sind, womit Schweden kein Einzelfall ist, sondern klare Ähnlichkeiten zu Deutschland aufweist (siehe oben). Als eine Reaktion auf diese Volatilität und institutionelle Fragilität, die mit der schwankenden Zuzugszahl einhergeht, wurden u.a. bestimmte Maßnahmen auch auf Asylbewerber oder Personen, die sich bereits seit längerem in Schweden befinden, ausgeweitet (E 109), womit jedoch das Grundsatzproblem nicht gelöst ist.
- Rolle des Gemeindeamtes** Eine wesentliche Koordinationsfunktion im lokalen Raum kommt dem Gemeindeamt (*kommunkontoret/stadskontoret*) zu, sowohl in kommunalen Angelegenheiten generell als auch speziell mit Blick auf die Querschnittsaufgabe des Integrationsmanagements. Zwar ist man in den Kommunen im Zuge rückläufiger Zuwanderung nach 2017 teils wieder dazu übergegangen, integrationsbezogene Entscheidungen, die mehr als einen Fachbereich tangieren, ad hoc bilateral zwischen den betroffenen Fachbereichen zu koordinieren. Allerdings bleibt die koordinierende Rolle des Gemeindeamts dennoch zentral, da es darauf hinwirkt, die Mitarbeitenden aus den ver-

schiedenen betroffenen Fachbereichen zusammenzubringen und diese (im Sinne positiver Koordination) zu gemeinsamen Problemlösungen veranlasst (E 96).

Lenkungsausschüsse, Arbeitsgruppen, Netzwerke

Lenkungsausschüsse (*styrgrupp*) und Arbeitsgruppen (*arbetsgrupp*) gehören zu den häufigsten verwaltungsinternen Koordinationsformen in Schweden, speziell auch im Integrationsbereich. Zugleich zeigt die Präferenz dieser eher losen und leicht veränderbaren/terminierbaren Koordinationsform von Seiten der Kommunen, dass eine stärker formalisierte und auf Dauer gestellte Struktur kommunalintern auf Vorbehalte stößt und schwer zu realisieren ist.

Verzicht auf feste Institutionalisierung

Lenkungsausschüsse für Migration und Integration sind im Vergleich zu entsprechenden Arbeitsgruppen inhaltlich und hinsichtlich der involvierten Akteure breiter angelegt. In manchen Fällen beschäftigen sie sich aber auch mit spezifischen Themen, wie etwa der Bereitstellung von günstigem Wohnraum, was in vielen schwedischen Städten angesichts des angespannten Wohnungsmarkts besondere Anstrengungen erfordert (E 98). Arbeitsgruppen befassen sich häufig mit einem ganz bestimmten Thema oder werden mit einem Auftrag betraut, z.B. der Erstellung eines Maßnahmenplans. Sie werden mitunter auch bereichsübergreifend eingerichtet, wenn bei akuten Fragen schnelle Entscheidungen erforderlich sind, die die Kompetenzen einer kommunalen Verwaltungseinheit überschreiten. Als die fluchtbedingte Zuwanderung 2015/16 ihren Höhepunkt erreichte, setzten sich viele Arbeitsgruppen aus hochrangigen Vertretern des Gemeindevorstands (*kommunstyrelse*) zusammen (Lidén/Nyhlén 2022: 169).

Kommunalinterne Koordinationsformen

Neben den kommunalinternen Koordinationsformen gibt es auch externe Varianten, insbesondere in Form von Netzwerken und Projekten, die vielerorts vorzufinden sind. Häufig vom Gemeindeamt ins Leben gerufen und koordiniert, sind hier in der Regel neben den kommunalen eine Reihe von zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren und teils auch Vertreter höherer Verwaltungsebenen involviert (Lunds Kommun 2018), die für spezifische Integrationsziele (z.B. Arbeitsmarktintegration) Vereinbarungen abschließen. Beispielhaft sei hier das Projekt der Stadt Lund erwähnt, das es Zugewanderten erleichtern sollen, einen Praktikums- oder Arbeitsplatz in der Kommune zu finden (Lunds Kommun 2018).

Kommunalexterne Koordinationsformen

Integrationsbeauftragte

Erschließung
neuer migranti-
scher Zielgruppen

Während der „Flüchtlingskrise“ 2015/16 wurden in vielen schwedischen Städten, darunter Malmö und Lund, aber auch in Klein- und Mittelstädten (siehe Lidén/Nyhlén 2022), Integrationsbeauftragte ernannt. Zu ihren wichtigsten Aufgaben gehört es, diesen Aufgabenbereich innerhalb der Kommune aber auch im Austausch mit externen Partnern (besser) zu koordinieren (E 113). Ihre Aufgabe besteht darin, als Bindeglied zwischen der zugewanderten und der einheimischen Bevölkerung sowie zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft, Instrumente und Methoden für einen verbesserten Austausch zwischen diesen verschiedenen Akteursgruppen zu entwickeln. Darüber hinaus vertreten die Integrationsbeauftragten die Kommune in regionalen Netzwerken und fördern den Informationsaustausch innerhalb der Kommune. Institutionell angesiedelt sind diese hohen Beamten i.d.R. in der Verwaltungsspitze im Gemeindeamt (*kommunkontoret*). Allerdings trifft die oben erwähnte Problematik bezüglich der geringen Nachhaltigkeit und der hohen Fragilität von Organisationsstrukturen im Integrationsbereich aufgrund schwankender Flüchtlingszahlen auch auf die Integrationsbeauftragten zu. Eine Reaktion hierauf besteht, wie erwähnt, darin, das Aufgabenportfolio zu erweitern und schrittweise weitere Zielgruppen einzubeziehen. Diese Verschiebung lässt sich in Lund an der neuen Stellenbezeichnung „Inklusionsbeauftragte“ ablesen, wobei der Begriff „Inklusion“ (*social inkludering*) breitere Zielgruppen umfasst als die „Integration“ (*etablering*) (E 102).

Organisatorische Bündelungsmaßnahmen

Überwindung der
Sektoralisierung

Die Bündelung von integrationsrelevanten Funktionen lässt sich vor allem im Bereich der Bildung zeigen, die in Schweden eine vollständig kommunale Aufgabe ist (siehe oben). Ziel ist es, die starke Sektoralisierung, die typisch für die schwedische Kommunalverwaltung ist, abzumildern und auf kommunaler Ebene eine bessere Umsetzung nationaler Bildungsstandards zu erreichen (E 102; 103). Ein Beispiel aus Lund veranschaulicht dies. Bildungsbezogene Aufgaben für Geflüchtete und deren Kinder, die auf bis zu drei Fachbereiche verteilt sind (Vor-, Grund- und Gesamtschule, weiterführende Schule, Erwachsenenbildung), wurde in einer Organisationseinheit zusammengeführt. Damit können sich Personen bis zum 65. Lebensjahr an diese Organisationseinheit wenden. Bei schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen nehmen die Mitarbeitenden eine Einstufung vor, ehe sie auf eine Regelklasse verteilt werden oder intensive Fördermaßnahmen erhalten. Auf diese Weise werden die Vorkenntnisse der Jugendlichen nicht in den jeweiligen Schulen, sondern zentral in einer Verwaltungseinheit erfasst. Die

Schulen erhalten eine fundierte Empfehlung, die jedoch nicht bindend ist (E 102).

Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen

Während des signifikanten Anstiegs der fluchtbedingten Zuwanderung in den Jahren 2015/16 zeigte sich, dass es kaum strategische Ansätze zur Steuerung der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Zivilgesellschaft gab – mit zum Teil schwerwiegenden Folgen, wie der schwedische Rechnungshof feststellte (Riksrevision 2017). Denn einige nicht-staatliche Organisationen übernahmen auf dem Höhepunkt der Krise Aufgaben, die eigentlich in staatliche/kommunale Zuständigkeit fallen, ohne jedoch mit ausreichendem Know-how ausgestattet zu sein (Jedrzejewska/Sphear 2020: 15; Osanami Törnrgren/Öberg/Righard 2018: 18). In der Folge begannen immer mehr Kommunen damit, über langfristige strategische Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren nachzudenken (E 104; Osanami Törnrgren/Öberg/Righard 2018: 18). Allerdings variiert der Formalisierungsgrad der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zwischen den Kommunen nach wie vor erheblich.

Erhebliche Koordinationsdefizite

Wie weiter oben bereits beschrieben, haben einige Kommunen die Funktion von Integrationsbeauftragten eingeführt, wobei sich deren Aufgabenportfolio im Zeitverlauf an geänderte Bedarfe angepasst hat. Die wohl wichtigste Aufgabe der Integrationsbeauftragten besteht darin, die ehrenamtlichen Strukturen im lokalen Raum zu koordinieren und dabei insbesondere die kommunalen Zielvorstellungen im Blick zu behalten. Zudem geht es darum, das kommunale Dienstleistungsangebot unter Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure an sich wandelnde lokale Rahmenbedingungen und Bedürfnisse der Adressatengruppe anzupassen. Ein konkretes Beispiel aus der Stadt Lund möge dies veranschaulichen: Wie so viele Städte in Schweden war die Stadtverwaltung nicht auf die Ankunft und Versorgung so vieler unbegleiteter Minderjähriger vorbereitet, geschweige denn auf die Alphabetisierung einer Vielzahl von Erwachsenen. Die Aufgabe der Integrationsbeauftragten bestand nunmehr darin zu veranlassen, dass die örtlichen Jugendzentren ihr Angebot für unbegleitete Minderjährige zugänglicher machten und mehr Austauschmöglichkeiten zwischen einheimischer und neuzugezogener Bevölkerung initiiert wurden. Durch diese Kontaktmöglichkeiten und gemeinsamen Freizeitaktivitäten sollte ein Raum zur Verbesserung der Sprachkenntnisse und Stärkung sozialer Netzwerke geschaffen werden (E 104).

Integrationsbeauftragte

Kommunale und
nicht-staatliche
Organisationen

Ein spezifisches Koordinationsinstrument zwischen Kommune und Zivilgesellschaft sind sog. „ideenbasierte öffentliche Partnerschaften“ (*Idéburet offentligt partnerskap*). Die den Partnerschaften zugrundeliegende Idee ist, dass nicht-staatliche Organisationen häufig über spezielles Wissen verfügen, das sich bei Veränderungsprozessen und bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme als wertvoll erweist. Daher soll der wesentliche Impuls für die gemeinwesenorientierten Aktivitäten auch von den „ideenbasierten Akteuren“ und nicht von der Gemeinde kommen. Da es dieser Kooperationsform bislang jedoch an einer rechtlichen Definition fehlt, wurde 2019 eine Untersuchung in Auftrag gegeben (SOU 2019:56)⁸¹, um eine Definition von „ideenbasierten Akteuren“ zu erarbeiten und, mit der sie auch von anderen Akteuren der Wohlfahrtspflege unterschieden werden können. Ein Gesetzesvorschlag zur Klärung der Rechtsgrundlage (Motion 2021/22:721)⁸², wie er in dem Bericht gewünscht wird, wurde jedoch abgelehnt.

Ideenbasierte
öffentliche
Partnerschaften

Ein Kernmerkmal der ideenbasierten öffentlichen Partnerschaften ist also der kooperative Ansatz, wonach die Handlungsanregung von einer nicht-staatlichen Organisation ausgeht und beide Parteien einen finanziellen Beitrag (in unterschiedlicher Höhe) leisten. Diese können dann – wie im Beispiel von Malmö (siehe Praxisbeispiel weiter unten) – dazu dienen, gemeinsam berufliche Maßnahmen durchzuführen, die die staatlichen und kommunalen Angebote flankieren und auf einen breiteren Teilnehmerkreis abzielen. Auf diese Weise können Menschen erreicht werden, die seit Jahrzehnten in Schweden leben und für das staatliche Integrationsprogramm nicht mehr in Frage kommen (E 99). Ferner zeichnen sich „ideenbasierte öffentliche Partnerschaften“ dadurch aus, dass die Kommune weniger Eingriffs- und Regulierungsmöglichkeiten gegenüber den zivilgesellschaftlichen Organisationen hat, als dies beispielsweise bei „normalen“ (einseitig kommunal initiierten und finanzierten) Projekten und Auftragsvergaben üblich ist. Während Letztere in der Regel mittels Ausschreibungsverfahren bewerkstelligt werden, in deren Ergebnis ein Principal-Agent-Kontraktverhältnis zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen als Auftragnehmerinnen mit entsprechenden Abgabe- und Berichtspflichten und der Kommunalverwaltung als Auftraggeberin begründet wird (Osanami Törngrén/Öberg/Righard 2018: 19), gibt es bei den „ideenbasierten öffentlichen

81 SOU (2019:56) Idéburen välfärd [Ideenbasierte Wohlfahrt]; siehe <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/12/sou-201956/>.

82 Motion (2021/22:721): Lag om idéburet offentligt partnerskap [Antrag Gesetz über ideenbasierte öffentliche Partnerschaften]; siehe https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/lag-om-ideburet-offentligt-partnerskap_H902721.

Partnerschaften“ eher eine Interaktion auf Augenhöhe. Denn beide Parteien sind sowohl an der Finanzierung als auch an der inhaltlichen Ausgestaltung der „Projektidee“ beteiligt, so dass man von einer Art Ko-Produktion sprechen kann. Darüber hinaus wird den nicht-staatlichen Organisationen durch diese Partnerschaften mehr Planungssicherheit eingeräumt, da sie in der Regel auf längere Zeiträume ausgelegt sind. Zugleich profitiert die Kommunalverwaltung davon, da sie mit Hilfe der zivilgesellschaftlichen Organisationen ihr Leistungsangebot im Bereich der Integrationsarbeit ausweiten kann.

Praxisbeispiel 20: Ideenbasierte öffentliche Partnerschaft (Idéburet offentlig partnerskap): Yalla Trappan

Die Partnerschaft zwischen der Malmöer Stadtverwaltung und Yalla Trappan, einer von einem gemeinnützigen Verein getragenen Frauenkooperative, zielt darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit und finanzielle Unabhängigkeit von Migrantinnen zu verbessern. Unter den Teilnehmerinnen sind viele Frauen, die das staatliche Integrationsprogramm einst begonnen haben, dann aber aus Gründen wie Mutterschutz und Kinderbetreuung vorzeitig ausschieden und das Programm nicht wieder aufnahmen. Yalla Trappan bietet diesen Frauen eine Berufsausbildung mit starkem Praxisbezug und Kundenkontakt an. Auch gestaltet sich der Spracherwerb sehr anwendungsbezogen und wird gemäß dem „Learning by Doing“-Ansatz eng mit der Berufsausbildung bzw. -weiterbildung verknüpft. So soll es den Frauen ermöglicht werden, sich dem Arbeitsmarkt in ihrem eigenen Tempo anzunähern. Zwischen der Stadt und dem Verein wurde eine Steuerungsgruppe eingerichtet, die sich regelmäßig zu aktuellen Themen austauscht (E 99).

Nicht nur zwischen Kommunen und Zivilgesellschaftsorganisationen wurden in den letzten Jahren formalisierte Kooperationsbeziehungen etabliert; auch staatlichen Behörden haben den Nutzen dieser Zusammenarbeit erkannt, wobei auch hier die starke fluchtbedingte Zuwanderung der letzten Jahre als Katalysator wirkte (Osanami Törngren/Emilsson 2020: 29; E 108). So werden in manchen Regionen, wie etwa Skåne, in der die beiden Fallstädte Malmö und Lund liegen, ehrenamtliche Aktivitäten in das staatliche Integrationsprogramm eingebettet. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen hat die schwedische Arbeitsagentur mitunter Schwierigkeiten, mit den vorhandenen Programmbausteinen über zwei Jahre hinweg kontinuierlich hochwertige und sinnvolle Aktivitätspläne zu erstellen. Die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten bietet daher eine willkommene Möglichkeit, um das staatliche Leistungsangebot auszuweiten. Zum anderen wird auf diese Weise die soziale Dimension von Integration gestärkt, die nach Ansicht einiger Beobachter aufgrund der starken Fokussierung auf Bildung und Beruf zu sehr in den Hintergrund gedrängt wurde (E 109).

Staatliche und nicht-staatliche Organisationen

Praxisbeispiel 21: Die Methode Netzwerk – Aktivität – Partizipation (Nätverk – Aktivitet – Delaktighet – NAD)

NAD ist eine Methode zur systematischen Einbindung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in das Integrationsprogramm, wobei den Geflüchteten die Teilnahme an NAD-Aktivitäten freigestellt ist. Etwa 10–20 Prozent der Teilnehmenden am Integrationsprogramm nehmen dieses Angebot wahr, das in der Regel eine Dauer von 5–10 Tagen hat.

Die Methode funktioniert wie folgt: Zunächst klären Mitarbeitende der schwedischen Arbeitsagentur mit den Teilnehmenden, ob sie ein besonderes Interesse haben oder gerne ein Hobby in Schweden ausüben möchten, das sie möglicherweise schon im Heimatland gepflegt haben. Ist dies der Fall, wenden sich die Fallmanager an die Koordinationsperson von NAD, die einen guten Überblick über verschiedene Aktivitäten im Freiwilligensektor besitzt. Wird eine passende Aktivität gefunden, so wird diese in den Aktivitätsplan der Geflüchteten aufgenommen. Für ein erfolgreiches Matching ist also ein enger Austausch zwischen den Geflüchteten, der schwedischen Arbeitsagentur, der NAD-Koordinationsstelle und nicht zuletzt den gemeinnützigen Organisationen erforderlich (E 109).

Interkommunale Zusammenarbeit

Netzwerke und Verbünde

Viele Kommunen haben sich in Netzwerken und Kommunalverbänden zusammengeschlossen, um Erfahrungswerte und Beispiele guter Praktiken in der lokalen Flüchtlingsintegration auszutauschen, z.B. wie die Familienzusammenführung oder Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen gelingen kann (E 96). Diese Netzwerke und Kommunalverbände zielen auch darauf ab, dass die Kommunen mit geeinter Stimme gegenüber regionalen und zentralstaatlichen Akteuren auftreten und auf diese Weise durchsetzungsstärker agieren können (E 110). Ferner werden interkommunale Kooperationsformen auch genutzt, um spezifische Integrationsangebote effizienter und effektiver anbieten zu können.

Kommunalverbund Skånes Kommuner

Dies soll am Beispiel des Kommunalverbunds Skånes Kommuner näher skizziert werden. Nicht zuletzt haben der in vielen Branchen festgestellte Personalmangel und die erhöhte Arbeitslosenquote und Sozialhilfeabhängigkeit unter der migrantischen Bevölkerung dazu geführt, dass die Kommunen in der Region Skåne nach eigenen Wegen gesucht haben, dieser Problematik entgegenzuwirken. Konkret hervorgegangen ist daraus *Yrkes-SFI*, was sich mit berufsbezogenem Schwedischunterricht übersetzen lässt. Die interkommunal organisierten Kurse kombinieren berufsbezogenen Spracherwerb mit einer praktischen und theoretischen Berufsausbildung in bestimmten Mangelberufen, womit zugleich auf bestehende Bedarfe des Arbeitsmarktes reagiert wird (E 110). Das aus organisatorischer Sicht Innovative an diesem Angebot liegt in der arbeitsteiligen Durchführung des Programms. So spezialisiert sich eine Stadt auf die Berufsausbildung zum Busfahrer, während eine andere Stadt Personen mit Migrationsbiografie in Pflegeberufen ausbildet. Allerdings zeigt auch am Beispiel *Yrkes-SFI* ein-

mal mehr, wie sehr Integration konjunkturellen Schwankungen unterliegt; zum Zeitpunkt der empirischen Datenerhebung (Oktober 2021) waren einige Berufsausbildungen bereits eingestellt worden und die verbleibenden hat Skånes Kommuner in den darauffolgenden Monaten auslaufen lassen.

Gerade für kleinere weniger handlungsfähige Kommunen ermöglicht die interkommunale Zusammenarbeit eine effektivere Umsetzung des Integrationsprogramms und anderer regionaler Integrationsmaßnahmen (Jedrzejewska/Spehar 2020: 5). Neben berufsbezogenem Sprachunterricht, der zumindest in Skåne zwischenzeitlich eingestellt wurde, ist es auch bei der Organisation der Orientierungskurse angesichts sinkender Asylzahlen und einer Diversifizierung der Herkunftsländer immer schwieriger geworden, die verschiedenen Adressatengruppen in ihrer jeweiligen Muttersprache zu unterrichten. Hier haben sich interkommunale Kooperationsformate, vielfach organisatorisch unterstützt durch die staatliche Kreisbehörde als Koordinationsscharnier (siehe weiter unten), als effektiv und geradezu unabdingbar erwiesen (E 108).

Staatliche Kreisbehörden

4.2 *Verflechtung und Koordination im Mehrebenensystem*

Kennzeichnend für die Koordination des Integrationsmanagements im Mehrebenensystem sind eine zunehmende Verwaltungsverflechtung und Koordinationserfordernisse zwischen staatlicher und kommunaler Ebene, die vor allem seit der Zentralisierung des Integrationsprogramms, bei zugleich weiterbestehenden kommunalen Teilzuständigkeiten, zu beobachten sind. Dabei sind die Verflechtungen vor allem in den ersten zwei Jahren nach der Ankunft von Geflüchteten besonders eng, werden die vielfältigen Integrationsangebote doch unter Mitwirkung der verschiedenen Ebenen finanziert und koordiniert (Osanami Törnngren/Emilsson 2020; siehe auch Scholten 2019). Vor allem auf dem Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“ hat dies die Akteure vor erhebliche Probleme gestellt (Myrberg 2019: 152).

Zunehmende Verwaltungsverflechtung

Koordination zwischen Kommune und schwedischer Arbeitsagentur

Die schwedische Arbeitsagentur ist der wichtigste und häufigste staatliche Kooperationspartner der kommunalen Ebene (E 99; 101; 111; 114). In den letzten Jahren sind die Kommunen vermehrt dazu übergegangen, Vereinbarungen mit der schwedischen Arbeitsagentur abzuschließen und auf diese Weise die vertikale Zusammenarbeit stärker zu formalisieren (DUA 2022). Es geht jedoch nicht nur um das Zusammenwirken bei der Umsetzung des staatlichen Integrationsprogramms. Auch ergänzende Maßnahmen wie „Extra Jobs“, ein von der Arbeitsagentur initiiertes Arbeitsmarktprogramm

Arbeitsagentur als wichtigster Partner

zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Geflüchteten mittels subventionierter Arbeitsplätze erfordert eine wirksame Abstimmung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene.

Abkommen
und Kontrakt-
basierung

Die verstärkte „kontraktbasierte“ Kooperation zwischen Kommunen und schwedischer Arbeitsagentur wurde auch infolge der Schließung zahlreicher Agenturzweigstellen erforderlich, die mit erheblichen Nachteilen für die lokale Arbeitsmarktintegration einherging. In der Folge wurde auf Seiten der Kommunen der Ruf nach einem stärker formalisierten Dialog und einer fest institutionalisierten Koordinationsbeziehung mit der schwedischen Arbeitsagentur immer lauter (Jedrzejewska/Sphear 2020), der seine Antwort in verschiedenen Kooperationsvereinbarungen finden sollte⁸³. Um eine Vereinbarung zu schließen, ermitteln die beiden Parteien gemeinsam die territorialen Bedürfnisse, wobei die wirtschaftliche Lage vor Ort (etwa anhand von Arbeitslosenquoten) berücksichtigt und die für eine intensivierete Zusammenarbeit nötigen Ressourcen in den Blick genommen werden (E 112). Von Seiten der Zentralregierung werden für diese Form der kontraktbasierten Zusammenarbeit auch finanzielle Anreize gesetzt. Die Effekte dieses Instruments werden unterschiedlich beurteilt. Während einige Interviewpartner die lokalen Vereinbarungen als vorteilhaft für die staatlich-lokale Zusammenarbeit ansehen, halten andere sie für unwirksam (E 111; 112).

83 Dieses Modell war insbesondere von der Delegation für die Beschäftigung junger Menschen und neu angekommener Migrantinnen (*Delegationen för unga och nyanlända till arbete – DUA*) angeregt und dann in der Praxis aufgegriffen worden. DUA wurde 2014 auf Initiative der Regierung in Stockholm und auf Anweisung des Arbeitsministeriums gegründet. Die schwedische Regierung ernennt häufig Untersuchungsausschüsse, um komplexe Themen wie Jugendarbeitslosigkeit, die erhebliche Auswirkungen auf die Gesellschaft und Nationalökonomie haben, zu untersuchen und Handlungsempfehlungen zu geben. In ihrer Rechtsnatur ist die Delegation mit einer Regierungsbehörde vergleichbar. 2017 wurde DUAs Mandat dann erweitert, um neben Jugendlichen auch Geflüchtete besser ins Berufsleben einzugliedern; siehe <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/02/sou-201812/>.

Praxisbeispiel 22: „Local Job Tracks“

Das Instrument „Local Job Tracks“ verfolgt das Ziel, bereits bestehende Integrationsangebote und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen so aufeinander abzustimmen, dass Geflüchtete dank dieser Maßnahmen zielgerichtet und schnell in Arbeit vermittelt werden können. Das von DUA entwickelte Programm bietet den Teilnehmenden somit die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die sie zur Vorbereitung auf bestimmte Berufe benötigen. Im Durchschnitt dauert es nur 40 Wochen, bis die Personen dem angestrebten Beruf nachgehen können und die meisten verbleiben nach Absolvierung ihres Berufstrainings mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag im Unternehmen.

Damit wird eine Beschäftigungsfähigkeit deutlich schneller als im standardmäßigen Integrationsprogramm erzielt. Zudem berücksichtigt das Programm die Nachfrage auf dem hiesigen Arbeitsmarkt und versucht nach der Devise „erst vermitteln, dann ausbilden“ den in vielen Branchen vorherrschenden Fachkräftemangel abzumildern. Neben den Mitarbeitenden der schwedischen Arbeitsagentur und Kommune werden auch die Arbeitgeber am Auswahlprozess für Teilnehmende beteiligt. Vorteilhaft ist auch, dass die Flüchtlinge ein klares (Berufs-)Ziel vor Augen haben, wenn sie an dieser Maßnahme teilnehmen. Dies ist insofern wichtig, als dass die Teilnehmenden des Integrationsprogramms oft nicht wissen, auf welches Ziel sie in den zwei Jahren hinarbeiten. Viele berichten, dass die Maßnahmen nur lose miteinander verbunden seien und bei ihnen in Ermangelung einer klaren Zielvision nach einiger Zeit häufig die Motivation nachlasse.

Um sicherzustellen, dass alle Beteiligten, sprich Arbeitgeber, Geflüchtete, Bildungsträger und Arbeitsverwaltung an einem Strang ziehen und die Aktivitäten am Ende wirklich eine kohärente Maßnahmenkette bilden, wird das Programm von Koordinatoren begleitet. Institutionell ist diese Stelle entweder in der schwedischen Arbeitsagentur oder in der Kommunalverwaltung angesiedelt, wobei hier entscheidend ist, welche der beiden Organisationen für die Mehrzahl der Aktivitäten verantwortlich ist (E 112).

Koordination zwischen Kommune und schwedischer Migrationsagentur

Die Beziehung zwischen der staatlichen Migrationsagentur und Kommunen bezieht sich vor allem auf die Informationsübermittlung bei der landesweiten Flüchtlingsverteilung (E 96; 102). Sie stellt sich in den untersuchten Städten deutlich problematischer dar als das Zusammenspiel mit der Arbeitsagentur, da der Informationstransfer schleppend verläuft und Informationen oftmals mit erheblichem Verzug übermittelt werden. Zwar hat die Intensität der Zusammenarbeit in den letzten Jahren aufgrund rückläufiger Asylantragszahlen abgenommen; dennoch bleibt das Grundproblem bestehen. So werden den Kommunen oftmals keine ausreichenden und rechtzeitigen Informationen über die bevorstehende Ankunft von geflüchteten Personen übermittelt (E 96; 107; Myrberg 2019: 164), obgleich vorgeschrieben ist, dass die staatliche Behörde 60 Tage vor der Ankunft der Flüchtlinge die Kommunen entsprechend zu informieren hat. Diese Frist wurde jedoch, vor allem während der Coronapandemie, häufig nicht eingehalten. In manchen Fällen erhielten die Kommunen diese Information erst zwei Tage vor Eintreffen der Personen (E 106). Dieser Informationsmangel erschwert es der verantwortlichen Stelle innerhalb der Kommunalverwaltung auf dem ohnehin schon angespannten schwedischen Wohnungsmarkt eine passende Woh-

Koordinations-
probleme mit
der Migrations-
agentur

nung für die Neuankömmlinge bereitzustellen (E 102; Jedrzejewska/Sphear 2020: 15f.).

Koordination zwischen Kommune und staatlicher Kreisbehörde

Rolle der
staatlichen
Kreisbehörden

Die Funktion der 21 staatlichen Kreisbehörden (*länsstyrelse*), deren Gebietszuschnitte mit denen der Regionen übereinstimmen und die ihren Verwaltungssitz in den jeweiligen Hauptstädten der Kreise haben, ist es, die regionale Zusammenarbeit zwischen Kommunen, staatlichen Stellen, Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen relevanten Akteuren zu fördern⁸⁴. Die Häufigkeit und Intensität der Zusammenarbeit von Kommunen mit der staatlichen Kreisbehörde variiert und hat in der Vergangenheit vor allem bei der Einführung neuer Gesetze (z.B. Aufnahmegesetz), organisatorischen Umstrukturierungen (z.B. schwedische Arbeitsagentur) oder aber aufgrund externer Schocks (z.B. Coronapandemie) zugenommen (E 96; 98). Allerdings werden sie – etwa im Unterschied zu den französischen Präfekturen (siehe weiter unten) – nicht operativ tätig, sondern sie fungieren als regionale Plattformen des Informationsaustauschs innerhalb der kommunalen Familie, mit staatlichen Stellen und weiteren integrationsbeteiligten Akteuren. Sie fördern den kommunenübergreifenden Erfahrungsaustausch, ermitteln lokale Bedarfe im Integrationsbereich und stellen ggf. Instrumente zur Maßnahmenbündelung bereit (E 96; 107; 108). Um sich einen besseren Überblick über die kommunalen Bedürfnisse zu verschaffen, versendet die staatliche Kreisbehörde beispielsweise jährlich eine Umfrage an ihre Kommunen. Probleme kommen auch in den Sitzungen der regelmäßig tagenden Steuerungsgruppe zur Sprache, die die Behörde organisiert und zu der sie Integrationsakteure aus allen Verwaltungsebenen einlädt (Kommunen, Gesundheitssektor, Arbeitsagentur, Migrationsagentur, Zivilgesellschaft; E 96; 107). In den Bereichen, die im Rahmen des Integrationsprogramms in kommunale Zuständigkeit fallen, wie Unterbringung und Orientierungskurse, organisiert die staatliche Kreisbehörde zudem regelmäßige Austauschformate (E 107). Überdies werden Workshops und Vorträge für kommunale Akteure zu speziellen integrationsrelevanten Themen (z.B. Elternschaft, Kindererziehung etc.) angeboten (E 107).

84 Förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare [Verordnung (2016:1363) über die Aufgaben der staatlichen Kreisbehörden in Bezug auf den Einsatz von Asylbewerbern und bestimmten neu angekommenen Zuwanderern]; siehe Förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare Svensk författningssamling 2016:2016:1363 – Riksdagen.

Da die staatlichen Kreisbehörden einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer koordinierenden Funktion genießen (E 108), unterscheiden sie sich im Hinblick auf ihre konkreten Aktivitäten und Schwerpunktsetzungen. Während die meisten Kreisbehörden ihre Aktivitäten in Form von kurz- oder mittelfristigen Projekten durchführen, haben sich andere für längerfristige Formen der Zusammenarbeit mit den Kommunen entschieden, so etwa im Fall der untersuchten Region Skåne und der Partnerschaft Skåne (siehe Praxisbeispiel weiter unten). Dort wurde das staatliche Integrationsprogramm um eine zusätzliche Komponente erweitert, genauer gesagt wurden die Orientierungskurse um das Modul Gesundheitskommunikation (*Samhälls- och hälsokommunikation – SHK*) ergänzt. Darin adressieren Dozenten mit eigener Migrationsbiografie wichtige Themen rund um das physische und psychische Wohlbefinden. Die meisten Kommunen wären mit ihren eigenen personellen und finanziellen Ressourcen nicht in der Lage, ein solches über die staatlichen Mindestanforderungen hinausgehendes Angebot zu unterhalten. Hier ist die organisationale und finanzielle Unterstützung seitens der staatlichen Kreisbehörde entscheidend.

Praxisbeispiel 23: Partnerschaft Skåne (Partnerskap Skåne)

Die 2008 gegründete Plattform dient der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit und schließt rund 200 Akteure sowohl auf operativer als auch auf strategischer Ebene ein. Die darin stattfindenden Aktivitäten werden aus nationalen, regionalen und lokalen Mitteln sowie aus verschiedenen EU-Fonds kofinanziert. Institutionell angesiedelt ist die Plattform bei der staatlichen Kreisbehörde von Skåne, die ihren Sitz in Malmö hat. Die operative Arbeit von Partnerschaft Skåne organisiert sich in drei Bereichen:

- Ein **wissenschaftliches Konsortium** (MILSA), das Studien zur Wirksamkeit bestimmter Integrationsmaßnahmen durchführt. Auf diese Weise werden politische Entscheidungen zur (Nicht-)Einführung von Maßnahmen wissenschaftlich fundiert;
- **Gesundheitskommunikation** (SHK) im Rahmen der Orientierungskurse als ergänzende Maßnahme und auf Empfehlung des wissenschaftlichen Konsortiums (siehe weiter oben);
- Methode zur strukturierten **Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen** (NAD) im Rahmen des staatlichen Integrationsprogramms.

5. Migrationsberatung

Es gibt eine große Bandbreite an Beratungsangeboten für Flüchtlinge in Schweden, wobei der jeweilige Aufenthaltsstatus zumeist entscheidend für die Beratungsform ist. Im Rahmen ihrer Teilnahme am Integrationsprogramm erhalten Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, Beratungsleistungen durch die schwedische Arbeitsagentur. Da dies jedoch in vielen Kommunen als unzureichend angesehen wird, insbesondere weil

der Fokus fast ausschließlich auf der beruflichen Eingliederung liegt (E 106), werden vielerorts flankierende kommunale Beratungsleistungen, etwa in kommunalen Integrationszentren oder in Form von Fallmanagement angeboten. Letzteres war bis 2015 in Schweden flächendeckend staatlich organisiert und wurde durch private Integrationslotsen durchgeführt (siehe folgender Abschnitt).

Staatlich organisiertes Fallmanagement-System durch private Dienstleister

Privatisierung
der Beratung

Als Teil des staatlich finanzierten Integrationsprogramms gab es in Schweden bis 2015 ein flächendeckendes Fallmanagement-System. Inspiriert von New Public Management-Ansätzen, war es den als Kunden angesehenen Teilnehmenden freigestellt, aus verschiedenen Anbietern ihre persönlichen Integrationslotsen (*etableringslotsar*) zu wählen (Qvist 2016), was sie nicht nur zu eigenmächtigen Entscheidungen befähigen, sondern auch die allgemeine Akzeptanz von Integrationsmaßnahmen steigern sollte⁸⁵. Es sei an dieser Stelle hervorgehoben, dass unter den untersuchten Ländern Schweden das einzige war, das seine Beratungsdienste für eine bestimmte Zeit in Hände von Privatunternehmen übergeben hatte, was selbst in Schweden ein absolutes Novum war. So wurde mit Inkrafttreten des „Gesetzes über die Wahlfreiheit“ (*Lagen om valfrihetssystem – LOV*)⁸⁶ im Jahr 2009 zum ersten Mal eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme privaten Dienstleistern und die Anbieterwahl den Adressaten überlassen (Larsson 2015). Die verschiedenen Anbieter wurden auf der Internetseite der Arbeitsagentur aufgelistet.

Abschaffung
des privaten
Systems

Nur wenige Jahre nach seiner Einführung im Jahr 2010 wurde das System der outgesourcten Integrationslotsen 2015 wieder abgeschafft. Zum einen war das private Angebot durch die zuständigen staatlichen Stellen nur unzureichend überprüft worden, was zu einigen Skandalen geführt hatte (E 106; 114). So hatte die schwedische Arbeitsagentur das Monitoring der Privaten stark vernachlässigt, was zu gravierenden Mängeln führte (Brännström et al. 2018: 27). Rückblickend war das Beratungssystem der radikalste Ökonomisierungsschritt, auch wenn die schwedische Agentur für Arbeit durchaus Dienstleistungen im Rahmen der Berufsausbildung an externe Träger vergibt (IE 114). Unter den Befragten herrscht Einigkeit

85 Prop. 2009/10:60; Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd [Arbeitsmarktetablering neu angekommener Zuwanderer – Eigenverantwortung mit professioneller Unterstützung]; siehe Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd – Regeringen.se.

86 Lag (2008:962) om valfrihetssystem [Gesetz (2008:962) über die Wahlfreiheit]; siehe Lag (2008:962) om valfrihetssystem Svensk författningssamling 2008:2008:962 t.o.m. SFS 2022:992 – Riksdagen.

darüber, dass die Auslagerung eines traditionellen Bereichs der Sozialarbeit an private Akteure retrospektiv als Misserfolg zu werten ist, der den Wohlfahrtsstaat unterminiert hat (E 106; 113; 114). Nach der Abschaffung gab es keine neue staatliche Initiative, die die Maßnahme ersetzt hätte. Auch wenn die Mitarbeitenden der Arbeitsagentur inzwischen stärker in die Beratung eingebunden werden, konnte die entstandene Angebotslücke nur bedingt wieder geschlossen werden (E 113).

Beratung durch die schwedische Arbeitsagentur

Bis zur Integrationsreform von 2010 und der Einführung privater Akteure für die Beratung lag die Zuständigkeit für migrationsrelevante Beratungsdienste in aller Regel bei den kommunalen Sozialdezernaten, wo Sozialarbeiter mit der Durchführung betraut waren. Sie war somit stark von einer fürsorglichen Grundhaltung angeleitet (Larsson 2015). Dies hat sich jedoch mit der Übertragung des Integrationsprogramms auf die schwedische Arbeitsagentur gravierend gewandelt, da nunmehr deutlich stärker die Erwerbsaktivierung und Arbeitsmarktintegration im Zentrum stehen, während soziale Gesichtspunkte in den Hintergrund getreten sind. Nach Abschluss des Asylverfahrens und Zuordnung zu einer Kommune gehören die staatlichen Agenturmitarbeiter zu den zentralen Bezugspersonen für Geflüchtete (E 113; 117). Ihnen obliegen wichtige Beratungsaufgaben im Zusammenhang mit dem Integrationsprogramm. So werden bei der Registrierung der Teilnehmenden in persönlichen Gesprächen deren Vorkenntnisse und Bedürfnisse ermittelt, um auf dieser Grundlage einen maßgeschneiderten Aktivitätsplan zu erstellen.

Erwerbsaktivierung im Vordergrund

Allerdings ist die staatliche Flüchtlingsberatung durch verschiedene Problemlagen gekennzeichnet. Zum einen interpretieren die Mitarbeitenden ihr Mandat sehr unterschiedlich, wenn es darum geht zu entscheiden, inwieweit die soziale Dimension von Integration in die Beratung einbezogen werden soll. Während manche ihren Auftrag eng im Sinne der Arbeitsmarktintegration auslegen, interpretieren andere ihr Mandat deutlich offener. Waren die Mitarbeitenden der Agentur bis zur Zentralisierung des Integrationsprogramms im Jahre 2010 nur für Aktivitäten verantwortlich, die direkt auf die Arbeitsmarktaktivierung ausgerichtet waren, mussten diese von da an auch andere, von den Kommunen organisierte Programmkomponenten, wie Sprach- und Orientierungskurse, berücksichtigen. Dies brachte einen erhöhten Verwaltungsaufwand mit sich und überforderte viele Mitarbeitende in den Zweigstellen der Agentur (E 114). Auch sehen viele einen Widerspruch zwischen politischen Forderungen nach zügiger Erwerbsaktivierung einerseits und den realen Bedürfnissen der Teilnehmenden andererseits.

Unterschiedliche Auslegung des Beratungsmandats

rerseits, die sich zunächst auf basale Probleme des alltäglichen Lebens richteten (Eriksson/Johansson 2021: 5; Larsson 2015). So hat sich gezeigt, dass sich viele Geflüchtete erst auf die Suche nach einer Erwerbsarbeit konzentrieren können, wenn Angelegenheiten des alltäglichen Lebens hinreichend geklärt sind.

Fehlender
persönlicher
Kontakt

Zum anderen gibt es Probleme im Hinblick auf den persönlichen Kontakt zwischen Mitarbeitenden und Geflüchteten, der durch die Schließung zahlreicher Außenstellen der Arbeitsagentur deutlich abgenommen hat. So können sich die Ratsuchenden häufig nur noch telefonisch oder virtuell mit ihrer Ansprechperson austauschen (E 109). Darüber hinaus ist die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden durch den Stellenabbau und eine höhere Betreuungsquote gestiegen (E 111; 114).

Beratung durch die Kommune

Tatsächliche
Betreuungs-
intensität

Die Kommunen ergänzen häufig die aus ihrer Sicht unzureichenden staatlichen Maßnahmen durch eigene Beratungsangebote (Interview E 113; 117). Die Betreuungs- und Beratungsnotwendigkeiten werden von kommunaler Seite als deutlich höher wahrgenommen als auf Seiten der Staatsverwaltung, so dass es eine erhebliche Unzufriedenheit mit dem staatlichen Ansatz gibt.

Integrations-
zentren

Das kommunale Beratungsangebot wird lokal unterschiedlich organisiert. Zum einen gibt es, wie etwa in Malmö, Integrationszentren, die in der Regel im Sozialdezernat angesiedelt sind und als zentrale Anlaufstelle dienen. Ratsuchende können das Zentrum während der Sprechzeiten aufsuchen und erhalten bei einfachen Sachverhalten schon am Empfang Unterstützung. Bei komplexeren Anfragen werden Sozialarbeiter mit der Angelegenheit betraut und es können individuelle Termine für ausführliche Beratungsgespräche vereinbart werden (E 100). Von dem Beratungsangebot erfahren die meisten Personen über das Internet, oder aber sie werden bei Abschluss ihres Mietvertrags von Mitarbeitenden der städtischen Wohnungsgesellschaft darauf hingewiesen (E 100). Die Integrationszentren erfüllen zudem eine wichtige Bündelungsfunktion (siehe weiter oben), da integrationsrelevante Aspekte verschiedener kommunaler Aufgabenbereiche adressiert werden (E 99).

Kommunales
Fallmana-
gement

Einige Kommunen praktizieren noch umfassendere Beratungsansätze. So hat die südschwedische Stadt Kalmar ein umfassendes Fallmanagement eingeführt, das unmittelbar nach der Ankunft der Flüchtlinge in der Kommune einsetzt. Dort sorgen kommunale Fallmanager für einen effizienten Ablauf bei der Ankunft, Unterbringung, Schulanmeldung etc. sowie für einen reibungslosen Übergang zwischen wichtigen Integrationsstapen,

wobei sie auf umfassendes Organisationswissen und eine gute Vernetzung innerhalb der Kommunalverwaltung zurückgreifen können. Allerdings ist die Personalausstattung im Fallmanagement höchst volatil und stets an die jeweils aktuelle Zahl der Geflüchteten angepasst, was längerfristige Planungen erschwert. Während es beispielsweise in Kalmar zeitweise bis zu 35 Fallmanager gab, schrumpfte deren Anzahl innerhalb weniger Jahre auf zwei Angestellte (E 106)⁸⁷.

Kalmar finanziert sein Fallmanagement-System u.a. über die staatliche Pauschalzahlung, die die Stadt für die Umsetzung des Integrationsprogramms während der ersten zwei Jahre nach Ankunft der Geflüchteten erhält und die sich aus der Anzahl der ihr zugewiesenen Personen errechnet. Der Aufbau eines umfassenden Fallmanagements in der Stadt ist dabei in erster Linie auf den politischen Willen der Kommune zurückzuführen, die ihren Spielraum bei der Verwendung der staatlichen Zuweisungen hier entsprechend ausgenutzt hat. Allerdings lässt sich ein derart kostenintensives Programm nicht in jeder Kommune durchführen, so dass es eher die Ausnahme als die Regel darstellt.

Finanzierung

Zum Zeitpunkt der Untersuchung erreichten die meisten schutzsuchenden Personen Schweden über das UNHCR-Programm. Dies bedeutet, dass sie bei ihrer Ankunft bereits als Flüchtlinge anerkannt sind und nicht erst ein Asylverfahren durchlaufen. Der Arbeitseinsatz der Fallmanager beginnt damit häufig am nächstgelegenen Flughafen⁸⁸. Neben der Unterstützung in Angelegenheiten des alltäglichen Lebens, wie etwa die Eröffnung eines Bankkontos oder Hilfe bei bürokratischen Angelegenheiten, organisieren die Fallmanager regelmäßige Treffen in der Kommunalverwaltung. Dort werden den Geflüchteten standardmäßig Fragen zu ihrem Wohlbefinden und Gesundheitszustand, gesellschaftlicher Teilhabe sowie Wünschen und Zielen im Leben gestellt. Paare oder Ehepartner werden hierbei getrennt befragt, damit beide Parteien ihre Wünsche und Erwartungen ohne möglichen äußeren Druck kundtun können. Die Fallmanager begleiten die Geflüchteten bis zu drei Jahre und erfassen dabei die Fortschritte und Heraus-

Beratungsinhalte

87 In dieser Zeit des erhöhten Bedarfs beantragte die Kommune zusätzliche Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF).

88 Aber schon vor dem ersten Treffen zwischen Flüchtling und Fallmanager werden mehrere Maßnahmen eingeleitet. Die städtischen Bediensteten sorgen dafür, dass die Person oder Familie eine Unterkunft hat, und mieten zu diesem Zweck eine Wohnung zur Untervermietung an. Die Wohnung ist mit einer Grundausstattung an Möbeln, Lebensmitteln und wichtigen Gegenständen des täglichen Bedarfs versehen. Im Falle besonderer medizinischer Bedürfnisse stellen sie die Versorgung sicher. Wenn eine Familie mit Kindern erwartet wird, wird die Schulanmeldung frühzeitig in die Wege geleitet.

forderungen. Um die Dokumentation und Weitergabe von Informationen zu erleichtern, legt die Kommune den Geflüchteten eine Einverständniserklärung vor. Sofern die Personen ihr Einverständnis geben, ist die zuständige Stelle berechtigt, persönliche Informationen zwischen allen beteiligten Organisationen auszutauschen, was den behördenübergreifenden Informations- und Datenaustausch erleichtert.

Beratung durch nichtstaatliche Akteure

Beratungsstelle
RådRum

Auch zivilgesellschaftlichen Organisationen kommt eine wichtige Rolle in der Migrationsberatung zu. Ein Beispiel ist der in vielen schwedischen Städten – darunter auch Malmö und Lund – verbreitete *RådRum* („Ratrum“), bei dem es sich um eine Beratungsstelle handelt, die alle Ratsuchenden – ob Geflüchtete oder Einheimische – bei bürokratischen Angelegenheiten unterstützt. Dabei zielt der universalistische Ansatz „Bürger treffen Bürger“ auf die Stärkung der sozialen Kohäsion ab, wobei keine grundlegende Unterscheidung von einheimischer und zugewandter Bevölkerung vorgenommen wird (E 104; 108). Unter den Ehrenamtlichen sind oftmals (ehemalige) Lehrkräfte oder Studierende mit fundierten Kenntnissen über Verwaltungsverfahren und/oder mit eigener Migrationsbiografie. Die Beratung findet im Beispiel von Lund in den Räumlichkeiten der Stadtbibliothek zu festen Öffnungszeiten statt. Die Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung und *RådRum* ist in einer Vereinbarung und einem Vertrag mit einer Laufzeit von drei Jahren festgeschrieben (E 97). Mit ihrer Arbeit decken die Ehrenamtlichen einen Teil des Beratungsbedarfs ab, den Staat und Kommunen nicht leisten (können).

6. Bedingungsfaktoren für interkommunale Unterschiede im lokalen Integrationsmanagement

Unitarisierung
in der Flüchtlingspolitik

Durch die zentrale Koordination des Integrationsprogramms seit 2010 und die zentrale Verteilung von Geflüchteten seit 2016 ist es in der letzten Dekade zu einer gewissen Unitarisierung und Harmonisierung in der Flüchtlingspolitik gekommen. Vor der zentral gesteuerten Flüchtlingsverteilung ließen sich interkommunale Unterschiede im Integrationsmanagement vor allem anhand des stark variierenden Migrationsdrucks erklären. So waren größere Industriestädte wie Malmö schon früh mit dieser Thematik befasst und schafften Integrationsstrukturen. Der Migrationsdruck hat mit Inkrafttreten des Aufnahmegesetzes im Jahr 2016 an Erklärungskraft verloren, da nun auch Kommunen, die bis dato wenig Erfahrung mit fluchtbedingter

Migration hatten, darunter auch Lund, die notwendigen Strukturen zur Bewältigung dieser Aufgabe schaffen mussten (E 97; 113).

Unterschiede zwischen den Kommunen lassen sich nun vor allem durch die unterschiedliche Verwendung der staatlichen Zuweisungen erklären, die wiederum mit verschiedenen kommunalpolitischen Prioritätensetzungen und lokalen Präferenzen zusammenhängen. Während manche Kommunen diese Mittel nutzen, um gezielte und das staatliche Angebot flankierende Maßnahmen einzuführen (z.B. ganzheitliches Fallmanagement-System), nutzen andere die Mittel zum Ausbau bestehender Angebote (z.B. Schwedisch-Sprachkurse). Auch nach dem zweijährigen Integrationsprogramm zeigen sich Unterschiede darin, wie die Kommunen den Integrationsprozess fortsetzen und ob sie einen zielgruppenspezifischen oder einen Mainstreaming-Ansatz verfolgen (Emilsson/Öberg 2021: 2). Ferner spielen die Präsenz der schwedischen Arbeitsagentur vor Ort sowie die lokale Ressourcensituation als Erklärungsfaktoren eine Rolle.

Kommunalpolitische Prioritätensetzungen bei Mittelverwendung

Rolle der Arbeitsagentur

Die schwindende lokale Präsenz der schwedischen Arbeitsagentur hat die Kommunen erheblich unter Druck gesetzt. Einige haben die Arbeitsmarktreformen zum Anlass genommen, eigene Beschäftigungsstrukturen oder -programme einzurichten, um einer möglichen Sozialhilfe-Abhängigkeit nach dem zweijährigen Integrationsprogramm entgegenzuwirken. Ist dieses Problem dort aufgrund erhöhter Arbeitslosenzahlen und Sozialausgaben bereits ausgeprägt, erhöht sich das Engagement auf kommunaler Seite (E 111). So haben einige Städte – darunter Malmö – eine eigene Arbeitsmarkt-Abteilung eingerichtet, obwohl dieser Bereich traditionell in die Zuständigkeit des Staates fällt. Aber auch wenn Kommunen nicht über eine eigene Abteilung verfügen, haben viele zumindest Beschäftigungsinitiativen ins Leben gerufen, die sich explizit an Migranten richten. Darüber hinaus werden existierende Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsmöglichkeit besser miteinander verknüpft und Synergien geschaffen. So arbeitet die Integrationsbeauftragte in Lund intensiver an der Verknüpfung zivilgesellschaftlicher Maßnahmen mit denen der Arbeitsverwaltung (E 104).

Schließung von Zweigstellen

Häufig werden Kommunen zudem aktiv, um die aus ihrer Sicht vernachlässigte soziale Dimension von Integration zu stärken (E 106). Innerhalb der Arbeitsagentur werden Fragen der sozialen Integration neben den Aspekten der Erwerbsaktivierung nämlich sehr unterschiedlich akzentuiert. Um mit dem wahrgenommenen Widerspruch zwischen politischen Anforderungen, d.h. der Priorisierung der Beschäftigungsfähigkeit, und den sozialen und alltäglichen Bedürfnissen der Teilnehmenden umzugehen,

Berücksichtigung sozialer Aspekte

werden unterschiedliche Strategien angewendet (Eriksson/Johansson 2021: 13; Larsson 2015). So nehmen manche Sachbearbeiter auch zusätzlich Aufgaben wahr, die nicht in ihren formalen Aufgabenbereich fallen, was insbesondere Aspekte von Sozialarbeit betrifft. Andere hingegen haben ein deutlich engeres Aufgabenverständnis und betreiben eine reine arbeitsbezogene Begleitung (E 109). Ist Letzteres der Fall, sind die Kommunen stärker in der Pflicht, mögliche Lücken zu füllen. Insgesamt ergibt sich aus diesen unterschiedlichen Akzentuierungen eine nach wie vor erhebliche Vollzugs- und Leistungsvarianz.

Rolle der Kommunalpolitik

Umgang mit
Rechtsun-
sicherheiten

Die Integrationsorganisation in schwedischen Kommunen hängt in hohem Maße vom kommunalpolitischen Willen, lokalen Präferenzen und dem dominierenden Integrationsverständnis in der Kommune ab (E 102; 106; 111). Dies äußert sich auch darin, wie Kommunalakteure mit Ermessensspielräumen umgehen, die sich aus der nationalen Gesetzgebung ergeben.

Langfristige
vs. kurzfristige
Vision

Während einige ihre Aktivitäten in der Annahme organisieren, dass die Neuankömmlinge sich dauerhaft bei ihnen niederlassen werden, gehen andere davon aus, dass die Menschen nicht in der Kommune bleiben werden und ihre Aufgabe somit nach zwei Jahren abgeschlossen ist. Vor allem Kommunen in dünn besiedelten nördlichen Gebieten nehmen häufig eine langfristige Sicht ein und sehen in den Zugezogenen die Chance, in Zeiten des demografischen Wandels die wirtschaftliche Entwicklung und den Erhalt des Wohlfahrtsstaates voranzutreiben (E 113; siehe auch Jedrzejewska/Sphear 2020: 7).

Dauer des Miet-
verhältnisses

Unterschiede bei der Integrationsorganisation können auch auf Unklarheiten bei der Umsetzung der nationalen Gesetzgebung auf lokaler Ebene und das Fehlen klarer Richtlinien zurückgeführt werden (E 98; 107; Jedrzejewska/Sphear 2020). Bei der Umsetzung des Aufnahmegesetzes zeigen sich beispielweise erhebliche interkommunale Unterschiede hinsichtlich der Dauer der Mietverträge. Einige Kommunen stellen Verträge für zwei Jahre aus, was genau der Dauer des Integrationsprogramms entspricht, während andere Kommunen längerfristige oder sogar unbefristete Mietverhältnisse anbieten. Die erste Variante beruht auf einem Mainstreaming-Ansatz, also der Ansicht, dass Zugewanderte nach zwei Jahren den schwedischen Bürgern gleichgestellt sind und keine besondere Unterstützung benötigen (E 113). Vor allem in Städten, in denen gleich mehrere vulnerable Gruppen um den knappen Wohnraum konkurrieren, ist dieser Ansatz vorherrschend (Emilsson/Öberg 2021: 17). Auf Mietverträge mit einer Laufzeit von bis zu

vier Jahren⁸⁹ oder sogar unbefristet wird hingegen zurückgegriffen, wenn die Kommune ein starkes Interesse daran hat, dass sich die Migranten dauerhaft niederlassen und einen Beitrag zum Wohlfahrtsstaat leisten. Zudem wird eine längere Laufzeit als Integrationschance gesehen, da die Geflüchteten mehr Planungssicherheit haben und ihnen so die Möglichkeit gegeben wird, sich stärker auf den Spracherwerb und ihre Berufsausbildung zu konzentrieren (E 96; 107; 113).

Strukturelle Faktoren und lokale Ressourcensituation

Strukturelle Faktoren, wie die Haushaltslage, die Größe und der Standort einer Kommune erklären ebenfalls Unterschiede in den Organisationsstrukturen (Emilsson/Öberg 2021: 2; E 96; 111). Insbesondere Kommunen mit kleinen Wohnungsunternehmen hatten vielfach Schwierigkeiten, die ihnen zugewiesenen Flüchtlinge unterzubringen. Infolgedessen mussten sie Übergangslösungen finden, z.B. Pavillons bauen, neue Wohnungen kaufen oder Wohnraum von Privatpersonen anmieten (Lidén/Nyhlén 2022: 158). Außerdem sind größere Städte, die über Ressourcen und Kompetenzen verfügen, weniger auf interkommunale Aktivitäten und die „Muskeln“ anderer Kommunen angewiesen (E 96). Dasselbe gilt für die staatlichen Kreisbehörden, die in dichten besiedelten Kreisen finanziell und personell besser ausgestattet und somit handlungsfähiger sind (E 108).

Finanzen,
Größe, geogra-
phische Lage

7. Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde gezeigt, dass die schwedischen Kommunen auch nach der Zentralisierung des Integrationsprogramms weiterhin eine wichtige und zunehmend bedeutsame Rolle bei der Integration von Zugewanderten spielen. Zum einen verantworten sie mit der Durchführung von Sprach- und Orientierungskursen wesentliche Programmbestandteile. Zum anderen haben die schwedischen Kommunen eine wichtige Funktion bei der Unterbringung von anerkannten Geflüchteten sowie deren beruflicher Eingliederung. Für die Integrationsaufgaben, die innerhalb der ersten zwei Jahre nach der Ankunft eines Geflüchteten anfallen, einschließlich der Bereitstellung einer Wohnung, erhalten die Kommunen staatliche Zuweisungen. Nach Ablauf dieses Zeitraums müssen sie denjenigen, die sich noch in keinem

Rolle der
Kommunen

⁸⁹ Die vierjährige Dauer ergibt sich aus der schwedischen Gesetzgebung, die besagt, dass die Unterzeichnenden eines Vertrags „aus zweiter Hand“ nach vier Jahren einen Vertrag „aus erster Hand“ einfordern können (Righard/Öberg 2019: 16).

bezahlten Arbeitsverhältnis befinden und für die kein anderes Programm der schwedischen Arbeitsagentur in Frage kommt, eine Grundsicherung gewährleisten. Auch wenn Arbeitsmarktpolitik traditionell in staatlicher Zuständigkeit liegt, engagieren sich die Kommunen vor diesem Hintergrund zunehmend in der Arbeitsmarktintegration, um einer möglichen Abhängigkeit von kommunalen Transferleistungen entgegenzuwirken.

Organisations-
formen

Wie die Integration in einer Kommune in organisationale Strukturen und Prozesse umgesetzt wird, also ob beispielsweise Integrationskonzepte, Bündelungsoptionen oder ein kommunales Fallmanagement zur Anwendung kommen, hängt maßgeblich davon ab, wie die Zielgruppe von Seiten der Kommunalpolitik und -verwaltung wahrgenommen wird. Trotz einer starken Tendenz zum Mainstreaming der Integrationspolitik in den letzten Jahren erkennen die meisten Akteure aus Politik und Verwaltung immer noch an, dass Geflüchtete insbesondere in der Zeit nach ihrer Ankunft besondere Unterstützung benötigen. Auch wenn die Integrationsarbeit fast alle Fachbereiche durchdringt, wird diese in der Regel von einem kommunalen Amt federführend geleitet. Darüber hinaus wurden in einigen Kommunen spezialisierte Verwaltungseinheiten geschaffen, so zum Beispiel Integrationszentren als zentrale Anlaufstelle für Migranten oder Einheiten, die sich auf die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Aufnahmegesetz konzentrieren und den Aufgabenkomplex Wohnraum für Geflüchtete bearbeiten.

Adressatenbezo-
gene Beratung

Außerdem wurden verschiedene Ansätze für eine adressatenbezogene Beratung betrachtet. Viele schwedische Kommunen verfügen zwar über Angebote, die über die staatlichen Leistungen hinausgehen; diese unterscheiden sich jedoch erheblich in ihrem Umfang. Hintergrund ist die unterschiedliche Auffassung der Mitarbeitenden in der schwedischen Arbeitsagentur ihres staatlichen Beratungsmandats, insbesondere im Hinblick auf die Frage, inwieweit soziale Aspekte in die Beratung einbezogen werden oder nicht. Ist Letzteres der Fall, dann landen viele offene Fragen in verschiedensten kommunalen Stellen. Durch die Schließung mehrerer Außenstellen der schwedischen Arbeitsagentur hat zudem der persönliche Kontakt mit den Klienten seit einigen Jahren stark abgenommen. Um diese Lücke zu schließen, haben einige Kommunen Integrationszentren als zentrale Anlaufstelle für Migranten eingerichtet, während andere Kommunen umfassende Fallmanagementansätze praktizieren, welches jedoch aufgrund schwankender Flüchtlingszahlen eine gewissen institutionelle Fragilität und ressourcenmäßige Volatilität aufweist.

Herausforde-
rungen

Darüber hinaus wurden in diesem Kapitel Herausforderungen für das lokale Integrationsmanagement in Schweden identifiziert. Zu den vordringlichsten gehört die kommunale Verpflichtung, Wohnraum für anerkannte Geflüchtete auf dem angespannten Wohnungsmarkt ausfindig zu machen

und für mindestens zwei Jahre bereitzustellen. Häufig werden die Kommunen mit geringem zeitlichem Vorlauf von der schwedischen Migrationsagentur über die Ankunft von Geflüchteten informiert, was die Organisation einer Wohnung zusätzlich erschwert. Vereinzelt haben sich Kommunen sogar geweigert, die ihnen zugewiesenen Geflüchteten unterzubringen, mit der Begründung, sie verfügten nicht über genügend Wohnraum. Ein weiteres Problem, mit dem sich schwedische Kommunen konfrontiert sehen, ist die vergleichsweise starke Abhängigkeit Geflüchteter von Sozialleistungen. Viele Teilnehmende des Integrationsprogramms haben nach dem zweijährigen Programm noch keinen Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatz und sind daher noch nicht imstande, finanziell für sich selbst zu sorgen. Die zunehmend aktivere Haltung der Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass Kommunen eine weitere Belastung ihrer Kommunalhaushalte durch steigende Sozialausgaben verhindern möchten. Schließlich stellen die sich häufig ändernden politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen die kommunalen Akteure vor große Herausforderungen. Zudem wird die Verstetigung von neu geschaffenen Verwaltungsstrukturen durch schwankende Flüchtlingszahlen in Kombination mit sich ändernden politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen erschwert.

Trotz dieser Probleme und Herausforderungen konnten einige *Good Practices* im lokalen Integrationsmanagement identifiziert werden. So hat die untersuchte Stadt Lund die Bündelungseinheit LundaVälkomsten im Bildungsbereich ins Leben gerufen, die zum einen der für Schweden typischen Sektoralisierung entgegenwirkt und die zum anderen für ausländische Bewohner aller Altersklassen als zentrale Anlaufstelle fungiert. Ein gutes Beispiel für eine Bündelung von Aufgaben auf kommunaler Ebene stellt auch das Integrationszentrum in Malmö dar, das sich rechtskreisübergreifend und niedrigschwellig um die Bedarfe seiner ausländischen Bewohner kümmert. Bemerkenswert ist auch, auf welcher kreativen Weise einige Kommunen Lücken im 40-Stunden-Aktivitätsplan des Integrationsprogramms durch die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu füllen wissen. Auf diese Weise wird überdies die soziale Dimension von Integration gestärkt, die in der nationalen Integrationspolitik und im staatlich konzipierten Integrationsprogramm deutlich hinter der strukturellen Dimension zurückbleibt. Zudem haben einige Kommunen neue Formen der Ko-Produktion und Ko-Finanzierung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen erprobt und auf diesem Wege ihr Integrationsangebot erweitern können, wie am Beispiel der „ideenbasierten öffentlichen Partnerschaften“ deutlich geworden ist.

Good Practices

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 assimilatorische Konnotation.

Abrücken von „colour-blindness“ des republikanischen Integrationsmodells

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

Dezentralisierungsreformen

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 Verwaltungshierarchie 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.

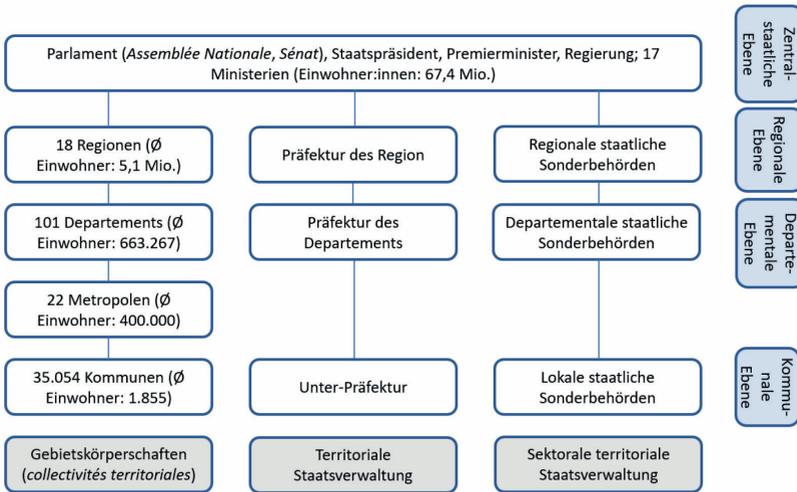
Vielstufiges
Verwaltungsmodell

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) eingepreßt. 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 dezentrierte 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 metropolitenen 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 machtvoll 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 oder 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.

Sozialräumlicher
Ansatz

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.

Komplexe
Governance-
Struktur

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.

Integrations-
reform

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

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).

Kritikpunkte

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

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 (OFPPA), 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 Verbände (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.

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

Interministerielle Delegation (DIAIR)

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 de 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_lc/LEGIARTI000037398548.

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/lofi-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 abzuschieben, 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

Zivilgesellschaftliches 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.

Organisationsstrukturen

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 (Präfekturen) 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).

Mittelbare 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). Wenngleich 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“ tituliert 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 Gebiets“¹⁰⁵ 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'Internationale*), 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

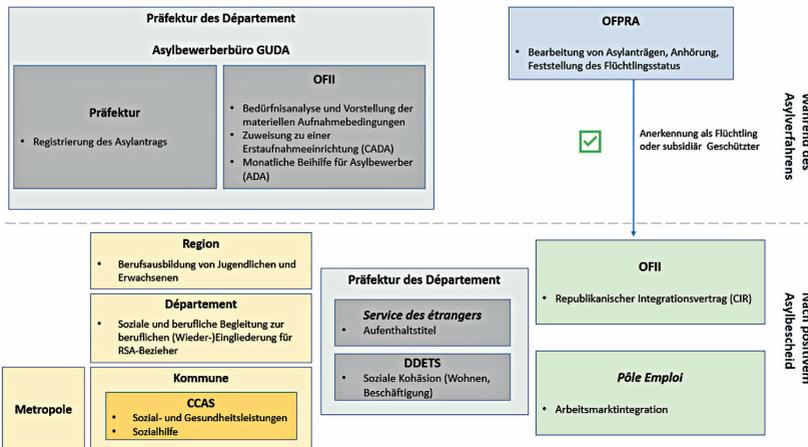
Finanzierung
von Vereinen

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/LEGIArtI000032752361/#:~: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 entsprechen. 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.

Freiwilliges
kommunales
Engagement

Im Normalfall steht der Beigeordnete der Delegation vor, wobei es innerhalb der Delegation noch einen Koordinator gibt, der der Verwaltungsebene 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

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 Territorialverträge (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 Städtetzwerk 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 Kommunen 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 ausgezahlt 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).

Koordinations-
instrumente

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).

DI AIR

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).

Gemeinsame
Zielverein-
barung

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

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 Gesamtkoordination 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 Metropolen 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 könnten.

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.

CCAS

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 Ausgestalt-
ung 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 Verbände
- Politische Ausrichtung der Kommune und Integrationsverständnis
- Tätigkeit der Präfektur
- Vereinslandschaft

Leistungskraft der Kommunen und ihrer Verbände

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 langfristig 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

Wengleich 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.

V. Ländervergleich

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

1. Grundstrukturen und -merkmale der Kommunalsysteme

Das lokale Integrationsmanagement ist in den drei hier betrachteten Ländern in unterschiedliche Verwaltungs- und Kommunalsysteme eingebettet, die als Rahmenbedingungen des staatlichen und kommunalen Handelns in diesem Aufgabenfeld zu berücksichtigen sind und dieses maßgeblich prägen. So lässt die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Verwaltungssystemen Aussagen zur Rolle und Stellung der Kommunen im Mehrebenensystem, aber auch zur kommunalen Handlungsfähigkeit im Bereich Integration zu, was hinsichtlich des lokalen Integrationsmanagements interessante vergleichende Einsichten erwarten lässt. Wie in der Einleitung erwähnt, steht Deutschland für das kontinentaleuropäisch-föderale, Schweden für das nordische und Frankreich für das kontinentaleuropäisch-napoleonische Verwaltungsprofil (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2019; Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2021; 2022).

Kontextbedingungen

Während die deutschen und schwedischen Kommunen über ein breites, multifunktionales Aufgabenportfolio verfügen und für die Erledigung zahlreicher eigener Selbstverwaltungs- sowie (bezüglich der deutschen Kommunen) übertragener Staatsaufgaben zuständig sind, ist für die französischen Kommunen traditionell ein eher schwaches funktionales Profil kennzeichnend. Zwar wurden letzteren seit den 1980er Jahren im Zuge mehrerer Dezentralisierungswellen zusätzliche Aufgaben übertragen und neue Autonomierechte gewährt; jedoch spielt die dekonzentrierte Staatsverwaltung in Form der Präfekturen und eines dichten Netzes territorial agierender Staatsbehörden nach wie vor eine wesentliche Rolle, was sich auch in der Integrationsverwaltung deutlich zeigt. Dagegen ist für Deutschland und Schweden eine geringere Dichte staatlicher Behördenpräsenz im lokalen Raum typisch, so dass lokal anfallende Aufgaben traditionell – im Rahmen des Allzuständigkeitsprinzips – überwiegend von den Kommunen wahrgenommen werden. Die Vollzugskompetenz staatlicher Territorialverwaltung ist begrenzt. Wie gezeigt wurde, weicht die Integrationsverwaltung jedoch von diesem Grundmuster einer überwiegend lokal-dezentralen Aufgabenerledigung sowohl in Deutschland als auch in Schweden ab, da die

Aufgabenprofil

zentrale und dezentrierte Verwaltung eine durchaus bedeutende Rolle bei der Implementation von Integrationsaufgaben spielt. Im Kontrast zu ihrer ansonsten üblichen Beschränkung auf die Politikformulierung und Gesetzgebung übernimmt die zentrale Verwaltung beispielsweise die Koordination der Integrationsprogramme bzw. -kurse in beiden Ländern und hat eine elementare Funktion in der Arbeitsmarktintegration inne.

Vertikale institutionelle Berührungspunkte

Für Deutschland ist zu beachten, dass es aufgrund der föderalen Aufgabenteilung keinen direkten Durchgriff der Bundesverwaltung auf die kommunale Ebene gibt. Die vertikale Verwaltungskoordination spielt sich daher in erster Linie zwischen der Landes- und der Kommunalebene ab, wobei direkte institutionelle Berührungspunkte zwischen der Bundes- und Kommunalverwaltung nur sehr begrenzt existieren¹¹¹. Dies gilt nicht für Frankreich und Schweden, die als unitarische Länder der zentralstaatlichen Verwaltung vielfältige Möglichkeiten eingeräumt haben, das kommunale Handeln zu beeinflussen – sei es durch Regulierung oder durch direkte Intervention und Steuerung. Aufgrund der föderalen Struktur ist in Deutschland zudem eine erhebliche Varianz institutioneller Lösungen beim Vollzug lokaler Policies festzustellen. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Bundesländer für die Ausgestaltung der Kommunalsysteme zuständig sind und deren Finanzierung maßgeblich über Zuweisungen und Fördergelder bestimmen. Nicht zuletzt spielt auch die starke verfassungsrechtlich verbrieftete Stellung der kommunalen Selbstverwaltung hier eine bedeutende Rolle. Interlokale Varianzen lassen sich zwar auch in den hier untersuchten unitarischen Ländern finden; diese sind aber vor allem durch die regional unterschiedliche Leistungskraft und Handlungsfähigkeit der Kommunen (in Frankreich etwa urban vs. ländlich), Unterschiede im Handlungsdruck (z.B. durch Zuwanderung) sowie lokalpolitische Präferenzsetzungen (konservative vs. linksregierte Kommunen) zu erklären.

Lokale Autonomie

Im Hinblick auf die lokale Autonomie sticht das schwedische Modell unter den untersuchten Ländern besonders hervor. Vor allem in fiskalischer Hinsicht verfügen die Kommunen über erhebliche Handlungsspielräume – etwa in Form einer eigenen kommunalen Einkommenssteuer, deren Höhe sie festsetzen. Gemessen am Anteil eigener Steuereinnahmen an den kommunalen Gesamteinnahmen nehmen die schwedischen Kommunen vor diesem Hintergrund im europäischen Vergleich einen Spitzenplatz ein (ca. 70 %). Wenngleich es vielfältige staatliche Regulierungen gibt, die die Handlungsfreiheiten der schwedischen Kommunen restringieren, speziell bei wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben und auch im Integrationsbereich, so

111 Die wesentliche vertikale Verflechtung besteht zwischen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und den Ausländerbehörden.

bleiben sie doch im direkten Ländervergleich in Fragen der Autonomie und „Selbstregierung“ ihren deutschen und französischen Pendanten überlegen. Dagegen fallen die finanziellen Handlungsspielräume der deutschen Kommunen deutlich geringer aus, was z.T. durch den eher schmalen Anteil eigener Steuereinnahmen an den kommunalen Gesamteinnahmen (von ca. 23 %) begründet ist. Hinzu kommt die größere Abhängigkeit von staatlichen Zuweisungen und verschiedenen Formen von Fördergeldern, die zweckgebunden zu verausgaben sind. Auch die Integration i.e.S. als eine freiwillige kommunale Aufgabe ist auf landesstaatliche Fördergelder angewiesen. Obgleich in Frankreich der Anteil eigener Steuern an den Gesamteinnahmen der Kommunen (mit ca. 50 %) immer noch über dem deutschen Wert liegt und die Kommunen durch die verschiedenen Dezentralisierungswellen auch in fiskalischer Hinsicht eine Aufwertung erfahren, ist es in letzter Zeit zu einer klaren Beschneidung ihrer finanziellen Spielräume gekommen. Dies wird insbesondere durch die Abschaffung der „Taxe d’habitation“, der Wohnsteuer, unter Staatspräsident Macron deutlich.

Tabelle 8: Vergleich der Kommunalsysteme von Deutschland, Schweden und Frankreich

Land	Territoriales Profil	Politisches Profil	Funktionales Profil	Kommunale Autonomie (fiskalisch)
D	Teils nordeuropäisch, teils südeuropäisch	„Strong Mayor System“; repräsentativ-demokratisch mit direktdemokratischen Elementen	Breites Aufgabenportfolio; viele übertragene Staatsaufgaben	23 % eigene Steuern an Kommunaleinnahmen; große Zuweisungsabhängigkeit
S	Nordeuropäisch	„Committee System“; repräsentativ-demokratisch	Breites Aufgabenportfolio; nationale Richtlinien für viele Wohlfahrtsdienste (<i>lokala staten</i> ; Pierre 1994)	70 % eigene Steuern an Kommunaleinnahmen
F	Südeuropäisch; „interkommunale Revolution“ (Metropolen)	„Strong Mayor System“; repräsentativ-demokratisch	Begrenztes Aufgabenportfolio; hauptsächlich ergänzende Sozial- und Gesundheitsfürsorge	50 % eigene Steuern an Kommunaleinnahmen

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Heinelt et al. (2018); Kuhlmann/Wollmann (2019); Kuhlmann/Heuberger/Dumas (2022).

Institutionelle
Entwicklungen

Ausgehend von diesen Grundstrukturen haben sich im Integrationsmanagement in den Ländern unterschiedliche Entwicklungen vollzogen, durch die die Funktion und Autonomie der Kommunen, die Koordination im Mehrebenensystem und die institutionellen Handlungsmöglichkeiten beteiligter Akteure teils erheblich verändert wurden. Im Folgenden sollen ausgewählte Aspekte dieser Entwicklungen und der institutionellen Settings vergleichend betrachtet werden. Auf diese Weise sollen auch Schlüsse im Hinblick auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit unterschiedlicher organisatorischer Lösungen, unter Berücksichtigung der jeweils gegebenen Kontextbedingungen und verwaltungskulturellen Prägungen, abgeleitet werden.

2. Institutionenentwicklung: „local turn“ im Integrationsmanagement?

Bedeutungszu-
wachs der
Kommunen

Im Zusammenhang mit der Integration von Zugewanderten ist in der internationalen Literatur vermehrt von einem „local turn“ die Rede, wonach die Rolle der Kommunen als Integrationsakteure mit wachsendem Zuwanderungsdruck in den vergangenen zehn Jahre an Bedeutung gewonnen hat (vgl. Hackett 2017; Schmidtke 2014; Caponio/Borkert 2010). Mit Blick auf die hier betrachteten Länder kann ein solcher „local turn“ v.a. für Frankreich bestätigt werden, da die Städte und Metropolen verstärkt integrationsbezogene Aufgaben übernehmen. Zwar fanden in Deutschland keine institutionellen Kompetenzverlagerungen statt, dennoch kann auch hier von einer Aufwertung der kommunalen Ebene und somit weitestgehend von einem „local turn“ gesprochen werden. Schweden hingegen weicht aufgrund von Zentralisierungs- und Unitarisierungsschritten von diesem europäischen Entwicklungsmuster ab.

„Local turn“ in
Frankreich

Ausgehend von einer nach wie vor dominanten staatlichen Zuständigkeit für integrationsbezogene Aufgaben haben sich in Frankreich seit der „Flüchtlingskrise“ 2015/16 die Städte inzwischen zu wichtigen Akteuren entwickelt. Aber auch die Metropolen haben sich seit ihrer Gründung im Jahr 2014 als Schlüsselfiguren etabliert, die zusätzlich zu den aus ihrer Sicht unzulänglichen und wenig zielgruppenspezifischen Integrationsangeboten der dezentralisierten Staatsverwaltung (Präfekturen und OFII) eigene lokale Leistungen für Migrant:innen vorhalten. Da die Metropolen sich aufgrund ihrer Größe in vielen Bereichen als handlungsfähiger erwiesen haben, übertragen ihnen die Kommunen in immer mehr Bereichen Kompetenzen zur gemeinschaftlichen Aufgabenausführung, so etwa im Zuweisungsmanagement für sozialen Wohnraum in der Metropole Grenoble-Alpes (MC2CM 2022: 39). Flankiert werden diese Integrationsangebote zudem

seit 2019 durch ebenenübergreifende Territorialverträge (*Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés – CTAIR*), die im Rahmen der neuen nationalen Integrationsstrategie zwischen den lokalen Gebietskörperschaften (Städten) bzw. Metropolen und den Präfekturen des Départements abgeschlossen werden. Diese Verträge sollen eine stärkere Aktivierung und Mobilisierung der lokalen Ebene für konkrete Integrationsmaßnahmen bewirken. Die These des „local turn“ wird also durch den erheblichen Bedeutungszuwachs der lokalen Gebietskörperschaften bzw. ihrer interkommunalen Verbände als Integrationsakteure im Zuge der „Flüchtlingskrise“ von 2015 gestützt. Allerdings muss einschränkend erwähnt werden, dass innerhalb der staatlich-lokalen Kontraktbeziehungen (*contractualisation*), ein typisches Koordinationsinstrument für zahlreiche Politikfelder in Frankreich (z.B. Stadtentwicklung), sichergestellt wird, dass die Staatsverwaltung durch entsprechende Förderkonditionen weiterhin ausreichend Einfluss auf die lokale Politikgestaltung ausüben kann und maßgebliche Impulse im Top-Down-Modus setzt. Auch bleiben Varianzen in der lokalen Integrationsaktivität zu berücksichtigen, für die im weiteren Verlauf die Hauptursachen angeführt werden.

Die „Flüchtlingskrise“ kann als Katalysator des „local turn“ in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik verstanden werden (vgl. Schammann 2020a). So wurden durch die Verteilung Schutzsuchender nun auch ländlichere Kommunen mit der Aufgabe der Integration von Zuwanderern konfrontiert (ebd.). Dabei beinhaltet dieser „local turn“ jedoch keinen formellen Kompetenzzuwachs für die kommunale Ebene; stattdessen setzen sich Kommunen nun „politisch für größere Handlungsspielräume in der Migrations- und Flüchtlingspolitik“ (ebd.) ein. Diesen Wechsel von einer passiven zu einer aktiven Rolle haben jedoch keineswegs alle Kommunen vollzogen. Viele bleiben untätig oder rein reaktiv und nicht alle verfolgen eine „migrationsfreundliche“ Politik, manche nutzen auch ihre Handlungsspielräume, um die Aufnahme Schutzsuchender einzuschränken (ebd.). Zumindest für die Mehrheit der kreisfreien Städte und Landkreise ist im Zuge der „Flüchtlingskrise“ jedoch eine Aufwertung und Professionalisierung der organisatorischen Strukturen und eine Revitalisierung kommunaler Integrationskonzepte zu konstatieren (vgl. Schammann et al. 2020).

Wie erwähnt, weicht Schweden vom Entwicklungsmuster des „local turn“ insoweit ab, als ausgehend von einem dezidiert lokal-dezentralen Institutionengefüge bereits vor der „Flüchtlingskrise“ einschneidende Zentralisierungsschritte unternommen worden sind (Emilsson 2015; Brännström et al. 2018; Lidén/Nyhlén/Nyhlén 2015). Diese betreffen insbesondere die berufliche Eingliederung, die auch den inhaltlichen Schwerpunkt schwedischer Integrationspolitik bildet. Die wesentliche institutionelle Weichen-

„Local turn“ in
Deutschland

„National turn“ in
Schweden

stellung ging von der Integrationsreform (*etableringsreformen*) des Jahres 2010 aus, durch welche der bis dahin von den Kommunen politisch und administrativ eigenständig verantwortete Vollzug des zweijährigen Integrationsprogramms auf die schwedische Arbeitsagentur mit ihren territorialen Außenstellen „hochgezont“ wurde. Eine vereinheitlichende Wirkung entfaltete zudem das 2016 verabschiedete Aufnahmegesetz, mit dem ein zentralstaatlich gesteuertes Verteilsystem für Geflüchtete zur gerechteren Lastenverteilung zwischen den Kommunen eingeführt wurde. Durchgeführt wird dieses von der schwedischen Migrationsagentur und den staatlichen Kreisbehörden. Das Gesetz verpflichtet die Kommunen, Geflüchteten eine Unterbringung bereitzustellen – spätestens zwei Monate nach einem positivem Asylbescheid und mindestens für die Dauer des zweijährigen Integrationsprogramms.

Diese auferlegten Verpflichtungen stellten für jene Kommunen, die aufgrund des bis dahin geltenden Freiwilligkeitsprinzips im Bereich der Flüchtlingsaufnahme und -integration wenig Erfahrung damit hatten, vollkommen neue Aufgaben dar, für die die notwendigen Organisations- und Personalstrukturen erst einmal aufgebaut werden mussten (Lidén/Nyhlén 2022: 87). Insofern lässt sich die Reform von 2016 auch als eine funktionale Aufwertung der Kommunen im Integrationsbereich deuten. Im Ergebnis konnte das proklamierte Ziel der Reformen, durch Zentralisierung und Autonomiebeschneidungen die Unterschiede zwischen den Kommunen, etwa hinsichtlich der Anzahl aufgenommener Geflüchteter, deren Unterbringung und der Höhe von Ausgleichszahlungen, zwar mit gewissen Einschränkungen erreicht werden. Allerdings sahen sich als Reaktion auf die Harmonisierung mehr und mehr Kommunen veranlasst, eigene Angebote, ergänzend zum staatlichen Leistungsspektrum, zu konzipieren. Dies betrifft die Arbeitsmarktintegration in besonderem Maße. Als eine Konsequenz aus der institutionellen Konsolidierung im Bereich der Arbeitsagentur, mit entsprechenden Schließungen lokaler Behörden und Leistungseinbrüchen in der staatlichen Arbeitsverwaltung, ist seit 2019 vielerorts eine deutliche Reaktivierung der lokalen Ebene zu beobachten. Insbesondere Kommunen, in denen nunmehr keine Behörden der schwedischen Arbeitsagentur vor Ort sind, haben ihr Integrationsengagement über die Erfüllung pflichtiger Aufgaben hinaus ausgeweitet. Dadurch hat sich das Leistungsportfolio einer Vielzahl von Kommunen jüngst wieder erweitert und die interkommunale Varianz im Integrationsbereich scheint zuzunehmen.

Es lässt sich abschließend für Schweden festhalten, dass zentralstaatliche Regulierungen lokale Handlungsfreiräume deutlich beschnitten haben, was der „national turn“-These Vorschub leistet. Unter Berücksichtigung

der Entwicklungen in der schwedischen Arbeitsmarktpolitik seit 2019 zeigt sich allerdings in vielen Kommunen eine Reaktivierung.

3. Integrationsbezogene Kompetenzverteilung und die wachsende Rolle der Kommunen

Basierend auf den oben erläuterten institutionellen Ausgangsbedingungen und unterschiedlichen Verwaltungsprofilen stellt sich auch die Zuständigkeitsverteilung im Integrationsbereich in den drei Ländern unterschiedlich dar. Dabei sticht Frankreich mit einem nach wie vor stark durch die (dekonzentrierte) Staatsverwaltung bestimmten Integrationsmanagement heraus, bei dem die Städte und die Metropolen zwar eine zunehmend wichtige, aber dennoch eher ergänzende und flankierende Rolle spielen. Auch übernehmen sie in gewisser Weise eine „Auffangfunktion“ für vulnerable Personengruppen, die durch das „staatliche Netz“ fallen. Im Zentrum steht die dem Innenministerium unterstellte französische Behörde für Einwanderung und Integration (OFII) mit ihren 28 Außenstellen, die neben ihren Aufgaben rund um die Erstaufnahme (Präsenz im Asylbewerberbüro GUDA) auch den Republikanischen Integrationsvertrag verantwortet, der das zentrale Integrationsinstrument für Personen mit internationalem Schutz darstellt. Mit Vertragsabschluss ist ein einjähriges, staatlich finanziertes Integrationsprogramm verbunden, das kostenfreie Sprach- und Orientierungskurse beinhaltet. Die Konzipierung und Umsetzung der Kursinhalte liegt in alleiniger Verantwortung von OFII, wobei die Einwanderungs- und Integrationsbehörde die Kursinhalte festlegt, Partnerschulen über eine Ausschreibung auswählt, die dann mit der Durchführung der Kurse betraut werden, und die Zusteuerung der Teilnehmenden vornimmt. Auch der staatlichen Arbeitsverwaltung kommt eine wichtige Rolle bei der beruflichen Eingliederung zu, wobei hier die dekonzentrierten Arbeitsagenturen (*Pôle Emploi*) im Zentrum stehen, die zumeist nach Abschluss des Integrationsvertrags Berufsberatung und Unterstützung bei der Arbeitsvermittlung bieten. Die Kommunen sind somit weder in die Konzeption und Durchführung des staatlichen Integrationsprogramms noch in die sich anschließende berufsbezogene Beratung eingebunden, worin sich deutlich der zentralstaatlich dominierte Ansatz im französischen Integrationsmanagement zeigt. Die erwähnte Auffang- und Ausgleichsfunktion insbesondere für vulnerable Gruppen wie Migrant:innen ohne Obdach nehmen vor allem die kommunalen Zentren für Soziale Aktion (CCAS) wahr. Diese geben beispielsweise Asylbewerber:innen und Geflüchteten ohne festen Wohnsitz im Rahmen ihrer pflichtigen Sozialaufgaben eine „administrative Adresse“, damit diese

Kompetenzverteilung in Frankreich

bestimmte Verwaltungsdienste überhaupt erst beantragen können. Auch gestatten einige CCAS bedürftigen Personen im Rahmen ihrer freiwilligen Sozialaufgaben nicht rückzahlbare Geldleistungen.

Kompetenz-
verteilung in
Schweden

In Schweden dagegen liegt die Verantwortung für die Integration von Zugewanderten mit Aufenthaltstitel v.a. bei den Kommunen. Ausgenommen sind jedoch die bereits erwähnten arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen, die seit 2010 der schwedischen Arbeitsagentur zugewiesen sind. Zwar fallen auch die Sprach- und Orientierungskurse als Bestandteile des nationalen Integrationsprogramms in den Kompetenzbereich der Arbeitsagentur; organisiert werden diese jedoch von den Kommunen. Zum Teil führen diese die Kurse in Kooperation mit anderen Kommunen bzw. privaten Anbietern durch oder ergänzen das Kursangebot durch Maßnahmen für Asylbewerber:innen, so dass sich hier erhebliche lokale Spielräume in der Durchführung offenbaren.

Kompetenz-
verteilung in
Deutschland

Deutschland steht im Hinblick auf die institutionelle Ansiedlung von Integrationsaufgaben dem schwedischen Modell näher als dem französischen, was auf die ähnlichen kommunal-funktionalen Ausgangsbedingungen beider Länder zurückgeführt werden kann. Trotz der wichtigen Funktion, die den deutschen Kommunen insbesondere bei der Leistungsgewährung, Unterbringung, Beratung und lokalen Koordinierung zukommt, werden wesentliche Aufgaben von staatlichen Behörden der Bundes- und Landesebene wahrgenommen. Dies gilt etwa für die überörtliche Koordination und Steuerung der Sprachförderung für Erwachsene (Integrationskurse und berufsbezogene Sprachförderung) und der bundesstaatlichen Migrationsberatung (MBE/JMD), welche der Bund (BAMF) verantwortet. Die staatliche Finanzierung lokaler Beratungs- und Fallmanagementangebote ermöglicht zwar einerseits häufig erst kommunales Handeln in diesem Bereich, andererseits werden die kommunalen Handlungsfreiräume durch die entsprechenden Richtlinien und Verwaltungsvorschriften unterschiedlich stark beschränkt. Nichtsdestotrotz zeigen sich in der Praxis verschiedene lokale Schwerpunktsetzungen und Gestaltungsvarianten innerhalb und außerhalb der Rahmenvorgaben. Schließlich stellt auch die Arbeitsmarktintegration, die in Deutschland Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Jobcenter ist, ein Handlungsfeld dar, das sich weitgehend außerhalb des kommunalen Wirkungsradius befindet, auch wenn die Jobcenter i.d.R. von Bund und Kommunen gemeinsam getragen werden. Bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen kommt darüber hinaus oft den freien Trägern eine besondere Bedeutung zu.

Tabelle 9: Vollzug Asyl- und Aufenthaltsrecht und Leistungsgewährung

Land	Asyl- und Aufenthaltsrecht	Leistungen je nach Aufenthaltstitel
D	<i>Feststellung Flüchtlingsstatus:</i> BAMF <i>Aufenthaltstitel:</i> ABH	<i>Asylbewerber:innen:</i> AsylbLG i.d.R. durch kommunales Sozialamt <i>Internationaler Schutz:</i> Anspruch auf Sozial- und Familienleistungen aus dem SGB II durch das Jobcenter bzw. SGB XII durch das Sozialamt (wie dt. Staatsangehörige)
S	<i>Feststellung Flüchtlingsstatus:</i> schwedische Migrationsagentur <i>Aufenthaltstitel:</i> schwedische Migrationsagentur	<i>Asylbewerber:innen:</i> finanzielle Unterstützung (LMA) durch schwedische Migrationsagentur <i>Internationaler Schutz:</i> Anspruch auf Sozial- und Familienleistungen (SoL) durch Kommunen (wie schwed. Staatsangehörige) Bei Teilnahme am Integrationsprogramm Lohnersatzzahlung durch schwedische Sozialversicherungsanstalt
F	<i>Feststellung Flüchtlingsstatus:</i> OFPRA <i>Aufenthaltstitel:</i> Präfektur des Départements	<i>Asylbewerber:innen:</i> finanzielle Unterstützung (ADA) durch OFII <i>Internationaler Schutz:</i> Anspruch auf Sozial- und Familienleistungen; z.B. Mindestsicherung (RSA) durch Départements (wie franz. Staatsangehörige)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Gegenüberstellung der Leistungsgewährung in Tabelle 9 zeigt, dass Personen im laufenden Asylverfahren in allen drei Ländern eigenständige finanzielle Leistungen erhalten, deren Höhe unter den Sozialleistungen für Personen mit internationalem Schutzstatus liegen. Die Zuständigkeiten für die monatlichen Zahlungen an Asylbewerber:innen liegen bei anderen Stellen als Anschlussleistungen, womit nach Anerkennung des Asylantrags unweigerlich auch ein Zuständigkeitswechsel stattfindet. In Schweden kommt noch die Besonderheit hinzu, dass Teilnehmende am staatlichen Integrationsprogramm eine monatliche Lohnersatzzahlung erhalten, womit ein weiterer Akteur in der Leistungsgewährung hinzukommt.

Tabelle 10: Integrationsprogramme in Deutschland, Schweden und Frankreich

Land	Sprachunterricht	Orientierungskurse
D Integrations- kurse	<i>Ziel:</i> B1 (GER) <i>UE:</i> 600 Std. <i>Kosten:</i> 2,29 € je UE; Kostenbefreiung auf Antrag bei Bezug von ALG II und Sozialhilfe oder aufgrund wirtschaftlicher oder persönlicher Situation <i>Besonderheit:</i> Spezielle Kursarten (u.a. Alphabetisierungskurs, Zweitschriftlernerkurs, Integrationskurse für Frauen, Elternkurs, Jugendintegrationskurs, Förderkurs für nachholende Integration, Intensivkurs mit 400 UE)	<i>UE:</i> 100 Std. <i>Kosten:</i> 2,29 € je UE; Kostenbefreiung auf Antrag bei Bezug von ALG II und Sozialhilfe oder aufgrund wirtschaftlicher oder persönlicher Situation <i>Besonderheit:</i> 30 UE bei Intensivkurs
S <i>Etablierungs- programm</i>	<i>Ziel:</i> kein festgelegtes Sprachziel (Prüfung am Ende jedes Kurses) <i>UE:</i> keine festgelegte Anzahl; Tageskurs i.d.R. 15–20 Std./Woche, Abendkurs i.d.R. 6 Std./Woche <i>Kosten:</i> gebührenfrei <i>Besonderheit:</i> verschiedene Niveaustufen (SFI 1, 2 und 3) und Kurse (A, B, C, D) je nach schulischer und universitärer Vorbildung	<i>UE:</i> 100 Std. <i>Kosten:</i> gebührenfrei <i>Besonderheit:</i> fremdsprachlicher Unterricht (u.a. Arabisch, Farsi, Englisch)
F Contrat d'intégration républicaine	<i>Ziel:</i> A1 (GER) <i>UE:</i> Module im Umfang von 100, 200, 400 und 600 Std. <i>Kosten:</i> gebührenfrei	<i>UE:</i> 24 Std. <i>Kosten:</i> gebührenfrei

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Aus der Gegenüberstellung in Tabelle 10 geht hervor, dass die Teilnahme am Integrationsprogramm in Schweden und Frankreich – anders als in Deutschland – gebührenfrei ist. In Schweden wird den Teilnehmenden sogar ein Lohnersatz von der Sozialversicherungsanstalt (*Försäkringskassan*) ausgezahlt, da das Programm einen Wochenumfang von 40 Stunden hat und die Personen in dieser Zeit keiner anderen beruflichen Tätigkeit nachgehen können. Diese monatliche Zahlung liegt sogar etwas über dem Niveau der kommunalen Sozialhilfe, um einen zusätzlichen Anreiz zur Teilnahme zu geben. Bezeichnend ist auch die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der Programme in den Ländern. So wird in Frankreich großer Wert auf die kulturelle Integration gelegt, während ein verhältnismäßig geringer Teil des

Gesamtbudgets für arbeitsbezogene Maßnahmen ausgegeben wird (E 136; 137; Safi 2014: 12). Darin ist eine geradezu spiegelbildliche Ausrichtung zum schwedischen (dominant arbeitsmarktorientierten) Ansatz zu erkennen (E 109; Bucken-Knapp/Omanović/Spehar 2020: 7). Die Integrationskurse in Deutschland können in diesem Spektrum dazwischen eingeordnet werden.

Allen drei Ländern ist gemeinsam, dass sich die Kommunen aufgrund unzureichender und/oder ineffektiver staatlicher Integrationsangebote zunehmend veranlasst sahen, flankierende und ergänzende Angebote bereitzuhalten. Die kommunale Aktivität hat, trotz nach wie vor dominierender Staatszuständigkeit (Frankreich) oder erfolgter Zentralisierungsschritte (Schweden), länderübergreifend im Zeitverlauf zugenommen. Die wachsende arbeitsmarktpolitische Aktivität der Kommunen lässt sich damit erklären, dass diese eine mögliche finanzielle Last vermeiden wollen, die dann entsteht, wenn Geflüchtete nach Ablauf der staatlichen Integrationsprogramme noch nicht berufsfähig und erst einmal auf soziale Unterstützungsleistungen durch die Kommunen angewiesen sind. Besonders deutlich ist diese in Schweden zu erkennen, wo die kommunale arbeitsmarktpolitische Aktivität seit der Verpflichtung zur Aufnahme von Geflüchteten und der Schließung von Zweigstellen der schwedischen Arbeitsagentur stark anstieg. Manche Kommune haben dort sogar eigene Integrationsprogramme aufgesetzt, die mitunter parallel zur Absolvierung des staatlichen Programms stattfinden oder daran anschließen.

In allen drei Ländern erwies sich dabei die „Flüchtlingskrise“ von 2015 und der wachsende migrationsbedingte Handlungsdruck als „critical juncture“, die zu erhöhtem kommunalen Engagement in diesem Bereich führten, ohne dass die formalen Kompetenzen der Kommunen nennenswert erweitert worden wären. Stattdessen handelten viele Kommunen im Rahmen ihrer allgemeinen Zuständigkeitsklausel oder aber sie wurden durch staatliche Förderprogramme ertüchtigt, die staatlichen Angebote zu flankieren. In Deutschland sind es Landesförderprogramme wie das 2020 eingeführte „KIM“ (Kommunales Integrationsmanagement) in Nordrhein-Westfalen, die finanzielle Mittel für strategische und personelle Maßnahmen auf kommunaler Ebene bereitstellen. Auch in Frankreich und Schweden gibt es staatliche Förderprogramme, wie der 2018 vom französischen Arbeitsministerium initiierte Projektauftrag PIC (*Plan d'Investissement dans les Compétences* – Investitionsplan für Kompetenzen) oder das Vertragsarrangement CTAIR (*Contrat Territorial d'Accueil et d'Intégration des Réfugiés* – Territorialvertrag zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen). Für Schweden sind die Abkommen zwischen den Kommunen und der schwedischen Arbeitsagentur zu nennen, zu deren Abschluss die Delegation für die

Flankierende
Angebote der
Kommunen

„Flüchtlingskrise“
2015/16 als
„critical juncture“

Beschäftigung junger Menschen und neu angekommener Migranten (DUA) beide Seiten ermutigt.

4. Koordination im Mehrebenensystem

Verwaltungs-
verflechtung

In allen drei Ländern hat sich die Koordination zwischen den Akteuren unterschiedlicher Verwaltungsebenen, die an Integrationsmaßnahmen beteiligt sind, seit der „Flüchtlingskrise“ 2015/16 verstärkt. Obgleich eine gut funktionierende ebenenübergreifende Zusammenarbeit als eine wichtige Voraussetzung für ein gut funktionierendes Integrationsmanagement angesehen wird, sind hier während der „Flüchtlingskrise“ und darüber hinaus zahlreiche Defizite zutage getreten, die zum Teil bis heute weiterbestehen. Greift man auf das Konzept der Verwaltungsverflechtung zurück, so lassen sich in den drei untersuchten Ländern unterschiedliche Formen und Grade von Verwaltungsverflechtung und vertikaler Koordination im Aufgabenfeld ausmachen.

Koordinationsnot-
wendigkeit nach
Zentralisierung

In Schweden hat sich infolge der Zentralisierung des Integrationsprogramms im Jahr 2010 eine zusätzliche Koordinationsnotwendigkeit ergeben. Die schwedischen Arbeitsagenturen und die Kommunen wirken nun bei der Umsetzung des Programms zusammen und müssen sich folglich in der Arbeitsmarktintegration deutlich stärker abstimmen. Während die Steuerung und Koordination den Arbeitsagenturen obliegt, ist die Durchführung der Orientierungs- und Sprachkurse Aufgabe der Kommunen. Auch aus anderen ergänzenden Arbeitsmarktprogrammen wie etwa „Extra Jobs“, die von der Arbeitsagentur aufgelegt und gemeinsam mit den Kommunen implementiert werden, ergeben sich Kooperationserfordernisse. Ein weiteres institutionalisiertes Abstimmungserfordernis besteht zwischen den Kommunen und der staatlichen Migrationsagentur bzw. ihren Außenstellen, wenn es um die Zuweisung von Migrant:innen zu einer bestimmten Kommune und deren Unterbringung vor Ort geht, die die Kommunen binnen zwei Monaten nach positivem Asylentscheid organisieren müssen. Obgleich in vielen Bereichen somit ausgeprägte Strukturen der vertikalen Verwaltungsverflechtung bestehen, wird die faktische Koordination und Qualität der ebenenübergreifenden Abstimmung aus kommunaler Sicht als defizitär bewertet. So mangelt es den Kommunen gerade bei der Zuweisung Geflüchteter oft an Informationen über die zu erwartenden Personen und ihre Bedürfnisse, was die bestehende Unterbringungsproblematik erheblich verschärft.

Koordination
durch
Vertragspolitik

Auch in Frankreich haben sich vertikale Verwaltungsverflechtungen im Migrations- und Integrationsbereich als Folge der fluchtbedingten Zu-

wanderung deutlich verstärkt und Koordinationsbeziehungen sind zu erkennen. Bis 2015 war hier noch von einer allenfalls losen Koppelung oder gar Entkoppelung der staatlichen und gebietskörperschaftlichen Ebene die Rede. Während der „Flüchtlingskrise“ wurde vielfach die mangelnde Kommunikation und Koordination zwischen Staatsbehörden, insbesondere den Präfekturen, und Städten in Fragen der Aufnahme von Schutzsuchenden kritisiert, teils begleitet durch spektakuläre kommunale Protestaktionen wie etwa in Grande-Synthe. Seit dem Inkrafttreten der nationalen Integrationsstrategie im Jahre 2018, die auch als Folge dieser staatlich-lokalen Konflikte verabschiedet wurde, verstärken sich nunmehr die Koordinationsbeziehungen zwischen staatlichen Akteuren in Form der Präfekturen und Gebietskörperschaften bzw. interkommunalen Verbänden. Dies geschieht vor allem im Rahmen von Vertragspolitik (*contractualisation*), bei der es sich um ein freiwilliges Arrangement handelt, wobei die Staatsverwaltung bestimmte Finanzierungsanreize bietet. Die Kommunen entscheiden dabei selbst, inwieweit sie sich mit der Unterzeichnung eines solchen Vertrags (CTAIR) verpflichten, auf Grundlage einer gebietsbezogenen Bedarfsanalyse eine lokale Integrationsstrategie mit konkreten Maßnahmen zu konzipieren und zu implementieren.

Eine wichtige Koordinationsfunktion kommt in den administrativen Mehrebenensystemen außerdem den territorialen Bündelungsbehörden zu, die sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und hinsichtlich ihrer Koordinationsfunktion im Integrationsmanagement deutliche Unterschiede aufweisen. In Deutschland wird diese koordinierende Funktion den staatlichen Mittelbehörden (Regierungspräsidien/Bezirksregierungen), in Frankreich den Präfekturen und in Schweden den staatlichen Kreisbehörden zuteil. Eine besonders prominente Rolle kommt den staatlichen Kreisbehörden (*länsstyrelse*) in Schweden zu. Diese haben nicht nur eine Monitoringfunktion gegenüber den Kommunen, sondern führen auch regelmäßig alle integrationsbeteiligten Akteure im jeweiligen Kreis (*län*), einschließlich der Kommunen, Arbeitsagentur, Migrationsagentur und Zivilgesellschaft, zu Konsultationstreffen zusammen. Ihre Aufgaben liegen somit weniger im Operativen als vielmehr in der Schaffung von Dialogplattformen für Akteure unterschiedlicher Ebenen und Sektoren. Auch sind diese darum bemüht, die interkommunale Zusammenarbeit zu stärken und zu institutionalisieren. Eine weitere wichtige Funktion besteht darin, lokale Bedürfnisse im Integrationsbereich zu identifizieren und an die zentralstaatliche Ebene weiterzugeben. Auch in Frankreich haben die staatlichen Territorialbehörden in Form der Präfekturen eine zentrale Bedeutung, allerdings deutlich stärker im operativen Bereich, speziell bei der Implementation der Vertragspolitik (CTAIR) sowie als Schnittstelle zur Zivilgesellschaft. In Deutschland sind

Rolle territorialer Bündelungsbehörden

staatliche Mittelbehörden v.a. für die Erstaufnahme Geflüchteter, ihre Verteilung auf die Kommunen und die Verwaltung von Förderprogrammen zuständig.

5. Koordination auf kommunaler Ebene, Migrationsberatung und Fallmanagement

Mainstreaming
versus targeting

In Deutschland und Schweden ist eine Vielzahl von institutionellen Gestaltungsvarianten vorzufinden, mit denen die Kommunen auf einen zunehmenden Koordinationsbedarf zwischen beteiligten lokalen Organisationseinheiten reagieren, die zugleich aber auch auf eine zielgruppenspezifische Leistungsbündelung vor Ort abzielen. Dagegen gibt es solche Vorgehensweisen in Frankreich – soweit ersichtlich – allenfalls in Ansätzen und in der Regel nicht auf den besonderen Bedarf von Zugewanderten zugeschnitten. An dieser Stelle sei noch einmal daran erinnert, dass der universalistisch-assimilatorische Ansatz öffentlicher Leistungsgewährung, bei dem nicht zwischen Migrant:innen und französischen Staatsbürger:innen unterschieden wird, für das Republikanische Integrationsverständnis typisch ist.

Bündelungs-
maßnahmen
in Schweden

Als Beispiel für ein organisatorisches Bündelungsmodell können für den schwedischen Fall die Integrationszentren angeführt werden, die vor allem in größeren Städten wie Malmö vorzufinden sind. Ratsuchende können diese zentralen Anlaufstellen, die in der Regel der Sozialverwaltung zugeordnet sind, zu bestimmten Öffnungszeiten aufsuchen und werden vor Ort von dem ganzheitlich geschulten Personal beraten. In komplexen Angelegenheiten erhalten die Ratsuchenden Unterstützung bei der Terminvereinbarung mit einem für das spezifische Anliegen zuständigen Fachreferat. In manchen Fällen sind auch die Organisation der Orientierungskurse sowie die Ehrenamtskoordination und Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaftsorganisationen zentral im Integrationszentrum angesiedelt. Auch in einzelnen Handlungsfeldern kommunaler Flüchtlingspolitik sind organisatorische Bündelungsmaßnahmen anzutreffen. So wurden in Lund alle Bildungsaufgaben mit Relevanz für Geflüchtete in einer neu geschaffenen Organisation zusammengeführt. Da die Zuständigkeiten für Schul- und Erwachsenenbildung in den meisten schwedischen Kommunen über zwei bis drei separate Verwaltungseinheiten verteilt sind, wirkt die Bündelung auf eine verbesserte horizontale Koordination hin und mildert die negativen Begleiterscheinungen der stark ausgeprägten Sektoralisierung der Kommunalverwaltung ab.

Bündelungs-
maßnahmen in
Deutschland

Auch in Deutschland lassen sich organisatorische Bündelungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene finden. Hierunter fallen integrierte Verwal-

tungseinheiten für die Bereiche Migration/Integration. Die konkrete Umsetzung divergiert zwar von Kommune zu Kommune, nach dem Modell der KGSt kann eine solche jedoch die drei Abteilungen Migration (Aufenthaltsrecht, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten, Einbürgerung), Integration (Integrationsmaßnahmen und Projekte, Integrationssozialarbeit, Koordination bürgerschaftlichen Engagements) und Leistung und Unterbringung (wirtschaftliche Hilfen nach AsylbLG, Unterbringung) umfassen.

In Frankreich dagegen hat sich wie eingangs angedeutet das Konzept der „One-Stop-Shops“ für Migrant:innen in Form von Integrations- oder Willkommenszentren auf kommunaler Ebene bisher nicht in dem Maße wie in Schweden und Deutschland etablieren können. Auf Seiten der dezentrierten Staatsverwaltung ist das Asylbewerberbüro GUDA als Bündelungsinstanz im Bereich Asyl anzusehen, da dort Dienste von OFII und der Präfektur unter dem Dach der Präfektur vereint sind. Auf diese Weise werden ordnungsrechtliche Aspekte (Registrierung des Asylgesuchs) und wohlfahrtsstaatliche Aspekte (Versorgung) miteinander verbunden. Auf kommunaler Ebene sind es vor allem die Kommunalen Zentren für Soziale Aktion (CCAS), die nach der Idee einer „One-Stop-Agency“ vor Ort eine Beratungsfunktion wahrnehmen. Zu ihrer Zielgruppe gehören aber alle vulnerablen Gruppen in der Kommune, so dass die dort tätigen Sozialarbeiter:innen keine spezifisch migrantenbezogene Fallbetreuung anbieten. Gleichwohl machen Personen mit Migrationsbiografie vor allem in urbanen Räumen häufig ihre Hauptklientel aus. Auch die städtischen Sozialzentren (*Maisons des Habitants*) bündeln verschiedene Beratungs- und Unterstützungsangebote, etwa bei der Jobsuche und beim Spracherwerb. Wie bei den Unterstützungsangeboten durch das CCAS stehen die Angebote der Sozialzentren allen Bewohner:innen offen.

Kaum Bündelungsmaßnahmen in Frankreich

Es zeigt sich also zusammenfassend, dass es vor allem in Deutschland, aber auch (zumindest während der „Flüchtlingskrise“) in Schweden viele Initiativen gibt, um Verwaltungsleistungen für die migrantische Zielgruppe zu bündeln, wobei sich in Schweden aufgrund des rückläufigen Bedarfs zwischenzeitlich wieder eine Öffnung dieser Zentren in Richtung der Allgemeinbevölkerung abzeichnet. Wie an den kommunalen Einrichtungen in Frankreich gezeigt, weicht das Land allgemein vom sog. „Targeting“ ab.

Ländervergleich

Auch im Hinblick auf Beratungsstrukturen und die besonders intensive Form des Fallmanagement gibt es erhebliche Unterschiede, wobei in Deutschland vergleichsweise intensiv auf dieses Instrument zurückgegriffen wird. Zwar gibt es auch in Frankreich seit einigen Jahren zunehmend finanzielle Fördermöglichkeiten für zielgruppenspezifische kommunale Beratungsangebote und Fallmanagement, bei denen verschiedene Fördermöglichkeiten kombiniert werden. Jedoch verdeutlichen Förderkonstrukte wie

Fallmanagement in Frankreich

das von RISING in der Metropole Grenoble-Alpes, dass solche Programme nicht in der Fläche implementiert werden (können) und ihre Reichweite folglich begrenzt und auf das explizite politische Engagement der lokalen Exekutiven angewiesen ist. Die Kritik unzureichender Migrationsberatung, die vor allem von NGOs vorgebracht wird, bleibt also bestehen. Da auch das Auftakt- und Abschlusstreffen im Rahmen des Republikanischen Integrationsvertrags in der französischen Behörde für Einwanderung und Integration (OFII) nur sehr begrenzt einen Beratungscharakter aufweist und die daran anknüpfende arbeitsmarktspezifische Beratung durch die französische Arbeitsagentur allen registrierten Jobsuchenden offensteht, kommt den NGOs eine herausragende Bedeutung im lokalen Integrationsmanagement zu. Diese füllen die offensichtlich klaffende Beratungs- und Betreuungslücke für Zugewanderte.

Fallmanagement
in Schweden

In Schweden erhalten Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, Beratungsleistungen im Rahmen ihrer Teilnahme am staatlichen Integrationsprogramm. Als einziges der untersuchten Länder experimentierte das skandinavische Land mit der Privatisierung von Beratung basierend auf dem Grundsatz der freien Wahl eines Anbieters. Jedoch traten aufgrund unzureichender Kontrolle durch die schwedische Arbeitsagentur gravierende Mängel zutage, sodass das System nach nur fünf Jahren wieder eingestellt wurde. Ein flächendeckendes Fallmanagement wird daher in Schweden nicht mehr praktiziert. Allerdings gibt es einzelne Kommunen, die ergänzende Beratungsdienste anbieten, da sie den Beratungsumfang im Rahmen des Integrationsprogramms als unzureichend betrachten und den Arbeitsmarktfokus kritisieren.

Beratung für
Zugewanderte
in Deutschland

In Deutschland besteht grundsätzlich eine flächendeckende Struktur durch die bundesstaatliche Förderung der Migrationsberatung für Erwachsene und Jugendmigrationsdienste. Aufgrund ihrer primären Zielgruppen und begrenzten Ressourcen, etablieren einige Bundesländer mittlerweile ergänzende Strukturen, die durch die Kommunen und/oder freie Träger umgesetzt werden. Hinzu treten weitere Beratungsstrukturen, die auf Initiative der jeweiligen Kommune durch eigene Haushaltsmittel und/oder Drittmittel finanziert werden. Daneben ergänzen ehrenamtliche Initiativen das Beratungsangebot vor Ort. Vor dem Hintergrund dieser vielschichtigen Landschaft, kommt den Kommunen prinzipiell eine wichtige Aufgabe mit der Koordination und Steuerung der verschiedenen Beratungsangebote zu.

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 ABHen (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 (ABHen), zumindest was den Bereich des Einwanderungs- und Aufenthaltsrechts angeht.

Anwendung
Ausländer- und
Aufenthaltsrecht

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 ABHen bzw. Mittelbehörden übertragen werden, um die örtlichen ABHen 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 (wenngleich diese sehr unterschiedlich genutzt werden).

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 Vollzugebene 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 ABHn 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 Personenkenntzahl,

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 Mehrebenensystem 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 „zwischengeschaltet“ 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 stehen 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 Netzwerklanschaft 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“ (*Idéburet 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.

Sprachmit-
tlerpools

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 Querschnittaufgabe 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.

Literaturverzeichnis

- Adam, Francesca; Föbker, Stefanie; Imani, Daniela; Pfaffenbach, Carmella; Weiss, Günther; Wiegandt, Claus-Christian, 2019: Actors' logics concerning municipal integration policies for refugees in North Rhine-Westphalian cities and small towns. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 77. Jg. (4), S. 333–347.
- Aida/ecre, 2022: Subsequent applications. Sweden. Swedish Refugee Law Center. Zugriff: <https://asylumineurope.org/reports/country/sweden/asylum-procedure/subsequent-applications/> [abgerufen am 13.02.2023].
- Alexander, Michael, 2007: Cities and labour immigration. Comparing policy responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv. Aldershot, Hants, England, Burlington, VT: Ashgate.
- Amiel, Marie-Hélène; Herbet, Jean-Baptiste; Caporali-Petit, Christelle; Jarasse, Anne-Cécile; Buschek-Chauvel, Tamara, 2018: Labour Market Integration of Third-Country Nationals in France. Study carried out by the French National Contact Point for the European Migration Network (EMN). France.
- ANVITA – Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants, 2022: Qui sommes-nous? Zugriff: <https://www.anvita.fr/fr/qui-sommes-nous/> [abgerufen am 10.05.2022].
- Barrot, Jean-Noël; Dupont, Stella, 2020: Rapport d'Information par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire. Relatif à l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés. Déposé en application de l'article 146 du Règlement. Assemblée Nationale.
- Bainski, Christiane, 2015: Von den RAA zu den "Kommunale Integrationszentren" in NRW. Eine Entwicklungsgeschichte aus Nordrhein-Westfalen. In: Neumann, Ursula; Dirim, İnci (Hrsg.): *Impulse für die Migrationsgesellschaft. Bildung, Politik und Religion. Bildung in Umbruchgesellschaften*, Band 12. Münster: Waxmann, S. 105–112.
- Bamberg, Katharina; Nicoletti, Rossella; Lajili-Djalai, Feyrouz; Ganzerla, Silvia, 2020: Cities and migrants #4. Implementing the Integrating Cities Charter. Eurocities.
- Bazurli, Raffaele, 2019: Local Governments and Social Movements in the 'Refugee Crisis': Milan and Barcelona as 'Cities of Welcome'. *South European Society and Politics*, 24. Jg. (3), S. 343–370.
- Belardi, Nando, 2017: Von der Einzelfallhilfe zum Case-Management. In: Kreft, Dieter; Müller, C. Wolfgang (Hrsg.): *Methodenlehre in der Sozialen Arbeit. Konzepte, Methoden, Verfahren, Techniken*. 2. Auflage. UTB, Bd. 3370. München, Basel: Ernst Reinhardt Verlag, S. 69–78.
- Bendel, Petra; Borkowski, Andrea, 2016: Entwicklung der Integrationspolitik. In: Brinkmann, Heinz Ulrich; Sauer, Martina (Hrsg.): *Einwanderungsgesellschaft Deutschland*. Wiesbaden: Springer, S. 99–116.
- Bendel, Petra; Schammann, Hannes; Heimann, Christiane; Stürner, Janina, 2019: Der Weg über die Kommunen. Empfehlungen für eine neue Schlüsselrolle der Kommunen in der Flüchtlings- und Asylpolitik der EU. Policy Paper. 2. Überarbeitete Auflage. Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung.

- Benz, Arthur; Dose, Nicolai, 2010a: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13–36.
- Benz, Arthur; Dose, Nicolai, 2010b: Von der Governance-Analyse zur Policytheorie. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 251–276.
- Bernstorff, Christiane von; Can, Derya, o.J.: Der Werkzeugkoffer für Ausländerbehörden. Arbeitswerkzeuge für eine Entwicklung zur Willkommensbehörde. Berlin und Düsseldorf. Zugriff: http://www.migration.ramboll.de/-/media/files/rde/management-consulting/ramboll-migration/werkzeugkoffer_willkommensbehoerden.pdf [abgerufen am 11.08.2022].
- Bertossi, Christophe, 2020: How the French understand immigrant integration and citizenship. *Etudes de l'Ifri*.
- Bešić, Almira; Diedrich, Andreas; Aigner, Petra, 2021: Organising labour market integration support for refugees in Austria and Sweden during the Covid-19 pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9. Jg. (1), S. 1–48.
- Bevelander, Pieter; Irastorza, Nahikari, 2021: The Labour Market Integration of Humanitarian Migrants in OECD Countries. An Overview. In: Kourtiti, Karima; Newbold, Bruce; Nijkamp, Peter; Partridge, Mark (Hrsg.): *The Economic Geography of Cross-Border Migration*. Cham: Springer International Publishing, S. 157–184.
- Blanc, Maurice, 2007: La « politique de la ville » une « exception française »? *Espaces et sociétés*, 128–129 (1), S. 71–86.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2021: Bildung vernetzt. Integration gestärkt. Das Förderprogramm „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“. Berlin. Zugriff: https://www.transferinitiative.de/media/content/210312_BMBF_KoKo_BrochuereA4_V2_bf.pdf [abgerufen am 31.08.2022].
- Bogumil, Jörg; Burgi, Martin; Kuhlmann, Sabine; Hafner, Jonas; Heuberger, Moritz; Krönke, Christoph, 2018: Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband, Bd. 49. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg, 2006: Verwaltungsreform. In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 368–373.
- Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha; Kuhlmann, Sabine; Schwab, Christian, 2019: Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 44. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas, 2019: Kommunale Integrationsarbeit in Nordrhein-Westfalen. Ausgangsanalyse und Handlungsempfehlungen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Bochum.
- Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas, 2020: Kommunen in der Migrations- und Integrationspolitik. Herausforderungen, Verwaltungsvollzug und Handlungsempfehlungen. In: Egner, Björn; Sack, Detlef (Hrsg.): *Neue Koalitionen – alte Probleme. Stadtforschung aktuell*. Wiesbaden: Springer, S. 127–152.

- Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas, 2021: Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Bochum.
- Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas; Heinze, Rolf G., 2021: Steuerung kommunaler Sozialleistungen im Kreis Recklinghausen. ZEFIR-Materialien, Bd. 16. Bochum.
- Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas; Kastilan, André, 2017a: Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? Bochum.
- Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas; Kastilan, André, 2017b: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingspolitik. Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge für den Bereich der kommunalen Integration. Verwaltungsarchiv, 108. Jg. (4), S. 467–488.
- Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas; Kuhlmann, Sabine, 2016a: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugssystems Asyl. Verwaltung und Management, (3), S. 126–136.
- Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas; Kuhlmann, Sabine, 2016b: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und Asylantragbearbeitung. Die Verwaltung, 49. Jg. (2), S. 289–300.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner, 2020: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung. 3. Auflage. Wiesbaden, Heidelberg: Springer VS.
- Bogumil, Jörg; Kohrmeyer, Maren; Gerber, Sascha, 2010: Politikfeldübergreifende Koordination – eine intrakommunale Herausforderung. In: George, Wolfgang Michael; Bonow, Martin (Hrsg.): Kommunale Kooperation. Regionales Zukunftsmanagement, Bd. 4. Lengerich: Pabst Science Publishers, S. 156–167.
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine, 2022: Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 15. Jg. (1), S. 84–108.
- Bogumil, Jörg; Seuberlich, Marc, 2015: Gestalten statt Verwalten. Ressortübergreifende Präventionspolitik. Erfolgsfaktoren und Hindernisse in den KeKiz-Kommunen. Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Bd. 4. Gütersloh.
- Bonnotte, Christophe; Sénimon, Michel, 2021: Reception of Asylum Seekers and Refugees in France. Between Rigour and Humanism. In: Franzke, Jochen; La Ruano de Fuente, José M. (Hrsg.): Local integration of migrants policy: European experiences and challenges. Cham: Palgrave Macmillan (Palgrave studies in sub-national governance), S. 141–167.
- Borchers, Andreas; Erler, Wolfgang; Reis, Claus, 2013: Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“. Berlin. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/484146/d4e4b273a339574710509fa478c94ebf/2013-04-24-abschlussbericht-data.pdf> [abgerufen am 12.09.2022].
- Borevi, Karin, 2014: Multiculturalism and welfare state integration. Swedish model path dependency. Identities. Global Studies in Culture and Power, 21. Jg. (6), S. 708–723.

- Bötel, Annegret; Steinbrück, Alice, 2014: Lebenslagen von Asylbewerbern. Vorschläge zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung. Vorstudie – Durchgeführt von Rambøll Management Consulting im Auftrag der Robert Bosch Stiftung GmbH. Stuttgart. Zugriff: https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_import/Vorstudie-Asyl.pdf [abgerufen am 18.08.2022].
- Brandt, Lisa; Risch, Rebekka; Lochner, Susanne, 2015: Zehn Jahre Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE). Erfolge, Wirkungen und Potenziale aus Sicht der Klienten. 2015. Auflage. Forschungsbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bd. 25. Nürnberg.
- Brännström, Lotta; Giritli-Nygren, Katarina; Lidén, Gustav; Nyhlén, Jon, 2018: Lived Experiences of Changing Integration Policies. Immigrant Narratives of Institutional Support and Labour Market Inclusion/Exclusion in Sweden. *Nordic Journal of Migration Research*, 8. Jg. (1), S. 25–34.
- Brochmann, Grete; Hagelund, Anniken, 2011: Migrants in the Scandinavian Welfare State. The emergence of a social policy problem. *Nordic Journal of Migration Research*, 1. Jg. (1), S. 13–24.
- Brorström, Sara; Diedrich, Andreas, 2022: Boundaries of collaboration. The case of a temporary housing complex for refugees in Sweden. *Public Management Review*, 24. Jg. (4), S. 536–557.
- Brosel, Judith; Beres, Eric; Janssen, Fabian, 2022: Ausländerbehörden beklagen Überlastung. Zugriff: <https://www.tagesschau.de/investigativ/swr/auslaenderbehoerden-ueberlastung-101.html> [abgerufen am 10.09.2022].
- Brusadin, Leandro B., 2020: L'exercice de l'hospitalité à immigrants et réfugiés dans les centres d'accueil à Paris. De la professionnalisation de l'hospitalité au rôle de sous-traitant de l'État. *Revista de Direito da Cidade*, 12. Jg. (2).
- Brülle, Heiner; Krätschmer-Hahn, Rabea; Reis, Claus; Siebenhaar, Benedikt, 2016: Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen. WISO Diskurs, 09/2016. Bonn.
- Bucken-Knapp, Gregg; Omanović, Vedran; Spehar, Andrea, 2020: Institutions and Organizations of Refugee Integration. Cham: Springer International Publishing.
- Caponio, Tiziana; Borkert, Maren, 2010: The Local Dimension of Migration Policymaking. Amsterdam University Press.
- Carvalho, João de, 2016: The Effectiveness of French Immigration Policy Under President Nicolas Sarkozy. *Parliamentary Affairs*, 69. Jg. (1), S. 53–72.
- Chou, Meng-Hsuan; Baygert, Nicolas, 2007: The 2006 French Immigration and Integration Law. Europeanisation or Nicolas Sarkozy's Presidential Keystone? Oxford University Press.
- Couzigou, Irène, 2013: Territorial decentralisation in France. Towards autonomy and democracy. In: Panara, Carlo; Varney, Michael R. (Hrsg.): *Local Government in Europe. The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, S. 73–96.
- Dekker, Rianne; Emilsson, Henrik; Krieger, Bernhard; Scholten, Peter, 2015: A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam. *International Migration Review*, 49. Jg. (3), S. 633–658.

- Delbos, Laurent; Tripier, Claire, 2020: Country Report: France. Hrsg. Von ECRE – European Council on Refugees and Exiles. Forum réfugiés – Cosi.
- Demarche Administrative, 2022: CCAS. Centre communal d'action sociale. Zugriff: <https://demarchesadministratives.fr/centre-communale-d-action-sociale> [abgerufen am 05.06.2022].
- Demazière, Christophe; Sykes, Olivier, 2021: Acting for cities and towns? The perpetual reinvention of categories and tools of national urban policies in France. In: Zimmermann, Karsten; Fedeli, Valeria (Hrsg.): A Modern Guide to National Urban Policies in Europe. Edward Elgar Publishing, S. 34–57.
- DESTATIS – Statistisches Bundesamt, 2022: Migrationshintergrund. Zugriff: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html> [abgerufen am 30.08.2022].
- DGEF – Direction Générale des Étrangers en France, 2019: Information du 27 décembre 2019 relative à la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale. NOR INTV1937814J. Zugriff: Information du 27 décembre 2019 relative à la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale – Légifrance (legifrance.gouv.fr) [abgerufen am 23.02.2023].
- DIAIR – Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés, 2023: CTAIR, les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés. Zugriff: <https://accueil-integration-refugies.fr/les-contrats-dintegration-ctair/> [abgerufen am 23.02.2023].
- Diedrich, Andreas; Hellgren, Hanna, 2018: Organizing Integration. Organizing Labour Market Integration of Foreign-born Persons in the Gothenburg Metropolitan Area.
- Dikeç, Mustafa, 2006: Two Decades of French Urban Policy: From Social Development of Neighbourhoods to the Republican Penal State. *Antipode*, 38. Jg. (1), S. 59–81.
- DREES – Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 2020: L'action sociale des communes et intercommunalités. L'aide et l'action sociales en France. Edition 2020.
- DUA – Delegation for the Employment of Young People and Newly Arrived Migrants, 2022: About us. Zugriff: <https://www.dua.se/om-oss/uppdrag/about-us> [abgerufen am 13.12.2022].
- Ducheny, Marie, 2008: Le dispositif national d'accueil et l'accès au logement :. Enquête sur les relations entre l'Etat et les réfugiés statutaires. Doctoral thesis. Centre de recherche sur les liens Sociaux, Université Paris-Descartes.
- Duvernoy, Alexia; Soupios-David, Hélène, 2020: Une politique d'intégration des réfugiés refondée? Évaluation des politiques d'intégration en France entre 2017 et 2019. Rapport National – NIEM.
- Emilsson, Henrik, 2015: A national turn of local integration policy. Multi-level governance dynamics in Denmark and Sweden. *Comparative Migration Studies*, 3. Jg. (7).
- Emilsson, Henrik, 2019: Housing for refugees in Sweden: from negotiations between the state and local municipalities, to a top-down enforcement. Zugriff: <https://www.glimer.eu/housing-for-refugees-in-sweden/> [abgerufen am 30.05.2022].

- Emilsson, Henrik; Öberg, Klara, 2021: Housing for Refugees in Sweden. Top-Down Governance and its Local Reactions. *Journal of International Migration and Integration*.
- Eriksson, Erik; Johansson, Kerstin, 2021: Street-level bureaucrat in the introduction programme. Client-centred and authority-centred strategies to handle challenging working conditions. *Nordic Social Work Research*, S. 1–18.
- Escafré-Dublet, Angéline, 2014: Mainstreaming Immigrant Integration Policy in France. Education, Employment, and Social Cohesion Initiatives. Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Esser, Hartmut, 2006: Migration, Sprache und Integration. AKI-Forschungsbilanz, Bd. 4. Berlin.
- Europäische Kommission, 2022: Governance of migrant integration in Sweden. Zugriff: https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance/sweden_en [abgerufen am 22.08.2022].
- Fassin, Didier; Simon, Patrick, 2008: Un objet sans nom. *L'Homme* (187–188), S. 271–294.
- Fernandes, Ariana, 2015: (Dis)Empowering New Immigrants and Refugees Through Their Participation in Introduction Programs in Sweden, Denmark, and Norway. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 13. Jg. (3), S. 245–264.
- Filsinger, Dieter, 2018a: Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer, S. 315–343.
- Filsinger, Dieter, 2018b: Integrationsmonitoring. In: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer, S. 705–722.
- Filsinger, Dieter, 2019: Integrationsmonitoring. Gelingt Integration oder gelingt sie nicht? Wie wirkungsvoll sind integrationspolitische Maßnahmen? Integrationsmonitorings sollen Antworten liefern – in klaren Zahlen. Kurzdossiers. Zugriff: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/291809/integrationsmonitoring/#footnote-target-13> [abgerufen am 30.08.2022].
- Filsinger, Dieter; Gesemann, Frank, 2018: *Kommunale Integrationskonzepte: Verbreitung, Funktion und Wirksamkeit*. Berlin und Saarbrücken. Zugriff: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/06/Filsinger_Gesemann_Expertise_SVR_JG_2018.pdf, Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration [abgerufen am 10.08.2022].
- Fine, Shoshana, 2019: *The Integration of Refugees in France*. Luxembourg: European Parliament.
- Fischer, Jörg; Huber, Stefan; Kraft, Christian, 2019: Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen (ThILIK). Erfolgsgeschichten aus Landkreisen und kreisfreien Städten in Thüringen. Kommunales Integrationsmanagement in Thüringen. Erfurt. Zugriff: <https://www.ikpe-erfurt.de/wp-content/uploads/2019/12/IKPE-A4-Brosch%C3%BCre-Teil-2-web.pdf> [abgerufen am 07.09.2022].

- Fischer, Jörg; Kraft, Christian; Huber, Stefan, 2019: Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen (ThILIK). Hintergrund Rolle und Aufgaben des Integrationsmanagements. Kommunales Integrationsmanagement in Thüringen. Erfurt. Zugriff: <https://www.ikpe-erfurt.de/wp-content/uploads/2019/10/Fischer-Kraft-Huber-2019-ThILIK-Hintergrund-Rolle-und-Aufgaben-des-Integrationsmanagements.pdf> [abgerufen am 07.09.2022].
- Flamant, Anouk, 2020: The local turn in integration policies. Why French cities differ. *Ethnic and Racial Studies*, 43. Jg. (11), S. 1981–2000.
- Forslund, Anders; Pello-Esso, Wazah; Ulmestig, Rickard; Vikman, Ulrika; Waernbaum, Ingeborg; Westerberg, Alexander; Zetterqvist, Johan, 2019: Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial.
- Forum Réfugiés – Cosi, 2018: Happy FLE. Zugriff: https://www.forumrefugies.org/images/presse/communiqués-de-presse/Dossier_de_Presse_HAPPY_FLE.pdf [abgerufen am 19.07.2022].
- Forum Réfugiés – Cosi, 2022: Types of Accommodation. France. Zugriff: Types of accommodation – Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles (asylumineurope.org) [abgerufen am 04.06.2022].
- France terre d'asile, 2018: What role for cities in terms of reception and integration of asylum seekers and refugees? Networks of solidarity cities in order to foster a better reception for refugees in Europe. *Vues d'Europe – The European magazine of France terre d'asile*. Zugriff: <https://www.vuesdeurope.eu/en/news/networks-of-solidarity-cities-in-order-to-foster-a-better-reception-for-refugees-in-europe/> [abgerufen am 11.09.2022].
- Franzke, Jochen, 2021: Germany: From Denied Immigration to Integration of Migrants. In: Franzke; La Ruano de Fuente, José M. (Hrsg.): *Local integration of migrants policy. European experiences and challenges*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan (Palgrave studies in sub-national governance), S. 107–121.
- Franzke, Jochen; La Ruano de Fuente, José, 2021: *Local integration of migrants policy. European experiences and challenges*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Fratzke, Susan, 2017: *Weathering Crisis, Forging Ahead*. Swedish Asylum and Integration Policy. Washington DC.
- Gaudin, Jean-Pierre, 2004: XVII. La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales. *Annuaire des collectivités locales*, 24. Jg. (1), S. 215–234.
- Gesemann, Frank; Roth, Roland, 2015: *Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern*. 2. Auflage. Berlin.
- Gestmann, Margarita; Hilz, Markus, 2017: Das Politikfeld Migrations- und Integrationspolitik. In: Grunow, Dieter (Hrsg.): *Implementation in Politikfeldern*. Wiesbaden: Springer, S. 217–285.
- Gissel-Palkovich, Ingrid, 2010: Case Management. In: Brinkmann, Volker (Hrsg.): *Case Management. Organisationsentwicklung und Change Management in Gesundheits- und Sozialunternehmen*, Bd. 2. Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 121–148.
- Göbel, Benedict, 2016: *Integrationspolitik. Welche Lehren für Deutschland?* Hrsg. Von Konrad-Adenauer-Stiftung (Analysen & Argumente. Perspektiven der Integrationspolitik).

- Götz, Annika; Müller, Bettina; Philipp, Ralf; Sajons, Christoph, 2020: Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg. Module 1 und 2, Endbericht. Zugriff: http://www.institut-fuer-mittelstandsforschung.de/kos/WNetz?art=File.download&id=5316&name=Endbericht_Uni+Mannheim_final.pdf [abgerufen am 01.09.2022].
- Griffith, Janice, 2017: The French Metropole. How it gained legal status as a Metropolis. *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, 2. Jg. (1), S. 20–43.
- Grote, Janne, 2021: Zuverlässig, aktuell, interoperabel: Datenmanagement im Asylverfahren in Deutschland. Studie von EMN Deutschland für das Europäische Migrationsnetzwerk. Working Paper, 90. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg. Zugriff: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp90-datenmanagement.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [abgerufen am 18.08.2022].
- Grote, Janne; Lechner, Claudia; Graf, Johannes; Schührer, Susanne; Worbs, Susanne; Konar, Özlem; Kuntscher, Anja, 2019: Migration, Integration, Asyl: Politische Entwicklungen in Deutschland 2018. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg. Zugriff: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2018-germany.html?view=renderPdfViewer&nn=282014> [abgerufen am 12.09.2022].
- Hackett, Sarah, 2017: The 'local turn' in historical perspective. Two city case studies in Britain and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 83. Jg. (2), S. 340–357.
- Hafner, Jonas, 2019: Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung. In: Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine; Proeller, Isabella (Hrsg.): *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*. Baden-Baden: Nomos, S. 103–126.
- Hansen, Eckhard, 2006: Das Case / Care Management. Anmerkungen zu einer importierten Methode: Qualitätssicherung und -management in der Sozialen Arbeit. In: Galuske, Michael (Hrsg.): *Vom Fall zum Management. Neue Methoden der sozialen Arbeit. Blickpunkte sozialer Arbeit*, Bd. 5. Wiesbaden, S. 17–36.
- Haug, Sonja; Schmidbauer, Simon, 2020: Integrationskonzepte und Messung von Integration auf kommunaler Ebene. In: Spieker, Michael; Hofmann, Christian (Hrsg.): *Integration. Teilhabe und Zusammenleben in der Migrationsgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos, S. 67–84.
- Heinelt, Hubert; Hlepas, Nikos; Kuhlmann, Sabine; Swianiewicz, Pawel, 2018: Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors. In: Heinelt, Hubert; Magnier, Annick; Cabria, Marcello; Reynaert, Herwig (Hrsg.): *Political Leaders and Changing Local Democracy*. Cham, S. 19–78.
- Hernes, Vilde, 2017: Central coercion or local autonomy? A comparative analysis of policy instrument choice in refugee settlement policies. *Local Government Studies*, 43. Jg. (5), S. 798–819.
- Hernes, Vilde, 2021: The case for increased centralization in integration governance: the neglected perspective. *Comparative Migration Studies*, 9. Jg. (1).
- Hertzog, Robert, 2018: Inter-municipal Cooperation in France. A Continuous Reform, New Trends. In: Teles, Felipe; Swianiewicz, Pawel (Hrsg.): *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Cham: Springer International Publishing, S. 133–155.

- HMSI – Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, 2021a: Kernprofil der WIR-Integrationslotsinnen und -lotsen. 2. Auflage. Orientierungshilfen für Integrationslotsenprojekte im WIR-Programm des Landes Hessen. Wiesbaden. Zugriff: https://integrationskompass.hessen.de/sites/integrationskompass.hessen.de/files/Kernprofil_WIR%20Lotsen_La ngfassung%202021_1.pdf [abgerufen am 31.08.2022].
- HMSI – Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, 2021b: Praxishandbuch zur Koordination von WIR-Integrationslotsenprojekten. Orientierungshilfen für Integrationslotsenprojekte im WIR-Programm des Landes Hessen. Wiesbaden. Zugriff: https://integrationskompass.hessen.de/sites/integrationskompass.hessen.de/files/Praxishandbuch_Koord ination_WIR-Integrationslotsenprojekte.pdf [abgerufen am 31.08.2022].
- Hoesch, Kirsten, 2018: Migration und Integration. Eine Einführung. SpringerLink Bücher. Wiesbaden: Springer VS.
- Holmqvist, Emma; Omanović, Vedran; Urban, Susanne, 2020: Organisation av arbetsmarknads- och bostadsintegration. SNS Förlag.
- Hudson, Christine; Giritli-Nygren, Katarina; Lidén, Gustav; Sandberg, Linda, 2021: Between Central Control and Local Autonomy. The Changing Role of Swedish Municipalities in the Implementation of Integration Policies. In: Franzke, Jochen; La Ruano de Fuente, José M. (Hrsg.): Local Integration of Migrants Policy. Cham: Springer International Publishing, S. 11–34.
- Jedrzejewska, Sylwia; Spehar, Andrea, 2020: Challenges and opportunities in municipal work towards long-term integration in the County of Västra Götaland. University of Gothenburg.
- Kempf, Udo, 2017: Das politische System Frankreichs. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Keyhani, Behrouz, 2020: Hope, une main-d'œuvre réfugiée à disposition? Plein droit, 125. Jg., S. 35–38.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 2005: Management kommunaler Integrationspolitik. KGSt-Bericht, 7/2005. Köln.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 2017: Kommunales Integrationsmanagement. Teil I: Managementansätze und strategische Konzeptionierung. KGSt-Bericht, 7/2017. Köln.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 2020: Integrationsmonitoring 2.0. KGSt-Bericht, 13/2020.
- Klie, Thomas, 2011: Case Management und Soziale Dienste. In: Evers, Adalbert; Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (Hrsg.): Handbuch Soziale Dienste. Sozialpolitik und Sozialstaat (SOZPOL). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 499–512.
- Koepf, Thomas; Vortmann, Claudia, 2015: Orientierungsrahmen für Ausländerbehörden in Rheinland-Pfalz. Zugriff: https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Publikationen/Integrati on/Orientierungsrahmen_fuer_Auslaenderbehoerden.pdf [abgerufen am 04.08.2022].

- Koepf, Thomas; Vortmann, Claudia; Jeitner, Jens, 2015: Vision Willkommensbehörde – Ein Praxishandbuch zur Stärkung der Serviceorientierung, der Mittlerfunktion sowie der Willkommenskultur von Ausländerbehörden in Niedersachsen. Zugriff: https://www.ms.niedersachsen.de/download/101159/Vision_Willkommensbehoerde.pdf [abgerufen am 04.08.2022].
- Kolb, Holger, 2021: Migrations- und Integrationspolitik. In: Andersen, Uwe; Bogumil, Jörg; Marschall, Stefan; Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 8. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 620–626.
- Koranyi, Paul; Kostner, Sandra, 2020: Abschlussbericht zur qualitativen Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg. Schwäbisch Gmünd.
- Korte, Stephan, 2017: § 44 b Gemeinsame Einrichtung. In: Münder, Johannes; Geiger, Udo (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. 6. Auflage. Baden-Baden: Nomos, S. 1110–1120.
- KOSIS – Verbund kommunales Statistisches Informationssystem, 2022: MigraPro – Migrationshintergrund ableiten. Zugriff: <https://www.staedtestatistik.de/arbeitsgemeinschaften/hststat/migrapro> [abgerufen am 30.08.2022].
- Krämer, Felix, 2021: Das Ausländeramt – Willkommens- und Ordnungsbehörde? Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 41. Jg. (7), S. 227–232.
- Krummacker, Michael, 2017: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland. In: Geisen, Thomas; Riegel, Christine; Yildiz, Erol (Hrsg.): Migration, Stadt und Urbanität. Wiesbaden: Springer, S. 79–96.
- Kuckartz, Udo; Rädiker, Stefan, 2022: Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung: Grundlagentexte Methoden. 5. Auflage. Grundlagentexte Methoden. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Kuhlmann, Sabine, 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift an der Universität Potsdam. Baden-Baden: Nomos-Verlag. Reihe „Staatslehre und Politische Verwaltung“.
- Kuhlmann, Sabine; Dumas, Benoît Paul; Heuberger, Moritz, 2020: Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich. Autonomie, Aufgaben und Reformen. Bonn.
- Kuhlmann, Sabine; Dumas, Benoît Paul; Heuberger, Moritz, 2022: Capacity of local governments in Europe. Autonomy, responsibilities and reforms. Governance and public management series. Cham: Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, Sabine; Heuberger, Moritz; Dumas, Benoît, 2021: Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 48. Baden-Baden: Nomos..
- Kuhlmann, Sabine; Richter, Philipp, 2011: Neue Machtbalance im Lokalpräsidialismus? Vom Scheitern der kommunalen Direktdemokratie in Frankreich. In: Feld, Lars P.; Huber, Peter M.; Jung, Otmar; Welzel, Christian; Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2010: Nomos, S. 223–236.
- Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut, 2019: Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe. Second edition. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

- Kühn, Boris; Gluns, Danielle, 2022: Vernetzte Daten, vernetzte Behörden? Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation in der lokalen Integrationsarbeit. Zugriff: https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2022-03/Robert_Bosch_Stiftung_Studie_Datenmanagement_in_Integrationsarbeit.pdf [abgerufen am 31.08.2022].
- Kühn, Boris; Heimann, Christiane, 2021: Hand in Hand? Chancen und Risiken des Datenmanagements in der lokalen Integrationsarbeit: Bestandsaufnahme und erste Befunde. Stuttgart. Zugriff: https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2021-07/Publikation_Datenmanagement%20in%20lokaler%20Integrationsarbeit.pdf [abgerufen am 01.09.2022].
- Kurtenbach, Sebastian, 2018: Ergebnisse der Begleitforschung: Diversität als Herausforderung für die Kommunalen Integrationszentren NRW. Arnberg.
- Ladner, Andreas; Keuffer, Nicolas; Baldersheim, Harald; Hlepas, Nikos; Swianiewicz, Pawel; Steyvers, Kristof; Navarro, Carmen, 2019: Patterns of Local Autonomy in Europe. Cham: Springer International Publishing.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2011: Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung anderer gesetzlicher Vorschriften. Düsseldorf, Drucksache 15/2944.
- Larsson, Jennie, 2015: Integrationen och arbetets marknad. Hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer.
- Leneveler, Lison, 2021: La redéfinition d'une compétence juridique à travers l'accueil des personnes exilées au sein des communes. Migrations Société, 185. Jg. (3), S. 31–48.
- Lidén, Gustav; Nyhlén, Jon, 2022: Local Migration Policy. Governance Structures and Policy Output in Swedish Municipalities. Cham: Springer International Publishing.
- Lidén, Gustav; Nyhlén, Jon; Nyhlén, Sara, 2015: Forced cooperation from above. The case of Sweden's establishment reform. Policy Studies, 36. Jg. (5), S. 468–486.
- Lidström, Anders, 2011: Sweden: Party-Dominated Subnational Democracy under Challenge? In: Hendriks, Frank; Lidström, Anders; Loughlin, John (Hrsg.): The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2021: The County Governor in Sweden: A Regional Actor Resisting Change. In: Tanguy, Gildas; Eymeri-Douzans, Jean-Michel (Hrsg.): Prefects, Governors and Commissioners. Cham: Springer International Publishing, S. 255–274.
- Lidström, Anders; Hertting, Nils, 2021: Limited, fragmented and powerless. National urban policies in Sweden. In: Zimmermann, Karsten; Fedeli, Valeria (Hrsg.): A Modern Guide to National Urban Policies in Europe. Edward Elgar Publishing, S. 268–283.
- Lochak, Danièle, 2006: L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration. Cultures & conflits, 64, S. 131–147.
- Lunds Kommun, 2018: Handlingsplan för mottagande och etablering av nyanlända i Lunds kommun.
- Lüddecke, Julian, 2009: Qualitätsentwicklung in Nordrhein-Westfalen. In: Fürstenauf, Sara; Gomolla, Mechthild (Hrsg.): Migration und schulischer Wandel: Elternbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 149–160.

- Maire Info, 2016: Aide aux communes pour l'accueil des réfugiés enfin des précisions. Zugriff: <https://www.maire-info.com/migrants/aide-aux-communes-pour-1%27accueil-des-refugie-s-enfin-des-precisions-article-19598> [abgerufen am 25.05.2022].
- MAIS NRW – Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen, 2011: Förderkonzept 2011. Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen (KOMM-IN NRW). Düsseldorf.
- MC2CM – Mediterranean City-to-City Migration Project, 2022: Profil migratoire de la ville de Grenoble. Financed by the European Union and co-financed by the Swiss Agency for Development and Cooperation.
- Menz, Georg, 2008: Political Battles at Home and in Brussels: Labor Migration and Asylum Policy in Established Countries of Immigration. France, the United Kingdom, and Germany. In: Menz, Georg (Hrsg.): *The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*. Oxford University Press, S. 125–190.
- MHKBG – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen, 2019: Integrationsräte und -ausschüsse. Häufig gestellte Fragen und Antworten, erstellt durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Zugriff: https://mhkbd.nrw/sites/default/files/media/document/file/FAQ_Integrationsraete_und-ausschuesse-Maerz_2019.pdf [abgerufen am 31.08.2022].
- Michel-Schwartz, Brigitta, 2009: Fallarbeit: Ein theoretischer und methodischer Zugang. In: Michel-Schwartz, Brigitta (Hrsg.): *Methodenbuch Soziale Arbeit. Basiswissen für die Praxis*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 121–154.
- Migrationsverket, 2021: Asyl. Zugriff: <https://www.migrationsverket.se/OmMigrationsverket/Statistik/Asyl.html> [abgerufen am 10.02.2023].
- Migrationsverket, 2022: Asylum. Applications for asylum received 2000–2020. Zugriff: <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Statistics/Asylum.html> [abgerufen am 29.05.2022].
- Migrationsverket, 2023: The Swedish Migration Agency's offices. Zugriff: <https://www.migrationsverket.se/English/Contact-us/Visit-us.html> [abgerufen am 20.02.2023].
- Ministère de l'Intérieur, 2015: Courrier adressé aux maires de France. Zugriff: <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2015-Actualites/Courrier-adresse-aux-maires-de-France> [abgerufen am 16.03.2021].
- Ministère de l'Intérieur, 2020: Guide for Asylum Seekers in France. Hrsg. von General Directorate for Foreign Nationals in France.
- Ministère de l'Intérieur, 2022a: Le cumul des mandats électoraux. Les incompatibilités entre mandats électoraux applicables aux députés et aux sénateurs. Zugriff: <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Les-elections-en-France/Le-cumul-des-mandats-electoraux/?nomobredirect=true> [abgerufen am 25.05.2022].
- Ministère de l'Intérieur, 2022b: Le Parcours d'Intégration Républicaine. Zugriff: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Integration-et-Acces-a-la-nationalite/Le-parcours-personnel-de-d-integration-republicaine> [abgerufen am 25.05.2022].

- Ministère de l'Intérieur, 2023: Demander l'asile. Zugriff: <https://www.ofpra.gouv.fr/demander-lasile> [abgerufen am 23.02.2023].
- Ministère du Travail, 2022: Parcours Hope. Zugriff: <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/pic/parcours-hope-pic> [abgerufen am 19.09.2022].
- MKFFI – Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Nordrhein-Westfalen, 2020: Handreichung zum kommunalen Einwanderungsmanagement/Integrationsmanagement. Düsseldorf. Zugriff: https://www.mkjfgfi.nrw/sites/default/files/documents/handreichung_zum_kommunalen_einwanderungsmanagement_integrationsmanagement.pdf [abgerufen am 31.08.2022].
- MKFFI – Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Nordrhein-Westfalen, 2022: Programm zur Förderung des ehrenamtlichen Engagements bei der Integration von neueingewanderten Menschen in den Kommunen. Förderkonzept. Zugriff: https://www.bra.nrw.de/system/files/media/document/file/forderkonzept_komm-an_nrw_2022-2026_0.pdf [abgerufen am 31.08.2022].
- Mossaad, Nadwa, 2016: Annual Flow Report. Refugees and Asylees: 2015. Zugriff: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Refugees_Asylees_2015.pdf [abgerufen am 01.08.2022].
- Moxley, David P., 1989: The practice of case management. Sage human services guides, Bd. 58. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Myrberg, Gunnar, 2019: The 2015 Refugee Crisis in Sweden. A Coordination Challenge. In: Læg Reid, Per; Rykkja, Lise H. (Hrsg.): Societal Security and Crisis Management. New Security Challenges. Cham: Springer International Publishing, S. 151–168.
- Nationaler Normenkontrollrat, 2015: Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken – Datenaustauschverbesserungsgesetz (NKR-Nr. 3552). Zugriff: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/479240/605c7222373106f4fdc14ff900023f6f/2015-12-04-download-datenaustausch-asyl-data.pdf> [abgerufen am 04.08.2022].
- OECD, 2022: Multi-level governance for migrant integration. Policy instruments from Austria, Canada, France, Germany and Italy. Paris.
- OECD, 2018a: Working together for local integration of migrants and refugees in Gothenburg. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2018b: Working together for local integration of migrants and refugees in Paris. Paris: OECD Publishing.
- OFII – Office français de l'immigration et de l'intégration, 2022: Where to find us? Look for the nearest territorial directorates to your place of residence. Zugriff: <https://www.ofii.fr/n/ou-nous-trouver/> [abgerufen am 08.04.2022].
- OFPPA – Office français de protection des réfugiés et apatrides, 2022: Présentation générale. Zugriff: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/1-ofpra/presentation-generale> [abgerufen am 08.04.2022].

- Ohliger, Rainer; Schweiger, Raphaela; Sharifov, Amil, 2019: Kommunales individuelles Integrationsmonitoring (KiIM) als Instrument kommunal-politischer Gestaltung: Daten vernetzen, Integrationsverläufe individuell erfassen und begleiten. Kurz-Expertise. Stuttgart. Zugriff: https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2019-02/Kurz-Expertise_Kommunales_individuelles_Integrationsmonitoring_KiIM.pdf [abgerufen am 11.09.2022].
- Osanami Törngren, Sayaka; Emilsson, Henrik, 2020: Measuring Refugee Integration Policies in Sweden. Results from the National Integration Evaluation Mechanism (NIEM). Malmö Universitet.
- Osanami Törngren, Sayaka; Öberg, Klara; Righard, Erica, 2018: The role of civil society in the integration of newly arrived refugees in Sweden. In: Låce, Agnese (Hrsg.): Newcomer Integration in Europe. Best Practices and Innovations since 2015. FEPS Foundation for European Progressive Studies, S. 13–24.
- Parusel, Bernd, 2015: Asylum and Refugees in Sweden. Zugriff: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/58637/asylum-and-refugees> [abgerufen am 16.05.2021].
- Parusel, Bernd, 2021: EMN Annual Report on Migration and Asylum 2020. Sweden. EMN Policy Report 2020. EMN; Migrationsverket.
- Pavkovic, Gari; Özbabacan, Ayşe, 2018: Der Kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik. In: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer, S. 805–822.
- Penninx, Rinus; Garcés-Mascareñas, Blanca, 2018: Integrationspolitik in europäischen Städten. Strukturelle Konvergenz und substantielle Differenzierung. In: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 837–868.
- Pereira, Birte; Stephan, Nina; Perry, Sarah, 2022a: Abschlussbericht. des Projekts „Vielfaltsorientierung in hessischen Kommunen: Treiber von Integration und Zusammenhalt“. Düsseldorf. Zugriff: https://integrationskompass.hessen.de/sites/integrationskompass.hessen.de/files/Abschlussbericht%20AMIF-WIR-KIV%20Vielfaltsorientierung_1.pdf [abgerufen am 31.08.2022].
- Pereira, Birte; Stephan, Nina; Perry, Sarah, 2022b: Werkzeugkoffer. für Kommunen mit Integrations und Vielfaltsstrategien. Düsseldorf. Zugriff: https://integrationskompass.hessen.de/sites/integrationskompass.hessen.de/files/Werkzeugkoffer%20AMIF-WIR-KIV%20Vielfaltsorientierung_1.pdf, Beispiele guter Praxis aus dem Projekt „Vielfaltsorientierung in hessischen Kommunen: Treiber von Integration und Zusammenhalt“ [abgerufen am 31.08.2022].
- Persson, Vilhelm (2013): Sweden – Local government in Sweden. Flexibility and independence in a unitary state. In: Panara, Carlo; Varney, Michael R. (Hrsg.): Local Government in Europe: The "fourth level" in the EU multi-layered system of governance. London, New York: Routledge, S. 305–329.
- Pierre, Jon, 1994: Den lokala staten: den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Pôle Emploi, 2023: Votre agence pôle emploi. Zugriff: <https://www.pole-emploi.fr/annuaire/votre-pole-emploi.html> [abgerufen am 24.02.2023].

- Préfet de la région Normandie, 2023: Missions de la DDETS. Zuletzt aktualisiert am 30.04.2021. Zugriff: <https://normandie.dreets.gouv.fr/Missions-de-la-DDETS> [abgerufen am 27.02.2023].
- Préfet de la Loire-Atlantique, 2022: Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DDETS). Zugriff: <https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Direction-Departementale-de-l-Emploi-du-Travail-et-des-Solidarites-DDETS> [abgerufen am 23.08.2022].
- Qvist, Martin, 2016: Activation Reform and Inter-Agency Co-operation – Local Consequences of Mixed Modes of Governance in Sweden. *Social Policy & Administration*, 50. Jg. (1), S. 19–38.
- Rechnungshof BW – Rechnungshof Baden-Württemberg, 2021: Denkschrift 2021. Karlsruhe. Zugriff: <https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/974/Denkschrift%202021%20-%20Beitrag%20Nr.%2015.pdf> [abgerufen am 01.11.2022].
- Regeringskansliet, 2017: Tidiga insatser för asylsökande. Zugriff: <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/01/tidiga-insatser-for-asylsokande/#:~:text=Den%201%20februari%202017%20in%C3%B6rdes,f%C3%B6r%20de%20som%20beviljas%20uppeh%C3%A5llstillst%C3%A5nd> [abgerufen am 13.02.2023].
- Reichard, Christoph; Veit, Sylvia; Wewer, Göttrik, 2019: Verwaltungsreform – eine Daueraufgabe. In: Apelt, Maja; Bode, Ingo; Hasse, Raimund; Meyer, Uli; Grodeck, Victoria V.; Wilkesmann, Maximiliane; Windeler, Arnold (Hrsg.): *Handbuch Organisationssoziologie*. Springer Reference Sozialwissenschaften. Wiesbaden: Springer, S. 1–13.
- Reichwein, Alfred, 2018: Kommunales Integrationsmanagement. In: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer, S. 693–704.
- Reichwein, Alfred; Vogel, Stephanie, 2004: Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf. Zugriff: <https://immigrantenverbund.de/fileadmin/do wnloads/verbund/sonstige-infos/60-integrationsarbeit-handbuch-01.pdf> [abgerufen am 11.08.2022].
- Reimann, Bettina; Hollbach-Grömig, Beate, 2022a: Kommunales Integrationsmonitoring liefert wichtige Daten für Kommunen. *Difu-Magazin "Berichte"*, (2/2022), S. 15. Zugriff: https://difu.de/sites/default/files/media_files/Berichte-2-2022_WEB_FINAL_1.pdf [abgerufen am 30.08.2022].
- Reimann, Bettina; Hollbach-Grömig, Beate, 2022b: Kommunales Integrationsmonitoring. Status Quo und Perspektiven zur Weiterentwicklung. Berlin. Zugriff: https://difu.de/sites/default/files/media_files/Integrationsmonitoring-Langfassung_Freigabe_JSP.pdf [abgerufen am 01.12.2022].
- Reinhold, Sonja; Brendel, Petra, 2022: Brennglas Corona. Lokale Integrationsarbeit in Zeiten einer globalen Pandemie. Stuttgart.
- Reis, Claus, 2017: Case Management in der Migrationsberatung. In: Wendt, Wolf Rainer; Löcherbach, Peter (Hrsg.): *Case Management in der Entwicklung*. Stand und Perspektiven in der Praxis. 3. Auflage. Case Management in der Praxis. Heidelberg: Medhochzwei, S. 93–105.
- Reis, Claus, 2020: *Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis*. Baden-Baden: Nomos.

- Righard, Erica; Emilsson, Henrik; Jensen, Tina, 2020: Improving access to the labour market for refugees in Sweden. Key findings and recommendations.
- Righard, Erica; Öberg, Klara, 2019: Integration Governance in Sweden: Accommodation, Regeneration and Exclusion. Zenodo.
- Righard, Erica; Öberg, Klara; Emilsson, Henrik, 2020: Language training for asylum seekers and newcomers in Sweden. Key findings and recommendations.
- Righard, Erica; Öberg, Klara, 2018: The Governance and Local Integration of Migrants and Europe's Refugees. Work Package 2: Sweden and Malmo. Malmö University.
- Riksrevision, 2017: Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering.
- Rösch, Tabea; Schneider, Hanne; Weber, Johannes; Worbs, Susanne, 2020: Integration von Geflüchteten in ländlichen Räumen. Forschungsbericht, Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Bd. 36. Nürnberg.
- Safi, Mirna, 2014: Shifting Focus. Policies to support the labor market. Integration of new immigrants in France.
- Schammann, Hannes, 2015: Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 9. Jg. (3), S. 161–182.
- Schammann, Hannes, 2017: Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland. In: Barbehön, Marlon; Münch, Sybille (Hrsg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Wiesbaden: Springer, S. 91–117.
- Schammann, Hannes, 2019: Migrationspolitik im Mehrebenensystem. In: Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine; Proeller, Isabella (Hrsg.): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Baden-Baden: Nomos, S. 27–42.
- Schammann, Hannes, 2020a: Der "local turn" in der Migrations- und Asylpolitik. Zugriff: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/kommunale-migrations-und-fluechtlingspolitik/322500/der-local-turn-in-der-migrations-und-asylpolitik/> [abgerufen am 11.08.2022].
- Schammann, Hannes, 2020b: Kommunale Migrationspolitik: ‚Control Gaps‘ als Innovationsmotoren? In: Pioch, Roswitha; Toens, Katrin (Hrsg.): Innovation und Legitimation in der Migrationspolitik. Studien zur Migrations- und Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer, S. 315–322.
- Schammann, Hannes; Bendel, Petra; Müller, Sandra; Ziegler, Franziska; Wittchen, Tobias, 2020: Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land. Stuttgart.
- Schammann, Hannes; Gluns, Danielle, 2021: Migrationspolitik. Studienkurs Politikwissenschaft. Baden-Baden: Nomos.
- Schammann, Hannes; Kühn, Boris, 2016: Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Bonn.
- Schmidtke, Oliver, 2014: Beyond National Models? Governing migration and integration at the regional and local levels in Canada and Germany. Comparative Migration Studies, 2. Jg. (1), S. 77–99.

- Scholten, Peter, 2019: Two Worlds Apart? Multi-level governance and the gap between national and local integration policies. In: Caponio, Tiziana; Scholten, Peter; Zapata-Barrero, Ricarda (Hrsg.): *The Routledge handbook to the governance of migration and diversity in cities*. London, New York: Routledge Taylor & Franics Group, S. 157–167.
- Scholten, Peter; van Breugel, Ilona, 2018 (Hrsg.): Introduction: Conceptualizing Mainstreaming in Integration Governance. In: *Mainstreaming Integration Governance. New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*. Cham: Springer International Publishing (Springer eBook Collection Political Science and International Studies), S. 3–22.
- Schröder, Hubertus, 2018: Vielfalt als kommunale Gestaltungsaufgabe. In: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer, S. 227–260.
- Schröder, Hubertus; Szukitsch, Yvonne, 2016: *Kommunales Integrationsmanagement*. München, Im Rahmen der Broschürenreihe: Kommune interkulturell.
- Schührer, Susanne, 2021: Geflüchtete Menschen in Deutschland: Neue Erkenntnisse zu Hilfebedarfen und zur Nutzung von Beratungsangeboten. BAMF-Kurzanalyse, 6. Nürnberg. Zugriff: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaoar-73269-4>. [abgerufen am 01.08.2022].
- Schumacher, Jürgen; Rutschmann, Lucia, Dezember 2020: Leitfaden Basisqualifizierung für ehrenamtlich engagierte WIR-Integrationslotsinnen und -lotsen. Orientierungshilfen für Integrationslotsenprojekte im WIR-Programm des Landes Hessen. Wiesbaden. Zugriff: https://integrationskompass.hessen.de/sites/integrationskompass.hessen.de/files/Leitfaden%20WIR-Lotsen_1.pdf [abgerufen am 31.08.2022].
- Service Public, 2021: Qu'est-ce que le contrat d'intégration républicaine (CIR)? Zugriff: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17048> [abgerufen am 24.01.2022].
- Siegel, John, 2015: Interkulturelle Öffnung der Verwaltung: Strategien und Erfolgsfaktoren aus der Managementperspektive. *Verwaltung & Management*, 21. Jg. (1), S. 3–9.
- Simon, Patrick, 2015: The Choice of Ignorance. The Debate on Ethnic and Racial Statistics in France. In: Simon, Patrick; Piché, Victor; Gagnon, Amélie A. (Hrsg.): *Social Statistics and Ethnic Diversity*. Cham: Springer International Publishing, S. 65–87.
- Solano, Giacomo; Huddleston, Thomas, 2020: *Migrant Integration Policy Index 2020*. Barcelona/Brussels.
- Soupios-David, Hélène, 2018: France. New law brings positive changes for the integration of refugees. Zugriff: <http://www.forintegration.eu/pl/france-new-law-brings-positive-change-s-for-the-integration-of-refugees> [abgerufen am 13.08.2022].
- Spire, Alexis, 2005: L'application du droit des étrangers en préfecture. *Politix*, 69. Jg. (1).
- Stadt Erlangen, 2022: Die Relevanz des Migrationshintergrundes. Statistik aktuell, 1|2022. Zugriff: https://erlangen.de/uwao-api/faila/files/bypath/Dokumente/Statistik/Statistik%20Aktuell/13-4_B_2022_1.pdf?tn=1&q=normal&s=list [abgerufen am 30.08.2022].
- Stadt Regensburg, 2022: Integrationskonzept der Stadt Regensburg (IKR). Zugriff: <https://www.regensburg.de/integrationskonzept> [abgerufen am 10.08.2022].
- Stadt Rheine, 2017: Migrations- und Integrationskonzept der Stadt Rheine. Rheine. Zugriff: https://www.rheine.de/media/www.rheine.de/org/med_792/1668_migrationskonzept_we_b.pdf, 2. Fortschreibung [abgerufen am 01.09.2022].

- Stigendal, Mikael; Östergren, Per-Olof, 2013: Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa. 2. uppl. Malmö: Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH, 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015.
- SVR-Forschungsbereich, 2017: Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich. Berlin. Zugriff: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/09/SVR-FB_Integrationsgesetze.pdf [abgerufen am 01.09.2022].
- Taché, Aurélien, 2018: 72 Propositions. Pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France. Rapport Parlementaire au Premier Ministre en mission auprès du Ministre de l'Intérieur.
- Teepe, Tina, 2016: Schulische Integration von neu zugewanderten und geflüchteten Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen. Aufgaben und Angebote der Kommunalen Integrationszentren. Schulverwaltung (SchVw), 27. Jg. (5), S. 139–142.
- Tomson, Danielle Lee, 2020: The Rise of Sweden Democrats. Islam, Populism and the End of Swedish Exceptionalism. Zugriff: <https://www.brookings.edu/research/the-rise-of-sweden-democrats-and-the-end-of-swedish-exceptionalism> [abgerufen am 14.09.2022].
- Trix, Frances, 2020: Europe and the Refugee Crisis. Local responses to Migrants. London: I.B. Tauris.
- Ulusoy, Yunus; Halm, Dirk; Sauer, Martina; Kersting, Norbert, 2016: Wissenschaftliche Begleitung der Kommunalen Integrationszentren und der Landesweiten Koordinierungsstelle NRW. Ergebnisbericht. Essen.
- UNHCR, 2018: Global Trends. Forced Displacement in 2017. Zugriff: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html> [abgerufen am 14.09.2022].
- Van Breugel, Ilona; Scholten, Peter, 2018 (Hrsg.): The Politics of Mainstreaming. The Rationale Behind Mainstreaming. In: Mainstreaming Integration Governance. New Trends in Migrant Integration Policies in Europe. Cham: Springer International Publishing (Springer eBook Collection Political Science and International Studies), S. 125–151.
- Verpeaux, Michel, 2015: Les collectivités territoriales. 5. Ausgabe. Paris: Dalloz.
- Vie Publique, 2021: Qu'est-ce qu'une métropole? Zugriff: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20129-quest-ce-quune-metropole> [abgerufen am 22.07.2021].
- Vie Publique, 2022: Collectivités territoriale. Zugriff: <https://www.vie-publique.fr/fiches/collectivites-territoriales> [abgerufen am: 07.07.2022].
- Waddington, David; Jobard, Fabien; King, Mike, 2015: Rioting in the UK and France. A comparative analysis. Cullompton: Willan.
- Wald, Andreas; Jansen, Dorothea, 2007: Netzwerke. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 93–105.
- Wegner, Martina, 2020: „Integrationslots*innen in Bayern“. Abschlussbericht der Evaluation. München. Zugriff: <https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/mui/integrationspolitik/volltext.pdf> [abgerufen am 31.08.2022].

- Wendt, Wolf Rainer, 2018: Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. Eine Einführung. 7. Auflage. Freiburg im Breisgau: Lambertus-Verlag.
- Wendt, Wolf Rainer, 2019: Von der Einzelfallhilfe zum Case Managemen. In: Kreft, Dieter; Müller, C. Wolfgang (Hrsg.): Methodenlehre in der Sozialen Arbeit. Konzepte, Methoden, Verfahren, Techniken. 3. Auflage. UTB, UTB-Band-Nr.: 3370. München: Ernst Reinhardt Verlag, S. 69–79.
- Wihtol de Wenden, Catherine, 2012: The Case of France. In: Zincone, Giovanna; Penninx, Rinus; Borkert, Maren (Hrsg.): Migration Policymaking in Europe. Amsterdam University Press, S. 61–94.

Anhang

Im Anhang befindet sich ein Verzeichnis mit den wichtigsten fremdsprachlichen Begriffen, etwa die Bezeichnungen der für Integration relevanten schwedischen und französischen Behörden.

Zudem befinden sich im Anhang die Organigramme der Verwaltungen der Fallkommunen. Dort wird die Anordnung zentraler Akteure der kommunalen Integrationsverwaltung durch farbliche Kennzeichnungen hervorgehoben: strategische Ebene – grün, Ausländerbehörde – blau, ggf. Integrationsberatung – lila, ggf. Leistungsgewährung AsylbLG – gelb und ggf. Jobcenter – rot. Darüber hinaus enthält der Anhang die Abbildungen zu ausgewählten netzwerkbasierten Steuerungsstrukturen in den Fallkommunen.

Glossar zum lokalen Integrationsmanagement in Schweden

<i>Schwedisch</i>	<i>Deutsche Übersetzung und Bedeutung</i>
<i>ABO – Anläggningsboende</i>	Unterbringung in einer (staatlichen) Einrichtung Sammelbegriff für verschiedene Wohneinheiten, die die schwedische Migrationsbehörde Asylbewerbern während des Asylverfahrens zur Verfügung stellt. <ul style="list-style-type: none">• Siehe auch EBO.• Siehe auch Migrationsverket.
<i>Alternativt skyddsbehövande</i>	Subsidiärer Schutzstatus Personen mit einem subsidiären Schutzstatus erhalten i.d.R. eine Aufenthaltserlaubnis für 13 Monate.
<i>Arbetsförmedlingen</i>	Schwedische Arbeitsagentur Staatliche schwedische Behörde, die dem Arbeitsministerium untersteht und für die öffentliche Arbeitsverwaltung zuständig ist.
<i>Asylsökande</i>	Asylbewerber Personen, die im Aufnahmeland Schutz suchen.
<i>EBO – Eget boende</i>	Wörtlich: eigene Unterkunft Zusätzlich zur staatlichen Unterbringungsform ist es Asylbewerbern möglich, sich eigenständig um eine Unterkunft zu bemühen. <ul style="list-style-type: none">• Siehe auch ABO.

Etablering

- *Etableringsprogrammet*
- *Etableringsreformen*

*Flykting**Försäkringskassan**Idéburet offentligt partnerskap**Kommun*

- *Kommunkontoret/stads-kontoret*
- *Kommunstyrelse*
- *Kommunfullmäktige*

*Komvux – Kommunal vuxenutbildning**Län*

- *Länsstyrelse*

*Migrationsverket***Wörtlich: Niederlassung, Etablierung**

Im schwedischen Kontext findet dieser Begriff, der im Deutschen freier mit „Integration“ übersetzt werden kann, vielfach Anwendung.

▸ **Integrationsprogramm**

Staatliche Integrationsmaßnahme, die sich an Personen mit internationalem Schutzstatus zwischen 20 und 65 Jahren richtet.

- Siehe auch SFI.
- Siehe auch Samhällsorientering.

▸ **Integrationsreform**

Reform, in deren Folge 2010 die Zuständigkeit für die Koordination des Integrationsprogramms von den Kommunen auf die schwedische Arbeitsagentur überging.

- Siehe auch Arbetsförmedlingen.

Flüchtling

Der Flüchtlingsschutz beinhaltet i.d.R. eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre.

Schwedische Sozialversicherungsanstalt

Staatliche schwedische Behörde, die die Sozialversicherung in Schweden verwaltet.

Ideenbasierte öffentliche Partnerschaft

Freiwillig geschlossene Vereinbarung zwischen Kommune und nicht-staatlicher Organisation zur institutionalisierten Zusammenarbeit in gemeinwohlorientierten Bereichen.

Kommune

- **Gemeinde-/Stadtamt**
- **Gemeindevorstand**
- **Gemeinderat**

Kommunale Erwachsenenbildung**Kreis**

- **Staatliche Kreisbehörde**

Schwedische Migrationsagentur

Staatliche schwedische Behörde, die dem Justizministerium untersteht und für das Asylverfahren und die Unterbringung und Leistungsgewährung von Asylbewerbern zuständig ist. Außerdem ist sie an der Verteilung von anerkannten Flüchtlingen auf die Kommunen beteiligt.

- Siehe auch ABO.

<i>Nyanlända invandrare</i>	<p>Neu angekommene Zuwanderer Zu den neu angekommenen Zuwanderern gehören anerkannte Flüchtlinge und Familienangehörige, die im Rahmen der Familienzusammenführung eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Wenn die Person am Integrationsprogramm teilnimmt, entspricht das „neu“ in „neu angekommen“ der Dauer dieser staatlichen Maßnahme, d.h. zwei Jahre. • Siehe auch Etableringsprogrammet.</p>
<i>Region</i>	<p>Region</p>
<i>Samhällsorientering</i>	<p>Orientierungskurs Orientierungskurse im Umfang von 100 Stunden bilden eine der Komponenten des staatlichen Integrationsprogramms. • Siehe auch Etableringsprogrammet.</p>
<i>SFI – Svenska för Invan- drare</i> • <i>Yrkes-SFI</i>	<p>Wörtlich: Schwedisch für Zuwanderer Schwedisch-Sprachunterricht bildet eine der Komponenten des staatlichen Integrationsprogramms. • Berufsbezogene Sprachförderung • Siehe auch Etableringsprogrammet.</p>
<i>Svenska från dag ett är</i>	<p>Schwedisch von Tag 1 Das 2017 eingeführte Sprachprogramm fällt unter die sog. Frühförderung für Asylbewerber. • Siehe auch Tidiga insatser för asylsökande.</p>
<i>Tidiga insatser för asylsökande</i>	<p>Frühförderung für Asylbewerber 2017 eingeführt mit dem Ziel, den Integrationsprozess bereits in der Wartezeit zwischen Antragstellung und Asylentscheid anzustoßen. • Siehe auch Svenska från dag ett är.</p>
<i>Utbildningsplikt</i>	<p>Bildungspflicht Diese Pflicht greift für alle Teilnehmer des staatlichen Integrationsprogramms, die keinen Abschluss der Sekundarstufe II haben. Diese nachholende Bildung wird durch die Kommunen im Bereich der Erwachsenenbildung (Komvux) angeboten. • Siehe auch Etableringsprogrammet. • Siehe auch Komvux.</p>

Glossar zum lokalen Integrationsmanagement in Frankreich

Französisch	Deutsche Übersetzung und Bedeutung
<i>ACCELAIR – Accélérer l'Intégration des Réfugiés</i>	<p>Wörtlich: Beschleunigung der Flüchtlingsintegration 2002 eingeführtes Integrationsprogramm, das zu den ältesten Programmen gehört, die einen ganzheitlichen Integrationsansatz verfolgen und mehrheitlich von einem nicht-staatlichen Akteur organisiert werden.</p>
<i>ADA – Allocation pour Demandeur d'Asile</i>	<p>Beihilfe für Asylbewerber Monatliche Zahlung für Personen im laufenden Asylverfahren, deren Höhe von der Zusammensetzung des Haushalts und der Art der Unterkunft abhängt.</p>
<i>AFPA – Agence Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes</i>	<p>Nationale Agentur für Erwachsenenbildung Die Agentur operiert im Bereich der öffentlichen Arbeitsverwaltung und ist ein bedeutender Anbieter von Berufsbildungsmaßnahmen. ▸ Siehe auch HOPE.</p>
<i>Agence de Services et de Paiement</i>	<p>Agentur für Dienstleistungen und Zahlungen Zahlt die Beihilfe für Asylbewerber (ADA) aus, die wiederum von OFII verwaltet wird. ▸ Siehe auch ADA.</p>
<i>Agence nationale de la cohésion des territoires</i>	<p>Nationale Agentur für den territorialen Zusammenhalt Zuständig für die Gestaltung und Umsetzung der Politique de la Ville. ▸ Siehe auch Politique de la Ville.</p>
<i>AGIR – Accompagnement Globale et Individualisé des Réfugiés</i>	<p>Wörtlich: Globale und individuelle Flüchtlingsbetreuung Staatliches Integrationsprogramm, das seit 2022 flächendeckend in allen Départements eingeführt wird. ▸ Siehe auch Préfecture du département.</p>
<i>ANVITA – Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants</i>	<p>Nationaler Verband der Willkommensstädte 2018 auf Initiative von neun französischen Städten gegründet, um sich für eine stärkere Einbindung der Kommunen in die Politikgestaltung und -umsetzung im Bereich Migration und Integration einzusetzen.</p>
<i>Bénéficiaire de la protection internationale</i>	<p>Person mit internationalem Schutzstatus Eine Person, die als Flüchtling, subsidiär Schutzberechtigter oder Staatenloser anerkannt wurde.</p>
<i>Bénéficiaire de la protection subsidiaire</i>	<p>Person mit subsidiärem Schutzstatus Eine Person mit subsidiärem Schutzstatus erhält i.d.R. eine Aufenthaltserlaubnis für vier Jahre.</p>

<i>CADA – Centre d’Accueil de Demandeurs d’Asile</i>	<p>Aufnahmezentrum für Asylbewerber Unterkunft für Asylbewerber, die von Dritten operiert wird. Die finanzielle Verwaltung obliegt der Präfektur des Départements.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Siehe auch HUDA. • Siehe auch PRAHDA.
<i>CAF – Caisse d’allocations familiales</i>	<p>Familienkasse Die CAF zahlt verschiedene Leistungen aus, darunter die Familien- und Wohnbeihilfe.</p>
<i>CCAS – Centre Communal d’Action Sociale</i>	<p>Kommunales Zentrum für Soziale Aktion Quasi-autonome öffentliche Einrichtung innerhalb der Kommune, die neben pflichtigen Sozialaufgaben auch freiwillige Aufgaben erbringt.</p>
<i>CESEDA – Code de l’Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d’Asile</i>	<p>Gesetzbuch für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und das Asylrecht Regelt das Asyl- und Aufenthaltsrecht, worunter auch die Zuweisung von Wohnraum an Asylbewerber und deren finanzielle Unterstützung fällt.</p>
<i>CIR – Contrat d’Intégration Républicaine</i>	<p>Republikanischer Integrationsvertrag Einjähriges staatliches Integrationsprogramm, das Sprach- und Orientierungskurse sowie berufliche Maßnahmen enthält.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Siehe auch OFII.
<i>Commune</i>	<p>Kommune</p>
<i>Contractualisation</i>	<p>Vertragspolitik Vertragspolitik zwischen Stadt und Staat, die im Zuge der Dezentralisierung seit den 1980er Jahren zu einem wichtigen Steuerungsinstrument im französischen Mehrebenensystem geworden ist.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Siehe auch Politique de la Ville. • Siehe auch CTAIR.
<i>CTAIR – Contrat Territorial d’Accueil et d’Intégration des Réfugiés</i>	<p>Territorialer Vertrag zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen 2018 eingeführtes freiwilliges Vertragsinstrument zwischen Staat (Präfektur) und Stadt oder interkommunalem Verbund (Metropole) zur Finanzierung und Durchführung konkreter Integrationsmaßnahmen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Siehe auch contractualisation. • Siehe auch DIAIR.
<i>Cumul de mandats</i>	<p>Ämterkumulierung</p>

<i>DA – Direction de l’Asile</i>	<p>Direktion für Asyl Institutionell in der Generaldirektion für Ausländer (DGEF) angesiedelt. <ul style="list-style-type: none"> ▸ Siehe auch DGEF. ▸ Siehe auch DIAN. </p>
<i>Demandeur d’asile</i>	<p>Asylbewerber Person, die im Aufnahmeland Schutz sucht.</p>
<p><i>Département</i> <ul style="list-style-type: none"> ▸ <i>Conseil départemental</i> ▸ <i>Préfecture du département</i> </p>	<p>Département Gebietskörperschaft, wobei dem für Frankreich typischen Dualismus folgend im Département ein Nebeneinander von Behörden lokaler Selbstverwaltung und dezentrierter Staatsverwaltung existiert. <ul style="list-style-type: none"> ▸ Rat des Départements Beschlussfassende Versammlung des Départements als Gebietskörperschaft. ▸ Präfektur des Départements Amtsbezirk eines Präfekten, der als oberster Verwaltungsbeamter eines Départements die dezentrierte Staatsverwaltung leitet und den Zentralstaat repräsentiert. </p>
<i>DDETS – Direction Départementale de l’Emploi, du Travail et des Solidarités</i>	<p>Direktion für Beschäftigung, Arbeit und Solidarität 2021 geschaffene interministerielle Einheit auf der Ebene der Präfektur des Départements.</p>
<i>DGEF – Direction Générale des Étrangers en France</i>	<p>Generaldirektion für Ausländer in Frankreich Im Innenministerium angesiedelt und für die Aufnahme und Integration von Zugewanderten zuständig. <ul style="list-style-type: none"> ▸ Siehe auch DA. ▸ Siehe auch DIAN. </p>
<i>DIAIR – Délégation Interministérielle à l’Accueil et à l’Intégration des Réfugiés</i>	<p>Interministerielle Delegation für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen Die 2018 gegründete Delegation wirkt an der Definition und Umsetzung der Flüchtlingspolitik mit und arbeitet neben verschiedenen staatlichen Stellen auch mit den Gebietskörperschaften zusammen. <ul style="list-style-type: none"> ▸ Siehe auch CTAIR. </p>
<i>DIAN – Direction de l’Intégration et de l’Accès à la Nationalité</i>	<p>Direktion für Integration und Zugang zur Staatsangehörigkeit Institutionell in der Generaldirektion für Ausländer (DGEF) angesiedelt. <ul style="list-style-type: none"> ▸ Siehe auch DGEF. ▸ Siehe auch DA. </p>

DIHAL – Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement

EPCI – Établissement Public de Coopération Intercommunale

GUDA – Guichet Unique pour Demandeurs d'Asile

HOPE – Hébergement, Orientation et Parcours vers l'Emploi

HUDA – Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile

Maison des Habitants

Métropole

Mission Locale

OFII – Office Français de l'Immigration et de l'Intégration

Interministerielle Delegation für die Unterbringung und den Zugang zu Wohnraum

Zuständig für die Koordination und das Monitoring der Umsetzung staatlicher Prioritäten im Bereich Unterbringung und Zugang zu Wohnraum für obdachlose und vulnerable Personen.

Öffentliche Einrichtung für interkommunale Zusammenarbeit

Sammelbezeichnung für verschiedene Typen von interkommunalen Verbänden.

• Siehe auch Métropole.

Einheitliche Anlaufstelle für Asylbewerber

Lokales Asylbewerberbüro, das in 34 Präfekturen angesiedelt ist und Präfektur- und OFII-Teilbereiche zusammenführt.

• Siehe auch Préfecture du département.

• Siehe auch OFII.

Wörtlich: Unterbringung, Orientierung und Wege zur Beschäftigung

Staatliches Integrationsprogramm, das insbesondere auf die Integration in den Arbeitsmarkt abzielt.

• Siehe auch AFPA.

• Siehe auch Pôle Emploi.

Notunterkunft für Asylbewerber

• Siehe auch CADA.

• Siehe auch PRAHDA.

Städtisches Sozialzentrum

Städtische Einrichtung, die den Bewohnern – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – durch verschiedene Angebote Zugang zur französischen Sprache, Kultur und Verwaltung gibt.

Metropole

Interkommunaler Verbund mit mindestens 400.000 Einwohnern.

• Siehe auch EPCI.

Wörtlich: Lokale Mission

Einrichtung der Arbeitsmarktverwaltung, die sich speziell an Personen zwischen 16 und 25 Jahren richtet.

• Siehe auch Pôle Emploi.

Französische Behörde für Einwanderung und Integration

Untersteht dem Innenministerium und verantwortet Bereiche der Erstaufnahme und des republikanischen Integrationsprozesses.

• Siehe auch CIR.

*OFPRA – Office
Français de Protection
des Réfugiés et Apatrides*

*Personne primo-arrivan-
te*

*PIC – Plan d'Investisse-
ment dans les Compéten-
ces*

*PLIE – Plan Local Pluri-
annuel pour l'Insertion et
l'Emploi*

Pôle Emploi

Politique de la ville

*PRAHDA – Programme
Régional d'Accueil et
d'Hébergement des De-
mandeurs d'Asile*

Réfugié (statutaire)

Région

*RSA – Revenu de Solida-
rité Active*

*RISING – Refugees
Inclusion and Employ-
ment Integrated Program
in Grenoble-Alpes Mé-
tropole*

Französische Behörde für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen

Untersteht dem Innenministerium und prüft die Asylanträge, die im Asylbewerberbüro GUDA registriert wurden.

Neuzugewanderte Person

Bezeichnung trifft i.d.R. auf CIR-Unterzeichner und die ersten fünf Jahre in Frankreich zu.

▸ Siehe auch CIR.

Wörtlich: Investitionsplan für Kompetenzen

2018 gestarteter Projektauftrag des Arbeitsministeriums zur Förderung von Projekten, die das bestehende Arbeitsmarktangebot ergänzen und Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern.

Wörtlich: Lokaler mehrjähriger Eingliederungs- und Beschäftigungsplan

Maßnahmenbündel zur individualisierten Unterstützung und Beratung von Personen auf ihrem Weg in die Erwerbsfähigkeit, das von kommunalen bzw. interkommunalen Behörden koordiniert wird.

Französische Arbeitsagentur

Staatliche französische Behörde, die dem Arbeitsministerium untersteht und für die öffentliche Arbeitsverwaltung zuständig ist.

▸ Siehe auch HOPE.

Stadtpolitik

Ebenenübergreifendes und mehrdimensionales Instrument zur Entwicklung benachteiligter Stadtviertel.

▸ Siehe auch Contractualisation.

Regionalprogramm für die Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden

▸ Siehe auch CADA.

▸ Siehe auch HUDA.

(Anerkannter) Flüchtling

Anerkannte Flüchtlinge erhalten i.d.R. eine Aufenthaltserlaubnis für zehn Jahre.

Region

Wörtlich: Aktives Solidaritätseinkommen

Mindestsicherung für Personen, die über 25 Jahre alt sind und keine Arbeit haben.

Wörtlich: Integriertes Programm zur Eingliederung und Beschäftigung von Flüchtlingen in der Metropole Grenoble-Alpes

Integrationsprogramm in der Metropole Grenoble-Alpes, das einen ganzheitlichen Ansatz verfolgt.

Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés

Stratégie Nationale pour l'Accueil et pour l'Intégration des Réfugiés

Nationales Schema für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Integration von Flüchtlingen

Nationaler Aufnahmeplan, der den Anteil der Asylbewerber in jeder Region festlegt.

• Siehe auch CESEDA.

Nationale Strategie für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen

2018 verabschiedete Strategie, die u.a. in der Schaffung des Vertragsinstruments CTAIR mündete.

Zugang zum Online-Anhang

Link: https://www.nomos-shop.de/shopfiles/anhang_978-3-7560-0558-1_mat_online_anhang.pdf



