

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 allgemeinverbindlicher 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).

Forschungs-
lücken

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

- 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:

Forschungs-
fragen

- (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*)?

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 tiefergehende Einblicke in die lokale Handlungsrealität des lokalen Integrationsmanagements gewonnen werden.

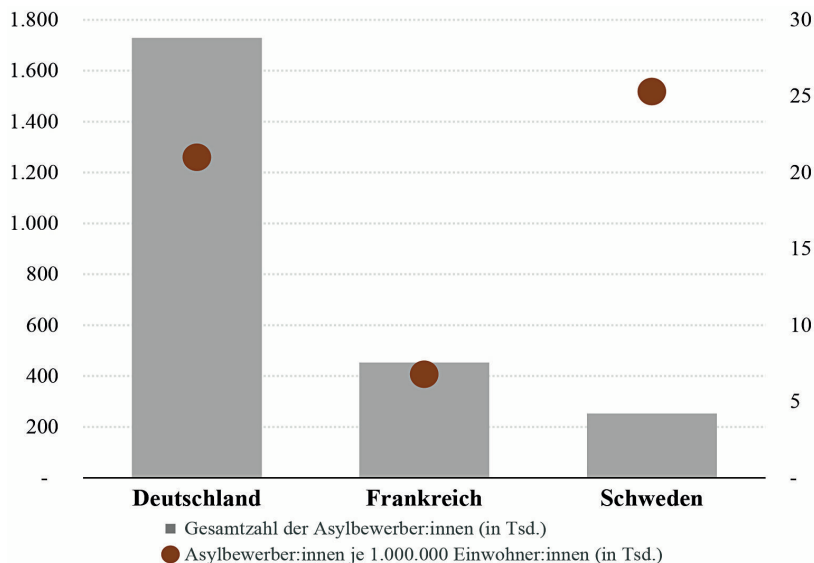
3.1 Länderauswahl

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 Institutionalisierungsprozesse 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)

Kriterien
zur Auswahl
der Kommunen

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*, *Haushaltssituation* 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 überschreiten. 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 *Haushaltssituation* 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 Haushaltssituation lässt einen größeren Handlungsspielraum für die Kommunen annehmen, weshalb diese zunächst bevorzugt ausgewählt wurden. Gerade in Bundesländern mit einer allgemein guten Haushaltssituation 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 Haushaltssituation 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)}	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)} Einwohner in (2020)	Schulden je Einwohner in € (2020)	Trägerschaft in Jobcenter ^{h)}
Baden- Württemberg	KaG/S	8,278						
	KfS	231.111	16,4	17,0	2019 [Z]: 33,8 2020 [Z]: 34,8	7.065	717	
	LK	258.286						
Schwäbisch Gmünd	KaS	61.333	18,2	n. v.	2017 [R]: 38,0	2	76.973	1.257
Mannheim	KfS	311.831	24,6	27,2	2021 [R]: 46,3	5	500.593	1.618
Reutlingen	LK	288.158	16,4	16,7	n. v.	3	54.159	19
Bayern	KaG/S	4.576						
	KfS	155.288	14,1	15,6	2019 [Z]: 25,9 2020 [Z]: 26,5	5.814	940	
	LK	130.913						
Augsburg	KfS	296.478	23,2	25,5	2021 [R]: 47,7	5	395.853	1.340
Erlangen	KfS	113.292	20,0	22,1	2021 [R]: 38,0	5	94.927	845
Regensburg	KfS	153.542	17,8	21,5	2017 [R]: 31,2	5	77.852	512
München	LK	349.837	18,5	20,5	n. v.	5	62.245	178
Hessen	KaG/S	11.428						
	KfS	305.901	17,1	18,5	2019 [Z]: 34,4 2020 [Z]: 35,8	31.184	2.197	
	LK	344.027						
Gießen	KaS ^{*)}	91.255	21,9	n. v.	n. v.	3	149.001	1.670
Offenbach a. M.	KfS	131.295	37,5	43,9	2020 [R]: 63,9	5	361.612	2.777
Groß-Gerau	LK	276.307	23,3	24,9	2020 [R]: 44,1	5	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]: 30,8 2020 [Z]: 31,3	110.870	2.640	
	LK	344.027						
Rheine	KaS	76.948	13,0	n. v.	n. v.	47.556	622	zkT
Bielefeld	KfS	334.002	15,9	18,7	2020 [R]: 39,7	420.197	1.259	gE
Lippe	LK	346.151	9,1	9,8	2019 [Z]: 30,9	153.798	443	zkT
Thüringen	KaG/S	2.544						
	KfS	103.258	5,8	6,0	2019 [Z]: 7,8 2020 [Z]: 8,5	2.025	664	
	LK	93.681						
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 = zugelasener 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.

ABH

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.

Koordination und
Integrations-
beauftragte

Integrations- beratung	Zusätzlich konnte mit insgesamt 30 Integrationsberater:innen ⁵ 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 gefördert ⁶ .
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 Projekt- ergebnisse	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 dekonzentrierte 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.

