

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 Flucht-migration 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 staaten*; 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.

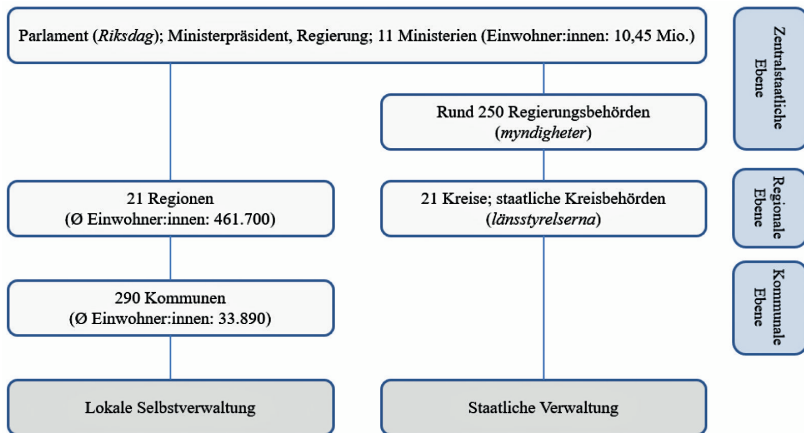
Dezentralisierter
Einheitsstaat

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 Kommunalssystem. 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 Bündelfunktion 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 Kommunalssystemen 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 Kommunalssystem 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 Kommunalssystem 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).

Arbeitsmarkt-
zentrierung 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*) überging 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.

Integrationsre-
form 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/Sphear 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.

Aufnahmege-
setz 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 Fluchtzuwanderung betroffen waren, nunmehr gesetzlich verpflichtet, eine bestimmte Anzahl von Migranten 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 anglich (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 Törngrén/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 (Jedrzejska/Sphear 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 Rechts-
rahmen

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 tatsächlichen Durchsetzung der Integrationspolitik beteiligt (Dekker et al. 2015: 650; Jedrzejska/Sphear 2020: 16; Lidén/Nyhlen 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.

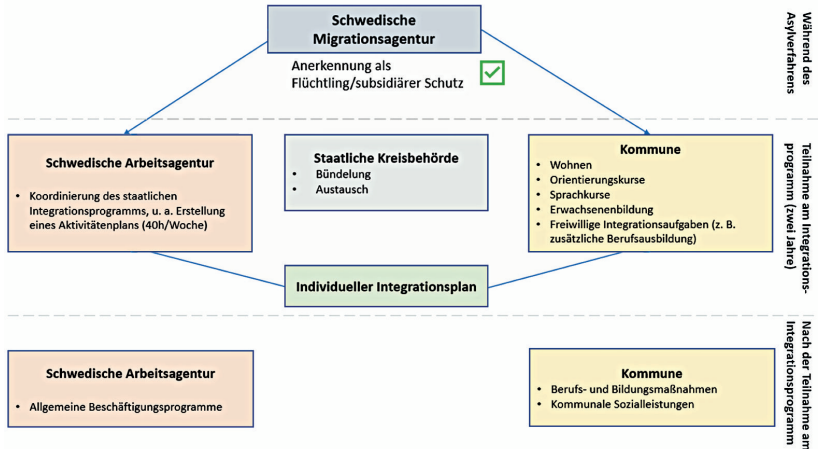
Für die Dauer der Teilnahme am Integrationsprogramm (zwei Jahre) erhalten die Kommunen automatisch eine jährliche staatliche Pauschalzahlung pro Flüchtling, damit sie die Kosten rund um die Aufnahme und Unterbringung, die Sprach- und Orientierungskurse sowie Erwachsenenbildung abdecken können (Lidén/Nyhlén 2022: 78f.; Osanami Törnngren/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 Zugewanderten 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 Arbeitsmarktbeteiligung 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 Arbeitsmarktpprogramme, 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 Arbeitsmarktiminitiativen 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

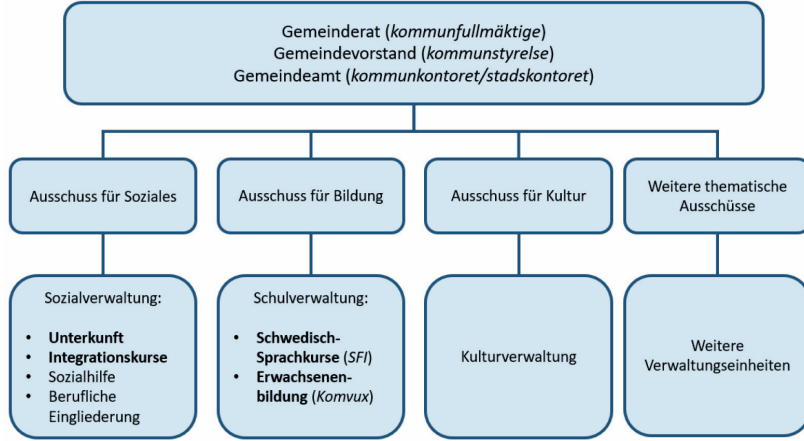
Einige schwedische Kommunen haben überdies spezielle Verwaltungseinheiten in Form von Integrationszentren geschaffen, die sich ausschließlich um die Belange von ausländischen Bewohnern kümmern und zudem wichtige Beratungsfunktionen übernehmen (siehe weiter unten). Die Integrationszentren geben Neuzugezogenen 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 Koordinationsanforderungen 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 Zugangszahl 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 migrantischer
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 inkluderings*) 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/Spehar 2020: 15; Osanami Törnngren/Öberg/Righard 2018: 18). In der Folge begannen immer mehr Kommunen damit, über langfristige strategische Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren nachzudenken (E 104; Osanami Törnngren/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 Törnigren/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 aufnehmen. 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 Kommunalverbünden 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 Kommunalverbünde 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.

Kommunalver-
bund 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/Sphear 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 Kreis-
behörden

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 Törngren/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
Verwaltungsver-
flechtung

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/Spehar 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 Migranten (*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 Maßnahmenkette 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/Spéhar 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, Bratungsleistungen 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 Svens 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 Integrationsetappen,

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 zugewanderter 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 Arbeitsmarktabteilung 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/Spehar 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/Spehar 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/Nyhén 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 welche kreative 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

