

V. Ländervergleich

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

1. Grundstrukturen und -merkmale der Kommunalssysteme

Das lokale Integrationsmanagement ist in den drei hier betrachteten Ländern in unterschiedliche Verwaltungs- und Kommunalssysteme eingebettet, die als Rahmenbedingungen des staatlichen und kommunalen Handelns in diesem Aufgabenfeld zu berücksichtigen sind und dieses maßgeblich prägen. So lässt die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Verwaltungssystemen Aussagen zur Rolle und Stellung der Kommunen im Mehrebenensystem, aber auch zur kommunalen Handlungsfähigkeit im Bereich Integration zu, was hinsichtlich des lokalen Integrationsmanagements interessante vergleichende Einsichten erwarten lässt. Wie in der Einleitung erwähnt, steht Deutschland für das kontinentaleuropäisch-föderale, Schweden für das nordische und Frankreich für das kontinentaleuropäisch-napoleonische Verwaltungsprofil (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2019; Kuhlmann/Heuberger/Dumas 2021; 2022).

Kontextbedingungen

Während die deutschen und schwedischen Kommunen über ein breites, multifunktionales Aufgabenportfolio verfügen und für die Erledigung zahlreicher eigener Selbstverwaltungs- sowie (bezüglich der deutschen Kommunen) übertragener Staatsaufgaben zuständig sind, ist für die französischen Kommunen traditionell ein eher schwaches funktionales Profil kennzeichnend. Zwar wurden letzteren seit den 1980er Jahren im Zuge mehrerer Dezentralisierungswellen zusätzliche Aufgaben übertragen und neue Autonomierechte gewährt; jedoch spielt die dekonzentrierte Staatsverwaltung in Form der Präfekturen und eines dichten Netzes territorial agierender Staatsbehörden nach wie vor eine wesentliche Rolle, was sich auch in der Integrationsverwaltung deutlich zeigt. Dagegen ist für Deutschland und Schweden eine geringere Dichte staatlicher Behördenpräsenz im lokalen Raum typisch, so dass lokal anfallende Aufgaben traditionell – im Rahmen des Allzuständigkeitsprinzips – überwiegend von den Kommunen wahrgenommen werden. Die Vollzugskompetenz staatlicher Territorialverwaltung ist begrenzt. Wie gezeigt wurde, weicht die Integrationsverwaltung jedoch von diesem Grundmuster einer überwiegend lokal-dezentralen Aufgabenerledigung sowohl in Deutschland als auch in Schweden ab, da die

Aufgabenprofil

zentrale und dekonzentrierte Verwaltung eine durchaus bedeutende Rolle bei der Implementation von Integrationsaufgaben spielt. Im Kontrast zu ihrer ansonsten üblichen Beschränkung auf die Politikformulierung und Gesetzgebung übernimmt die zentrale Verwaltung beispielsweise die Koordination der Integrationsprogramme bzw. -kurse in beiden Ländern und hat eine elementare Funktion in der Arbeitsmarktintegration inne.

Vertikale institutionelle Berührungspunkte

Für Deutschland ist zu beachten, dass es aufgrund der föderalen Aufgabenteilung keinen direkten Durchgriff der Bundesverwaltung auf die kommunale Ebene gibt. Die vertikale Verwaltungskoordination spielt sich daher in erster Linie zwischen der Landes- und der Kommunalebene ab, wobei direkte institutionelle Berührungspunkte zwischen der Bundes- und Kommunalverwaltung nur sehr begrenzt existieren¹¹¹. Dies gilt nicht für Frankreich und Schweden, die als unitarische Länder der zentralstaatlichen Verwaltung vielfältige Möglichkeiten eingeräumt haben, das kommunale Handeln zu beeinflussen – sei es durch Regulierung oder durch direkte Intervention und Steuerung. Aufgrund der föderalen Struktur ist in Deutschland zudem eine erhebliche Varianz institutioneller Lösungen beim Vollzug lokaler Policies festzustellen. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Bundesländer für die Ausgestaltung der Kommunalsysteme zuständig sind und deren Finanzierung maßgeblich über Zuweisungen und Fördergelder bestimmen. Nicht zuletzt spielt auch die starke verfassungsrechtlich verbriefte Stellung der kommunalen Selbstverwaltung hier eine bedeutende Rolle. Interlokale Varianzen lassen sich zwar auch in den hier untersuchten unitarischen Ländern finden; diese sind aber vor allem durch die regional unterschiedliche Leistungskraft und Handlungsfähigkeit der Kommunen (in Frankreich etwa urban vs. ländlich), Unterschiede im Handlungsdruck (z.B. durch Zuwanderung) sowie lokalpolitische Präferenzsetzungen (konservative vs. linksregierte Kommunen) zu erklären.

Lokale Autonomie

Im Hinblick auf die lokale Autonomie sticht das schwedische Modell unter den untersuchten Ländern besonders hervor. Vor allem in fiskalischer Hinsicht verfügen die Kommunen über erhebliche Handlungsspielräume – etwa in Form einer eigenen kommunalen Einkommenssteuer, deren Höhe sie festsetzen. Gemessen am Anteil eigener Steuereinnahmen an den kommunalen Gesamteinnahmen nehmen die schwedischen Kommunen vor diesem Hintergrund im europäischen Vergleich einen Spitzenplatz ein (ca. 70 %). Wenngleich es vielfältige staatliche Regulierungen gibt, die die Handlungsfreiheiten der schwedischen Kommunen restringieren, speziell bei wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben und auch im Integrationsbereich, so

111 Die wesentliche vertikale Verflechtung besteht zwischen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und den Ausländerbehörden.

bleiben sie doch im direkten Ländervergleich in Fragen der Autonomie und „Selbstregierung“ ihren deutschen und französischen Pendanten überlegen. Dagegen fallen die finanziellen Handlungsspielräume der deutschen Kommunen deutlich geringer aus, was z.T. durch den eher schmalen Anteil eigener Steuereinnahmen an den kommunalen Gesamteinnahmen (von ca. 23 %) begründet ist. Hinzu kommt die größere Abhängigkeit von staatlichen Zuweisungen und verschiedenen Formen von Fördergeldern, die zweckgebunden zu verausgaben sind. Auch die Integration i.e.S. als eine freiwillige kommunale Aufgabe ist auf landesstaatliche Fördergelder angewiesen. Obgleich in Frankreich der Anteil eigener Steuern an den Gesamteinnahmen der Kommunen (mit ca. 50 %) immer noch über dem deutschen Wert liegt und die Kommunen durch die verschiedenen Dezentralisierungswellen auch in fiskalischer Hinsicht eine Aufwertung erfahren, ist es in letzter Zeit zu einer klaren Beschneidung ihrer finanziellen Spielräume gekommen. Dies wird insbesondere durch die Abschaffung der „Taxe d’habitation“, der Wohnsteuer, unter Staatspräsident Macron deutlich.

Tabelle 8: Vergleich der Kommunalsysteme von Deutschland, Schweden und Frankreich

Land	Territoriales Profil	Politisches Profil	Funktionales Profil	Kommunale Autonomie (fiskalisch)
D	Teils nordeuropäisch, teils südeuropäisch	„Strong Mayor System“; repräsentativ-demokratisch mit direktdemokratischen Elementen	Breites Aufgabenportfolio; viele übertragene Staatsaufgaben	23 % eigene Steuern an Kommunaleinnahmen; große Zuweisungsabhängigkeit
S	Nordeuropäisch	„Committee System“; repräsentativ-demokratisch	Breites Aufgabenportfolio; nationale Richtlinien für viele Wohlfahrtsdienste (<i>lokala staten</i> ; Pierre 1994)	70 % eigene Steuern an Kommunaleinnahmen
F	Südeuropäisch; „interkommunale Revolution“ (Metropolen)	„Strong Mayor System“; repräsentativ-demokratisch	Begrenztes Aufgabenportfolio; hauptsächlich ergänzende Sozial- und Gesundheitsfürsorge	50 % eigene Steuern an Kommunaleinnahmen

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Heinelt et al. (2018); Kuhlmann/Wollmann (2019); Kuhlmann/Heuberger/Dumas (2022).

Institutionelle
Entwicklungen

Ausgehend von diesen Grundstrukturen haben sich im Integrationsmanagement in den Ländern unterschiedliche Entwicklungen vollzogen, durch die die Funktion und Autonomie der Kommunen, die Koordination im Mehrebenensystem und die institutionellen Handlungsmöglichkeiten beteiligter Akteure teils erheblich verändert wurden. Im Folgenden sollen ausgewählte Aspekte dieser Entwicklungen und der institutionellen Settings vergleichend betrachtet werden. Auf diese Weise sollen auch Schlüsse im Hinblick auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit unterschiedlicher organisatorischer Lösungen, unter Berücksichtigung der jeweils gegebenen Kontextbedingungen und verwaltungskulturellen Prägungen, abgeleitet werden.

2. Institutionenentwicklung: „local turn“ im Integrationsmanagement?

Bedeutungszu-
wachs der
Kommunen

Im Zusammenhang mit der Integration von Zugewanderten ist in der internationalen Literatur vermehrt von einem „local turn“ die Rede, wonach die Rolle der Kommunen als Integrationsakteure mit wachsendem Zuwanderungsdruck in den vergangenen zehn Jahre an Bedeutung gewonnen hat (vgl. Hackett 2017; Schmidtke 2014; Caponio/Borkert 2010). Mit Blick auf die hier betrachteten Länder kann ein solcher „local turn“ v.a. für Frankreich bestätigt werden, da die Städte und Metropolen verstärkt integrationsbezogene Aufgaben übernehmen. Zwar fanden in Deutschland keine institutionellen Kompetenzverlagerungen statt, dennoch kann auch hier von einer Aufwertung der kommunalen Ebene und somit weitestgehend von einem „local turn“ gesprochen werden. Schweden hingegen weicht aufgrund von Zentralisierungs- und Unitarisierungsschritten von diesem europäischen Entwicklungsmuster ab.

„Local turn“ in
Frankreich

Ausgehend von einer nach wie vor dominanten staatlichen Zuständigkeit für integrationsbezogene Aufgaben haben sich in Frankreich seit der „Flüchtlingskrise“ 2015/16 die Städte inzwischen zu wichtigen Akteuren entwickelt. Aber auch die Metropolen haben sich seit ihrer Gründung im Jahr 2014 als Schlüsselfiguren etabliert, die zusätzlich zu den aus ihrer Sicht unzulänglichen und wenig zielgruppenspezifischen Integrationsangeboten der dezentralisierten Staatsverwaltung (Präfecturen und OFII) eigene lokale Leistungen für Migrant:innen vorhalten. Da die Metropolen sich aufgrund ihrer Größe in vielen Bereichen als handlungsfähiger erwiesen haben, übertragen ihnen die Kommunen in immer mehr Bereichen Kompetenzen zur gemeinschaftlichen Aufgabenausführung, so etwa im Zuweisungsmanagement für sozialen Wohnraum in der Metropole Grenoble-Alpes (MC2CM 2022: 39). Flankiert werden diese Integrationsangebote zudem

seit 2019 durch ebenenübergreifende Territorialverträge (*Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés – CTAIR*), die im Rahmen der neuen nationalen Integrationsstrategie zwischen den lokalen Gebietskörperschaften (Städten) bzw. Metropolen und den Präfekturen des Département abgeschlossen werden. Diese Verträge sollen eine stärkere Aktivierung und Mobilisierung der lokalen Ebene für konkrete Integrationsmaßnahmen bewirken. Die These des „local turn“ wird also durch den erheblichen Bedeutungszuwachs der lokalen Gebietskörperschaften bzw. ihrer interkommunalen Verbünde als Integrationsakteure im Zuge der „Flüchtlingskrise“ von 2015 gestützt. Allerdings muss einschränkend erwähnt werden, dass innerhalb der staatlich-lokalen Kontraktbeziehungen (*contractualisation*), ein typisches Koordinationsinstrument für zahlreiche Politikfelder in Frankreich (z.B. Stadtentwicklung), sichergestellt wird, dass die Staatsverwaltung durch entsprechende Förderkonditionen weiterhin ausreichend Einfluss auf die lokale Politikgestaltung ausüben kann und maßgebliche Impulse im Top-Down-Modus setzt. Auch bleiben Varianzen in der lokalen Integrationsaktivität zu berücksichtigen, für die im weiteren Verlauf die Hauptursachen angeführt werden.

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

Wie erwähnt, weicht Schweden vom Entwicklungsmuster des „local turn“ insoweit ab, als ausgehend von einem dezidiert lokal-dezentralen Institutionengefüge bereits vor der „Flüchtlingskrise“ einschneidende Zentralisierungsschritte unternommen worden sind (Emilsson 2015; Brännström et al. 2018; Lidén/Nyhlén/Nyhlén 2015). Diese betreffen insbesondere die berufliche Eingliederung, die auch den inhaltlichen Schwerpunkt schwedischer Integrationspolitik bildet. Die wesentliche institutionelle Weichen-

„Local turn“ in
Deutschland

„National turn“ in
Schweden

stellung ging von der Integrationsreform (*etableringsreformen*) des Jahres 2010 aus, durch welche der bis dahin von den Kommunen politisch und administrativ eigenständig verantwortete Vollzug des zweijährigen Integrationsprogramms auf die schwedische Arbeitsagentur mit ihren territorialen Außenstellen „hochgezogen“ wurde. Eine vereinheitlichende Wirkung entfaltete zudem das 2016 verabschiedete Aufnahmegesetz, mit dem ein zentralstaatlich gesteuertes Verteilsystem für Geflüchtete zur gerechteren Lastenverteilung zwischen den Kommunen eingeführt wurde. Durchgeführt wird dieses von der schwedischen Migrationsagentur und den staatlichen Kreisbehörden. Das Gesetz verpflichtet die Kommunen, Geflüchteten eine Unterbringung bereitzustellen – spätestens zwei Monate nach einem positivem Asylbescheid und mindestens für die Dauer des zweijährigen Integrationsprogramms.

Diese auferlegten Verpflichtungen stellten für jene Kommunen, die aufgrund des bis dahin geltenden Freiwilligkeitsprinzips im Bereich der Flüchtlingsaufnahme und -integration wenig Erfahrung damit hatten, vollkommen neue Aufgaben dar, für die die notwendigen Organisations- und Personalstrukturen erst einmal aufgebaut werden mussten (Lidén/Nyhlén 2022: 87). Insoweit lässt sich die Reform von 2016 auch als eine funktionale Aufwertung der Kommunen im Integrationsbereich deuten. Im Ergebnis konnte das proklamierte Ziel der Reformen, durch Zentralisierung und Autonomiebeschnidungen die Unterschiede zwischen den Kommunen, etwa hinsichtlich der Anzahl aufgenommener Geflüchteter, deren Unterbringung und der Höhe von Ausgleichszahlungen, zwar mit gewissen Einschränkungen erreicht werden. Allerdings sahen sich als Reaktion auf die Harmonisierung mehr und mehr Kommunen veranlasst, eigene Angebote, ergänzend zum staatlichen Leistungsspektrum, zu konzipieren. Dies betrifft die Arbeitsmarktintegration in besonderem Maße. Als eine Konsequenz aus der institutionellen Konsolidierung im Bereich der Arbeitsagentur, mit entsprechenden Schließungen lokaler Behörden und Leistungseinbrüchen in der staatlichen Arbeitsverwaltung, ist seit 2019 vielerorts eine deutliche Reaktivierung der lokalen Ebene zu beobachten. Insbesondere Kommunen, in denen nunmehr keine Behörden der schwedischen Arbeitsagentur vor Ort sind, haben ihr Integrationsengagement über die Erfüllung pflichtiger Aufgaben hinaus ausgeweitet. Dadurch hat sich das Leistungsportfolio einer Vielzahl von Kommunen jüngst wieder erweitert und die interkommunale Varianz im Integrationsbereich scheint zuzunehmen.

Es lässt sich abschließend für Schweden festhalten, dass zentralstaatliche Regulierungen lokale Handlungsfreiräume deutlich beschnitten haben, was der „national turn“-These Vorschub leistet. Unter Berücksichtigung

der Entwicklungen in der schwedischen Arbeitsmarktpolitik seit 2019 zeigt sich allerdings in vielen Kommunen eine Reaktivierung.

3. Integrationsbezogene Kompetenzverteilung und die wachsende Rolle der Kommunen

Basierend auf den oben erläuterten institutionellen Ausgangsbedingungen und unterschiedlichen Verwaltungsprofilen stellt sich auch die Zuständigkeitsverteilung im Integrationsbereich in den drei Ländern unterschiedlich dar. Dabei sticht Frankreich mit einem nach wie vor stark durch die (dekonzentrierte) Staatsverwaltung bestimmten Integrationsmanagement heraus, bei dem die Städte und die Metropolen zwar eine zunehmend wichtige, aber dennoch eher ergänzende und flankierende Rolle spielen. Auch übernehmen sie in gewisser Weise eine „Auffangfunktion“ für vulnerable Personengruppen, die durch das „staatliche Netz“ fallen. Im Zentrum steht die dem Innenministerium unterstellte französische Behörde für Einwanderung und Integration (OFII) mit ihren 28 Außenstellen, die neben ihren Aufgaben rund um die Erstaufnahme (Präsenz im Asylbewerberbüro GUDA) auch den Republikanischen Integrationsvertrag verantwortet, der das zentrale Integrationsinstrument für Personen mit internationalem Schutz darstellt. Mit Vertragsabschluss ist ein einjähriges, staatlich finanziertes Integrationsprogramm verbunden, das kostenfreie Sprach- und Orientierungskurse beinhaltet. Die Konzipierung und Umsetzung der Kursinhalte liegt in alleiniger Verantwortung von OFII, wobei die Einwanderungs- und Integrationsbehörde die Kursinhalte festlegt, Partnerschulen über eine Ausschreibung auswählt, die dann mit der Durchführung der Kurse betraut werden, und die Zusteuerung der Teilnehmenden vornimmt. Auch der staatlichen Arbeitsverwaltung kommt eine wichtige Rolle bei der beruflichen Eingliederung zu, wobei hier die dezentralisierten Arbeitsagenturen (*Pôle Emploi*) im Zentrum stehen, die zumeist nach Abschluss des Integrationsvertrags Berufsberatung und Unterstützung bei der Arbeitsvermittlung bieten. Die Kommunen sind somit weder in die Konzeption und Durchführung des staatlichen Integrationsprogramms noch in die sich anschließende berufsbezogene Beratung eingebunden, worin sich deutlich der zentralstaatlich dominierte Ansatz im französischen Integrationsmanagement zeigt. Die erwähnte Auffang- und Ausgleichsfunktion insbesondere für vulnerable Gruppen wie Migrant:innen ohne Obdach nehmen vor allem die kommunalen Zentren für Soziale Aktion (CCAS) wahr. Diese geben beispielsweise Asylbewerber:innen und Geflüchteten ohne festen Wohnsitz im Rahmen ihrer pflichtigen Sozialaufgaben eine „administrative Adresse“, damit diese

Kompetenzverteilung in Frankreich

Kompetenz-
verteilung in
Schweden

bestimmte Verwaltungsdienste überhaupt erst beantragen können. Auch gestatten einige CCAS bedürftigen Personen im Rahmen ihrer freiwilligen Sozialaufgaben nicht rückzahlbare Geldleistungen.

In Schweden dagegen liegt die Verantwortung für die Integration von Zuwanderern mit Aufenthaltstitel v.a. bei den Kommunen. Ausgenommen sind jedoch die bereits erwähnten arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen, die seit 2010 der schwedischen Arbeitsagentur zugewiesen sind. Zwar fallen auch die Sprach- und Orientierungskurse als Bestandteile des nationalen Integrationsprogramms in den Kompetenzbereich der Arbeitsagentur; organisiert werden diese jedoch von den Kommunen. Zum Teil führen diese die Kurse in Kooperation mit anderen Kommunen bzw. privaten Anbietern durch oder ergänzen das Kursangebot durch Maßnahmen für Asylbewerber:innen, so dass sich hier erhebliche lokale Spielräume in der Durchführung offenbaren.

Kompetenz-
verteilung in
Deutschland

Deutschland steht im Hinblick auf die institutionelle Ansiedlung von Integrationsaufgaben dem schwedischen Modell näher als dem französischen, was auf die ähnlichen kommunal-funktionalen Ausgangsbedingungen beider Länder zurückgeführt werden kann. Trotz der wichtigen Funktion, die den deutschen Kommunen insbesondere bei der Leistungsgewährung, Unterbringung, Beratung und lokalen Koordinierung zukommt, werden wesentliche Aufgaben von staatlichen Behörden der Bundes- und Landesebene wahrgenommen. Dies gilt etwa für die überörtliche Koordination und Steuerung der Sprachförderung für Erwachsene (Integrationskurse und berufsbezogene Sprachförderung) und der bundesstaatlichen Migrationsberatung (MBE/JMD), welche der Bund (BAMF) verantwortet. Die staatliche Finanzierung lokaler Beratungs- und Fallmanagementangebote ermöglicht zwar einerseits häufig erst kommunales Handeln in diesem Bereich, andererseits werden die kommunalen Handlungsfreiräume durch die entsprechenden Richtlinien und Verwaltungsvorschriften unterschiedlich stark beschränkt. Nichtsdestotrotz zeigen sich in der Praxis verschiedene lokale Schwerpunktsetzungen und Gestaltungsvarianten innerhalb und außerhalb der Rahmenvorgaben. Schließlich stellt auch die Arbeitsmarktintegration, die in Deutschland Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Jobcenter ist, ein Handlungsfeld dar, das sich weitgehend außerhalb des kommunalen Wirkungsradius befindet, auch wenn die Jobcenter i.d.R. von Bund und Kommunen gemeinsam getragen werden. Bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen kommt darüber hinaus oft den freien Trägern eine besondere Bedeutung zu.

Tabelle 9: Vollzug Asyl- und Aufenthaltsrecht und Leistungsgewährung

Land	Asyl- und Aufenthaltsrecht	Leistungen je nach Aufenthaltstitel
D	<i>Feststellung Flüchtlingsstatus:</i> BAMF <i>Aufenthaltstitel:</i> ABH	<i>Asylbewerber:innen:</i> AsylbLG i.d.R. durch kommunales Sozialamt <i>Internationaler Schutz:</i> Anspruch auf Sozial- und Familienleistungen aus dem SGB II durch das Jobcenter bzw. SGB XII durch das Sozialamt (wie dt. Staatsangehörige)
S	<i>Feststellung Flüchtlingsstatus:</i> schwedische Migrationsagentur <i>Aufenthaltstitel:</i> schwedische Migrations-agentur	<i>Asylbewerber:innen:</i> finanzielle Unterstützung (LMA) durch schwedische Migrations-agentur <i>Internationaler Schutz:</i> Anspruch auf Sozial- und Familienleistungen (SoL) durch Kommunen (wie schwed. Staatsangehörige) Bei Teilnahme am Integrationsprogramm Lohnersatzzahlung durch schwedische Sozialversicherungsanstalt
F	<i>Feststellung Flüchtlingsstatus:</i> OFPRA <i>Aufenthaltstitel:</i> Präfektur des Départements	<i>Asylbewerber:innen:</i> finanzielle Unterstützung (ADA) durch OFII <i>Internationaler Schutz:</i> Anspruch auf Sozial- und Familienleistungen; z.B. Mindestsicherung (RSA) durch Départements (wie franz. Staatsangehörige)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Gegenüberstellung der Leistungsgewährung in Tabelle 9 zeigt, dass Personen im laufenden Asylverfahren in allen drei Ländern eigenständige finanzielle Leistungen erhalten, deren Höhe unter den Sozialleistungen für Personen mit internationalem Schutzstatus liegen. Die Zuständigkeiten für die monatlichen Zahlungen an Asylbewerber:innen liegen bei anderen Stellen als Anschlussleistungen, womit nach Anerkennung des Asylantrags unweigerlich auch ein Zuständigkeitswechsel stattfindet. In Schweden kommt noch die Besonderheit hinzu, dass Teilnehmende am staatlichen Integrationsprogramm eine monatliche Lohnersatzzahlung erhalten, womit ein weiterer Akteur in der Leistungsgewährung hinzukommt.

Tabelle 10: Integrationsprogramme in Deutschland, Schweden und Frankreich

Land	Sprachunterricht	Orientierungskurse
D Integrations- kurse	<p><i>Ziel:</i> B1 (GER)</p> <p><i>UE:</i> 600 Std.</p> <p><i>Kosten:</i> 2,29 € je UE; Kostenbefreiung auf Antrag bei Bezug von ALG II und Sozialhilfe oder aufgrund wirtschaftlicher oder persönlicher Situation</p> <p><i>Besonderheit:</i> Spezielle Kursarten (u.a. Alphabetisierungskurs, Zweitschriftlernerkurs, Integrationskurse für Frauen, Elternkurs, Jugendintegrationskurs, Förderkurs für nachholende Integration, Intensivkurs mit 400 UE)</p>	<p><i>UE:</i> 100 Std.</p> <p><i>Kosten:</i> 2,29 € je UE; Kostenbefreiung auf Antrag bei Bezug von ALG II und Sozialhilfe oder aufgrund wirtschaftlicher oder persönlicher Situation</p> <p><i>Besonderheit:</i> 30 UE bei Intensivkurs</p>
S <i>Etablerings- programmet</i>	<p><i>Ziel:</i> kein festgelegtes Sprachziel (Prüfung am Ende jedes Kurses)</p> <p><i>UE:</i> keine festgelegte Anzahl; Tageskurs i.d.R. 15–20 Std./Woche, Abendkurs i.d.R. 6 Std./Woche</p> <p><i>Kosten:</i> gebührenfrei</p> <p><i>Besonderheit:</i> verschiedene Niveaustufen (SFI 1, 2 und 3) und Kurse (A, B, C, D) je nach schulischer und universitärer Vorbildung</p>	<p><i>UE:</i> 100 Std.</p> <p><i>Kosten:</i> gebührenfrei</p> <p><i>Besonderheit:</i> fremdsprachlicher Unterricht (u.a. Arabisch, Farsi, Englisch)</p>
F Contrat d'intégration républicaine	<p><i>Ziel:</i> A1 (GER)</p> <p><i>UE:</i> Module im Umfang von 100, 200, 400 und 600 Std.</p> <p><i>Kosten:</i> gebührenfrei</p>	<p><i>UE:</i> 24 Std.</p> <p><i>Kosten:</i> gebührenfrei</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Aus der Gegenüberstellung in Tabelle 10 geht hervor, dass die Teilnahme am Integrationsprogramm in Schweden und Frankreich – anders als in Deutschland – gebührenfrei ist. In Schweden wird den Teilnehmenden sogar ein Lohnersatz von der Sozialversicherungsanstalt (*Försäkringskassan*) ausgezahlt, da das Programm einen Wochenumfang von 40 Stunden hat und die Personen in dieser Zeit keiner anderen beruflichen Tätigkeit nachgehen können. Diese monatliche Zahlung liegt sogar etwas über dem Niveau der kommunalen Sozialhilfe, um einen zusätzlichen Anreiz zur Teilnahme zu geben. Bezeichnend ist auch die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der Programme in den Ländern. So wird in Frankreich großer Wert auf die kulturelle Integration gelegt, während ein verhältnismäßig geringer Teil des

Gesamtbudgets für arbeitsbezogene Maßnahmen ausgegeben wird (E 136; 137; Safi 2014: 12). Darin ist eine geradezu spiegelbildliche Ausrichtung zum schwedischen (dominant arbeitsmarktorientierten) Ansatz zu erkennen (E 109; Bucken-Knapp/Omanović/Sphear 2020: 7). Die Integrationskurse in Deutschland können in diesem Spektrum dazwischen eingeordnet werden.

Allen drei Ländern ist gemeinsam, dass sich die Kommunen aufgrund unzureichender und/oder ineffektiver staatlicher Integrationsangebote zunehmend veranlasst sahen, flankierende und ergänzende Angebote bereitzuhalten. Die kommunale Aktivität hat, trotz nach wie vor dominierender Staatszuständigkeit (Frankreich) oder erfolgter Zentralisierungsschritte (Schweden), länderübergreifend im Zeitverlauf zugenommen. Die wachsende arbeitsmarktpolitische Aktivität der Kommunen lässt sich damit erklären, dass diese eine mögliche finanzielle Last vermeiden wollen, die dann entsteht, wenn Geflüchtete nach Ablauf der staatlichen Integrationsprogramme noch nicht berufsfähig und erst einmal auf soziale Unterstützungsleistungen durch die Kommunen angewiesen sind. Besonders deutlich ist diese in Schweden zu erkennen, wo die kommunale arbeitsmarktpolitische Aktivität seit der Verpflichtung zur Aufnahme von Geflüchteten und der Schließung von Zweigstellen der schwedischen Arbeitsagentur stark anstieg. Manche Kommune haben dort sogar eigene Integrationsprogramme aufgesetzt, die mitunter parallel zur Absolvierung des staatlichen Programms stattfinden oder daran anschließen.

Flankierende
Angebote der
Kommunen

In allen drei Ländern erwies sich dabei die „Flüchtlingskrise“ von 2015 und der wachsende migrationsbedingte Handlungsdruck als „critical juncture“, die zu erhöhtem kommunalen Engagement in diesem Bereich führten, ohne dass die formalen Kompetenzen der Kommunen nennenswert erweitert worden wären. Stattdessen handelten viele Kommunen im Rahmen ihrer allgemeinen Zuständigkeitsklausel oder aber sie wurden durch staatliche Förderprogramme ertüchtigt, die staatlichen Angebote zu flankieren. In Deutschland sind es Landesförderprogramme wie das 2020 eingeführte „KIM“ (Kommunales Integrationsmanagement) in Nordrhein-Westfalen, die finanzielle Mittel für strategische und personelle Maßnahmen auf kommunaler Ebene bereitstellen. Auch in Frankreich und Schweden gibt es staatliche Förderprogramme, wie der 2018 vom französischen Arbeitsministerium initiierte Projektauftrag PIC (*Plan d'Investissement dans les Compétences* – Investitionsplan für Kompetenzen) oder das Vertragsarrangement CTAIR (*Contrat Territorial d'Accueil et d'Intégration des Réfugiés* – Territorialvertrag zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen). Für Schweden sind die Abkommen zwischen den Kommunen und der schwedischen Arbeitsagentur zu nennen, zu deren Abschluss die Delegation für die

„Flüchtlingskrise“
2015/16 als
„critical juncture“

Beschäftigung junger Menschen und neu angekommener Migrantinnen (DUA) beide Seiten ermutigt.

4. Koordination im Mehrebenensystem

Verwaltungs-
verflechtung

In allen drei Ländern hat sich die Koordination zwischen den Akteuren unterschiedlicher Verwaltungsebenen, die an Integrationsmaßnahmen beteiligt sind, seit der „Flüchtlingskrise“ 2015/16 verstärkt. Obgleich eine gut funktionierende ebenenübergreifende Zusammenarbeit als eine wichtige Voraussetzung für ein gut funktionierendes Integrationsmanagement angesehen wird, sind hier während der „Flüchtlingskrise“ und darüber hinaus zahlreiche Defizite zutage getreten, die zum Teil bis heute weiterbestehen. Greift man auf das Konzept der Verwaltungsverflechtung zurück, so lassen sich in den drei untersuchten Ländern unterschiedliche Formen und Grade von Verwaltungsverflechtung und vertikaler Koordination im Aufgabenfeld ausmachen.

Koordinationsnot-
wendigkeit nach
Zentralisierung

In Schweden hat sich infolge der Zentralisierung des Integrationsprogramms im Jahr 2010 eine zusätzliche Koordinationsnotwendigkeit ergeben. Die schwedischen Arbeitsagenturen und die Kommunen wirken nun bei der Umsetzung des Programms zusammen und müssen sich folglich in der Arbeitsmarktintegration deutlich stärker abstimmen. Während die Steuerung und Koordination den Arbeitsagenturen obliegt, ist die Durchführung der Orientierungs- und Sprachkurse Aufgabe der Kommunen. Auch aus anderen ergänzenden Arbeitsmarktprogrammen wie etwa „Extra Jobs“, die von der Arbeitsagentur aufgelegt und gemeinsam mit den Kommunen implementiert werden, ergeben sich Kooperationserfordernisse. Ein weiteres institutionalisiertes Abstimmungserfordernis besteht zwischen den Kommunen und der staatlichen Migrationsagentur bzw. ihren Außenstellen, wenn es um die Zuweisung von Migrant:innen zu einer bestimmten Kommune und deren Unterbringung vor Ort geht, die die Kommunen binnen zwei Monaten nach positivem Asylentscheid organisieren müssen. Obgleich in vielen Bereichen somit ausgeprägte Strukturen der vertikalen Verwaltungsverflechtung bestehen, wird die faktische Koordination und Qualität der ebenenübergreifenden Abstimmung aus kommunaler Sicht als defizitär bewertet. So mangelt es den Kommunen gerade bei der Zuweisung Geflüchteter oft an Informationen über die zu erwartenden Personen und ihre Bedürfnisse, was die bestehende Unterbringungsproblematik erheblich verschärft.

Koordination
durch
Vertragspolitik

Auch in Frankreich haben sich vertikale Verwaltungsverflechtungen im Migrations- und Integrationsbereich als Folge der fluchtbedingten Zu-

wanderung deutlich verstärkt und Koordinationsbeziehungen sind zu erkennen. Bis 2015 war hier noch von einer allenfalls losen Koppelung oder gar Entkoppelung der staatlichen und gebietskörperschaftlichen Ebene die Rede. Während der „Flüchtlingskrise“ wurde vielfach die mangelnde Kommunikation und Koordination zwischen Staatsbehörden, insbesondere den Präfekturen, und Städten in Fragen der Aufnahme von Schutzsuchenden kritisiert, teils begleitet durch spektakuläre kommunale Protestaktionen wie etwa in Grande-Synthe. Seit dem Inkrafttreten der nationalen Integrationsstrategie im Jahre 2018, die auch als Folge dieser staatlich-lokalen Konflikte verabschiedet wurde, verstärken sich nunmehr die Koordinationsbeziehungen zwischen staatlichen Akteuren in Form der Präfekturen und Gebietskörperschaften bzw. interkommunalen Verbänden. Dies geschieht vor allem im Rahmen von Vertragspolitik (*contractualisation*), bei der es sich um ein freiwilliges Arrangement handelt, wobei die Staatsverwaltung bestimmte Finanzierungsanreize bietet. Die Kommunen entscheiden dabei selbst, inwieweit sie sich mit der Unterzeichnung eines solchen Vertrags (CTAIR) verpflichten, auf Grundlage einer gebietsbezogenen Bedarfsanalyse eine lokale Integrationsstrategie mit konkreten Maßnahmen zu konzipieren und zu implementieren.

Eine wichtige Koordinationsfunktion kommt in den administrativen Mehrebenensystemen außerdem den territorialen Bündelungsbehörden zu, die sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und hinsichtlich ihrer Koordinationsfunktion im Integrationsmanagement deutliche Unterschiede aufweisen. In Deutschland wird diese koordinierende Funktion den staatlichen Mittelbehörden (Regierungspräsidien/Bezirksregierungen), in Frankreich den Präfekturen und in Schweden den staatlichen Kreisbehörden zuteil. Eine besonders prominente Rolle kommt den staatlichen Kreisbehörden (*länsstyrelse*) in Schweden zu. Diese haben nicht nur eine Monitoringfunktion gegenüber den Kommunen, sondern führen auch regelmäßig alle integrationsbeteiligten Akteure im jeweiligen Kreis (*län*), einschließlich der Kommunen, Arbeitsagentur, Migrationsagentur und Zivilgesellschaft, zu Konsultationstreffen zusammen. Ihre Aufgaben liegen somit weniger im Operativen als vielmehr in der Schaffung von Dialogplattformen für Akteure unterschiedlicher Ebenen und Sektoren. Auch sind diese darum bemüht, die interkommunale Zusammenarbeit zu stärken und zu institutionalisieren. Eine weitere wichtige Funktion besteht darin, lokale Bedürfnisse im Integrationsbereich zu identifizieren und an die zentralstaatliche Ebene weiterzugeben. Auch in Frankreich haben die staatlichen Territorialbehörden in Form der Präfekturen eine zentrale Bedeutung, allerdings deutlich stärker im operativen Bereich, speziell bei der Implementation der Vertragspolitik (CTAIR) sowie als Schnittstelle zur Zivilgesellschaft. In Deutschland sind

Rolle territorialer Bündelungsbehörden

staatliche Mittelbehörden v.a. für die Erstaufnahme Geflüchteter, ihre Verteilung auf die Kommunen und die Verwaltung von Förderprogrammen zuständig.

5. Koordination auf kommunaler Ebene, Migrationsberatung und Fallmanagement

Mainstreaming
versus targeting

In Deutschland und Schweden ist eine Vielzahl von institutionellen Gestaltungsvarianten vorzufinden, mit denen die Kommunen auf einen zunehmenden Koordinationsbedarf zwischen beteiligten lokalen Organisationseinheiten reagieren, die zugleich aber auch auf eine zielgruppenspezifische Leistungsbündelung vor Ort abzielen. Dagegen gibt es solche Vorgehensweisen in Frankreich – soweit ersichtlich – allenfalls in Ansätzen und in der Regel nicht auf den besonderen Bedarf von Zugewanderten zugeschnitten. An dieser Stelle sei noch einmal daran erinnert, dass der universalistisch-assimilatorische Ansatz öffentlicher Leistungsgewährung, bei dem nicht zwischen Migrant:innen und französischen Staatsbürger:innen unterschieden wird, für das Republikanische Integrationsverständnis typisch ist.

Bündelungs-
maßnahmen
in Schweden

Als Beispiel für ein organisatorisches Bündelungsmodell können für den schwedischen Fall die Integrationszentren angeführt werden, die vor allem in größeren Städten wie Malmö vorzufinden sind. Ratsuchende können diese zentralen Anlaufstellen, die in der Regel der Sozialverwaltung zugeordnet sind, zu bestimmten Öffnungszeiten aufsuchen und werden vor Ort von dem ganzheitlich geschulten Personal beraten. In komplexen Angelegenheiten erhalten die Ratsuchenden Unterstützung bei der Terminvereinbarung mit einem für das spezifische Anliegen zuständigen Fachreferat. In manchen Fällen sind auch die Organisation der Orientierungskurse sowie die Ehrenamtskoordination und Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaftsorganisationen zentral im Integrationszentrum angesiedelt. Auch in einzelnen Handlungsfeldern kommunaler Flüchtlingspolitik sind organisatorische Bündelungsmaßnahmen anzutreffen. So wurden in Lund alle Bildungsaufgaben mit Relevanz für Geflüchtete in einer neu geschaffenen Organisation zusammengeführt. Da die Zuständigkeiten für Schul- und Erwachsenenbildung in den meisten schwedischen Kommunen über zwei bis drei separate Verwaltungseinheiten verteilt sind, wirkt die Bündelung auf eine verbesserte horizontale Koordination hin und mildert die negativen Begleiterscheinungen der stark ausgeprägten Sektoralisierung der Kommunalverwaltung ab.

Bündelungs-
maßnahmen in
Deutschland

Auch in Deutschland lassen sich organisatorische Bündelungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene finden. Hierunter fallen integrierte Verwal-

tungseinheiten für die Bereiche Migration/Integration. Die konkrete Umsetzung divergiert zwar von Kommune zu Kommune, nach dem Modell der KGSt kann eine solche jedoch die drei Abteilungen Migration (Aufenthaltsrecht, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten, Einbürgerung), Integration (Integrationsmaßnahmen und Projekte, Integrationssozialarbeit, Koordination bürgerschaftlichen Engagements) und Leistung und Unterbringung (wirtschaftliche Hilfen nach AsylbLG, Unterbringung) umfassen.

In Frankreich dagegen hat sich wie eingangs angedeutet das Konzept der „One-Stop-Shops“ für Migrant:innen in Form von Integrations- oder Willkommenszentren auf kommunaler Ebene bisher nicht in dem Maße wie in Schweden und Deutschland etablieren können. Auf Seiten der dezentrierten Staatsverwaltung ist das Asylbewerberbüro GUDA als Bündelungsinstanz im Bereich Asyl anzusehen, da dort Dienste von OFII und der Präfektur unter dem Dach der Präfektur vereint sind. Auf diese Weise werden ordnungsrechtliche Aspekte (Registrierung des Asylgesuchs) und wohlfahrtsstaatliche Aspekte (Versorgung) miteinander verbunden. Auf kommunaler Ebene sind es vor allem die Kommunalen Zentren für Soziale Aktion (CCAS), die nach der Idee einer „One-Stop-Agency“ vor Ort eine Beratungsfunktion wahrnehmen. Zu ihrer Zielgruppe gehören aber alle vulnerablen Gruppen in der Kommune, so dass die dort tätigen Sozialarbeiter:innen keine spezifisch migrantenbezogene Fallbetreuung anbieten. Gleichwohl machen Personen mit Migrationsbiografie vor allem in urbanen Räumen häufig ihre Hauptklientel aus. Auch die städtischen Sozialzentren (*Maisons des Habitants*) bündeln verschiedene Beratungs- und Unterstützungsangebote, etwa bei der Jobsuche und beim Spracherwerb. Wie bei den Unterstützungsangeboten durch das CCAS stehen die Angebote der Sozialzentren allen Bewohner:innen offen.

Kaum Bündelungsmaßnahmen in Frankreich

Es zeigt sich also zusammenfassend, dass es vor allem in Deutschland, aber auch (zumindest während der „Flüchtlingskrise“) in Schweden viele Initiativen gibt, um Verwaltungsleistungen für die migrantische Zielgruppe zu bündeln, wobei sich in Schweden aufgrund des rückläufigen Bedarfs zwischenzeitlich wieder eine Öffnung dieser Zentren in Richtung der Allgemeinbevölkerung abzeichnet. Wie an den kommunalen Einrichtungen in Frankreich gezeigt, weicht das Land allgemein vom sog. „Targeting“ ab.

Ländervergleich

Auch im Hinblick auf Beratungsstrukturen und die besonders intensive Form des Fallmanagement gibt es erhebliche Unterschiede, wobei in Deutschland vergleichsweise intensiv auf dieses Instrument zurückgegriffen wird. Zwar gibt es auch in Frankreich seit einigen Jahren zunehmend finanzielle Fördermöglichkeiten für zielgruppenspezifische kommunale Beratungsangebote und Fallmanagement, bei denen verschiedene Fördermöglichkeiten kombiniert werden. Jedoch verdeutlichen Förderkonstrukte wie

Fallmanagement in Frankreich

das von RISING in der Metropole Grenoble-Alpes, dass solche Programme nicht in der Fläche implementiert werden (können) und ihre Reichweite folglich begrenzt und auf das explizite politische Engagement der lokalen Exekutiven angewiesen ist. Die Kritik unzureichender Migrationsberatung, die vor allem von NGOs vorgebracht wird, bleibt also bestehen. Da auch das Auftakt- und Abschlusstreffen im Rahmen des Republikanischen Integrationsvertrags in der französischen Behörde für Einwanderung und Integration (OFII) nur sehr begrenzt einen Beratungscharakter aufweist und die daran anknüpfende arbeitsmarktspezifische Beratung durch die französische Arbeitsagentur allen registrierten Jobsuchenden offensteht, kommt den NGOs eine herausragende Bedeutung im lokalen Integrationsmanagement zu. Diese füllen die offensichtlich klaffende Beratungs- und Betreuungslücke für Zugewanderte.

Fallmanagement
in Schweden

In Schweden erhalten Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, Beratungsleistungen im Rahmen ihrer Teilnahme am staatlichen Integrationsprogramm. Als einziges der untersuchten Länder experimentierte das skandinavische Land mit der Privatisierung von Beratung basierend auf dem Grundsatz der freien Wahl eines Anbieters. Jedoch traten aufgrund unzureichender Kontrolle durch die schwedische Arbeitsagentur gravierende Mängel zutage, sodass das System nach nur fünf Jahren wieder eingestellt wurde. Ein flächendeckendes Fallmanagement wird daher in Schweden nicht mehr praktiziert. Allerdings gibt es einzelne Kommunen, die ergänzende Beratungsdienste anbieten, da sie den Beratungsumfang im Rahmen des Integrationsprogramms als unzureichend betrachten und den Arbeitsmarktfokus kritisieren.

Beratung für
Zugewanderte
in Deutschland

In Deutschland besteht grundsätzlich eine flächendeckende Struktur durch die bundesstaatliche Förderung der Migrationsberatung für Erwachsene und Jugendmigrationsdienste. Aufgrund ihrer primären Zielgruppen und begrenzten Ressourcen, etablieren einige Bundesländer mittlerweile ergänzende Strukturen, die durch die Kommunen und/oder freie Träger umgesetzt werden. Hinzu treten weitere Beratungsstrukturen, die auf Initiative der jeweiligen Kommune durch eigene Haushaltsmittel und/oder Drittmittel finanziert werden. Daneben ergänzen ehrenamtliche Initiativen das Beratungsangebot vor Ort. Vor dem Hintergrund dieser vielschichtigen Landschaft, kommt den Kommunen prinzipiell eine wichtige Aufgabe mit der Koordination und Steuerung der verschiedenen Beratungsangebote zu.