

Wissenschaftliche Begleitung Kommunales Integrationsmanagement KIM NRW

Bericht zur Umsetzung im zweiten Halbjahr 2021

gefördert durch

**Ministerium für Kinder, Familie,
Flüchtlinge und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen**



**Dr. Benjamin Görgen, FOGS
Kim Elaine Singfield, FOGS
Miriam Martin, FOGS
Maximilian Kalkbrenner, FOGS
Lutz Wende, ISR
Prof. Dr. Christian Kolbe, ISR**

Köln/Frankfurt, im Mai 2022

Projektnummer: 966/2019

Inhaltsverzeichnis

<u>Kap.</u>		<u>Seite</u>
1	EINLEITUNG	1
2	AUFGABEN UND AKTIVITÄTEN DER WISSENSCHAFTLICHEN BEGLEITUNG	2
2.1	Zusammenarbeit mit dem MKFFI und weiteren Akteuren	4
2.2	Qualifizierung der Koordinator*innen	4
2.3	Schulungen der KI-Leitungen	5
2.4	Erhebung des Implementierungsprozesses	6
2.5	Prozessbegleitung	7
3	FORTSCHREIBUNG DER ANALYSE DER ERSTANTRÄGE	7
4	ANALYSE DER FOLGEANTRÄGE	13
4.1	Datengrundlage	13
4.2	Kommunale Strukturbildung	14
4.2.1	Einführung und Nutzung von Strukturen vor Ort	14
4.2.2	Stellenbesetzungen in den Bausteinen 1 bis 3	15
4.2.3	Gestaltung von Lenkungs- und (Projekt-)Arbeitsgruppen	18
4.2.4	Durchführung von Fallkonferenzen	19
4.3	Kooperationsbeziehungen im KIM	21
4.3.1	Einbindung freier Träger	21
4.3.2	Partizipation der Zielgruppe	25
4.3.3	Zusammenarbeit mit ABH und EBH	25
4.3.4	Zusammenarbeit mit kreisangehörigen Gemeinden	26
4.4	Jahresplanung und Meilensteine für 2022	27
4.5	Umsetzungstypen und Konsequenzen	30
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK	38
6	LITERATURVERZEICHNIS	42

Tabellenverzeichnis

<u>Tab.</u>		<u>Seite</u>
Tab. 1:	Übersicht der geplanten und tatsächlich realisierten Arbeitsschritte bis Dezember 2021	3
Tab. 2	Stellenbesetzung und Lenkungsgruppe	19
Tab. 3	Weiterleitung der Stellen in Baustein 2 in Kreise und kreisfreie Städte	23
Tab. 4	Übersicht der Meilensteine und Aktivitäten für das Jahr 2022	29

Abbildungsverzeichnis

<u>Abb.</u>		<u>Seite</u>
Abb. 1	Übersicht über die Stellenbesetzungen in den Bausteinen 1-3 des KIM	16
Abb. 2	Stellenbesetzung in Kreisen und kreisfreien Städten	17
Abb. 3	Pole der Typik	32
Abb. 4	Typen der Steuerungsstruktur	33
Abb. 5	Typ 1 rein verwaltungsorientiert	34
Abb. 6	Typ 2 verwaltungsorientiert	35
Abb. 7	Typ 3 KIM-orientiert	35
Abb. 8	Typ 4 umfassende Umsetzung von KIM-Elementen	36

Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde
CM	Case Management/Case Manager*in(nen)
DiAA	Landesinitiative Durchstarten in Ausbildung und Arbeit NRW
EBH	Einbürgerungsbehörde
EWG	Einwanderung gestalten (Modellprojekt des Landes NRW)
FOGS	Gesellschaft für Forschung und Beratung im Gesundheits- und Sozialbereich mbH
ISR	Institut für Stadt- und Regionalentwicklung an der Frankfurt University of Applied Sciences
JMD	Jugendmigrationsdienst
Kfi	Kompetenzzentrum für Integration
KI	Kommunales Integrationszentrum
KIM	Kommunales Integrationsmanagement NRW
KIM-CM	Case Management/Case Manager*in(nen) im Rahmen des Kommunalen Integrationsmanagements
KS	Koordinierende Stelle
LG	Lenkungsgruppe (im Rahmen des KIM)
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
MKFFI	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (des Landes Nordrhein-Westfalen)
SGB	Sozialgesetzbuch
THM	Teilhabemanagement
TIntG	Teilhabe- und Integrationsgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent

1 Einleitung

Das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) fördert seit 2020 das Landesprogramm KIM – Kommunales Integrationsmanagement NRW mit den Bausteinen 1. Entwicklung einer kommunalen Steuerung und Koordination sowie die Entwicklung von Netzwerken (strategischer Overhead), 2. Implementierung von rechtskreisübergreifendem Case Management (fachbezogene Pauschale für Personalstellen) und 3. Unterstützung von Ausländer- und Einbürgerungsbehörden zur rechtlichen Verstetigung der Integration ausländischer Menschen mit besonderen Integrationsleistungen (fachbezogene Pauschale für zusätzliche Personalstellen). Mit Fokus auf Baustein 1 wurde das Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (ISR) an der Frankfurt University of Applied Sciences mit der wissenschaftlichen Begleitung der Aufbauphase beauftragt und setzt diese Unterstützung gemeinsam mit der FOGS – Gesellschaft für Forschung und Beratung im Gesundheits- und Sozialbereich mbH um. Im Mai 2021 wurde der erste Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung vorgelegt, der die Analyse der kommunalen Anträge als Schwerpunkt hatte (ISR/FOGS, 2021).

Mit dem aktuellen Bericht wird nun der Versuch unternommen, explorativ Fragestellungen zur konzeptionellen Umsetzung des Kommunalen Integrationsmanagements (KIM) NRW zu erarbeiten, die auf der Grundlage einer noch folgenden umfassenden Erhebung ermöglicht, den Umsetzungsstand, Umsetzungsprobleme und konzeptionelle Folgerungen aus diesen abzuleiten. Dieses Vorgehen ist erforderlich, da zum jetzigen Zeitpunkt nur die ursprünglichen Anträge untersucht werden konnten sowie im Herbst 2021 erstellte sog. Sachberichte, in denen sechs eher allgemeine und offene Fragen zu Stellenbesetzungen, Absprachen und Kooperationen an den Standorten sowie zu Meilensteinen der Umsetzung beantwortet wurden. Die Qualität dieser Antworten ist sehr unterschiedlich, so dass nicht von einer einheitlichen und kontrollierten Datengrundlage ausgegangen werden kann. Dennoch wurde versucht auf Basis dieser im empirischen Sinne unzureichenden Datengrundlage erste Erkenntnisse herauszuarbeiten, die vorbereitend für eine später zu erfolgende Erhebung genutzt werden können. Ein von ISR/FOGS erarbeiteter Erhebungsbogen zum Umsetzungsstand im Herbst 2021 wurde auf Bitte des Referates 425 im MKFFI zunächst zurückgestellt und soll nun im Sommer 2022 zum Einsatz kommen.

Aus dieser Situation heraus haben ISR/FOGS ein exploratives Herangehen an den Untersuchungsgegenstand, nämlich die Umsetzung des Handlungskonzeptes KIM, erarbeitet, das aus unterschiedlichen Perspektiven das Vorgehen an den Standorten untersucht. Hier werden eine Analyse der etablierten Strukturen mit einer Typik der Umsetzungsprozesse sowie einer Programmanalyse der Konzeptanträge miteinander verknüpft. Aus dieser Perspektiventriangulation lassen sich Umsetzungsbedingungen, Umsetzungsstrategien und standortbezogene Handlungskonzepte miteinander vergleichen und in Bezug setzen.

Auf Grundlage einer derartigen Vorarbeit werden im Sommer/Herbst 2022 weitere Erhebungen durchgeführt. Zum einen wird eine schriftliche Befragung über alle Standorte vorgenommen, die einen umfassenden Überblick zur strukturellen Umsetzung leistet (vgl. Kapitel 2). Zugleich werden in dieser Erhebung Fragen zu den Umsetzungsprozessen gestellt, die in einer Typik mündet, die unterschiedliche Varianten der Umsetzung untersucht, die als unterschiedliche Varianten der Umsetzung verstanden werden und nicht als aufsteigende Skala fungiert. Diese Typik kann in einem späteren Moment dazu genutzt werden, Erfolge und Wirkungen der jeweiligen Ansätze zu vergleichen (vgl. Kapitel 4). Zudem werden Standortbesuche gemacht, die ausführliche Interviews zum Prozessverlauf zum Gegenstand haben. Die Fragestellungen und der Interviewleitfaden basieren auf den

Erkenntnissen der Analyse der Erstanträge und daraus abgeleiteten Rollenerwartungen (vgl. Kapitel 3).

Auf dieser Basis wird dann in einem abschließenden Bericht zum Jahresende 2022 eine Einschätzung zur Umsetzung sowie zu strukturellen und konzeptionellen Herausforderungen der weiteren Entwicklung des Kommunalen Integrationsmanagements NRW vorgenommen, die insbesondere Hinweise zu weiteren Steuerungsimpulsen an den Standorten selbst als auch durch das Referat 425 des MKFFI.

2 Aufgaben und Aktivitäten der wissenschaftlichen Begleitung

In diesem Kapitel sollen zunächst Aufgaben und Aktivitäten der wissenschaftlichen Begleitung beschrieben werden, bevor danach auf die Erkenntnisse und Ergebnisse der durchgeführten Analysen eingegangen wird.

Die wissenschaftliche Begleitung durch ISR/FOGS beruht auf den Grundlagen der „Handreichung zum kommunalen Einwanderungsmanagement/Integrationsmanagement“ (hrsg. vom MKFFI, 2020b) sowie des Umsetzungshandbuchs „Kommunales Integrationsmanagement - Leitfaden für die Praxis“ von Prof. Dr. Claus Reis (Reis, 2020) sowie den Ergebnissen und Erfahrungen des Modellprojektes „Einwanderung gestalten NRW“. Kernelemente sind neben der Qualifizierung der Koordinator*innen, eine begleitende Evaluation auf Basis regelmäßiger Erhebungen zum Umsetzungsstand des Kommunalen Integrationsmanagements, die Durchführung verschiedener Reflexionsformate zum Stand der Umsetzung sowie der regelmäßige Austausch mit dem Referat 425. Es ist zudem die Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung über Zwischenerkenntnisse zu berichten, in begleitenden Landesgremien (auf Anfrage) vertreten zu sein und ihre Expertise bei der Entwicklung von Maßnahmen einzubringen (vgl. Rollenpapier MKFFI 2021d).

Bereits im ersten Zwischenbericht (ISR/FOGS, 2021) wurde darauf verwiesen, dass aufgrund des späteren Starts des Programms im Jahr 2021 sowie infolge der Herausforderungen und Kontaktbeschränkungen im Rahmen der Coronapandemie die ursprüngliche Planung der wissenschaftlichen Begleitung im Laufe des Jahres 2021 an verschiedenen Stellen angepasst werden musste. In Tabelle 1 sind die ursprünglichen und jeweils in enger Abstimmung mit dem MKFFI ggf. angepassten Arbeitsschritte der wissenschaftlichen Begleitung aufgeführt.

Tab. 1: Übersicht der geplanten und tatsächlich realisierten Arbeitsschritte bis Dezember 2021

Geplante Arbeitsschritte (laut Antrag)	Umsetzung/Anpassungen
	Unterstützung des MKFFI bei der Erarbeitung der Förderrichtlinie Kommunales Integrationsmanagement NRW, dem Handlungskonzept sowie weitere vorbereitende Aktivitäten
Zentrales Auftakt- und ab 2021 ein jährliches Gesamttreffen mit allen Standorten	2021: zwei digitale Auftakttreffen (05.02. und 14.04.2021), gemäß Absprache mit dem MKFFI kein Jahrestreffen
Koordinator*innenschulungen	Konzeptionierung und Entwicklung des Curriculums sowie vorbereitende Planungen Start von 4 Schulungsgruppen (in 5 Blöcken á 3 Tage) im Jahr 2021, Planung weiterer 5-6 Gruppen für 2022 Neukonzeptionierung des Curriculums und Re-Organisation von einigen Schulungsblöcken ins digitale Format
Austauschtreffen für Koordinator*innen	Austauschtreffen starten in Absprache mit dem Referat 425 erst 2022
Qualifizierung und Austausch der Prozessbegleitungen	Erstes Austauschtreffen am 10.12.2021, Qualifizierung startet in Absprache mit dem Referat 425 erst im Jahr 2022
Halbjährliche Erhebungen zur Umsetzung des KIM an den Standorten	Erste Erhebung wurde als Antrags- und Konzeptanalyse realisiert, für Herbst geplante und vorbereitete Befragung durch das MKFFI verschoben auf Mai 2022, stattdessen zweite Erhebung als Analyse der Sachberichte bzw. Folgeanträge
Protokollierung aller Austauschformate zur Information des MKFFI	Dokumentation der Auftaktveranstaltung am 14.04.2021 Berichterstattung jeweils im Rahmen der Gremientreffen und Absprachen mit dem MKFFI
Kontinuierlicher Kontakt mit dem MKFFI	Regelmäßige Abstimmungsgespräche bei Bedarf als Treffen vor Ort und/oder Videokonferenz, seit Oktober 2020: 14-tägiger Jour fixe
	Erstellung einer Skizze für ein Dokumentationskonzept des KIM Unterstützung des Ministeriums bei der Überarbeitung der Abschnitte zu Datenerhebung im Rahmen der Novellierung des TIntG NRW Organisation eines Arbeitstreffens zu Datenerhebung und Dokumentation im KIM mit relevanten Akteuren
	Erstellung von Hintergrund-Texten sowie weiterer Materialien, insbesondere eines CM-Instruments
	Planung und Durchführung von vier 5-tägigen Schulungen der KI-Leitungen

2.1 Zusammenarbeit mit dem MKFFI und weiteren Akteuren

ISR/FOGS und das Referat 425 des MKFFI tauschten sich im Berichtszeitraum regelmäßig im Rahmen eines 14-tägig stattfindenden Jours fixes aus, wobei immer mindestens eine Person (meist zwei oder drei) aus der Projektleitung vertreten waren. Ebenso fanden bei Bedarf telefonische Absprachen statt.

Die regelmäßigen Absprachen wurden auch genutzt, um gemeinsam aus interner und externer Perspektive zum Umsetzungsstand vor Ort und teilweise durch erschwerte Bedingungen entstandene Verzögerungen in der Implementierung und mögliche Auswirkungen zu reflektieren. Aus diesen Absprachen resultierten auch immer wieder Anpassungen des weiteren Vorgehens der wissenschaftlichen Begleitung (vgl. Tab. 1).

Die wissenschaftliche Begleitung unterstützte das Ministerium weiterhin bei konzeptionellen Tätigkeiten (bspw. bei der Erstellung bzw. Überarbeitung der FAQs und durch die Entwicklung eines auf das KIM abgestimmte Case-Management-Instrument als Basis für eine einheitliche Dokumentation).

2.2 Qualifizierung der Koordinator*innen

Wie bereits im letzten Zwischenbericht (ISR/FOGS, 2021) dargelegt, wurde durch ISR/FOGS zunächst ein Schulungspapier erstellt, das Funktion, Rolle und Aufgaben der Koordinator*innen vorbereitend beschreibt. Für die Fortbildung der Koordinator*innen wurde zudem ein grundsätzliches Curriculum erarbeitet und mit dem MKFFI abgestimmt.

Durch die mehrfach beschriebenen Verzögerungen und insbesondere die späten Einstellungen der Koordinator*innen in den Kommunen konnte deren Qualifizierung erst im Frühsommer 2021 starten. Sowohl Terminplanungen als auch Buchungen von Tagungshäusern mussten aufgrund der Verzögerungen und der pandemiebedingten Einschränkungen mehrfach umgestellt werden. Die ersten Termine (Block 1 in den Gruppen 1 und 2) der geplanten Schulungen wurden als Online-Formate angeboten. Für alle Kurse wurde auf der Lernplattform Moodle¹ ein Forum eingerichtet, in dem Materialien, Kontaktdaten und Termine hinterlegt wurden.

Insgesamt konnten im Jahr 2021 vier Schulungsgruppen starten, wobei die Teilnehmendenzahl der einzelnen Gruppen zwischen 15 und 18 variierte. Im Laufe der Zeit verringerte sich die Teilnehmendenzahl einiger Kurse leicht, da einzelne Koordinator*innen aus verschiedenen Gründen die Schulung abbrachen (Jobwechsel, Elternzeit etc.).

Drei der vier Gruppen wurden von drei Teammitgliedern der wissenschaftlichen Begleitung betreut, eine Gruppe von zwei Personen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die geplanten Termine:

¹ Die Lernplattform Moodle (<https://moodle.de/>) wird von der University of Applied Sciences genutzt und steht daher für die Koordinator*innenschulung zur Verfügung.

Tab. 2: Übersicht der geplanten Schulungstermine, Gruppen 1 - 4

	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4
Block 1	26. – 28.05.21	29.06. – 01.07.21	31.08. – 02.09.21	19. – 21.10.21
Block 2	06. – 08.07.21	24. – 26.08.21	26. – 28.10.21	08. – 10.11.21
Block 3	12. – 14.10.21	05. – 07.10.21	30.11. – 02.12.21	18. – 20.01.22
Block 4	07. – 09.12.21	14. – 16.12.21	25. – 27.01.22	08. – 10.03.22
Block 5	08. – 10.02.22	21. – 23.02.22	15. – 17.03.22	03. – 05.05.22

Aufgrund der erneuten Zuspitzung der pandemischen Lage im Spätherbst mussten drei Veranstaltungen zum Ende des Jahres kurzfristig abgesagt werden, da sie nicht ohne ausreichende Vorbereitungszeit auf ein Online-Format umgestellt werden konnten. Insgesamt fanden im Jahr 2021 also 10 Schulungsblöcke á 3 Tage statt. Zum Jahresende musste die wissenschaftliche Begleitung dann das Curriculum auf eine (teils) digitale Weiterführung im Jahr 2022 umstellen und neu konzipieren, wodurch erneut massive organisatorische Anstrengungen im Rahmen der Umplanung entstanden.

2.3 Schulungen der KI-Leitungen

Aufgrund der ersten Umsetzungserfahrungen an den Standorten und der verzögerten Einstellungen der Koordinator*innen zeigte sich auch für die Leitungen der Kommunalen Integrationszentren (KI), an denen die Koordinierenden Stellen des KIM im Regelfall angesiedelt sind, Schulungs- und Austauschbedarf. Die wissenschaftliche Begleitung entwarf in Absprache mit dem MKFFI ein entsprechendes Schulungskonzept. In vier Kursen (regional aufgeteilt) sollten in jeweils 3 Blöcken Gestaltungs- und Steuerungsaufgaben für KIM (unter Berücksichtigung der weiteren Aufgaben der KI-Leitungen) im Fokus stehen.

Tag 1: Einführung in den Gesamtzusammenhang von KIM

Tag 2 und 3: Produktionsnetzwerk und Fallbasierung

Tag 4 und 5: Dienstleitungsketten und Netzwerkkoooperation

Ausgehend von den Elementen des Produktionsnetzwerkes (Lenkungsgruppe, Koordinierende Stelle, Case Management, Projektarbeitsgruppen, Kooperation ABH/EBH (Baustein 3), Verhältnis Kreis und kreisangehörige Städte etc.), wurden der Stand der Umsetzung und nächste Umsetzungsschritte thematisiert. Eine Leitfrage dafür war, wie die Prozesse im Rahmen des KIM (Themenfeststellung in der Lenkungsgruppe, Aufträge und Wiederannahme der Aufträge an die Projektarbeitsgruppen ebenso wie Vermittlungsaktivitäten der Koordinator*innen oder die Vermittlungsprozesse zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden) auszurichten sind. Hierbei werden Gestaltungsanforderungen aus den Anforderungen des KIM-Prozesses, den Stand der Etablierung der PNW-Elemente, wie auch die operative Arbeit der Koordinator*innen in einem Austausch zwischen den Teilnehmenden abgeleitet. Damit wurden auch die heterogenen Umsetzungsstände an den Standorten berücksichtigt. D.h. die Standorte bzw. KI-Leitungen wurden an ihrem Umsetzungsstand abgeholt und von dort aus Lernprozesse zur weiteren Umsetzung generiert.

Die Kurse starteten im Herbst mit jeweils einem eintägigen Präsenztreffen, an dem auch die Projektleitung der wissenschaftlichen Begleitung und das Referat 425 vertreten waren. In der Folge wurden jeweils zwei zweitägige Blöcke für die weitere Schulung bis

Jahresende geplant, konnten aber leider aufgrund der erneuten pandemischen Zuspitzung ab Ende November nicht mehr alle in Präsenz umgesetzt werden. Die Neukonzipierung und Umplanung auf digitale Formate erforderten eine Verschiebung einiger Kursteile in den Februar 2022. Insgesamt nahmen 52 KI-Leitungen an den Schulungen teil. Allerdings sind Fluktuationen und Abbrüche zu verzeichnen, so dass die 52 Teilnehmenden nicht an allen Workshops anwesend waren.

Zur Durchführung der Schulungen wurden erfahrene Teamer*innen² engagiert, die seitens ISR/FOGS vorab in zwei Terminen geschult und in drei gemeinsamen Austauschtreffen in der Umsetzung der Fortbildungen begleitet wurden.

Im Fazit der Schulung zeigte sich zum einen, dass alle teilnehmenden KI-Leitungen in dem Programm KIM und dessen kommunaler Umsetzung aktiv sind. Allerdings wurde für die lokale Umsetzung ein Spannungsverhältnis zwischen der erforderlichen Fachlichkeit und der notwendigen Administration festgestellt, die sich vor allem in der Aufbauphase sehr stark in Richtung Administration bewegte. Auch konnte eine vollständige Rollenklärung zwischen den Akteuren und insbesondere zur Lenkungsgruppe noch nicht vorgenommen werden, sodass in der Umsetzung Unklarheiten bestehen, die nicht ganz einfach in einem lokalen Umsetzungskonzept geklärt werden konnten. Die Aneignungs- und Anpassungsanforderungen des Handlungskonzeptes KIM bedürfen intensiver Diskussion und eines regelmäßigen Austausches (auch zwischen den Standorten), was aber zurzeit noch nicht hinreichend gewährleistet ist. Die Schulung hat nach Rückmeldung der Teilnehmenden dazu beigetragen ein besseres Verständnis des KIM zu erzeugen, obgleich die Ungleichzeitigkeit in der Umsetzung und der lokale Anpassungsprozess eine Herausforderung an den Standorten darstellt. Auch hier scheint ein überregionaler Austausch ein geeignetes Mittel Orientierung und Klärungsprozesse zu befördern.

2.4 Erhebung des Implementierungsprozesses

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des KIM soll die Umsetzung in den Kommunen regelmäßig analysiert werden. Eine wichtige Grundlage hierfür stellen – neben Rückmeldungen und Beobachtungen im Rahmen der gemeinsamen Veranstaltungen, sowie vertiefende Analysen an ausgewählten Standorten – regelmäßige Befragungen der Standorte zu Struktur, Qualifizierung, Vernetzung etc. dar.

Infolge der Verzögerungen der kommunalen Umsetzung des KIM, u. a. aufgrund der Coronapandemie, wurde die erste Befragung, in Absprache mit dem Ministerium, durch eine Analyse der Anträge und der Konzepte zu KIM aus den beteiligten Kommunen ersetzt, um auf diese Weise einen grundlegenden Einblick in die Umsetzungsplanung des KIM in den Kommunen zu erlangen. Dafür wurden ab Mitte März 2021 die bis dahin vorliegenden 25 kommunalen Anträge und Konzepte systematisch analysiert (vgl. ISR/FOGS, 2021).

Im Laufe des Jahres wurde die Auswertung der strukturellen Merkmale auch um die später eingegangenen Anträge ergänzt. Die Ergebnisse der erweiterten Auswertung werden in Kap. 3 dargestellt.

Die wissenschaftliche Begleitung entwickelte im Herbst 2021 einen Fragebogen zur Erhebung der aktuellen Implementierung des KIM an den Standorten. Das Ministerium

² Die Teamer*innen waren Wolfgang Barth (Experte für Migration und Integration, langjährig beim AWO-BV in leitender Stelle), Elena Lazaridou (Beraterin, hat mit ISR/FOGS als Prozessbegleiterin in „Gemeinsam Klappt’s“ zusammengearbeitet), Elisabeth Pater (ehemalige KI-Leitung und ebenfalls Prozessbegleiterin in „Gemeinsam klappt’s“ sowie Dieter Zisenis (Berater in Entwicklungsprojekten).

entschied, aufgrund des verzögerten Umsetzungsprozesses in den Kommunen sowie einer Überforderung bzw. Überbeanspruchung der Vertreter*innen der Standorte durch verschiedene Erhebungsverfahren im Rahmen der Umsetzung das Erfordernis, die Befragung auf das kommende Jahr zu verschieben. Es wurde vereinbart, dass ISR/FOGS zunächst die Daten der zweiten Runde der Antragsstellung, die durch Beantwortung einer Abfrage von Eckpunkten zur bisherigen Umsetzung und Planung erfolgte³, sowie die Personalbesetzung in Bezug auf die Frage der aktuellen Umsetzung und eine Basiserhebung zur Aufbausituation, analysieren.

Die Ergebnisse dieser Analysen sind Gegenstand des vorliegenden Berichts und werden in Kap. 4 ausführlich dargestellt.

2.5 Prozessbegleitung

Die wissenschaftliche Begleitung hat die Aufgabe, die vorgesehenen externen Prozessbegleiter*innen zu qualifizieren und durch regelmäßigen Austausch einen Erfahrungs- und Wissenstransfer herzustellen.

Ähnlich wie auch hinsichtlich der weiteren Umsetzungsschritte sind in den Kommunen jedoch deutliche Verzögerungen bei der Implementierung einer externen Prozessbegleitung entstanden. Zum Ende des Jahres waren nach Rückmeldung der Standorte in acht Kommunen Prozessbegleiter*innen engagiert. Nach Rücksprache mit dem Ministerium wurde von einer Qualifizierungsveranstaltung im Jahr 2021 abgesehen und stattdessen ein erster Austausch der bis Dezember engagierten Prozessbegleitungen organisiert, der eine kurze Einführung in Ansatz und Konzept des KIM und der wissenschaftlichen Begleitung beinhaltete. An der halbtägigen Online-Veranstaltung am 10. Dezember 2021 nahmen, neben Vertreter*innen des Ministeriums und der wissenschaftlichen Begleitung, 6 Prozessbegleiter*innen, die mit insgesamt 10 Standorten im Kontakt waren, teil. Zudem sind zwei weitere Prozessbegleiter*innen bekannt, die aber nicht an dem Austausch teilnehmen konnten.

Die Prozessbegleiter*innen berichteten über die Situation an den Standorten und ihre Aufgaben als Prozessbegleitung. Es zeigt sich, dass sie im Wesentlichen nur bedingt eine Beratung des Gesamtprozess leisten, sondern eher an einzelnen Aspekten bzw. Kernelementen arbeiten.

Die an den Standorten i.d.R. vorliegenden Handlungskonzepte sind nach den Eindrücken der Prozessbegleitungen aber vor Ort nicht immer gegenwärtig bzw. werden nicht durchgängig gelebt. Zudem sind sie oft nicht mit den relevanten Akteuren abgestimmt und werden different (auf unmittelbare Anforderungen ausgerichtet) umgesetzt. Somit besteht die Notwendigkeit, in der Begleitung auf die Prozessorganisation und die bestehenden Arbeitsprozesse zu fokussieren.

3 Fortschreibung der Analyse der Erstanträge

Um die fortschreitende Entwicklung der Einreichungen und Bewilligungen im gesamten Jahr 2021 nachvollziehen zu können, wurden Erstanträge für das KIM, die nach der umfassenden Antragsanalyse im Frühjahr 2021 (ISR/FOGS, 2021) eingegangen sind, von der

³ Die eingereichten Unterlagen werden in der Folge als Sachberichte und/oder Folgeanträge bezeichnet.

wissenschaftlichen Begleitung gesammelt und ausgewertet. Die Tiefe der Analysen entspricht dabei vereinbarungsgemäß nicht der systematischen Analyse aus dem Frühjahr, dennoch lassen sich einige zentrale Entwicklungen nachzeichnen.

In die Auswertung des ersten Berichts sind insgesamt Anträge aus 25 Kommunen eingegangen, mittlerweile liegen 53 Anträge vor. Die Anträge umfassen i. d. R. drei Dokumente: ein *Antragsformular*, das allgemeine Informationen und die Finanzplanung für Baustein 1 umfasst, ein *Konzept* zur kommunalen Umsetzung des KIM und einen *Bewilligungsbescheid*, in dem die bewilligte Summe und mögliche Nachforderungen/Nebenbestimmungen enthalten sind.

Ziel der Antragsanalyse war, einen ersten vergleichenden Überblick über die vielfältigen Umsetzungsplanungen bezüglich zentraler Bereiche und Ebenen des KIM in den Kommunen zu erlangen. Nun liegen mit den Sachberichten weiter fortgeschrittene Aussagen zur Umsetzung vor und daher werden in der Folge u. a. die kommunale Strukturbildung sowie die in KIM bestehenden Kooperationsbeziehungen nicht erneut dargestellt. Stattdessen wird auf ausgewählte Aspekte fokussiert, bei denen insbesondere die Ausgangsplanung auch für die weitere Umsetzung von Interesse ist. Dazu zählen der tatsächliche Beginn von KIM in den unterschiedlichen Kommunen, die Festlegung auf eine bestimmte Zielgruppe sowie die geplante Einrichtung der Lenkungs- und Projektarbeitsgruppen. Zu diesen Punkten sollen somit kommunenübergreifende Aussagen getroffen werden, die sich auf alle vorliegenden Anträge beziehen.

Zunächst wird ein Blick darauf geworfen, wann die Anträge beim Land eingegangen sind und zu welchem Datum in den Kommunen der Beginn von KIM bewilligt wurde. Der Großteil der Anträge wurde im letzten Quartal 2020 (24) und im ersten Quartal 2021 (19) eingereicht. Die weiteren Anträge gingen im Laufe des Jahres 2021 ein. Aus vier Kommunen liegt uns das exakte Datum nicht vor, drei davon hatten erst einen Antrag für 2022 gestellt). Der von den Kommunen beantragte Durchführungszeitraum bezieht sich dabei häufig auf den Zeitraum 01.01.2021 bis 31.12.2022. Bewilligt wurden hingegen viele Anträge erst ab Februar 2021 und zunächst einmal nur für das Jahr 2021. Ein Antrag wurde bereits für Dezember 2020 bewilligt und nur vier Anträge, die auch erst Ende 2021 eingereicht wurden, für das Jahr 2022.

In den Nebenbestimmungen wird bei einem Großteil der Kommunen (n = 41) zugelassen, dass Bewilligungsmittel weitergeleitet werden können, die „entweder durch einen Zuwendungsbescheid oder einen Weiterleitungsvertrag (öffentlich-rechtlicher Vertrag) erfolgen“. In den Anträgen selbst machen 19 Kreise Angaben dazu, dass eine Weiterleitung in kreisangehörige Kommunen geplant ist.

Aussagen zu Zielgruppen

In vielen Konzepten werden alle Zugewanderten grundsätzlich als ein Teil der Zielgruppe von KIM benannt. Allerdings wird im Anschluss, aufgrund der Empfehlungen im Handlungskonzept von KIM, zunächst auf eine (Teil-)Gruppe fokussiert.

Die Begründungen dafür, warum sich zunächst auf eine bestimmte Zielgruppe konzentriert wird, gehen in unterschiedliche Richtungen. Am häufigsten finden sich Aussagen dazu, dass diese Gruppe in der Kommune besonders stark vertreten ist und daher im Fokus stehen soll. Somit erfolgt ein Anschluss an die kommunalen Rahmenbedingungen, die in vielen Konzepten zu Beginn dargestellt werden (dies wurde im ersten Bericht ausführlich dargestellt). Auch die Begründung, dass Personen ein Angebot dargelegt werden soll, die bisher

keinen Zugang dazu hatten, findet sich häufig. Weitere Begründungen beziehen sich auf die besondere Hilfsbedürftigkeit der Menschen (vulnerable Gruppe), ein Anschluss an Vorgängerprojekte (bspw. THM) oder dass bestimmte Personen, die schon länger in Deutschland leben, einen besonderen Integrationsbedarf im Sinne der nachholenden Integration haben. Somit orientiert sich die Auswahl der (ersten) Zielgruppe nicht immer an den speziellen Bedarfslagen der Kommunen.

Entsprechend der unterschiedlichen Begründungen werden Personengruppen genannt, die zu Beginn im Fokus stehen sollen. Insgesamt machen 49 Kommunen genaue Angaben dazu. Häufig werden 1-2 Zielgruppen pro Kommune genannt, andere nennen sogar bis zu 6 unterschiedliche Gruppen. Die Antworten wurden in vier Kategorien sortiert:

1. Am häufigsten werden Neuzugewanderte als erste Zielgruppe genannt (teilweise mit einer Jahresangabe von 2 bis 5 Jahren, die diese bereits in Deutschland leben) (n = 22). In Kombination dazu oder auch unabhängig davon werden von einigen Kommunen explizit geflüchtete Menschen in den Fokus gestellt (n = 13).
2. Die zweite Kategorie umfasst Zielgruppen, die keinen Zugang zu Fallmanagement/Case Management und anderen Angeboten haben (n = 11). Dazu zählen auch Personen mit meiner Gestattung oder Duldung (n = 13) und Menschen aus Südosteuropa (n = 15).
3. Eine weitere Kategorie bezieht sich auf Personen mit einem besonderen Integrationsbedarf. Dieser bezieht sich zum einen auf Personen, die bereits länger in Deutschland leben und einen Integrationsbedarf im Sinne der nachholenden Integration haben (n = 8). Zum anderen auf Menschen, die einer besonders vulnerablen Gruppe zugehörig sind (alleinstehende Eltern, Frauen, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, ältere Menschen, Menschen mit Behinderung, LGBTQ*) und daher besonders berücksichtigt werden sollten (n = 11).
4. Darüber hinaus gibt es weitere Zielgruppen, die genannt und hier in der Kategorie „Sonstiges“ zusammengefasst werden. Dazu zählen: Drittstaaten-Angehörige, Studierende, nachziehende Familienmitglieder, Personen mit besonders guten Integrationsvoraussetzungen, Personen einer bestimmten Altersgruppe oder aus bestimmten Herkunftsländern. Eine Besonderheit konnte in einer Stadt festgestellt werden, wo ein „besonderes Augenmerk auf die städtischen Sozialräume mit hohem Migrationsanteil gelegt werden (Sozialraumorientierung)“ soll.

Einige Kreise nennen zwar konkrete Zielgruppen, verweisen aber gleichzeitig darauf, dass eine Anpassung bzw. Konkretisierung an die Bedarfe der kreisangehörigen Kommunen möglich ist. In drei weiteren Kommunen werden keine Zielgruppen genannt, da diese erst nach einer Bedarfserhebung festgelegt werden soll. Eine Kommune begründet dieses Vorhaben folgendermaßen:

„KIM ist breit angelegt und soll Geflüchteten, Neuzugewanderten und Menschen mit Einwanderungsgeschichte, die schon länger hier leben, Chancen eröffnen. Die Auswahl einer bestimmten Personengruppe wäre kontraproduktiv, so dass zunächst alle Zugewanderten in den Blick genommen werden (sollen).“

Bei einer genaueren Betrachtung der Anträge, die (noch) keine konkrete Zielgruppe genannt haben, fällt auf, dass diese häufig nicht im Rahmen der ersten Anträge eingereicht wurden. Sechs dieser acht Kommunen haben ihr KIM-Konzept erst nach Januar 2021 vorgelegt. Ansonsten lassen sich keine Verschiebungen der Zielgruppen zwischen den Anträgen feststellen.

Wie bereits im letzten Bericht dargestellt, entsprechen die Aussagen der Kommunen in den Konzepten häufig eher Vorhaben. Ob und wie diese tatsächlich umgesetzt werden, lässt sich aus den Konzepten nicht direkt erkennen.

Zusammensetzung der Lenkungsgruppen

Laut Handlungskonzept ist die Lenkungsgruppe (gemeinsam mit der Koordinierenden Stelle) das übergreifende Steuerungsgremium innerhalb des KIM (vgl. MKFFI 2020a; S.7 und S. 8). Die Zusammensetzung in der Lenkungsgruppe soll daher nach Konzept rechtskreis- und akteursübergreifend auf der Leitungsebene erfolgen. Dabei sollen sowohl verwaltungsinterne (bspw. kommunale Ämter) als auch verwaltungsexterne Integrationsakteure (bspw. freie Wohlfahrtspflege, MSO) vertreten sein.

Bei der Betrachtung aller 53 Anträge, die mittlerweile vorliegen, geben 16 Kommunen an, dass bereits eine Lenkungsgruppe vor KIM bestand, an die nun angeknüpft werden kann. 30 Kommunen geben hingegen an, dass eine solche Lenkungsgruppe nun eingerichtet wird. In sieben Anträgen wird hierzu keine genaue Angabe gemacht. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich in den Konzepten selbst abweichende Aussagen dazu finden, die bereits im letzten Bericht dargestellt wurden.

In den Konzepten zu KIM ist der Umfang der Aussagen zu der Zusammensetzung der Lenkungsgruppe sehr unterschiedlich. Während einige konkret alle Beteiligten nennen, weisen andere Konzepte nur am Rande auf einige Teilnehmer*innen dieser Gruppe hin. Im Folgenden können daher nur die Angaben berücksichtigt werden, die in den Konzepten eindeutig formuliert wurden. Aus einigen der vorliegenden Anträge wird deutlich, dass die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe noch nicht abgeschlossen ist und eine Anpassung während der Umsetzung erfolgen soll.

Im Vergleich mit den Ergebnissen der ersten Analyse lassen sich über alle Anträge hinweg ähnliche Schlüsse ziehen. Die Anzahl der Mitglieder, die an den Lenkungsgruppen teilnehmen sollen, liegt weiterhin meist zwischen zehn und 25 Personen. Während einige Kommunen diese Zahl deutlich überschreiten, verweisen andererseits wenige Kommunen darauf, dass die Anzahl der Personen möglichst gering sein sollte, um eine Arbeitsfähigkeit zu ermöglichen, wodurch sie teilweise auch weniger als zehn Mitglieder einplanen.

In der Auswertung der ersten Anträge hat sich gezeigt, dass die Lenkungsgruppen häufig mit Leitungs- und Entscheidungsträger*innen besetzt und somit mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet sind (ISR/FOGS, 2021, S. 23). Dabei sind Vertreter*innen der Verwaltung umfassender vertreten als Vertreter*innen der freien Träger, der Zivilgesellschaft und der Zielgruppe. Auch dieser Eindruck konnte in weiten Teilen durch eine Auswertung der weiteren Anträge bestätigt werden.

Vertreter*innen der Verwaltungen sollen laut den Konzepten, in denen sich diesbezüglich Aussagen finden, aus den Bereichen Soziales (40), Jugend (35) sowie Schule und Bildung (36) an der Lenkungsgruppe teilnehmen. Das KI soll ebenfalls in einem Großteil der Kommunen mitwirken (41). Aus dem Bereich Gesundheit ist nur in 23 der Kommunen eine Mitwirkung geplant. Dieser Bereich ist damit weiterhin deutlich weniger häufig vertreten als die anderen, im Vergleich zu der Auswertung der ersten Anträge ist jedoch eine häufigere Einbindung über alle Kommunen hinweg geplant als zunächst vermutet. Auch die Bereiche Schule und Bildung sind prozentual häufiger genannt als noch in der ersten Auswertung.

Eine Einbindung des Jobcenters (43) und der Agentur für Arbeit (38) ist häufig vorgesehen, während die lokalen Ausländerbehörden in 35 Kommunen an den Lenkungsgruppen teilnehmen sollen. Damit ist auch in Bezug auf die ABHs der Anteil gegenüber der ersten Auswertung gestiegen. Die Konzepte aus den Kreisen weisen zusätzlich weiterhin fast alle auf eine Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen hin, lediglich zwei Kreise machen keine Aussage zu deren Einbindung.

Vertreter*innen der freien Träger sollen ebenfalls in allen Kommunen Teil der Lenkungsgruppe sein (49), allerdings zum Teil mit der Einschränkung, dass nur eine Person als Vertreter*in für alle Träger teilnehmen soll. Zusätzlich werden explizit Vertreter*innen der JMD (12), MBE (10) und/oder Integrationsberatungsstellen (8) für die Lenkungsgruppe benannt. Vertreter*innen der Zielgruppe werden knapp zur Hälfte in der Besetzung der Lenkungsgruppen berücksichtigt (24), allerdings werden diese über alle Anträge hinweg nun auch häufiger genannt als noch in der ersten Auswertung. Laut den Konzepten, die eine Einbindung der Zielgruppe vorsehen, soll diese häufig durch Vertreter*innen des kommunalen Integrationsrats oder Migrant*innenorganisationen erfolgen. Eine Teilnahme von Ehrenamtlichen in der Lenkungsgruppe wird in 19 Konzepten genannt.

Nach einer Auswertung aller vorliegenden Anträge hat sich gezeigt, dass insbesondere die Bereiche Schule und Bildung sowie Gesundheit, aber auch eine Beteiligung der ABH und der Zielgruppen über alle Anträge hinweg anteilig häufiger geplant ist als noch in der Auswertung der ersten 25 Anträge. Weiterhin gilt jedoch, dass sich die Auswirkungen der Zusammensetzung auf die Arbeit der Lenkungsgruppe erst im weiteren Projektverlauf zeigen werden. Informationen zum aktuellen Stand, der von den Kommunen im Rahmen der Sachberichte dargestellt wurde, findet sich in Kapitel 4.2.3.

Wenige Aussagen liegen zur Beteiligung der Koordinator*innen in der Lenkungsgruppe vor. Zum einen stellen sie ein Teil der strategischen Steuerung dar (s.o.) und wären also direkt einzubinden. Zum anderen zeigen die Rückmeldungen aus den Schulungen der Koordinator*innen, dass sie manchmal moderierend, manchmal als Inputgeber*innen aber auch als Protokollant*innen teilnehmen. Aus wenigen Standorten wird aber auch berichtet, dass die Koordinator*innen nur vorbereitend beteiligt sind. Hier ist – auch zur Absicherung der Stellung der Koordinator*innen – eine Klärung erforderlich.

Insgesamt zeigt sich, dass in der Zusammensetzung der Lenkungsgruppen zum überwiegenden Teil eine Ämterdominanz vorherrscht, die dem rechtskreisübergreifenden Netzwerkgedanken widerspricht. Auch hier besteht u.E. Klärungsbedarf. Es wäre ggf. zu überlegen, um die Lenkungsgruppe arbeitsfähig zu halten, ob es neben ihr nicht auch ein regelmäßig tagendes Gremium des Produktionsnetzwerks der jeweiligen Kommunen eingerichtet werden sollte, das ein- bis zweimal jährlich tagt, um alle relevanten Akteure auf den Stand zu bringen sowie die nächsten Schritte zu vereinbaren.

(Projekt-)Arbeitsgruppen

Neben der Lenkungsgruppe informieren viele Kommunen in ihren Anträgen über Arbeits- und Projektgruppen, die ebenfalls aus unterschiedlichen Akteur*innen zusammengesetzt sind. Diese Gruppen sollen von der Lenkungsgruppe zu bestimmten Themen eingerichtet und die generierten Arbeitsergebnisse sollen im Anschluss zurück in die Lenkungsgruppe weitergeleitet werden.

Viele der Ergebnisse aus dem ersten Bericht lassen sich auch auf die weiteren Anträge übertragen. Über alle Kommunen hinweg sollen vor allem Gruppen zu vier Bereichen eingerichtet werden:

1. Themenbezogene (Projekt)Arbeitsgruppen werden am häufigsten genannt und umfassen alle möglichen Bereiche wie bspw. „Migration und Gesundheit“, „Zugang zum Arbeitsmarkt“, „Aufenthaltsrecht“ und „Bildung“. Es gibt auch Themen zur Umsetzung von KIM (bspw. „Umsetzung KIM-Konzept“) oder zu gesellschaftlichen Themen wie „Rassismus“.
2. Regionale (Projekt)Arbeitsgruppen, die ausschließlich in Kreisen gebildet werden sollen. Dabei werden häufig keine konkreten Themen dieser Gruppen genannt und teilweise wird auf kommunenspezifische Themen hingewiesen.
3. Themen aus der Praxis der CMs, die im Rahmen des Konzepts (noch nicht) genannt werden.
4. Akteursbezogene (Projekt)Arbeitsgruppen, bspw. zusammen mit der freien Wohlfahrt. Hier werden häufig Gruppen benannt, die bereits bestehen und in KIM weitergeführt werden sollen.

Einige Kommunen nennen auch mehrere dieser Bereiche. Die Arbeitsgruppen werden häufig von der Lenkungsgruppe beauftragt und durch die koordinierenden Stellen eingerichtet und geplant. Dabei fällt auf, dass einerseits zum Teil Themen bereits festgelegt wurden und andererseits Themen aus der Praxis gewonnen werden sollen. Bei der Nutzung von bereits vorhandenen Arbeitsgruppen sollen diese häufig an ihren vorherigen Themen weiterarbeiten. Nur vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass die Themen, welche die Lenkungsgruppe benennt, auf Herausforderungen und Probleme zurückzuführen sein sollen, die im Case Management identifiziert werden. Die Aufgabe der Projektgruppe besteht also auch nach den Ergebnissen der vervollständigten Antragsanalyse weiterhin vor allem darin, Ideen und Vorschläge zur Umsetzung des KIM zu entwickeln, die daraufhin in die Lenkungsgruppe getragen werden. Wie genau die Themen der einzelnen Gruppen festgelegt werden, scheint vielfältig und ist häufig noch unklar. Dabei wurde bereits in den Anträgen zum Teil ein Fokus auf bestimmte Themen gelegt. Ob diese auch den im Anschluss tatsächlich konstituierten Arbeitsgruppen entsprechen, sollte weiterhin beobachtet werden.

Das Konzept der Projektarbeitsgruppen ist so angelegt, dass dort aus Fallrekonstruktionen konkrete Themen, die für den Integrationsprozess erforderlich sind, bearbeitet werden und in Zielsystemen und Dienstleistungsketten, also Verfahrensänderungen übertragen werden. Diese fallbasierte Arbeitsweise, die dem rechtskreisübergreifenden Ansatz des KIM entspricht und zugleich die Organisationsorientierung überwinden soll, wird durch vorab festgelegte Themen und Aufgaben geschwächt. Dies kann zwar evtl. in der Entwicklungsarbeit der PAG teilweise repariert werden, macht aber den Gestaltungsprozess der PAG komplexer. Auch wird dadurch die gemeinsame Reflexion von Themen der PAG mit der Lenkungsgruppe und den Koordinator*innen beeinträchtigt.

Insgesamt konnten durch eine Auswertung der weiteren KIM-Anträge der Kommunen viele der Ergebnisse der ersten Auswertung bestätigt werden. Dabei konnten Aussagen zu den Zielgruppen vertieft und Aussagen zu der Zusammensetzung der Lenkungsgruppen an leichte Abweichungen angepasst werden. Es ergibt sich dadurch nun ein Gesamteindruck über die Planungen in (fast) allen Kommunen zu der Umsetzung von KIM.

4 Analyse der Folgeanträge

Wie bereits erläutert, wurde die von ISR/FOGS vorbereitete Befragung der Standorte im Herbst 2021 durch das Referat 425 auf das zweite Quartal 2022 verschoben. Um dennoch einen Einblick in den aktuellen Umsetzungsstand zu erhalten, wurden in Absprache mit dem MKFFI als Ersatz eine Auswertung der Folgeanträge für den Baustein 1 des KIM durchgeführt, die von den Standorten für das Jahr 2022 beim KfI eingereicht werden sollten. Für die Standorte bedurfte es dabei keiner Einreichung eines neuen Handlungskonzeptes. Stattdessen sollten sie bis Ende Oktober 2021 Sachberichte in der Form von Aussagen zu sechs Punkten einreichen, die auf die bisherige Umsetzung sowie die Planungen für 2022 gerichtet waren:

1. Angabe und Übersicht der bisher erfolgten Stellenbesetzung in allen 3 Bausteinen.
2. Darstellung der bisher erkennbaren Absprachen und Synergien zwischen den Organisationseinheiten der drei Bausteine.
3. Darstellung bisher erreichter Meilensteine.
4. Sofern Personalstellen im Baustein 2 bei freien Trägern angesiedelt wurden: Darstellung der dadurch erkennbaren Auswirkungen auf die Gesamtumsetzung des KIM-Prozesses, insbesondere aber die Kooperation des Case Managements insgesamt und die Zusammenarbeit mit dem Baustein 1.
5. Sofern die Koordination des KIM-Prozesses nicht beim Kommunalen Integrationszentrum (KI) liegt, Darstellung, wie das KI in den Gesamtprozess eingebunden ist.
6. Darstellung der geplanten Meilensteine für das Jahr 2022.

ISR/FOGS erhielten am 22.12.2021 Zugang zu den Sachberichten, die anschließend gesichtet und systematisch ausgewertet wurden.

4.1 Datengrundlage

Insgesamt liegen ISR/FOGS Sachberichte für 2022 aus 50 Kommunen vor. Somit hat ein Großteil der 54 Kommunen in NRW bis Ende 2021 bzw. Anfang 2022 einen Sachbericht als Folgeantrag für das Jahr 2022 eingereicht.

Während somit die Mehrzahl der Kommunen in der Analyse berücksichtigt werden kann, variieren Qualität und Umfang der Antworten zwischen den Standorten deutlich. Der Seitenumfang der Sachberichte beträgt zwischen einer und zwölf Seiten. Sie liegen als Fließtext, Stichworte, Grafiken oder Tabellen vor. Während somit aus einigen Kommunen sehr umfassende und gut strukturierte Berichte vorliegen, antworten andere Kommunen nur sehr knapp oder gehen sogar auf einige Fragen gar nicht ein.⁴

Diese Vielfalt infolge der offenen Abfrage erweist sich für die systematische Auswertung als Herausforderung. So liegen beispielsweise hinsichtlich der Frage 1 zur Stellenbesetzung in den drei KIM-Bausteinen aus einigen Kommunen zwar ausführliche Angaben zu den eingestellten Personen, allerdings keine Informationen zum Stellenumfang vor. Andere Kommunen geben zwar Stellenanteile jedoch keine weiteren Informationen zu den eingestellten Personen oder dem Zeitpunkt der Einstellung an. Ähnliches gilt auch für die weiteren Fragen. Auch hier fallen die Antworten sehr unterschiedlich aus. In der Folge ist es oftmals nicht möglich, nachzuvollziehen, ob einzelne Umsetzungsschritte bislang nicht stattgefunden haben oder schlicht nicht angegeben wurden. Entsprechend sind Vergleiche

⁴ In einem Kreis wurden die Fragen 4, 5 und 6 nicht beantwortet (der Prozess ist auch noch nicht weit fortgeschritten). Aus Gütersloh gibt es ausschließlich eine Tabelle über die Meilensteine. Ein anderer Kreis beantwortet die Fragen nicht, sondern stellt konkrete Punkte aus dem Zuwendungsbescheid dar.

zwischen den Kommunen hinsichtlich der verschiedenen Fragen nur eingeschränkt möglich. Dennoch lassen sich einige vorsichtige und trotz allem aufschlussreiche Analysen durchführen, deren Ergebnisse in der Folge dargestellt werden. Dabei erfolgt die Auswertung nicht allein anhand der abgefragten Punkte, sondern mitunter auch fragenübergreifend oder spezifisch hinsichtlich weiterer Fragestellungen bezüglich der Lenkungs- und Arbeitsgruppen, Aussagen zur Zusammenarbeit mit freien Trägern, kreisangehörigen Kommunen und weiteren Akteuren sowie zu der Anbindung an „Gemeinsam klappt’s“ und Fallkonferenzen. Somit dienen die Berichte als explorative Datengrundlage für eine systematische Auswertung relevanter Umsetzungsaspekte. Dies erscheint zielführend, um einerseits auf die beschriebene Vielfalt der Sachberichte zu reagieren und andererseits relevante Dimensionen der kommunalen Umsetzung zu berücksichtigen, die von den abgefragten Punkten nicht oder nur indirekt thematisiert werden.

4.2 Kommunale Strukturbildung

Eine zentrale Dimension der Umsetzung von KIM an den Standorten betrifft die Etablierung und Entwicklung kommunaler Strukturen. Die Strukturbildung umfasst dabei sowohl die Einstellung neuer Mitarbeiter*innen und die Bildung von Arbeitseinheiten in der kommunalen Verwaltung als auch die Schaffung KIM-spezifischer organisationsübergreifender Institutionen, wie Lenkungsgruppen und Projektarbeitsgruppen und die Umsetzung von Fallkonferenzen. In einigen Standorten kann dabei auf bereits vorhandene Strukturen zurückgegriffen werden.

Aufgrund der offenen bis vagen Fragestellung (s. o.) liegen nur wenige Aussagen zur Zielsetzung und Strategie in der Umsetzung des KIM vor. 12 Standorte machten Angaben zu Zielen, die allerdings bei vier Standorten nicht weiter untersetzt wurden. Die restlichen acht Standorte verwiesen auf das Ziel, Gesamtausrichtung bzw. Steuerung des Integrationsgeschehens sowie zu geringerem Teil zur interkulturellen Öffnung/Organisationsentwicklung bzw. zur Entwicklung eines Zielsystems. In allen Fällen wurden diese Ziele nicht untersetzt bzw. ausgeführt – stehen also als Stichwort oder Überschrift in den Berichten. Zur Umsetzungsstrategie liegen in 20 Sachberichten Aussagen vor. Ein Großteil davon (elf) bezieht sich auf eine Neustrukturierung und Steuerung dieses Bereiches, vier Standorte nannten Konzeptentwicklung als grundlegende Strategie und ebenfalls vier Standorte nannten den formalen Aufbau des KIM als vorrangige Strategie. Von zwei Standorten wurde die Strategie als solche benannt aber nicht weiter untersetzt.

Diese vagen Aussagen sind wesentlich auf die Fragestellung zurückzuführen und in Verbindung der Nennung der Meilensteine lässt sich annehmen, dass zur Zeit vor allem am formalen Aufbau der Strukturen gearbeitet wird, dabei aber weniger konzeptionelle Ansätze verfolgt werden. Da das Handlungskonzept KIM aber gerade einen konzeptionellen Ansatz verfolgt, kann vorerst vermutet werden, dass durch diese formale Aufbauorientierung im weiteren Verlauf nachträglich notwendige und konzeptionell begründete Veränderungen vorgenommen werden müssen. Dieses wird im Weiteren zu beobachten sein.

4.2.1 Einführung und Nutzung von Strukturen vor Ort

Als ein Startschuss für KIM und um die vorhandenen Strukturen und Akteure für den Prozess zu gewinnen, wird in den Folgeanträgen von kommunalen Auftaktveranstaltungen oder Auftaktworkshops berichtet. Von 43 Kommunen geben zehn explizit an, dass Auftaktveranstaltungen bzw. Auftaktworkshops zu KIM durchgeführt wurden. In 11 weiteren sind diese für 2022 geplant.

Für den Aufbau von KIM insgesamt und der kommunalen Strukturen in den beteiligten Standorten wird in 19 Folgeanträgen auf die Förderinitiative „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit“ (DiAA) und hier insbesondere auf den Baustein 6 „Teilhabemanagement“ (THM) Bezug genommen. Dabei soll an die gewonnenen Erkenntnisse angeknüpft sowie bereits etabliertes Fachpersonal und Fachwissen weiterhin eingebunden werden. Hierfür nehmen in einigen Kommunen (6) Teilhabemanager*innen an den Austauschtreffen der Case-Manager*innen teil bzw. wird dies geplant. Das Personal aus THM soll dabei auch teilweise in das Case-Management in KIM übergehen (7), „um den Prozess ohne größere Reibungsverluste zu gestalten“. Für einen friktionslosen Übergang der Klient*innen soll die Zielgruppe aus DiAA in einigen Kommunen (4) in KIM eingebunden und übernommen werden. Vereinzelt wird auch auf die weitere Nutzung der durch DiAA entstandenen Netzwerke, oder die etablierte Arbeitsstruktur zwischen dem KI und der ABH hingewiesen. Dazu wird unter anderem von der Durchführung von Vernetzungs- und Kooperationstreffen berichtet.

4.2.2 Stellenbesetzungen in den Bausteinen 1 bis 3

Als wichtiger Indikator für den Stand der aktuellen Umsetzung und der kommunalen Strukturbildung in den beteiligten Kommunen kann die Stellenbesetzung in den Bausteinen 1-3 herangezogen werden. Auf Veranstaltungen zu KIM wurde diesbezüglich wiederholt von Schwierigkeiten berichtet und auch in den (Erst-)Anträgen finden sich vereinzelt Hinweise auf bestehende Herausforderungen bei der Stellenbesetzung. Diese umfassen unter anderem eine aus Sicht der Standorte nicht ausreichende Finanzierung der Stellen, die Herausforderung ausreichend qualifiziertes Personal zu finden oder allgemeine Schwierigkeiten infolge der Coronapandemie. Allerdings ist hinzuzufügen, dass die Finanzierungsgrundlage der Stellen sich im üblichen Maß bewegt, nämlich ca. 80 % einer zugrunde gelegten Vergütungsgruppe. Bei vielen Finanzierungen dieser Art wissen die Kommunen, dass sie einen Eigenanteil dazulegen müssen. Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass die Stellenbesetzung in Baustein 2 erst nach der Besetzung der Koordinierenden Stellen in Baustein 1 zielführend seien und Einstellungen angesichts dessen verschoben wurden.⁵ Diese Herausforderungen spiegeln sich auch in Informationen zu Stellenbesetzungen in den Folgeanträgen wider.

Insgesamt wurden in den 54 nordrhein-westfälischen Städten bzw. Landkreisen bis Ende 2021 die Besetzung von 191 Koordinator*innenstellen, 406 Stellen für Case-Manager*innen⁶ und 99,75 Stellen für ABH bzw. EBH geplant und vom Kfi bewilligt (MKFFI, 2021).⁷ Aus den Sachberichten liegen jedoch nicht für alle Kommunen (vollständige) Informationen zur aktuellen Stellenbesetzung vor. Wie oben dargestellt, haben 4 der 54 Kommunen in NRW bis Anfang 2022 keinen Folgeantrag eingereicht. Bei weiteren Kommunen fehlen Angaben zu einzelnen oder gar allen Bausteinen in den Sachberichten bzw. können

⁵ In einem Bericht wurde außerdem darauf hingewiesen, dass die Stellen aufgrund der kurzen Förderungsdauer nicht besetzt werden konnten. Erst mit der Verabschiedung des neuen Teilhabe- und Integrationsgesetz (TintG) sei dies nun in 2022 möglich. Allerdings zeichnen sich hier weiterhin Probleme ab, die Stellen zu entfristen, was aber eine Entscheidung in den Kommunen selbst ist.

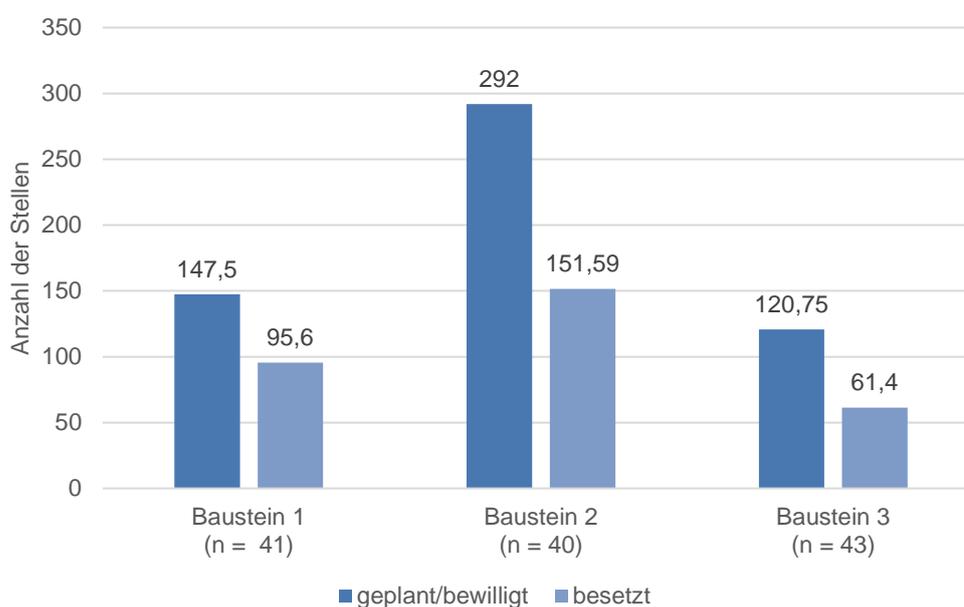
⁶ In einer Antwort auf die kleine Anfrage vom 25.01.2022 des Abgeordneten Ibrahim Yetim (SPD) wies die Landesregierung NRW daraufhin, dass 406 Case Management theoretisch 406 Stellen besetzt werden konnte, man bis zum 31.10.2021 allerdings mit den Kommunen vereinbart habe, dass 337 VzÄ bis zu diesem Zeitpunkt eingerichtet werden sollten. Bis zum 31.10.2021 wurden insgesamt 168,26 Case Management Stellen besetzt.

⁷ Um die Vergleichbarkeit der Angaben sicherzustellen ist das Ausmaß der Stellen hier jeweils als Vollzeitäquivalent angegeben. Der Stellenaufwuchs im Jahr 2022 (zusätzliche CM-Stellen und volle statt 75 %-Stellen für ABH/EBH) ist dabei nicht berücksichtigt.

aufgrund der Ungenauigkeit nicht für einen Vergleich genutzt werden (vgl. Kapitel 4.1). Für den ersten Baustein liegen in der Folge 41, für den zweiten Baustein 40 und für den dritten Baustein 43 Angaben zur Stellenbesetzung vor.

Im Vergleich zwischen geplanten und besetzten Stellen zeigt sich, dass im Herbst 2021 noch viele Stellen in den Kommunen unbesetzt sind (vgl. Abb. 1). Während im Baustein 1 immerhin knapp zwei Drittel der Stellen (95,6 von 147,5) besetzt wurden, sind es in Baustein 2 und im Baustein 3 nur rund die Hälfte (151,59 von 292 und 61,4 von 120,75). Die geplanten Zuwächse für 2022 – und ggf. dabei auch Personalwechsel aus dem THM – sind dabei noch nicht berücksichtigt. Zugleich weisen viele Kommunen in ihren Berichten jedoch auch auf laufende Einstellungsverfahren hin.

Abb. 1 Übersicht über die Stellenbesetzungen in den Bausteinen 1-3 des KIM



An dieser Stelle wird deutlich, dass Zeitpunkt und Ausmaß der Besetzung zwischen den beteiligten Kommunen und auch den einzelnen Bausteinen stark variieren. Alle geplanten Stellen wurden bislang nur in einem Standort besetzt. In 14 der weiteren 40 Kommunen, deren Angaben diesbezüglich vollständig waren, wurden zumindest alle Stellen im Baustein 1 besetzt. Hingegen wurden in drei Standorten noch gar keine Koordinator*innen eingestellt und in elf weiteren Kommunen wurden bislang weniger als 50 % der Stellenkapazitäten für Baustein 1 besetzt.

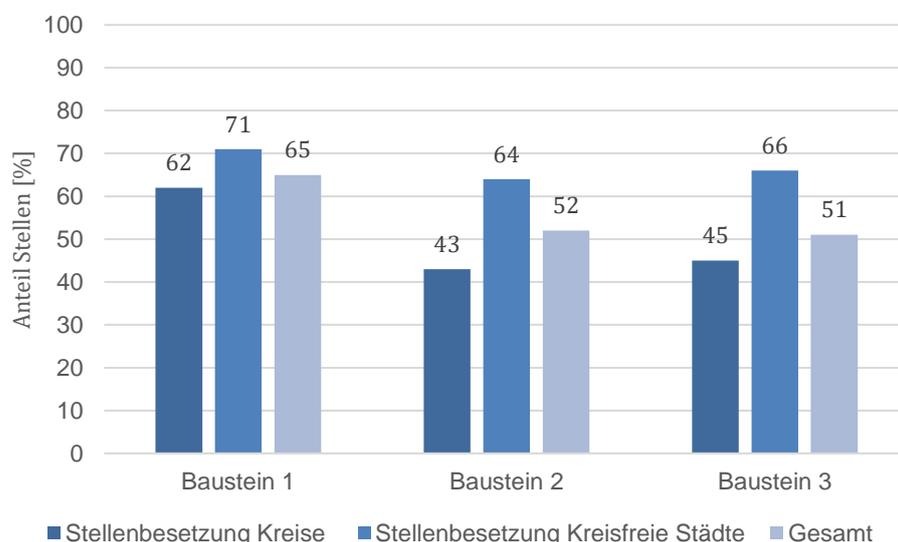
Die Case-Management-Stellen in Baustein 2 sind in sechs von 38 weiteren Kommunen vollständig besetzt. In vielen Kommunen zeigen sich jedoch auch hier deutliche Lücken. Neun Kommunen haben zum Zeitpunkt der Abgabe der Sachberichte noch gar keine Case Manager*innen eingestellt, neun weitere (deutlich) weniger als 50 % der geplanten und verfügbaren Stellenkapazitäten.

Die Stellen im Baustein 3 sind schließlich in 13 von 37 weiteren Kommunen, die dazu verwertbare Angaben gemacht haben, vollständig besetzt. In acht Kommunen sind noch keine zusätzlichen Mitarbeiter*innen für KIM in ABH und EBH eingestellt worden, wobei in zwei Städten nicht geplant ist den Baustein 3 umzusetzen, sodass hier auch in Zukunft

keine Einstellungen stattfinden werden.⁸ In sieben weiteren Kommunen sind bislang weniger als 50 % der eingeplanten Stellenkapazitäten in Baustein 3 besetzt.

Betrachtet man die Besetzungen genauer, so sind einige Differenzen zwischen der Stellenbesetzung in Kreisen und kreisfreien Städten zu erkennen (vgl. Abb. 2). So haben kreisfreie Städte im Vergleich zu den Kreisen in allen drei Bausteinen einen höheren Anteil der geplanten bzw. bewilligten Stellen besetzt. Während die Besetzungsquote in Baustein 1 dabei nur gering abweicht, ist die Diskrepanz bei Baustein 2 und 3 recht deutlich. Bezüglich der Besetzung der Stellen in Baustein 2 wird dies auch durch Angaben der Landesregierung für alle Kommunen in NRW bestätigt (Landtag NRW, 2022). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass in Kreisen mehr Ebenen und Akteure an den Stellenbesetzungen beteiligt sind und aus diesem Grund zusätzliche Abstimmungen bei Stellenbesetzungen erforderlich sind. Vertreter*innen von Kreisen berichten im Rahmen der Fortbildungen, dass es für sie besonders schwierig sei, kompetentes Personal zu finden, da viele potenzielle Bewerber*innen es bevorzugten, in den großen Städten NRWs zu leben.

Abb. 2 Stellenbesetzung in Kreisen und kreisfreien Städten, in % (n = 47)



Soweit sich dies auf Grundlage der lückenhaften Daten einschätzen lässt, wurde die große Mehrzahl der bisher eingestellten Fachkräfte im KIM im Laufe des Jahres 2021 eingestellt. Bei Koordinator*innen und Case-Manager*innen gibt es hier nur wenige Ausnahmen. Allein eine Reihe von Stellen in Baustein 3 wurden infolge der Form und des frühen Zeitpunkts der Bereitstellung der entsprechenden Mittel bereits im Jahr 2020 besetzt. Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass Baustein 2 in 10 der 54 Standorte vor dem Baustein 1 startete (vgl. MKFFI 2021). Auch dies ist auf Zeitpunkt und Form der entsprechenden Ausschreibung durch das MKFFI zurückzuführen und kann für einen systematischen Implementierungsprozess zu Schwierigkeiten führen, da mit den Koordinator*innen wichtige Fachkräfte für die Organisation und Gestaltung dieses Prozesses fehlen, während die Kräfte zur operativen Umsetzung bereits eingestellt werden.

Entsprechend dem Handlungskonzept zu KIM kann für die Umsetzung neben den regulären Stellen zusätzlich eine Prozessbegleitung durch externe Berater*innen in Anspruch genommen werden (MKFFI, 2020a, S. 9). Konkret berichteten in den Sachberichten im

⁸ In einer weiteren Stadt steht noch nicht abschließend fest, ob der Baustein 3 umgesetzt werden soll.

Herbst 2021 nur zwei Kommunen von einer bereits vorhandenen Prozessbegleitung. In neun weiteren wurde angegeben, dass eine Begleitung geplant ist. Auf einem ersten Austauschtreffen von Prozessbegleiter*innen im Dezember 2021 wurden 12 Kommunen benannt, die aktiv in Verhandlungen mit diesen stehen bzw. diese schon beauftragt haben.

Weitere und tiefergehende Analysen bspw. hinsichtlich der genauen Ansiedlung oder der Qualifikation der eingestellten Fachkräfte sind an dieser Stelle leider nicht sinnvoll möglich, da die Datenqualität der Angaben über alle Kommunen hinweg infolge der offenen Abfrage hierzu nicht ausreichend ist. Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass das Ausmaß der Stellenbesetzung an vielen Standorten noch deutlich ausbaufähig ist. Eine zügige Besetzung erscheint dringend geboten, da sich fehlendes Personal immer auch negativ auf den gesamten Implementierungsprozess und die weitere Umsetzung des KIM an den Standorten auswirkt, was den Prozess neben dem verzögerten Projektstart und den massiven Auswirkungen der Coronapandemie zusätzlich belastet.

4.2.3 Gestaltung von Lenkungs- und (Projekt-)Arbeitsgruppen

Neben den Stellenbesetzungen und der damit verbundenen Etablierung der koordinierenden Stellen und des Case Managements sowie der Verankerung des KIM in Ausländer- und Einwanderungsbehörden, spielt die Etablierung von Produktionsnetzwerken (PNW) und deren institutionellen Grundlagen - in Form von kooperativen Lenkungsgruppen und Projektarbeitsgruppen für die rechtskreisübergreifende Vernetzung und Steuerung des KIM - eine entscheidende Rolle. Sie bilden die Basis, um fallbasiert Lücken und Probleme im lokalen Hilfesystem zu identifizieren und zu bearbeiten sowie bestehende Angebote verschiedener Akteure sinnvoll zu integrieren.

In den Sachberichten machten insgesamt 46 Kommunen Angaben zu der lokalen Lenkungsgruppe, die mitunter auch als „Lenkungskreis“, „Geschäftsführungsrunde Integrationskonzept“, „Steuerungsgremium Migration/Integration“, „Steuerungsgruppe“ oder auch anderweitig bezeichnet wird. Die Angaben fallen dabei mehr oder weniger ausführlich aus. Entsprechend können an dieser Stelle keine umfassenden Aussagen zu den Lenkungsgruppen getätigt werden, da keine der Fragen gezielt auf die Arbeit dieser abzielte. Dennoch lassen sich aus den Angaben einige interessante Erkenntnisse ableiten. So berichteten 27 Kommunen, dass sich bei ihnen bereits eine Lenkungsgruppe konstituiert habe. In den Anträgen hatten zunächst nur 16 Standorte angegeben, dass bereits eine Lenkungsgruppe vorhanden sei, an die angeknüpft werden könnte und 30 Kommunen gaben an, dass diese erst noch eingerichtet werden müsse (vgl. Kapitel 3). In einigen Kommunen wurden diese Planungen demnach in der Zwischenzeit bereits umgesetzt. In sieben Kommunen hat dabei bis Herbst 2021 bereits ein Treffen stattgefunden, in fünf Kommunen zwei und in zwei weiteren mehr als zwei. Die Lenkungsgruppe soll dabei in der Regel von den Koordinator*innen organisiert und moderiert werden. An den weiteren 19 Standorten, in deren Sachberichten sich Aussagen zur Lenkungsgruppe finden, soll sich diese erst im Jahr 2022 konstituieren. Somit ist diese zentrale Steuerungsinstanz des KIM in fast der Hälfte der Kommunen zum Zeitpunkt der Einreichung der Sachberichte noch nicht vorhanden.

Neben diesen allgemeinen Ergebnissen zeigt sich, dass Kommunen, die bereits viele Stellen in den Bausteinen besetzt haben und somit in der Umsetzung weiter vorangeschritten sind, auch häufig eine Lenkungsgruppe besitzen.

Tab. 2 Stellenbesetzung und Lenkungsgruppe (n = 46)

		Lenkungsgruppe			Gesamt
		ja	geplant	k. A.	
Stellenbesetzung	weiter fortgeschritten	14	4	0	18
	mittel	6	3	3	12
	sehr verzögert	6	10	0	16
		26	17	3	46

So haben fast 80 % der Kommunen mit einer Stellenbesetzung in allen Bausteinen von über 50 % bereits eine Lenkungsgruppe (n = 46), während Kommunen die nur in maximal einem Baustein mehr als 50 % der Baustellen besetzt haben, nur in weniger als 40 % bereits eine Lenkungsgruppe. Ohne die Besetzung der Stellen ergibt die Arbeit dieser Gruppen an vielen Stellen auch noch keinen Sinn, wie auch in einigen Sachberichten begründet wird.

Arbeitsgruppen sind zum Zeitpunkt der Abfrage in 14 Kommunen vorhanden und in weiteren 27 Kommunen geplant. In den übrigen Sachberichten finden sich keine Aussagen zu den Arbeitsgruppen, was ein Vorhandensein dieser jedoch nicht ausschließt. Zum Turnus der einzelnen Arbeitsgruppen lassen sich an dieser Stelle aufgrund der dünnen Datengrundlage keine validen Aussagen treffen. 33 Kommunen machen nähere Angaben zu den Arbeitskreisen, die geplant bzw. bereits etabliert sind. Entstehungsprozesse und die inhaltliche Ausrichtung der Arbeitsgruppen erweisen sich dabei als vielfältig. So berichten einige Kommunen, dass die Themen der Gruppen aus generativen Themen abgeleitet werden (sollen), um konkrete Lösungen für identifizierte Probleme zu erarbeiten. In anderen Standorten werden Gruppen zu im Feld bereits etablierten Themengebieten eingerichtet. Diese Ergebnisse entsprechen den Eindrücken aus der Auswertung der Erstanträge (vgl. Kapitel 3). Entsprechend reicht ihre inhaltliche Ausrichtung von Arbeitsgruppen zu spezifischen Themengebieten (bspw. Arbeit, Bildung, Gesundheit oder Sprache), über Arbeitsgruppen zur weiteren Ausgestaltung von KIM (bspw. Case Management, Dokumentation, Ausarbeitung des Handlungskonzeptes) bis hin zu Arbeitsgruppen zur Zusammenarbeit der Bausteine oder der kreisangehörigen Kommunen. Es zeigt sich, dass vor allem in den Standorten, in denen vorab festgelegte Themen bearbeitet werden, dass diese zumeist eher vage und abstrakt benannt werden und kein konkreter Arbeitsauftrag vorliegt, sodass in den PAG vorab eine Auftragsklärung verbunden mit einer Rücksprache erfolgen muss. Besetzt werden die Arbeitsgruppen in der Regel von operativen Mitarbeiter*innen der beteiligten Akteure sowie den Koordinator*innen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Etablierung der Lenkungs- und Arbeitsgruppen ebenso wie die Stellenbesetzung zwar langsam entwickelt, in vielen Kommunen jedoch noch am Anfang steht.

4.2.4 Durchführung von Fallkonferenzen

Neben Institutionen, wie Lenkungs- und Projektarbeitsgruppen bilden in der praktischen Umsetzung von KIM auch Fall- und Planungskonferenzen eine wichtige Rolle, um Einzelfälle gezielt und rechtskreisübergreifend zu bearbeiten und aus konkreten Fällen, generative Themen abzuleiten wie auch Probleme und Versorgungslücken zu identifizieren.

In den Sachberichten von 12 Kommunen lassen sich Aussagen dazu finden, dass bereits Fallkonferenzen bzw. Fallbesprechungen stattfinden und in zehn weiteren ist dies für 2022 geplant. Dabei wird entweder allgemein auf Fallkonferenzen hingewiesen, die bereits stattfinden oder geplant sind (8) oder es werden nähere Angaben dazu gemacht, wie diese umgesetzt werden. So bestehen die Fallkonferenzen in zwei Kommunen aus einer kollegialen Fallberatung zwischen den CM, in zwei anderen Kommunen zwischen den CM und der Koordinierenden Stelle. Dass die Koordinierende Stelle die Fallkonferenzen bzw. Besprechungen moderiert bzw. organisiert, wird von weiteren zwei Kommunen dargestellt und wurde bereits vereinzelt in den Erstanträgen als eine Aufgabe von Koordinierenden Stellen genannt. Zu den beteiligten Akteuren an diesen Konferenzen gibt es zwei konkrete Ausführungen:

„Seit dem zweiten Quartal des Jahres 2021 organisieren Sozialamt, Referat Migration und Fachbereich Recht und Ordnung bezogen auf die Zielgruppe der Förderlinie in regelmäßigen Abständen Fallkonferenzen.“

„In den gemeinsamen Fallkonferenzen mit dem Case-Management, der Koordination und den KI-Mitarbeitenden werden die aus den Fällen resultierenden Bedarfe sowie mögliche generative Themen besprochen.“

In dem zweiten Zitat werden auch Ziele angesprochen, die mit den Fallkonferenzen erreicht werden sollen. Auch in weiteren Sachberichten wird Bezug auf die Wirkung der Fallkonferenzen genommen. Dazu zählen die Festlegung auf Aufgaben und Zuständigkeiten, die Erarbeitung fallübergreifender Themen, ein Wissenstransfer zwischen den Beteiligten und das Aufzeigen von identifizierten Versorgungslücken.

Die Etablierung und Entwicklung kommunaler Arbeitsstrukturen für die Umsetzung in KIM hat in den Kommunen bereits begonnen, ist jedoch unterschiedlich weit fortgeschritten. Dabei greifen einige auf bereits vorhandene Strukturen und etabliertes Fachpersonal zurück. Ein wichtiger Indikator für den Stand der aktuellen Umsetzung und der kommunalen Strukturbildung ist die bisher erfolgte Stellenbesetzung in den beteiligten Kommunen. Diese weist auf einen bisher sehr diversen Fortschritt hin und ist in vielen Standorten noch sehr ausbaufähig. Gründe für noch nicht besetzte Stellen sind der verzögerte Projektstart, Auswirkungen der Coronapandemie sowie Probleme bei der Suche nach geeignetem Fachpersonal. Dabei wurden in kreisfreien Städten bereits mehr Personen eingestellt als in Kreisen. Da sich fehlendes Personal negativ auf den gesamten Implementierungsprozess auswirken kann, sollte eine Besetzung aller Stellen möglichst zügig erfolgen. Erste Auswirkungen zeigen sich bereits in der Implementierung der Lenkungsgruppe. Diese ist in Standorten, in denen die Stellenbesetzung bereits weiter fortgeschritten ist, häufiger vorhanden als in Kommunen, die bisher erst wenige Stellen besetzt haben. Die Lenkungsgruppe als eine zentrale Steuerungsinstanz ist bisher in fast der Hälfte der Kommunen noch nicht vorhanden. Über bereits laufende Arbeits- und Projektgruppen wird nur aus 14 Kommunen berichtet, durchgeführte Fall- und Planungskonferenzen werden in 12 Standorten beschrieben.

Es zeigt sich, dass in den Standorten ein Aufbauprozess stattfindet, der eher aus der üblichen Logik einer Umsetzung von Programmen abgeleitet ist. Eine konzeptorientierte Diskussion und vor allem ein entsprechender Arbeitsprozess findet bisher in der Regel weniger statt. D.h. dass hier bei Beachtung der Grundelemente des KIM, nämlich Fallbasierung und rechtskreisübergreifende Netzwerkorientierung, die zurzeit verfolgte Einbindung in einen kommunalen Verwaltungsprozess aufwändig wieder umgekehrt werden muss, um die Grundlagen des Handlungskonzeptes KIM zu realisieren. Dieses Vorgehen entlang einer

Verwaltungsorganisation ist also mit Restriktionen verknüpft, die im weiteren Verlauf zu beobachten sind.

4.3 Kooperationsbeziehungen im KIM

Im Rahmen der Etablierung neuer Strukturen und Arbeitsprozesse, sind für die Umsetzung des KIM als rechtskreisübergreifendes und fallbasiertes Konzept, die Kooperationsbeziehungen mit den zentralen Stakeholdern, also den relevanten Akteuren (bzw. Akteursgruppen), von entscheidender Bedeutung. Schlüsselakteure sind hierbei unter anderem die freien Träger, die Zielgruppe, ABH und EBH sowie im Falle von Kreisen die kreisangehörigen Gemeinden. Auch wenn viele dieser Beziehungen durch die Abfrage wiederum nur indirekt adressiert wurden, ist es dennoch möglich einige erste Analysen zur Etablierung und Ausgestaltung dieser Kooperationen durchzuführen. Die Ergebnisse dieser Analysen werden in der Folge diskutiert.

4.3.1 Einbindung freier Träger

Die Integration freier Träger in den KIM-Prozess kann auf vielfältige Weise, auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Intensität erfolgen. Zwei Formen der Beteiligung spielen dabei eine entscheidende Rolle: erstens die Integration in die Prozessgestaltung bspw. über die Beteiligung an Lenkungs- und Arbeitsgruppen sowie zweitens die mögliche Weiterleitung von Personalstellen für das Case Management im KIM.

Schon im ersten Bericht wurde deutlich, dass die Kommunen hierbei sehr unterschiedlich vorgehen. So variiert sowohl die genaue Form und das Ausmaß der Einbindung von Vertreter*innen der freien Wohlfahrt in die Arbeits- und Lenkungsgruppen als auch das Ausmaß der weitergeleiteten Stellenkapazitäten in Baustein 2. Zugleich betont die große Mehrzahl der Kommunen die Bedeutung der Kooperation mit der freien Wohlfahrt und die Absicht, diese am Umsetzungsprozess des KIM zu beteiligen (vgl. ISR/FOGS, 2021, S. 35f.). Durch die Analyse der Sachberichte lassen sich nun weitere Umsetzungsschritte diesbezüglich sowie erste praktische Erfahrungen in der Zusammenarbeit nachzeichnen, die in der Folge dargestellt werden. Zugleich sind auch an dieser Stelle wieder einige Einschränkungen aufgrund der Datenqualität infolge der offenen Abfrage zu berücksichtigen. Da keine konkrete Frage zum Einbezug der freien Träger in den Gesamtprozess formuliert wurde, lässt sich diese nur aus den Antworten auf die allgemeinen Fragen zur Umsetzung rekonstruieren, wobei sich nicht in allen Kommunen hierzu Angaben finden. Entsprechend lassen sich diesbezüglich nur erste Hinweise vorsichtig interpretieren, da fehlende Angaben keine abschließenden Rückschlüsse auf die genaue Umsetzung erlauben (vgl. auch Kapitel 4.1).

In 32 Sachberichten finden sich Aussagen zur allgemeinen Zusammenarbeit mit und der Einbindung von Trägern der freien Wohlfahrtspflege. Ganz allgemein wird in sechs Kommunen von Austauschtreffen berichtet, die durchgeführt wurden oder noch geplant sind. In elf Kommunen werden (Abstimmungs-)Gespräche geführt und in zwei Kommunen ist eine Einbindung in den Gesamtprozess geplant. Genauere Angaben finden sich in neun Kommunen, in denen freie Träger bereits in der Vorbereitung zu KIM (bspw. bei der Konzeptentwicklung) einbezogen wurden. In acht Sachberichten wird dargestellt, dass im weiteren Prozessverlauf Absprachen bezüglich der aktuellen und zukünftigen Umsetzung und der Zusammenarbeit in KIM getroffen wurden. Darüber hinaus finden sich in einigen Berichten Angaben dazu, dass Kooperationsvereinbarungen getroffen wurden (4) bzw. dies

geplant ist oder dass eine Einbindung in die Lenkungsgruppe (4) und/oder in Arbeitskreise vorgesehen ist (2). Aus der Auswertung der Erstanträge aus den Kommunen wurde bereits deutlich, dass (fast) alle Kommunen eine Beteiligung der freien Träger an der Lenkungsgruppe planen, wenn auch in unterschiedlichem Umfang (teilweise nur eine Vertreter*in für alle freien Träger) (vgl. Kapitel 3). Ob diese Formen der Zusammenarbeit auch auf andere Kommunen zutreffen, kann an dieser Stelle aufgrund der verfügbaren Daten nicht geklärt werden. Es wird jedoch deutlich, dass die Einbindung der Träger sehr unterschiedlich erfolgt und mitunter über die Abstimmung im Rahmen von Baustein 2 hinausgeht. Unter Berücksichtigung des Handlungskonzeptes (MKFFI, 2020a) und vor allem, weil in der Umsetzung der Dienstleistungsketten freie Träger die realen Anbieter von Leistungen sind und nicht die Kommunen oder die Case Manager*innen selbst, ist es also erforderlich, freie Träger verbindlich sowohl in Bezug auf eine Gesamtstrategie als auch in Bezug auf die konkreten Integrationsleistungen einzubeziehen und mit ihnen Gestaltungsnotwendigkeit abzuklären. In den Schulungen der Koordinator*innen wird immer wieder benannt, welcher Aufwand zur Einbindung der freien Träger betrieben werden muss. Hier bestehen aus unserer Sicht unmittelbare Handlungsbedarfe, die derzeit noch nicht eindeutig zu identifizieren sind.

Bezüglich der Weiterleitung von Case-Management-Stellen stehen hingegen umfassendere Informationen zur Verfügung, da sich Punkt 4 der Abfrage genau auf dieses Thema richtet:

„Sofern Personalstellen im Baustein 2 bei freien Trägern angesiedelt wurden: Darstellung der dadurch erkennbaren Auswirkungen auf die Gesamtumsetzung des KIM-Prozesses, insbesondere aber die Kooperation des Case Managements gesamt und die Zusammenarbeit mit dem Baustein 1.“

In den Folgeanträgen geben 22 von 50 Kommunen an, Case-Management-Stellen im Baustein 2 an freie Träger weitergeleitet zu haben. Dabei variiert sowohl der Stellenumfang als auch die Anzahl der Träger, die auf diese Weise eingebunden werden. Während einige Kommunen nur vereinzelte Stellen weiterreichen, sind es in anderen Kommunen fast alle. So etwa in einer kreisfreien Stadt, wo 10 von 11 Stellen im Case Management von einer Vielzahl freier Träger übernommen werden, die sich über das gesamte Stadtgebiet verteilen. Darüber hinaus zeigt sich, dass die verfügbaren Stellenkapazitäten für Case Management von kreisfreien Städten deutlich häufiger bei freien Trägern angesiedelt werden als von Kreisen. Während nur gut ein Drittel der Kreise Stellen an die freie Wohlfahrt übermittelt bzw. dies geplant ist, sind es 70 % der kreisfreien Städte (vgl. Tab. 3). Dies lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass in kreisfreien Städten oftmals eine größere Vielfalt und ein breiteres Angebot in der lokalen Trägerlandschaft existiert als in Kreisen, wo mitunter nur sehr wenige Träger im Integrationsbereich tätig sind. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass infolge der lokalen Verteilung der Case Manager*innen in Kreisen über mehrere Gemeinden und kreisangehörige Städte hinweg, auch hier oftmals eine Vielzahl an Institutionen an der Umsetzung des Case Managements beteiligt sind bzw. beteiligt werden möchten. Mit der Weiterleitung von CM-Stellen ist zugleich ein erhöhter Arbeitsaufwand für die Koordination verbunden, der zu berücksichtigen ist.

Tab. 3 Weiterleitung der Stellen in Baustein 2 in Kreise und kreisfreie Städte (n = 51)

	Ja (bzw. geplant)	Nein	k.A.
Kreise (n = 31)	10	18	3
Kreisfreie Städte (n = 20)	14	6	0
Gesamt (n = 51)	24	24	3

Die Angaben zur Weiterleitung in den Sachberichten entsprechen weitestgehend den Planungen aus den Erstanträgen. Abweichungen zeigen sich unter anderem in einer kreisfreien Stadt. Hier wurde die ursprünglich geplante Weiterleitung nicht umgesetzt, da kein freier Träger einen Antrag auf Case-Management-Stellen gestellt habe. Dies sei der Kommune zufolge darauf zurückzuführen, dass die Förderpauschale nicht die tatsächlichen Kosten⁹ trage und die lokalen Träger aufgrund ihrer prekären finanziellen Situation nicht in der Lage seien, die erforderlichen Eigenmittel aufzubringen. Auch wenn diese Probleme von anderen Kommunen nicht in der Form thematisiert werden, so sind sie dennoch ernst zu nehmen. Auch deshalb, weil sie Problematisierungen einer unzureichenden Finanzierung in anderen Bereichen ergänzen. So wurde unter anderem auf Austauschtreffen von mehreren Kommunen kritisiert, dass die in den Pauschalen angelegte Anteilsförderung der Koordinierenden Stellen bei weitem nicht ausreiche, um eine qualifikations- und marktgerechte Bezahlung der Fachkräfte sicherzustellen (vgl. auch ISR/FOGS, 2021, S. 26). Dies ist insbesondere deshalb ein Problem, da ohne kompensatorische Regulierung die Gefahr besteht, existierende Ungleichheiten zwischen wohlhabenden und armen Kommunen in NRW weiter zu verschärfen.

Eine Abweichung von den Angaben aus dem Erstantrag zur Weiterleitung von Case-Management-Stellen an freie Träger in die entgegengesetzte Richtung findet sich in einem anderen Kreis. Hier war es ursprünglich nicht vorgesehen, die freie Wohlfahrt mittels eigener Stellenkapazitäten an der Umsetzung des KIM zu beteiligen. Nun wurde eine Case-Management-Stelle an eine lokale Frauenberatungsstelle weitergeleitet, was sich den Angaben zufolge als „höchst förderlich für den Gesamtprozess“ erwies. Und auch die meisten anderen Kommunen, die Stellen an freie Träger weitergeleitet haben, betonen die Vorteile dieses Modells. Dabei wird insbesondere auf die umfassende Erfahrung, Expertise und Fachkompetenz der freien Träger im Bereich Migration und Integration verwiesen. Darüber hinaus erhöhe sich durch eine operative Einbindung die Akzeptanz für KIM, sowohl bei den zentralen Akteuren im Hilfesystem als auch bei der Zielgruppe, da Vertreter*innen der freien Wohlfahrt oftmals als „neutral“ und „anwaltlich“ wahrgenommen und bereits Vertrauen der lokalen Akteure sowie der Zielgruppe genießen würden. Außerdem könnten durch die Beteiligung der freien Träger und die damit verbundene Vielfalt an Perspektiven und Zugängen, Lücken im lokalen Hilfesystem sowie strukturelle Probleme der Zielgruppe mit städtischen Einrichtungen und Behörden schneller identifiziert werden. Schließlich wird argumentiert, dass die Träger oftmals bereits über qualifiziertes Personal verfügten, das Erfahrungen mit der Zielgruppe hat, gut vernetzt ist und die lokale Angebotslandschaft kennt. Auf diese Weise könnten die Case-Management-Stellen zügig und kompetent besetzt werden.

Zugleich werden von einigen Kommunen auch Herausforderungen bei der Weiterleitung beschrieben. So gebe es längere und komplexere Kommunikationswege zwischen den

⁹ S. hierzu die Ausführungen in 4.2.2 S. 19

Mitarbeiter*innen im Case Management und den Koordinator*innen, die oftmals erst etabliert werden müssten. Darüber hinaus sei auch die Etablierung eines gemeinsamen Monitorings mit Schwierigkeiten verbunden, da die Daten durch die Trägervielfalt im CM nicht in einheitlicher Form vorlägen, wodurch sich deren Erhebung verkompliziere. Entsprechend müsse zunächst die Basis für eine gemeinsame Datenerfassung geschaffen werden. Insgesamt überwiegen den Berichten zufolge die Vorteile jedoch deutlich.

Oftmals fehlen jedoch genauere Angaben zur konkreten Umsetzung und der genauen Ausgestaltung der Kooperation zwischen den Case Manager*innen der freien Wohlfahrt und der Kommune. Einige Standorte betonen grundsätzlich eine enge und kooperative Zusammenarbeit zwischen den CM. So beschreibt ein Standort bspw., dass sich die Case Manager*innen als Team verstünden und sich durch verschiedene Fachlichkeiten ergänzten. Andere geben an, dass eine einheitliche Durchführung und ein einheitliches Verständnis von CM gewährleistet werden soll, etwa durch gemeinsame Handreichungen zur Umsetzung. Einige Kommunen verweisen schließlich auf gemeinsame Fortbildungen oder regelmäßige (Austausch-)Treffen zwischen den CM oder ihren Vorgesetzten. Dazu gehören unter anderem Teambesprechungen, Planungskonferenzen, Fallkonferenzen, Jour Fixe, Koordinierungskreise oder auch Qualitätszirkel auf Leitungsebene. Zwei Mal wird angegeben, dass diese Treffen monatlich stattfinden. In vielen Berichten finden sich jedoch leider keine genaueren Angaben zu der Ausgestaltung der Zusammenarbeit.

Die Zusammenarbeit mit den Koordinator*innen in Baustein 1 gestaltet sich laut den Angaben der Kommunen in der Regel gut. Allerdings machen auch hierzu nicht alle Kommunen konkrete Angaben. In den verfügbaren Antworten wird unter anderem auf gemeinsame Treffen und Umsetzungsschritte hingewiesen und verschiedene Formate dafür genannt. Insgesamt sind die Antworten sehr knapp, die Aussagen oftmals recht allgemein. Teilweise wird argumentiert, dass der Gesamtprozess durch die strategische Steuerung am KI begleitet wird oder dass Austauschtreffen der CM von den Koordinator*innen organisiert und moderiert werden. Mitunter wird auch auf die gemeinsame Arbeit in Lenkungskreis und Arbeitsgruppen verwiesen. Praktische Arbeitsschritte wie bspw. gemeinsame Fallrekonstruktionen, mit deren Hilfe generative Themen identifiziert werden sollen, werden nur kaum thematisiert.

Bezüglich der Fach- und Dienstaufsicht gibt es scheinbar unterschiedliche Auffassungen. Einige Kommunen sehen die Fachaufsicht entsprechend dem KIM-Konzept (MKFFI, 2020a, S.11) bei der koordinierenden Stelle, andere bei den Trägern, was eine gute Kommunikation zwischen den Vorgesetzten der Case Manager*innen bei den Trägern und den Koordinator*innen erfordere. Schließlich wird von einzelnen Kommunen auf geschlossene Weiterleitungs- bzw. Kooperationsverträge mit der freien Wohlfahrt hingewiesen, die bereits mit Abstimmungsgesprächen einhergingen. Dabei wird vereinzelt auch auf eine gute Grundlage der Zusammenarbeit hingewiesen, die durch Kooperationen bei der Durchführung des Teilhabemanagements im Rahmen der Landesinitiativen Gemeinsam klappt's (GeKla) und Durchstarten in Ausbildung und Arbeit (DiAA) entstanden sei.

Unabhängig, ob die Weiterleitung an kreisangehörige Kommunen oder an freie Träger erfolgt, sind vor allem die Funktion der Gesamtkoordination des CM wie auch die fachaufsichtähnliche Funktion der Koordinierenden Stelle zu berücksichtigen. Gerade letztere wird nach ersten Rückmeldungen von den annehmenden Stellen in der Praxis sehr wenig berücksichtigt als auch in den Kooperations- und Weiterleitungsverträgen angemessen formuliert. Hier besteht weiterhin unmittelbarer Handlungsbedarf in den Standorten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Einbindung der freien Wohlfahrt für alle Kommunen im KIM von Bedeutung ist. Ein signifikanter Anteil der Kommunen hat sich dabei dazu entschieden, Stellenkapazitäten für das Case Management im KIM an freie

Träger weiterzuleiten. Die ersten Erfahrungen sind den Berichten zufolge, trotz einiger Herausforderungen, sehr positiv. Wie genau die Umsetzung jedoch ausgestaltet wird und auch wie die Einbindung der freien Wohlfahrt in Kommunen umgesetzt wird, die keine Stellen weiterleiten, kann an dieser Stelle aufgrund der Begrenztheit und mangelnden Vergleichbarkeit der verfügbaren Daten nicht abschließend beantwortet werden.

4.3.2 Partizipation der Zielgruppe

Die Partizipation der Zielgruppe als zentrales Thema für die Umsetzung des KIM speist sich in erster Linie aus zwei bedeutenden Diskurssträngen: einerseits aus grundlegenden Diskursen zur Klient*innenorientierung im Case Management und der sozialen Arbeit im Allgemeinen sowie andererseits aus aktuellen Debatten zur Partizipation von Migrant*innen und ihren Organisationen in gesellschaftlichen Institutionen und an politischen Prozessen. Leider bieten die Sachberichte nur sehr eingeschränkt Informationen zu diesem Thema, da es trotz seiner Relevanz nicht als eigenständige Frage aufgegriffen wurde. Dennoch lassen sich einige vorsichtige Analysen zu diesem Thema durchführen, deren Ergebnisse in der Folge dargestellt werden.

Sieben Kommunen machen in den Sachberichten Angaben zur Einbindung der Zielgruppe bzw. der Nutzer*innenperspektive. Dazu werden neben allgemeinen Aussagen dazu, dass die Zielgruppe beteiligt werden soll, vereinzelt auch nähere Informationen gegeben. So wird von einer Kommune betont, dass die Nutzer*innenperspektive in dem Zielsystem einen besonderen Stellenwert erhalten wird in einer weiteren Kommune sollen die Kompetenzen der Zielgruppe genutzt werden und eine dritte Kommune berichtet, dass Vertreter*innen der Zielgruppe in die Lenkungsgruppe aufgenommen werden sollen. In einem Sachbericht einer kreisfreien Stadt wird berichtet, dass das Einholen von subjektiven Erfahrungen der „Einwohner*innen mit Migrationshintergrund“ notwendig sei, um die Lebensrealität der Menschen im Rahmen des Integrationsmonitorings zu erfassen. Nur so sei es möglich, „Steuerungsmaßnahmen und Planungen zu verbessern und effizienter zu gestalten“. Die Erfahrungen der Zielgruppe sollen hier also in einem besonderen Maße eingebunden und für die Umsetzung genutzt werden.

Darüber hinaus wird in zehn Sachberichten über eine Einbindung von Migrant*innen-selbstorganisationen (MSO) berichtet. So geben sieben Kommunen an, dass allgemein ein Einbezug bzw. eine bessere Vernetzung mit den MSOs im Rahmen der Umsetzung von KIM geplant ist). Vereinzelt wird konkreter berichtet, dass eine MSO bei der Bestandsanalyse bei Auftaktveranstaltungen oder bei der Entwicklung des Integrationskonzeptes eingebunden ist bzw. werden soll. Insgesamt wird jedoch deutlich, dass die MSO bisher keine große Rolle in den Konzepten sowie in den eingereichten Sachberichten spielen. Daher ist der Rückschluss gegeben, dass auch eine tatsächliche Einbindung dieser Organisationen ebenso wie der Zielgruppe vor Ort in vielen Kommunen noch ausbaufähig ist. Das Thema wird von der wissenschaftlichen Begleitung im Jahr 2022 aufgegriffen, um hierzu valide Erkenntnisse zu generieren und – soweit möglich – einen Beitrag zur Integration der Zielgruppe und ihrer Repräsentant*innen in den KIM-Prozess zu leisten.

4.3.3 Zusammenarbeit mit ABH und EBH

Auch die Zusammenarbeit mit ABH und EBH spielt für die Umsetzung von KIM eine zentrale Rolle. Dies spiegelt sich bereits in der Projektstruktur wider. So sollen die Personalstellen, die in Baustein 3 für ABH und EBH finanziert werden, die Kommunen bei der „Umsetzung der Bleiberechte für gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer nach §§

25a und 25b AufenthG“ und bei der „Förderung von Einbürgerungen gut integrierter Menschen, die die Einbürgerungsvoraussetzung erfüllen“, unterstützen und gleichzeitig den Abbau eines möglicherweise vorhandenen Antragsstaus fördern.“ (MKFFI, 2020a, S. 12-13) Darüber hinaus soll auch die Zusammenarbeit mit der Migrations- und Integrationsverwaltung gestärkt werden (ebd.). Auch die Erfahrungen im Teilhabemanagement (THM) im Rahmen der Landesinitiativen Gemeinsam klappt's (GeKla) und Durchstarten in Ausbildung und Arbeit (DiAA) zeigen, dass dysfunktionale Kommunikationsstrukturen zwischen den Akteuren des lokalen Hilfesystems und der ABH für die Unterstützung Hilfebedürftiger ein großes Problem darstellen (Schu et al., 2021, S. 59).

In insgesamt 42 Sachberichten finden sich Aussagen zu der Zusammenarbeit mit den Ausländer- und Einbürgerungsbehörden. Diese Aussagen beziehen sich überwiegend darauf, wie die Zusammenarbeit verbessert werden oder die bereits vorhandene gute Zusammenarbeit weitergeführt werden kann. Dabei verweisen viele Kommunen (19) auf regelmäßige Austauschtreffen bzw. Abstimmungsgespräche, die zwischen dem KI und den Ausländerbehörden stattfinden (sollen). Einige Angaben beziehen sich dabei überwiegend auf die Einbindung der Stellen in Baustein 3 (9), während andere allgemein von der Einbindung der ABH/EBH in Form von Arbeitskreisen oder Projektgruppen berichten (6). Teilweise wird zudem berichtet, dass auch Vertreter*innen der ABHs an den Treffen der Lenkungsgruppe teilnehmen (6). In einigen Kommunen wird für die Zusammenarbeit ein Konzept erstellt (3).

Weitere Kooperationen betreffen die Umsetzung des CM. Dabei werden beispielsweise feste Ansprechpartner*innen für die CM bei der ABH benannt (3), Schulungen für die CM angeboten (2) oder die ABHs bei Fallbesprechungen eingebunden (5). Eine besondere Vernetzung erfolgt mitunter im Rahmen von Fällen, die die Voraussetzungen für einen Aufenthalt nach §§25a und 25b AufenthG erfüllen und somit einen besseren Aufenthaltstitel erhalten können (5). Dabei geben die CM diese Fälle teilweise an die ABH weiter oder das ABH identifiziert diese Personen und informiert darüber die Case Manager*innen.

4.3.4 Zusammenarbeit mit kreisangehörigen Gemeinden

Schließlich sind für Kreise auch die Einbindung und die Kooperation mit den kreisangehörigen Kommunen relevant. Diese wird in den Sachberichten wiederum nur am Rande dargestellt, da dazu keine explizite Frage formuliert wurde. Aus den vorliegenden Angaben (n = 26) wird jedoch deutlich, dass sich die Kreise häufig mit den kreisangehörigen Kommunen hinsichtlich der Vorbereitung, Zusammenarbeit und Umsetzung von KIM ausgetauscht haben. Dies soll zu einer gelingenden Zusammenarbeit beitragen.

In einigen Sachberichten wird diesbezüglich von Kooperationsvereinbarungen berichtet, die bereits geschlossen wurden oder sich noch in der Planung befinden. Vereinzelt waren kreisangehörige Kommunen auch an der Erarbeitung und der Überarbeitung der Konzepte beteiligt, es fanden Auftaktveranstaltungen statt oder es wurden regionale Arbeitskreise gegründet.

Insbesondere kreisangehörigen Städte, denen Stellen im Rahmen von Baustein 2 weitergeleitet werden oder die eine eigene ABH haben, werden den Berichten zufolge durch Austauschformate eingebunden. Eine besondere Vorgehensweise ließ sich in einem Kreis finden wo zunächst zwei Kommunen als Startkommunen ausgewählt wurden, bevor auch weitere Kommunen mit KIM starten können sowie in einem Standort, wo die Kooperation mit der benachbarten kreisfreien Stadt eine besondere Rolle spielt.

Als Fazit dieses Abschnitts (4.3) lassen sich folgende Anmerkungen treffen: Kooperationsbeziehungen mit den relevanten Akteuren sind für die Etablierung neuer Strukturen und Arbeitsprozesse bedeutungsvoll. Trotz der oftmals unzureichenden Datenqualität hat die Analyse der Sachberichte gezeigt, dass der Beziehung zur freien Wohlfahrt häufig große Wichtigkeit zugemessen wird. Viele Kommunen haben sich auch daher dazu entschieden, Stellen im Baustein 2 an freie Träger weiterzuleiten und haben damit bisher überwiegend positive Erfahrungen sammeln können. Auch die Zusammenarbeit mit den ABH und EBH sind häufiger Bestandteil der Sachberichte, insbesondere bezüglich der Stellen in Baustein 3. Zusätzlich wird von einer Einbindung darüber hinaus, in Form von Arbeitskreisen oder Projektgruppen, berichtet. Zu der Zusammenarbeit mit der Zielgruppe und den kreisangehörigen Kommunen können, basierend auf den Sachberichten, nur einzelne Eindrücke dargestellt werden. Da jedoch auch diese Kooperationsbeziehungen für den weiteren Umsetzungsprozess eine zentrale Rolle spielen und häufig unklar geblieben ist, ob die Kommunen eine intensive Kooperation anstreben, sollten hierzu weitere Erhebungsformate gewählt werden.

4.4 Jahresplanung und Meilensteine für 2022

Zu den Planungen und Meilensteinen der Kommunen für 2022 liegen aus 50 Kommunen auswertbare Antworten vor. Die Antworten erfolgten vor allem als Fließtext oder in tabellarischer Form und wurden teilweise durch einen Zeitstrahl ergänzt. Der Umfang der Antworten variiert von wenigen Sätzen bis zu 2,5 Seiten. Zudem erwecken die Angaben den Eindruck, dass den Berichten ein sehr unterschiedliches Verständnis des Begriffs Meilenstein zugrunde liegt, wenn teilweise vor allem Aktivitäten aufgelistet werden. Um einen systematischen Überblick über die große Anzahl und Vielfalt der beschriebenen Meilensteine zu erlangen, wurden die Antworten kategorisiert. Die Hauptkategorien bilden dabei den Gesamtprozess und die einzelnen Bausteine ab.

Gesamtprozess

Ein erster Schwerpunkt der Kommunen für die weitere Gestaltung des Gesamtprozesses im Jahr 2022 liegt auf der Arbeit von Lenkungs- und Arbeitsgruppen. Jeweils knapp 70 % der Kommunen formulieren hierzu Meilensteine. Diese umfassen neben der Konstituierung bzw. Fortführung der Lenkungs- und Arbeitsgruppen mitunter auch die Zusammensetzung oder die Beschreibungen der konkreten Aufgaben dieser Institutionen. So soll bspw. eine Arbeitsgruppe die „kontinuierliche Rückkoppelung der Arbeitsergebnisse aus dem Case Management & Projektgruppe in die Lenkungsgruppe“ sichern.

Weiterhin werden, bezogen auf den Gesamtprozess, in 46 % der Sachberichte, Vorhaben für das Schnittstellenmanagement zwischen den drei Bausteinen, den Lenkungs- und Arbeitsgruppen sowie dem Kommunalen Integrationszentrum dargestellt. Dabei soll der Wissenstransfer meist in Form von regelmäßigen Austauschtreffen gewährleistet werden.

Öffentlichkeitsarbeit oder Veranstaltungen werden in beinahe 56 % der Standorte geplant. Öffentlichkeitsarbeit bezieht sich hierbei auf verschiedene Werbemaßnahmen (u. a. Konzeption von Flyern, Pressemeldungen) sowie Veranstaltungen und umfassen beispielsweise Integrationskonferenzen oder Symposien. Fast genauso viele Standorte (54 %) planen, die lokalen Handlungskonzepte weiterzuentwickeln und besser an die spezifischen Gegebenheiten innerhalb der Kommune anzupassen.

Weitere Themen, die häufig in den Meilensteinen genannt werden, beziehen sich auf die Planung der Dokumentation des Gesamtprozesses, die in über 38 % der Standorte mithilfe von Datenbanken erfolgen soll, sowie auf die Nutzung externer Prozessbegleitung, die von knapp einem Fünftel der Standorte geplant wird. Auffällig häufig wird bezüglich Dokumentation über das Fehlen einer zentralen Datenbanklösung berichtet.

Baustein 1

Wie bereits dargestellt, sind die Stellen im Baustein 1 bisher nur in 37 % der Kommunen voll besetzt. Etwas mehr als ein Drittel der Kommunen (34 %) gibt an, dass sie weitere Stellenbesetzungen in Baustein 1 planen. Beinahe genauso viele (30 %), geben an, dass eine Teilnahme der Koordinator*innen an weiteren Schulungen geplant sei. In 26 % der Berichte werden Angaben über die zukünftige Arbeit der Koordinator*innen gemacht. Beispielsweise wurde geplant die „Analyse der Einzelfallthemen und Entwicklung der generativen Themen“.

Tab. 4 Übersicht der Meilensteine und Aktivitäten für das Jahr 2022

Kategorien	Anzahl der Kommunen	Anteil der Kommunen (in %)
Gesamtprozess		
Lenkungsgruppe	34	68
Arbeitsgruppen	35	70
Schnittstellen zwischen den Bausteinen/KI/Gruppen	23	46
Öffentlichkeitsarbeit/Veranstaltungen	28	56
Evaluation & Handlungskonzept	27	54
Externe Begleitung	8	16
Datenbank/Dokumentation	19	38
Baustein 1		
Stellenbesetzung	17	34
Schulung Koordinator*innen	15	30
Arbeitsweise	13	26
Baustein 2		
Stellenbesetzung	29	58
Schulung der Case Manager*innen	18	36
Case-Management-Strukturen	25	50
Kooperationsvereinbarungen mit Leistungsträgern	20	40
Arbeitsweise	27	54
Übergang THM KIM	6	12
Baustein 3		
Stellen besetzten	11	22
Schnittstellen zu Behörden	20	40
Arbeitsweise	10	20

Baustein 2

Wie bereits beschrieben, ist die Stellenbesetzung der CM in Baustein 2 noch weniger weit vorangeschritten als in Baustein 1. Nur 18 % der Kommunen konnten bisher die Stellen voll besetzen. 58 % der Kommunen geben in ihren Meilensteinen an, dass sie weitere Stellenbesetzungen im Baustein 2 planen. Sechs Kommunen (12 %) weisen in diesem Kontext darauf hin, dass eine weitere Beschäftigung von Teilhabemanager*innen aus DiAA geplant sei. Darüber hinaus berichten die Hälfte der Sachberichte (50 %), dass in den Kommunen Case Management intensiver implementiert werden soll. Dazu gehört beispielsweise ein

weiterer Strukturaufbau oder der Beginn der Beratungen. Einige Kreise kündigen an, dass die Leistungen der Case Manager*innen auf das Kreisgebiet ausgeweitet werden sollen. Schulungen für CM werden in 36 % der Standorte geplant. Eine (vertiefte) Einbindung von freien Trägern, sowohl als Träger einer CM-Stelle und/oder als Anbieter von Leistungen für die Zielgruppe, wird in 40 % der Berichte als Ziel genannt. Einen weiteren Schwerpunkt in den Meilensteinen, stellen die geplanten Arbeitsprozesse des Case Managements dar. Hier geht es in erster Linie um die Beschreibung der Arbeit der Case Manager*innen. Diese sind in über der Hälfte (54 %) der Berichte zu finden.

Baustein 3

In Baustein 3 sind zwar bisher die wenigsten Stellen besetzt, in den Meilensteinen schlägt sich dies jedoch nicht nieder. Nur 22 % der Kommunen berichten von geplanten Stellenbesetzungen in diesem Baustein im Jahr 2022. Dies könnte möglicherweise darauf zurückzuführen sein, dass dieser Baustein in erster Linie von ABH und EBH umgesetzt wird. Dennoch können fehlende Angaben als ein Indiz für eine fehlende Kommunikation zwischen den einzelnen Bausteinen gewertet werden. Die Optimierung der Arbeitsabläufe in den Ausländer- und Einwanderungsbehörden wird in 20 % der Berichte erwähnt. Der Fokus der Meilensteine, die den Baustein 3 betreffen, liegt vor allem auf der Kommunikation zwischen ABH und EBH, den Bausteinen 1 und 2 sowie weiteren Behörden. Eine kreisfreie Stadt plant beispielsweise die „Organisatorische Zusammenführung von Ausländerbehörde und Einbürgerungsstelle mit dem Ziel, Abläufe und Schnittstellen zu erleichtern.“

Auch an den Meilensteinen und Aktivitäten lässt sich ablesen, dass der Prozess zur Einführung von KIM sehr unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Während bei manchen Kommunen noch die Besetzung der Stellen im Vordergrund steht, konzentrieren sich andere Kommunen bereits auf die Ausgestaltung des Gesamtprozesses. Dafür werden beispielsweise die Umsetzung der Lenkungs- und Arbeitsgruppen, die Schnittstellen zwischen den einzelnen Akteuren oder die Akquise von Klient*innen im Case Management beschrieben. Grundsätzlich beziehen sich die Meilensteine häufig auf Prozesse innerhalb der Verwaltung. Aussagen zur Einbindung von freien Trägern oder Prozessen innerhalb der Ausländerbehörden sind vergleichsweise unterrepräsentiert.

4.5 Umsetzungstypen und Konsequenzen

Um die komplexen Umsetzungsprozesse in den Kommunen angemessen zu erfassen, wurden neben den standortübergreifenden Auswertungen auch vertiefende Analysen der Situation an den einzelnen Standorten durchgeführt. Dafür wurden alle vorliegenden Sachberichte bzw. Folgeanträge der einzelnen Kommunen zunächst systematisch gesichtet und dabei Informationen zu folgenden Kategorien herausgearbeitet und in den Blick genommen: Ziel, Strategie, operative Umsetzung (Vorgehen), Meilensteine 2021, Meilensteine 2022 und Schwerpunkte.

Die Durchsicht und Analyse der vorliegenden Sachberichte bzw. Folgeanträge erfolgte nach dem Vier-Augen-Prinzip mit anschließender Diskussion und fachlicher Bewertung.

Ausgangspunkt bei der Analyse, die auch die Prüfung auf Konsistenz und die Formulierung eines kurzen standortbezogenen Fazits einschloss, waren die aus *Einwanderung gestalten* abgeleiteten Gelingensbedingungen, die auch in der „Handreichung zum Kommunalen

Integrationsmanagement“ sowie dem Leitfaden „Kommunales Integrationsmanagement“ von Claus Reis (2020) ausführlich dargestellt wurden. Diese umfassen:

- Einbindung aller relevanten kommunalen Akteure, dazu alle zentralen Akteure außerhalb der Verwaltung – zusammengeführt in einem rechtskreisübergreifend konstituierten Netzwerk
- Eigenständige Projektorganisation (Lenkungsgruppe und Koordinierende Stelle - klare Entscheidungsstrukturen und Kompetenzzuweisung)
- Fallbasierung (Einbindung der Nutzer*innenperspektive) und
- Einrichtung von Projektarbeitsgruppen (die fallbasiert arbeiten und themenbezogene Zielsysteme und Dienstleistungsketten entwickeln)
- Verknüpfung zwischen Einzelfall- und Strukturebene
- träger- und rechtskreisübergreifendes Case-Management-Konzept
- systematische Reflexion des Prozesses.

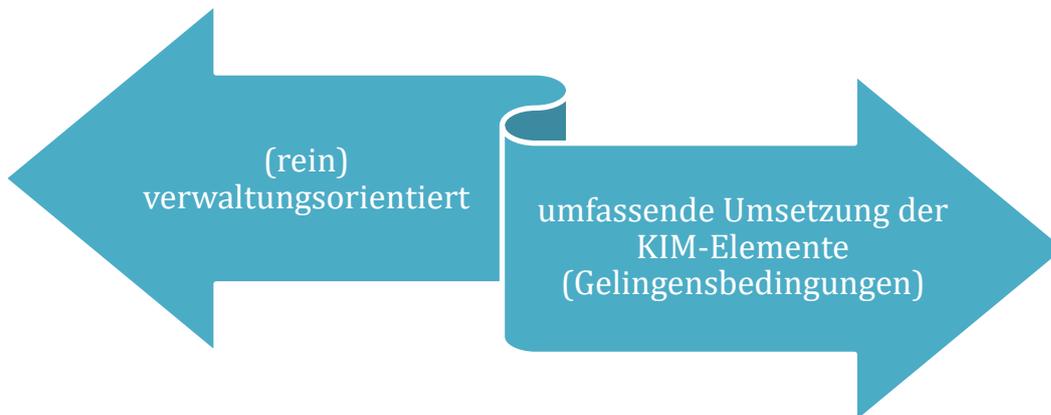
In der „Handreichung zum Kommunalen Einwanderungsmanagement / Integrationsmanagement“ heißt es:

Dazu gehört beispielsweise die Einbindung der Regelstrukturen, die in den Kommunen einen Organisationsentwicklungsprozess erfolgreich in Gang gesetzt hat. Durch die eigenständige Projektorganisation mit einer Lenkungsgruppen und Projektgruppen, die aus der Praxiserfahrungen Maßnahmen erarbeitet haben, konnten gute und erfolgversprechende Entwicklungen angestoßen werden. Gerade die Verknüpfung zwischen Einzelfall- und Strukturebene, also das Case Management im lokalen Netzwerk, konnte dafür genutzt werden, verbindliche Beschlüsse umzusetzen. Weitere Erfolgskriterien sind die Entwicklung eines übergreifenden Case Management-Konzepts. (Stamp, 2020: S. 4)

Die hier nicht aufgeführte Koordinierende Stelle wird als Baustein 1 des KIM maßgeblich durch das Land gefördert und zusammen mit der Lenkungsgruppe als strategische Steuerung definiert. Im weiteren Verlauf der Darstellung des Handlungskonzepts KIM als Grundlage für die Förderrichtlinie „Kommunales Integrationsmanagement“ werden zudem ausgeführt: ein Strukturansatz in Form eines Produktionsnetzwerks, Fallorientierung sowie Kooperationsvereinbarungen mit allen relevanten Akteuren.

Diese Bedingungen wurden als Grundlage für eine Typik zum Stand der aktuellen Arbeitsprozesse an den Standorten herangezogen, wobei zwei Pole abgeleitet wurden: rein **verwaltungsorientierter Aufbau** mit regelhafter Leitungsstruktur vs. umfassende Einbeziehung der Gelingensbedingungen (= **KIM-orientiert**): Netzwerkaufbau, Fallbasierung, Projektarbeitsgruppen, eigenständige Projektorganisation sowie ein umfassendes Case Management und die Verbindung von Einzelfall- und Strukturebene.

Abb. 3 Pole der Typik



Es ist zu berücksichtigen, dass die oben genannten Gelingensbedingungen nicht als einzelne (solitäre) Bausteine bewertet werden können, sondern dass die einzelnen Gelingensbedingungen in unterschiedlicher Weise miteinander verwoben sind.

So beinhaltet die umfassende Einbeziehung aller (kommunalen wie lokalen) Akteure eine gleichberechtigte Beteiligung dieser (im Sinne einer Netzwerkorganisation und keiner hierarchische Subsumtion). Die Bedeutung der Lenkungsgruppe und der Koordinierenden Stelle erhält erst dann Gewicht, wenn diese zugleich im Sinne der strategischen Steuerung tätig werden, was sich insbesondere in Bezug auf die Beauftragung der Projektarbeitsgruppen zeigen muss. Die Bedingung der eigenständigen Projektorganisation weist darauf hin, dass Struktur und Arbeitsweise der strategischen Steuerung außerhalb der Regelstrukturen (also der hierarchischen Linienorganisation einer Verwaltung) und damit als übergreifender Prozess erfolgt.

Fallbasierung bzw. Fallbesprechungen und Fallrekonstruktionen stellen das grundlegende Instrument zur Erarbeitung eines Fallverstehens dar, von dem ausgehend ein Wissen über die Angebotsstruktur und die Anforderungen an die Systemsteuerung abgeleitet werden können. Projektarbeitsgruppen haben Fallrekonstruktionen als Grundlage, auf denen die Verständigung über Zielsysteme und Dienstleistungsketten erfolgen. Nur so kann gewährleistet werden, dass nicht organisatorische Interessen die fallbezogenen Bedarfe überdecken. Die Verbindung zwischen Einzelfall- und Strukturebene ist über die Vermittlungsarbeit der Koordinierende Stelle sicherzustellen, d. h. diese bereiten die Erkenntnisse und Ergebnisse aus dem Case Management und den Projektarbeitsgruppen auf und bereiten die Diskussionen in der Lenkungsgruppe bzw. dem Produktionsnetzwerk und übermitteln deren Ergebnisse wiederum in die Projektarbeitsgruppen und an das Case Management.

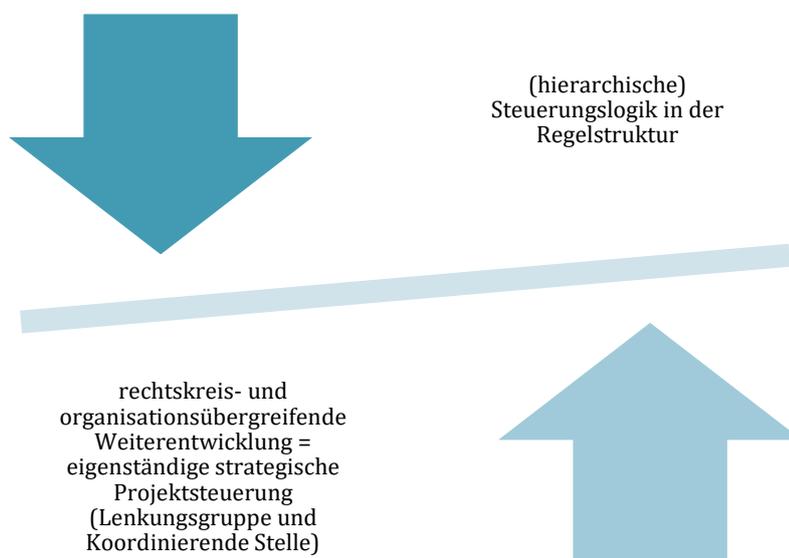
Ein träger- und rechtskreisübergreifendes Case Management beinhaltet die Ansiedlung von Case Manager*innen in verschiedenen Einrichtungen zugleich aber ein gemeinsames Konzept für die CM-Arbeit im KIM und nicht zuletzt eine umfassende Fachaufsicht über das gesamte KIM-bezogene CM durch die Koordinierende Stelle.

So gesehen ist eine Zuordnung zum jeweiligen Typus lediglich auf Basis der Nennungen dieser Gelingensbedingungen bzw. KIM-Elemente in den Berichten der Standorte nicht

hinreichend, sondern die oben dargestellten Verknüpfungen müssen dabei auch ausreichend untersetzt und ausgeführt sein.

Eine Trennlinie zwischen den genannten Polen verwaltungsorientiert und umfassend KIM-orientiert kann in dem Verhältnis zur Regelverwaltung gezogen werden. Dies betrifft nicht nur die strukturelle Einbettung in die Regelverwaltung (und der hierarchische Steuerungsstruktur), sondern liegt auch darin, wie das „Neudenken“ der rechtskreis- und organisationsübergreifenden Weiterentwicklung der lokalen Praxis angelegt ist. Ein konzeptionelles Neudenken stellt die Grundlage dafür dar, bestehende Routinen und Handlungsmuster (in ihrer Pfadabhängigkeit) zu überwinden. In den Gelingensbedingungen ist dies durch die eigenständige Projektorganisation und die für alle Akteure offenen Projektarbeitsgruppen angelegt. Im Rahmen der Fallrekonstruktion wird ein (organisations-)übergreifendes Wissen über die strukturellen Bedingungen von Fallverläufen erzeugt, das als gemeinsame Expertise bei Bedarf die Möglichkeit der Veränderung dieser unterstützt bzw. absichert.

Abb. 4 Typen der Steuerungsstruktur



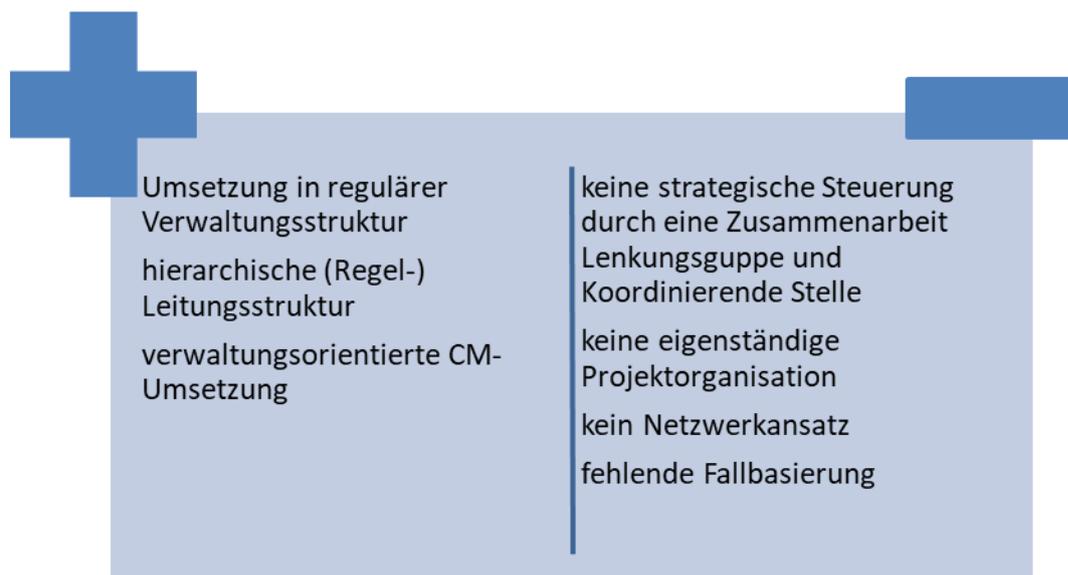
Diese Trennlinie lässt sich nicht nur organisationstheoretisch über den institutionsübergreifend angelegten Entwicklungsprozess begründen, sondern sie kann zugleich integrationstheoretisch eine neue Herangehensweise an die Bedürfnisse der Zielgruppe im Integrationsprozess eröffnen. Nämlich darüber, dass vom Fall her auf das organisatorische Setting geschaut wird, kann die organisationsbezogene Einbindung des Falles umgekehrt werden, in dem sich die beteiligten Organisationen vom Fall her ihre Abläufe und Prozesse nicht nur überprüfen, sondern auch anpassen. Auch hier unterstützt die multiperspektivische Herangehensweise und die gemeinsame Expertise aller Akteure den Orientierungsprozess des Falles als auch die im Case Management angelegte mittelfristige Perspektive, die über eine unmittelbare Maßnahmenfokussierung hinausweist.

Durch die oben genannten Items ist grundsätzlich – immer unter den Einschränkungen der zugrundeliegenden Datenqualität – eine Zuordnung des standortbezogenen Vorgehens möglich. Dabei wurden zwischen den genannten Polen rein verwaltungsorientiert und umfassende Umsetzung der KIM-Elemente zwei weitere Real-Typen identifiziert; ein Typus,

der eher verwaltungsorientiert agiert, aber auf einige KIM-Elemente zurückgreift und ein Typus, der stärker KIM-orientiert agiert, aber bei dem wesentliche KIM-Elemente (wie Netzwerkansatz, eigenständige Projektorganisation sowie die strategische Steuerung) bisher weder konzeptionell berücksichtigt bzw. noch nicht realisiert wurden. Die vorläufigen Typen können folgendermaßen beschrieben werden:

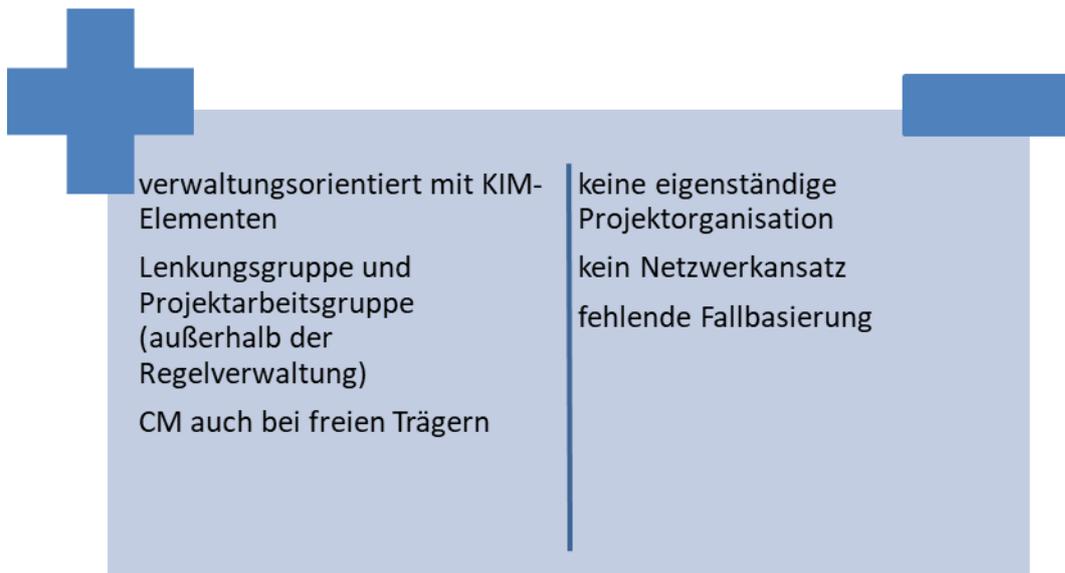
Typ 1 rein verwaltungsorientiert: Umsetzung KIM in regulärer Verwaltungsstruktur, keine strategische Steuerung durch Zusammenarbeit der Lenkungsgruppe und Koordinierenden Stelle sowie keine eigenständige Projektorganisation, kein Netzwerkansatz, fehlende Fallbasierung, verwaltungsorientierte CM-Umsetzung.

Abb. 5 Typ 1 rein verwaltungsorientiert



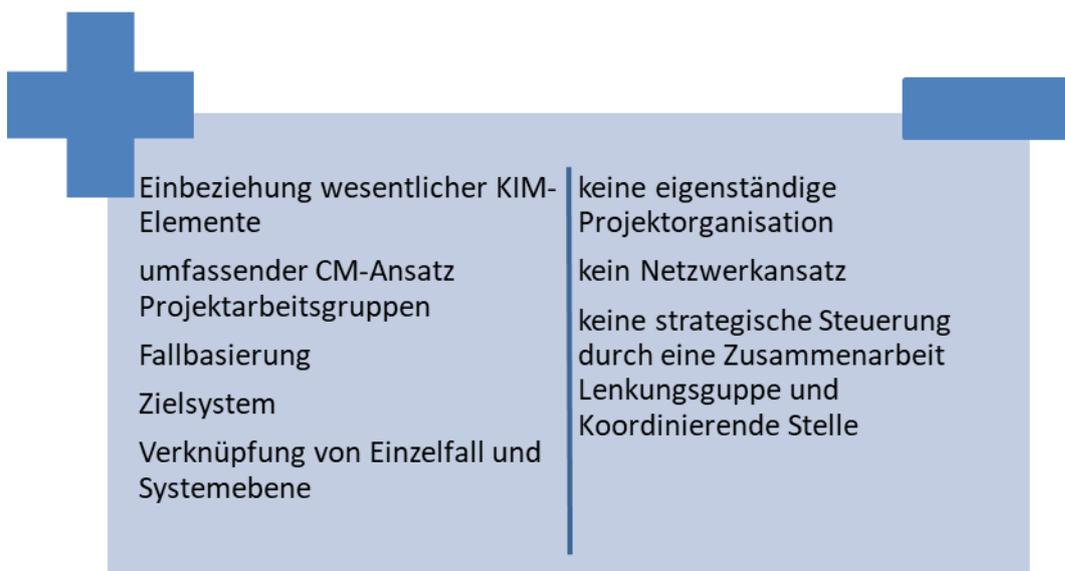
Typ 2 verwaltungsorientiert mit Berücksichtigung von KIM-Elementen: Lenkungsgruppe, Projektarbeitsgruppen (außerhalb der Regelverwaltung), Case Management auch bei freien Trägern; aber: keine eigenständige Projektorganisation, Fallbasierung nicht erkennbar, keine Aussage zu Netzwerkorientierung.

Abb. 6 Typ 2 verwaltungsorientiert



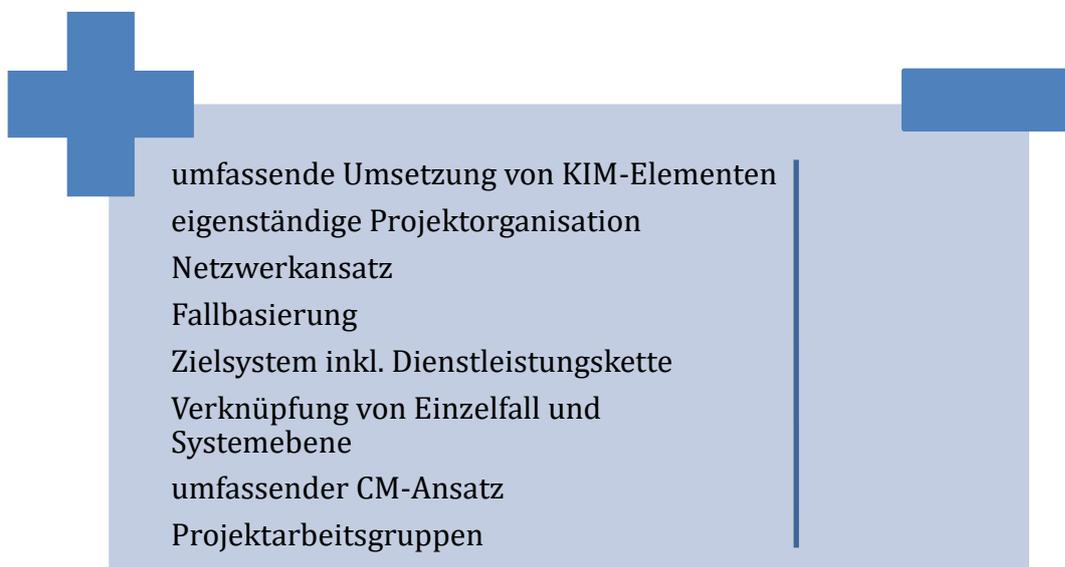
Typ 3 KIM-orientiert mit Einbeziehung wesentlicher KIM-Elemente: umfassender CM-Ansatz (träger- und rechtskreisübergreifend inkl. Konzept/Fachaufsicht), Einbeziehung von Projektarbeitsgruppen, Fallbasierung, Zielsystemen sowie Verknüpfung von Einzelfall- und Systemebene, aber: kein dezidierter Netzwerkansatz, keine eigenständige Projektorganisation sowie keine strategische Steuerung durch Zusammenarbeit der Lenkungsgruppe und Koordinierenden Stelle.

Abb. 7 Typ 3 KIM-orientiert



Typ 4 umfassende Umsetzung von KIM-Elementen: eigenständige Projektorganisation, Netzwerkansatz, Fallbasierung, Entwicklung von Zielsystemen (und Dienstleistungsketten), Verbindung von Einzelfall—und Zielebene, umfassender CM-Ansatz.

Abb. 8 Typ 4 umfassende Umsetzung von KIM-Elementen



Auf Grundlage der vorliegenden Berichte wurde zunächst eine erste Annäherung und vorläufige Einordnung der Standorte in die beschriebene Typik vollzogen. Da die Datengrundlage und die Aussagefähigkeit der zugrundeliegenden Sachberichte bzw. Folgeanträge, die jeweils mehr oder weniger ausführlich auf sechs eher unspezifisch gestellten Fragen basieren und nicht in letzter Konsequenz ausreichend valide und belastbar erscheinen, haben wir diese vorerst nur zur Entwicklung einer Realtypologie genutzt und noch keine festen Standortzuordnungen vorgenommen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Erstellung der Berichte schon eine Zeit her ist, inzwischen Weiterentwicklungen an den Standorten stattfanden und, dass die Fortbildung der den Prozess tragenden Koordinator*innen ebenfalls weitergelaufen ist. Aus den Rückmeldungen in den Koordinator*innen-Schulungen haben wir erfahren, dass sich die Arbeitsprozesse wie das Instrumentenwissen erweitert hat und dass vor Ort strukturelle und prozessuale Veränderungen vorgenommen wurden und werden. Aus diesem Grund erfolgt eine tatsächliche standortbezogene Zuordnung erst nach der für den Sommer geplanten Erhebung mit entsprechend gezielten Abfragen und weiteren – im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung bereits laufenden und noch geplanten – qualitativen Analysen wird die Typik im Laufe des Jahres überprüft und weiterentwickelt werden.

An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass die vier Typen nicht gegeneinanderstehen bzw. dass sie nicht als aufsteigende Skala gelesen werden, sondern sie beschreiben Varianten der gewählten Arbeitsprozessstruktur im Aufbau von KIM. So können die einzelnen Typen sowohl Stärken als auch Schwächen in Bezug auf eine Umsetzung aufweisen. Z. b. ermöglicht der Typ 1 eine schnelle und eindeutige Verfahrensklä rung (zumindest innerhalb der Verwaltung), der Netzwerkgedanke und die rechtskreisübergreifende Entwicklung von Verfahren und Prozessen und Einbeziehung freier Träger geraten dabei aber in den Hintergrund. Ähnliches gilt für Typ 2, allerdings kann der Nachteil der unzureichenden Einbeziehung freier Träger durch die Projektarbeitsgruppen abgeschwächt werden. Für beide Typen gilt, dass der Netzwerkgedanke und die Innovationen begünstigende eigenständige

Projektorganisation hier nicht genutzt werden. Und insbesondere die strategische Steuerung, die die gezielte und gestaltete Prozessentwicklung fördert, wird bei diesen Typen durch die Verwaltungshierarchie eingeschränkt bzw. ausgehebelt.

Typus 3 greift im Wesentlichen zentrale instrumentale KIM-Elemente auf und kann daher Fortschritte im konzeptionellen und prozessualen Integrationsmanagement erzielen. Dabei wird aber nicht das Problem der Abhängigkeit von kommunalen Verwaltungsentscheidungen gelöst. Der kommunale Gestaltungsprozess ist daher von (kommunal-)politischen Entscheidungsfindungen in der Verwaltung, in den politischen Gremien wie von den Organisationsentscheidungen der beteiligten Akteure abhängig. Diese haben jeweils weniger eine fallbasierte Grundlage, sondern rekurren auf unmittelbare Organisationsinteressen, was mit dem KIM-Konzept zur übergreifenden Entwicklung von Integrationsprozessen überwunden werden sollte.

Last but not least benötigt der Typus 4 ein komplexes und aufwändiges Procedere, dass wenn es eingespielt ist, sehr erfolgreich und effizient, Organisationsentwicklung in der kommunalen Sozialpolitik ermöglicht und in Bezug auf bestimmte komplexe Problemlagen auf verschiedene Themenfeldern übertragen und angewandt werden kann. Der Aufbauaufwand und der Grad der politischen Absicherung werden sich aber nicht immer von selbst herstellen, sondern müssen mit hohem Aufwand (fach-politisch) vorbereitet werden.

Im Zuge der Typenentwicklung konnten als erste Annäherung 28 Standorte vorläufig zugeordnet werden. Darüber hinaus bilden 26 Standorte eine Gruppe, die sich zum Untersuchungszeitpunkt noch in der Antrags- bzw. Startphase befand und daher (noch) keinem der Typen zugeordnet werden kann. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Umsetzung z.T. erst Ende 2021 bzw. erst zum Jahresbeginn 2022 begann bzw. dass noch keine überprüfbareren Aussagen zur Umsetzung der Tätigkeit in 2021 vorlagen (z.B. aufgrund verspäteter Einstellungen von Koordinator*innen). In der ersten vorläufigen Zuordnung ist die hohe Anzahl von Kreisen in den Typen 1 und 2 (14 Kreise) und die relativ kleine Anzahl in den Typen 3 und 4 (4) auffällig. Umgekehrt sind die Städte in den Typen 1 und 2 schwächer vertreten (5), während sie ihren Schwerpunkt in dem Typus 3 haben (5). Zwölf Kreise und 14 Städte, können noch nicht zugeordnet werden. Es kann sein, dass durch die eher formale Darstellung der Kreise über die Situation an den Standorten und deren Kooperation mit den kreisangehörigen Gemeinden, die konzeptionelle Entwicklung nicht adäquat dargestellt wird (bzw. werden kann). Dieses (mögliche) Verteilungsmuster wird in der geplanten Erhebung entweder verifiziert oder falsifiziert. Die Gewichtung und Zuordnung der Standorte zu den einzelnen Typen erfolgt, wenn diese im Sinne der oben ausgeführten Auslegungen dargestellt wurden bzw. gelesen werden können. In der geplanten Erhebung können verschiedene Items in typenadäquaten Indizes zusammengefasst werden, die dann eine valide Zuordnung ermöglichen.

Die hier entwickelte Typik kann im weiteren Verlauf der Programmentwicklung KIM sowohl dazu genutzt werden, kommunalpolitische Gestaltungsoptionen auszuloten und sie kann, soweit ausreichend Daten vorliegen, ebenso die Wirkung der unterschiedlichen Ansätze erfassen. Zudem wird es unter dem Aspekt der Varianz der Ansätze möglich, spezifischen Restriktionen, die in den Veränderungsprozessen selbst liegen, differenziert zu erfassen und zu analysieren. Dies ist aber zum derzeitigen Stand noch nicht möglich und es ist nicht sicher, ob dies bis zum Ende der Bewilligungszeitraums der WB schon eingelöst werden kann. Bestenfalls ist es möglich, bis Ende des Jahres erste Hinweise zu geben.

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Wie in der Einleitung skizziert, ist dieser Bericht eine explorative Vorarbeit für weitere Erhebungsschritte und den abschließenden Bericht zum Jahresende 2022. Fokus dabei war die Auswertung sog. Sachberichte, die auf sechs Fragen zur Kooperation und Arbeitsplanung (Meilensteine) eine grobe Darstellung des Umsetzungsstandes bieten. Des Weiteren greifen wir in diesem Bericht auf Erfahrungen, die in zwei Schulungsformaten (Koordinator*innen-Qualifizierung sowie Schulung der KI-Leitungen) zurück. Die erst im Jahr 2022 begonnenen Reflexionstreffen im Peer-Format werden hierbei nicht berücksichtigt, diese werden im abschließenden Bericht eingebunden.

In der Auswertung der inzwischen eingegangenen 53 Anträge können Aussagen zur Zielgruppe, zur Lenkungsgruppe und zu den Projektarbeitsgruppen getroffen werden. Es können vier Kategorien von Zielgruppen aufgeführt werden:

1. Neuzugewanderte und Flüchtlinge
2. Zugewanderte, die keinen Zugang zu einem Case Management haben
3. Personen mit besonderem Integrationsbedarf sowie
4. Eine kleinere Anzahl besonderer Zielgruppen.

Mit der Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen wird für die Aufbau- und Anfangsphase zwar das Spektrum der zugewanderten Personengruppen reduziert, dies erleichtert aber die Anfangssituation und die Entwicklung eines operativen Vorgehens. Hier kommt es darauf an, rechtzeitig auf notwendige Erweiterung der Zielgruppen hinzuweisen und hinzuwirken, wie es in der Teilhabe- und Integrationsstrategie vorgegeben wird.

In Bezug auf die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe lässt sich zusammenfassend feststellen, dass verschiedene Ämter der Kommunalverwaltung einbezogen sind. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Soziales, Jugend und Schule/Bildung sowie die Ausländerbehörde. Weniger stark vertreten ist der Bereich Gesundheit. Außerhalb der Kommunalverwaltung werden insbesondere das Jobcenter und die Agentur für Arbeit beteiligt. Neben dem KI sind ebenso die freien Träger eingebunden, die aber oftmals nur mit einer Person für alle Trägerverbände vertreten sind. In einigen Fällen werden JMD und MBE sowie Vertreter*innen anderer Integrationsberatungsstellen beteiligt. In etwas unter der Hälfte der Standorte werden zudem Vertreter*innen der Zielgruppe einbezogen. Wenig Aussagen liegen allerdings zur expliziten Beteiligung der Koordinierende Stelle vor, die aber zugleich nach dem Handlungskonzept des MKFFI Teil der strategischen Steuerung im KIM ist.

Insgesamt zeigt sich in der Zusammensetzung, dass die Lenkungsgruppe stark ämterdominiert ist. Hier ist im weiteren Verlauf der Umsetzung darauf zu achten, ob dies Auswirkungen auf die Implementierung des KIM hat und ob ggf. an dieser Stelle nachgesteuert werden muss. Da das Handlungskonzept KIM als rechtskreisübergreifende Netzwerkorganisation angelegt ist, kann es hier zu Widersprüchen und Restriktionen kommen. Ebenso ist zu prüfen, ob die Lenkungsgruppe und das Produktionsnetzwerk identisch sein müssen. In der Entwicklung neuer erweiterter Integrationsstrategien und -abläufe kann es erforderlich sein, die beiden Funktionen zu trennen. Das Produktionsnetzwerk benötigt die Einbeziehung aller relevanten Akteure und die Anzahl übersteigt bei weitem eine arbeitsfähige Größenordnung, wie sie für eine Lenkungsgruppe erforderlich ist. Es ist daher darauf zu achten, wie die Gesamtkommunikation zur Weiterentwicklung des Integrationsgeschehens gesichert werden kann.

Die Einrichtung von Projektarbeitsgruppen (inkl. der zu bearbeitenden Themenbereiche) ist zum Teil schon im Antrag dargestellt bzw. wurde in den Auftaktworkshops festgelegt. Das heißt gleichzeitig, dass die Themenbereiche nicht unter Berücksichtigung konkreter

Fallrekonstruktionen erarbeitet wurden sondern auf Grundlage des bestehenden Organisationswissens (über ihre Klient*innen). Dies kann noch aufgefangen werden, wenn in den Projektarbeitsgruppen entlang von Fallrekonstruktionen gearbeitet wird. Der grundlegende Auftrag, Zielsysteme und Dienstleistungsketten zu etablieren kann dann auf dieser Grundlage umgesetzt werden. Da die Arbeit der Projektarbeitsgruppen direkt auf die lokalen Integrationsprozesse einwirken soll, wird es entscheidend sein, wie diese vorbereitet werden und welche Bereitschaft zur Veränderung schon zu Beginn vorliegt. Wenn dies nicht gewährleistet ist, dann ist zu vermuten, dass auch die nachträgliche Veränderungsbereitschaft der relevanten Entscheider*innen ebenfalls gering ist.

Insgesamt lässt sich aus der Antraganalyse eine eher an Verwaltungsabläufen orientierte und eine formale Aufbauperspektive erkennen. Hier ist im Weiteren darauf zu achten, dass die beiden Grundelemente des KIM rechtskreisübergreifende Netzwerkarbeit und Fallbasierung unter diesem Gesichtspunkt nicht in den Hintergrund geraten.

Die sog. Sachberichte, die auf Antworten zu sechs Fragen des MKFFI zum Umsetzungsstand basieren, lassen trotz einer nicht sehr belastbaren Datenqualität, vertiefte Hinweise auf den Umsetzungsstand zu. Es zeigt sich, dass Zielsetzung und Realisationsstrategie eher vage und abstrakt formuliert sind (und auch nur von ca. 40% der Standorte). Oftmals wird von der Aufgabe der Gesamtsteuerung bzw. verbesserten Steuerung und einer Neustrukturierung dieses Bereiches gesprochen. Unter 10 % nennen eine übergreifende Konzeptentwicklung als grundlegende Strategie. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es erforderlich, die konzeptionelle Diskussion an den Standorten zu stärken. Im Moment liegt der Fokus eher auf dem formalen Aufbau, insbesondere durch den verzögerten Beginn und die (insgesamt vielerorts sehr schleppende Stellenbesetzungen, insbesondere in Baustein 1 und 2. Nur ein Standort hat zum Berichtszeitpunkt alle Stellen besetzt und 14 Standorte zumindest alle Koordinationsstellen. In Verbindung mit den Restriktionen durch die Corona-Pandemie, die Unwetterfolgen und nicht zuletzt den Krieg in der Ukraine heißt dies, dass die vorhandenen Stellen tendenziell permanent überfordert sind. Hinzu kommt, dass die Koordinator*innen in den ersten beiden Jahren an einer Qualifizierung teilnehmen müssen, was insbesondere bei häufigen Teilzeitstellenbesetzungen zu erheblichen Abwesenheiten führt. Dies gilt auch für das Jahr 2022, in dem zudem die Qualifizierung der Case Manager*innen erfolgt. Die gesamte Aufbauphase ist daher nicht nur personell eingeschränkt. Hinzu kommt, dass die Vermittlung der Inhalte des KIM wie des CM zu neuen Arbeitsformen und -weisen führt, die dann nachträglich in die jeweiligen kommunalen Arbeitsprozesse integriert werden müssen. Insofern ist der Aufbauprozess durch mehrfache Unsicherheiten und notwendigen Klärungen über Arbeitsprozesse und -strukturen geprägt.

Die Verortung der Koordinierenden Stelle verläuft sehr unterschiedlich. Es können drei Varianten aufgezeigt werden. Zum einen eine direkte Einbindung in das KI und der direkten Unterstellung der KI-Leitung, Alternativ existiert die Variante des Aufbaus der Koordinierenden Stelle als Team im KI, allerdings gibt es eine zuständige Teamleitung, die koordiniert und sich mit den anderen Bereichen des KI (inkl. der Leitung) und anderer Bereichen Kommunalverwaltung abstimmt. Last but not least wird die Koordinierende Stelle neben oder außerhalb des KI eingerichtet und einer übergreifenden Leitung unterstellt.

Die Einbindung freier Träger ist auf zwei Ebenen zu betrachten; Zum einem geht es um eine Einbeziehung der Kompetenzen freier Träger in Bezug auf ein Gesamtkonzept zur Gestaltung von Integrationsleistungen. Hier geht es vor allem darum, die Vielfalt der Integrationsleistungen auf die Intentionen des Kommunalen Integrationsmanagements auszurichten. Zum anderen werden Stellenkapazitäten auf freie Träger übertragen. D.h. deren Leistungen müssen direkt mit der Arbeit der Koordinierenden Stellen verbunden werden,

was sich in entsprechenden Kooperationsvereinbarungen niederschlagen muss. Gerade die Weiterleitung der Stellen wird nach ersten Rückmeldungen von den annehmenden Stellen in der Praxis sehr wenig berücksichtigt als auch in den Kooperations- und Weiterleitungsverträgen angemessen formuliert. Hier besteht weiterhin unmittelbarer Handlungsbedarf in den Standorten.

Als Fazit lassen sich folgende Anmerkungen treffen: Kooperationsbeziehungen mit den relevanten Akteuren sind für die Etablierung neuer Strukturen und Arbeitsprozesse bedeutungsvoll. Trotz der oftmals unzureichenden Datenqualität hat die Analyse der Sachberichte gezeigt, dass der Beziehung zur freien Wohlfahrt häufig große Wichtigkeit zugemessen wird. Viele Kommunen haben sich auch daher dazu entschieden, Stellen im Baustein 2 an freie Träger weiterzuleiten und haben damit bisher überwiegend positive Erfahrungen sammeln können. Auch die Zusammenarbeit mit den ABH und EBH sind häufiger Bestandteil der Sachberichte, insbesondere bezüglich der Stellen in Baustein 3. Zusätzlich wird von einer Einbindung darüber hinaus, in Form von Arbeitskreisen oder Projektgruppen, berichtet. Zu der Zusammenarbeit mit der Zielgruppe und den kreisangehörigen Kommunen können, basierend auf den Sachberichten, nur einzelne Eindrücke dargestellt werden. Da jedoch auch diese Kooperationsbeziehungen für den weiteren Umsetzungsprozess eine zentrale Rolle spielen und häufig unklar geblieben ist, ob die Kommunen eine intensive Kooperation anstreben, sollten hierzu weitere Erhebungsformate gewählt werden.

Ziel des Kommunalen Integrationsmanagements ist eine konzeptionelle und strukturelle Neuausrichtung von kommunalen Integrationsleistungen sowie die fallbasierte Verständigung über neue Kooperationsformen. D.h. Dienstleistungsprozesse werden nicht mehr aus der Sicht von Organisationen her strukturiert, sondern sie werden aus den Verläufen von Fällen generiert. Dies bedingt eine Veränderung der sozialplanerischen Arbeit im Bereich Integration als auch der unmittelbaren Gestaltung von Integrationsprozessen. Dazu ist es erforderlich in ständiger Kommunikation und Reflexion die Bedingungen und die Möglichkeiten von Unterstützungsleistungen zu kommunizieren und auszutauschen. Diese ständige Auseinandersetzung um Vorgehen und Entwicklung von Dienstleistungsprozessen (sprich: Dienstleistungsketten) erfordert einen permanenten Dialog aller relevanten Akteure. Dies lässt sich in der oben dargelegten Aufbauorganisation und Arbeitsprozessen nur bedingt erkennen. Hier wird es erforderlich sein, jenseits der formalen Aufbauarbeit unmittelbare Formen der Weiterentwicklung der Integrationsprozesse zu entwickeln. D.h. KIM ist nicht nur ein Programm einer Verwaltungsentwicklung, sondern zugleich eine neue Form der lokal verankerten Etablierung übergreifende Organisationsentwicklung für soziale Dienstleistungen insgesamt.

Im Rahmen der Auswertung der sog. Sachberichte ist der Versuch gestaltet worden, eine Typik der Arbeitsprozesse zu entwickeln. Diese bewegt sich zwischen den Polen verwaltungsorientiert und prozess- und netzwerkorientiert. Auf Grundlage Darstellung in den Sachberichten (Meilensteine und etablierte Kooperationsformen) konnten vier mögliche Typen identifiziert werden:

- Rein verwaltungsorientiert (im Wesentlichen Umsetzung in regulärer Verwaltungsstruktur und keine eigenständige Projektorganisation sowie kein Netzwerkansatz und keine Fallbasierung)
- Verwaltungsorientiert (ebenfalls eher verwaltungsorientiert aber mit KIM-Elementen umgesetzt, es fehlt weiterhin die eigenständige Projektorganisation sowie der Netzwerkansatz und die Fallbasierung)
- KIM-orientiert (Einbeziehung wesentlicher KIM-Elemente, umfassender CM-Ansatz, Fallbasierung sowie Verknüpfung von Einzelfall- und Systemebene, aber kein

Netzwerkansatz und eine eigenständige Projektorganisation sowie keine systematische Verknüpfung von Koordinierender Stelle und Lenkungsgruppe) sowie

- Umfassende Umsetzung von KIM-Elemente (eigenständige Projektorganisation, Netzwerkansatz, Fallbasierung, Erarbeitung von Zielsystemen und Dienstleistungsketten sowie systematisch Verknüpfung von Einzelfall- und Systemebene und ein umfassender CM-Ansatz)

Diese vier Typen stehen nicht gegeneinander bzw. können nicht als aufsteigende Skala gelesen werden, sondern sie beschreiben Varianten der gewählten Arbeitsprozessstruktur im Aufbau von KIM. So können die einzelnen Typen sowohl Stärken als auch Schwächen in Bezug auf eine Umsetzung aufweisen. Die hier entwickelte Typik kann im weiteren Verlauf der Programmentwicklung KIM sowohl dazu genutzt werden, kommunalpolitische Gestaltungsoptionen auszuloten und sie kann, soweit ausreichend Daten vorliegen, ebenso die Wirkung der unterschiedlichen Ansätze erfassen. Zudem wird es unter dem Aspekt der Varianz der Ansätze möglich, spezifischen Restriktionen, die in den Veränderungsprozessen selbst liegen, differenziert zu erfassen und zu analysieren.

Nach dem derzeitigen Stand lässt sich festhalten, dass die Umsetzung des KIM vorerst und insbesondere aus Rahmenbedingungen abgeleitet mehr als administrativer Aufbauansatz gesehen werden muss. Eine konzeptionelle Gestaltung des KIM-Aufbaus ist nur bedingt erkennbar. Dies ist erklärbar aus den verschiedenen oben ausgeführten Restriktionen im Etablierungsprozess, hat aber zur Folge, dass im Weiteren konzeptionelle Grundelemente und Ansätze in die Umsetzungsphase integriert werden müssen. Insbesondere fällt auf, dass KIM im Wesentlichen als Implementation eines individuellen CM-Ansatzes verstanden wird, die eigentliche Vermittlungs- und Gestaltungsleistung der Koordinierenden Stellen noch unzureichend gesehen werden.

Im Sommer/Herbst 2022 werden seitens der wissenschaftlichen Begleitung eine Strukturerhebung und Erhebung zu den Arbeitsprozessen sowie Interviews zu Prozessverläufen an den Standorten in Bezug auf spezifische Rollenerwartungen durchgeführt. Die Ergebnisse werden in einer Perspektiventriangulation analysiert und in einem Bericht zum Jahresende zusammengeführt. Auf dieser Basis wird eine Einschätzung zur Umsetzung sowie zu strukturellen und konzeptionellen Herausforderungen der weiteren Entwicklung des Kommunalen Integrationsmanagements NRW vorgenommen, die insbesondere Hinweise zu weiteren Steuerungsimpulsen an den Standorten selbst als auch durch das Referat 425 des MKFFI geben kann.

6 Literaturverzeichnis

ISR/FOGS (2021). Wissenschaftliche Begleitung Kommunales Integrationsmanagement KIM NRW. Bericht zur Umsetzung im ersten Halbjahr 2021 (https://www.fogs-gmbh.de/wp-content/uploads/2023/03/KIM-Zwischenbericht_2021.pdf)

Landtag NRW (22.02.2022). Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 6337 vom 25. Januar 2022 des Abgeordneten Ibrahim Yetim (SPD). Drs 17/16615, Case-Management Chaos: große Verunsicherung bei der Umsetzung des Handlungskonzeptes des Kommunalen Integrationsmanagements.

MKFFI (2020a). Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen (KIM) Düsseldorf: MKFFI.

MKFFI (Hrsg.) (2020b). Handreichung zum kommunalen Einwanderungsmanagement/Integrationsmanagement. Düsseldorf: MKFFI.

MKFFI (2020c). Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Implementierung und zum Betrieb eines strategischen Kommunalen Integrationsmanagements in den Kommunen (Kommunales Integrationsmanagement NRW). Düsseldorf: MKFFI.

MKFFI (2021): Überblick über die bewilligten Stellen in den Bausteinen 1–3. Internes Dokument. (nicht öffentlich zugänglich).

Reis, C. u. a. (2020). Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis. Baden-Baden: Nomos.

Schu, M., Görgen, B., Singfield, K., Martin, M., Kolbe, C. & Wende, L. (2021). Wissenschaftliche Begleitung Teilhabemanagement NRW. Baustein 6 der Förderinitiative „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit“ in Verbindung mit der Landesinitiative „Gemeinsam klappt’s NRW“. Interner Bericht zur Umsetzung im Jahr 2020 für das MKFFI NRW (nicht öffentlich zugänglich).

Stamp, J. (2020). Vorwort von Minister Dr. Joachim Stamp, In: MKFFI (Hrsg.) (2020). Handreichung zum kommunalen Einwanderungsmanagement/Integrationsmanagement.