

Wissenschaftliche Begleitung Kommunales Integrationsmanagement KIM NRW

Abschlussbericht 2022

gefördert durch

Ministerium für Kinder, Jugend, Familie,
Gleichstellung, Flucht und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen



Lutz Wende, ISR
Prof. Dr. Christian Kolbe, ISR
Winfried Köppler, ISR
David Lorenz, ISR
Carolin Mauritz, ISR
Miriam Martin, FOGS
Dr. Benjamin Görgen, FOGS
Max Kalkbrenner, FOGS

Frankfurt/Köln, im Februar 2023

Inhaltsverzeichnis

<u>Kap.</u>		<u>Seite</u>
1	EINLEITUNG/VORREDE	4
2	LEISTUNGEN DER WISSENSCHAFTLICHEN BEGLEITUNG	10
2.1	Schulung Koordinator:innen und KI-Leitungen	12
2.2	Veranstaltungen: Austausch und Reflexion	15
2.3	Konzeptpapiere	20
2.4	Bündelung der Prozessbegleitung	20
2.5	Datenerhebungen und vertiefende Analysen	21
3	GELINGENSBEDINGUNGEN ALS ANFORDERUNGEN AN KIM	22
4	KERNELEMENTE KIM	29
5	AUSWERTUNG	39
5.1	Vertiefende Analyse – Konzeptwirklichkeiten	39
5.1.1	Einleitung	39
5.1.2	Zur Rekonstruktion der konzipierten Aufbauorganisationen und den damit verbundenen Rollenerwartungen	41
5.1.3	Die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe und deren Spannungsverhältnisse	43
5.1.4	Rollenerwartungen in den kommunalen KIM-Konzeptionen	47
5.2	Themen und Erkenntnisse aus den Schulungen	53
5.3	Themen und Erkenntnisse aus den Austauschformaten	56
5.4	Auswertung der Erhebung und Entwicklung einer Umsetzungstypologie	58
5.4.1	Auswertung der Erhebung – Ergebnisse anhand der Zieldimensionen	60
5.4.2	Umsetzungstypologie	72
6	FAZIT	79
7	LITERATUR	87

Tabellenverzeichnis

Tab.		Seite
Tab. 1	Übersicht über die Stellenbesetzungen in den Bausteinen 1-3 des KIM (Stichtag 30.9.2022)	11
Tab. 2	Wenn ja, wie viele Treffen der Lenkungsgruppe KIM fanden in Ihrer Kommune bereits statt??	62
Tab. 3	Anzahl CM-Fälle	65
Tab. 4	Weiterleitung CM-Stellen an Freie Wohlfahrt	65
Tab. 5	Übergeordnete Koordination KIM CM	66
Tab. 6	Übergeordnete Koordination KIM CM (CM in kreisangehörigen Kommunen)	66
Tab. 7	Kreisangehörige Kommunen: CM-Instrumente, Assessment	67
Tab. 8	Freie Wohlfahrt: CM Instrumente, Assessment	67
Tab. 9	Kreisangehörige Kommunen: CM-Instrumente, Leistungssteuerung	67
Tab. 10	Freie Wohlfahrt: CM-Instrumente, Leistungssteuerung	68
Tab. 11	Werden gemeinsame Sitzungen mit allen Case Manager:innen im KIM für Fallbesprechungen durchgeführt?	69
Tab. 12	Werden gemeinsame Sitzungen mit allen Case Manager:innen im KIM für Fallrekonstruktionen durchgeführt?	70
Tab. 13	Wie bewerten Sie den bisherigen Umsetzungsprozess von KIM?	72

Abbildungsverzeichnis

Abb.		Seite
Abb. 1	Aufbau und Inhalt der Schulungen	14
Abb. 2	Ablauf und Inhalt der Austauschtreffen	16
Abb. 3	Differenz zwischen informations- und fallbasiertem Wissen	19
Abb. 4	Aufbauorganisatorische Varianten der Netzwerkkoordination	42
Abb. 5	Varianten der Aufbauorganisation	43
Abb. 6	Typen der Arbeitsprozesse in KIM	75

Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde
CM	Case Management/Case Manager:innen
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:innen 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)
MKJFGFI	Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration (des Landes Nordrhein-Westfalen)
MSO	Migrant:innenselbstorganisation
PAG	Projektarbeitsgruppen
PNW	Produktionsnetzwerk
RiPF	Reflexionstreffen im Peer-Format
SGB	Sozialgesetzbuch
THM	Teilhabe- und Integrationsmanagement
TIntG	Teilhabe- und Integrationsgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent

1 Einleitung/Vorrede

Der Sommer der Migration 2015 hat die ganze Widersprüchlichkeit der Migrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland einerseits wie durch ein Brennglas sichtbar werden lassen. Die Gleichzeitigkeit von Willkommenskultur und restriktiver Abschottung zwischen Humanitarismus, Nützlichkeitsmaximen und rassistischen Stereotypen lässt sich wie in einer Art Zeitraffer in den darauffolgenden Jahren nachzeichnen. Er hat andererseits jedoch, und dies ist durchaus als eine eigene Qualität der Situation zu beschreiben, Behörden und Hilfsorganisationen durch den Umfang und die damit verbundenen Arbeitsprozesse vor neue Fragen und logistische Herausforderungen an die Bearbeitung gestellt. Sowohl der Sachverständigenrat (2018) als auch das Gutachten von Bogumil u.a. (2021) verweisen im Zuge dessen auf die Notwendigkeit einer besseren Vernetzung und Verzahnung der lokalen Aktivitäten. Besonders diesen Herausforderungen stellt sich das Land Nordrhein-Westfalen durch die Förderinitiative „Kommunales Integrationsmanagement“ (KIM).

Unter der Maßgabe der Verbesserung des Arbeitens im Migrationsregime¹ wurden so in dessen Folge in den vergangenen Jahren nicht nur in NRW Versuche der Implementierung systematischer Hilfen in den Kommunen zur Unterstützung geflüchteter und zugewanderter Menschen unternommen (u.a. „Pakt für Integration“ in Baden-Württemberg). In NRW entstanden nicht erst seit 2015 Strukturen in Städten und Kreisen, da bereits zuvor der Fokus auf eine migrationssensible Arbeit konzeptionell angelegt war und mit Ressourcen hinterlegt wurde. Ein Ausdruck davon sind die 2005 initiierten und mit Inkrafttreten des Teilhabe- und Integrationsgesetzes 2012 erweiterten Kommunalen Integrationszentren, die ein Bindeglied zur Regelverwaltung darstellen sollten (vgl. Bogumil/Hafner 2021). Darüber hinaus schließen u.a. die für KIM maßgebenden Modellprojekte (EWG) und zielgruppenspezifischen Förderprogramme (Gekla/DiAA) an die Initiative des Landes an. Das hier in Rede stehende Förderprogramm KIM folgt diesen Initiativen.

Zum Erwartungshorizont der Befunde in der Berichtslegung der wissenschaftlichen Begleitung: Einer wissenschaftlichen Begleitung stellen sich jenseits der konkreten Fragen nach der Implementierung der Inhalte und Formen des ausgelobten Förderprogramms immer zugleich auch grundlegende organisationssoziologische Fragen. Im Wissen um die Stabilität von bürokratischen Strukturen und Routinen im Hilfesystem stellten wir uns u.a. die Frage nach den Möglichkeiten und Aussichten einer organisationalen Pfadbrechung, das heißt hier, wie geht ein Modell (hier besonders: EWG) in die Regel über (hier: KIM). Vor diesem Hintergrund drängender Fragen nach angemessener Hilfe in kapazitär komplizierteren Zeiten stellt das Förderprogramm zumindest eine – wir würden nach wie vor sagen produktive – Irritation, wenn nicht aus wissenschaftlicher Perspektive eine Zumutung dar, in dem Sinne, dass umfassende Veränderungen in Aufbau- wie Ablauforganisation gefordert sind, die durchaus Kontrollverlust in sich bergen und die im besten Fall von den Protagonist:innen als Innovation angenommen und dessen Reibung produktiv gewendet werden kann. Wir möchten insofern die Befunde nach drei Jahren „projektförmiger“ Aufbauphase auch genau in diesem Licht gelesen wissen. Sie sind vor dem Hintergrund des Ernstnehmens der Maßgaben des Programms formuliert und weisen daher notwendigerweise eine Konzept gebundene Strenge auf. Uns ist gleichwohl die

¹ Der Begriff verweist auf ein komplexes Beziehungs- und Akteursgeflecht in dem Einflussnahmen und Kämpfe bezüglich der Frage nach Zugehörigkeit und sozialer Teilhabe von Migrant:innen stattfinden. (vgl. u.a. Pott/ Rass/ Wolff 2018)

Geschwindigkeit gewahr, mit der hier die teilweise hoch ambitionierten Umsetzungen vor Ort erfragt und beobachtet werden sollten.

Über die Darstellung der ersten Aufbau-Phase von KIM und der Aktivitäten der WB hinaus, fokussiert dieser Bericht demnach auch ganz grundlegend auf die Probleme der Implementierung komplexer bzw. hoch ambitionierter Programme.

Beim Ausrollen des Modellprojektes „Einwanderung gestalten NRW“ zum „Kommunalen Integrationsmanagement“ stößt die unter den besonderen Bedingungen eines Modellprojektes entwickelte Konzeption mit ihrem normativen Maßstab (siehe dazu die Kapitel Gelingensbedingungen und Kernelemente) auf die empirische Realität vor Ort. Die KIM Konzeption stellt Anfragen an die lokalen Routinen, stellt sie zur Disposition. Sie greift ein in das Funktionieren der lokalen Daseinsvorsorge und hinterfragt etablierte Struktur- und Prozesslogiken (vgl. u.a. Bode 2013). Gerade mit dem Netzwerkgedanken und der Fallbasierung (beide tragenden Aspekte des Programms werden im Weiteren erläutert) erhebt das Förderprogramm den programmatischen Anspruch die kommunale Infrastruktur der Daseinsvorsorge (zumindest der bisherigen Sozialplanung) nicht selten neu auszurichten, was zu strukturellen, organisatorischen wie akteursbezogenen Veränderungen führen muss. Anders gesprochen stellt KIM kein „mehr vom Selben“ dar, sondern provoziert Veränderung. Die Produktivität dieser Provokation haben wir formativ evaluiert.

Nicht nur das Förderprogramm selbst, sondern auch die Arbeit der wissenschaftlichen Begleitung im KIM hatte konzeptionell seinen Ursprung in der Realisierung des Modellprojektes Einwanderung gestalten (2017-2019) und folgt bezüglich des Auftrags auch weiter dieser Spur. Das Programm wurde von Anfang an als ein Organisationsentwicklungsprojekt verstanden. D.h. es setzt auf den Vor- und Rahmenbedingungen des jeweiligen Standortes auf und liefert keine konkrete, direkt umsetzbare Blaupause. Im Gegenteil, der kommunale Eigensinn bei der Entwicklung sozialer Daseinsvorsorge (hier für Menschen mit Einwanderungsgeschichte) prägt eigenständige Entwicklungspfade und -voraussetzungen. Somit stellt KIM auch kein standardisierbares Patent dar.

Solche mit KIM intendierten Veränderungsprozesse greifen also in die lokalen Konstellationen ein und entwickeln Eigendynamiken, die einen Orientierungsrahmen benötigen. In der Analyse und Darlegung der Befunde werden wir daher neben einer Analyse empirischer Daten – bestehend aus Erhebungen, Befragungen, aber auch aus Beobachtungen der Begleitungsmodule der Schulungen und Austausch- und Reflexionsformate – den theoretischen Referenzrahmen der vorangegangenen Projekte mit einbeziehen, der die spezifische Governance eines solchen Projektes erfasst. Dieser speist sich aus übergreifenden Erkenntnissen aus vielen eigenen und ebenso aus angrenzenden Studien, die sich insbesondere mit rechtskreisübergreifender Netzwerkarbeit beschäftigen (vgl. u.a. Pagels 2022).

Die beiden Zwischenberichte der wissenschaftlichen Begleitung waren aufgrund der Datenlage eher deskriptiv ausgerichtet. Unter Verweis darauf werden im Endbericht diese Darstellungen des jeweiligen Aggregatzustands im Verlauf des Programms durch einen analytischen Blickwinkel an dessen Ende ersetzt. Unter der Maßgabe der Bescheidenheit und unter der Berücksichtigung der Vorläufigkeit in einer angesichts der gestellten Anforderungen immer noch frühen Phase der Implementierung folgen wir der Leitfrage: Wo steht das Programm? Gerade vor dem Hintergrund der oben beschriebenen produktiven Zumutungen an die Prozesse vor Ort kann hier kein abschließendes Fazit der gesamten Umsetzung gezogen werden. Dies würde u.a. auch angesichts der vielfältigen strukturellen

Verkomplizierungen (Pandemie, Ukraine Krieg) eine Anmaßung darstellen. Gleichwohl kann der Bericht auf ggf. notwendige Korrekturen (bzw. Anforderungen an Feinsteuerung) hinweisen und gezielt qualifizierte Fragen danach stellen, welche Strukturen und Prozesse zu welchen Mustern und Typen von Umsetzung beigetragen haben.

Zum Aufbau des Berichts

Um die Perspektiven auf das Programm und das Vorgehen der wissenschaftlichen Begleitung transparent zu machen, werden zunächst die unterschiedlichen Zugänge und Initiativen der Datengewinnung als **Leistungen der WB (II.)** vorgestellt. Die drei zentralen Zugänge von ISR/FOGS waren die für die Analyse im Mittelpunkt stehenden verschiedenen Datenerhebungen (Konzept(papier)analysen, Fragebögen, ausgewählte Standortanalysen), die Beobachtungen, Erfahrungen und der Austausch aus den unterschiedlichen Schulungen (Koordinator:innen/ KI-Leitungen) und nicht zuletzt die Beobachtungen aus den öffentlichen Veranstaltungen und den Austausch- und Reflexionstreffen. Im Kapitel werden die Vorgehensweisen gebündelt vorgestellt, ihre möglichen Korrelationen dargestellt und vor allem auf die je mit den Materialien verbundenen Perspektiven hingewiesen. Diese Unterscheidung ist wichtig zu treffen, um den Informationsgehalt und die Möglichkeiten, Schlussfolgerungen aus dem Material zu generieren, zuordnen zu können. So unterscheiden sich anonymisierte Befragungen in ihrer Art der Auskunft über Standorte gegenüber Analysen von auf die Bewilligung des Antrags ausgerichteten Konzeptpapieren ebenso voneinander, wie öffentliche Veranstaltungen mit einem strengen Zeitplan und genauen Zielen der Präsentation nach außen von Beobachtungen in Kleingruppen in internen Reflexionsformaten, in denen die personelle Zusammensetzung auf die operativ arbeitenden Akteur:innen die Benennung von Konfliktlinien anders thematisierbar macht. Ziel des Berichtes ist es, diese unterschiedlichen Perspektiven abschließend zusammenzuführen und aus deren Triangulation zwar eine mehrperspektivische, aber übergreifende Einschätzung des Umsetzungsstandes des Programmes KIM zu formulieren.

Da KIM auf den Ergebnissen von EWG aufsetzt, nehmen wir die in der Handreichung wie im Leitfaden kommunales Integrationsmanagement dargelegten **Gelingsbedingungen (III.)** zum Ausgangspunkt. Des Weiteren bilden diese die Grundlage für das Handlungskonzept des Landes und sie wirkt in die Förderrichtlinie für KIM. D.h. die Gelingsbedingungen werden im Rahmen der Umsetzung KIM empirisch überprüft. Warum erscheint uns dies an dieser Stelle wesentlich? Hierzu stellen wir im Folgenden bereits in der Einleitung zur Nachvollziehbarkeit des Vorgehens eine ausführliche Erläuterung voran.

Das „Kommunale Integrationsmanagement“ (KIM) ist als kommunale Koordinationsleistung von Integrationsdiensten für Menschen mit Einwanderungserfahrung zu verstehen. Es greift insbesondere den, in der Zeit vermehrter Fluchtbewegungen (auch nach) Deutschland seit 2015/2016, aufgezeigten Bedarf auf, die bisher eher zersplitterten und wenig aufeinander abgestimmten Integrationsleistungen zu bündeln und zu koordinieren und auf die Bedarfe vor Ort auszurichten. Zudem hat sich ebenso gezeigt, dass es nicht *die* Fluchtsituation gibt, sondern Menschen unterschiedlichen Geschlechts, Alters, Bildung, mit hoch diverser (soziokultureller wie beruflicher) Erfahrung kommen, die ungeachtet der unterschiedlichen Aufenthaltsstatus nicht in gleicher Weise und mit identischen Werkzeugen unterstützt werden können. Stattdessen bedarf es individuell differierender Integrationsstrategien für jede einzelne Person. Unter

dem Aspekt, dass Zu- und im Ergebnis zumeist dauerhafte Einwanderung in Zukunft eine normale Situation darstellen wird, ist KIM daher weder ein (zeitlich befristetes, einzelproblembezogenes) Projekt, noch ein standardisierbares Integrationsprogramm.

Konsequent zu Ende gedacht, stellt KIM eine Realisierung der Anforderung dar, den Zugang zu Leistungen und damit sozialer Teilhabe zu sichern und hierfür eine angemessene Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Dazu sind Koordinations- und Managementaufgaben erforderlich, die vorhandene Leistungen aufeinander abstimmen, Schnittstellen bestimmen: vernetzen, verknüpfen, unterstützen und ggf. mobilisieren sowie weiterentwickeln und Lücken schließen und mit einer disziplinübergreifenden Entwicklungsstrategie sowie einem fachübergreifenden Diskurs verbinden. Im Handlungskonzept des Landes wird dies wie folgt beschrieben: „Das Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement versteht sich als ein integriertes Steuerungskonzept, mit dem es gelingt, die vielfältigen Angebote und Leistungen in der Integrationsarbeit innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung zu koordinieren und einheitlich auszurichten. Dazu braucht es einen strategischen Ansatz sowie Verwaltungs- und Netzwerkstrukturen, die in der Lage sind, die strategischen Ziele nachhaltig umzusetzen.“² Mit diesen Überlegungen stehen die Programminitiator:innen nicht allein, in anderen Handlungsfeldern lassen sich ähnliche Notwendigkeiten beobachten. So wird dieses Verständnis von kommunaler Gestaltung von Sozialpolitik bspw. im siebten Altenbericht (noch eher konzeptionell und weniger operativ) als kommunale soziale Daseinsvorsorge skizziert (vgl. BMFSFJ 2016: 39). Analog dazu besteht eine Herausforderung für das Programm KIM darin, mehr als nur ein kommunales Organisationsentwicklungsprogramm zu sein. Will es die gewünschte integrierende Teilhabewirkung entfalten und absichern, müssen alle Leistungen der sozialen Daseinsvorsorge einbezogen werden – also insbesondere die, die von freien Trägern geleistet werden. Dazu benötigt die Kommune „Kompetenzen und Ressourcen, die sie in die Lage versetzt, eine derartige Unterstützung sorgelastender Netzwerke sicherzustellen“ (ebd.: 50).

Die in der „Handreichung zum kommunalen Einwanderungsmanagement/ Integrationsmanagement“ (MKFFI 2020b) und in Reis (2020) sowie in einer ersten Fassung in der Veröffentlichung (Reis u.a. 2016) herausgearbeiteten Gelingensbedingungen³ geben einen ersten Hinweis auf Umsetzungsanforderungen, da sie aus dem direkten und mit derselben Grundkonzeption angelegten Vorgängerprojekt abgeleitet wurden. Sie greifen also auf eine entwickelte Praxis zurück, die unter Einbeziehung von Berater:innen bzw. Prozessbegleitungen in mehreren Phasen erprobt und analysiert wurde. Insofern stellen sie besondere (übergreifende) Elemente einer geregelten Praxis dar, die durch die Herausarbeitung allgemeiner Prinzipien dieser Praxis als Theoretisierung dieser Praxis verstanden werden kann. Die formulierten Gelingensbedingungen fokussieren in diesem Kontext auf die Rahmenbedingungen der

² MKFFI (2020a) Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen (KIM), S. 1. Im Weiteren heißt es: „Das Ziel ist es, mit diesem neuen integrationspolitischen Instrument zu einem abgestimmten Verwaltungshandeln aus einer Hand zu kommen, die Querschnittsaufgabe Integration flächendeckend in den Regelstrukturen zu verankern und neuzugewanderten Menschen eine verlässliche, staatliche kommunale Struktur für ihre individuellen Integrationsbedarfe zu bieten.“ (S. 2)

³ In der „Handreichung“ (MKFFI 2020b) wird in der Einleitung von „Erfolgsfaktoren“ (S. 4) gesprochen, die im Rahmen der Handreichung „Anregungen und Hilfestellung“ (S. 5) für die erfolgreiche Umsetzung des Kommunales Integrationsmanagement leisten soll.

Umsetzung. Sie sind maßgeblich in die Förderrichtlinie (FR) wie in das Handlungskonzept (HK) eingeflossen.⁴

Dieser Bericht nimmt daher neben einer Darstellung der Umsetzung des (Förder-)Programms KIM eben auch die empirische Umsetzung dieser Gelingensbedingungen in den Blick, um sie also zu überprüfen und ggf. zu verändern bzw. genauer zu fassen. Allerdings müssen vorab einige einschränkende Anmerkungen zur Funktion und Bedeutung von Gelingensbedingungen formuliert werden.

Gelingensbedingungen sind das Ergebnis einer qualitativen Analyse von Projekten/Programmen oder Prozessen und stellen eine Ableitung von erhobenen bzw. analysierten Erfolgskriterien dar. Aber für sie gilt, was für alle Evaluationen gilt: Sie formulieren Aussagen auf der Grundlage eines eingeschränkten Bereichs, sie stellen somit keine Allgemeingültigkeit oder gar allgemeine Theorie her, dazu erfolgen sie immer retrospektiv und haben daher nur begrenzte Aussagekraft für die Zukunft.

Insofern stellen Gelingensbedingungen zuerst allenfalls eine begründete Prognostik dar, dass bei ähnlich gelagerten Bereichen/Praktiken Hinweise für eine Gestaltung getroffen werden können. Diese müssen aber in Bezug auf ihre Übertragbarkeit, Inhalte, konzeptionellen Vorgaben sowie strukturelle Rahmenbedingungen überprüft werden, ob sie tatsächlich hilfreiche Hinweise darstellen können. Dadurch aber, dass die zunächst lediglich empirischen Analysen als Gestaltungsanforderungen in den grundlegenden Texten der Förderrichtlinie und des Handlungskonzeptes ebenfalls als Vorgaben gesetzt wurden, schwächen sich hier die Bedenken ab. Aus empirischen Hypothesen wurden demnach normative Anforderungen generiert, die hier wiederum als eine Referenzfolie für die Prüfung der praktischen Umsetzung dienen kann. Es ist also zu überprüfen, inwieweit sich diese Gestaltungsanforderungen in der Umsetzung bewähren oder ob oder besser wie diese den unterschiedlichen Rahmenbedingungen an den Standorten angepasst werden müssen. Dabei wäre ebenso zu klären, was unabdingbare und was ggf. offene Elemente dieser Gestaltungsanforderungen sind.

Bezüglich dessen können wir hier wieder aus Anleihen aus anderen Handlungsfeldern schöpfen. In Bezug auf eine übergreifende Auswertung von Evaluationsberichten zu lokaler Kooperation in Schulen verweist Huber insbesondere auf organisationsgestaltende Aspekte (vgl. Huber 2014). Er differenziert diese zusätzlich zwischen institutionellen (organisationale Gestaltungsanforderungen), persönlichen (wie Qualifikation und Weiterbildungen) sowie organisationskulturellen Gelingensbedingungen. Des Weiteren verweist er darauf, dass gerade bei beabsichtigten grundlegenden Verfahrensänderungen bzw. bei der Entwicklung neuer Kooperationsformen standortübergreifend gemeinsame Aktivitäten, übergreifende Fortbildungsangebote, über den Standort hinausgehende übergreifende Reflexions- und Bilanzierungstreffen sowie beratende Unterstützung (Prozessbegleitung) wesentliche Unterstützungsformate darstellen (ebd.: 20).

Abschließend soll noch hervorgehoben werden, dass Gelingensbedingungen nur in ihrem Zusammenwirken gültig sind. Gelingensbedingungen sind keine einzeln abhakbaren Punkte, die, wenn sie vollständig umgesetzt sind, zu einem stabilen, abgestimmten Arbeitsprozess (hier in KIM) führen, sondern sie sind miteinander verwoben, bedingen sich

⁴ Förderrichtlinie: Koordinator:innen und Koordinierende Stelle (inkl. Stellenvoraussetzungen und Qualifizierung, externe Begleitung (Pkt. 2.1, 4b, 4f, 6b), Einrichtung einer Lenkungsgruppe (mit Verwaltungsinternen wie -externen Akteuren) (4c), Orientierung am Handlungskonzept (6c) sowie Reflexion und Fortschreibung des Konzeptes (2); Handlungskonzept: Strategischer Overhead/strategische Steuerung (S. 3, S. 8), umfassendes CM-Konzept (S. 3, S. 10f.), breite Einbindung der verschiedenen Akteure (S. 3), Fallbasierung (S. 4, S. 5), rechtskreisübergreifender Ansatz (S. 4), Vermittlung zwischen operativer und Strukturebene (S. 4).

z.T. gegenseitig und müssen daher in ihrer Komplexität verstanden werden. Insbesondere die Handlungs- und Organisationseinbettung und damit das Adaptionsproblem von Gelingensbedingungen gilt es daher zu thematisieren.

Die von diesen Grundperspektiven ausgehenden strukturellen Anlagen für die Umsetzung der Programmziele haben wir mit dem Begriff „**Kernelemente**“ (IV.) überschrieben. Diese nächste Stufe der Konkretisierung richtet ihr Augenmerk darauf, Funktionselemente einzeln und im Verhältnis zueinander zu benennen und stellt eine weiterentwickelte Synopse der im Verlauf des Programms erarbeiteten *KIM-Kernbegriffen und Kim-weitere Grundbegriffe (Glossar)* dar. Mit der genauen Charakterisierung und normativen Setzung der einzelnen Elemente lassen sich die Anforderungen an Umsetzungsvariationen voneinander unterscheidbar erkennen und das Muster des Programmdesigns vor Ort ablesen. Hier wie dort gilt es zwingend, diesen abstrakten Begriffen, die als Referenzfolie dienen können, die Analyse der Situation vor Ort gegenüberzustellen, will man nicht in Gefahr geraten, Standardisierungen des Gelingens aus den Daten herauszudestillieren. Das heißt immer auch, wie werden die Funktionselemente vor Ort im Lichte der bestehenden Strukturen und Routinen in die bestehende Infrastruktur der Hilfen eingebaut. Welche Widersprüchlichkeiten bzw. Abweichungen in der Umsetzung lassen sich anhand der Analyse der Elemente herausarbeiten insbesondere in Bezug auf die in ihnen liegenden Funktionsweisen und, soweit diese sich nicht unmittelbar umsetzen lassen, wie diese Funktionsanforderungen ggf. durch funktionale Äquivalente kompensiert werden können?

Zu unterscheiden sind die Kernelemente nach ihrer Zugehörigkeit zur konzeptionellen Ebene im Sinne einer Konstituierung einer strategischen Steuerung (Lenkungsgruppe, Koordinierende Stelle, Verknüpfung von Einzelfall- und Systemebene, Produktionsnetzwerk); einer operativ exekutierenden Ebene (Projektarbeitsgruppen, Case Management) sowie Organisationsentwicklungsmethodiken, die den Prozess flankieren (Planungs- und Fallkonferenzen, Zielsystem, Dienstleistungskette).

Sowohl die Gelingensbedingungen als auch die Kernelemente werden im Bericht zunächst lediglich sporadisch unmittelbar gegenstandsbezogen als Analyse- und Gestaltungsindikatoren vorgestellt. Hierzu werden die Wissensvorräte aus vorangegangenen Untersuchungen rechtskreisübergreifender Netzwerke verbunden mit den für das Förderprogramm handlungsleitenden Texten, die den konzeptionellen Rahmen für die Arbeit an den Standorten prägen.

Aufbauend auf den vorangegangenen Beschreibungen der Beobachtungs- und Analyseformate und unter Berücksichtigung der daraus resultierenden Texte aus den verschiedenen Bezugsquellen werden von hier aus Auswertungen vorgenommen, die Antworten auf die Fragen der organisationalen Verfasstheit geben können. Im Mittelpunkt der **Auswertung** (V.) stehen Analysen zu den etablierten Strukturen im Zuge des Aufbaus von KIM. Sie speisen sich aus Analysen der Konzepte zu Beginn des Programms (5.1.) den Themen und Erkenntnissen aus Schulungen und Austauschformaten (5.2./ 5.3.) und Analysen zur Umsetzungstypik, die sich aus den Daten der Befragungen und der Analyse der Sachberichte ergeben (5.4.). Diese Auswertungen bleiben eng an den erhobenen Materialien. Unter Rückgriff auf bzw. unter Nutzung vorangegangener oder angrenzender Analysen werden hier darüber hinaus erste Querverbindungen hergestellt, die es erlauben, Aussagen über die lokalen Governancestrukturen bzw. die Prozesse in den lokalen Einheiten zu treffen. Unter dem Gesichtspunkt des Aufbaus von Strukturen und der teilweise nur rudimentären Zugänge zum Feld, kann es sich hier im Wesentlichen lediglich um Explorationen handeln, mittels derer jedoch für nächste Schritte der Implementierung und Etablierung Schlussfolgerungen gezogen werden können. Im Mittelpunkt stehen die

Analysen noch nicht etablierter Strukturen, die hinsichtlich der Möglichkeiten für eine Übersetzung in Arbeitsprozesse genutzt und in eine Typik überführt wurden.

In einem letzten Schritt sollen die gewonnenen Erkenntnisse und Befunde dann in einem **Fazit (VI.)** zusammengeführt und einerseits mit Beobachtungen aus dem ursprünglichen Auftrag der wissenschaftlichen Begleitung in ein Verhältnis gesetzt und nicht zuletzt andererseits mit Hinweisen und Reflexionsangeboten versehen werden, die im Verlauf und am Ende einer nur teilweise abgeschlossenen Aufbauphase von dritter Seite – hier von ISR/FOGS – an die Träger des Programms gerichtet sind.

2 Leistungen der wissenschaftlichen Begleitung

Die Arbeit der wissenschaftlichen Begleitung war von dem Auftrag geleitet, die im Programm gesetzten hohen Anforderungen – hier an ein vernetztes und fallbasiertes Arbeiten zur angemesseneren Unterstützung geflüchteter und zugewanderter Menschen vor Ort – inhaltlich zu flankieren. Dabei sollten drei Ebenen der Begleitung berücksichtigt werden: Die Erläuterung und Operationalisierung der programmatischen Ansagen, die fundierte Vorbereitung zur Umsetzung/Implementierung vor Ort und nicht zuletzt, mit Blick auf die zukünftige Arbeit vor Ort, die Ergebnissicherung zur Nutzung der Erkenntnisse für die weitere Planung. Diese umfang- und facettenreiche Begleitstruktur erweist sich insbesondere im Fall des Ausrollens einer Idee dieser Größenordnung als unerlässlich, um ein Mindestmaß fachlich abgestimmter Standards in der Fläche und über die Dauer hinweg grundsätzlich gewährleisten zu können.

Die wichtigste Rahmenbedingung für den Aufbau von Unterstützungsstrukturen in den KIM Kommunen sind geflüchtete Menschen, die nach NRW gekommen sind. Dies waren seit 2015:

2015: 66.758 Personen

2016: 196.734 Personen

2017: 53.343 Personen

2018: 39.579 Personen

2019: 33.879 Personen

2020: 21.875 Personen

2021: 29.500 Personen

2022: 42.859 Personen; zusätzlich 224.000 Menschen aus der Ukraine

Nach einer bundesweiten Schätzung leben ca. 75 % der geflüchteten Menschen aus der Ukraine in Wohnungen (NRW = 168.000), davon 25 % bei Verwandten (= 42.000) und 15 % bei anderen (= 25.000). D.h. es mussten ca. 100.000 ukrainische Flüchtlinge sowie die knapp 43.000 Menschen, die Asyl beantragt haben, untergebracht werden.

Eine weitere 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, sowie nicht zuletzt die

verschiedenen Kooperationsstände mit unterschiedlichen Akteuren.⁵ Auf die Aspekte der Personalrekrutierung und Personalentwicklung möchten wir an dieser Stelle besonders eingehen.

Insgesamt erfolgte in den 54 nordrhein-westfälischen Städten bzw. Landkreisen bis Ende September 2022 die Zuweisung von 194 Koordinator:innenstellen, 714 Stellen für Case-Manager:innen und 200 Stellen für ABH bzw. EBH.

Besonders die Entwicklung im Vergleich zwischen geplanten und besetzten Stellen zeigt, welcher erheblichen Entwicklungsfortschritt die Kommunen hinsichtlich der Strukturbildung in puncto Stellenbesetzung gemacht haben. Sowohl bezogen auf die Anzahl der abgerufenen bzw. kommunal vorgesehenen Stellen als auch der zum Stichtag tatsächlich besetzten Stellen konnten inzwischen erhebliche Fortschritte erzielt werden (vgl. MKJFGFI, 2022).

Die Stellenbesetzungen sind aus der Warte der wissenschaftlichen Begleitung ein wesentlicher Indikator dafür, in einem ersten Schritt überhaupt über Möglichkeiten und Ressourcen vor Ort zu verfügen, um den ambitionierten Prozess im KIM infrastrukturell zu unterfüttern. Im Unterschied zu den Stichtagsdaten aus dem Zwischenbericht ein Jahr zuvor, hat sich Vieles erheblich weiterentwickelt. Das gesamte Volumen der zugewiesenen Stellen ist, wie sich im Zwischenbericht (ISR/FOGS 2022) zeigt, erheblich angestiegen (Baustein 1 194 zu 147,5; Baustein 2 714 zu 292; Baustein 3 200 zu 120,75), vor allem aber auch die Quoten der Besetzung der Stellen (Baustein 1 80% zu 61%; Baustein 2 60% zu 52%, Baustein 3 67% zu 51%).

Tab. 1 Übersicht über die Stellenbesetzungen in den Bausteinen 1-3 des KIM (Stichtag 30.9.2022)

	Anzahl der vom Land zugewiesenen bzw. zur Verfügung gestellten Stellen	Anzahl der abgerufenen bzw. kommunal vorgesehenen Stellen	%	Anzahl der zum Stichtag tatsächlich besetzten Stellen	%
Baustein 1	194	185,5	95,62	148,67	80,16
Baustein 2	714	629,72	88,20	376,71	59,82
Baustein 3	200	168,5	84,25	113	67,06

Ins Case Management wurden, nach Angaben von 37 Kommunen, zudem insgesamt 6.667 Fälle aufgenommen. Die Spanne beträgt zwischen sechs Fällen und 1.240 CM Fällen. Noch keine CM Fälle haben sechs Kommunen aufgenommen und neun Standorte haben keine Angaben zur Anzahl der CM Fälle gemacht.

Als weiterer wesentlicher, originär dem Programm zuzuschreibender Faktor zur Grundlegung von Strukturen vor Ort können die Erfolge hinsichtlich der Personalentwicklung im Baustein 1 angesehen werden. Im Rahmen des Programms wurden nicht nur nach und nach bis zu 95% der zugewiesenen Stellen abgerufen und zum Stichtag 30.9.2022 waren vier von fünf Stellen besetzt, sondern in einem zweiten Schritt wurden

⁵ Da uns zu einzelnen Komponenten der Strukturbildung inzwischen Zahlen aus der zweiten Hälfte 2022 vorliegen, greifen wir die Passage zu Stellenbesetzungen hier nochmal gesondert auf und verweisen ansonsten auf die Angaben in Kapitel 4 aus dem Zwischenbericht 2022.

die eingestellten Personen geschult und darin in die Denkweisen und Verfahren des Programms systematisch eingewiesen und dies in vielfältigen Varianten von Reflexion mit bestehender Praxis verbunden.

An den insgesamt neun Schulungskursen (acht á 15 Tage, einer á 5 Tage) nahmen 178 Personen erfolgreich teil. 156 von ihnen erhielten dafür am Ende der Schulungen qualifizierte Zertifikate. Darüber hinaus fanden 4 Schulungen (á 5 Tage) mit insgesamt 59 KI-Leitungen statt.

Angesichts der besonderen Bedeutung der „Übersetzungsarbeit“ (vgl. weiter unten in Kap. 5.1.) – hier Programm, dort lokale Bedingungen – fanden mit 85 Personen darüber hinaus 4 Reflexionsveranstaltungen zu je zwei Tagen statt.

Diese insgesamt umfänglich geschulten bzw. informierten Personen an den zentralen Schnittstellen zwischen „federführender Verantwortung“ und operativem „Bindeglied“ im Netzwerk vor Ort, waren mit unterschiedlichen Anforderungen und Spannungsverhältnissen konfrontiert, die in je unterschiedlicher Weise bearbeitet wurden. Inwieweit durch die Qualifizierung (sowohl Koordinator:innen als auch CM) ein Wissen erzeugt wurde, das in den Prozess eingespeist werden kann, muss aktuell mit „teilweise“ beantwortet werden. Wie oben beschrieben, sind zumindest die Kenntnisse über Prozesse vielfach den lokalen Entwicklungen voraus und ihr Einsatz wird in seiner Gänze erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Geltung kommen können. Mit dem bis dahin überschießenden Wissen oder dem, wie Rudolf Bahro es einmal nannte, „überschüssigen Bewusstsein“ über das „wie fallbasiertes Netzwerken sein könnte“, fiel der Umgang angesichts gelegentlich/häufig schleppender Entwicklungen vor Ort nicht immer leicht. Letzteres zeigen jedenfalls die Beobachtungen und Reflexionen aus Schulungen und Austauschformaten.

So wie in den Schulungen haben sich ISR/FOGS in enger Abstimmung mit dem Ministerium dieses Auftrags in weiteren Formaten angenommen (Austausch- und Reflexionsformate, Begleitung der Prozessbegleitung, konzeptionelle Texte). Darüber hinaus wurden zur Einschätzung der Entwicklungsstände vor Ort im Verlauf des Programms, sowie für dessen Fortsetzung Erhebungen und Analysen angestellt, deren Lerneffekte sich auf die Zeit nach der Aufbauphase beziehen lassen (Konzeptanalysen, Datenerhebungen zur Struktur, Analyse einer Standort-Typik, standortbezogene Analysen zu Spannungsverhältnissen und Rollen). Die genannten Zugänge der Erhebung und Analyse – zusätzlich gespeist durch die Erfahrungen in Schulungen und Austauschformaten (Kap. 2.1./2.2.) – bilden den Fundus von Erkenntnissen, dessen Auswertungen in Kapitel 5 ausgeführt werden.

2.1 Schulung Koordinator:innen und KI-Leitungen

Eine zentrale Leistung der wissenschaftlichen Begleitung des Kommunalen Integrationsmanagements (KIM) war die Schulung der Koordinator:innen und der KI-Leitungen. In acht je 15-tägigen Schulungen sowie einer 5-tägigen Schulung wurden Koordinator:innen und in vier je 5-tägigen Schulungen wurden KI-Leitungen von der wissenschaftlichen Begleitung in den Grundlagen und Instrumenten des KIM ausgebildet. Dieser Text bezieht sich auf alle drei Schulungsformate, aber insbesondere auf die 15-tägigen Koordinator:innenschulungen, auf deren konzeptionelle Gestaltung die anderen Schulungsformate aufbauten.

Die Möglichkeit der großen Mehrheit der neu eingestellten Koordinator:innen eine 15-tägige Schulung mit Unterkunft und Verpflegung anbieten zu können, bot die Gelegenheit für ein anspruchsvolles Schulungskonzept, mit dem den Herausforderungen begegnet und eine Grundlage für Vernetzungen zwischen den Koordinator:innen über die Schulungen hinaus gelegt werden konnte. Ein solches war notwendig, weil die Rolle und Aufgabe der Koordinator:innen im KIM (siehe dazu auch Rollenpapier im Anhang) in ihrer Anlage voller Spannungsverhältnisse sind und dementsprechend die Schulung für die Koordinator:innen in der Implementierungsphase des KIM an dieser Stelle besonders nötig ist. Mit den auf eine strategische Steuerung ausgerichteten Koordinationsstellen wurde an den lokalen Standorten eine neue Kategorie von Stellenprofil geschaffen, deren genaue Aufgaben, ihre Position im lokalen Organisationsgefüge und Anerkennung erst etabliert werden musste. Dabei mussten die Koordinator:innen immer wieder vermitteln: zwischen der lokalen Verwaltung und dem neu entstehenden Netzwerk, zwischen der Konzeption von KIM und der Realität der Umsetzung, zwischen kommunalen Akteur:innen und den freien Trägern und nicht zuletzt zwischen den Bedarfen der Case Manager:innen an Bedingungen für gute Arbeit und den an diese gestellten Anforderungen.

Herausforderungen für die Schulungen

Die Teilnehmer:innen der Schulungen stellten in der Regel hohe Anforderungen an die unmittelbare Anwend- und Übertragbarkeit der Schulungsinhalte auf die Arbeitspraxis. Das ist verständlich, da sich ihnen beim Aufbau des KIM eine Reihe von unmittelbaren und drängenden Problemen stellten. Zwar konnte für die Lerninhalte der Schulungen auf die vielfältigen Erfahrungen aus dem Modellprojekt „Einwanderung gestalten NRW“ zurückgegriffen werden. Allerdings sind die Bedingungen der Implementierung des KIM aufgrund der Heterogenität der Standorte in NRW mitunter sehr unterschiedlich, anders als an den Standorten des Modellprojektes EWG. Für die Umsetzung von KIM gibt es, weil es eben ein neues, innovatives Programm ist, keine direkten Vorerfahrungen. Eine weitere zentrale Herausforderung für die Schulung war, dass die lokalen Bedingungen für die Umsetzung des KIM sehr stark voneinander abweichen. Die Realität dessen, was in den verschiedenen Standorten unter KIM verstanden wird, ist nicht einheitlich. In NRW gibt es durch diese unterschiedlichen Implementationsbedingungen der Standorte nicht ein KIM sondern 54 Variationen, die sich zwar an einem konzeptionellen Grundgedanken orientieren, diesen aber inhaltlich durchaus unterschiedlich lesen bzw. adaptieren. Insofern kann auch ein Schulungsprogramm nicht als standardisierte Technikvermittlung fungieren, sondern muss den lokalen Eigensinn mitdenken und die jeweilige lokale Integration des Programms mit berücksichtigen.

Schulungskonzept

In den Schulungen wurden die konzeptionellen Grundgedanken des KIM vermittelt. Die neuen Koordinator:innen als „Anwält:innen“ der neuen Produktionsnetzwerke sollten verstehen, was das neue, innovative und auch gewagte am KIM ist. KIM als netzwerkorientiertes, auf Fallarbeit aufbauendes kommunales Strukturveränderungsprogramm geht weit über die Schaffung neuer Berater:innenstellen hinaus. Die Koordinator:innen sollten in die Lage versetzt werden, die Unterschiede zur vorangegangenen Praxis der Organisation des kommunalen Hilfesystems – holzschnittartig gesagt: von den Logiken der Organisationen zur Fallbasierung – zu erkennen und die Gründe für diese Veränderung zu verstehen. Zu diesem Zweck wurden die Grundgedanken

des KIM, wie sie in der Handreichung des Landes zum kommunalen Einwanderungsmanagement (MKFFI 2020) und dem Leitfaden kommunales Integrationsmanagement (Reis 2020) fundiert sind, aufbereitet und Stück für Stück vermittelt. Gleiches galt neben den Grundgedanken auch für die zentralen, mit dem Konzept verbundenen Instrumente und Methoden.

Um den Lernprozess der Teilnehmer:innen so nachhaltig wie möglich zu unterstützen, wurden die Schulungsinhalte nicht nur referiert, sondern auf verschiedenen Ebenen von den Teilnehmenden angeeignet. In der Regel folgte die Vermittlung neuer Lerninhalte dem folgenden Ablauf: Input, Diskussion, Übung, Auswertung, Reflexion, Praxistransfer. In einem Input wurden Lerninhalte vorgestellt, begründet und in ihrem praktischen und wissenschaftlichen Kontext eingeordnet. Nach der Klärung eventueller Fragen und einer Diskussion, wurden die Instrumente und Grundkonzepte in einer Kleingruppenphase von den Teilnehmenden selbst erarbeitet – in der Regel an dem Beispiel von Fällen, welche die Koordinator:innen aus ihren Standorten zu diesem Zweck mitbrachten und anonymisiert zur Verfügung stellten. Die Ergebnisse und der Verlauf dieser Übungen wurden anschließend gemeinsam ausgewertet, reflektiert und in der abschließenden Phase des Praxistransfers auf ihre Anwendbarkeit in den mitunter sehr unterschiedlichen Kontexten der jeweiligen Standorte befragt. Um verschiedenen Lernstilen gerecht zu werden und die Seminartage möglichst abwechslungsreich zu gestalten, wurden in den einzelnen Schulungsblöcken möglichst vielfältige Methoden genutzt – von Runden, Inputs, Großgruppendifkussionen, Kleingruppenarbeiten, Textarbeit, Einzelarbeit, Soziometrie und Fishbowl-Diskussionen bis zu Rollenspielen, Open Spaces und Kollegialer Beratung.

Dabei traten die Referent:innen zwar als Expert:innen für das Konzept KIM und die wissenschaftlichen Hintergründe auf. Diese Expertise wurde miteinander abgestimmt, um so ein Mindestmaß an Absicherung zur Herstellung einheitlicher Lern- und Lehrstandards zu erzeugen. Für die Frage der praktischen Umsetzung des Konzeptes waren die Teilnehmer:innen mit ihren Erfahrungen aus dem Berufsalltag als Koordinator:innen die Expert:innen. Deshalb wurde die Schulung nicht nur möglichst nach den Bedarfen der jeweiligen Schulungsgruppen ausgerichtet, sondern die Teilnehmer:innen wurden gleichsam als Expert:innen für die Umsetzung des KIM adressiert und ein Rahmen für kollektive Lernprozesse über gemeinsamen Austausch und die Reflexion der Praxiserfahrungen geboten.

Gerade ein solcher Austausch über die eigene Praxis braucht, wenn er ehrlich sein soll, einen geschützten Rahmen. Die Kombination aus konstanten Gruppenkonstellationen, einer gelungenen Gruppen- und Vertrauensbildung, der Vereinbarung über den vertraulichen Umgang mit sensiblen Inhalten und die relativ externe Position der Referent:innen erlaubte im Verlauf der Schulungsblöcke das offene Sprechen auch über kritische Konstellationen und Probleme.

Abb. 1 Aufbau und Inhalt der Schulungen

WS 1: Einführung und Grundlagen
<i>Einführung in KIM und die Rolle der Koordination I</i> <i>Die Entwicklung vom Anwerbeabkommen zur Integration zur Teilhabe</i>
WS 2: Fall und Fallbasierung
<i>Fall, Fallverstehen und Fallrekonstruktion</i>

<i>Partizipation und Nutzer:innenperspektive</i> <i>Erarbeitung generativer Themen</i> <i>Einführung Case Management sowie Fachaufsicht Case Management</i>
<p style="text-align: center;">WS 3: System und Netzwerk</p>
<i>Elemente des KIM</i> <i>Lenkungsgruppe, Produktionsnetzwerk</i> <i>Planungskonferenz, Zielsystem und Dienstleistungsketten</i> <i>Kooperation</i> <i>Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger</i>
<p style="text-align: center;">WS 4: Praxis und Prozess</p>
<i>Etablierung des Produktionsnetzwerkes</i> <i>Einrichtung und Umsetzung Projektarbeitsgruppen</i> <i>Angebotssteuerung</i> <i>Dokumentation und Monitoring</i> <i>Verhältnis zu ABH/EBH</i> <i>Verhältnis zwischen Kreis und kreisangehöriger Kommune</i>
<p style="text-align: center;">WS 5: Reflexion und Abschluss</p>
<i>Rolle und Aufgaben Koordinator:innen II</i> <i>Konzept und praktische Umsetzung (Möglichkeiten, Herausforderungen, Grenzen)</i> <i>Kommunikation und Moderation</i> <i>Rassismus</i> <i>Auswertung und Reflexion der Ausbildung</i>

Die umfangreichen Arbeitsmaterialien zu den Schulungen liegen dem Bericht im Anlageband (Anlage 1) bei. Themen und Erkenntnisse aus den Schulungen sind im Kapitel 5.2 dokumentiert.

2.2 Veranstaltungen: Austausch und Reflexion

Im folgenden Berichtsteil wird auf die zwischen Mai und Juni 2022 stattgefundenen Peer-Reflexionstreffen Bezug genommen. Nach einer Übersicht über Anzahl, Teilnehmer:innenzahlen, Ziele, sowie Programm der Treffen werden Ergebnisse der Treffen erläutert. Dabei sind zwei Differenzen zentral: die Differenz bezüglich des Austauschformates (genauer: die zwischen formellem und informellem bzw. selbst organisiertem Austausch) und die Differenz bezüglich des handlungsleitenden Wissens (genauer: die zwischen informationsbasiertem und fallbasiertem, d.h. aus der Fallrekonstruktion erwachsenem Wissen). Im Anschluss daran werden weitergehende Befunde bzgl. des Reflexionsniveaus der Treffen und der Differenz zwischen informations- und reflexionsbasiertem Wissen dargelegt, die in die Auswertungen in 5. Mit einfließen.

Insgesamt fanden zwischen Anfang Mai und Anfang Juni 2022 vier zweitägige Reflexionstreffen im Peer-Format (RiPf) in Essen, Münster, Königswinter und Mönchengladbach statt. Begleitet wurden die Treffen am Vormittag des ersten Tages von Vertretungen des MKJFGFI, die jeweils für Fragen und Informationen aus dem MKJFGFI

zur Verfügung standen. Die Teilnehmer:innenzahlen variierten zwischen 20 und 35 Personen pro Treffen, insgesamt konnten ca. 100 Koordinierende erreicht werden. Das Format war Teil einer Angebotsstruktur, die Teilnahme freiwillig.

Die Treffen verfolgten zwei Ziele: zum Einen wurde den Teilnehmenden Raum und Zeit sowohl zum strukturiert-fachlichen, aber auch zum informellen Austausch angeboten, zum Anderen sollte die eigene Rolle als Koordinator:in bzw. das eigene Arbeitshandeln Gegenstand einer fachlichen Reflexion werden. Verknüpft wurde dies mit Inputs und Übungen zum Erlernen/Vertiefen der Methode der kollegialen Fallberatung.

Das Programm der Treffen war über die vier Treffen hinweg identisch, bzw. wurde zwar an die jeweiligen Bedürfnislagen der Gruppen angepasst, jedoch nicht im Kern verändert. Am Vormittag des ersten Tages lernten sich die Teilnehmenden kennen und die Vertreter:innen des MKJFGFI standen für Fragen und Anmerkungen zur Verfügung, bzw. berichteten zum aktuellen Stand der Dinge aus dem Ministerium. Im weiteren Verlauf wurde der themenbasierte Austausch, am Folgetag dann der fallbasierte Austausch in den Blick genommen, sowie auf Bedarfe und bereits etablierte Formate hinsichtlich der Strukturen der Vernetzung und des Austauschs eingegangen.

Abb. 2 Ablauf und Inhalt der Austauschtreffen

Tag 1:
Vormittag: <i>Einführung und Kennenlernen, Austausch mit dem MKJFGFI, Fragen- und Antwortrunde</i>
Nachmittag: <i>themenbasierter Austausch in autonomen Kleingruppen mit anschließender Berichterstattung aus den Gruppen und Ergebnissicherung</i>
Tag 2:
Vormittag: <i>Input zur Methode der kollegialen Fallberatung, im Anschluss: Durchführung von kollegialen Fallberatungen entlang von mitgebrachten Fällen und gemeinsame Reflexion</i>
Nachmittag: <i>zweite Runde Durchführung und Reflexion von kollegialer Fallberatung, Austausch über Austauschformate in KIM</i>

Reflexion als umfassendes und voraussetzungsvolles Handeln

Wie bei den Zielen der RiPF beschrieben, strebten diese die Reflexion der Erlebnisse und Erfahrungen an, die im Rahmen der Arbeit als Koordinator:in gemacht wurden. In der wissenschaftlichen Begleitung begreifen wir Reflexion nicht alleinig als notwendigen Vorgang in einem erfolgreichen Programmimplementierungsprozess⁶, sondern auch als unabdingbare Haltung im Feld der Sozialen Arbeit, in dem wir das KIM (auch) verorten. Reflexion ist dabei verbunden mit dem Begriff der Rekonstruktion, d.h. mit der Schau auf das, was gerade ist und welche Dynamiken und Prozesse am Werk waren, um den Ist-Zustand zu produzieren. Aufschlussreich ist ein rekonstruktiv-reflexives Vorgehen, weil es das Bestehende in seinem Geworden-Sein vor Augen führt und so die Analyse einen dynamischen Zugang findet: die zu differenzierenden Anteile des Geworden-Seins können

⁶ In der Reflexion geht es nicht alleinig (aber auch) darum, mit unterschiedlichen Perspektiven auf ein und denselben Problemgegenstand zu blicken und im Modus des ‚geduldigen, gemeinsamen Nachdenken‘ eine Problemlösung zu finden.

als solche und in ihrer Einbettung⁷ in das programmatische Ganze betrachtet werden und ggf. auf mögliche Veränderungen überprüft werden.

Damit greift das rekonstruktiv-reflexive Vorgehen auch eine grundlegende Prämisse des KIM auf: Die Verschränkungen von Einzelfall und Netzwerk bzw. Struktur, sowie von Rekonstruktion und Steuerung werden als miteinander vermittelte begriffen, die durch die Koordinator:innen (und alle anderen am KIM beteiligten Akteur:innen auch) in ihrem Arbeitshandeln aufgenommen und berücksichtigt werden müssen. Im Zuge dieser notwendig-reflexiven Haltung war – und dies begründet u.a. die Relevanz der RiPF – auch die Reflexion der subjektiven Arbeitserfahrung im kollegialen Kreis möglich. Dies geschah umfassend und bezog auch die Sphären außerhalb der Koordinationsarbeit mit ein.⁸ Deutlich wurde jedoch, dass die neue Gruppenkonstellation, in der sowohl miteinander bereits bekannte Koordinator:innen, als auch untereinander noch unbekannte Kolleg:innen sich begegneten, einen Nachteil ggü. den über einen 15 tägigen Schulungszeitraum zusammengewachsenen Gruppenkonstellationen hatten, in der deutlich vertrauter miteinander gesprochen werden konnte, bzw. die Bedingungen und Konstellationen der jeweiligen Standorte untereinander bereits bekannt waren und mehr Zeit in die fallorientierte, kollegiale Beratung gesteckt werden konnte.

Die alltägliche Reflexion des eigenen Arbeitshandelns sollte im Rahmen der Reflexionstreffen im peer-Format stärker expliziert, d.h. als Reflexionsgegenstand benannt, methodisch angeleitet bearbeitet und fachlich fundiert werden. Um das eigene Arbeitshandeln einer Reflexion zu unterziehen, sind eine (zumindest teilweise gegebene) ‚Befreiung‘ von den Verankerungen und Schranken des Alltags, gruppeninterne Vertrautheit, Zeit, ein geeigneter Raum (im physischen, als auch metaphorischen Sinne) und eine methodische Strukturierung von Nöten. Im Zuge der RiPF boten wir einen solchen Raum und machten Vorschläge zur kollektiven Gestaltung solcher Reflexionsräume.

Die rekonstruktive Reflexion des vergangenen Arbeitshandelns begreifen wir als Ausgangspunkt, um mit den zukünftigen Herausforderungen der Koordinationsarbeit umgehen und adäquat, d.h. in diesem Sinne vor allem fachlich-professionell, reagieren zu können. Ziel ist es, retrospektiv zu reflektieren, um die Aufgaben der Zukunft besser bewältigen zu können. Die eigene Reflexion hat Ähnlichkeiten zur rekonstruktiven Fallarbeit/Fallrekonstruktion: es geht in erster Linie darum, sich dem zu widmen, was bereits war; es in Ruhe und aus unterschiedlichen Perspektiven anzuschauen, zu wenden und mit Bezug auf die sich darin wiederholenden Muster bzw. die sich darin dokumentierenden Orientierungen und Strukturen⁹ zu prüfen und im Anschluss daran zu überlegen, welche anderen Handlungsoptionen im Arbeitshandeln zur Verfügung stehen. Reflexion ist daher aus Perspektive der wissenschaftlichen Begleitung ein umfassender und voraussetzungsvoller und auch kollektiver Prozess, der auf eine reflexive Haltung der am

⁷ Der Aspekt der Einbettung ist hier von großer Relevanz – es geht nicht darum im Sinne eines technizistischen Verständnisses einzelne ‚Rädchen im Getriebe‘ auszuwechseln, damit die ‚KIM-Maschine‘ wieder läuft, sondern darum, die Verbindungen und Vorgänge im Wandlungsprozess des KIM besser zu verstehen.

⁸ Die Arbeit als Koordinator:in greift – aufgrund der fachlichen Qualifizierung, der Komplexität der Aufgaben, der Entgrenzungstendenzen innerhalb des koordinativen Arbeitens und dem (auch daraus entstehenden) hohen Subjektivierungsgrad der Koordinationsarbeit – auf einen Teil der Lebenswelt der Koordinator:innen über. Weil Arbeitshandeln und eigene Orientierungen und Werte innerhalb des Koordinator:innenjobs eng miteinander verwoben sind, ist es unumgänglich, das professionelle Arbeitshandeln (Abläufe, die eigene Organisation, die Regeln, die eigene Strategie als Koordinator:in), aber auch die (Arbeits-)Beziehungen zu den Kolleg:innen und den Kontext, bzw. die Umstände, unter denen die Koordinationsarbeit geleistet wird, zu reflektieren.

⁹ Diese können z.B. mit der Frage nach der Wiederholung bestimmter Muster und Reaktionen – was passiert immer wieder, wo entwickeln sich welche Dynamiken aufgrund der Wiederholungen – erschlossen werden.

KIM beteiligten Akteur:innen aufbaut und verstärkt in den Fokus der weiteren Implementierung gelangen muss.

Wechsel vom informations- zum fallbasierten Wissen

Gegenstand und Ansatzpunkt der Reflexion war – wie oben beschrieben – das eigene Arbeitshandeln und damit verbunden aber auch die eigene Positioniertheit als Koordinator:in im KIM. Damit sollte der Fokus der RiPF vom Austausch an Sach-Informationen hin zur (rekonstruktiven) Reflexion entlang von Fällen verschoben und vertieft werden. Mithilfe des Verfahrens der kollegialen Beratung¹⁰ wurde so auch ein Wechsel der Denkmuster initiiert. Der für die alltägliche Koordinationsarbeit äußerst wichtige Modus des zukunftsorientierten ‚Machens‘, in dem informationsbasiertes, durch (mehr oder weniger) Aufwand erreichbares Wissen die Grundlage darstellte, musste hinter den Modus des ‚Innehaltens und Zurückschauens‘ zurücktreten. Informationsbasiertes Wissen, das (mehr oder weniger) schnell zugänglich ist, rückt damit in den Hintergrund; fallbasiertes Wissen (worum geht es eigentlich, bzw. was ist hier das generative Thema, wie ist die Dynamik der unterschiedlichen Akteur:innen in diesem spezifischen Fall und in welche Stoßrichtung drängt dieses Handeln – und was ist davon verallgemeinerbar?) sollte in den Vordergrund treten. Die Zusammenhänge und Dynamiken des Falles zu verstehen und dieses Verstehen auf das spezifische Fallwissen zurück zu führen bzw. dieses Wissen als äußerst relevantes Wissen für die eigene Arbeit der Vermittlung zwischen Einzelfall und Strukturen zu beschreiben und zu entdecken, war ein weiteres Ziel der RiPF.

Die Methode der kollegialen Beratung diente als Mittel, um diesen Wechsel des Modus zu begleiten. Fälle bzw. Anliegen wurden in kleiner Peer-Runde besprochen. Der Zugewinn an reflexivem Fallwissen ist hoch, da durch die unterschiedlichen und vor allem fallfremden, nichtinvolvierten Perspektiven die Dynamiken und Konstellationen des Falles/des Anliegens ausgeleuchtet werden und sich so tieferliegende Muster und die ‚eigentlichen‘, vom Alltäglichen häufig verdeckten Themen ergeben. Die Rückbindung an den Einzelfall wird gehalten, jedoch können verallgemeinerbare Probleme („generative Themen“) darin formuliert werden. Im gelingenden Verlauf tauchen mit diesem fallbasierten Wissen ‚neue‘ Handlungsoptionen auf. Die empirische Fallbasierung bleibt erhalten, gleichzeitig können fallbasierte Wissensbestände verallgemeinert werden. Die eigene Standortgebundenheit und die Spezifika des jeweiligen Standortes bleiben relevant und werden mitgedacht – innerhalb dieser ergeben sich Handlungsalternativen, bzw. entsteht daraus das für den Strukturaufbau relevante Steuerungswissen.

Diese alternativen Handlungsoptionen sind daher nicht nur Ergebnisse eines schlichten Perspektivwechsels oder des Einholens von anderen Meinungen in Bezug auf einen Fall. Sie sind Teil einer kleinteiligen Rekonstruktion, aus der heraus das Bestehende im Hinblick auf mögliche Veränderungen analysiert wird und sowohl bedürfnisorientierte, als auch strukturell verankerbare zukünftige Handlungsoptionen entstehen können. Dieser Wechsel, bzw. die Eigenschaften der beiden unterschiedlichen Wissensformen sind im Folgenden der besseren Übersicht halber tabellarisch dargestellt:

¹⁰ Die (rekonstruktive) Fallarbeit innerhalb der RiPF folgte den Schritten/dem Procedere der kollegialen Beratung, sodass in diesem Kontext beide Begrifflichkeiten synonym verwendet werden (können).

Abb. 3 Differenz zwischen informations- und fallbasiertem Wissen

	Informationsbasiertes Wissen	Fallbasiertes Wissen
Kontext	<p>Wird erlangt und aktualisiert im Zuge von Wissenstransfer und Informationsaustausch</p> <p>Besitzt expliziten Charakter (kann im entsprechenden Medium ‚gefunden‘ werden)</p> <p>Relevant für die Aufrechterhaltung des Modus des Machens und Tuns</p> <p>Zielt auf das ergebnisorientierte und zukünftige Arbeitshandeln</p>	<p>Wird (z.T. gemeinsam) in einer aufwändigen und zeitintensiven Fallrekonstruktion erarbeitet.</p> <p>verbleibt meist implizit, verdeckt im Alltäglichen, muss ‚zur Sprache‘ gebracht werden.</p> <p>Relevant für die Unterbrechung des Modus des Machens und Tuns, um professionelle (=im Sinne der Ziele des KIM) und strukturelle Ziele/Veränderungen des bestehenden Hilfesystems umsetzen zu können.</p> <p>Zielt auf die reflexive Analyse des bereits Geschehenen ab</p>
Bearbeitung von Problemen	<p>Informationen müssen (z.T. mühevoll) ‚gesammelt‘ werden, um Probleme überhaupt bearbeitbar zu machen. (‚Wenn wir x nicht wissen, können wir nicht mit der Arbeit beginnen‘)</p>	<p>Informationen sind zweitrangig. Die Formulierung generativer (d.h. auch verallgemeinerbarer) Themen ist ausschlaggebend, um entlang dieser zu den ‚wirklichen‘ Problemen zu kommen und diese im Netzwerk und (auch) auf struktureller Ebene bearbeiten zu können. (‚Was ist in diesem Fall wirklich mein Problem?‘ ‚Ist es dieses Problem oder gar etwas ganz anderes?‘)</p>
Ziele	<p>Best-Practice-Beispiele, wo der Einzelfall in seiner Einmaligkeit ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückt - aber aufgrund von Strukturungleichheit eben nicht übertragen werden kann</p>	<p>Formulierung von fallübergreifenden, abstrahierten Themen</p> <p>Überwindung geteilter Expertisen</p> <p>Strukturelle Bearbeitung von rekonstruierten Problemen im Netzwerk, die einer Überprüfung der Anbindung an den Einzelfall standhalten.</p>
Orientierung	<p>Zukunftsgerichtet</p> <p>reaktiv/gelenkt</p> <p>instrumentenorientiert</p> <p>(„Welche Vorgaben bestehen in der Kommune? Welche Anforderungen werden durch die Leitung formuliert? Was macht das MKJFGFI bzw. die kommunalen Regelsystem wann und wie reagieren wir darauf?“)</p>	<p>Retrospektiv, um im Anschluss autonom konzipieren zu können</p> <p>Aktiv</p> <p>Fall- bzw. später dann auch strukturorientiert</p> <p>(„Was war und warum war es so, wie es war? Wie wollen wir es eigentlich?“)</p>
Formate	<p>Formeller und informeller Austausch mit wechselnden Parteien (Teambesprechungen, Abteilungsbesprechungen, informeller Austausch mit Kolleg:innen, standortübergreifender Austausch auf Veranstaltungen oder als Extraformat, Veranstaltungen zB. des MKJFGFI,...)</p>	<p>Extern begleitete Intervention, Team-Supervision, Prozessbegleitung</p> <p>Methodisch kontrollierte Fallarbeit bzw. Fallrekonstruktion</p>

Themen und Erkenntnisse aus den Austauschformaten sind im Kapitel 5.3 dokumentiert.

2.3 Konzeptpapiere

Weitere Instrumente zur möglichst detaillierten Vermittlung der Programmidee (Rollenpapier Koordination, Kernbegriffe I und II, Instrumentenset Case Management) sowie zur Unterstützung von konzeptionellen Verankerungen (Dokumentations- und Datenbankkonzeptpapier) wurden im Verlauf des Prozesses als flankierende Texte entwickelt. Die Konzeptpapiere (darunter auch die im Kapitel 4 ausführlich thematisierten Papiere zu Kernbegriffen) und erläuternden Texte erfüllen zweierlei Funktionen. Sie bilden entweder abstrakt das erläuternde Backup für die Grundideen des Programms und bieten somit Orientierungshilfen zum vertiefenden Verständnis der für Regelverwaltungen durchaus ambitionierten Neujustierung von Hilfe für geflüchtete und neuzugewanderte Menschen. Oder aber sie reagierten im Verlauf auf Fragen und Einlassungen aus den Aushandlungen mit den Beteiligten des Programms (Ministerium, Standorte). Während einige der Texte somit also geplantermaßen zur Untersetzung der Programmidee von Beginn an vorgesehen und in diesem Sinne auch geschrieben wurden, entstanden andere Texte im Zuge der Interaktionen – seien es Austauschtreffen oder Schulungsreflexionen – wenn sie an die WB als offene Fragen herangetragen wurden. Alle Texte hängen dem Bericht im Anlageband an (Anlage 2).

2.4 Bündelung der Prozessbegleitung

Die angebotenen Leistungen der wissenschaftlichen Begleitung umfassten außerdem die Koordination von externen, den Kommunen zur Verfügung stehenden Prozessbegleiter:innen und deren Qualifizierung, sowie regelmäßige standortübergreifende Austauschformate zum Erfahrungs- und Wissenstransfer.

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 2020 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 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 bestand die Notwendigkeit, in der Begleitung auf die Prozessorganisation und die bestehenden Arbeitsprozesse zu fokussieren.

Für 2022 waren auf Wunsch des Referates 625 MKJFGFI keine weiteren Aktivitäten zur Unterstützung der Prozessbegleitung vorgesehen, da die Prozessbegleitung durch das

Referat selbst durchgeführt werden sollte. Im Herbst 2022 wurde seitens des MKJFGFI angekündigt, die Standorte verstärkt aufzufordern, aktiv eine sog. externe Prozessbegleitung einzubeziehen. Deren Beauftragung sollte allerdings in enger Abstimmung mit der zuständigen Prozessbegleitung des Ministeriums erfolgen. Ende 2022 gab es ein Treffen eines Teils der derzeit aktiven Prozessbegleitungen.

Seitens der WB wird die Reaktivierung der externen Prozessbegleitung begrüßt, da, wie schon im ersten Treffen der Prozessbegleitungen herausgearbeitet wurde, die den Standorten zugrundeliegenden Konzepte und die spezifischen KIM-Elemente nicht selbstverständlich Gegenstand und Grundlage der Entwicklungsarbeit in KIM sind.

So wie es zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht gelingt, externe Prozessbegleitung systematisch in das Vorhaben zu integrieren, kamen auch die standortübergreifenden Formate nicht zustande. Die Begleitung bleibt also insofern unvollständig, da größere Veränderungs- und Entwicklungsprojekte, wie in der Literatur mehrfach ausgewiesen, nicht nur einer unmittelbaren lokalen Reflexion bedürfen, sondern einer standortübergreifenden Reflexion, die einen gewichtigen Stabilisierungsfaktor darstellt (vgl. Fachkommission Integration 2022: 182). Sie würde auf Landesebene den kritischen Blick auf den Entwicklungsstand wie auch auf übergreifende Muster bzw. Klärungsbedarfe systematisch erlauben. Insofern wäre ein externer Blick sowie eine Unterstützung im Prozessmanagement hilfreich für die weitere Implementationsarbeit im KIM.

2.5 Datenerhebungen und vertiefende Analysen

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des KIM war die regelmäßige Analyse des Umsetzungsprozesses in den Kommunen vorgesehen. Eine wichtige Grundlage hierfür sollten – neben Rückmeldungen und Beobachtungen im Rahmen der gemeinsamen Veranstaltungen (4.1/4.2), sowie vertiefende Analysen an ausgewählten Standorten (4.7) – regelmäßige Befragungen der Standorte zu Struktur, Qualifizierung, Vernetzung etc. bilden.

Infolge der Verzögerungen der kommunalen Umsetzung des KIM, u. a. aufgrund der Corona-Pandemie, 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 (vgl. ISR/FOGS 2022).

Die wissenschaftliche Begleitung entwickelte bereits im Herbst 2021 einen Fragebogen zur Erhebung der aktuellen Implementierung des KIM an den Standorten. Das Ministerium entschied allerdings aufgrund des verzögerten Umsetzungsprozesses in den Kommunen sowie einer Überforderung bzw. Überbeanspruchung der Vertreter:innen der Standorte durch verschiedene Erhebungsverfahren im Rahmen der Umsetzung, die Befragung auf das Jahr 2022 zu verschieben. Es wurde alternativ eine Analyse der Angaben zur Abfrage des Ministeriums von Eckpunkten zur bisherigen Umsetzung und Planung (Sachberichte) vorgenommen (vgl. ISR/FOGS 2022).

Nach der eingangs durchgeführten Analyse der Anträge und später der Sachberichte sollte im Sommer 2022 schließlich durch eine ausführliche Erhebung die Datengrundlage erweitert werden, um übergreifende Aussagen zum aktuellen Umsetzungsstand sowie den

Erfahrungen an den Standorten treffen zu können. Die umfangreiche Befragung enthielt dabei Fragen zur Ausrichtung und Umsetzung der strategischen Steuerung des KIM (inkl. Koordination und Lenkungsgruppe), zum lokalen Netzwerk (inkl. Projektarbeitsgruppen), zum Case Management (Baustein 2) und zur Zusammenarbeit mit Ausländer- und Einbürgerungsbehörden (Baustein 3), zur Zusammenarbeit mit kreisangehörigen Kommunen, mit der Zielgruppe und Migrantenselbstorganisationen sowie mit der freien Wohlfahrt und mit der Zivilgesellschaft und dem Ehrenamt.

Die Befragung wurde Mitte August im Online-Format an 179 Vertreter:innen aus allen 54 Kreisen und kreisfreien Städten in NRW versendet. Der Bearbeitungszeitraum lief bis Mitte September. Lediglich eine Kommune hat auch nach einer Erinnerung und Fristverlängerung nicht an der Befragung teilgenommen, sodass die Rücklaufquote bei 98,15% liegt.

Die Ergebnisse der Befragung werden in einem Tabellenband in den Anlagen (Anlage 3) dokumentiert.

Auf Basis von 20 Konzeptanalysen aus den Anfängen des Förderprogramms wurden außerdem in 5.1. „Konzeptwirklichkeiten“ untersucht.¹¹

Darüber hinaus fließen ausgewählte Ergebnisse vor allem in die Analyse der Umsetzungstypik (5.4.) ein.

Die Analyseteile unterscheiden sich somit in ihrer Datengrundlage, aber auch in ihrem Vorgehen. Beiden Auswertungspassagen sind ausführliche Darstellungen der Herangehensweisen zur besseren Leseführung direkt vorangestellt. Werden hier vor dem Hintergrund des Wissens aus Vorgängerprojekten die daraus gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse über ein Gelingen fallbasierter Netzwerkarbeit aufgegriffen und vor diesem normativen Hintergrund eine Umsetzungstypik im Stil eines Soll/Ist Abgleichs erstellt (5.4.), so werden auf der Basis der Konzepte in 5.1. Kenntnisse über konzeptionelle Spannungsverhältnisse hinsichtlich der Positionen und Rollen und deren Erwartungshorizonte untersucht. Mit Blick auf die verschiedenen strukturellen und operativen Umsetzungsüberlegungen für KIM an den Standorten, erhalten wir so bottom-up Reflexionen von Konzeptwirklichkeiten. Dabei wurden zwei verschiedene Zugänge in der Analyse erhobener Daten gewählt. Einmal eine deduktive Vorgehensweise, bei der mit Hilfe der Daten aus den Befragungen die Gelingensbedingungen und Kernelemente als normativer Horizont theoriegeleitet überprüft und in eine Typik der Arbeitsprozesse überführt wurde. Einmal eine induktive Vorgehensweise, die sowohl die Konzeptpapiere als auch offene Befragungen an ausgewählten Standorten als Ausgangsmaterial nutzte, um empiriegeleitet zu Deutungen zu gelangen.

3 Gelingensbedingungen als Anforderungen an KIM

Der Aufbau des KIM¹² ist kein einmaliger Prozess oder ein immer wieder aufzustellendes festes Konstrukt, das übernommen und eingeführt werden kann, sondern es stellt ein Handlungskonzept (vgl. Reis 2020: 116) dar, das über Aushandlungen und Vereinbarungen konkret vor Ort zu entwickeln ist. Die tatsächliche Entwicklung des Produktionsnetzwerks

¹¹ Näheres zum methodischen Vorgehen zu Konzeptwirklichkeiten und Umsetzungstypik findet sich zu Beginn der entsprechenden Auswertungsabschnitte (5.1 und 5.4).

¹² Vgl. Etappen zur Etablierung eines Produktionsnetzwerkes, in MKFFI (2020b): S. 36f.

(PNW) hängt somit zum einen von der lokalen Situation ab, andererseits ebenso von den tatsächlichen Vereinbarungen und den damit gemachten Erfahrungen (reflexive Prozessorientierung und Projektmanagement). In diesem Sinne stellt der Aufbau von KIM unter dem Aspekt der Etablierung eines PNW einen iterativen Prozess dar.

Die hier als Gelingensbedingungen formulierten Aspekte sind nicht technisch-instrumentell durchformuliert, es bedarf der standortbezogenen Adaption und damit einer Auslegung der einzelnen Bedingungen vor Ort. Die Standorte müssen sich den darin enthaltenden qualitativen Anforderungen stellen und aktiv mit ihnen umgehen. Dies impliziert zudem, dass einzelne Gelingensbedingungen nicht einfach realisiert und dann abgehakt werden können, und schon tritt der Erfolg ein. Vielmehr müssen sie in ihrer Verknüpfung, in ihrem Zusammenspiel betrachtet und analysiert werden, um sie für die Etablierung eines PNW nutzen zu können (s.o.).¹³

In dieser Form können die Gelingensbedingungen in der Sprache der Change-Management-Literatur bzw. der systemischen Organisationsentwicklung als Bestandteile eines Ordnungsrahmens für die notwendige Veränderungs- bzw. Entwicklungsleistung beschrieben werden, der sowohl auf der Ebene der Standorte als auch übergreifend zu gewährleisten ist, wenn dieser Prozess erfolgreich gestaltet werden soll.

Zum Verhältnis konzeptioneller Orientierungsrahmen und funktionaler Ordnungsrahmen

Die Gelingensbedingungen, die zum Teil schon in Gestaltungsanforderungen in der Handreichung des Landes NRW, dem Handlungskonzept kommunales Integrationsmanagement NRW sowie in den Förderrichtlinien eingeflossen sind, können aber bei aller Adaptionenotwendigkeit in Bezug auf ihre Funktion als (konzeptioneller) Orientierungsrahmen betrachtet werden. In größeren Veränderungsprozessen bzw. in Change Management-Prozessen werden die Regelungen, mit denen Rollen, Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zugeordnet werden, um diesen Prozessen einen transparenten und nachvollziehbaren Rahmen zu geben (vgl. Roehl 2022) als Ordnungsrahmen bezeichnet. Auf dieser Grundlage können Anforderungen für die erfolgreiche Umsetzung skizziert werden. Und es lassen sich erste in der Erhebung nachgefragte Umsetzungskonzepte erfassen und analysieren.

Die formulierten Adaptionenformen sind zudem aus den konzeptionellen Überlegungen zur Umsetzung in den Anträgen und der Kurzbefragung des Referates 625 MKJFGFI als Basisverständnis der Umsetzung zu lesen. Dies ist für einen Teil der Standorte untersucht worden und kann in die Interpretation der Umsetzung mit einbezogen werden.

In einer Bewertung der Realisierung der Gelingensbedingungen kann unter Berücksichtigung der oben genannten Punkte, eine Abschätzung vorgenommen werden, wie der lokale Ordnungsrahmen gestaltet ist und welche Absicherungen er für den komplexen KIM-Prozess leisten kann.

In den verschiedenen Papieren zur Ausgestaltung des Förderprogramms finden sich Hinweise zu den beiden Rahmen. Zum einen werden fachlich-konzeptionelle Aussagen im Sinne des Orientierungsrahmens getroffen, zum anderen werden eindeutige Vorgaben gemacht die dem Ordnungsrahmen zuzuordnen sind. Diese werden im Folgenden zum

¹³ Dies ist dann eine empirische Frage, die aufgrund der Situation Stand jetzt an den Standorten (noch) nicht beantwortet werden kann. Dies sollte das Thema einer Evaluation zu einem späteren Zeitpunkt, nach Entwicklung etablierter Strukturen und Prozesse an den Standorten, sein.

besseren Verständnis genannt und verortet und damit deren Bedeutung für die konzeptionelle Anlage veranschaulicht werden.

Zu den Gelingensbedingungen im Einzelnen: Sie sind den verschiedenen handlungsleitenden Papieren entnommen¹⁴ und haben ihren Ursprung in den Analysen und Erkenntnissen aus EWG konkret und zudem aus diversen Vorgängerprojekten des ISR und weit darüber hinaus (vgl. auch Huxham/ Vangen 2005; Kenis/ Provan 2009; Provan/ Milward/ Brinton 1995; Raab/ Mannak/Cambre 2013).

Einbindung aller relevanten kommunalen Akteur:innen

Welche kommunalen Akteur:innen sind im Rahmen der Umsetzung des KIMs von zentraler Bedeutung und in die Entwicklungsprozesse einzubinden? Zugleich sind von der kommunalen Seite institutionsübergreifend (also rechtskreisübergreifend) Absprachen, Verläufe und Schnittstellen zu thematisieren. Je nach Schwerpunkten (aufgrund der Zielgruppe und der inhaltlich-thematischen Ziele) geht es darum, ein übergreifendes Handeln zu etablieren. Was eine Einbindung relevanter Akteur:innen konkret heißt, ist sicherlich an den Standorten zu klären, aber es sollten aktive Entscheidungsträger:innen der kommunalen Ämter, die in den Integrationsprozess (qua Auftrag bzw. Gesetz) eingebunden sind sowie evtl. ausgewählte kreisangehörige Gemeinden sein.

Einbeziehung der zentralen Akteur:innen und Akteursgruppen außerhalb der Verwaltung

Ein wesentlicher Teil der Umsetzung des KIM findet nicht in der oder durch die kommunale Verwaltung statt, sondern diese wird durch Dritte (insbesondere freie Träger) realisiert. Sei es der Bereich der Kinderbetreuung, Beschäftigung, Sprachkurse, außerschulische Bildungsaktivitäten und Freizeitangebote u.a.m. Ebenso sind diese in der Beratung und Begleitung von Zugewanderten tätig. Häufig sind die lokalen Akteur:innen untereinander gut vernetzt, so dass sie auch zur breiten Einbindung in die Stadtgesellschaft beitragen. Eine breite Einbindung der lokalen Akteure sichert ein flexibles und umfassendes Angebot, das in das KIM eingewoben werden kann. Die Erfahrungen, Sichtweisen und Ressourcen der lokalen Akteur:innen sind ebenso in die Gestaltung des KIM einzubeziehen – sowohl auf der Ebene der Lenkungsgruppe (vgl. Handlungskonzept) aber gerade auch in den Projektarbeitsgruppen (PAG), weil hier deren operative Kompetenz benötigt wird.

Eigenständige Projektorganisation

Die im Rahmen von KIM angestoßenen fallbasierten Veränderungen benötigen eine flache und vor allem flexible Steuerung der Prozesse und deren Aushandlungen. In den Vorgängerprojekten hat sich gezeigt, dass Entscheidungen nach dem Regelverfahren häufig zu langwierig, zu sehr an den Logiken der Organisationen ausgerichtet und wenig flexibel sind. Da es zudem um eine Erprobung und um ein Herantasten an neue verbindliche Verfahren, Abläufe und Prozesse geht, erscheint es sinnvoll nach der Methodik des Projektmanagement zu verfahren. D.h. hier werden unmittelbar aus dem Prozess heraus und nach deren Anforderungen erste Entscheidungen getroffen, die zu einem späteren Zeitpunkt dann verbindlich geklärt werden (können). In KIM geht es also

¹⁴ Hier besonders MKFFI 2020a,b

um eine konkrete Prozessgestaltung, die fallbasiert (und nicht organisationsorientiert) Schnittstellen neu gestaltet, Verläufe anpasst und Kooperationen operationalisiert. („Die Projektarbeit ... mündet (darin), neue oder veränderte Strukturen und Prozesse nachhaltig in das Regelgeschehen zu implementieren.“ (Reis 2020: 18) Dies bedingt klare Entscheidungsstrukturen in der Prozessorganisation.

Zudem ist es erforderlich, Entscheidungsformen und -wege, wie auch Kompetenzen und Rückkopplungsprozesse eindeutig festzulegen. Diese Form des Projektmanagements gilt für die strategische Steuerung sowie die Form und Arbeitsweise der Lenkungsgruppe wie der Koordinierenden Stelle (unabhängig von ihrer Verortung). Entscheidungen werden weder top-down noch bottom-up, sondern im Gegenstrom-Prinzip erarbeitet und getroffen. Nämlich durch eine eindeutige Beauftragung (i.d.R. durch die LG), eine eigenständige (probeweise) Umsetzung des Auftrages, der dann für die Herstellung von Verbindlichkeit im Rahmen des KIM wiederum auf Entscheidungsebene angenommen und für die weitere Umsetzung freigegeben wird. Geht man im Sinne einer aktiv realisierten Umsetzung von Subsidiarität darüber hinaus von einer möglichst vielfältigen und heterogenen Anzahl von Anbieter:innen von Maßnahmen und Unterstützungsangeboten aus, so wird deutlich, dass diese Aufzählung eine bestimmte Größe des steuernden Gremiums braucht. Da zugleich schnelle und verbindliche Beschlüsse gefasst werden sollen, ist dazu ein geregelter hochfrequenter Rhythmus von Treffen als auch ein autorisiertes und abgestimmtes Regelwerk notwendig. Dabei ist zugleich darüber nachzudenken, wenn diese Anforderungen eines hochfrequenten Rhythmus nicht umzusetzen sind, wie die erforderliche Entscheidungsfindung auf andere Weise gewährleistet werden kann.

Ansiedlung auf hoher Hierarchieebene

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass es zum einen um eine breite verbindliche Einbindung relevanter Akteur:innen für die Prozesse im KIM geht, zum anderen, dass hier Veränderungen von Strukturen und Prozessen vorbereitet und entschieden werden. Dies zeigt deutlich, dass schon frühzeitig Entscheider:innen konkret in die Prozesse eingebunden werden müssen. Wenn der Implementationsprozess KIM nicht durch „wichtige und mächtige Entscheider:innen“ in Verwaltung und Politik abgesichert ist, besteht die Gefahr, dass die Aufgabe der Entwicklung neuer Strukturen und Prozesse im Regelalltag untergeht bzw. durch die Normen des Regelalltags be- oder gar verhindert wird.

Entscheidungsstrukturen und Rollenverteilungen in der Projektorganisation

Im Kontext der Fachdiskussion zu Veränderungsprozessen geht es darum, vorab einen „Ordnungsrahmen, der Steuerungs- und Entscheidungsprozesse klärt“¹⁵, festzulegen. Damit werden Zuständigkeiten und Verantwortung, Mandate der Rollenträger:innen, die Frage, an welchen Themen und ggf. wann gearbeitet wird und nicht zuletzt die Abgrenzung zum Tagesgeschäft klargestellt. Dies verhindert auch, dass die tätigen Akteure sich nicht vorrangig an den Hierarchien des Regelgeschäftes abarbeiten müssen, sondern deren Handlungs- und Entscheidungsspielräume eindeutig bestimmt sind. Wenn dieser Ordnungsrahmen – wie im vorherigen Punkt dargelegt – auf hoher hierarchischer Ebene beschlossen ist, besteht für alle Beteiligten (und auch mittelbar beteiligte Dritte) eine

¹⁵ Zum Ordnungsrahmen und dessen Gestaltungsanforderungen s. Roehl 2022: 4f

hinreichende Transparenz und Klarheit über den Auftrag und die Handlungsanforderungen (wie -möglichkeiten) des KIM.

Verbindlichkeit der Beschlüsse

Unter Berücksichtigung, dass KIM auf einen kontinuierlichen Aushandlungsprozess in gemeinsamer Verantwortung aufsetzt (und hier keine alleinige Entscheidung der kommunalen Verwaltung darstellt) und die Implementierung des KIM als ein iterativer offener Prozess sukzessive gestaltet wird, sind nicht nur eindeutige Entscheidungsstrukturen erforderlich. Auf Grundlage einer für den Ausbau erforderlichen Diskurs- und Aushandlungsorientierung, ist die Verbindlichkeit der getroffenen Beschlüsse unverzichtbar. Diese Verbindlichkeit äußert sich nicht nur in einem „Einhalten“ dieser Beschlüsse, sondern schon in der Zusammensetzung der Gruppe, in klaren und eindeutigen Entscheidungswegen und -formen und in einer frühzeitigen Beteiligung aller betroffenen Akteur:innen.

Formale und individuelle Kompetenzen der Koordinierenden

In den obigen Ausführungen sind die Kompetenzen der Koordinierenden schon mehrfach angedeutet worden (insbesondere: eigenständige Projektorganisation, klare Entscheidungsstrukturen und Rollenverteilungen in der Projektorganisation u.a.m.). Deren Tätigkeit erfordert eine eindeutige Festlegung der Kompetenzen im doppelten Sinne, nämlich als Qualifikation und als Festlegung der Entscheidungskompetenzen. Ersteres wird zumindest für die Aufbauphase über die Schulung der Koordinator:innen durch ISR/FOGS vermittelt. Zweiteres ist die Aufgabe „vor Ort“, nämlich die Schaffung eines Ordnungsrahmens mit eindeutigen Entscheidungsstrukturen und Rollendefinitionen.¹⁶ Beinhaltend müssen diese Festlegungen, wer welche Entscheidungen im Rahmen der Umsetzung treffen kann bzw. wo welche Entscheidungen zu treffen sind, und welche Gestaltungsspielräume den Koordinator:innen zur Verfügung stehen. Ein alleiniges Verweisen auf geregelte hierarchische Verfahren (z.B. über die KI-Leitungen) verhindert ein konsequentes fallbezogenes bzw. themenbezogenes Vorgehen (s. die Ausführungen zum Projektmanagement), verdoppelt wichtige Prozesse und kann dazu führen, dass in der geregelten Entscheidungsebene nicht mehr die KIM-orientierte und fallbezogene Perspektive verfolgt wird, sondern eine hierarchische organisationsbezogene diese ersetzt.

Netzwerkaufbau über „Fälle“

Fallbasierung ist ein Kernbegriff im Kommunales Integrationsmanagement, der ausdrückt, dass bei allen Analysen und Planungen immer von konkreten Fällen und den darin enthaltenen Bedarfen ausgegangen wird. Nicht die Belange und Routinen von unterstützenden Institutionen bzw. Organisationen stehen im Mittelpunkt, sondern die Bedarfe der Nutzer:innen. Hierzu dienen die systematische Umsetzung von Fallbesprechungen (insbesondere im Austausch mit den CM) sowie der gezielte Einsatz des Instrumentes Fallrekonstruktion (in Planungskonferenzen und Projektarbeitsgruppen um hierüber zu generalisierten generativen Themen zu kommen und aus diesen Zielsysteme und Dienstleistungsketten zu entwickeln). Hierbei erhält die Fallbasierung

¹⁶ Siehe auch das Rollenpapier für die Koordinator:innen (Anlage 2)

eine mehrfache Aufgabe: Sie soll nicht nur das spezifische Fallverstehen fördern, sondern vermittelt ebenso die verschiedenen fachlichen Perspektiven und kann diese ohne Ausschluss einzelner Perspektiven zu einer komplexen Expertise zusammenführen, so dass sowohl qualitative Bedarfe als auch strukturelle Anforderungen erkannt werden können.

Einbeziehung der Nutzer:innenperspektive

Um eine mehrdimensionale Fallperspektive zu eröffnen und expertokratische Engführung zu vermeiden, ist die Rückkopplung mit Bedarfen der Nutzer:innen auf verschiedenen Ebenen erforderlich. Zuerst in der Fallrekonstruktion, um ein vollständiges Bild des Falles und seiner Situation zu erlangen. Im CM wird dies dadurch begünstigt, dass das Arbeitsbündnis in den CM-Phasen Assessment, Zielvereinbarung und Hilfeplanung die Sicht der Nutzer:innen gezielt zu ergründen ist und nur das, dem die Nutzer:innen zustimmen, auch Gegenstand der weiteren Arbeit sein kann. Darüber hinaus scheint es sinnvoll über das Einbeziehen von Integrationsräten und MSOen in allen eingerichteten Gruppen sowie Workshops oder Begleitgruppen eine Rückkopplung zu den Bedarfen der potenziellen Nutzer:innen herzustellen.

Verknüpfung zwischen Einzelfall- und Strukturebene

Auf Basis des Case Managements können Informationen über die strukturelle Dimension der Fallbedarfe erlangt werden. Dazu sind sie über Fallrekonstruktionen, der Erarbeitung generativer Themen und deren Bezug auf die strukturellen Bedingungen der Unterstützungsleistungen systematisch aufzubereiten. Diese sollten in der Form aufbereitet werden, dass sie die Aufgabenstellung der operativen Arbeit grundieren, die von einer entsprechenden Entscheider:innengruppe beauftragt wird. Diese Vermittlungsarbeit zwischen Einzelfallebene (des Case Managements) und der Entscheider:innengruppe wird durch die Koordinierenden übernommen.

Entwicklung eines rechtskreisübergreifendes Case Management-Konzeptes

Das rechtskreisübergreifende CM stellt die Grundlage dar, auf der die Unterstützungsleistungen koordiniert werden. In der Kommune gibt es aber nicht nur im Rahmen des KIM Case Manager:innen, sondern im selben Feld sind ebenso die Jugendmigrationsdienste (JMD) und die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer:innen (MBE) aktiv, die nach dem Handlungskonzept CM agieren. Hinzu kommt das CM im Rahmen des SGB II (beschäftigungsorientiertes Fallmanagement) und häufig arbeiten weitere kommunale wie lokale Akteur:innen nach dem Konzept CM. Sie alle – so auch das SGB VIII, Schule etc. – können (zumindest partiell) für die Zielgruppe zuständig sein. Insofern ist nicht nur ein Konzept zur CM-Arbeit im engeren Rahmen der KIM-Umsetzung zu erarbeiten, sondern es ist ein übergreifendes Konzept, das alle Anbieter von CM umfasst, zu entwickeln (so die Vorgabe im Handlungskonzept / Ausschreibung bzw. Förderrichtlinie). Ebenso ist zu berücksichtigen, dass insoweit CM-Stellen an Dritte abgegeben werden, diese ebenfalls in das Konzept einzubeziehen sind.

Dokumentation des Gesamtprozesses

Für eine zielgerichtete Gestaltung und Steuerung des KIM-Prozesses, ist es erforderlich, den gesamten Prozess zu dokumentieren, also nicht nur die fallbezogene Ebene, sondern insbesondere die Aktivitäten im Rahmen der Planungskonferenzen und die übergreifenden Netzwerkaktivitäten. Diese Dokumentation ermöglicht nicht nur eine gezielte Nachsteuerung insbesondere in den übergreifenden Aktivitäten. Sie bietet zudem die Grundlage für eine umfassende, gemeinsame Reflexion in der Entscheider:innengruppe im engeren Sinne, dem Netzwerk im breiteren Sinne und nicht zuletzt in Bezug auf Politik und Stadtgesellschaft.

Hohe Transparenz gegenüber Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft

Der KIM-Prozess ist umfassend auf den Übergang zur Einwanderungsgesellschaft ausgelegt. Um in der Kommune aber auch im Land NRW Akzeptanz und Unterstützung des Prozesses zu gewährleisten, ist es erforderlich, Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft einzubinden, zumindest aber Transparenz herzustellen. Integration ist ein Prozess, der immer auch oder sogar vorrangig in der Kommune stattfindet, in diesem Sinne ist das KIM als öffentlicher Prozess zu verstehen, der als solcher der Beteiligung der Stadtgesellschaft bedarf.

Systematische Reflexion der Entwicklungen

Der Aufbau eines Produktionsnetzwerks als unmittelbarer Kernpunkt des KIM erfolgt als iterativer Prozess, d.h. jede Entscheidung rekurriert auf davor getroffene Entscheidungen und ist von diesen abhängig. Insofern lässt sich der KIM-Prozess gerade aufgrund der unterschiedlichen kommunalen Bedingungen als „lebendiges Laboratorium“ (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 182), als fortlaufender Lernprozess verstehen. Eine systematische Reflexion der bisher getroffenen Entscheidungen und deren Wirkungen stellt die Grundlage für die nächste(n) zielgerichtete(n) Entscheidung(en) und deren Qualität dar. Zudem gilt es, mit allen Partner:innen im Netzwerk und insbesondere in der Lenkungsgruppe die bisherigen Prozesse fortlaufend zu überprüfen, um eine ständige Verbesserung der gemeinsamen Arbeit zu gewährleisten.

Flankierung auf der Landesebene

Übereinstimmend wird in der Analyse vergangener Landes- bzw. Bundesprogramme der überörtliche Austausch hervorgehoben. Eine übergreifende Reflexion der Entwicklung an den Standorten ermöglicht ein Lernen voneinander. Über den gemeinsamen Austausch können Erfahrungen, Lernerfolge, Rahmenbedingungen abgeglichen werden und diese bilden damit eine Grundlage für die Reflexion der Arbeit am eigenen Standort. Empfohlen werden Reflexions- und Bilanzierungstagungen, bei denen Teilnehmende ihre Entwicklungsstände (mit den bestehenden Herausforderungen) dokumentieren und zur Diskussion stellen und so Gelegenheit haben, den Umsetzungsstand der Reflexion zugänglich zu machen. Die öffentliche Diskussion ermöglicht zudem ein gemeinsames Nachdenken über Rahmenbedingungen und übergreifende Unterstützungsformen (vgl. Huber 2014: 21). Die Fachkommission Integrationsfähigkeit stellt in ihrem Bericht „Erfahrungsaustausch als Aufgabe der Strukturförderung“ dar, die systematisch gefördert

werden sollte und empfiehlt die Einrichtung kommunaler Qualitätszirkel. (vgl. Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 182)

Zum Teil wurde überlegt, ob es sinnvoll ist, „Mindeststandards zu formulieren, die für eine Umsetzung von Integrationsvorhaben verbindlich sind“ (ebd.). Dabei ist die Unterschiedlichkeit an den Standorten zu berücksichtigen, was bedeutet, dass es kommunal maßgeschneiderte und flexible Lösungen geben muss, hier also der KIM-Prozess in die kommunale Situation einzubinden ist. Die Formulierung von Mindeststandards soll trotz der vielfältigen Vorgehensweisen, die zudem als übergreifendes Lernfeld zu verstehen sind, dazu beitragen, dass bestimmte Anforderungen nicht unterlaufen werden. Des Weiteren werden konkrete standortbezogene Unterstützungsformen empfohlen. Diese reichen von Beratungs- und Fortbildungsmöglichkeiten bis hin zum Einsatz von Prozessbegleiter:innen, die gezielte Fragestellungen an den Standorten bearbeiten können (vgl. Huber 2014).

4 Kernelemente KIM

Konzeptionell hat die WB früh damit begonnen die aus den Gelingensbedingungen abgeleiteten und in dem Handlungskonzept wie der Förderrichtlinie verankerten Kernelemente für die Umsetzung des „Kommunalen Integrationsmanagements“ (KIM) durch die Formulierung von zwei Papieren zu Kernbegriffen anzuleiten.¹⁷ Diese sog. KIM-Elemente stellen die Funktionsdimensionen dar, die für die Umsetzung zu berücksichtigen bzw. zu gewährleisten sind. Sie berühren die Ebene der Strategischen Steuerung ebenso wie konkrete operativ sicherzustellende Aspekte. Eine Analyse der Kernelemente bedeutet nicht, dass deren Logik unabhängig von dem jeweiligen Kontext ist, es bedarf immer auch einer Beschreibung dieses Kontextes (vgl. Mau 2022: 28).¹⁸ Die Kernelemente beschreiben, welche funktionalen Anforderungen erfüllt werden müssen, selbst wenn einzelne Elemente nicht in Reinform umzusetzen sind.¹⁹

Produktionsnetzwerk

Der Begriff Produktionsnetzwerk (PNW) bezeichnet eine besondere Form organisationaler Vernetzung bzw. Kooperation. Produktionsnetzwerke erstellen (zumeist über einen längeren Zeitraum) ein gemeinsames Produkt bzw. erbringen gemeinsam und abgestimmt Dienstleistungen. Die Zusammenarbeit in Produktionsnetzwerken zeichnet sich durch die Vereinbarung einer dauerhaft angelegten gemeinsamen Leistungsabfolge zwischen allen zu beteiligenden Akteur:innen aus. Im Unterschied zu einem Verwaltungsaufbau, in dem ebenfalls mehrere Akteur:innen gemeinsam eine Leistung erbringen können, basiert die

¹⁷ KIM-Kernbegriffe (Frühjahr 2021) sowie Kernbegriffe_2 (Sommer 2022); die beiden Papiere wurden insbesondere für die Schulung der Koordinator:innen genutzt und wurden mit dem jetzigen Referat 625 des MKJFGFI abgestimmt. Sie sind im nachfolgenden Text kursiv gestellt.

¹⁸ Dies gilt insbesondere für die Aneignungsleistung bzw. der Anpassung an die kommunalen Rahmenbedingungen. In diesem Sinne bleiben die Formulierungen eher abstrakt, da sie die verschiedenen Umsetzungsformen nicht mit erfassen können.

¹⁹ Wenn z.B. die Fallbasierung und die Nutzer:innenperspektive nicht in die Beauftragung einer Projektarbeitsgruppe einfließen, so könnte deren Funktion, nämlich von den Spezifika von Fällen und nicht von der Organisationsperspektive auszugehen, durch die Arbeitsweise in den Projektarbeitsgruppen kompensiert werden, in dem dort nach dem Konzept der Fallbasierung gearbeitet wird und die Nutzer:innenperspektive aktiv einbezogen wird. Dann fand die Beauftragung nicht im engen Konzeptsinn statt, aber die Erarbeitung der Ergebnisse und deren Rückmeldung kompensiert dies.

Zusammenarbeit in Produktionsnetzwerken auf freiwilliger Kooperation verschiedenster Akteur:innen auf Augenhöhe, nicht in formal-hierarchischen Beziehungen. Dazu wird intensiv kooperiert sowie eine klar bestimmte Arbeitsteilung entwickelt, d.h. die Partner:innen arbeiten in einer stabilen (verbindlichen) Netzwerkbeziehung, auf die bei Bedarf (hier: fallbezogen und) direkt zurückgegriffen werden kann.

Zwischen den Akteur:innen im Produktionsnetzwerk entwickelt sich für besondere, immer wieder vorkommende Fallkonstellationen (wieder auf Basis von Fallrekonstruktionen) eine Arbeitsteilung aus der übergreifende Dienstleistungsketten abgeleitet werden können. In Produktionsnetzwerken wird so auf eine systematisch gemeinsam abgestimmte Infrastruktur zurückgegriffen, die je nach Fallgestalt flexibel bedürfnisorientiert zusammenarbeitet.

Kommunale Produktionsnetzwerke sind komplexe, langsam aufzubauende Kooperationsstrukturen, die allen Beteiligten einiges abfordern. Sie entstehen nicht automatisch, sondern sind Ergebnis eines langen Entwicklungsweges, in dem alle Beteiligten immer wieder herausgefordert werden und immer neue Lernprozesse stattfinden bzw. abgesichert werden müssen. Dabei können Interessensgegensätze und Zielkonflikte sichtbar werden, unterschiedliche Ansätze wie Konkurrenzen müssen bedacht und berücksichtigt werden. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Zusammenarbeit bzw. Kooperation noch nicht optimal in Bezug zu den Nutzer:innen erfolgt. Sie ist also verbunden mit einer impliziten (Selbst)Kritik an der bisherigen Arbeit der beteiligten Akteur:innen. D.h. der Prozess der Etablierung ist zugleich mit einer die bestehenden Strukturen und strukturellen Settings reflexiv kritischen Auseinandersetzung verknüpft (siehe hierzu auch die Abbildung unten im Text).

Produktionsnetzwerke im Kommunalen Integrationsmanagement

- fördern auf der strukturellen Ebene die strategische Zusammenarbeit aller (relevanten) Akteur:innen (hier: für eine realisierte Teilhabe aller Menschen mit Einwanderungsgeschichte). Diese ist als ein übergreifender Organisationsentwicklungsprozess sowohl von kommunalen Akteur:innen als auch von freien Trägern sowie den MSO und ehrenamtlichen Initiativen angelegt, mit dem Ziel gemeinsam gestalteter Kooperationsformen;
- schaffen und gewährleisten auf der Einzelfallebene stabile und lokal vernetzte Unterstützungssysteme, die fallbezogen aktiviert und angepasst werden können.

Produktionsnetzwerke unterliegen bestimmten Gestaltungsanforderungen. Voraussetzung ist eine breite Einbeziehung aller am Integrationsgeschehen beteiligter Akteur:innen, um ein umfassendes Unterstützungsangebot zu gewährleisten. Für ihre Arbeit ist es sinnvoll, diese als ein über einen längeren Zeitraum stabiles Netzwerk zu verstehen, dass für seine Belange notwendige Arbeits-, Kommunikations-, Verhandlungs- und Entscheidungsstrukturen (Netzwerkorganisation), also eine eigenständige Projektorganisation unabhängig von den Regelsystemen der beteiligten Institutionen entwickelt (vgl. Reis 2020: 166ff.). Für die Arbeit im Netzwerk (und unter Einbeziehung aller benötigten Akteure) ist für den besonderen Bereich, in dem es tätig ist, die Erteilung eines klaren und eindeutigen Auftrags auch unter Nennung der Rollenverteilung sowie entsprechender Kompetenzzuweisung erforderlich. Die gemeinsam formulierten Ziele sind dementsprechend das Resultat eines kontinuierlichen Aushandlungsprozesses in gemeinsamer Verantwortung für alle grundlegenden Netzwerkentscheidungen.

Die Projekt- bzw. Netzwerkorganisation erfolgt nicht über Organisationsanforderungen, sondern konkret über „Fälle“ (s.o. Fallbasierung), d.h. auf Basis von Fallrekonstruktionen, die bestimmte, nutzer:innen-orientierte Anforderungen an die erforderliche Projektorganisation stellen. Die Fallrekonstruktionen dienen dazu, bisher bestehende, zumeist unvermittelte Dienstleistungsketten zu analysieren. Die Analyse erfolgt auf Basis eines Case Managements für die Zielgruppe und den dort gemachten Erfahrungen und Erkenntnissen über das Unterstützungssystem.

Nicht zuletzt zeichnen sich erfolgreiche Netzwerke (also auch Produktionsnetzwerke) dadurch aus, dass sie in der Lage sind, Arbeit wie ihre besonderen Arbeitsstrukturen, ihre Entscheidungs- und Abstimmungsregelungen regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf weiterzuentwickeln. Produktionsnetzwerke (PNW) sind kein festes Konstrukt, das übernommen und eingeführt werden kann, sondern es stellt ein Handlungskonzept dar (vgl. Reis 2020: 116), das über Aushandlungen und Vereinbarungen konkret vor Ort zu entwickeln ist (reflexive Prozessorientierung und Prozesssteuerung). Probleme der Implementierung eines PNW liegen vor allem darin, einen von allen Akteur:innen getragenen offenen und gemeinsamen Lern- und Entwicklungsprozess zu gestalten. Die Kommunikation erfolgt nicht, wie in Verwaltungen und Organisationen eigentlich üblich, über die hierarchische Form der Weisung, sondern in Form von Diskurs und Aushandlung. Dies stellt eine besondere Anforderung an die beteiligten Akteur:innen dar, denn sie befinden sich im ständigen Wechselspiel der Autonomie der einzelnen Akteur:innen mit ihren spezifischen Sichten von Problemen, Lösungsmöglichkeiten und Ressourcennutzung und den Anforderungen, die sich aus der gemeinsamen Arbeit im Produktionsnetzwerk ergeben. Entscheidend wird immer wieder sein, wie das Verhältnis von organisatorischen Perspektiven zu den fallbezogenen Prozessperspektiven gemeinsam gestaltet werden kann.

Fallbasierung

Fallbasierung ist ein Kernbegriff im Kommunalen Integrationsmanagement, der ausdrückt, dass bei allen Analysen und Planungen immer von konkreten Fällen und deren Bedarfe ausgegangen wird. Nicht die Belange und Routinen von unterstützenden Institutionen bzw. Organisationen stehen im Mittelpunkt, sondern die Bedarfe der Nutzer:innen.

Fallbesprechungen dienen dem Austausch und der Verständigung über aktuell bearbeitete Fälle. Im Rahmen von Fallbesprechungen können Probleme in der Fallbearbeitung – sowohl auf der individuellen als auch auf der strukturellen Ebene – besprochen werden. Des Weiteren dienen sie dem Austausch über Arbeits- und Verfahrensweisen der professionellen Akteure (hier der Case Manager:innen in KIM) und nicht zuletzt ermöglichen sie im Rahmen der fachaufsicht-ähnlichen Funktion, hier der Koordinator:innen in KIM, Wissen über die Ausgestaltung und die strukturellen wie internen Bedingungen des Case Management zu erhalten. Neben der Sicht der Professionellen ist auch die Sicht der Nutzer:innen systematisch einzubeziehen. Im Unterschied zu Fallbesprechungen sind Fallkonferenzen gemeinsame fallbezogene Besprechungen mit weiteren Partner:innen außerhalb des CM-Teams, um über „konkrete Fälle“ zu sprechen und gemeinsame Lösungen zu finden. Hier geht es darum, sich ein gemeinsames, ggf. rechtskreisübergreifendes Fallverständnis zu erarbeiten und, darauf aufbauend, ein gemeinsames abgestimmtes Vorgehen in einem konkreten Fall zu vereinbaren.

Durch Fallrekonstruktionen, in Fallbesprechungen und Fallkonferenzen entwickelt und zugleich genutzt, können durch die differenzierten Sichtweisen der beteiligten

professionellen Akteur:innen für die Fallgeber:innen neue Perspektiven gewonnen werden. Sie dienen der Aufhebung der „verteilten Expertise“ der einzelnen Professionen und Akteur:innen. Hierüber kann ein gemeinsames komplexeres Fallverständnis entwickelt werden, das dem gemeinsamen Handeln zugrunde gelegt wird. Im KIM dienen Fallrekonstruktionen dazu, übergreifende Themen bzw. Restriktionen auf der Systemebene zu identifizieren und bearbeitbar zu machen. In den Projektarbeitsgruppen werden anhand von Fallrekonstruktionen generative Themen (siehe unten) erarbeitet und diese in Zielsysteme und Dienstleistungsketten übertragen. Sie gewährleisten die Fallbasierung der Arbeit im KIM.

Mit dem Begriff „Generative Themen“ werden die zentralen Anliegen der Zielgruppe im Themenbereich des KIM an einem Standort erfasst. Für KIM ist das eng mit der Etablierung fallbasierten Arbeitens verknüpft. In ihnen drücken sich deshalb strukturelle Probleme aus, die im weiteren Verlauf durch KIM bearbeitet werden sollen. „Generative Themen“ ist ein methodischer Zentralbegriff der „Pädagogik der Unterdrückten“ (Freire 1974), der für die Arbeit in KIM transferiert wurde. Sie werden als Anschlussstellen der dialogischen Zusammenarbeit zwischen den Professionellen und den Adressat:innen verstanden. Diese Anschlussstellen, die schrittweise gemeinsam aus den Bedürfnissen der Ratsuchenden heraus „entdeckt“ werden, sind Themen, die „etwas in Bewegung setzen“, also handlungsmotivierend wirken. Sie können nur aus dem konkreten Verhältnis der Menschen (Adressat:innen/Nutzer:innen) zu ihrer Umwelt heraus erfasst werden. In KIM erarbeiten Projektarbeitsgruppen auf Grundlage der Fallrekonstruktionen solche fallübergreifenden Themen, die entweder der Lenkungsgruppe zur Entscheidung über die Einrichtung weiterer Projektarbeitsgruppen vorgelegt werden oder in einer thematisch schon eingerichteten Projektarbeitsgruppe in Zielsysteme und Dienstleistungsketten überführt werden.

Die Nutzer:innenperspektive ist die spezifische Perspektive und Einschätzung der Nutzer:innen auf ihre eigene Situation. Sie verweist damit auf die Bedeutung der Ko-Produktion in der Sozialen Arbeit und insbesondere im Case Management. D.h. die Nutzer:innen sind als Subjekte der gemeinsamen Aktivitäten zu verstehen und nicht als Objekte. Sie sichert die Rückkoppelung der entwickelten Angebote an die konkreten Bedarfslagen der potenziellen Nutzer:innen. Im Case Management wird sie im Prozess durch die Freiwilligkeit des Zugangs, das Erfordernis der Vereinbarung mit den Nutzer:innen über Assessmentergebnisse, der Ziele der gemeinsamen Arbeit und in der Hilfeplanung abgesichert. Auf der Strukturebene gewährleistet sie eine konkrete Orientierung an den Bedarfen der Nutzer:innen und verhindert eine Anbieter:innen- und Angebotsorientierung bei der Konzeption von Unterstützungsleistungen.

Im Folgenden werden auf der Grundlage dieser beiden programmatischen Leitaspekte die sich daraus ergebenden zentralen Kernelemente in Bezug auf deren Aufgaben und Funktionen beschrieben und es werden ggf. Hinweise gegeben, inwieweit diese kompensiert bzw. substituiert werden könnten.

Strategische Steuerung

„Die strategische Steuerung ist innerhalb des KIM auf folgende Stellen verteilt: die Lenkungsgruppe (als übergreifendes Entscheidungsgremium) sowie die Koordinierende Stelle im KI mit zwei Funktionsbereichen; die institutionelle Sicherung des KIM-Prozesses insbesondere in Bezug zu weiteren Akteuren und die Koordination der fallbasierten und netzwerkorientierten operativen Prozesse im KIM durch die geförderten Koordinator:innen. Ihnen allen obliegt die Gewährleistung der Gesamtsteuerung.“ (MKFFI 2020b)

Hier findet das Zusammenspiel von operativer Vorbereitung und hoher Entscheidungskompetenz statt. Die strategische Steuerung hat die Funktion das (Produktions-)Netzwerk aufzubauen, die kommunalen wie lokalen Akteure einzubinden, und für das Zusammenwirken stimmige Kommunikationsstrukturen zu entwickeln und stabil zu halten. Hier werden die Vermittlungsprozesse gestaltet und nicht zuletzt wird darüber die Reflexion und Weiterentwicklung des KIM organisiert. Entfällt diese übergreifende Funktion, dann wird der Gestaltungsprozess zum KIM in die Regelstrukturen zurückverlagert.

Lenkungsgruppe

Die Lenkungsgruppe stellt das zentrale Gremium dar, in dem die grundlegenden Entscheidungen zur Umsetzung des KIM getroffen werden. Zudem beauftragt die Lenkungsgruppe die Projektarbeitsgruppen und nimmt deren Arbeitsergebnisse und Veränderungsvorschläge entgegen. In enger Kooperation mit der Koordinierenden Stelle im KI wird hierüber die Entwicklung einer rechtskreisübergreifenden Kooperation der kommunalen und lokalen Akteure realisiert. Diese Aufgabenformulierung impliziert, dass die Lenkungsgruppe über ein Mindestmaß an Entscheidungsfähigkeit verfügen muss. Sie stellt ein „*Entscheidungsgremium in dem Sinn [dar, d.A.], dass hier die Personen mitarbeiten, die über die hierarchische Macht verfügen, die vereinbarten Verfahren in den jeweiligen Herkunftsorganisationen umzusetzen.*“

Dies kann durch eine entsprechend hoch angesiedelte Zusammensetzung der Mitglieder der Lenkungsgruppe oder durch eine verbindliche Beauftragung und Zuweisung von Entscheidungskompetenz geschehen. Die tatsächliche Entscheidungsfähigkeit wird aber nicht nur durch die Zusammensetzung, sondern zugleich durch den Sitzungsrhythmus und die etablierte Geschäftsordnung gewährleistet. Auch die Sitzungsvorbereitung und Durchführung sowie Umfang und Inhalt der Sitzungen bzw. Entscheidungen geben Hinweise darauf, ob die Lenkungsgruppe die ihr zugeschriebene Funktion erfüllen kann. Da die Umsetzung des KIM ein dynamischer Prozess ist, in dem unmittelbar auf Ergebnisse und Wirkungen von Entscheidungen reagiert werden muss, ist zugleich entsprechende Flexibilität erforderlich. Hier müssen Verfahren zur schnellen Entscheidungsfindung auch zwischen den Sitzungen (d.h. besondere Abstimmungs- und Entscheidungsregeln) vereinbart werden, die ggf. ein schnelles Eingreifen ermöglichen.

Wenn die Lenkungsgruppe aufgrund ihres Sitzungsrhythmus (z.B. zwei Mal jährlich) die funktionale Entscheidungsfähigkeit nicht umfassend gewährleisten kann, müssen dafür entweder die dafür notwendigen Regelungen in der Geschäftsordnung der Lenkungsgruppe getroffen werden, in denen beispielsweise Umlaufverfahren zur Entscheidungsfindung ausreichen. Eine selten zum Tragen kommende, inhaltlich aber durchaus funktionale Variante bestünde darin, an die PAG zu delegieren. In dieser Delegation muss gewährleistet sein, dass die Beauftragung der Projektarbeitsgruppen mit der Erlaubnis von durchgreifenden Veränderungsvorschlägen verbunden ist, denn sonst ist die Verbindlichkeit der Ergebnisse der PAG nicht mehr gegeben. D.h., dass die Entscheider:innen aus den beteiligten Projektträgern mit in die Delegationsentscheidung verbindlich eingebunden sein müssen. Auch muss die Annahme der Ergebnisse PAGen und die Erlaubnis zur weiteren Umsetzung möglich sein.

Koordinierende Stelle und Koordinator:innen²⁰

Die Koordinierende Stelle ist als zentrale Organisationseinheit zu verstehen, die zwischen den operativen Unterstützungsleistungen und der Entscheidungsebene (Lenkungsgruppe) vermittelt.

„Sie verbindet in ihrer Aufgabenstellung die Abstimmung zwischen der kommunalen Spitze auf der einen Seite und der Lenkungsgruppe mit den verschiedenen öffentlichen und nichtöffentlichen Akteuren auf der anderen Seite.“ (vgl. dazu auch Kernbegriffe Frühjahr 2021)

Insofern gewährleistet sie die Umsetzung der Strategischen Steuerung und zugleich sichert sie das operative Vorgehen ab.

Koordinator:innen arbeiten als Team. Ob und wie weit sie eine eigene Teamführung haben bzw. durch die KI-Leitung geführt werden, hängt von ihrer Verortung im Kommunalen Integrationszentrum ab. In Kreisen mit Koordinator:innen in kreisangehörigen Gemeinden ist sicherzustellen, dass diese in die Arbeit und Entscheidungen der Koordinierenden Stelle mit eingebunden sind, zumindest aber, dass ausreichend Transparenz besteht, so dass ein kooperatives Zusammenwirken möglich ist. Sinnvoll ist es die Arbeitskonzeption sowie die Aufgaben- und Arbeitsteilung/Teamstruktur schriftlich (über die Stellenbeschreibungen hinaus) festzulegen. Hierin sind die Kompetenzen (Entscheidungs- und Rückkopplungskompetenzen) der Koordinierenden Stelle als auch der Koordinator:innen festzulegen.

In der Umsetzung der strategischen Steuerung fallen inhaltlich und konzeptionelle wie strukturelle Aufgaben zusammen. Zum einen sind die Koordinator:innen federführend dafür verantwortlich, die Grundgedanken von rechtskreisübergreifender Arbeit und den Netzwerkgedanken zu verwirklichen. Dazu gehört auch die Realisierung von Fallbasierung und die Einbeziehung der Nutzer:innenperspektive.

Auf der anderen Seite haben sie wesentliche strukturelle Aufgaben und Funktionen: die Koordinierenden Stellen haben eine fachaufsichtsähnliche Funktion²¹ gegenüber dem KIM-Case Management, d.h. sie führen regelmäßig Fallbesprechungen und Teambesprechungen mit den CM durch, koordinieren den Einsatz der KIM-CM und sind zuständig für Fallrekonstruktionen und die Herausarbeitung von Generativen Themen, aus denen die (schriftlich zu verfassenden und von der Lenkungsgruppe verabschiedeten) Aufträge für die PAGen abgeleitet werden. Sie moderieren die Sitzungen der Projektarbeitsgruppen, fassen deren Ergebnisse zusammen und stellen sie der Lenkungsgruppe vor, die über die Übernahme und das weitere Vorgehen entscheiden. Damit haben sie die Vermittlungsfunktion zwischen der operativen Ebene (und deren Wissen über Bedarfe der Nutzer:innen und über Stärken und Schwächen der Angebotsstruktur) und der strategischen Entscheidungsebene. Sie bereiten entsprechende Entscheidungen vor und setzen diese im Kontext des bestehenden (Produktions-)Netzwerkes um. Diese Kooperationsarbeit gestalten sie fallbezogen, und mindern oder gar

²⁰ Zur trennschärferen Unterscheidung benutzen wir im Weiteren den Begriff Koordinierende Stelle, wenn es um die Organisationseinheit der Koordinator:innen geht, d.h. mit dem Begriff Koordinator:innen sind immer die konkreten Personen gemeint.

²¹ Hiermit ist nicht Fachaufsicht im verwaltungsrechtlichen Sinne gemeint, sondern die besondere Aufgabe der Koordinator:innen das Case Management insbesondere in Bezug auf die Systemebene fachlich anzuleiten und zu koordinieren.

vermeiden die Durchsetzung organisationsspezifischer Interessen gegenüber den ermittelten Fallbedarfen.

Verknüpfung von Einzelfall- und Systemebene

Einzelfall- und Systemebene scheinen auf dem ersten Blick eine relativ einfache Unterscheidung darzustellen. Nämlich die Arbeit am Fall (case work) und die Arbeit an der Angebotsstruktur. Im Case Management sind diese beiden Ebenen miteinander verkoppelt, d.h. hier sollen die Bedarfe der Nutzer:innen mit den Strukturen des Versorgungssystems und den Potentialen des Sozialraums in Einklang gebracht werden. Dies umfasst eine sozialplanerische wie eine individuelle Ausrichtung. Im Rahmen des Kommunalen Integrationsmanagements werden auf der Einzelfallebene Prozessschritte zur Abdeckung des Versorgungsbedarfes koordiniert, die die Leistungen verschiedener Akteur:innen kombinieren. Aus dieser Praxis heraus werden Erkenntnisse über die Funktionsweise des bestehenden Versorgungssystems gewonnen, die nun wieder auf der Strukturebene in (Sozial-)Planungs- und Steuerungsentscheidungen einmünden. Das Wissen aus der Analyse der Einzelfälle wird für die kritische Überprüfung der Angebotsplanung und der Angebotssteuerung und ggf. deren Veränderung genutzt. Die unmittelbare Verknüpfung von Einzelfall- und Strukturebene stellt in der Praxis häufig eine Herausforderung für das Case Management dar. Im KIM wird die Vermittlungsfunktion zwischen Einzelfall- und Strukturebene daher durch die „Koordinator:innen“ verantwortet, die (in Zusammenarbeit mit den Case Manager:innen) den beidseitigen Transfer zwischen der sozialplanerischen Steuerungsstruktur und dem einzelfallbezogenen Case Management gewährleisten.

Hier kommt es auf die „richtige“ Aufbereitung des Erfahrungswissens der Case Manager:innen an. Es geht darum, aus den Fallverläufen heraus Restriktionen, Schwächen aber auch die Stärken im Angebotssystem zu eruieren. Grundlegende Problembereiche seien hier ohne Anspruch auf Vollständigkeit genannt: ganze Themenkomplexe wie die Bildungssituation unter dem Aspekt von Sprachschwierigkeiten; häufiger auch auftauchende individuelle Themen wie Erziehungsprobleme, Rollenvorstellungen u.a.m.. Sie sollen als Generative Themen in eine institutionsübergreifende Entwicklungs- und Planungsarbeit in sog. Projektarbeitsgruppen überführt werden. Hier wird dann die unmittelbare Verknüpfung von operativer und Strukturebene realisiert, die zu einer neuen Gestaltung von Angeboten und Kooperationsstrukturen führen.

Die Verknüpfung von Einzelfall- und Systemebene ist keine einfache Unterscheidung zwischen Case Work und Planungsarbeit, sondern ein miteinander verwobener und verschränkter Prozess von Reflexion operativer Praxis und Strukturen und der systematischen (fallbasierten) Weiterentwicklung eben dieser Praxis und Strukturen. Die Koordinierenden als Vermittlungsinstanz für diesen Prozess benötigen daher ein hinreichendes Praxisverständnis ebenso wie ein (Sozial-)Planungsverständnis. In ihrer Vermittlungsarbeit ist zu berücksichtigen, dass es nicht um das operative Wissen aus dem Case Management geht, sondern zugleich um die inhaltlich, fachliche wie konzeptionelle Einbindung der Träger der Angebote, um diese Weiterentwicklung einvernehmlich zu gewährleisten. Es hilft nicht, wenn allein auf der Basis des Wissens der Case Manager:innen Veränderungen geplant und beschlossen werden (sollen), sondern, vermittelt über die Lenkungsgruppe, ist das Ergebnis der Verknüpfung der beiden Ebenen ein übergreifender koordinierter Entwicklungsprozess mit dem Auftrag für Zugewanderte

den Zugang zu Leistungen und damit sozialer Teilhabe zu sichern bzw. zu gewährleisten.²² Über KIM ist damit für den Bereich Zuwanderung eine angemessene Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Hierzu ist eine infrastrukturensichernde und Koordinierende Funktion erforderlich, die bewusste Gestaltung von Aushandlungsprozessen und professioneller Interaktion. Analog zu den Zielen im KIM heißt es im Altenbericht: „[die] Kommune benötigt Kompetenzen und Ressourcen, die sie in die Lage versetzt, eine derartige Unterstützung sorgeleistender Netzwerke sicherzustellen“.²³

Projektarbeitsgruppen

Arbeitsgruppen im Rahmen von KIM und genauer Projektarbeitsgruppen sind

„Untergruppen, die durch die Lenkungsgruppe zur Bearbeitung bestimmter Themen eingerichtet und von den Koordinator:innen angeleitet und moderiert werden. (...) Sie erstellen bspw. auf Basis gemeinsamer Fallrekonstruktionen Vorschläge für generalisierte Unterstützungsketten sowie Konzepte zu bestimmten Themenfeldern.“ (KIM Kernbegriffe Frühjahr 2021)

D.h. sie folgen dem Prinzip der Beauftragung und der Rückmeldung der Arbeitsergebnisse zur weiteren Entscheidung an die Lenkungsgruppe. Hierdurch soll eine schnelle und direkte Verbindung zwischen der operativ agierenden und der Entscheidungsebene hergestellt werden und so ein abgestimmtes Vorgehen in der (Weiter-)Entwicklung der Unterstützungsstruktur im Kommunalen Integrationsmanagement gewährleistet werden. Projektarbeitsgruppen (PAG) können über die Lenkungsgruppe (LG) hinaus, soweit es hierzu eine Entscheidung gibt und alle relevanten Anbieter:innen der Unterstützungsstruktur eingebunden sind, auch durch Produktionsnetzwerk (PNW) initiiert werden.

PAG benötigen einen eindeutigen schriftlichen Arbeitsauftrag, der von der LG verabschiedet wird. Darin werden Gegenstand, Zielsetzung der Bearbeitung, ggf. weitere besondere Vorgaben, (erste) Zusammensetzung, ggf. Vorgaben zur Arbeitsform sowie der gewünschten Darstellung des Ergebnisses dargelegt. Ihr Auftrag entlehnt sich einem generativen Thema, das von der LG zur weiteren Bearbeitung bestimmt wurde. Projektarbeitsgruppen können im Rahmen ihres Auftrages und auch selbst weiter generative Themen erarbeiten und diese der Lenkungsgruppe zur Entscheidung über eine vertiefte Bearbeitung in einer Projektarbeitsgruppe vorlegen.

Die Arbeitsweise in der PAG folgt der Idee/ dem Konzept der Planungskonferenz: Auf Basis von Fallrekonstruktionen werden Themenbildungen (als Generative Themen) vorgenommen und Vorschläge zur Umsetzung erarbeitet. Entsprechend dieser Vorgabe gilt das Prinzip Fallbasierung, d.h. alle weiteren Arbeitsschritte und Vorschläge zu Ergebnissen erfolgen auf Basis von konkreten Fällen und deren Rekonstruktion. Aus den Ergebnissen der vertieften und konkretisierten Bearbeitung erfolgen die Entwicklung eines Zielsystems sowie einer (oder mehrerer) Dienstleistungskette(n). Die übergreifende Entwicklungsarbeit in den Projektarbeitsgruppen macht es erforderlich, ein Mindestmaß an Fallrekonstruktionen festzulegen, bevor der nächste Schritt (Zielsystem) umgesetzt wird.

²² Die Argumentation folgt an dieser Stelle den Ausführungen der Kapitel 2 und 3 des Siebten Berichts zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften. (BT Drucksache 18/10210) Insbesondere den Ausführungen ab S. 48ff. Diese lassen sich in Bezug auf kommunale Koordinationsaufgaben ebenso auf den Bereich des Kommunalen Integrationsmanagement übertragen.

²³ Ebd. S. 50; vgl. auch Dokumentation zum Auftakt von KIM.

Die erarbeiteten Zielsysteme und Dienstleistungsketten werden abschließend in der LG vorgestellt. Dort wird auch entschieden, ob, wie und in welchem Umfang diese umgesetzt werden.

Projektarbeitsgruppen erarbeiten alle Weiterentwicklungsvorschläge kooperativ. D.h. Ideen zur Weiterentwicklung der Unterstützungsstruktur erfolgen nicht durch einzelne Organisationen und deren spezifische Rahmenbedingungen und Interessen, sondern als kollektive Planungsarbeit. Insofern werden Projektarbeitsgruppen nicht einmalig und abschließend eingerichtet. Sie sind gebunden an die Beauftragung durch die Lenkungsgruppen und den wechselseitigen Prozess, der einen immer detaillierteren und differenzierteren gemeinsamen rechtskreisübergreifenden Planungsprozess ermöglicht.

Case Management

Das Case Management unterstützt aktiv die Teilnehmenden, erschließt und vermittelt in Hilfen und hat im Rahmen von KIM explizit die Aufgabe der fallbezogenen Prozesssteuerung bzw. des fallbezogenen Schnittstellenmanagements zwischen den Rechtskreisen SGB II, SGB III, SGB VIII, SGB XII, Aufenthaltsgesetz, Staatsangehörigkeitsgesetz. Darüber hinaus gilt es Schnittstellen zu bearbeiten, in denen andere Funktionsstellen bereits ebenfalls mit dem Ansatz in der Kommune arbeiten (z.B. JMD, MBE, Teilhabemanagement für Geduldete und Gestattete zwischen 18 und 27 Jahren). Einzubeziehen sind auch Hilfen freier Träger, von Migrant*innenorganisationen, Ehrenamtler:innen, Strukturen der Familienberatung- und Familienförderung, ggf. örtliche Akteure der Demokratieförderung, Vereine etc. Es gelten die grundlegenden fachlichen Vorgaben der DGCC (2020) – für die Zielgruppen angepasst im Handbuch zu KIM/Abschlussbericht zu EWG.

Erforderlich ist zudem ein kommunal zugeschnittenes Fachkonzept zur Verortung der verschiedenen in der Kommune vorhandenen Beratungsansätze in einem Konzept und hier insbesondere der Definition der fallsteuernden Funktion von Case Management durch Regelungen zu Rechten und Pflichten des Case Managements im Zusammenwirken mit anderen Hilfen. Gerade mit Blick auf die neu zu etablierende Funktion der Fallführung (und der damit tendenziell gegebenen hierarchischen Positionierung von CM) sind Verfahrensabsprachen, Informationspflichten, Fallkonferenzen, übergreifende Hilfeplanung, Dokumentation und Evaluation etc. transparent festzulegen.

Darüber hinaus unterstützt Case Management die Koordinierungsstellen dabei, Erkenntnisse aus der Fallebene systematisch in die Lenkungsgruppe einzubringen und zur Entwicklung passgenauer abgestimmter Produktionsnetzwerke zu nutzen. Als Grundlage dafür ist deshalb im o. g. Fachkonzept festzulegen, wie Fallarbeit über alle Beteiligten hinweg, aber insbesondere im und durch CM, so dokumentiert werden kann, dass eine systematische Auswertung und Nutzung der Ergebnisse für die Systementwicklung möglich ist.

Die Förderrichtlinie des Landes empfiehlt, mindestens 1/3 der CM-Stellen dienstrechtlich bei der Koordinierenden Stelle anzusiedeln, hier liegen generell Fachaufsicht und Koordination für alle CM-Stellen. Alle KIM-CM einer Kommune arbeiten zusammen und nach einem gemeinsamen Fachkonzept. D. h.: werden in kreisangehörigen Gemeinden CM-Stellen verortet, so sind diese den dort zuständigen Koordinator:innen zugeordnet – die den Einsatz in Übereinstimmung mit dem kreisweiten Beratungs- und CM-Konzept steuern. Werden CM-Stellen an Träger der freien Wohlfahrtspflege weitergeleitet, so sind Kooperation und fachliche Anbindung an die Koordinierende Stelle per

Weiterleitungsvertrag zu regeln, dass eine kommunenweit einheitliche Umsetzung unter fachlicher Leitung der Koordinationsstelle gewährleistet ist.

Die Funktion des Case Management liegt daher nicht nur in der operativen individuellen Betreuung der Zielgruppe, sondern in der koordinierten Weiterleitung an kooperierende (und neutrale) Unterstützungsangebote, um eine passfähige Unterstützung und Hilfe zu gewährleisten. Insofern haben sie intensiven Kontakt zu den lokalen Anbietern von Unterstützungsleistungen und erlangen darüber hinaus auch ein operatives Wissen über die Leistungsfähigkeit der Unterstützungsangebote (in der Gesamtheit wie über einzelne Anbieter:innen). Dieses Wissen wird über die Koordinierende Stelle aufbereitet und bietet die Grundlage für eine (rechtskreis- wie institutions-)übergreifende Sozialplanung im Kontext des Kommunalen Integrationsmanagements.

Zentrale Prozesselemente (Planungskonferenzen, Zielsysteme, Dienstleistungsketten)

Die nächsten drei aufgeführten Elemente des Kommunalen Integrationsmanagements stellen dessen zentrale Planungsinstrumente dar. Bei ihnen geht es weniger um die Lösung von Einzelfällen. Vielmehr wird einzelfallübergreifend auf bestimmte strukturelle „Anlässe für sozialpolitische oder sozialarbeiterische Interventionen“ (Reis 2020: 122) fokussiert. Auf dieser Basis werden zuerst kooperativ Ziele formuliert, die Grundlage für das weitere übergreifende Arbeiten sind. Diese formulierten Ziele erfordern es, Abläufe und Verfahren zu verändern (u.a. aufeinander abzustimmen, neu miteinander kombinieren oder gar völlig neue Prozesse zu generieren). Die Ziele greifen in das Angebotssystem ein und ermöglichen neue Formen der Fallarbeit. Zugleich heißt dies aber, dass die Maßnahmen (ob neu oder neu kombiniert) in einem Gesamtprozess eingefügt werden. Auf diese Art entstehen neue – nun aber vorab koordinierte – Dienstleistungsketten.

In Planungskonferenzen werden durch die Akteure im Produktionsnetzwerk gemeinsam Strukturen, die die Fallverläufe prägen identifiziert und – soweit Restriktionen festgestellt werden – Lösungsprozesse konzipiert, Schnittstellen definiert und Übergänge zwischen einzelnen Leistungen festgelegt. In ihr werden die Arbeitsschritte Fallrekonstruktion, generative Themen sowie die Entwicklung eines Zielsystems und von Dienstleistungsketten (siehe unten cursorisch skizziert) in drei Phasen zusammengeführt. Sie beinhaltet den operativen Prozess zur Entwicklung gemeinsamer Dienstleistungsketten im Produktionsnetzwerk bzw. in den eingerichteten Projektarbeitsgruppen. Hier werden auf Basis der Fallrekonstruktionen übergreifende Arbeitsweisen überprüft und ggf. neue entwickelt. Dabei können auch weitere Themen für PAG entdeckt und zur weiteren Bearbeitung (auf Basis der Entscheidung der Lenkungsgruppen) vorgeschlagen werden.

Die Entwicklung von Zielsystemen ist eine kooperative Verständigung der Netzwerkakteure, handlungsleitende sowie präzise formulierte Ziele in ein Gesamtsystem zu übertragen. Neben dem Verständigungsprozess über die Ziele wird hierüber auch eine hohe Transparenz im PNW gewährleistet, weil sie unter Beteiligung der Akteur:innen und für alle dokumentiert erfolgt. Das Zielsystem stellt die Eckpfeiler des geplanten gemeinsamen Handelns dar. Das Zielsystem umfasst mehrere Ebenen:

- Grundsatzziele: hier wird allgemein die Verbesserung der zu bearbeitenden Problemsituation benannt;
- Rahmenziele: benennen die Arbeitsfelder, in denen das Problem des Grundsatzziels bearbeitet werden soll;

- **Ergebnisziele:** hier werden die Ziele für die Gestaltung der Arbeitsfelder formuliert, die dann in Handlungen überführt werden sollen;
- **Aktivitäten:** die konkreten Handlungsschritte mit denen die Ergebnisziele erreicht werden sollen.

Ziele werden sprachlich als positive, erreichte Zustände oder Eigenschaften formuliert, Aktivitäten dagegen als konkrete Handlungsschritte. Wenn das Zielsystem auch zum Monitoring und Controlling genutzt werden soll, sind noch Angaben zu Indikatoren (für die Zielerreichung), die Quellen (wie diese überprüft werden kann) sowie ggf. kritische Annahmen hinzuzufügen.

Dienstleistungsketten beschreiben Abfolgen von Aktivitäten verschiedener Akteure, die durchgeführt werden, um ein Ergebnis bzw. ein Ziel zu erreichen. Bei geringer Kooperation zwischen den Akteuren, zeichnen diese häufig ein Bild unzusammenhängender, nicht abgestimmter und häufig in Konkurrenz stehender Einzelaktivitäten. Im KIM stellen sie ein Bündel von Aktivitäten dar, die aus dem Zielsystem abgeleitet werden, um ein gemeinsames systematisches Vorgehen zu gewährleisten. Dabei sind Schnittstellen, fachliche Standards, sowie Zuständig- und Verantwortlichkeiten zu bestimmen. Dienstleistungsketten beschreiben also, welche Aktivitäten, in welcher Reihenfolge, mit welchen Übergabepunkten umgesetzt werden. Sie stellen dar, welche Vorarbeiten und Folgearbeiten an Übergabepunkten vorausgesetzt werden können. Dienstleistungsketten sind somit Vereinbarungen, die in die autonome Arbeitsorganisation der beteiligten Akteur:innen eingreifen können. Daher ist die gemeinsame Abstimmung in der Erarbeitung des Zielsystems und der Dienstleistungskette eine notwendige Voraussetzung.

5 Auswertung

Wir nutzen für die Analyse des Verlaufs des Programms vier Quellen. Sie unterscheiden sich erheblich voneinander und liefern uns in ihrem Verhältnis zueinander unseres Erachtens ergänzende und verdichtende Hinweise darauf, wie die Entwicklung im KIM eingeschätzt werden kann und welche Empfehlungen sich daraus für die weitere Entwicklung aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung ergeben können (dazu später mehr in 6.).

5.1 Vertiefende Analyse – Konzeptwirklichkeiten

5.1.1 Einleitung

Die Variabilität des KIM-Konzepts soll den Kommunen eine eigenständige Anpassung ermöglichen, sodass es in je eigensinnige kommunale Entwicklungspfade implementiert werden kann. Die in diesem Kapitel dargelegte vertiefende Analyse der KIM-Konzepte setzt an einem frühen Punkt der Implementierung an, nämlich da wo bereits mit der kommunalen Antragstellung an das Land eine erste konzeptionelle Adaption des Konzeptes in den jeweiligen Entwicklungsstand der lokalen Migrationssozialarbeit gefordert war. Sie geht davon aus, dass die adaptierten Vorgaben aus dem KIM-Konzept (vgl. Reis 2020), sowie aus dem Handlungskonzept (MKFFI 2020a) darauf ausgerichtet

wurden, dass die Vorgaben, als *Rollenerwartungen an Positionen* bzw. an *Institutionen*²⁴ in die jeweilige lokale Situation übersetzt und konzipiert werden. Die bereits zur Antragstellung angeforderten kommunalen Konzepte wurden also rollentheoretisch untersucht. Dazu sind aus den insgesamt 54 Kommunen²⁵ in NRW 13 Landkreise und sieben kreisfreie Städte aus allen fünf Regierungsbezirken ausgewählt worden. Darunter befinden sich jeweils sowohl kreisfreie Städte, wie Landkreise, mindestens drei Kommunen pro Regierungsbezirk. Zuletzt ist bei der Auswahl der Kommunen eine grobe Annäherung an die für NRW charakteristische Verteilung der Bevölkerungsdichte herangezogen worden²⁶. Im Ergebnis sind die Landkreise um eine Kommune überrepräsentiert.

Die rollentheoretische Untersuchung der Konzepte erfolgte unter nur wenigen, abstrakten Vorannahmen und war damit entdeckungsoffen angelegt. Es erfolgte zunächst eine Codierung, also eine Kategorisierung, die von den explizierten semantischen Gehalten der Texte her gebildet wird. Dieser Schritt war auf die Unterscheidung von Aufbau- und Ablauforganisation ausgerichtet. Innerhalb der letzteren sind aus den Kommunen die für das KIM-Konzept charakteristischen Positionen konzipiert worden. Koordinierende Stelle (Institution), koordinierende Stellen (Rolle), Case Management (z.T. als Institution, z.T. als Rolle), Lenkungsgruppe, usw. innerhalb dieser Kategorien sind Erwartungen bei der Verwirklichung von KIM adressiert worden. Diese Erwartungen wurden in kontrastiven Vergleichen mithilfe einer dazu gängigen Software gegenüber dem Einzelfall nur sehr vorsichtig abstrahiert, weil auch vermeintlich kleinen Unterschieden in der Praxis beachtliche Relevanz zukam. Die auf diese Art und Weise identifizierten Erwartungen an Rollen und Institutionen sind dann inhaltlich gruppiert, gebündelt und dann auf ihr fallinternes Gewicht in der Ausarbeitung des Konzeptes untersucht worden. In einem weiteren Schritt sind die Hälfte der Konzepte dann wiederum auf sog. Programmatiken gedeutet worden, d.h. auf implizite Sinnmuster, welche zwischen den Erwartungen an Institutionen und Rollen für inhaltliche Relationen sorgen. Diese Programmatiken sind wiederum gruppiert worden, sodass sich zeigen konnte, dass KIM-Konzepte durch je ein Fallverständnis, ein Integrationsverständnis, sowie ein Netzwerkverständnis geprägt sind., Bisweilen hat sich zusätzlich ein Steuerungsverständnis abzuzeichnen begonnen.

Die Ergebnisse dieser vertiefenden Analyse der Konzeptwirklichkeiten werden im Folgenden dargestellt.²⁷

Mit der Realisierung eines Kommunalen Integrationsmanagements werden in den kommunalen Konzepten eine Reihe allgemeiner und übergeordneter Zielsetzungen in den Blick genommen. Mit der Implementierung des KIM werden kommunale Organisationsentwicklungsprozesse verbunden, die zu einem besseren Zusammenwirken der kommunalen Akteure (unter Einbeziehung der lokalen Akteure) führen sollen. Im Ergebnis soll damit eine größere Nähe zu den Belangen der geflüchteten und zugewanderten Menschen erreicht werden. Dazu finden sich mit KIM verbundene Ansprüche, von der Verbesserung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes, über eine interkulturelle Öffnung bis hin zu einer positiven Wirkung auf die kommunalen Haushalte.

²⁴ In Anlehnung an das rollentheoretische Vokabular von Erving Goffman haben wir von Positionen gesprochen, wenn an eine Stelle im sozialen Gefüge Erwartungen gerichtet werden. Stellen sind in einem solchen Gefüge der metaphorische soziale Ort, von dem aus Darbietungen mehr oder weniger an diesen Erwartungen ausgerichtet werden. Von Institutionen ist im Folgenden dann die Rede, wenn sich Erwartungen auf ein regelhaftes Vorgehen oder Verfahren der Mitglieder einer Gruppe beziehen.

²⁵ Zum Beginn der Auswertung lagen 25 Konzepte vor.

²⁶ <https://regionalatlas.statistikportal.de/?BL=DE&TCode=AI002-1-5&ICode=AI0201>

²⁷ Eine umfassende Analyse, die die Basis dieses Textes darstellt, befindet sich im Anhang.

Sie beziehen sich zudem auf eine konkrete lokale Zielgruppe (Nutzer:innen), für die etwas erreicht werden soll. Für die Zielgruppe wird in solchen, meist einleitenden Passagen von KIM eine Weiterentwicklung der Integration erwartet, häufig mit dem Anspruch verbunden, Chancen und Teilhabe zu steigern.

Damit wird anhand der kommunalen Konzepte die erste bzw. anfängliche Adaption der allgemeinen KIM-Konzeption untersucht, also etwas, das in angepasster Form eigensinnig übernommen und für die jeweilige kommunale Situation anschlussfähig und fruchtbar gemacht wurde.

5.1.2 Zur Rekonstruktion der konzipierten Aufbauorganisationen und den damit verbundenen Rollenerwartungen

In den untersuchten Kommunen sind die maßgeblichen Positionen (Koordinator:innen und Case Manager:innen) zum großen Teil neu geschaffen worden. Dabei war zu entscheiden, wo sie innerhalb des bereits pfadabhängig entwickelten Stands einer lokalen Aufbauorganisation von Verwaltungs- und bzw. oder Trägerstrukturen *anzusiedeln* sind. Auf Basis der eingereichten Umsetzungskonzepte ließen sich die Aufbauorganisationen der kommunalen KIM-Konzeption und deren zentrale Positionen rekonstruieren, also für die *Institution der Koordinierenden Stelle*, für die *Koordinator:innen* (Personalstellen zur strategischen Steuerung), die *Case Manager:innen*, sowie für die *Institution Lenkungsgruppe*. Unabhängig von ihrer Angliederung kann die Koordinierende Stelle aus Planstellen zusammengesetzt werden, die bei verschiedenen Dienststellen angesiedelt sind. Die konkrete Aufbauorganisation wurde auf der strategischen Ebene durch die *Ansiedlung* und *Angliederung* von Koordinator:innen und Koordinierender Stelle entschieden, auf der operativen Ebene durch die *Ansiedlung* der Case Management-Stellen. Es ist dabei auf der strategischen Ebene beachtenswert, dass die konzeptionellen Erwartungen, die an die einzelnen Koordinator:innen gerichtet sind, zugleich für die Institution einer kommunalen Koordinierenden Stelle konstitutiv sind. Auf den durch die Aufbauorganisation präformierten Positionen ist das Handeln demnach mit Erwartungen konfrontiert, aus deren Bündelung sich „Rollen“ ergeben.

Es zeigt sich bereits zu Beginn der Untersuchung, dass sich die Konzepte mit den in ihnen konzipierten Rollenerwartungen in kein immanentes oder von extern herangetragenes, deskriptives Muster – z.B. Kreise versus kreisfreie Kommunen – kategorisieren lassen. Es ist aber möglich, aus diesen Rollen(-erwartungen) spezifische Programmatiken im Sinne von Vorverständnissen zu rekonstruieren, die den formulierten Rollenerwartungen zugrunde liegen. In solchen Vorverständnissen lassen sich wiederum Gemeinsamkeiten und Unterschiede feststellen. Anhand einer Analyse dieser Vorverständnisse lassen sich die maßgeblichen herausgearbeiteten Programmatiken in vier Verständnisbereiche unterteilen, auf die sie sich beziehen. Bei diesen Bereichen handelt es sich um das *Fallverständnis* eines kommunalen Konzeptes, das *Integrationsverständnis*, das *Steuerungsverständnis*, sowie das *Netzwerkverständnis*.

Aufbauorganisation der Netzwerkkoordination

Laut Vorgaben soll in den allen Kommunen die *Koordinierende Stelle* des KIM in das Kommunale Integrationszentrum eingebunden werden²⁸. Dabei bleiben die bisherigen Tätigkeiten des Kommunalen Integrationszentrums von den durch KIM hinzukommenden „unberührt“ (ebd.). Weiterhin wird vorgesehen, dass die *Koordinator:innen* – die Personalstellen zur strategischen Steuerung von KIM – hauptsächlich im KI angesiedelt werden, das somit für diesen Teilbereich zur *Koordinierenden Stelle* wird. Für Landkreise gilt außerdem, dass unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliche Stellen für *Koordinator:innen* mit einem spezifischen Auftrag für die kreisangehörigen Kommunen beantragt werden können. In der folgenden Abbildung werden drei mögliche Varianten der Netzwerkkoordination in Bezug auf die beiden Ebenen der Angliederung der Koordinierenden Stelle (a) und der Ansiedlung der Koordinator:innen (koordinierenden Stellen)²⁹ (b) dargestellt:

Abb. 4 Aufbauorganisatorische Varianten der Netzwerkkoordination



Die Untersuchung der konzipierten Aufbauorganisationen qualifiziert, wie die Angliederung der koordinierenden Stellen (KS) und die Ansiedlung der Koordinierenden Stelle (KS) auf der strategischen Ebene in einen Zusammenhang mit der Ansiedlung der Stellen im Case Management auf der operativen Ebene (CM) gebracht werden kann. So lassen sich acht Varianten der Aufbauorganisation herausarbeiten.

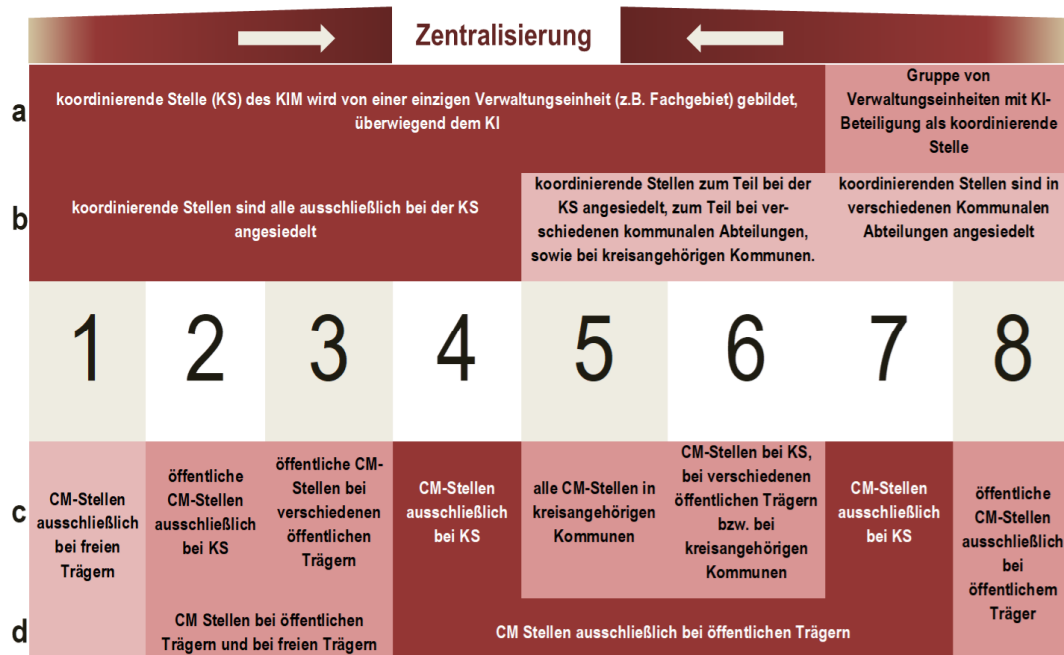
Je nach Abstufung der roten Farbgebung lassen sich in ihr alle in den Konzepten rekonstruierten Varianten aufbauorganisatorischer Zentralisierungen und Dezentralisierungen auf den jeweiligen strategischen und operativen Ebenen einsehen. Ausgehend von der zentralisierten aufbauorganisatorischen Variante in Feld 4 (Abb. 5) lassen sich vergleichsweise dezentralisierte Varianten finden, die auf den beiden Ebenen die unterschiedlichen Kombinationen/Streuoptionen zwischen den drei wesentlichen Ansiedlungs-/Angliederungsentscheidungen wiedergeben. Sie reichen von der Entscheidung nach der Ansiedlung der KS (Zeile a) (eine oder mehrere Verwaltungseinheiten), über die Entscheidung ganz, teilweise oder nicht an die KS anzusiedeln (Zeile b), sowie hinsichtlich der (anteiligen) Zuweisungsentscheidung der CM Stellen (Zeilen c/d) an die KS bzw. die Frage der Trägerschaft (öffentlich/frei).

Aus diesen empirischen Möglichkeiten lässt sich eine große Bandbreite von Organisationsvarianten des KIM bereits in der Phase der Konzeptualisierung aufzeigen, der sich später in der empirischen Beobachtung des Verlaufs bestätigt.

²⁸ Hierbei sind Ausnahmen möglich, diese sind aber gesondert beim Ministerium zu beantragen.

²⁹ „koordinierende Stellen“ als Personalstellen = „Koordinator:innen“ und werden im Weiteren synonym verwendet.

Abb. 5 Varianten der Aufbauorganisation



5.1.3 Die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe und deren Spannungsverhältnisse

In der durchgeführten Analyse wird die Lenkungsgruppe als eine Institution aufgefasst, deren Funktion durch die konzeptionellen Anforderungen als eine *Steuerungsgruppe* geregelt ist. Sie ist als Entscheidungsorgan konzipiert (siehe dazu empirische Befunde in 5.4), in das alle maßgeblichen verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Integrationsakteur:innen eingebunden sein sollen (vgl. MKFFI 2020, S. 14). Mit der aufbauorganisatorischen Konfiguration einer solchen Lenkungsgruppe sollen sehr unterschiedliche Organisationen eingebunden werden können. Sie sind mit unterschiedlichen Rechtskreisen befasst, für deren Umsetzung sie Zuständigkeiten einbringen. Dazu können wiederum unterschiedliche Wertsetzungen, sowie ebenso unterschiedliche Problemdefinitionen und Handlungsanforderungen angenommen werden.

Ein wesentliches Moment der Lenkungsgruppe liegt darin, wie auf einer strategischen Ebene die divergierenden Wertsphären rechtskreisspezifischer, trägerspezifischer, professionsspezifischer oder zivilgesellschaftlicher Perspektiven auf Grundlage eines lokal hervorgebrachten und von Einzelfällen her informierten Steuerungswissens aufeinander abgestimmt werden.

Diese Stellung im KIM-Konzept haben wir in unserer Untersuchung der je kommunal konzipierten Zusammensetzungen der Lenkungsgruppen als *Komplexität von Spannungsverhältnissen* untersucht. Mit diesem Wort unterstellen wir diesen Perspektiven dabei idealtypisch je eigengesetzliche Entwicklungsdynamiken, die wir in Anlehnung an einen Begriff von Max Weber als „*Spannungsverhältnisse*“ (Schulz-Schäffer 2010) bezeichnet haben. D.h. es wird davon ausgegangen, dass eine Relation zwischen zwei Perspektiven das denklogische Potential zu einer mehr oder weniger latenten Spannung führen kann. Sie kann sich aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen, den hinter diesen

liegenden Wertsetzungen und den daraus resultierenden unterschiedlichen Fragestellungen in der Praxis manifestieren.

Diese möglichen Spannungsverhältnisse konkretisieren sich, sobald einzelne Akteure in der Lenkungsgruppe betrachtet werden. In den untersuchten Konzepten wurden folgende für die Lenkungsgruppen vorgesehenen Akteur:innen identifiziert:

- Freie Träger
- Kommunale öffentliche Träger (außer ABH/EBH)
- Ausländer- bzw. Einbürgerungsbehörden
- Ordnungsrechtliche Akteur:innen
- Vertreter:innen von kreisangehörigen Kommunen
- Landrat bzw. Landrätin, Kreisdirektor:in oder Oberbürgermeister:in
- Öffentliche lokale Einrichtungen (Schulen, Kitas u.a.)
- Nicht kommunale öffentliche Träger (BAMF u.a.)
- Akteure der Arbeitsförderung (Agentur für Arbeit, JobCenter,)
- Zivilgesellschaftliche Akteur:innen
- Migrantenselbstorganisationen (MSO), Integrationsrat bzw. -ausschuss
- Politische Vertretungen (aus kommunalen Vertretungsorganen [„kommunale Parlamente“])

Werden einzelne Konstellationen des Zusammenwirkens genauer betrachtet, können unabhängig vom realen Vorkommen exemplarisch folgende Spannungsverhältnisse angenommen werden:

Freie und öffentliche Träger

Das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern wird traditionell im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips gesehen, wonach Aufgaben bei der kleinsten sozialen Gemeinschaft liegen sollen, die zur Problembewältigung fähig ist und woraus ein Vorrang der Privatinitiative abgeleitet wird. Angesichts des föderalen Anspruchs an die Autonomie kommunaler Selbstverwaltung besteht schon auf einer sehr grundlegenden Ebene eine Spannung zwischen öffentlicher und freier Trägerschaft bei der Realisation sozialer Dienstleistungen.

Das KIM muss angesichts einer je kommunal ausgeprägten Vorgeschichte das tatsächliche Verhältnis von freien und öffentlichen Trägern berücksichtigen, wenn alle integrationsrelevanten Akteur:innen beteiligt werden sollen. D.h. aber nicht, dass das idealtypisch vermutete Spannungsverhältnis sich tatsächlich auswirken wird, es kann (und es ist in einzelnen Konzepten auch abzulesen) das Zusammenwirken ebenso als ein Vertrauensverhältnis dargestellt werden. Ein solches Vertrauensverhältnis zwischen der kommunalen Seite der Auftraggeberin und der freien Wohlfahrt als Auftragnehmerin verweist zunächst einmal auf lokale Gestaltungsspielräume, die auf Möglichkeiten zur Integration dieser Spannung hinweisen.

Kreisangehörige Kommunen und Kreise

Das Verhältnis von kreisangehörigen Kommunen zu den ihnen übergeordneten Kreisen ist ebenfalls durch das Subsidiaritätsprinzip als Spannungsverhältnis geprägt. Aufgrund des föderalen Anspruchs an kommunale Selbstverwaltung im Sinne einer Selbstverwaltungskörperschaft und angesichts des Umstands, dass Gemeinden und kreisangehörige Städte die dazu erforderlichen Aufgaben mangels Größe selbst nicht erfüllen können, ist dieses Spannungsverhältnis ebenfalls unumgänglich.

(Demokratische) Amtsträgerschaft und Autonomie der Verwaltung

Neben dem Kriterium demokratischer Legitimation, soll Verwaltung wirtschaftlich (effizient), wirksam (sachangemessen) und verlässlich-rechtmäßig („ohne Ansehen der Person“) sein. Zugleich soll sie aber im Rahmen demokratisch legitimer Herrschaft Bestandteil der Exekutive sein und den Willen der repräsentativen Volksvertretung und der von ihr bestimmten Regierung ausführen.

Die tatsächlich erfolgte Schwerpunktsetzung kann nicht ohne weltanschaulichen Bezug in die politische Kommunikation eingebracht werden (z.B. Verkehrs-, Migrations- oder Umweltpolitik). Auch schon im Rahmen kommunaler Spielräume der ansonsten weitgehend bundesgesetzlich geregelten Migrationspolitik lassen sich zumindest in der Alternative von Aktivität und Unterlassung an Mobilität oder an Präsenz ausgerichtete Akzente im Migrationsregime setzen. Die Amtsausübung des Wahlbeamten/ der Wahlbeamtin ist folglich einerseits im Rahmen einer politischen Eigengesetzlichkeit zu sehen, während sie sich zugleich innerhalb der verwaltungspraktischen Eigengesetzlichkeit bewähren können muss.

Folgt man diesen Überlegungen, müsste diese latente Spannung in alldenjenigen Lenkungsgruppen wirksam werden können, wo sie sich unter anderem aus Vertreter:innen der Verwaltung und aus politischen Mandatsträger:innen (Politische Amtsträgerschaft) zusammensetzt.

Selbstermächtigung, Selbsthilfe und öffentlich bzw. frei institutionalisierte Hilfe

Mit der Institutionalisierung personenbezogener sozialer Dienstleistungen vollzieht sich Hilfe bei öffentlicher Trägerschaft unter bestimmten Formen der Rationalisierung, die für die Verwaltung charakteristisch sind. Typischerweise ist dabei vor allem ein regelgebundener Betrieb zu nennen, der sich in geklärten Zuständigkeiten, wie z.B. Zielgruppen mit ihren Kriterien, und bei einer fortlaufenden Aktenführung in hauptberuflich ausgeübter und fachlich abgesicherter Weise der zu verwirklichenden Gesetzeslage realisiert. Bei der Übernahme solcher Aufgaben durch freie Träger manifestieren sich entsprechende Anforderungen an die betreffende Praxis in Form von Normierungen oder Standards im Rahmen von Zertifizierungen, Kontrakten bzw. Kooperationsvereinbarungen. Solche Standardisierungen führen also bei den Trägern beider Typen zu spezifischen Anforderungen – wie zum Beispiel an eine fachliche Umsetzung auf der operativen Ebene, an Dokumentations- bzw. Berichtspflichten – etc. Dadurch gerät die sozialstaatlich gewährleistete Hilfe mit ihrem regelhaften durch Standards gesicherten Betriebscharakter selbst schon in eine Spannung zur entsprechenden Professionsbindung der fachlich geschulten Mitarbeiter:innen, soweit diese ethisch an der Wiederherstellung bzw. Bewahrung der Autonomie ihrer Klientel und die daraus

resultierende Ausrichtung an der Individualität des Einzelfalls orientiert sind. Der Verwaltungsgrundsatz ‚ohne Ansehen der Person‘ muss also mit der berufsethisch und fachlich erforderlichen Einzelfallangemessenheit in Einklang gebracht werden.

In den Lenkungsgruppen ist diese Spannung mit den Vertretungen von öffentlichen und freien Trägern stets in der jeweils institutionalisierten Form allgegenwärtig, was nicht heißt, dass sie immer zu Tage treten muss. Je nach deren Ausprägung, die diese Spannung konkret angenommen hat, soll sie dann dort auf die Ansprüche treffen können, die aus eigener, vielleicht sogar unmittelbarer, Erfahrung von Betroffenheit resultieren und die im Wege von Selbstermächtigung in Form von Selbsthilfe und Selbstvertretung durch migrantische Selbstorganisationen eingebracht werden. Dies wird besonders dann relevant, wenn in Konzepten Migrant:innenorganisationen oder Integrationsräte bzw. -ausschüsse in die Lenkungsgruppe eingebunden sind.

Administration von Einwanderung und sozialer Hilfe

Ein für die im KIM konzipierte Teilhabearbeit maßgebliches Ausgangsproblem ist die in der Sozialen Arbeit stets relevante Überführung formaler Rechte in tatsächliche Teilhabe. Entsprechende Anstrengungen bewegen sich in einer für die Teilhabearbeit konstitutiven Spannung zwischen universellen Menschenrechten und einer in diversen Rechtskreisen *differenzierten Inklusion*, zu der die aufenthalts- und asylrechtlich normierte „*Stratifikation der migrantischen Bevölkerungsgruppen*“ ein grundlegendes Zugangsraster abgibt (vgl. Reis 2020: 44-50). Die für soziale Dienstleitungen stets relevante Überführung formaler Rechte in Teilhabe und Inklusion beginnt im Falle des KIM also schon mit der Voraussetzung formal stratifizierter Rechte. Durch sie ist die Regulation von Zu- und Abwanderung normiert und der Zugang zu sozialen Rechten differenziert.

In seinem Zusammenhang steht dem auf die Regulation von Einwanderung ausgerichteten Mobilitätsregime (vgl. Reis 2021: 48) ebenso ein Präsenzregime (ebd.) gegenüber. Dieses ist ganz gegensätzlich zum Mobilitätsregime auf politische, ökonomische und soziale Teilhabe ausgerichtet. Die Spannung von Mobilität und Präsenz durchzieht folglich auch immer dann die kommunalen Lenkungsgruppen, wenn die Ausländerbehörden in der Zusammensetzung der Lenkungsgruppen konzipiert sind und dort Vertreter:innen des auf Teilhabe ausgerichteten Felds Sozialer Hilfen des Präsenzregimes begegnen.

Standards zivilgesellschaftlichen & sozialpolitischen Engagements

Ähnlich wie schon in der Konstruktion der Spannung von Selbstermächtigung & Selbsthilfe zur institutionalisierten Hilfe zeigt sich auch ein Spannungspotential, wenn man die Perspektiven der hier unter *zivilgesellschaftlich* gruppierten Akteur:innen auf die sozialpolitisch gewährleistete Hilfe durch öffentliche und freie Träger bezieht.

Dem stehen ebenfalls diskursiv geprägte Situationsdeutungen gegenüber, die gegenüber der Eigengesetzlichkeit sozialpolitischer Konstruktionen sozialer Probleme ihrerseits eigensinnig verlaufen. Hinter der hier gruppierten zivilgesellschaftlichen Akteursgruppe sind nicht weniger eigensinnige, aber weitergehend partikuläre Diskurse zu erwarten, welche vor dem Hintergrund spezifischer Wertideen und Interessen in andere Fokussierungen führen können. Dies führt zu vielfältigen Differenzen, die hier innerhalb dieser Gruppierung im Verhältnis von wirtschaftlichen Interessenverbänden zu ehrenamtlichem Engagement oder zu Bildungsträgern nur angeführt werden können (vgl. 5.4 zur konkreten Zusammensetzung der Lenkungsgruppen).

5.1.4 Rollenerwartungen in den kommunalen KIM-Konzeptionen

Entsprechend der rollentheoretischen Grundlegung der Untersuchung der kommunalen Konzepte präformiert das kommunale KIM-Konzept folgende Positionen und Institutionen, insoweit die darin konzipierten Rollenerwartungen an eben diese Positionen und Institutionen gerichtet werden. Diese sind: die Koordinierende Stelle als Institution, die koordinierenden Stellen im Sinne von Positionen, Case Management und Produktionsnetzwerk, beide als Institutionen.³⁰ Aus solchen Erwartungen ergeben sich Rollen, indem sie inhaltliche wie formale Vorgaben machen. Dies wird bei der Differenz von Koordinierender Stelle und den Koordinierenden Stellen besonders deutlich, weil in den kommunalen Konzepten die formulierten Rollenerwartungen mal an eine Position gerichtet werden, auf der sich daraus eine Koordinator:innen-Rolle ergibt, mal eine Institution.

Im Folgenden werden die Rollenerwartungen aus den kommunalen Konzepten in kontrastiven Vergleichen gegeneinander konturiert. Dabei wird – dem Konzept entsprechend – das KIM im Sinne der zwei Seiten einer Medaille von der Seite eines Produktionsnetzwerks (PNW) und der Seite des Case Managements (CM) betrachtet. An beide Institutionen sind Erwartungen gerichtet worden, die sich vor allem in ihrer Zusammensetzung von denjenigen signifikant unterschieden haben, die an die einzelnen Rollen gerichtet werden. Es hat sich aus diesem Grund zur Darstellung als praktikabel erwiesen, diese Komplexität nach dem Muster PNW-Institution, CM-Institution, Lenkungsgruppe, Koordinierende Stelle als Institution des PNW's und die Rolle der Koordinierenden sowohl innerhalb der CM-Institution, wie auch innerhalb der PNW-Institution herauszuarbeiten.

Produktionsnetzwerk

Mit dem Produktionsnetzwerk (PNW) wird in den kommunalen Konzepten die Erwartung verbunden, bestimmte Ziele im lokalen Hilfesystem zu erreichen. So wurden an einem Standort³¹ vor allem Erwartungen formuliert, welche auf die Prozessorientierung des Produktionsnetzwerks ausgerichtet sind, nämlich auf Prozessqualität und Prozessstruktur in der Kooperation. An einem anderen Standort werden schwerpunktmäßig nicht die internen Prozesse, sondern die Zugangswege zum CM als Erwartungen an das PNW gerichtet und konzipiert.

Im ersten Beispiel wird dort die Erwartung einer aktiven Unterstützung der Mitarbeiter:innen durch die Leitung, sowie einer angemessenen Handlungsautonomie in Entscheidungs- und Gestaltungsspielräumen für diese formuliert. Diese Kooperationsqualitätsaspekte werden sowohl für verwaltungsinterne wie für verwaltungsexterne Mitarbeiter:innen des KIM in Anspruch genommen. Dabei wird an das Produktionsnetzwerk sowohl die Erwartung einer verbesserten Fallsteuerung wie einer optimierten Themenausrichtung gerichtet. Darüber hinaus wird von der Etablierung des Produktionsnetzwerks die Stärkung bestehender Kooperationsstrukturen erwartet, sowie der Aufbau und die Erweiterung solcher Strukturen, die zur Realisierung der Fallsteuerung bereits ausgearbeitet worden sind.

³⁰ Vgl. FN 24.

³¹ Für die folgende Darstellungen wurden die in die Konzeptanalyse untersuchten Standorte zugleich der – allerdings später erarbeiteten Typologie zugeordnet, auch um typikbasierte Differenzen herauszuarbeiten.

Dieser Gewichtung steht im zweiten Standort eine deutlich stärkere Detaillierung der Zugangswege von Fällen zum CM entgegen. Die Aufmerksamkeit wird hier auf Fälle gerichtet, deren Komplexität für die Aufdeckung von systemischen oder strukturellen Problemen im Sinne des allgemeinen KIM-Konzepts geeignet ist. Bei dieser Konzeption von Zugangswegen wird unter Beteiligung von verwaltungsinternen wie externen Akteur:innen schon vom Einwohnermeldeamt her, vor allem ein „Meldeverfahren“ angepeilt, an welches im Case Management eine Spezifizierung nach Bedarfsgruppen erfolgt, an die eine entsprechende Strategie der weiteren Entwicklung einer individuellen Hilfeplanung angeschlossen wird.

Neben den in diesen beiden Kommunen eindeutig erkennbaren Schwerpunkten in den allgemein an das PNW gerichteten Erwartungen gibt es eine Reihe von Kommunen, in denen von dieser Adressierung kein oder nur ein Gebrauch von geringem fallinternem Gewicht gemacht wurde. Entsprechende Konzeptionen sind in anderen Kommunen also eher über Erwartungen an die einzelnen Rollen konzipiert worden. In den also eher verstreuten Erwartungen an die allgemeine Institution des Produktionsnetzwerks hat sich lediglich noch eine weitere etwas schwächere Konzentration unter den Landkreisen gefunden, wo von diesen vor allem Erwartungen zwischen kommunalen Strukturebenen konzipiert werden, wenn beispielsweise die Kooperation mit kreisangehörigen Kommunen angesprochen wird, die über weitgehend eigenständige Ämterstrukturen verfügen.

Case Management

Werden allgemein Erwartungen an das Case Management gerichtet, dann wird es häufig neben dem Produktionsnetzwerk als weiteres Kernelement des KIM betrachtet. Dabei soll an einem weiteren Standort ein an den Stärken ansetzendes Begleitungs- und Integrationskonzept für Neuzugewanderte entwickelt werden. Davon wird sich eine Vermittlung in integrative (Regel-)Angebote versprochen und dabei ein niedrighschwelliger Zugang angestrebt.

Hierbei kommt zunächst ein Integrationsverständnis zum Vorschein, in dem Integration als eine wechselseitige Anforderung begriffen wird. Integration wird einerseits auf Seiten der Ratsuchenden, andererseits in den Strukturen der Beratung verortet. Die Entfaltungspotentiale und Stärken der Einzelnen sollen frühzeitig freigesetzt oder vor einem Erlahmen in verfestigten Teilhabehemmnissen geschützt werden. Dazu ist ein rechtskreisübergreifendes – und vor diesem Horizont informatives und orientierendes und niedrighschwelliges – Angebot erforderlich, das den Zugang zu den Regeldiensten erleichtert. Das Orientierungs- und Informationsproblem der Klient:innen soll im Case Management deshalb also aufgegriffen und durch Beratung und Vermittlung angegangen werden. Für das Case Management resultiert aus diesem Fall- und Integrationsverständnis, die programmatische Erwartung zügig und an den Stärken ausgerichtet in Angebote im Sinne von fallspezifischen Entfaltungsmöglichkeiten zu vermitteln, um einer Verfestigung von Teilhabehemmnissen rechtzeitig zu begegnen.

Die am häufigsten ausbuchstabierte Erwartung an die Case Management-Institution ist die Abstimmung des Beratungsangebots. Hierunter wird auch die Wahrung von etablierten Rollen und Zuständigkeitsgrenzen verstanden. Diese Erwartung richtet sich quer zur Typisierung zwischen prozess- und institutionsorientiert an die CM-Institution. Sie hat damit in den untersuchten Konzepten ein noch größeres Gewicht, als die mit dem Case Management verbundene rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit und die intensive Arbeit am Einzelfall (bisweilen ganzheitlich und fachübergreifend).

Dabei wird in inhaltlicher Hinsicht vom Case Management eine niedrighschwellige Kontaktaufnahme zum Vertrauensaufbau auf Grundlage sozialarbeiterischer Expertise erhofft, bisweilen verbunden mit sozialräumlichem Zuschnitt. Verbunden ist dies häufig mit einem Fallverständnis (CM für „multiple Problemlagen“) zusammen mit der Erwartung einer intensiven Einzelfallarbeit an das Case Management. Dem Case Management wird eine Lotsenfunktion als Aufgabe überantwortet, die ehrenamtlich kaum zu bewältigenden Komplexitäten von Multiproblemlagen, durch das für alle Lebensbereiche eigentlich gut strukturierte deutsche Verwaltungsangebot zu steuern. Dieser vor allem von ehrenamtlicher Seite geforderten Lotsenfunktion kann im Zusammenspiel der drei Bausteine der KIM-Implementierung nachgekommen werden. In diesem Beispiel wird das Zentralproblem darin gesehen, dass angesichts von Multiproblemlagen und angesichts von Sprachproblemen zugleich viele Rechtskreise und Verwaltungsangebote relevant und dadurch unübersichtlich werden. Es besteht also im Sinne der Programmatik multipler Problemlagen im Fallverständnis ein Summierungsproblem.

Es gibt insgesamt eine große Bandbreite solcher Zielsetzungen bzw. Erwartungen an das Case Management, diese sind aber in der Regel singular formuliert. Nur an einem Standort mit einem vergleichsweise detaillierten Konzept erhalten diese Ziele in der Zusammenfassung quasi eine Übersichtsfunktion über an das CM formulierte Erwartungen, die an anderen Orten vereinzelt in den jeweiligen Konzepten gesetzt werden. Von der Case Management-Institution wird an diesem Standort die (...):

- Beendigung prekärer Lebens- u./o. Beschäftigungslagen
- Vermittlung in Arbeit
- Beendigung von Staatsabhängigkeit
- sprachliche Bildung
- allgemeine oder berufliche Bildung (formal zertifiziert)
- Anerkennung erworbener (Bildungs-)Zertifikate
- Empowerment in der Arbeitswelt

(...) erwartet.

Koordinierende Stelled Koordinator:innen

Innerhalb der folgenden Darstellung wird zuerst auf die Institution der Koordinierenden Stelle eingegangen, dann auf die Rollenerwartungen an die einzelnen Koordinator:innen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Anforderungen an diese Koordination durch die im kommunalen Kontext neue Institutions- und Rollenkonzeptionen außerordentlich heterogen ausgefallen und in ihren Aufgaben keineswegs deutlich akzentuiert sind.

Die KIM-Koordination und Fachaufsicht des CM werden an einem eher prozessorientierten Standort als streng von einander zu trennende Einheiten gesehen, die Federführung der KIM-Umsetzung muss durch die Kommunikation zwischen den unterschiedlich angesiedelten Koordinator:innen sichergestellt werden. An einem weiteren Standort wird angekündigt, dass das örtliche KI zusammen mit Jugendamt und Jobcenter konkrete Arbeitsinhalte abstimmt. Schon die Konzeptinhalte selbst seien in Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden und mit weiteren

rechtskreisübergreifenden Institutionen und zentralen Partnern entwickelt und dazu wurden folgende strategische Aufgaben ausgearbeitet:

- „Gesamtkoordination des Förderprogramms
- Geschäftsführung der Lenkungsgruppe und weiterer Arbeits-/Projektgruppen
- Zusammenarbeit mit Ministerium, wissenschaftlicher Begleitung und Prozessbegleitung
- Zusammenarbeit mit Partnern zur Prozesssteuerung
- Erstellung und Entwicklung von Integrationsketten bzw. eines Integrationskonzeptes“

Unter den an die Institution der Koordinierenden Stelle gerichteten Erwartungen ist die Federführung bei der Umsetzung des KIM die insgesamt gewichtigste im Sample. Eine solche Erwartung einer initiiierenden, leitenden und also insgesamt federführenden Praxis wird in 60% der untersuchten Konzepte von der Koordinierenden Stelle formuliert. In einigen Standorten wird eine beim KI liegende zentralisierte Federführung über die KIM-Umsetzung zunächst aus dem zweiseitigen Integrationsverständnis hergeleitet. So wird an einem Standort die Koordination des KIM-Case Managements von seiner Fachaufsicht getrennt, während die Koordinierende Stelle als Zentrum des strategischen Overheads konzipiert ist.

Dem gegenüber orientieren sich eher institutionsorientierte Standorte an einem dezentralen Modell, z.B. über die vollständige Weiterleitung aller CM-Stellen auf der operativen Ebene, während die strategische Steuerung mit einer starken Betonung öffentlicher Trägerschaft einhergeht und mit der aufbauorganisatorischen Konzentration der Angliederung der Koordinierenden Stelle, sowie mit der Konzentration der Ansiedlung der koordinierenden Stellen.

Damit kann die Komplexität der KIM Implementierung exemplarisch verdeutlicht werden. Obwohl in beiden Konzeptionen beim Integrationsverständnis gleiche Programmatiken, wie die Auffassung von Integration als zweiseitiger Bewegung und der Integration als sozialer Aufgabenstellung miteinander geteilt werden, rangiert einerseits die Erwartung einer Federführung hoch. Demgegenüber wird die gleiche Erwartung an das besagte Integrationsverständnis und auch an das Netzwerkverständnis andererseits mit einer Ausweitung und Intensivierung bestehender Vernetzung verbunden. KIM setzt dabei auf bereits bestehende Vernetzung, die durch KIM weiter gestützt und ausgeweitet werden soll.

Es zeigt sich zudem, dass die Rollenerwartungen in beiden sonst ähnlichen Standorten in unterschiedlichen Verständnissen kontextualisiert sind: Während der prozessorientierte Standort bei der Artikulation der Federführungserwartung vor allem die Programmatik des zweiseitigen Integrationsverständnisses aufruft, scheint im anderen eher institutionsorientierten das Ideal der allgemeinen KIM-Konzeption rekonstruiert zu werden. Wie sich im Folgenden in den Rollenerwartungen an die koordinierenden Stellen zeigen wird, begründet sich dies in einem ebenfalls auch in anderen kommunalen Konzepten gefundenen speziellen Netzwerkverständnis. Gerade beim Aus- bzw. beim Umbau der bereits vor KIM eingeleiteten Vernetzungen zu einem KIM-Produktionsnetzwerk operiert es mit dem Erfordernis einer Gewichtung von kommunalen Stellen und Institutionen, also von Verwaltungsstrukturen. Die Fortschreibung der lokalen Vernetzung im KIM wird dabei von einem verwaltungsstrukturellen Kern her angegangen (Verwaltung, Behörden, Kommunen). Diese auch hier im Konzept eines weiteren institutionsorientierten Standortes operierende Programmatik zeigt sich u.a. in den an die

Koordinator:innen gerichteten Rollenerwartungen zur Kommunikation und Kooperation mit Dienststellen der Verwaltung und den Erwartungen bezüglich der Fachaufsicht über das Case Management. Mit diesen Voraussetzungen liest sich die oben herausgestellte Formulierung der Federführungserwartung aus dem KIM-Konzept wie eine Straffung insbesondere der Prozesse zwischen den öffentlichen Trägern des Produktionsnetzwerks – insbesondere angesichts der gleichzeitig konsequenten Dezentralisierung auf der operativen Ebene mit der vollständigen Ansiedlung aller Case Management Stellen bei freien Trägern.

Im ersten prozessorientierten Standort zeigt sich, dass dort innerhalb des Netzwerkverständnisses die Spezifik der Unterstützung kreisangehöriger Kommunen in den Mittelpunkt gestellt wird. Dazu wird ein Paradigmenwechsel angemahnt, der mit einer Umstellung auf ein fallbasiertes Denken die Regionalisierung im Case Management in der Gesamtfläche des Kreises erforderlich macht, damit die *„abgestimmten Teilhabeleistungen tatsächlich zu organisieren und zu koordinieren“* sind. Hier sind die Sozialräume also keine lokal gegebenen Disparitäten, sondern sie sind Mittel zum Koordinationszweck. Die Koordination des KIM, wie auch sein Case Management, werden deshalb in lokalen Zuständigkeiten konzipiert. Da sich dies wiederum in die Erwartungen an die Koordination bezüglich des Case Managements auswirkt, wird es dort nochmal aufgegriffen.

Anforderungen an inhaltliche Ausrichtung des Netzwerks

In der Bündelung der vielfältigen Rollenerwartungen an die koordinierenden Stellen zeigt sich insbesondere ein inhaltlich auszurichtendes Netzwerkverständnis. Darunter befinden sich in den untersuchten Konzepten Rollenerwartungen, durch deren Umsetzung im Netzwerk inhaltliche Schwerpunktsetzungen oder Sachverhaltsfeststellungen vorgenommen werden – in Form von Protokollen, Berichten oder Konzeptanalysen oder netzwerkspezifischen Kooperationskonzepten. Wie bereits bei der inhaltlichen Ausrichtung des Netzwerks, wird auch von der Institution der Koordinierenden Stelle erwartet, bereits bestehende Programme aufeinander abzustimmen. Hinzu kommt hier und da eine Erwartung, die Prozesse der verschiedenen Rechtskreise zu integrieren, Dienstleistungsketten auszuarbeiten oder für die Landesregierung als Kooperationspartner ansprechbar zu sein.

Die koordinierenden Stellen als allgemeines „Bindeglied“ – Sorge für Kommunikation, Austausch, Organisation in KIM, für Einbindung von Akteur:innen

Die Erwartung an die koordinierenden Stellen/Koordinator:innen für Kommunikation, Austausch, Organisation im Sinne eines „Bindeglieds“ zu sorgen, überwiegt in dieser Perspektive gegenüber der Erwartung einer inhaltlichen Ausrichtung des Netzwerks. Bei all diesen Erwartungen geht es darum, dass von der Rolle der Koordinierenden Stellen erwartet wird, die Kommunikation zwischen allen Beteiligten sicherzustellen (Stichworte: Austausch, Information). Dazu gehört die Organisation von geeigneten Räumen, abgestimmte Tagesordnungen, Einladungen und Sitzungsvorlagen oder die gemeinsame Festlegung von Sitzungszyklen in Sitzungen die ggf. von den Koordinator:innen auch moderiert werden können. Unter dieser Erwartung kommt der Gesamtkoordination des Förderprogramms insgesamt zusammen mit den Kooperationsvereinbarungen in den Kommunen das je größte Gewicht zu. Ihnen folgen die Schwerpunkte des Wissenstransfers, zwischen dem Case Management und allgemein der strategischen Ebene

oder der Lenkungsgruppe im Besonderen. Daneben wird auch der Organisation von Projektgruppen ein vergleichsweise großes Gewicht beigemessen.

In Bezug auf die Koordinator:innen lauten die Rollenerwartungen auf *koordinieren, bündeln, vorstellen, Möglichkeiten steuern, Abwicklung bedienen, sowie Konzepte umsetzen*. Der Erwartung der *Federführung* an die Institution Koordinierende Stelle verbalisiert sich in der Rollenerwartung an die Stellen der Koordinator:innen auf das *Verbinden* der Akteure und Ansätze, übersetzt also das abstrakte, aber häufig gebrauchte *Bindeglied* in den Konzepten an die einzelnen Personen. Von den Koordinator:innen werden dabei keine eigenständigen inhaltlichen Schwerpunktsetzungen erwartet, ihre Rolle wird durch die Sorge für Kommunikation, Austausch, Organisation der Netzwerkarbeit geprägt.

Erwartungen an die Koordinierende Stelle bzgl. Lenkungsgruppe: Geschäftsführung vs. Organisation

An die Institution der Koordinierenden Stelle werden mehrfach Erwartungen bezüglich der jeweiligen Lenkungsgruppen formuliert, die auf Abstimmung und Vermittlung mit ihr sowie auf deren Organisation bzw. Geschäftsführung hinauslaufen. Ebenso gibt es Erwartungen bezüglich des Wissenstransfers zwischen Case Management und der Lenkungsgruppe. Auch hier wird damit formal eine Rolle als Bindeglied thematisiert, nämlich auch als Transmissionsriemen Wissen zwischen Lenkungsgruppe und CM zu übertragen.

Erwartungen im Bezug zum Case Management

Von der Koordinierenden Stelle respektive den Koordinator:innen wird explizit die Steuerung des Case Managements erwartet, wobei hier die Kommunikation und die Kooperation mit dem Case Management im Zentrum steht und sich konkret auf den Austausch zwischen den Mitarbeiter:innen im Case Management bezieht. Darüber hinaus wird an verschiedenen Standorten zusätzlich die Ausarbeitung eines Case Management-Konzeptes erwartet, bisweilen – deutlich allgemeiner – seine Fortentwicklung.

Insgesamt lassen sich zwei Untergruppen sortieren. Die eine kann dabei schlicht mit Erwartungen an die Koordinierende Stelle im Rahmen des Case Managements des KIM überschrieben werden, während die eine etwas kleinere Teilgruppe sich im Erwartungsfeld der inhaltlichen Ausrichtung des Netzwerks wiederfindet.

Zur ersten Variante ist an erster Stelle die Fachaufsicht über das CM zu nennen, die sowohl von der Koordinationsinstitution wie von der Rolle der Koordinator:innen erwartet wird. Inwieweit die Fachaufsicht in die inhaltliche Ausrichtung und damit in die in den Konzepten je operierenden Programmatiken des betreffenden Netzwerkverständnisses eingebettet sind, lässt sich gut am Beispiel der Federführung bei der KIM-Umsetzung zeigen. So können die Erwartungen an die Koordinierende Stelle hier im Zusammenhang des oben bereits hervorgetretenen Netzwerkverständnisses auf eine an lokale Disparitäten ausgerichteten Vernetzung fokussiert sein. Durch eine sozialräumlich gegliederte Aufgabenteilung kann durch den Kreis Unterstützung in die Fläche gebracht werden. Dieser räumlich gegliederten Zuständigkeit folgt dann die Fachaufsicht. Die inhaltliche Ausrichtung des Netzwerks soll durch die Koordinator:innen in *jeweiligen Bezirkszuständigkeiten für räumlich zusammenhängende Kommunen als „Regionalkoordinierungsverantwortliche („ReKo“)*‘ wahrgenommen werden, welchen

wiederum nach Zahlenrelationen auf Seiten der Geflüchteten entsprechend Case Management-Stellen zugeordnet werden sollen. Hier zeigt sich, dass gleichzeitig die Rollenerwartungen von Aufsicht und Unterstützung integriert werden.

Neben der Fachaufsicht sind den Konzepten innerhalb der auf das Case Management bezogenen Rollenerwartungen weitere dem Aufsichtspol zuzurechnenden Erwartungen hervorgetreten. So wird in vier Kommunen ein Controlling des Case Managements erwartet, was im Sinne einer Planung, Steuerung bzw. zahlenmäßigen Evaluation behandelt worden ist.

Darunter wird in der Regel die Sorge für einen einheitlichen Kenntnisstand über das Hilfesystem verstanden. Hinzu kommt die Erwartung von Evaluation und bedarfsgerechter Entwicklung von Angeboten.

Öffentlichkeitsarbeit & Veranstaltungskonzeption

Sehr allgemein wird an die Koordinierenden Stelle die Erwartung Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungskonzeptionen sowie die Planung und Umsetzung von Veranstaltungen und Workshops. Diese Erwartungshaltung folgt der Aufbauorganisation, die hier die Ressourcen für diesen Aufgabenbereich im KIM angesiedelt sieht.

5.2 Themen und Erkenntnisse aus den Schulungen

Auch wenn die in unserer Reflexion unter den Teamer:innen der Schulung und in den Rückmeldungen der Teilnehmer:innen die Schulungen weitgehend positiv bewertet wurden, gab es immer wieder in unterschiedlichen Schulungsgruppen Schwierigkeiten bei der Vermittlung einzelner Inhalte oder Widerstände von Teilnehmer:innen. Letztere wurden oft unter dem Titel „Unterschied zwischen Theorie und Praxis“ diskutiert, wobei es sich aus unserer Sicht bei den an dieser Stelle diskutierten Themen weniger um eine Theorie/Praxis-Problematik als um Auseinandersetzungen darum handelt, was verschiedene Akteur:innen unter dem Programm KIM verstehen und wie es lokal ausgestaltet werden soll. Die wichtigsten dieser schwierigen Punkte, bei denen es immer wieder zu Widerständen kam, waren die folgenden:

Fallorientierung

Eine der grundlegenden Innovationen im KIM ist die Idee, das lokale Hilfesystem im Integrationsbereich kontinuierlich auf der Grundlage der Rekonstruktion von Fällen (siehe dazu auch die Kapitel zuvor) zu überarbeiten, anzupassen und zu verbessern. Im Zuge von sogenannten „Planungskonferenzen“ sollen in einem ersten Schritt durch die vertiefte Analyse einer Reihe von für den Standort typischen Fällen die entscheidenden strukturellen Problemlagen im Integrationsbereich des Standortes identifiziert werden. In einem zweiten Schritt sollen dann, wieder anhand der Analyse von Fällen, Lösungsansätze für die so gefundenen Probleme entwickelt werden. Bei der Vermittlung dieser Fallorientierung sind wir immer wieder auf Vorbehalte gestoßen, die sich grob in zwei Klassen einteilen lassen. Erster Vorbehalt: Ein solches aufwendiges Verfahren sei nicht notwendig, weil unter den Professionellen des Standortes und in den entsprechenden Organisationen schon ein hinreichend präzises Bild der Probleme am Standort existiere. Zweiter Vorbehalt: Obwohl ein solches Vorgehen prinzipiell nötig und hilfreich wäre, sei es vor dem Hintergrund des Effizienzdrucks und der Ressourcenknappheit am Standort nicht realistisch, ein solch

langwieriges, ressourcenintensives Verfahren zu etablieren, dessen Nutzen sich erst verzögert zeigen würde. An Standorten, an denen einer oder beide dieser Vorbehalte das kommunalpolitische Klima prägen, müssen die Koordinator:innen darum kämpfen die institutionellen Ressourcen und Kompetenzen bereitgestellt zu bekommen, um ihre ihnen im KIM zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können. Dabei sind die Koordinator:innen in der institutionellen Hierarchie so tief angesiedelt, dass sie dies nicht dauerhaft gegen nachhaltigen Widerstand von Verwaltungsspitzen oder anderer wichtiger Akteur:innen durchsetzen können. In solchen Situationen mussten Koordinator:innen einen großen Teil ihrer Arbeitskraft in die Überzeugung der zentralen am Produktionsnetzwerk beteiligten Akteur:innen verbringen – mit unterschiedlichem Erfolg.

Netzwerkansatz

Die neben der Fallorientierung vielleicht gewagtste Innovation des KIM ist der Ansatz des Produktionsnetzwerkes und dessen rechtskreisübergreifende Ausrichtung, dessen grundsätzliche Idee sich folgendermaßen beschreiben lässt: Die lokalen Hilfesysteme werden de facto von einem Netzwerk unterschiedlichster Akteur:innen hergestellt, das weit über die lokale Verwaltungsstruktur hinausgeht, darunter die Nutzer:innen selbst, Migrant:innenselbstorganisationen, soziale Netzwerke, zivilgesellschaftliche Strukturen, Vereine und andere. Deshalb ist es wichtig bei der Verbesserung des lokalen Hilfesystems Strukturen aufzubauen, an denen alle wichtigen Akteur:innen dieses Netzwerkes beteiligt sind, nicht nur die Repräsentant:innen der Verwaltung. Das informelle lokale Produktionsnetzwerk der Hilfen zur Integration braucht an entscheidenden Stellen formalisierte und mit Ressourcen und Kompetenzen ausgestattete formelle Strukturen. Gerade dieser Ansatz der institutionalisierten Zusammenarbeit der Akteur:innen der Verwaltung mit den anderen Akteur:innen des Netzwerkes stieß immer wieder auf Widerstände – unter anderem bei solchen Fragen, welche Akteur:innen an den Lenkungsgruppen beteiligt würden, wie die Stimmrechte in den Lenkungsgruppen verteilt waren, wer in einflussreicher Position in die Gestaltung und Etablierung des KIM eingebunden wurde. In der Regel lagen diese Vorbehalte der Teilnehmer:innen nicht so sehr daran, dass der Sinn einer solchen über die Verwaltung hinausgehenden Struktur nicht gesehen wurde, sondern daran, dass ein solcher Aufbau an manchen Standorten als nicht praktikabel angesehen wurde. An dieser Stelle wurde in den Schulungen eine der Schwachstellen des Konzeptes offenbar, dass es nämlich wenig Hilfestellungen zu der praktischen Ausgestaltung solcher über die Verwaltung hinausgehenden Netzwerkstrukturen gibt. Diese abzusichern und dafür entsprechende Infrastrukturen zur Verfügung zu stellen wurde regelmäßig in den Schulungen gefordert. Hier zeigt sich eine wesentliche Herausforderung für die Schulungskonzeption und -umsetzung: es treffen nachvollziehbare Wünsche nach Orientierung im Arbeiten als Koordinator:in auf die Notwendigkeit, die Lernprozesse in größtmöglicher Offenheit zu konzipieren, um Standardisierungen zu meiden.

Nutzer:innenorientierung und die Partizipation von Nutzer:innen im KIM

Eine konzeptionelle Diskrepanz bezogen auf die Erwartungen der Teilnehmer:innen offenbarte sich bei der Diskussion der Themen Nutzer:innenorientierung und Partizipation von Nutzer:innen im KIM. Während das Konzept sowohl bei der Bearbeitung der Fälle, bei den Fallrekonstruktionen als auch in den politischen Prozessen im Netzwerk KIM immer wieder die Wichtigkeit der wirksamen Einbindung von Nutzer:innen und ihrer

Interessen, Perspektiven, Erfahrungen und Ressourcen betont, konnten keine bindenden Antworten auf die Fragen gegeben werden, wie eine solche Einbindung in der Praxis aussehen könnte. Denn diese Fragestellung ist aus dem Konzept heraus in den Standorten selbst zu suchen und die politische Debatte dazu selbst zu führen.

Während manche Standorte einen Schwerpunkt auf diesen Aspekt des KIM legten, waren die Teilnehmer:innen ob der Realität der tatsächlichen Einbindung von Nutzer:innen an manchen Standorten skeptisch. Auch hier war die Erwartung der Teilnehmer:innen nach handlungspraktischen Hilfestellungen ein Hinweis darauf, dass kommunale Widersprüche nur bedingt durch übergreifende Handlungsanleitungen gelöst werden können. Gleichwohl wurde der Versuch in den Schulungen über Ideensammlungen, den Austausch von Erfahrungen und die Diskussion verschiedener Umgangsweisen als nicht hinreichend unterstützend wahrgenommen.

Anerkennung, Unterstützung und Bereitstellung von Ressourcen

Auf einer ganz anderen, grundsätzlichen Ebene stießen wir bei der Vermittlung des KIM-Konzeptes immer wieder auf Irritationen, die sich vor allem auf den institutionellen und politischen Rückhalt für KIM an den Standorten, die Anerkennung der Koordinator:innen in ihrer spezifischen Rolle und die Bereitstellung der für KIM notwendigen Ressourcen bezogen. Es reicht nicht aus, gut ausgebildete Koordinator:innen vor Ort zu haben, so der Konsens in den Diskussionen, sie müssen dafür in ein die Programmatik anerkennendes Setting hineinarbeiten können, was abgesichert werden muss.

Nicht in allen Standorten, die KIM beantragt haben, ist die vollumfängliche Umsetzung von KIM gewollt und wird mit den notwendigen Ressourcen und Rückhalt ausgestattet. Immer wieder blieb uns in den Schulungen bei der Schilderung konkreter Problemlagen wenig anderes übrig als zu sagen, dass KIM nicht dauerhaft gegen den Widerstand zentraler lokaler Akteur:innen oder gar kommunaler Spitzen durchgesetzt werden kann. Bezogen auf diese Problemlagen war in den Schulungen auffällig, dass das Verhältnis von benötigten Ressourcen und politischem Rückhalt in den Kreisen mit kreisangehörigen Kommunen oft als noch schwieriger geschildert wurde, als in den kreisfreien Städten.

Die Schulungen haben sich in ihrem Verlauf als sehr wertvolle Quelle von Einblicken in den Aufbauprozess des KIM für die wissenschaftliche Begleitung gezeigt. Durch die Einblicke in die Praxiserfahrungen der Teilnehmenden, die gemeinsamen Diskussionen und den Austausch war es so möglich, die Erkenntnisse aus den anderen Erhebungsmethoden durch solche aus den Schulungen zu ergänzen und kontrastieren. Im Folgenden werden einige der zentralen Erkenntnisse aus den Schulungen zum Stand Ende 2022 dargestellt:

Hoher Personalfuktuation

Allerdings verlief sowohl die Suche nach Koordinator:innen, als auch die nach qualifizierten Case Manager:innen an vielen Standorten schleppend. Die hohen Anforderungen der Stellen, die starke Arbeitsbelastung in der Aufbauphase, die teilweise sehr niedrige (Gehalts-)Einstufung der Stellen und die zwar abnehmende, aber immer noch weit verbreitete Praxis der Standorte, die Koordinator:innenstellen zu befristen, führt zu einer hohen Personalfuktuation: viele Koordinator:innen wechseln ihre Stellen noch im Verlauf der Schulungen. Mit jedem dieser Wechsel gehen wichtige Kompetenzen und

Erfahrungen verloren, gerade vor dem Hintergrund, dass es nach Anfang 2023 voraussichtlich keine zentral organisierten Schulungen mehr geben wird.

Koordination, Case Management und die Kolleg:innen in der ABH/EBH

Eine anderes immer wieder von Teilnehmenden der Schulungen geschildertes Problem betrifft die Beziehung zwischen den Mitarbeiter:innen der Bausteine 1 und 2, Koordinator:innen und Case Manager:innen, auf der einen Seite und den Mitarbeitenden des Bausteins 3, der Ausländerbehörden (ABH) und Einbürgerungsbehörden (EBH), auf der anderen Seite. Auch wenn in einigen Kommunen die Kooperation zwischen allen drei Bausteinen gut läuft, schildern immer wieder Koordinator:innen, dass sie ihre KIM-Kolleg:innen in der entsprechenden ABH/EBH nicht kennen und keine Kontaktdaten zu ihnen haben. Wo Kontakt besteht wird geschildert, dass immer wieder KIM-Kolleg:innen im Baustein 3 keine ausreichend detaillierte Vorstellung davon haben, was KIM ist und was insbesondere ihre Rolle in der Zusammenarbeit mit dem Baustein 3 ist. Durch die hohe Arbeitsbelastung und die Personalnot in vielen ABH/EBH gibt es eine Tendenz die KIM-Kolleg:innen als zusätzliche, spezialisierte Sachbearbeiter:innen einzusetzen und die Zusammenarbeit mit den Kolleg:innen aus Baustein 1 und 2 nicht als wesentlichen Teil des Aufgabenprofils der Stellen zu verstehen.

Austauschformate

In den Schulungen betonten die Koordinator:innen immer wieder den hohen Wert, den der offene und kollegiale Austausch mit anderen Koordinator:innen für sie hat. Durch verschiedene Prozesse, nicht zuletzt die Corona-Pandemie, wurden die begleitenden Austauschformate nicht in dem Ausmaß und der Kontinuität umgesetzt, in dem sie geplant waren. Die dadurch entstehenden Bedarfe konnten bis zu einem gewissen Grad durch Raum für Austausch in den Schulungen kompensiert werden. Dabei betonten die Koordinator:innen immer wieder, dass es für einen offenen Austausch auch zu kritischen Themen eines sicheren und vertraulichen Rahmens bedürfe – kontinuierliche Gruppen, Beziehungsaufbau, verbindliche Gruppenprozesse und eine externe Begleitung. Erfreulicherweise hat sich der größte Teil der Schulungsgruppen dazu entschieden, auch nach dem Ende der Schulungen weiter als Gruppe in Kontakt zu bleiben und sich regelmäßig auf selbstorganisierten Treffen in kollegialem Rahmen miteinander auszutauschen. Der Aufbau und die Weiterentwicklung von KIM sind als ein kontinuierlicher Lernprozess zu verstehen. Hierfür braucht es weiterhin Gelegenheiten und eine Infrastruktur, die diesen erlauben und stützen, andernfalls können die gerade eingerichteten neuen Unterstützungsstrukturen nicht aufrechterhalten werden.

5.3 Themen und Erkenntnisse aus den Austauschformaten

Im Verlauf der RiPF wurde für die wissenschaftliche Begleitung deutlich, dass unterschiedliche Perspektiven³² innerhalb der Koordinierendenschaft abgebildet werden können. Die Koordinierenden stehen als Einzelne geschlossen hinter dem durch das KIM formulierten Auftrag und setzen diesen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln

³² Hinsichtlich z.B. der Arbeitserfahrung, des Bildungshintergrundes und der beruflichen Sozialisation ist das Feld der Koordinator:innen heterogen aufgestellt.

engagiert um. Sie sind unzufrieden mit den unzureichenden Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umsetzung dieses Auftrages, zusätzlich erschwerend kommen die Bedingungen ihrer Arbeit (Stichworte: niedrige tarifliche Einstufung, fehlender Rückhalt und politischer Wille in der Umsetzung des KIM) hinzu. Es gibt einen hohen Bedarf an Informationen aus bzw. an Austausch und Beratung mit dem MKJFGFI.

Die Themen des themenbasierten Austauschs waren bei den vier Treffen nahezu identisch: die Stichwörter ‚Lenkungsgruppe‘, ‚Fallrekonstruktion‘, Rolle als Koordinator:in‘, ‚Bürokratie/Umgang mit Verwaltungsstrukturen‘ und ‚Fachaufsicht bzgl. des Case-Managements‘ bilden eine gute Übersicht hinsichtlich der diskutierten Themen. Das methodische Schulungsangebot wurde mit Gewinn wahr- und angenommen: der Input zur Methode der kollegialen Fallberatung/Intervision wurde von den Koordinierenden als überwiegend hilfreich erachtet. Die Intensität und Dichte, die hier bei der Fallarbeit³³ erzielt werden konnte, erzielte große Zugewinne bei den beteiligten Falleinbringenden und Beratenden. Nichtsdestotrotz entstand der Eindruck, dass das Reflexionsniveau auf den RiPF niedrig blieb und die Koordinierenden die Treffen als Anlass nahmen, vor allem in den informations- und themenbasierten Austausch einzutreten, sich jedoch nur zögerlich auf den fallbasierten Austausch einließen. Die kollegiale Fallberatung blieb damit als Verfahren der rekonstruktiven Analyseverfahren hinsichtlich der Fallarbeit in KIM eher unterbelichtet.

Deutlich wurde im Verlauf der RiPF, dass der informelle Austausch von Informationen unter den Koordinierenden – wenn auch mit Reibungsverlusten – gelingt und der Bedarf für einen formelleren, fachlichen Austausch hoch ist. Der informelle, wissensbasierte Austausch zwischen den Koordinierenden, der sich vor allem auf arbeitspraktische Elemente und Informationsweitergabe bezieht, kann unter Einbringung eines verhältnismäßig hohen und regelmäßigen Arbeitszeitpensums gehalten werden. Chatgruppen, informelle Kontakte und selbstorganisierte, regelmäßig stattfindende Austauschtreffen sind hier die bevorzugten Formate. Wissen wird hier kurzfristig und informell geteilt. Als hinderlich für diesen informellen Austausch werden fehlende oder schleppend aktualisierte Kontaktdaten der Koordinator:innen angegeben. Eine aktualisierte und betreute Übersicht der Standorte und der aktuellen Koordinierenden (inklusive Kontaktdaten!) würde diese Lage deutlich verbessern. Formellere, bzw. strukturiertere und ggf. von Externen begleitete Formate des Austausches (z.B. Supervisionen) sind nicht flächendeckend etabliert, aber erforderlich. Der regelmäßig stattfindende Austausch zwischen MKJFGFI und den Kreisen und Regierungsbezirken wird teilweise als spannungsbehaftet beschrieben.

An den Schwierigkeiten des Moduswechsels zeigen sich in der Aufbau- und Implementierungsphase des KIM zwei Leerstellen: zum Einen die fehlende NRW-weite Koordination des Austausches unter den Koordinator:innen, zum Anderen die Defizite in der Fallrekonstruktion bzw. in der Bearbeitung von Fällen.

Deutlich wurde bei Letzterem, dass die Themen der Koordinierenden (‚Lenkungsgruppe‘, ‚Fallrekonstruktion‘, ‚Rolle als Koordinator:in‘), die im themenzentrierten Austausch im Fokus standen, mit der fachlichen Fundierung des KIM, d.h. der Fallarbeit bzw. der Fallrekonstruktion in einem direkten Zusammenhang standen. Viele der hier umrissenen Probleme (Unsicherheit in der Rolle als Koordination, Probleme mit der Lenkungsgruppe, Umgang mit den Fallrekonstruktionen) haben ihren Ursprung in einem teilweise nur

³³ Als Fall konnte hier sowohl ein Fall aus dem Case-Management eingebracht werden, aber auch die eigene Arbeitssituation bzw. Problemlagen darin als Fall thematisiert werden.

randständigen Umgang mit den Fällen bzw. der rekonstruktiven Fallarbeit. Diese muss angeleitet und mit methodischer Kontrolle eingeübt werden, da ein Teil der Koordinierenden aufgrund der unterschiedlichen Professionen dieses Fachwissen nicht mitbringen. Geschieht dies nicht, wirkt sich dies negativ auf den weiteren Prozess der Etablierung des KIM aus, z.B. in den Planungskonferenzen und dementsprechend auch der Lenkungsgruppe. Die Folgen davon sind z.B. eine unklare Auftragslage innerhalb der Lenkungsgruppe oder ein unzureichender/nicht erfolgter Einbezug von Akteur:innen in das Netzwerk, um die geteilte Expertise entlang der generativen und später generalisierten Themen zu überwinden. Zukünftige Formate stehen vor der Aufgabe, geeignete Austausch- und Reflexionsräume zu schaffen und die fall-, bzw. anliegenbasierte Rekonstruktion von Fällen zu gewährleisten, d.h. rekonstruktive Methodologien praktisch in der Fallarbeit von den Koordinierenden anwenden zu lassen und diese im Anschluss zu reflektieren.

5.4 Auswertung der Erhebung und Entwicklung einer Umsetzungstypologie

Die Standortbefragung des KIM fand im Sommer 2022 zwischen dem 15. August und dem 16. September statt und wurde mithilfe des Online-Umfrage-Tools LimeSurvey durchgeführt. Hierzu wurden Einladungen an 179 Vertreter:innen aus allen 54 Kreisen und kreisfreien Städten in NRW versendet. Insgesamt haben 53 Kommunen geantwortet. Die Rücklaufquote liegt somit bei guten 98 %. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ein Standort den Fragebogen nur sehr lückenhaft ausgefüllt hat, sodass dieser nicht für die Auswertung verwertbar war, liegt die Rücklaufquote bei 52 Standorten bzw. bei 96 % und bildet daher nahezu den Umsetzungsstand aller Beteiligten ab.³⁴

Der Fragebogen umfasste inklusive Filterfragen insgesamt 182 Fragen. Zur Auswertung des Fragebogens wurde insgesamt 186 Variablen aufgenommen. Die quantitativen Antworten der Befragten wurden überwiegend mithilfe der Statistiksoftware SPSS ausgewertet. Die offenen Antworten wurden zudem mithilfe der Software MAXQDA aufbereitet. Dabei wurden über 4.300 Codes vergeben.

In der Erstellung des Fragebogens wurde dessen doppelte Funktion berücksichtigt, zum einen allgemeine Daten über die Situation an den Standorten zu erheben, zum anderen Datenmaterial für die Erstellung einer Umsetzungstypik zu erhalten. Es wurden dabei Zieldimensionen entwickelt, denen wiederum entsprechende Fragebatterien zugeordnet wurden.

Ausgehend von den Ausführungen in den Kapiteln 3 (Gelingensbedingungen) und 4 (Kernelemente des KIM-Prozesses) wurden zur Betrachtung der Umsetzung sechs Zieldimensionen abgeleitet. Diese korrespondieren weitgehend mit denen der Typik aus dem Frühjahr 2022³⁵, wurden aber in Bezug auf die Untersetzung durch die nun zur Verfügung stehenden Daten erweitert bzw. präzisiert, um ein möglichst vollständiges Bild herstellen zu können. Als Zieldimensionen wurden weiterhin Aussagen zum Netzwerkaufbau, zur Fallbasierung, zur eigenständigen Projektorganisation sowie ein umfassendes Case Management und die Verbindung von Einzelfall- und Strukturebene einbezogen. Hinzugefügt wurde die Zieldimension Reflexion.

Folgende Ziel- bzw. Auswertungsdimensionen wurden zusammengefasst

³⁴ Eine Gesamtauswertung aller Fragen findet sich im Tabellenband im Anhang

³⁵ siehe ISR/FOGS 2022, Abschnitt 4.5

1. **Eigenständige Projektorganisation.** Diese Zieldimension umfasst 18 Fragen zu folgenden Themenbereichen: Verortung der Koordinierenden Stelle, Aufgabenprofil der Koordinator:innen, die etablierte Teamstruktur, die Funktion der KI-Leitung im KIM-Prozess, Zusammensetzung der Lenkungsgruppe, Arbeitsweise der Lenkungsgruppe inkl. Geschäftsordnung und Verbindlichkeit von Beschlüssen, Form der Aufbereitung von der Fallebene für Strukturebene, Konzept einer strategischen Steuerung. Diese Zieldimension rekurriert u.a. auf zwei Grundvoraussetzungen, die von Hielscher, Schmitt (2020, zit. n. Pagels 2022) für eine ressortübergreifende Kooperation genannt werden: das Ziel der Zusammenarbeit muss klar formuliert sein, ebenso muss die Verbindlichkeit des Prozesses für alle Beteiligten hergestellt werden, da „rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit nicht als wünschenswertes Add-on verstanden werden darf, sondern gewollt sein und geregelt werden muss.“ (Pagels 2022: 15)
2. **Netzwerkansatz** – mit 26 Fragen zu: Zusammensetzung der Lenkungsgruppe, das praktische Netzwerkverständnis (wie ist das Netzwerk zusammengesetzt und welche tatsächlichen Arbeitsformen wurde hierfür entwickelt?) wie das funktionale Netzwerkverständnis (welche Funktion hat das Netzwerk in der Umsetzung des KIM und welche Erwartungen werden an die Arbeit des Netzwerkes formuliert?) sowie Aussagen zum rechtskreisübergreifenden Ansatz in der übergreifenden Zusammenarbeit.

Für die Verbesserung der Integrationsarbeit ist es neben klaren Absprachen und Verfahrensbeschreibungen ebenso wichtig, ein Milieu der Zusammenarbeit herzustellen, um somit die unterschiedlichen Aufgaben, Schwerpunktsetzungen wie auch die unterschiedlichen Organisationskulturen einzubeziehen. Dabei gilt es, eine Akzeptanz der Arbeitsformen der anderen Rechtskreise bzw. Institutionen sowie ein wechselseitiges Verständnis der jeweiligen Grenzen wie die Beachtung der unterschiedlichen Handlungslogiken zu sichern, um zu gemeinsamen Lösungen zu kommen. Deshalb stellen Netzwerke nicht nur ein formales Zusammenkommen oder Beteiligtsein dar, sondern bedürfen der aktiven Zusammenführung, eines fach- bzw. problembezogenen Austausch und damit eine professionelle Netzwerkorganisation (vgl. Deutscher Verein 2017).

3. **Umfassender CM-Ansatz** – mit 31 Fragen zu den Inhaltsbereichen: Formale Regulation, übergeordnete Koordination, Fachaufsicht und Steuerung des CM, Weiterleitung von CM-Stellen an die freie Wohlfahrt und an kreisangehörige Kommunen, vorliegendes CM-Konzept, rechtskreisübergreifender Ansatz im CM (bzw. in der Fallarbeit). Der Case Management-Ansatz darf nicht allein auf seine einzelfallbezogene Dimension begrenzt werden, sondern im gleichen Maße sind die Phasen der Leistungssteuerung oder übergreifend auf der Systemebene die Auswirkungen bzw. Anforderungen für die Angebotssteuerung mit in den Blick zu nehmen. In diesem Sinne stellt Case Management ebenso die „Beeinflussung eines komplexen lokalen Systems“ dar (Reis 2023).
4. **Fallbasierung** – hier wurden 22 Fragen zu Fallbasierung im Team, Fallbasierung in der Strukturebene, fallbasierte Auswertungen und Reflexionen erfasst. Fallbasierung stellt die grundlegende Bedingung dafür dar, dass sich nicht unter der Hand der beteiligten institutionellen Akteure die jeweils spezifische Organisationsicht durchsetzt. Es gilt hingegen ausgehend von konkreten Fällen, eine entsprechende Problemsicht herzustellen und aufsetzend auf dieser zu gemeinsamen übergreifenden

Lösungen zu kommen. Hürden und Barrieren übergreifender Zusammenarbeit zeigen sich immer in den konkreten Verläufen der Nutzer:innen.

5. Die *Vermittlung vom Einzelfall in die Systemebene* – mit 21 Fragen zu folgenden Punkten: Erfolgt und wenn ja wie erfolgt die Vermittlung bzw. der Übertrag in die Strukturebene, welche Form der (formalen) Aufbereitung wird genutzt, Aufbereitung von Ergebnissen aus dem Case Management und aus den kreisangehörigen Kommunen, Projektarbeitsgruppen, Themen in Lenkungsgruppe, Zielsystem und Dienstleistungsketten. Die Aufbereitung des operativen Wissens über Fallverläufe bzw. realen Strukturrestriktionen und deren Vermittlung in die lokalen Steuerungsebene stellt die Grundlage für die sozialplanerischen Aktivitäten dar, die implizit in dem Entwicklungs- und Steuerungsauftrag des KIM enthalten sind.
6. *Reflexion* – 10 Fragen zu folgenden Themen: Reflexionsformate, systematische Reflexion auf verschiedenen Ebenen, Zielgruppenanpassung, Berichte, Auswertungssitzungen, Einbeziehung Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft. Das KIM ist nicht einfach zu implementieren und funktioniert dann. Vielmehr stellen der Aufbau und die Etablierung des KIM einen iterativen Prozess dar, in dem die einzelnen Schritte in ihrem Ergebnis zu überprüfen und die Voraussetzung für die Gestaltung der nächsten Schritte sind (vgl. Reis/ Wende 2020). Systematische und regelmäßige Reflexion des Umsetzungsstandes ist daher die Grundlage für einen gestaltenden Aufbau des KIM. Dies muss sowohl auf der Ebene der Akteure, der kommunal-(politisch)en Diskurse wie auf der Ebene des sozial- und integrationspolitischen gesellschaftlichen Diskurses erfolgen.

5.4.1 Auswertung der Erhebung – Ergebnisse anhand der Zieldimensionen

Die Einrichtung der Koordinierenden Stelle und deren Verortung (in der Regel) im Kommunalen Integrationszentrum scheint vollzogen. Die Lenkungsgruppe ist mehrheitlich etabliert und hat mindestens einmal getagt (Baustein 1). Das Case Management ist teilweise etabliert und beginnt zu arbeiten. Dabei wurden CM-Stellen an Träger der Freien Wohlfahrtspflege bzw. kreisangehörige Kommunen weitergeleitet (Baustein 2). Die Zusammenarbeit mit der Ausländer- bzw. Einbürgerungsbehörde steht dagegen noch am Anfang. Die vom Land zugewiesenen bzw. zur Verfügung gestellten Stellen wurden überwiegend abgerufen (zwischen 84 % und 96 %), besetzt sind aber lediglich zwischen 60 % und 80 % der abgerufenen Stellen (Werden die zur Verfügung gestellten Stellen zugrunde gelegt, sind dies sogar nur zwischen 53 % und 77 % der möglichen Stellen). (Stand 30.9.2022; Information des MKJGFI) Die Qualifizierungen der Koordinator:innen sind zum Jahresende 2022 abgeschlossen und die Schulungen der Case Manager:innen haben in 2022 begonnen und werden fortgesetzt. Insofern kann zusammengefasst gesagt werden, dass arbeitsfähige Strukturen weitgehend entwickelt sind.

Im Folgenden werden besonders auffällige Aspekte aus den Zieldimensionen näher betrachtet, um im Rückgriff auf die oben dargelegten Gelingensbedingungen und Kernelemente besondere Gestaltungsmomente der bisher etablierten KIM-Struktur aufzuzeigen. Damit wird ermöglicht, dass nicht nur aus der Zuordnung zu einem Typus, sondern gerade auch aus besonderen Einzelaspekten heraus Gestaltungslinien und Entwicklungen im KIM-Prozess dargestellt werden können. Mit der Darstellung dieser Aspekte werden zudem Hinweise verknüpft, die für die weitere Begleitung der Standorte notwendige Klärungen enthalten.

Zu 1.: Prozessorganisation

- Von knapp 40 % der Standorte werden Angaben zur Teamstruktur gemacht, die diese als entwickelte Teamstruktur beschreiben, knapp 10 % sind als schwach entwickelt einzuschätzen und für knapp über 50 % liegen keine Angaben zur Teamstruktur vor, d.h. es ist im Weiteren zu überprüfen, inwieweit ein dezidiertes Handlungskonzept KIM mit konkreter Rollen- und Aufgabenbeschreibung vorliegt (in dem dann auch Interventionskompetenzen beschrieben sind), oder ob „nur“ ein allgemein eher abstrakt formuliertes Konzept zugrunde liegt.
- Die Angaben in den Erhebungen weisen auf ein Leitungsdefizit in der KIM-Umsetzung hin, dass sich durch unbestimmte bzw. vage Aufgabenbeschreibungen sowohl der Team-Leitungen als auch der KI-Leitungen begründet. Gut 50 % der Teams agieren eigenständig, für knapp 20 % sind keine Angaben möglich und etwas über 20% der Teams sind als zuarbeitende Teams einzuordnen. In Bezug auf die Leitungswahrnehmung der KI-Ltg. kann folgende Unterscheidung getroffen werden: in weniger als 40 % sind die KI-Ltg. eng eingebunden (Teamsitzungen, Entscheidungen über Zuarbeiten, Vorlagen u.a.), zu etwa 50 % versteht sich die KI-Ltg. als Außervertretung und Kommunikator in die Hierarchieebenen sowie als Gesamtleitung u.a., KI-Leitung oder Gesamtleitung KIM, sind dabei aber nicht direkt in die einzelnen Arbeits- und Entscheidungsprozesse involviert. In über 10% der Standorte sind die KI-Leitungen entweder nicht beteiligt bzw. nicht zuständig bzw. haben keine Angaben (5% der Standorte) zu den Aufgaben der KI-Leitungen getroffen. Hier deutet sich an, dass ab dem Moment, in dem Erarbeitungen und Aufbereitungen das Team verlassen von einem regelhierarchischen Verwaltungsvorgang auszugehen ist. D.h. die Vermittlung der Erkenntnisse aus der Fallarbeit unterliegt der Gefahr, dass diese dann in einer veraltungsorganisatorischen Sicht weiter „verarbeitet“ werden.
- Funktion Lenkungsgruppe (Zusammensetzung, Geschäftsordnung, Beschlüsse, Themen – Anzahl der Sitzungen): An elf Standorten (ca. 21 %) war zum Erhebungszeitpunkt noch keine Lenkungsgruppe eingerichtet. In der Zusammensetzung sind ca. die Hälfte verwaltungsdominiert, knapp 25 % (fast) paritätisch besetzt. Von den 41 Standorten mit Lenkungsgruppe haben sich bereits 20 (49 %) eine Geschäftsordnung gegeben. 11 Kommunen (27 %) planen dies. In 65,9 % sind die Beschlüsse der Lenkungsgruppe verbindlich, in 34 % nicht.
- Die Themen, mit denen sich die Lenkungsgruppe bisher befasst hat, lassen sich mehrheitlich und von der Anlage der Lenkungsgruppe her (Zusammensetzung und überwiegend bisher nur eine Sitzung) nicht als fallbasierte Themen einzuschätzen. Nur bei etwas über 10 % der Standorte kann derzeit davon ausgegangen werden, dass die in die Lenkungsgruppe eingebrachten Themen aus einer fallbasierten Aufbereitung beruhen.
- Die Lenkungsgruppe erscheint in den Angaben – insbesondere aus den offenen Fragen – häufig als Abstimmungsorgan zwischen den einzelnen Fachverwaltungen bzw. der kreisangehörigen Kommunen. Die Themen sind zudem mehrheitlich nicht als Entscheidungsvorlagen für die strategische Steuerung des KIM-Prozesses einzuschätzen, sondern stellen einem formalen sozialplanerischen Abstimmungsvorgang dar. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Aufbereitung überwiegend „in Planung“ ist – sowie dass viele Standorte am Anfang stehen, so dass noch gar nicht von einer systematischen Aufbereitung für die Steuerungsebene gesprochen werden kann. Wenn aber viele Lenkungsgruppen nicht in die strategische

Steuerung eingebunden sind (bzw. nach der Funktionszuschreibung im Rahmen der Erhebung diese Aufgabe nicht wahrnehmen wollen), wer trifft auf welcher Grundlage und mit welcher Legitimität) die notwendigen Steuerungsentscheidungen für den KIM-Prozess?

- Es ist darauf zu verweisen, dass die obigen Ausführungen unter dem Vorbehalt erfolgen, dass zumeist bisher eine bzw. zwei Sitzungen (35 % bzw. 27 %) der Lenkungsgruppe stattgefunden hat, und dass diese i.d.R. Aufbauthemen zum Gegenstand hatten (37 % der Standorte hatten drei und mehr Lenkungsgruppensitzungen). Bislang konnten sich die Lenkungsgruppen in der Regel nicht als strategische Entscheidungseinheit etablieren- Bei der weiteren Umsetzung ist darauf zu achten, inwieweit die Lenkungsgruppe diesem Anspruch gerecht wird, oder ob sie formal als übergeordnetes Gremium behandelt wird.

Tab. 2 Wenn ja, wie viele Treffen der Lenkungsgruppe KIM fanden in Ihrer Kommune bereits statt??

Anzahl der Treffen	Anzahl der Kommunen	%
1	14	35
2	11	27
3	5	12
4	4	10
5	3	7
6	3	7
Gesamt	40	100,0

- Strategische Steuerung ist noch keine Schwerpunktaufgabe der Lenkungsgruppe. 47 Standorte (90%) haben Angaben zu den Aufgaben der Lenkungsgruppe gemacht, davon lassen sich bei über der Hälfte der Standorte keine Ansätze von strategischer Steuerung feststellen. Nur 36 % der Kommunen [17] geben strategische Steuerung direkt als Aufgabe an. Wird diese Frage in Bezug gesetzt zu Inhalten und Form der Aufbereitung von Erkenntnissen für die Steuerungs- und Planungsebene, können für knapp 40 % der Standorte zwar Ansätze erkannt werden, allerdings erfolgt hier die Vermittlung oder die Entscheidung über die Regelhierarchie (i.d.R. über KI-Ltg., Amtsleitung und oder Dezernent:in). Nur in ca. 10 % kann von einem entwickelten Ansatz von strategischer Steuerung des KIM-Prozesses gesprochen werden. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass Planungs- und Steuerungsentscheidungen zum jetzigen Zeitpunkt i.d.R. nicht fallbasiert, sondern organisationsbezogen erfolgen und diese auch nicht in einem übergreifenden Netzwerkverständnis.
- Übertrag von Erkenntnissen von Fall- auf Systemebene ist in 29 Standorten (57 %) noch in Planung. 21 Standorte (40 %) geben an, den Übertrag bereits umzusetzen und nur 2 Kommunen (4 %) wollen dies nicht umzusetzen.
- Allerdings ist auch häufig das CM und die damit verbundenen Aufbereitungsformen noch nicht hinreichend entwickelt. Dies betrifft die Durchführung von Fallbesprechungen und Fallrekonstruktionen aber auch den gemeinsamen Einsatz von Instrumenten in den Case Management-Phasen, die in den Phasen Assessment,

Zielplanung und Hilfeplanung zu etwas mehr als die Hälfte der Kommunen eingesetzt werden, in der Phase Leistungssteuerung aber nur zu einem Fünftel. 13 % der Kommunen geben an, keine gemeinsamen Instrumente zu nutzen

Zu 2.: Netzwerk-Ansatz

- In elf Standorten wurden Migrantenorganisationen in die Lenkungsgruppe integriert, an 19 Standorten wurde dies verneint. 31 Standorte weisen auf andere Formen der Einbeziehung hin, davon verweisen fünf Standorte explizit auf die Projektarbeitsgruppen und zwei Standorte auf das Case Management. Wenn von einer Einbeziehung von Migrantenorganisationen gesprochen werden soll, muss hier von einer vermittelten und nicht von einer systematischen Einbeziehung ausgegangen werden.
- Auf die Frage nach der Bedeutung von Migrantenorganisationen bzw. der Einbeziehung der Zielgruppe/ Migrantenorganisationen für KIM allgemein, Fallarbeit, für die Lenkungsgruppe sowie für die Projektarbeitsgruppen zeigen sich zwei Tendenzen. Eine, die die Einbeziehung der Migrantenorganisationen auf der allgemeinen Ebene für wichtig erachtet und eine zweite, die die Bedeutung eher in der konkreten Fallarbeit bzw. den PAG sieht.
- Kreisfreie Städte geben eine hohe bzw. sehr hohe Relevanz der Zielgruppenpartizipation in der Fallarbeit und in Projektarbeitsgruppen an (71 % und 75 %), während die Werte für KIM allgemein schon deutlich auf knapp 63 % sinken und in Bezug auf die Lenkungsgruppe deren Relevanz teils/teils bzw. niedrig mit 60 % angeben. Für Kreise lassen sich etwas andere Schwerpunktsetzungen feststellen: Dort besteht eine hohe bis sehr hohe Relevanz für KIM-allgemein (76%) und der Fallarbeit (83 %), während die Relevanz in Bezug auf Projektarbeitsgruppen auf 57 % sinkt und für Lenkungsgruppen die Relevanz umschlägt (teils/teils bzw. niedrig) auf 55 %. So gesehen bewerten Kreise wie kreisfreie Städte die Relevanz der Zielgruppenpartizipation in der Lenkungsgruppe eher niedrig. Kreise fokussieren stärker auf die Fallarbeit, während die kreisfreien Städte Projektarbeitsgruppen und Fallarbeit hoch einschätzen. Dies mag zum einen darin liegen, dass Kreise offensichtlich einen schlechteren Zugang zu den Zielgruppen annehmen und dass sie die Rahmenbedingungen in den Kreisen für eine Beteiligung als schlechter einschätzen z.B. aufgrund von Fahrtwegen, Vertretungsansprüchen zwischen den Zielgruppenvertretungen und der Erreichbarkeit der Zielgruppenvertreter:innen. Zum anderen stellen sich die Bedingungen in den kreisfreien Städten anders dar, hier wird auf eine konkrete Beteiligung in der Arbeit (sprich: Fallarbeit und Projektarbeitsgruppen) gesetzt, während die übergeordnete Partizipation offensichtlich als schwieriger eingeschätzt wird. Genannt wird des Öfteren der unzureichende Vertretungsanspruch gegenüber allen Zielgruppen wie Konkurrenzsituationen zwischen Zielgruppenvertretungen sowie die Differenz von Ehrenamt und professionellem Vorgehen in den Lenkungsgremien.
- An 32 Standorten wurden Stellen für das Case Management an die Wohlfahrtspflege weitergeleitet, an 15 Standorten nicht, an sechs Standorten ist dies geplant.³⁶
- Über die unmittelbare Weiterleitung der CM-Stellen hinaus, zeigt sich die Einbeziehung der Wohlfahrtspflege ambivalent. Nur 19 Standorte haben

³⁶ Siehe unten im Abschnitt Case Management-Ansatz

übergreifende gemeinsame Teamsitzungen und an acht weiteren Standorten werden Sitzungen mit den Koordinator:innen (in denen nicht alle CM beteiligt sein müssen) durchgeführt. Es gibt zudem getrennte Teamsitzungen /Treffen der Koordinator:innen mit den Case Manager:innen der freien Träger bzw. zwischen den Koordinator:innen und den Case Manager:innen in den kreisangehörigen Kommunen.

- Die übergreifende Einbeziehung der Erkenntnisse aus der Fallarbeit in die Strukturebene erscheint ebenso durchwachsen. Während in der Frage nach der Bedeutung des Case Management-Wissens mehrfach die operative Seite und der spezifische Erkenntnisgewinn betont wird, werden nur in wenigen Fällen gemeinsame Konzept- bzw. Strukturentwicklung genannt. Die vorrangige Vermittlungsform scheint im Austausch zu liegen, ohne dass dies inhaltlich untersetzt ist. Zudem werden des Öfteren grundsätzliche Bedenken seitens der Wohlfahrtspflege in Bezug auf die Übernahme eines kommunalen Case Managements betont.
- Wie schon in der Lenkungsgruppe wird in der Arbeit in und mit weiteren Gremien eher die Austauschform betont. 42 Kommunen (81 %) geben an, dass es weitere projektrelevante Gremien gibt. In diesen Gremien werden Themen, Konzepte und Entwicklungen vorgestellt und ggf. diskutiert, aber es wird nicht gemeinsam entwickelt bzw. konzeptionell reflektiert. 16 Kommunen (38 %) geben an, dass die Bündniskerngruppe aus „Gemeinsam klappt's“ weiterbesteht. In 8 (19 %) Kommunen gibt es eine Steuerungsgruppe zur Umsetzung des Integrationskonzeptes. Daneben werden 86 weitere AGs, Arbeitskreise, Konferenzen, Netzwerke, Ausschüsse, Treffen usw. genannt.

Die Hauptaufgabe der verschiedenen Gremien ist die Weitergabe von Informationen (29 %). Des Weiteren werden Netzwerkarbeit (12 %) und die Vorbereitung weiterer Kooperation (12 %) aufgeführt. Eine Steuerungsfunktion wurde ausschließlich in fünf der Kommunen (12%) als Aufgabe der Gremien genannt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass auch mit den projektrelevanten Gremien im Wesentlichen ein Austausch und ggf. eine Abstimmung vorgenommen wird, deren Wissen über Fälle und Strukturen aber noch kaum in die Entwicklungsarbeit einbezogen ist und bisher auch keine Aushandlungen über die Weiterentwicklung der Angebotsstruktur bzw. der Unterstützungsleistungen im Rahmen kommunaler Integrationsstrategien für die Zielgruppe stattfindet.

- Insgesamt weisen die Auswertungen darauf hin, dass das Netzwerk-Verständnis operativ wie funktional wenig entwickelt ist. Es überwiegt ein auf Information und Abstimmung ausgerichtetes Netzwerkverständnis (über 50 %). 40 % nutzen das Netzwerk zur Aushandlung von konkreten Vorgehensweisen und Absprachen. Und 10 % der Standorte haben ein entwicklungsorientiertes auf gemeinsames Planen hin ausgerichtetes Netzwerk. Oftmals verbunden mit einer breiten Einbeziehung von Akteuren.
- In der Auswertung scheint durch, dass Reflexionen überwiegend über Berichte im Rahmen des Regelverfahrens erfolgen, aber eher weniger eine systematische Reflexion und Einschätzung des Umsetzungsstandes. Nur bei ca. 20 % der Standorte kann von systematischen Ansätzen oder gar gezielter öffentlicher Diskussion des Umsetzungsstandes gesprochen werden. Dies liegt zum einen daran, dass viele Standorte noch am Aufbau des Case Managements sind wie auch, dass die Aufbereitungsverfahren in der Mehrzahl noch nicht entwickelt sind. Insofern liegt

dann auch wenig Material vor, dass sich zur Reflexion anbietet. Berichtet wird häufig über den allgemeinen Aufbaustand.

Zu 3.: Case Management-Ansatz

- Mit dem Case Management wurde begonnen. Insgesamt wurde zum Erhebungszeitpunkt angegeben, dass 6.667 Fälle ins CM aufgenommen wurden. Die Spanne bei den 37 Kommunen, die die Anzahl der Fälle angegeben haben, liegt zwischen sechs und 1.240 CM-Fälle. Noch keine CM-Fälle haben sechs Kommunen aufgenommen. Neun Standorte haben keine Angaben zur Anzahl der CM-Fälle gemacht.

Tab. 3 Anzahl CM-Fälle

CM-Fälle	0	1 – 19	20 – 49	50 – 99	100 - 249	≤ 250	Gesamt
Anzahl Standorte	6	4	7	8	10	8	43
%	14	9	16	19	23	18	100

- Eine übergeordnete Koordination der KIM Case Manager:innen geben 37 Standorte (73 %) an, 14 Standorte verneinen dies (27 %). Es liegt in 12 Standorten (23 %) ein Fachkonzept für das KIM Case Management vor. Was aber auch heißt, dass zum Erhebungszeitpunkt an 65 % der Standorte kein Konzept vorlag. Sechs Standorte (11 %) wollen kein übergreifendes Konzept einführen.
- Ein Austausch mit den Leitungen der weitergeleiteten CM wird für 22 Standorte (42 %) angegeben. D.h. Basis und Verfahren für eine übergeordnete Koordination des Case Management sind weitgehend noch nicht geklärt. Insofern bleibt die übergeordnete Funktion erstmal nur eine Planungs- bzw. Sollgröße. Auf welcher Basis erfolgt dann eine übergreifende Koordination des Case Management? Es fehlt damit an der materiellen Basis, um Ergebnisse systematisch aufzubereiten und in die Systemebene zu transportieren, d.h. bis jetzt fehlt in der übergeordneten Struktur das notwendige fallbasierte Planungswissen.
- Eine Weiterleitung von Case Management-Stellen an die Wohlfahrtspflege wurde an 31 Standorten (60 %) vorgenommen, in Planung ist dies an sechs Standorten. 15 Standorte (28%) haben in Bezug auf eine Weiterleitung mit Nein geantwortet.

Tab. 4 Weiterleitung CM-Stellen an Freie Wohlfahrt

In %	Wurden in Ihrer Kommune CM-Stellen aus KIM an die Freie Wohlfahrt weitergeleitet?		
	Ja (n = 31)	Nein (n =15)	In Planung (n = 6)
Landkreis (n = 30)	53	43	3,3
kreisfreie Stadt (n = 22)	68	9	23
Gesamt	60	29	11

- Für die weitergeleiteten Case Management-Stellen wurde in 19 Standorten (61 % der weiterleitenden Standorte) eine übergeordnete Koordination mit fachaufsichtlichen Aufgaben eingerichtet. Aber wie dies erfolgt, ist zum Erhebungszeitpunkt noch nicht eindeutig entwickelt. Nicht an allen Standorten mit weitergeleiteten Case

Management-Stellen finden regelmäßige gemeinsame Teamsitzungen statt, sondern lediglich an 15 Standorten. Ebenso werden Besprechungen mit den Koordinator:innen nur in 68 % der Kommunen (21) durchgeführt. Stattdessen wird in Bezug auf die Koordinationsumsetzung auf vereinbarte konzeptionelle Grundlagen oder die Nutzung einer gemeinsamen Datenbank, die Beteiligung in Arbeitskreisen und -gruppen verwiesen.

Tab. 5 Übergeordnete Koordination KIM CM

In % (n = 31)	Wurde eine übergeordnete Koordination für alle Case Manager:innen im KIM eingerichtet, die fachaufsichtliche Aufgaben erfüllt?		
	Ja (n = 19)	Nein (n = 12)	Gesamt
Landkreis (n = 16)	62	37	100
kreisfreie Stadt (n = 15)	60	40	100
Gesamt	61,	39	100

- Dasselbe gilt für Landkreise, die angeben, CM-Stellen an kreisangehörige Städte weiterzuleiten.

Tab. 6 Übergeordnete Koordination KIM CM (CM in kreisangehörigen Kommunen)

In % (n = 14)	Wurde eine übergeordnete Koordination für alle Case Manager:innen im KIM eingerichtet, die fachaufsichtliche Aufgaben erfüllt?		
	Ja (n = 12)	Nein (n = 2)	Gesamt
Landkreis	87	12	100
Gesamt	87	12	100

- Eine Weiterleitung von CM-Stellen an kreisangehörige Kommunen erfolgte an 16 Standorten (53 % der Kreise). Zur Generierung von fallbezogenen Daten bzw. Wissen, werden nicht Teamsitzungen genannt, sondern überwiegend Austauschformate (tw. über die Lenkungsgruppe oder über Arbeitsgruppen und -kreise). Auch hier kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht davon gesprochen werden, dass systematisch generiertes Wissen in Planungswissen übertragen wird.
- An 13 Standorten (ca. 25 %) existiert zum Erhebungszeitpunkt ein Case Management-Konzept und an 34 Standorten (64 %) ist es in Planung. Wird nach inhaltlichen bzw. konzeptionellen Schwerpunktsetzungen gefragt, so changieren die Antworten zwischen noch nicht beschrieben (5) und Orientierung am CM-Ablauf. Ein rechtskreisübergreifendes Case Management-Konzept unter Berücksichtigung von SGB II, JMD, MBE sowie THM liegt an 2 Standorten (ca. 4 %) vor und wird in 20 Standorten (ca. 38 %) geplant. Allerdings wird an 31 Standorten (58 %) die Frage nach einem solchen Konzept mit Nein beantwortet.
- Im Falle der Weiterleitung von Case Management-Stellen stellt sich die Frage, ob mit einem einheitlichen Instrumentenset gearbeitet wird. In der Auswertung über die Nutzung von CM-Instrumenten in den einzelnen Bausteinen des Case Managements geben fast 50 % der Standorte die übergreifende Nutzung im Bereich von Assessment,

Zielplanung und Hilfeplanung an, aber nur an zehn 10 Standorten (20 %) wird angegeben, dass eine einheitliche Form der Leistungssteuerung genutzt wird.

Tab. 7 Kreisangehörige Kommunen: CM-Instrumente, Assessment

(n = 50) Wurden in Ihrer Kommune CM-Stellen aus KIM an kreisangehörige Kommunen weitergeleitet? [In %]	Nutzen die Case Manager:innen im KIM an Ihrem Standort lokale Instrumente zur Umsetzung von CM? : [Assessment]		
	Ja (n = 28)	Nein (n = 22)	Gesamt
ja (n = 16)	56	44	100
nein (n = 34)	56	44	100
Gesamt	56	44	100

Tab. 8 Freie Wohlfahrt: CM Instrumente, Assessment

(n = 52) Wurden in Ihrer Kommune CM-Stellen aus KIM an die Freie Wohlfahrt weitergeleitet? [In %]	Nutzen die Case Manager:innen im KIM an Ihrem Standort lokale Instrumente zur Umsetzung von CM? : [Assessment]		
	Ja (n = 28)	Nein (n = 24)	Gesamt
ja (n = 31)	55	45	100
nein (n = 15)	73	27	100
In Planung (n = 6)	0	100	100
Gesamt	52	48	100

Tab. 9 Kreisangehörige Kommunen: CM-Instrumente, Leistungssteuerung

(n = 50) Wurden in Ihrer Kommune CM-Stellen aus KIM an kreisangehörige Kommunen weitergeleitet? [In %]	Nutzen die Case Manager:innen im KIM an Ihrem Standort lokale Instrumente zur Umsetzung von CM? : [Leistungssteuerung]		
	Ja (n = 10)	Nein (n = 40)	Gesamt
ja (n = 16)	25	75	100
nein (n = 34)	18	82	100
Gesamt	20	80	100

Tab. 10 Freie Wohlfahrt: CM-Instrumente, Leistungssteuerung

(n = 52) Wurden in Ihrer Kommune CM-Stellen aus KIM an die Freie Wohlfahrt weitergeleitet? [In %]	Nutzen die Case Manager:innen im KIM an Ihrem Standort lokale Instrumente zur Umsetzung von CM? : [Leistungssteuerung]		
	Ja (n = 11)	Nein (n = 41)	Gesamt
ja (n = 31)	13	87	100
nein (n = 15)	40	60	100
In Planung (n = 6)	16	83	100
Gesamt	21	79	100

- Ein Vergleich der Nutzung von Instrumenten zur Leistungssteuerung zwischen der Weiterleitung an kreisangehörige Kommunen und der Weiterleitung an die Freie Wohlfahrt weist in Bezug auf Instrumente der Phase Assessment keine signifikanten Differenzen auf, aber in der Phase Leistungssteuerung zeigt sich ein Unterschied in der Verwendung einheitlicher Instrumente. Dies deutet darauf hin, dass insbesondere die Freie Wohlfahrt hier einen eigenen Gestaltungsspielraum für sich beansprucht und nutzt.

Auch in der Phase Assessment werden ungefähr hälftig CM-Instrumente verbindlich einheitlich angewendet. Insgesamt weist dies darauf hin, dass hier noch eine Klärung über Form von Falldarstellungen für Fallbesprechungen und Fallrekonstruktionen erforderlich ist. Wenn nicht eindeutig geklärt ist, mit welchen Aussagen und auf welcher Grundlage die Aussagen zur Falleinschätzung vorgenommen werden, muss dieser Klärungsprozess in der Fallbesprechung respektive der Fallrekonstruktion selbst erfolgen. Es bietet sich an, eine verbindliche Klärung für die Nutzung der Assessmentergebnisse und die Voraussetzungen für den Übertrag herbeizuführen. Dagegen weist die geringe Einheitlichkeit in Bezug auf Leistungssteuerung darauf hin, dass hier offensichtlich ein hoher Respekt davor besteht, in die Leistungssteuerung anderer Akteure einzugreifen. Dies gilt nicht nur für die Leistungsträger von Angeboten von Unterstützungsleistungen für die Zielgruppe, sondern es scheint zudem wohl schwierig die spezifischen Formen der Leistungssteuerung der CM-Akteure zu vereinheitlichen. Dies könnte daran liegen, dass es z.B. bezüglich der Freien Wohlfahrtspflege entwickelte und eingespielte Verfahren und Abläufe gibt, es kann aber genauso sein, dass einzelnen Träger des Case Managements ihr spezifisches Wissen nicht mit den (konkurrierenden) Anderen teilen wollen.

- Die Nutzer:innenperspektive erhält in der KIM-Struktur eine hohe Bedeutung, da diese die Nähe zu den Bedürfnissen und Bedarfen der Zielgruppe und nicht abstrakte Anforderungen in den Mittelpunkt stellt. Zum anderen soll insbesondere über die Nutzer:innenperspektive sichergestellt werden, dass auf der Strukturebene fallbezogenes und fallbasiertes Planungs- und Gestaltungswissen generiert wird. Die Antworten für die Frage der Einbeziehung der Nutzer:innenperspektive scheinen diesen Anforderungen kaum Rechnung zu tragen. So wird – neben keine Angabe [fünf Standorte] und der Antwort in Planung [sieben Standorte] – 16-mal geantwortet die Nutzer:innenperspektive über Fallberatung / Fallrekonstruktion, kollegiale Beratung und Hinweise in Besprechungen. 19 Standorte geben an, dies auf Basis eines Konzepts (damit ist dann häufig Case Management gemeint – wird insgesamt aber abstrakt

gehalten) zu tun, über Kontakte zur Zielgruppe wird an sieben Standorten berichtet und es werden überindividuelle Abstimmungen genannt. Auch werden in ca. 10 % der Kommunen (5) besondere Zugangsverfahren genannt. Hier zeigt sich ein unterschiedliches Verständnis in der Beantwortung: erstens werden fallbezogene methodische Konzepte benannt und zweitens eher Zugangs- und Einbeziehungsaspekte. Die Einbeziehung der Nutzer:innenebene bleibt aber in beiden Verständnisvarianten abstrakt, wenn nicht auch die praxisbezogene Aufforderung, diese zu berücksichtigen und in der Falldokumentation festzuhalten, in den fachaufsichtlichen Besprechungen zwischen Koordinator:innen und Case Management immer wieder die Einbeziehung praktisch eingefordert wird.

- Fallbesprechungen scheinen sich als ein wichtiges Instrument der Kommunikation, des Austausches und der Koordination des Case Managements etabliert zu haben. Lässt man die 12 Standorte, die angegeben haben, diese seien in Planung bzw. die Frage verneint haben (ca. 15 %), außen vor, geben 26 Standorte an Fallbesprechungen wöchentlich bis mehrmals monatlich durchzuführen, an zwölf Standorten werden sie monatlich und zweimal seltener als monatlich durchgeführt.

Tab. 11 *Werden gemeinsame Sitzungen mit allen Case Manager:innen im KIM für Fallbesprechungen durchgeführt?*

	Häufigkeit	Prozent
ja, mind. wöchentlich	11	21
ja, mehrmals im Monat	15	29
ja, monatlich	12	23
ja, seltener als 1x im Monat	1	2
In Planung	12	23
nein	1	1
Gesamt	52	100

- Bei Fallrekonstruktionen wird der Aufbaustatus vieler Kommunen deutlich, an weit über der Hälfte der Standorte, nämlich 34 sind Fallbesprechungen in Planung bzw. wurde die Frage nach deren Nutzung mit Nein beantwortet. Sieben Standorte geben an wöchentlich bis mehrmals monatlich Fallrekonstruktionen durchzuführen, ebenfalls sieben Standorte monatlich und fünf Standorte geben an Fallrekonstruktionen seltener als monatlich durchzuführen. Auffallend ist, dass wenn nach den Verfahren gefragt wird, nach denen Fallbesprechungen bzw. Fallrekonstruktionen durchgeführt werden, im Wesentlichen auf Schulungsunterlagen ISR/FOGS aus der Qualifikation der Koordinator:innen sowie auf Formen der kollegialen Beratung verwiesen wird. Es zeigt sich, dass dabei häufiger auf Fallbesprechungen als auf Fallrekonstruktionen Bezug genommen wird.

Tab. 12 Werden gemeinsame Sitzungen mit allen Case Manager:innen im KIM für Fallrekonstruktionen durchgeführt?

	Häufigkeit	Prozent
ja, mind. wöchentlich	2	4
ja, mehrmals im Monat	5	9
ja, monatlich	7	13
ja, seltener als 1x im Monat	5	10
In Planung	29	56
nein	4	8
Gesamt	52	100

Zu 4.: Fallbasierung

- Projektarbeitsgruppen (PAG) dienen als Grundlage, um fallübergreifende Planungsprozesse zu generieren. Hier haben die Fallrekonstruktionen, insbesondere aber die sog. „generativen Themen“ eine hohe Bedeutung für den KIM-Planungsprozess. Unter der oben genannten Voraussetzung, dass Fallrekonstruktionen noch überwiegend im Aufbau sind, ist der Tatbestand, dass bisher nur an 16 Standorten (31 %) Projektarbeitsgruppen eingerichtet wurden und an 36 Standorten (69 %) noch nicht, nicht überraschend. Es ist festzuhalten, dass in der Auswertung zentral eingerichtete Projektgruppen mit fallbasierte einzurichtende Projektarbeitsgruppen gleichgesetzt wurden. Von den eingerichteten PAGen agieren 14 Standorte mit Fallrekonstruktion (inkl. „in Planung“) und nur zwei Standorte ohne Fallrekonstruktion.
- Als Themen, die in den Projektarbeitsgruppen bearbeitet werden, werden hauptsächlich die Beschäftigung mit den jeweiligen lokalen Zielgruppen, die KIM-Entwicklung und die Entwicklung eines übergreifenden KIM-Case Management genannt. Die weiteren angegebenen Themen in den PAGen lassen sich als nicht fallbezogene – sondern eher als allgemeine – Themen einstufen. Von den 16 Standorten, die PAGen eingerichtet haben, gibt die Hälfte an, dies ohne eindeutigen, schriftlich fixierten Auftrag zu tun. Bisher geben nur vier Standorte an, dass die Einrichtung fallbasiert erfolgte. Die Zusammensetzung der Projektarbeitsgruppen kann als breit beschrieben werden. Sie sind eher auf der Arbeitsebene (und weniger unter Einbeziehung der Leitungsebene) angesiedelt.
- Fallbesprechungen und Fallrekonstruktionen – siehe dazu die Ausführungen im vorhergehenden Abschnitt zur Zieldimension Case Management-Ansatz.
- Der Übertrag der Erkenntnisse aus der Fall- auf die Systemebene soll gerade unter dem Aspekt der Fallbasierung dafür sorgen, dass die unmittelbaren Bedürfnisse und Bedarfe der Zielgruppe adäquat in die Gestaltungsplanung der Angebotsstruktur mit einfließen. 21 Standorte (40 %) geben an, dass sie diesen Übertrag vornehmen und in 30 Standorten wird dies geplant (57 %). Wenn nach der Form dieses Übertrags gefragt wird, werden hauptsächlich Fallbesprechungen und Fallrekonstruktion [ca. 10 Standorte] genannt sowie andere Formate wie Besprechungen, Austausch, Workshops usw. Die genannten Themen des Übertrages erscheinen aber eher breit angelegt zu sein und mehr aus allgemeiner Erfahrung im Integrationsgeschehen denn fallbasiert erarbeitet zu sein. Auch erfolgt der Übertrag wenig systematisch und scheint in der

Aufzählung eher zufällig, so als ob das genannt wird, was gerade auffällt und dies dann transportiert wird. Hier ist allen Standorten zu empfehlen, für den Übertrag ein systematisches standortbezogenes Verfahren zu entwickeln.

Zu 5.: Vermittlung Einzelfall- zur Strukturebene

- PAG und Aufbereitung – siehe hier die Ausführungen aus dem vorherigen Abschnitt.
- Die Einbeziehung der Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Case Management wurden oben schon beschrieben. Die Einbeziehung und der Übertrag der Erfahrungen und Erkenntnisse aus den kreisangehörigen Kommunen scheint als Wissenstransfer für Planungs- und Gestaltungsaktivitäten noch wenig entwickelt zu sein. Planungs- und Austauschtreffen finden überwiegend seltener als monatlich statt und im Unterschied zu den Projektarbeitsgruppen haben sie eine breite Zusammensetzung diesmal aber mehr aus der Leitungsebene und weniger aus der operativen Ebene.
- Hinsichtlich der kreisangehörigen Gemeinden gibt es an einem Standort eine lokale Lenkungsgruppe und an drei weiteren Standorten ist dies geplant. In der Mehrheit der Kreise sind keine lokalen Lenkungsgruppen geplant (25 = 86 %). Ebenso werden kaum lokale PAGen als Format genannt. Der eigentliche Übertrag erfolgt nach den Angaben der Standorte über die Einbeziehung in die Lenkungsgruppe sowie dem Austausch zwischen Case Manager:innen und den Koordinator:innen. Auf den ersten Blick kann hier nicht von einem systematischen Übertrag der Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Fallebene gesprochen werden.
- Unter Berücksichtigung der Aufbauphase und der noch eher geringen Zahl an Projektarbeitsgruppen ist die kleine Anzahl der Standorte, die Zielsysteme entwickelt haben (fünf), nicht verwunderlich. Allerdings wird für 22 Standorte angegeben, dass dies in Planung sei. Aus den bisherigen Angaben zu den Inhalten der Zielsysteme wird überwiegend eine KIM- Zielplanung der Kommune benannt und die Ziele scheinen entsprechend eher übergreifend und nicht fallbasiert formuliert zu sein. In Bezug auf Dienstleistungsketten wird deren Entwicklung von sechs Standorten angegeben und in 18 Kommunen ist dies in Planung. Auffallend ist, dass Absprachen zur konkreten rechtskreisübergreifenden Kooperation sehr selten genannt werden, wenn dies erwähnt wird, dann erfolgt dies über die Lenkungsgruppe. Angaben zur direkten Kooperation sind wenig untersetzt, so dass hier keine Einschätzung vorgenommen wird.³⁷

Zu 6.: Reflexion

- Wenn nach der Form der Reflexion des Umsetzungsstandes und der weiteren Gestaltung des KIM-Prozesses gefragt wird, werden vorrangig Berichte genannt, die an die verschiedenen Gremien in der Kommune (Rat, Ausschüsse) gerichtet sind.
- Eine übergreifende Reflexion unter Einbeziehung der Freien Wohlfahrt sowie im öffentlichen Raum erfolgt zumeist über Veranstaltungen mit lokalen Akteuren. Es liegt aber kein regelmäßiger Turnus vor und die Berichte sind eher als Berichte aus der kommunalen Leitungsebene zu verschiedenen Anlässen zu verstehen. Als inhaltliche

³⁷ Pagels (2022) nennt als gute Form Kooperationen zu qualifizieren, die gemeinsame Entwicklung von Arbeitshilfen, gemeinsame Fortbildungen sowie die Bildung von Expertenteams. All dies wird in Einzelfällen seitens der KIM-Standorte genannt, aber sowohl über die Projektarbeitsgruppen als auch die übergreifenden Teambildungen für das CM stehen noch sehr am Anfang. Hier ist zu empfehlen, ein übergreifendes Konzept zur operativen Kooperation zu entwickeln.

Themen werden Umsetzungsprobleme, Bedarfe aus der Zielgruppe, Doppelstrukturen (und deren Vermeidung) sowie Steuerung und Qualitätssicherung genannt.

Im Rahmen der Befragung wurden die Standorte auch um ihre Einschätzung der bisherigen Implementierung von KIM gebeten. Dabei wurde der Umsetzungsprozess innerhalb der Kommunen auf einer Fünfer-Skala, die von sehr gut bis schlecht reicht, mit 2,1 bewertet. Im Vergleich zur Bewertung der Umsetzung in NRW fällt die Bewertung der Umsetzung von KIM in den einzelnen Kommunen deutlich besser aus (die Bewertung für NRW liegt bei 2,84). Insgesamt sind sehr positive Entwicklungen in der Umsetzung und lokalen Praxis der Kreise und kreisfreien Städte zu beobachten.

Tab. 13 Wie bewerten Sie den bisherigen Umsetzungsprozess von KIM?[in %]

	sehr gut	Gut	teils/ teils	schlecht	sehr schlecht	Durchschnitt
kommunal (50)	18	56	24	2	0	2,1
landesweit (45)	0	20	75,6	4,4	0	2,8

5.4.2 Umsetzungstypologie

Die 52 Standorte, die für die Auswertung der Erhebung im Sommer 2022 einbezogen wurden, werden entlang der oben dargestellten Zieldimensionen zur Entwicklung einer Umsetzungstypologie standortbezogen analysiert. (Vgl. Kelle/Kluge 1999). Dazu haben wir umfassende Fragebatterien zusammengeführt, die in den einzelnen Zieldimensionen eine Rangordnung als ein Kontinuum zur jeweiligen Dimension erstellen. Im Vergleich der einzelnen Zieldimensionen sind die Rangfolgen im großen Maße konsistent. Insofern haben wir für eine Gesamtübersicht die Zieldimensionen in einer Ordinalskala zusammengeführt, die aber nicht als ein besser oder schlechter angelegt ist, sondern darauf basiert, in welcher Häufigkeit (und Dichte) prozess- bzw. institutionsorientierte Umsetzungsformen genutzt werden. Die ordinale Differenz ergibt sich immer aus dem seitens des Landes formulierten Anspruch der Organisationsentwicklung³⁸ und der „(Weiter-)Entwicklung effizienter Strukturen der Zusammenarbeit aller in einer Kommune vorhandenen Ämter und Behörden (...) sowie Akteure der Zivilgesellschaft und der Freien Wohlfahrtspflege“.³⁹

In der Auswertung haben wir stärker strukturbezogene Zieldimensionen und eher prozessorientierte Zieldimensionen miteinander verglichen, aber es stellte sich heraus, dass dies zu keiner relevanten Veränderung in der ordinalen Reihung nach sich zog, sondern die Zuordnungen konsistent blieben. Wir haben uns deshalb dafür entschieden, dass wir als wesentliche Unterscheidung in unserer Beobachtung immer die Frage danach stellen, inwieweit durch die Standorte in den einzelnen Zieldimensionen regelhaftes Verwaltungshandeln und damit ein organisationsorientiertes Verständnis der KIM-Umsetzung oder aber fallbezogenes Verständnis des KIM formuliert wird. Letzteres drückt sich darin aus, dass insbesondere die Elemente Case Management, Fallbasierung sowie Netzwerkansatz eine besondere Bedeutung erfahren, während ersteres stärker auf formal

³⁸ MKFFI (2020b): S. 4, S. 6, S. 7, S. 10, S. 113, S. 150, S.211

³⁹ Ebd. S. 9

gegebene Organisationsstrukturen abhebt: regelhafte Prozessstruktur, formale Vermittlung von Einzelfall zur Strukturebene sowie übliche Berichterstattung.

Diese Zuordnung umfasst daher nicht nur die strukturelle Einbettung in die Regelverwaltungen und deren hierarchische Steuerungsstruktur, sondern auch, wie das „Neudenken“ der rechtskreis- und organisationsübergreifenden Weiterentwicklung in 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 Akteur:innen 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.

Auch vom Fall her kann auf das organisatorische Setting geschaut werden. Dabei werden Abläufe und Prozesse ausgehend vom Fall und dessen Besonderheiten betrachtet und nach Stimmigkeiten und Restriktionen gefragt. Auch hier unterstützen sowohl 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. Somit werden Abläufe und Prozesse rekonstruiert und analysiert und damit die Grundlage geschaffen, bestehende Prozesse strukturübergreifend neu aufeinander abzustimmen bzw. anzupassen.⁴⁰

Schon im Frühjahr 2022 in der Entwicklung einer ersten Form der Typik⁴¹ hat es sich gezeigt, dass eine rein zweipolige Zuordnung als ein absolutes Entweder-Oder zu abstrakt und formal erscheint. Dies entspricht weder den tatsächlichen Varianten der Umsetzung vor Ort noch den unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die an den Standorten vorzufinden sind. Zudem ist zu konstatieren, dass im Rahmen der Implementation des Kommunalen Integrationsmanagements – und dies hat sich auch schon in der Arbeit der ersten vorläufigen Typik gezeigt - Weiterentwicklungen an den Standorten stattfanden und weiter stattfinden (werden). Auch in der Datenerhebung vom Sommer 2022 wird deutlich, dass etliche Standorte sich zu der Zeit noch in der Aufbau- und Entwicklungsphase befanden. Somit ist davon auszugehen, dass auch jetzt – wie im Frühjahr 2022 – Entwicklungssprünge zu erwarten sind und dass strukturelle und prozessuale Veränderungen vorgenommen wurden und werden.

Daher haben wir damals schon und behalten dies für diese Auswertung bei, zwischen den genannten Polen *rein institutionsorientiert* und *umfassende Umsetzung der KIM-Elemente*

⁴⁰ Letztendlich ist die Dichotomie von Struktur und Prozess nicht vollständig aufzulösen bzw. auch nicht in eine klare Unterscheidung von zwei Beobachtungsebenen zu bringen. Giddens versucht die deterministische und voluntaristische Betrachtungsweise von Handlung vs. Struktur dadurch aufzulösen, dass er eine Dualität von Struktur definiert, die besagt, dass Strukturen zwar Voraussetzungen für das Handeln darstellen, diese aber eher allgemeine Rahmenbedingungen für das Handeln darstellen. Handeln nun wiederum wird als ein Bündel von Praktiken verstanden, das durch Regeln und Ressourcen geprägt wird. Dabei kann Handeln (bei Giddens reflexives bewusstes Handeln) sowohl die bestehende (abstrakte) Struktur reproduzieren (und dies geschieht nur durch Handeln, denn darin wird die Struktur zur realen Bedingung). Handeln kann aber auch zu Transformationsprozessen führen, die die „Strukturen bzw. die daraus abzuleitenden Regeln und Rahmenbedingungen für das Handeln verändern. Insofern ist für unsere Untersuchung abzuleiten, dass wir es sowohl auf der Beobachtungsebene von institutionsorientiert als auch KIM-orientiert sowie auf der Ebene strukturorientiert wie prozessorientiert immer mit einem dualen Prozess zu tun haben, in dem Struktur und Prozess verwoben sind. (Vgl. Giddens 1997)

⁴¹ s. ISR/FOGS (2022) Zwischenbericht 2022, Abschnitt 4.5

zwei weitere Real-Typen identifiziert: einen Typus, der eher institutionsorientiert agiert, aber auf einige KIM-Elemente zurückgreift und einen Typus, der stärker prozessorientiert agiert, aber bei dem wesentliche KIM-Elemente (wie z.B. Netzwerkansatz, eigenständige Projektorganisation sowie die strategische Steuerung) noch nicht vollständig realisiert wurden.

Die entwickelten Typen sind demnach:

- *Rein institutionsorientierte Herangehensweise/Anfangsphase* – dieser Typus wird dann zugeordnet, wenn weder in der Prozessorganisation noch im CM und im NW-Ansatz Strukturen entwickelt wurden, die eine systematische Arbeitsweise in Bezug auf die Anforderungen des Kommunalen Integrationsmanagements entsprechend der Vorgaben der Förderrichtlinie und des sog. Handlungskonzeptes abbilden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die hier zugeordneten Standorte noch sehr am Anfang stehen – ein Standort hat erst im Herbst 2022 mit der Einstellung von Mitarbeitenden begonnen –, so dass hier eigentlich noch keine Aussage über die Anlage der Arbeitsprozesse getroffen werden kann.
- *Eher institutionsorientiert* – Standorte die daran orientiert sind, die Arbeitsweisen der internen Akteure (Koordinator:innen, Case Manager:innen) in die Regelhierarchien einzubinden. Eine Aufbereitung und Vermittlung in die Strukturebene wie auch die Reflexion der Ergebnisse erfolgen in der Regel in und über die Organisationsroutinen – und drohen damit eher unter Organisationsaspekten diskutiert und verarbeitet zu werden zu werden. (Mehrere Standorte verwiesen ausdrücklich auf die Einhaltung des Dienstweges.)
- *Eher prozessorientiert* – Standorte, die zwar über entwickelte Instrumente für die prozessorientierte und fallbasierte Aufbereitung und Umsetzung der Zieldimensionen verfügen, diese aber nicht immer vollständig etabliert haben oder die Ergebnisse letztendlich doch über die Regelhierarchie weiterverarbeiten.
- *prozessorientiert* – hier sind die KIM-Elemente entwickelt und werden weitgehend systematisch angewendet.

Innerhalb der einzelnen Typen sind eigenständige Umsetzungsformen und -erfolge möglich, dies muss sich aus der Konsistenz der jeweiligen Konzepte ergeben und einer Erfolgsbewertung, die aber zu diesem Zeitpunkt und mit dem jetzigen kommunalen Wissensstand noch nicht möglich ist.

Grundsätzlich wurde die Auswertung für jeden Standort nach dem Vier-Augen-Prinzip durchgeführt, so dass immer eine doppelte Einschätzung vorlag. Falls es zu unterschiedlichen Einschätzungen kam, wurde eine neue gemeinsame Auswertung und Einschätzung des Standortes vorgenommen. Im Ergebnis wurde über dieses Vorgehen jeder Standort einheitlich eingeschätzt.

Eine Zuordnung der 52 Standorte zu den Typen wurde auf Basis der Rangordnung in den Zieldimensionen vorgenommen:

Abb. 6 Typen der Arbeitsprozesse in KIM⁴²

Eher institutionsorientiert 31 Standorte Kreise 21; Kreisfreie Städte 10	Eher prozessorientiert 14 Standorte Kreise 6; Kreisfreie Städte 8
5 Standorte Kreise 2; Kreisfreie Städte 3 Rein institutionsorientiert	2 Standorte Kreis 1; Kreisfreie Städte 1 Prozessorientiert

Erläuterungen zu den einzelnen Typen

In Bezug auf die oben beschriebenen unterschiedlichen Perspektiven, zeigt eine Differenzierung in eher prozess- und eher strukturbezogene Zieldimensionen keine wirklichen Veränderungen in der Zuordnung zu den Typen auf. Wir haben in der Auswertung daher schließlich die Zieldimensionen eigenständige Projektorganisation, Vermittlung vom Einzelfall in die Strukturebene sowie Reflexion als eher strukturbezogene Dimensionen und die Zieldimensionen Netzwerkansatz, umfassender CM-Ansatz sowie Fallbasierung als eher prozessorientierte Zieldimensionen bestimmt. Trotz dieser funktionalen Zuordnung zeigt sich die Verteilung im ordinalen Ranking über die Zieldimensionen hinweg weitgehend konstant.

Dies scheint vor allem daran zu liegen, dass mit dem CM-Ansatz (bei aller Vorsicht in Bezug auf die Entwicklung eines umfassenden Case Management-Konzeptes) schon längere Zeit praktische Erfahrungen vorliegen. Während die anderen Elemente Fallrekonstruktionen, Projektarbeitsgruppen im Rahmen von Planungskonferenzen, eigenständige Koordinator:innen bzw. eine eigenständige Koordinierende Stelle neu eingeführt sind und dafür kaum oder keine konzeptionellen und organisatorischen Erfahrungen vorliegen. Dies spiegelt sich schon in den Erstanträgen wie auch in den Kurzberichten und Planungsaussagen vom Herbst 2021 wider. Dort sind die Aussagen zur CM-Gestaltung eindeutiger und fundierter, während Aussagen zur Arbeitsform der Koordinator:innen bzw. zur Arbeitsweise der Koordinierenden Stelle eher vage und diffus gehalten wurden (vgl. ISR/FOGS 2021).

Insgesamt lassen sich gegenüber den Feststellungen aus dem Frühjahr 2022 deutlich Entwicklungen in den Implementierungsleistungen der Standorte ablesen. Es kann also von einer ersten Aufbauphase gesprochen werden. Noch nicht alle Strukturen und Verfahren

⁴² Idealtypen Frühjahr 2022: Rein institutionorientiert: 7 Standorte (4 Kreise, 3 kf. Städte), eher institutionsorientiert: 12 Standorte (10 Kreise, 2 kf. Städte), eher prozessorientiert: 8 Standorte (3 Kreise, 5 kf. Städte), prozessorientiert: 1 Standort (Kreis), 26 Standorte konnten nicht zugeordnet werden.

sind implementiert, aber Stück für Stück werden Arbeitsformen, Formate und Strukturen entwickelt. Es zeigt sich aber auch, dass nicht unbedingt von einer vorab durchstrukturierten Implementation gesprochen werden kann, sondern eher von einem sukzessiven und sequentiellen Aufbau. Es besteht somit die Gefahr, dass erstmal etablierte Bestandteile nicht im Sinne des Gesamtkonzeptes weiterentwickelt werden und deren notwendige Anpassung für den weiteren Gestaltungsprozess unterbleibt.

Zu nennen sind hier u.a.⁴³:

- CM ohne Leistungssteuerung: 46 Kommunen geben an, bereits Fälle ins CM aufgenommen zu haben, aber nur zehn (21,7 %) dieser Kommunen nutzen auch Leistungssteuerung für das CM. 36 Standorte bzw. 78,3 % geben an, dies nicht zu tun;
- nicht eingerichtete übergeordnete Koordination des CM bzw. fehlende Fachaufsicht des Case Managements: Von diesen Kommunen haben 71,1 % [32] mit CM auch eine übergeordnete Koordination eingerichtet. 28,9 % bzw. 13 Kommunen haben für das CM keine übergeordnete Koordination und Fachaufsicht;
- die häufig formal erfolgte Aufstellung der Lenkungsgruppe: In 41 Kommunen (78,8 %) gibt es bereits ein Lenkungsgruppe mit mind. einer Sitzung, in 11 Kommunen (21,2 %) gibt es dieses Gremium noch nicht. In der Zusammensetzung sind knapp die Hälfte verwaltungsdominiert, d.h. mit einem deutlichen Übergewicht an Vertreter:innen der Verwaltungen bzw. durch die Einbeziehung der kreisangehörigen Kommunen. Die Lenkungsgruppen in knapp 25 % der Standorte sind (fast) paritätisch besetzt;
- der wenig gefasste Leitungsauftrag und das in Bezug auf KIM wenig entwickelte Leitungsverständnis der KI-Leitungen: 47 Kommunen haben Aussagen zu den Aufgaben ihrer Lenkungsgruppen gemacht, nur 36,2 % der Kommunen [17] geben dabei strategische Steuerung an. Andere Leitungsaufgaben werden deutlich seltener genannt. Dienstaufsicht und Fachaufsicht wird jeweils von weniger als 20 % der Kommunen [sechs] genannt. Genauso viele Kommunen geben an, dass die KI-Leitung Mitglied der Lenkungsgruppe ist. In drei Kommunen übernimmt die KI-Leitung auch die Moderation.
- die Einordnung der Koordinierenden Stelle: Die Koordinierende Stelle nimmt in vielen Kommunen Leitungsaufgaben wahr. 26 von 46 Kommunen (56,5 %) geben an, dass die Koordinierende Stelle strategische und organisatorische Entscheidungen trifft. Analyse der bisherigen Umsetzung und Optimierung ist Aufgabe von 32,6 % der Koordinierenden Stellen [15]. Strukturelle und inhaltliche Fragen werden in 12 Kommunen als Aufgabe genannt (25,1 %).

Die von uns entwickelte Typik unterliegt zur Zeit der Restriktion, dass nur ein vorläufiger Stand erhoben werden konnte und noch keine vollständige Implementation betrachtet werden kann. Allerdings werden über den vorläufigen Charakter hinaus bereits Gestaltungslogiken sichtbar. Diese werden im Folgenden ausgeführt und daraus können erste Hinweise auf Anforderung zur Nachsteuerung bzw. zur Unterstützung der Standorte abgeleitet werden.

⁴³ Die Daten basieren auf der Erhebung von 2022.

Werden die einzelnen Typen betrachtet, so können ihre jeweiligen Stärken und Schwächen rekonstruiert und diskutiert werden. Dies soll im Folgenden geschehen:

Typus 1: rein institutionsorientiert

Typ 1 ermöglicht grundsätzlich eine schnellere und eindeutige Verfahrensklä rung (zumindest innerhalb der Verwaltung), der Netzwerkgedanke und die rechtskreisübergreifende Entwicklung von Verfahren und Prozessen sowie Einbeziehung freier Träger geraten dabei aber in den Hintergrund.

Bei allen diesem Typus zugeordneten Standorten liegt keine Beschreibung der Teamstruktur vor. Auch wird die Vermittlung zwischen Fall- und Strukturebene nicht beschrieben. D.h. von der internen Seite sind die Arbeitsprozesse noch nicht hinreichend geklärt bzw. definiert. Ebenso zeigt es sich in den fallorientierten Zieldimensionen (CM, Fallbasierung und Netzwerk-Ansatz), dass hier noch keine strukturierte Form der Arbeit beschrieben wird. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die hier zugeordneten Standorte eher am Anfang stehen. Fast alle der fünf zugeordneten Standorte waren noch im Frühjahr 2022 der Kategorie Antragsphase zugeordnet. Es ist zudem festzuhalten, dass aus den begründenden Antworten keine Hinweise für die Gestaltungspraxis an dem Standort abgeleitet werden kann. Unter Berücksichtigung der oben skizzierten Befunde in diesem Typus, wird es für den weiteren Implementations- und Aufbauprozess darum gehen, klare Arbeitsstrukturen zu entwickeln und ein konkretes Arbeitsprogramm für die nächsten Entwicklungsschritte zu formulieren.

Typus 2: eher institutionsorientiert

Typ 2 unterliegt der Restriktion einer unzureichenden Einbeziehung freier Träger in der Lenkungsgruppe wie in den Projektarbeitsgruppen. Der Netzwerkgedanke und die Innovationen begünstigende eigenständige Projektorganisation werden hier nicht oder lediglich unzureichend genutzt. Insbesondere die strategische Steuerung, die die gezielte und gestaltete Prozessentwicklung fördert, wird bei diesem Typus durch die Verwaltungshierarchie eingeschränkt bzw. ausgehebelt. Dabei zeigt sich, dass der Case Management-Ansatz durchaus als vertraut gelten kann bzw. dass diesbezüglich schon Erfahrungen vorliegen. Aber es zeigt sich auch, dass das CM eben sehr stark als einzelfallorientiertes Vorgehen umgesetzt wird und die Systemebene noch nicht entwickelt ist. Das hängt wiederum mit der nicht voll ausgestatteten Projektorganisation zusammen, da die Aufgabe der Aufbereitung und Vermittlung der Erkenntnisse aus der Fallarbeit nicht systematisch in die Planungs- und Gestaltungsebene der strategischen Steuerung eingebunden ist. Das lokale Netzwerk ist zumeist in Abstimmungsprozesse eingebunden, aber es finden noch keine gemeinsamen Aushandlungen bzw. Planungen statt. Dies hat zur Folge, dass sich der rechtskreisübergreifende Ansatz des KIM nicht voll entwickeln kann und somit zunächst von einer eher einseitigen (verwaltungsorientierten) Planung und Entwicklung des KIM ausgegangen werden muss.

Typus 3: eher prozessorientiert

Typus 3 greift im Wesentlichen zentrale instrumentale KIM-Elemente auf und kann daher Fortschritte im konzeptionellen und prozessualen Integrationsmanagement erzielen.

In diesem Typus haben die Teamstruktur wie die eigenständige Projektorganisation eine höhere Bedeutung, hier bildet die Koordinierende Stelle eine Vermittlungseinheit für die unterschiedlichen Prozesse im KIM, insbesondere die Aufbereitung der Ergebnisse aus der Fallarbeit, aber auch die Anleitung (Fachaufsicht) gegenüber dem Case Management (unabhängig von der Ansiedlung) werden berücksichtigt. Dabei wird aber nicht das Problem der Abhängigkeit von 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. Das lokale Netzwerk wird stärker als Aushandlungsgremium für die Weiterentwicklung der Unterstützungsarbeit für zugewanderte Personen genutzt und somit kann von einer entwickelten und fallbezogenen Angebotsstruktur – zumindest als Planungsvorhaben – ausgegangen werden. In der weiteren Gestaltung des Implementationsprozesses wird darauf zu achten sein, ob und welche hierarchischen Restriktionen der Regelsysteme in den Arbeitsprozess hineinwirken und wie eine (selbst-)kritische Analyse und Reflexion stabil etabliert und damit zum Ausgangspunkt der lokalen und kommunalen Entwicklung des KIM werden kann.

Typus 4: prozessorientiert

Last but not least benötigt Typus 4 ein komplexes und aufwändiges Procedere, das, 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 von selbst herstellen, sondern müssen mit hohem Aufwand (fach-politisch) vorbereitet und dauerhaft aufrechterhalten werden. Obwohl dieser Typus von den Elementen her gut entwickelt ist und diese systematisch umgesetzt werden, zeigen sich bei den beiden diesem Typus zugeordneten Standorten dennoch mögliche Restriktionen, die interessanter Weise dadurch begünstigt sind, dass hier das KIM in jeweils eigenständigen Einheiten realisiert wird, was aber zu Abkopplungen von anderen lokalen Akteuren führen kann. Zum einen kann sich diese in der Zusammensetzung und Arbeitsform der Lenkungsgruppe äußern, die letztendlich zu einem Legitimationsgremium wird und nicht mehr an den Planungs- und Gestaltungsprozessen direkt beteiligt ist. Zum anderen kann die Etablierung eigenständiger interner Verfahren ebenso eine Abkopplung von den lokalen Akteur:innen bedeuten, da diese (trotz Beteiligung in Arbeits- und Projektarbeitsgruppen) als reine Umsetzungsinstitutionen gesehen werden und die gemeinsamen Entwicklungsprozesse nicht mehr systematisch verfolgt werden.

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 umfassend möglich. So kann die Regelverwaltung in der Vermittlung und Kommunikation durchaus Vorteile gegenüber einem netzwerkbezogenen Aushandlungsprozess haben. Gegeben ist damit aber noch nicht die Einbeziehung lokaler Akteure in die Umsetzung von

rechtskreisübergreifenden Gestaltungsanforderungen. Ebenso können CM-Ansatz und Fallbasierung durchaus eine hohe Priorität haben, dann scheint es wahrscheinlich, dass Konflikte zwischen fallbasierter Gewinnung von Informationen und dem formalen Regelwerk drohen. Die oben genannte Dualität von Struktur und Prozess bzw. Handeln wirkt in die Gestaltung des Kommunalen Integrationsmanagement, nämlich allein schon deshalb, dass unterschiedliche Handlungslogiken in Aufbau und Umsetzung des KIM immer wieder Reibungspunkte erzeugen und Klärungsbedarf herausfordern. Werden durch das regelhierarchische Vorgehen (das in den Typen 1 – 3 gegeben ist) gerade die bestehenden Verwaltungsstrukturen reproduziert, betonen insbesondere die Fallbasierung und der CM-Ansatz stärker die transformatorische Seite des Handelns (also der Veränderung der Praxis) im KIM. Diese beiden Seiten stehen sich konträr gegenüber, was in eine Reflexion der Praxis einbezogen und zum Gegenstand der Entwicklungsarbeit im KIM gemacht werden sollte.

Noch wenig entwickelt ist der rechtskreisübergreifende Ansatz. Dieser entsteht nicht – wie an manchen Standorten irrtümlich angenommen wird – dadurch, dass verschiedene Ämter bzw. freie Träger eingebunden oder dass das Case Management konsequent umgesetzt werden. Sondern es bedarf hier übergreifender Planungsarbeit und Praxisentwicklung, d.h. alle beteiligten und relevanten Akteur:innen müssen ihre eigenen Dienstleistungsketten überdenken und einzelfallübergreifende Konzepte entwickeln. Und hier liegt ein Grundproblem des rechtskreisübergreifenden Agierens im Produktionsnetzwerk. Da diese aus gegenseitig abgeschotteten autonomen Organisationen bestehen, müssen „Wissensbestände, Problemsichten und Regeln der Problembearbeitung überwunden“ und ein „ideelles Milieu“ (Reis 2023) geschaffen werden. D.h. aber, dass eine gemeinsame Analyse und Reflexion bestehender Unterstützungsleistungen bzw. der Angebotsstruktur in einen übergreifenden konkreten Planungsprozess einmünden müssen.

6 Fazit

„Bürokratien lieben Bürokratien oder setzen sie in ihrer Umwelt einfach voraus. So stellen Krankenkassen, Versicherungen oder Dezernate für Beihilfeabrechnung sich Arztpraxen vor als Kleinstorganisationen zur Anfertigung von Bescheinigungen und Abrechnungsunterlagen. Auf diese Weise expandiert Bürokratie gleichsam per Osmose in ihre Umwelt.“ (Luhmann 1984)

Die produktive Reibung, von der wir zu Beginn sprachen, wenn ein Programm Routinen in Frage stellt und neue Wege der Zusammenarbeit fordert, hat stattgefunden. Die Standorte sind in Bewegung. Sie nutzen das Förderprogramm, um bestehende Strukturen weiterzuentwickeln, sie sind darin gefordert, dies auf eine spezifische Weise zu tun und lassen sich in der ihr eigenen Art darauf ein. So könnte man enden. Wir möchten dies an dieser Stelle mit dem von uns erworbenen Wissen durch die diversen Beobachtungen im Fazit qualifizieren.

Ausgangspunkt unserer Beobachtungen waren die vorangegangenen Projekte in unterschiedlichen Handlungsfeldern, die das ISR, häufig gemeinsam mit FOGS, zu fallbasierter Netzwerkarbeit durchgeführt und darin Erkenntnisse gewonnen hat. Die aggregierte Form dieser Erkenntnisse spiegelt sich in diesem Bericht im Rekurs auf Gelingensbedingungen und Kernelemente wider, die zur Basisperspektive für unsere Analysen wurde und die in den Kapiteln 3 und 4 als Referenzfolien ausgeführt ist. Im Wissen um die notwendigen Aushandlungen für eine durchaus grundlegende Transformation von Strukturen und Prozessen im hier in Rede stehenden Handlungsfeld

(oder besser den Handlungsfeldern) zur Erbringung sozialer Dienstleistungen, erwiesen sich die Anforderungen als hoch. Demzufolge konnten in einem – erst recht von strukturellen Restriktionen u.a. durch die Pandemie und den Krieg in der Ukraine begleiteten – Programm in seiner Aufbauphase längst nicht alle Aspekte in den lokalen Settings berücksichtigt werden. Um insbesondere die angedachten Arbeitsprozesse lokal zu verankern, braucht es Zeit, die bislang nicht da war. Die Strukturen indes konnten vielerorts eingerichtet werden, dies ist ein nicht kleiner Erfolg des Programms.

In Kapitel 5. finden sich eng an den Beobachtungen und Erhebungen die wesentlichen Erkenntnisse aus den verschiedenen Quellen, die wir an dieser Stelle noch einmal pointieren möchten. Was ergibt sich in Summe/ in Kombination aus den eingenommenen Perspektiven der wissenschaftlichen Begleitung hinsichtlich des Stands der Umsetzung des KIM?

Im Folgenden weisen wir auf Grundlage der Konzeptanalyse auf die bereits im Förderprogramm angelegten komplexen Spannungsverhältnisse hin. Diese zeigen schon in der Anlage des Verhältnisses von Programm zur lokalen Interpretation, dass nicht erst Umsetzungsverläufe Widersprüchliches zu Strukturen und Prozessen hervorbringen, die nicht durch instrumentelle Vorgaben aufgelöst werden können. Sondern diese aufscheinenden Widersprüche sind durch Monitoring und Reflexion immer wieder aufzuzeigen, aufzubereiten und einer lokalen Folgerung zuzuführen. Anschließend an diese konzeptionellen Grundlegungen zu Spannungsverhältnissen und daraus abgeleiteten Rollenerwartungen werden in einem zweiten Schritt auf Grundlage der erhobenen empirischen Daten ausgewählte Befunde dargestellt und interpretiert, sowie schließlich Empfehlungen formuliert.

Befunde aus der Konzeptanalyse: Spannungsverhältnisse und Rollenerwartungen

Die Untersuchung der kommunalen KIM-Konzepte setzt an einem frühen Punkt der Implementierung an, nämlich da wo bereits mit der kommunalen Antragstellung an das Land eine erste konzeptionelle Adaption des Konzeptes in den jeweiligen Entwicklungsstand der lokalen Migrationssozialarbeit gefordert war. Die Autorenschaft stand dabei folglich vor der Aufgabe angesichts kommunaler Bedingungskonstellationen und Entwicklungspfade – unabhängig von ihrer Verbindlichkeit bei der Umsetzung – eine lokale Variation einer solchen rechtskreisübergreifenden Verschränkung von Einzelfallarbeit und Systementwicklung zu entwerfen. Während der aus dem vorausgegangenen Modellprojekt resultierende Gesamtentwurf den Übertrag solcher Überlegungen ins Feld der Migrationssozialarbeit bereitgestellt hat, lag es nun also an der kommunalen Konzeptionsarbeit, dies in den lokal gewachsenen Zusammenhang zu adaptieren.

In diesem in wissenschaftlicher Hinsicht möglicherweise zunächst unbefriedigend erscheinenden Befund einer unübersichtlichen Heterogenität kommunaler KIM-Konzeptionen kann also durchaus ein erwünschter Effekt des allgemeinen KIM-Konzeptes gesehen werden. Schon in den Aufbauorganisationen haben sich in den kommunalen Entwürfen beispielsweise acht Variationen gezeigt (s.o. Abb. 5). In ihnen finden sich je nach empirischer Zusammensetzung der jeweiligen Lenkungsgruppe weitere graduelle Unterschiede, die von idealtypisch komponierten Spannungsverhältnissen herrühren, welche aus der empirischen Akteurskonstellation abgeleitet worden sind. Von solchen Spannungsverhältnissen kann erwartet werden, dass sie auf sehr unterschiedliche Weise

wirksam werden können, dass sie mehr oder weniger konfliktträchtig, oder dass sie mit einem gewissen Aufwand auch integrierbar sein können.

KIM, dessen Fallbasierung das Verhältnis zwischen Koordinierender Stelle und dem Case Management (inkl. der Wahrnehmung der fachaufsichtlichen Aufgaben) ausmacht, weist auf eine zentrale Funktion hin, nämlich auf die Überbrückung der Differenz von Einzelfall und Versorgungsstrukturen.

Vor diesem Hintergrund könnte die abstrakte Erwartung an die koordinierenden Stellen als „Bindeglied“ zu fungieren, Bestandteil einer Haltung sein, die solche Situationen dadurch zu moderieren erlaubt, dass die Ergebnisverantwortung sich nicht selbst zugeschrieben wird, sondern der Kooperation im Netzwerk. Wenn dieser Erwartung, die nur schwach inhaltlich untersetzt ist, eine hohe Bedeutung zugeschrieben wird, dann wird es im Weiteren darum gehen, verallgemeinerte Ablaufmuster, besondere Formen von Deutungsmodellen oder speziellere Vorbereitungsmethoden zu vermitteln.

Neben den je spezifischen Zusammensetzungen in den Lenkungsgruppen wird die unübersichtliche Heterogenität in den kommunalen Konzepten in erster Linie jedoch durch die stets einzigartigen Ausgangsbedingungen und vor allem durch die daraus entwickelten Konzeptionsvarianten geprägt. Durch den häufig impliziten Charakter ihres Operierens, können sie die Auffassungsweisen selbst inhaltsgleicher Rollenerwartungen unterschiedlich rahmen und damit das Gelingen eines standortübergreifenden Erfahrungsaustauschs noch weitergehend von der Rekonstruktion der jeweiligen Standortbedingungen abhängig machen (vgl. die Ausführungen zur Erwartung einer „Federführung“). Will man zur Fortentwicklung des KIM nicht auf die Ressource des Peer-to-Peer-Austauschs verzichten – und mit ihm auf das daraus resultierende Potential an Zirkulation von Reflexionshorizonten, von Handlungs- bzw. Gestaltungsalternativen – dann wird deutlich, dass für entsprechende Austauschformate sowohl auf der Ebene des Case Managements, wie vor allem aber auch auf der Ebene der hier in den Mittelpunkt gerückten Koordinator:innenrolle adäquate Stellenanteile vorzusehen sein werden. Solche Potentiale haben zwar den Charakter eines Kollektivgutes, sind dabei aber frei vom charakteristischen Trittbrettfahrerproblem, weil sie aufgrund ihres Erfahrungscharakters körpergebunden und nicht kopierbar sind. Das Potential standortübergreifenden Austauschs steigt, wenn sich mehr kommunale Koordinator:innen aus mehr Kommunen unmittelbar beteiligen (können). Deshalb kann hier eine landesweite Abstimmung der entsprechenden freiwilligen kommunalen Investitionen an Stellenanteilen hilfreich sein.

Während mit der an die Institution gerichteten Erwartung einer Federführung eine Umsetzungsverantwortung und Gesamtsteuerung verbunden ist, richten sich die zu den Koordinator:innen formulierten Erwartungen an eine kommunikativ verbindende Funktion („Bindeglied“) der Arbeit. Daneben sind Erwartungen sowohl an die Institution der Koordinierenden Stelle wie auch an die koordinierenden Stellen in Bezug auf die Fachaufsicht über das Case Management konzipiert worden. Oft waren sie mit einem Erwartungsbündel in Bezug auf eine empirisch auseinanderstrebende Spannung von Unterstützung und Aufsicht verknüpft.

Bedenkt man diese Spannung nun aber im Zusammenhang mit den überwiegend vorherrschenden Fallverständnissen, dann drohen die der Aufsicht zuzurechnenden konzeptionellen Erwartungen bezüglich des Case Managements in eine Spannung zur

Falladäquanz und zur Professionalität der Arbeit in den Arbeitsbündnissen zu treten.⁴⁴ Dieses Problem müsste in den Kommunen bei der Entwicklung von Case Management-Konzepten transparent gemacht und bewältigt werden, was wiederum bei der praktischen Realisation durch die Rolle der Koordinierenden in dem Maße zu Fortbildungsbedarfen führt, in dem die betreffenden Mitarbeiter:innen ohne eigene sozialarbeiterische Ausbildung und ohne Case Management-Erfahrung auskommen müssen.

In den auf das Case Management bezogenen Erwartungen an die Institution der Koordinierenden Stelle, wie an die Rolle der Koordinatorinnen kommt der fallbasierten Produktion von steuerungsrelevantem Wissen in formeller Hinsicht ein bestenfalls peripheres und in inhaltlicher Hinsicht annähernd kein Gewicht zu. Für entsprechende Rollenerwartungen ist die bereits angesprochene inhaltliche Enthaltbarkeit charakteristisch. Angesichts der vorherrschenden Fallverständnisse, die ohne die Fragestellung einer generativen Handlungsvorstellung operieren, erscheint dies zunächst inhärent stimmig.

Befunde aus der Erhebung und der Prozessanalyse

Für die folgenden Ausführungen greifen wir auf die für die Umsetzungstypologie entwickelten Zieldimensionen zurück. Die Ergebnisse der Erhebung weisen darauf hin, dass bisher der Fokus im kommunalen KIM-Prozess mehrheitlich auf den Aufbau der einzelnen Bausteine gesetzt wurde. Die formale Seite des Implementationsstandes wurde in Kap. 2 (Einführung) zusammengefasst. Geht es aber um Verfahren und Prozesse im KIM muss festgehalten werden, dass die KIM-spezifischen Prozesse noch in Entwicklung befindlich sind. Im Folgenden werden die Ergebnisse hierzu entlang der Zieldimensionen zusammengefasst.

Eigenständige Projektstruktur

Nur für ca. 50 % der Standorte liegen konzeptionelle Beschreibungen von Aufgaben, Tätigkeiten und Kompetenzen der Koordinierenden Stelle vor. Zum Teil wird auf Stellenbeschreibungen verwiesen. Etwa im gleichen Maße können die Teams der Koordinierenden Stelle eigenständig agieren. Zudem sind – wie oben beschrieben – Aufgaben und Tätigkeiten der KI-Leitungen in Bezug auf KIM ebenfalls nicht eindeutig beschrieben. In Bezug auf die Lenkungsgruppen lässt sich festhalten, dass diese ebenfalls aufgrund der Zusammensetzung und des Sitzungsrhythmus keine aktive Leitung übernehmen können. Insofern stellt sich die Frage wie und mit welcher Legitimität die strategische Steuerung des KIM-Prozesses stattfindet. Bis auf wenige Ausnahmen zeigt sich, dass in der Mehrzahl bisher keine eigenständige Projektorganisation etabliert wurde, sondern die Planung und Steuerung der KIM-Implementation durchweg im Kontext der Regelverwaltung stattfindet. KIM wurde als Organisationsentwicklung zu einer Verbesserung der inter- und innerbehördlichen Zusammenarbeit, der besseren Abstimmung der einzelnen Akteure und eines gemeinsamen sozialplanerischen

⁴⁴ Die Spannung zwischen Unterstützung und Aufsicht in den Rollenerwartungen an die koordinierenden Stellen bezüglich des Case Managements ist bisweilen auch in den Schulungen als unvermittelter Wunsch nach einer „Fehlerkultur“ hervorgetreten. Dem Case Management soll mit dieser Forderung ein sensibler Umgang mit der für jede sozialarbeiterische Praxis charakteristische Ungewissheit eröffnet werden – als Unterstützung werden dann beispielsweise Fortbildungen oder kollegiale Fallberatungen in Betracht gezogen. Gleichzeitig werden dann wiederum im Rahmen des je betreffenden Netzwerkverständnisses Standardisierungen erwogen, die genau den zur Falladäquanz erforderlichen Freiraum in den Arbeitsbündnissen wieder bedrohen können.

Entwickeln und Gestalten angelegt. Diese Zielsetzung scheint zu diesem Zeitpunkt nur bedingt umgesetzt zu werden. Die Einbindung und Verankerung in der Regelstruktur scheint Vorrang zu haben., was meint, dass sich die Pfade der Regelstrukturen und deren Restriktionen in Bezug auf eine institutionsübergreifende Kooperation durchsetzen.

Netzwerk-Ansatz

Der übergreifende Netzwerk-Ansatz wird derzeit von einer kommunalen Selbstverständigung über die Arbeit im KIM geprägt und weniger aus einem Verständnis der Entwicklung eines rechtsübergreifenden Aufbaus einer Integrationsinfrastruktur; sprich einem Produktionsnetzwerk auf Augenhöhe aller einbezogener Akteur:innen. Insgesamt erweist sich das Kooperationsverständnis als eher formal und folgt der Maßgabe einer auftragsbezogenen Kooperation. Besonders deutlich wird dies im Verhältnis zur Freien Wohlfahrtspflege, die weniger in die Entwicklung des KIM-Prozesses einbezogen ist. Diese Einbeziehung rekurriert im stärkeren Maße an den spezifischen Kompetenzen in der Arbeit mit und den Zugängen zur Zielgruppe. Ebenso zeigt sich in der Einbeziehung der Migrantenorganisationen als Vertreter:innen der Zielgruppe wenig Bereitschaft, diese aktiv in die Planungs- und Entwicklungsarbeit mit einzubeziehen. Vielmehr wird ihre Rolle in der Fallarbeit und dem allgemeinen KIM-Verständnis hervorgehoben, was verwundert, wenn bedacht wird, dass die Zielgruppe ja der eigentliche Gegenstand des KIM-Prozesses ist.

Umfassendes Case Management

Das Case Management ist zwar formal eingerichtet, aber ein umfassendes konzeptionelle CM-Verständnis ist noch nicht erarbeitet worden. Dies zeigt sich in den fehlenden fachlichen Konzepten für das KIM-bezogene Case Management wie in der nicht hinreichend umgesetzten übergeordneten Koordination und in der noch nicht vollständigen Etablierung der übergreifenden Teams des KIM-bezogenen CM.

Ebenso sind Aufgabe und Bedeutung der fachaufsichtlichen Funktion noch nicht hinreichend geklärt. Das zeigt sich auf der operativen Ebene des Case Managements in Bezug auf Unklarheiten der Bedeutung und Umsetzung von Fallbesprechungen (noch am stärksten angewandt) und im stärkeren Maße der Fallrekonstruktionen. Damit stehen die internen Vermittlungs- wie Aufbereitungsprozesse hier noch am Anfang.

Insgesamt weist der Einsatz von CM-Instrumenten im Assessment darauf hin, dass hier noch eine Klärung über die Form von Falldarstellungen für Fallbesprechungen und Fallrekonstruktionen erforderlich ist. Wenn nicht eindeutig geklärt ist, mit welchen Aussagen und auf welcher Grundlage die Aussagen zur Falleinschätzung vorgenommen werden, muss dieser Klärungsprozess in der Fallbesprechung respektive der Fallrekonstruktion selbst erfolgen. Es bietet sich an, eine verbindliche Klärung für die Nutzung der Assessmentergebnisse und die Voraussetzungen für den Übertrag herbeizuführen.

Dagegen weist die geringe Einheitlichkeit in Bezug auf Leistungssteuerung darauf hin, dass hier offensichtlich ein hoher Respekt davor besteht, in die Leistungssteuerung anderer Akteur:innen einzugreifen. Dies gilt nicht nur für die Leistungsträger von Angeboten von Unterstützungsleistungen für die Zielgruppe, sondern es scheint zudem wohl schwierig die spezifischen Formen der Leistungssteuerung der CM-Akteur:innen zu vereinheitlichen. Dies könnte daran liegen, dass es z.B. bezüglich der Freien Wohlfahrtspflege entwickelte

und eingespielte Verfahren und Abläufe gibt, es kann aber genauso sein, dass einzelnen Träger des Case Managements ihr spezifisches Wissen nicht mit den (konkurrierenden) Anderen teilen wollen.

Fallbasierung

Bisher wurden nur wenige Projektarbeitsgruppen eingerichtet. Die Form der Aufbereitung des Fallwissens für die Entwicklungs- und Planungsarbeit auf der Systemebene steht ebenfalls noch eher am Anfang, auch weil die unmittelbare operative Seite des Case Managements über Fallbesprechungen und Fallrekonstruktionen noch nicht durchweg umgesetzt ist. Die Nutzer:innenperspektive wird eher als formaler Ansatz interpretiert, der im Case Management verankert sei oder über Formen des Zuganges ausreichend berücksichtigt würde. Insgesamt scheint sich übergreifend der Ansatz der Fallbasierung, also die Orientierung an den tatsächlichen Fallverläufen wie der dort festgestellten Restriktionen und die Orientierung an den aus den Fällen abgeleiteten tatsächlichen Bedarfen und Bedürfnissen, noch nicht sehr im Bewusstsein der Akteur:innen im KIM zu sein.

Vermittlung Einzelfallebene zur Strukturebene

Da die Projektarbeitsgruppen bisher nur im kleinen Umfang umgesetzt werden, sind und können die Entwicklung von Zielsystemen und übergreifenden Dienstleistungsketten ebenfalls noch nicht etabliert sein. Wie oben gezeigt stehen die internen Vermittlungs- wie Aufbereitungsprozesse noch am Anfang. Es weist aber viel darauf hin, dass schon auch auf dieser Ebene ein organisationsbezogener Fokus überwiegt, der den Übertrag auf die Systemebenen prägt.

Reflexion

In der Erhebung wird die Aufgabe der Reflexion des KIM-Prozesses vorwiegend als formale Berichterstattung ausgewiesen. Ein institutions- wie akteursübergreifendes gemeinsames Analysieren und Bewerten des bisherigen Prozesses und daraus Folgerungen für die nächsten Entwicklungsschritte abzuleiten, ist nur in Einzelfällen zu erkennen.

Unterm Strich lässt sich zusammenfassen, dass zum jetzigen Zeitpunkt KIM innerhalb der zuständigen Fachverwaltungen stattfindet und nicht institutionsübergreifend. Mehrheitlich über die tradierte Hierarchie. Die Aufbereitung von Themen wie der Prozess der Vermittlung der Erkenntnisse aus der Fallarbeit erfolgt in der Mehrheit über die Regelhierarchien. Das liegt auch daran, dass zunächst vorrangig auf den strukturellen Aufbau gelegt wurde und weil zurzeit zu wenig Erkenntnisse aus der Fallarbeit vorliegen und daher auch nicht stringent vermittelt werden können. In der weiteren Betrachtung und Unterstützung der lokalen KIM-Prozesse sehen wir hier einen Bedarf zur Nachsteuerung.

Im Rahmen der Erhebung und in der Entwicklung der oben dargestellten Typik wird deutlich, dass ein spezifischer kommunaler Fokus die Implementation des KIM prägt. Dies kann dazu führen, dass kommunale Rahmenbedingungen und Schwerpunktsetzungen den KIM-Prozess überlagern und letztendlich es zu 54 Varianten der Umsetzung des KIM kommt. KIM geht in seinem Ansatz weit über die Finanzierung neuer Berater:innenstellen

(Case Management, Baustein 2) hinaus. Der Anspruch ist es, ein Produktionsnetzwerk auf der Ebene der Standorte zu etablieren, in dem die Dienstleistungen der Hilfesysteme kontinuierlich an den Bedarfen der Nutzer:innen gemessen werden und durch welches die Hilfesysteme immer wieder angepasst und verbessert wird. Dieser Veränderungsprozess ist aber nicht in allen Standorten gewünscht. Entsprechend werden Strukturelemente des Produktionsnetzwerkes KIM, die auf die Systemebene zielen, von einigen Kommunen nicht oder nur teilweise eingeführt. Indizien für eine solche Entwicklung sind Lenkungsgruppen ohne Entscheidungsfunktion, keine Fallrekonstruktionen bei der Suche nach Generativen Themen, keine Projektarbeitsgruppen im Netzwerk und Koordinator:innen, denen kein Mandat für Kommunikation mit den Entscheidungsträger:innen von am Produktionsnetzwerk KIM beteiligten Organisationen erteilt wird.

Nach den bisherigen Erfahrungen in großen Veränderungsprojekten (und dies stellt KIM in der Etablierungs- und Aufbauphase noch dar⁴⁵), ist es daher wichtig genauso die landesweite Perspektive und die spezifischen gestalterischen Anforderungen an das KIM deutlich zu positionieren. Das heißt, es kann nicht nur – wie bisher hauptsächlich - auf die kommunalen Bedingungen geschaut werden und die Unterstützungsleistungen zur KIM-Entwicklung standortbezogen orientiert werden, sondern es müssen übergreifende (landesweite) Formen der Implementationsbegleitung realisiert werden. Dies kann durch Treffen aller Standorte aber noch viel mehr durch Reflexions- und Bewertungstreffen geschehen, auf denen sich die Standorte mit ihrem Umsetzungsstand präsentieren und eine gemeinsame (auch kritische) Reflexion des Umsetzungsstandes erfolgt. Die übergreifenden Berichte zeigen, dass gerade solche Veranstaltungen das Profil schärfen und kritische wie positive Erfahrungen aufbereitet werden (vgl. u.a. Huber 2014; Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 182). Unter Berücksichtigung des Befundes, dass die standortübergreifenden Austauschformate zur Begleitung der Implementation gar nicht erfolgten, wie der nur randständig umgesetzten Austauschformate der Koordinator:innen und die rudimentäre Einbeziehung externer Prozessbegleiter:innen, zeigt sich, dass dieser übergreifende Aspekt in seiner oben dargelegten Bedeutung nicht umgesetzt wurde. Übersetzungsarbeit, sei es zwischen den lokalen Akteur:innen als auch unter Berücksichtigung der Vielfalt lokaler Lösungen, erweist sich hier als ein entscheidendes Begleitungsdesiderat.

Der Analyse folgt eine abschließende Sequenz, in der wir zentrale Denkangebote und Empfehlungen herausgearbeitet haben, die aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung für die weitere Entwicklung von Bedeutung sind:

1. Die vorhandenen Störungen im Implementationsverlauf (Pandemie, Ukraine-Flucht, verzögerter Start vor Ort) erfordern für den nächsten Schritt eine bewusste Planung der bevorstehenden Implementationsschritte durch eine übergreifende Standortunterstützung.
2. Ohne eine systematische Berücksichtigung fallbasierten Arbeitens bleiben die eingerichteten Instrumente in den Regelsystemen, und deren Logiken verhaftet. Dies sollte insbesondere durch Entwicklung und Systematisierung der CM Systemebene erfolgen (Fallrekonstruktion und „Entdeckung“ generativer Themen).

⁴⁵ Nicht aber im förderrechtlichen Sinne, denn da ist KIM als spezifisches Landesprogramm zu verstehen, dass durch seine rechtliche Grundierung im Teilhabe- und Integrationsgesetz des Landes NRW als auf Dauer gestellt verstanden werden kann.

3. Für das zur Disposition Stellen der eigenen Routinen und der Konstruktion neuer Regeln bedarf es der Ressourcen für den systematischen standortübergreifenden reflektierenden Austausch. Nicht zuletzt durch landesweite Vergleiche, Lerngruppen, gute Praxis usw.
4. Stärkung der strategischen Steuerung als übergreifende Instanz, die den gemeinsamen Prozess am Standort vorantreibt. Hierzu ist eine klare, eindeutige Aufgaben-, Rollen- und Kompetenzzuschreibung erforderlich.
5. Aus Störungen im Hilfesystem dürfen keine schnellen Vermeidungslösungen erwachsen. Differenzen und Zielkonflikte müssen Anfang von Aushandlung und nicht Ende durch Hierarchie nach sich ziehen.
6. Die Rolle der Koordinator:innen muss im Zuge dessen gestärkt und durch klare Rollenbestimmungen und Kompetenzfestlegungen gefestigt werden. Dies kann u.a. durch Aufstiegsoptionen für bestehendes Stammpersonal gefördert werden.
7. Der dienstleistungsbezogene Netzwerkansatz sollte ausgebaut werden, insbesondere durch die Entwicklung übergreifender Dienstleistungsketten und nicht durch Separierung der Unterstützungsleistungen.
8. Nicht zuletzt: Eine Nutzer:innenperspektive benötigt die Partizipation der Nutzer:innen.

7 Literatur

Bode, Ingo (2013): *Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats*. Wiesbaden: Springer.

Bogumil, Jörg/ Hafner, Jonas (2021): *Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen*. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugendliche (BMFSFJ) (2016): *Siebter Altenbericht*, Bundesdrucksache 18/10210.

Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management e.V. (Hrsg.) (2020): *Case Management Leitlinien, Rahmenempfehlungen, Standards und ethische Grundlagen*. 2. Auflage. Heidelberg: Medhochzwei.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2017): *Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Hilfe für junge Erwachsene in besonderen Problemlagen*. Berlin Online verfügbar unter https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2017/dv-09-16_junge-erwachsene.pdf.

Fachkommission Integrationsfähigkeit (2020): *Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit*. Online verfügbar unter <https://www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de/resource/blob/1786706/1787474/fb4dee12f1f2ea5ce3e68517f7554b7f/bericht-de-data.pdf?download=1>.

Freire, Paulo (1974): *Die Pädagogik der Unterdrückten. Bildung als Praxis der Freiheit*. Reinbek: Rowohlt.

Heiner, Maja (2010): *Soziale Arbeit als Beruf. Fälle – Felder – Fähigkeiten*; mit 25 Tabellen. 2., durchges. Aufl. München, Basel: Reinhardt (Soziale Arbeit).

Hielscher Volker/ Schmitt, Melanie (2020): *Ressortübergreifende Kooperation in der Kommunalverwaltung. Aspekte für gelingende Unterstützung*. Online verfügbar unter https://www.iso-institut.de/wp-content/uploads/DWK_Werkzeug_Ressortuebergreifende_Kooperation.pdf.

Huber, Stephan Gerhard (2014): *Gelingsbedingungen von Kooperation. Kooperation war und ist Maxime pädagogischen Handelns*, in: SchulVerwaltung spezial. Zeitschrift für Schulgestaltung und Schulentwicklung, Heft 1/2014.

Huxham, Chris/ Vangen, Siv. (2005): *Managing to Collaborate. The Theory and Practice of Colloborative Advantage*. London: Routledge.

ISR/FOGS (2021): *Zwischenbericht – Wissenschaftliche Begleitung Kommunales Integrationsmanagement KIM NRW*. Online verfügbar unter https://www.fogs-gmbh.de/wp-content/uploads/2023/03/KIM-Zwischenbericht_2021.pdf

ISR/FOGS (2022): *Zwischenbericht – Wissenschaftliche Begleitung Kommunales Integrationsmanagement KIM NRW*. Online verfügbar unter https://www.fogs-gmbh.de/wp-content/uploads/2023/03/KIM_Zwischenbericht_2022.pdf

Kelle, Udo/ Kluge, Kluge (1999): *Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*, Wiesbaden

Kenis, Patrick/ Provan, Keith G. (2009): *Towards An Exogenous Theory of Public Network Performance*, in: *Public Administration* 87 (2009), S. 440-456.

Luhmann, Niklas (2022): *Schriften zur Organisation* 5 (Buchdeckel)

Mau, Sören (2021): *Der stumme Zwang. Eine marxistische Analyse der ökonomischen Macht im Kapitalismus*. Berlin: Dietz.

MKFFI (2020a): *Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen (KIM)*. Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter https://www.mkjfgfi.nrw/sites/default/files/documents/2021_08_17_kim_handlungskonzept_bel.pdf.

MKFFI (2020b): *Handreichung zum kommunalen Einwanderungsmanagement/ Integrationsmanagement* Online verfügbar unter https://www.mkjfgfi.nrw/sites/default/files/documents/handreichung_zum_kommunalen_einwanderungsmanagement_integrationsmanagement.pdf.

Pagels, Nils (2022): *Kommunale Sozialpolitik im Mehrebenensystem: Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit bei Umsetzung und Gewährung von Sozialleistungen* (Deutsches Institut für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS)/ Studie 2022/6) Online verfügbar unter <https://difis.org/f/004f4fc8f3.pdf>.

Pott, Andreas/ Rass, Christoph/ Wolff, Frank (Hrsg.) (2018) *Was ist ein Migrationsregime?* Wiesbaden: Springer.

Provan, Keith G./Milward,H. Brinton. (1995): *A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems*, in: *Administrative Science Quarterly* 40 (1995). S. 1-33.

Raab, Jörg/ Mannak, Remco/ Cambre, Bart. (2013): *Combining Structure, Governance, and Context: A Configurational Approach to Network Effectiveness*, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (2013). S. 479-511.

Reis, Claus (2020): *Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Ders. (2023): *Case Management und Produktionsnetzwerke – Handlungskonzepte für die Verknüpfung sozialer Dienstleistungen auf kommunaler Ebene*, i.E.

Ders./ Wende, Lutz (2020): „*Etappen zur Etablierung eines Produktionsnetzwerkes*“: in MKFFI (2020b): *Handreichung zum kommunalen Einwanderungsmanagement / Integrationsmanagement* , S. 36f.

Ders. u.a. (2016): *Produktionsnetzwerke in der lokalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt: VERLAG.

Roehl, Heiko (2022): *Wandel verankern. Warum tiefgreifender Wandel einen guten Ordnungsrahmen braucht*, in: Macht und Wandel. Erfolgsfaktor Change Governance, Ausgabe 2/2022 der Zeitschrift OrganisationsEntwicklung. Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management. S. 4-5.

Schulz-Schaeffer, Ingo (2010): *Eigengesetzlichkeit, Spannungsverhältnis, Wahlverwandtschaft und Kausalität. Zum Verhältnis von Religion und Wirtschaft bei Max Weber*. In: Andrea Maurer (Hrsg.): *Wirtschaftssoziologie nach Max Weber*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 249–278.

Seukwa, Louis Henri (2007): *Soziokontextualität von Kompetenz und Bildungsprozesse in transnationalen Räumen. Der Habitus der Überlebenskunst*. In: *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* (3), S. 295–309. DOI: 10.25656/01:1017.