



| Bertelsmann **Stiftung** Robert Bosch **Stiftung**

BERICHT

Kommunales Integrationsmanagement

Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung

KGSt®-Bericht Nr. 7/2017

Copyright 2017 KGSt Köln

© KGSt®

Die KGSt®-Gutachten und Arbeitsergebnisse, einschließlich aller ihrer Teile, sind urheberrechtlich und markenrechtlich geschützt. Jede Verwertung, Nutzung, Kennzeichnung u. Ä. außerhalb der engen Grenzen des Urheber- und Markenrechts ist ohne ausdrückliche Zustimmung und Lizenzierung unzulässig und wird rechtlich geahndet.

KGSt

Kommunale Gemeinschaftsstelle
für Verwaltungsmanagement

Gereonstraße 18-32

50670 Köln

Telefon 0221/3 76 89-0

Telefax 0221/3 76 89-7459

E-Mail-Syntax: Vorname.Nachname@kgst.de

Die KGSt im Internet: <http://www.kgst.de>

Hinweis zur männlichen und weiblichen Schreibweise im Bericht

Zur besseren Lesbarkeit des Textes wird nur dort die männliche und weibliche Form verwendet, wo in besonderer Weise die Geschlechterabhängigkeit von Aussagen betont werden soll. An den anderen Stellen wird die gängige männliche Form für beide Geschlechter verwendet.

KGSt®-Bericht 7/2017

Kennung für die Suche im
KGSt®-Portal: 20170410A0002

Köln, den 11.04.2017

Andreas Pamp

T 0221 37689-25

andreas.pamp@kgst.de

Zusammenfassung

Das Thema Integration ist ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt und hat von Bund, Ländern und Kommunen große Anstrengungen gefordert. Die Integration der geflüchteten Menschen findet vor Ort in den Kommunen statt. Gemeinsam mit der engagierten Stadtgesellschaft¹ müssen sie dabei vielfältige Probleme lösen. Dies ist keine vorübergehende Situation, sondern wird die Kommunen dauerhaft beschäftigen. Sie sind daher gefordert, Integration proaktiv zu gestalten. Die Ausgangslage in den Kommunen unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht und damit auch die örtlichen Herausforderungen. Es gibt keine Patentlösungen. Dabei belasten häufige Rechtsänderungen und eine nicht auskömmliche Finanzierung die Umsetzung der Querschnittsaufgabe Integration in den Kommunen.

Der Fokus des Berichts, der durch die KGSt in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung GmbH erarbeitet wurde, liegt auf der Integration der in der aktuellen Flüchtlingssituation eingewanderten Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten. Der hier vorliegende Teil 1 des Berichtes entwickelt ein integriertes Steuerungskonzept, mit dem es gelingt, die vielfältigen wie notwendigen Angebote und Leistungen im Handlungsfeld Integration innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung zu koordinieren und einheitlich auszurichten. Teil 2 des Berichts enthält praxisnahe Handlungsempfehlungen zu den Bereichen Wohnen, Sprache, Bildung, Arbeitsmarkt und Wirtschaft, Gesundheit, Sport und Kultur sowie zu zentralen Erfolgsfaktoren des kommunalen Integrationsmanagements (Bürgerengagement, Sicherheit, Digitalisierung, Agilität, Wirkungscontrolling).

Globale Entwicklungen werden auch zukünftig Menschen zur Flucht nach Europa bewegen. Die Digitalisierung ermöglicht heute die bewusste Wahl der Fluchtziele und beeinflusst die Menschen bei der Organisation und Kommunikation vor, während und nach der Flucht. Die Entwicklung großer Städte deutet darauf hin, dass sich Vielfalt zum Standard entwickelt und das Prinzip einer homogenen Mehrheitsgesellschaft sich möglicherweise auf Dauer verändern wird. Diese Entwicklung wird sich eventuell, wenn auch verzögert, auch auf kleinere Städte und ländliche Regionen auswirken.

Um eine vielfältige Gesellschaft auf der Grundlage unserer Verfassung und unseres Wertesystems zu gestalten, muss Integrationsmanagement Wirkung erzeugen. Dazu ist Integration im ständigen Fokus kommunaler Fachstrategien zu verorten. Dabei ist der ressourcenorientierte Potentialansatz zu bevorzugen. Wir verstehen Integration als einen wechselseitigen

¹ Wir nutzen in diesem Bericht anstatt des Begriffs „Zivilgesellschaft“ den Begriff „Stadtgesellschaft“ und beziehen dabei die Kreisgesellschaft mit ein.

Prozess, der Teilhabe ermöglichen soll und das friedliche Zusammenleben verschiedener Kulturen auf einer gemeinsamen, unserem Grundgesetz entsprechenden Wertebasis mit einschließt. Dafür sind Sprachkenntnisse, Integrationskurse, Zugang zu Bildung und Weiterbildung, Beteiligung an Wirtschaft und Arbeitsmarkt, menschenwürdige Wohnbedingungen und das Wohnumfeld ebenso wichtig wie eine hinreichende rechtliche Stellung und eine Förderung der politischen Beteiligung der Zuwanderer.

Die Bürgerkommune mit den Elementen Transparenz, Beteiligung und Zusammenarbeit liefert die Basis für ein kommunales Leitbild Integration. Eine daraus zu entwickelnde Strategie ist mit der kommunalen Gesamtstrategie zu verzahnen. Das Kommunale Steuerungsmodell enthält die wesentlichen Steuerungsinstrumente, die im Bereich Integration angewendet werden müssen. Insbesondere Instrumente des Finanzmanagements (Produkte, Ziele, Kennzahlen, Wirkungen) sind verstärkt zu nutzen. Darüber hinaus muss das Integrationsmanagement mit der Steuerung nachhaltiger kommunaler Sozialpolitik synchronisiert werden. Sozialräumliche Ansätze helfen, die Bedarfe unterschiedlicher Zielgruppen in eine Balance zu bringen.

Eine nichtgelingende Integration birgt erhebliche Risiken für die Entwicklung der Stadtgesellschaft. Ein Risikomanagement auf Basis von Zukunftsszenarien zeigt auf, welche Ursachen erfolgreiche Integration verhindern und nimmt gleichsam die Chancen in den Blick. Entwicklung, Überprüfung und Anpassung geeigneter Steuerungsmaßnahmen im Sinne des Managementkreislaufs sorgt dafür, dass sich Szenarien positiv entwickeln.

Dies kann nur im Netzwerk gelingen. Insbesondere Freie Träger und Migrantenselbstorganisationen besitzen gute Zugänge zu Zielgruppen und sollten unbedingt eingebunden werden. Engagierte Bürger sollten beteiligt und die geflüchteten Menschen selbst im Sinne von Empowerment stärker involviert werden.

Es ist Aufgabe der Kommune, dem Netzwerk Prozesse und Strukturen zu geben, die von möglichst vielen Akteuren getragen werden. Auf Basis eines Leitbilds Integration wird das Netzwerk auf Ziele hin ausgerichtet und in die Strukturen der örtlichen Sozialplanung eingebunden. Nicht nur für die kommunalen Akteure im Netzwerk sind dazu ein spezifisches Rollenverständnis und entsprechende Kompetenzen notwendig. Das Leistungsnetz aus niederschweligen, oft sozialräumlich orientierten Angeboten und Einzelfallhilfen muss durch ein qualifiziertes Fallmanagement ergänzt werden, wenn Menschen Probleme haben, die benötigten Hilfen selbst zu koordinieren. Als Beitrag zu einer passgenaueren Unterstützung hilft Fallmanagement dabei, Kosten zu sparen und Integration nachhaltiger auszurichten.

Um die geschilderten Anforderungen zu erfüllen, müssen vor Ort passgenaue aufbauorganisatorische Lösungen gefunden werden. Die Zusammenführung von Ausländerbehörde, Flüchtlingssozialarbeit und Integrationsmanagement kann wesentlich dazu beitragen, Zielkonflikte konstruktiv anzugehen und die Leistungen einheitlich auszurichten. Weitere Maßnahmen, wie die räumliche Zusammenführung der relevanten Aufgabenbereiche und Einrichtung von Servicecentern, helfen Schnittstellen zu reduzieren, auftretende Konflikte zu entschärfen und die Effizienz zu steigern.

Inhalt

1	Hintergrund und Ausgangssituation	7
2	Kommunales Integrationsmanagement - Status quo	10
2.1	Wesentliche Einflussfaktoren kennen und Bewusstsein schaffen	11
2.1.1	Örtliche Erfahrungen mit Einwanderung berücksichtigen	11
2.1.2	Integration als Daueraufgabe verstehen	11
2.1.3	Faktenbasierte Haltung zum Islam entwickeln	12
2.1.4	Vielfalt als Ressource erkennen	13
2.1.5	Organisation des kommunalen Integrationsmanagements prüfen und entwickeln	14
2.2	Leitbild Integration	15
3	Denkrichtungen im kommunalen Integrationsmanagement	17
3.1	Abgestimmt denken	20
3.2	Proaktiv denken	23
3.3	Vernetzt denken	24
3.4	Sozialraumorientiert denken	26
4	Kommunales Integrationsmanagement umsetzen	28
4.1	Netzwerke koordinieren	29
4.1.1	Auf gemeinsame Ziele hin ausrichten und managen	30
4.1.2	Netzwerke strukturieren und integrieren	33
4.1.3	Zusammenarbeit gestalten	37
4.2	Fallmanagement einführen	40
4.3	Aufbauorganisatorische Empfehlungen	42
4.3.1	Projektorganisation	47
4.3.2	Stabsstelle	48
4.3.3	Linienorganisation	49

4.4	Modell eines Fachbereiches Migration und Integration	50
4.4.1	Rolle und Funktion der Fachbereichsleitung Migration und Integration	51
4.4.2	Stabsstelle Steuerungsunterstützung Migration/Integration	52
4.4.3	Abteilung Migration (Ausländerbehörde)	53
4.4.4	Abteilung Integrationsmaßnahmen	54
4.4.5	Abteilung Leistungen nach AsylbLG/Unterbringung	55
4.5	Räumliche Zusammenführung und Bildung eines Servicecenters (Front-Office)	56
4.6	Einrichtung eines zentralen Koordinierungskreises Migration /Integration	58
4.7	Rolle der zentralen Servicebereiche	59
4.8	Ausgestaltung des Finanzmanagements	60
4.9	Zusammenwirken von Landkreis und kreisangehörigen Kommunen im Integrationsmanagement	62
5	Gutachtliches Verfahren	64
6	Literaturverzeichnis	65
7	Anhang	69
7.1	Kurzüberblick über westdeutsche Einwanderungsphasen	69
7.2	Bedeutung von Religion für die Integration	69
7.3	Veränderung durch Soziale Mobilität	70
7.4	Aufbauorganisation Stadt Wuppertal, Ressort für Zuwanderung und Integration und Landkreis Harburg	72
7.5	Beispiel PFIFF - Projektstelle für Integration und für Flüchtlinge in Schwäbisch-Gmünd	74

1 Hintergrund und Ausgangssituation

Zusammenfassend:

Integration findet vor Ort in den Kommunen statt.

Kommunen werden dauerhaft von Einwanderung berührt sein und sind gefordert, Integration proaktiv zu gestalten.

Die Ausgangslage in deutschen Kommunen unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht und damit auch die örtlichen Herausforderungen. Es gibt keine Patentlösungen.

Häufige Rechtsänderungen und eine nicht auskömmliche Finanzierung belasten die Umsetzung der Querschnittsaufgabe Integration in den Kommunen.

Der Fokus des Berichts liegt auf der Integration, der in der aktuellen Flüchtlingssituation eingewanderten Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten.

Die Folgen globaler Krisen betreffen heute mehr denn je Europa und seine Kommunen, insbesondere in Deutschland und Österreich. Allein die deutschen Städte, Kreise und Gemeinden waren im Jahr 2015 Zufluchtsort für ca. eine Millionen Menschen². Das Thema Integration³ prägt die politische und gesellschaftliche Debatte entsprechend. Die weltweit beachtete Willkommenskultur in Deutschland, die sich z. B. in dem großen ehrenamtlichen Engagement zeigte, existiert weiter. Allerdings gibt es auch andere Denk- und Handlungsweisen, sei es aufgrund von Sicherheitsbedenken oder latenter Fremdenfeindlichkeit. Kommunale Hauptverwaltungsbeamte sehen sich zunehmend Anfeindungen bis hin zu konkreten Bedrohungen ausgesetzt, wenn sie dafür werben Integration in ihrer Kommune gemeinsam zu gestalten.

Integration findet vor Ort in den Kommunen statt. Aufgrund der durch Globalisierung entstandenen und weiter zunehmenden weltweiten Verwobenheit der Staaten lässt sich Einwanderung nur schwer steuern. Kommunen werden dauerhaft damit konfrontiert sein und sind gefordert, Integration proaktiv zu gestalten.

Unterschiedliche Ausgangslage in Kommunen

Allerdings zeigt die Lage in den einzelnen Städten, Kreisen und Gemeinden kein einheitliches Bild.⁴ Die Situation unterscheidet sich durch:

- < **Eine ungleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge in den deutschen Kommunen.** Städte in Grenzlage und Großstädte sind besonders vom Zuzug berührt. Wie sich die Wohnsitzauflage des Integrationsgesetzes auswirkt, bleibt abzuwarten.

² Der Bundesinnenminister hat die im Jahr 2015 genannte Zahl von 1,1 Millionen Easy-Registrierungen mittlerweile korrigiert und geht von 890.000 Personen aus. Das BAMF meldet für das Jahr 2016 eine Zahl von Easy-Registrierungen von 321.371 (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2017/20170111-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html?nn=1367522>, Abruf 13.01.17)

³ Zum Verständnis des Begriffs Integration siehe Kapitel 2.3

⁴ Siehe hierzu auch die Grafik des Economist, die Flüchtlingen aufzeigen soll, wo innerhalb des Bundesgebietes die günstigsten Bedingungen in den Bereichen Arbeit, Sicherheit und Wohnungsmarkt vorliegen. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/04/daily-chart-8>, Aufruf 01.09.2016

- < Lokale Schwerpunkte einzelner ethnischer Communities und Unbegleiteter Minderjähriger Ausländer (UMA). Die seit November 2015 mögliche Weiterverteilung der UMA verbessert diese Situation nur langsam.
- < Eine regional unterschiedlich ausgeprägte Willkommenskultur und Aufnahmebereitschaft der Bürger.
- < **Die finanzielle Situation.** Steigende Steuererträge verhelfen einigen Kommunen zu Haushaltsausgleich oder Haushaltsüberschuss. Viele sind aber gezwungen, massiv ihren Haushalt zu konsolidieren und befinden sich dabei in der Vergeblichkeitsfalle. Darüber hinaus geht die Verteilung der Finanzmittel und der Leistungsverpflichtungen im föderalen Staat zu Lasten der Kommunen. Die Unterschiede der länderspezifischen Regelungen zur Erstattung der Flüchtlingskosten verschärfen dieses Bild.
- < Die Lage des Wohnungsmarktes und die Verfügbarkeit von Flächen mit Entwicklungspotenzial. Metropolen und Ballungsräume wachsen weiter und haben Mühe Infrastruktur und Wohnungsangebot entsprechend zu entwickeln, auch aufgrund fehlender Flächen. Vor allem aus ländlichen Kommunen wandern hingegen immer mehr Einwohner ab. Wohnraum steht leer, Infrastruktur muss zurückgebaut werden.
- < **Die bereits vor 2015 vorhandene Diversität, gemessen z. B. anhand des Migrantenanteils der Einwohner.** Insbesondere ostdeutsche Bundesländer sind aktuell erstmals signifikant von außereuropäischer Einwanderung berührt.
- < Lokale Schwerpunkte der Einwanderung aus Süd-Ost-Europa - Problemlagen durchmischen und intensivieren sich.
- < **Sicherheitsprobleme** nehmen lokal unterschiedlich ausgeprägt mehr Raum **im öffentlichen Bewusstsein** ein.

Dementsprechend unterscheiden sich auch die Herausforderungen im kommunalen Integrationsmanagement zum Teil erheblich. Das macht generelle Empfehlungen schwierig. Integration muss in ihren angestrebten Wirkungen, Angeboten, in ihrer Organisation und in ihrem Ressourceneinsatz individuell örtlich austariert werden.

Umfassende gesetzliche Neuregelungen

Kommunen sind der Kristallisationspunkt der Integration. Es sind aber Bund und Länder, die die gesetzlichen Grundlagen schaffen müssen, damit zentrale Probleme gelöst werden können. Dies führte bislang zu folgenden Änderungen:

- < Asylpaket I (Oktober 2015)
- < Datenaustauschverbesserungsgesetz (Februar 2016)
- < Gesetz zur erleichterten Ausweisung straffällig gewordener Ausländer (März 2016)
- < Asylpaket II (März 2016)

< Integrationsgesetz (Juli 2016)⁵

Die Umsetzung dieser schnell aufeinander folgenden, umfassenden gesetzlichen Neuregelungen stellten die Kommunen in der Belastungssituation des Jahres 2015 bis Mitte 2016 vor große Herausforderungen. Zudem waren negative Folge- und Nebenwirkungen sowie handwerkliche Mängel in der Rechtssetzung von den Kommunen auszugleichen.⁶

Fach- und Querschnittsbereiche gefordert

Nahezu alle Bereiche der Kommunen waren in der Hochphase der Flüchtlingseinwanderung bis an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gefordert. Dies betraf Fach- und Querschnittsbereiche. Diese Ausnahmesituation führte dazu, dass **enorme Kräfte mobilisiert und Potenzial aktiviert werden mussten**. Offensichtlich ist, dass dies nicht im Dauermodus aufrechterhalten werden kann. Positiv hervorzuheben ist die zum Teil aus der Situation geborene, hervorragende Zusammenarbeit, nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch mit den örtlichen Trägern der freien Wohlfahrtspflege und anderen engagierten Akteuren, insbesondere engagierten Bürgern. Was diese Erfahrung für die Zukunft der Zusammenarbeit bedeutet, hängt von allen Akteuren ab.

Vom Ankommens- zum Integrationsmanagement

Spätestens ab dem 2. Quartal 2016 befinden sich die Kommunen aufgrund stark zurückgegangener Flüchtlingszahlen in der Zeit des Durchatmens und des Neuordnens. Diese muss genutzt werden, um Steuerungsmechanismen, Prozesse und Strukturen zu überprüfen, Angebote anzupassen und das Thema Integration mit Blick auf aktuell geflüchtete Menschen konzeptionell anzugehen. **Dabei ist das Prinzip der Nachhaltigkeit wieder verstärkt zu verfolgen**. Zukünftig müssen die Wirkungen der Angebote und Maßnahmen im Zentrum der Diskussion stehen. Die Aufrechterhaltung dauerhafter Leistungsfähigkeit der Kommunen und damit des Haushaltsausgleichs ist im Blick zu halten.⁷ Dies kann nur gelingen, wenn eine systematische Betrachtung von Wirkungen und Kosten des Flüchtlings- und Integrationsmanagements gelingt und im Rahmen der Gesamtsteuerung angemessen berücksichtigt wird.

Es ist davon auszugehen, dass im Gegensatz zu den Migrationsbewegungen in der Zeit der Balkankriege in den 90er Jahren nun erheblich mehr Menschen mittel- bis langfristig in Deutschland bleiben werden. Die Anerkennungsquote mit derzeit 60 % ist die mit Abstand höchste in der Geschichte der Bundesrepublik. Der Schwerpunkt kommunalen Handelns verschiebt sich daher zwangsläufig von Fragen der Unterbringung zu konzeptionellen Überlegungen zur langfristigen Integration der Flüchtlinge.

Relevant sind aus unserer Sicht insbesondere die Handlungsfelder Wohnen, Sprache, Bildung, Arbeitsmarkt und Wirtschaft, Gesundheit sowie Sport und Kultur.

⁵ Inhalte zum Integrationsgesetz kompakt erklärt in : <https://www.tagesschau.de/inland/integrationsgesetz-hintergrund-101.html>; Zugriff 09.12.2016

⁶ Die zum 1.1.2016 rückwirkend geltende Wohnsitzauflage, die im Juli 2016 verkündet wurde und auch anerkannte Asylbewerber einschließt, ist hierfür ein Beispiel. Kommunen mussten ad hoc selbst klären, wie sie mit Flüchtlingen umgehen, die sie bereits in ihren Unterkünften aufgenommen hatten, aber zuvor schon einer anderen Kommunen zugewiesen waren (sog. Rückwirkungsklausel).

⁷ Siehe ausführlich zum Begriff KGSSt®-Bericht (1/2016), S.30-31.

Dem Auftrag der KGSt entsprechend zeigt dieser Bericht, was Kommunen mit gutem Management proaktiv in ihrer eigenen Verantwortung und Entscheidungskompetenz tun können, um vor Ort bessere Bedingungen für eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen zu schaffen. Der Fokus wird dabei auf die Integration der in der aktuellen Flüchtlingssituation eingewanderten Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten mit ihren spezifischen Bedürfnissen gelegt.⁸

2 Kommunales Integrationsmanagement - Status quo

Zusammenfassend:

In vielen Städten, Kreisen und Gemeinden sind die Erfahrungen, die das Integrationsmanagement aus verschiedenen Einwanderungsphasen deutscher Nachkriegsgeschichte gewonnen hat, hilfreich. Sie sind aber in Kommunen in unterschiedlichem Maße vorhanden und müssen um Ansätze ergänzt werden, die die Besonderheiten der aktuellen Situation berücksichtigen.

Globale Entwicklungen werden auch zukünftig Menschen zur Flucht nach Europa bewegen. Digitalisierung ermöglicht heute die bewusste Wahl der Fluchtziele und beeinflusst die Menschen bei Organisation und Kommunikation vor, während und nach der Flucht.

In der Gruppe der Kinder und Enkel ehemals eingewanderter Menschen existieren durchaus viele Erfolgsbiografien. Diese persönlichen Erfahrungen und Kompetenzen müssen für die Gestaltung von Integration konsequenter genutzt werden.

Wir⁹ verstehen Integration als einen wechselseitigen Prozess, der Teilhabe ermöglichen soll und das friedliche Zusammenleben verschiedener Kulturen auf der Basis der Werte unseres Grundgesetzes mit einschließt. Die Bürgerkommune mit den Elementen Transparenz, Beteiligung und Zusammenarbeit liefert bereits die Basis für ein Leitbild Integration.

Integration ist für Kommunen kein neues Handlungsfeld. Vielerorts wurde in der Vergangenheit bereits gute Arbeit geleistet und Erfolge erzielt. Das Rad muss also nicht komplett neu erfunden werden. Es geht nun darum, bestehende Ansätze zu prüfen und weiterzuentwickeln.¹⁰ Gutes ist hervorzuheben und das, was mit Blick auf die jüngsten Entwicklungen nicht mehr passt, ist neu zu konzipieren.

KGSt, Bertelsmann Stiftung und Robert Bosch Stiftung GmbH haben in der Vergangenheit immer wieder das Thema Integration in Kommunen durch verschiedene Veröffentlichungen geprägt.¹¹ Diese Erkenntnisse werden in diesem Bericht aufgegriffen und weiterentwickelt.

⁸ Die Unterscheidung zwischen „Migranten“, die bereits vor der aktuellen Einwanderungsphase in Deutschland lebten und den aktuellen Flüchtlingen ist begrifflich bezogen auf die Integration der einzelnen Menschen nur von kurzzeitiger Bedeutung. Spätestens mit der Anerkennung werden geflüchtete Menschen zu Migranten und sind damit ebenso Teil der Gesellschaft wie die bislang in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund.

⁹ „Wir“ sind die Bertelsmann-Stiftung, die Robert Bosch Stiftung GmbH und die KGSt. Das gilt für den gesamten Bericht, wenn in der „Wir-Form“ Empfehlungen abgegeben werden oder ein gemeinsames Verständnis formuliert wird.

¹⁰ Gleichwohl sind bei der Frage, in welchem Maße auch Neues zu konzipieren ist, unterschiedliche Erfahrungen und Ausgangslagen der Kommunen zu berücksichtigen, vgl. Kapitel 2.1.

¹¹ „KGSt und Bertelsmann haben (...) erheblich zum Aufschwung lokaler Integrationskonzepte beigetragen“, Roth (2010), Kommunale Integrationskonzepte auf dem Prüfstand

2.1 Wesentliche Einflussfaktoren kennen und Bewusstsein schaffen

Um das kommunale Integrationsmanagement mit Unterstützung aller beteiligten Akteure neu ausrichten zu können, ist es wichtig, zu den wesentlichen Einflussfaktoren im Handlungsfeld Migration und Integration ein gemeinsames Bewusstsein zu entwickeln. Dies stellt den Ausgangspunkt für ein Leitbild zum Integrationsmanagement dar. Aus unserer Sicht sind die folgenden Empfehlungen dazu relevant. Sie sollten zunächst in der Verwaltung und im nächsten Schritt mit der Politik mit Blick auf die örtliche Situation diskutiert werden, um dann in eine gemeinsame Haltung zum Thema Integration einzufließen.

2.1.1 Örtliche Erfahrungen mit Einwanderung berücksichtigen

Kommunen und ihre Bürger waren bislang in stark unterschiedlichem Maß mit Einwanderung konfrontiert.¹² Zudem unterliegt Migration einem ständigen Wandel. Trotz einiger Anknüpfungspunkte sind Migrationsphasen mit Migrationsphasen früherer Jahre nur bedingt vergleichbar.

Fehlende Erfahrung mit Einwanderung an sich und fehlende Erfahrung mit den Menschen, die aktuell verstärkt um Aufnahme bitten, können zu Unsicherheit und negativ besetzten Zuschreibungen führen.

Wir empfehlen, den örtlichen Erfahrungshintergrund in Verwaltung und Stadtgesellschaft zu reflektieren und in der Entwicklung passgenauer Konzepte der Integration zu berücksichtigen. Das Lernen von anderen Kommunen, die schon langjährige Erfahrung im Integrationsmanagement haben, bleibt durchaus sinnvoll. Die Erkenntnisse müssen aber den örtlichen Erfordernissen angepasst werden. Dies betrifft insbesondere Handlungsansätze, die die Aufnahmegesellschaft stärker für Integration öffnen sollen sowie Ansätze zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung.

2.1.2 Integration als Daueraufgabe verstehen

In vielen Kommunen steigt der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund seit Jahren kontinuierlich an. Eine gegenläufige Entwicklung ist nicht zu erwarten:

- < Immer mehr Menschen gelingt die Flucht, auch über große Entfernungen. Eine weitreichende Abschottung im Sinne „dichter Grenzen“ ist politisch umstritten und praktisch kaum umsetzbar.
- < Fluchtgründe werden weiter relevant bleiben. Menschen fliehen vor Krieg und Gewalt, sozialer Ungerechtigkeit, individueller Verfolgung aufgrund verschiedenster Merkmale, Unterdrückung, Korruption, Perspektivlosigkeit im Bildungs- und Arbeitssektor. Integration zu gestalten wird daher dauerhaft eine bedeutsame Aufgabe für Kommunen bleiben

¹² Ein wesentlicher Unterschied zeigt sich hier z. B. in Bezug auf die neuen Bundesländern, die aufgrund der anderen Einwanderungspolitik in der DDR im Gegensatz z. B. zu Kommunen im Ruhrgebiet kaum Erfahrungen mit nennenswerten Einwanderungsbewegungen machen konnten.

Wir empfehlen, diese Erkenntnis sowohl innerhalb der Verwaltung, als auch in die Stadtgesellschaft hinein zu befördern. Entsprechende Inhalte könnten als Teil von internen Seminaren oder Angeboten der Volkshochschule, Stadtbibliothek, des Stadtarchivs und weiteren Bildungseinrichtungen transportiert werden. Die Aussage könnte darüber hinaus Teil eines Rats- oder Kreistagsbeschlusses sein, der die Haltung zur Integration dokumentiert.

2.1.3 Faktenbasierte Haltung zum Islam entwickeln

Die Rolle des Islam ist verstärkt Gegenstand der Integrationsdebatte. Zum Stichtag 31.12.2015 lebten zwischen 4,4 und 4,7 Mio. Muslime in Deutschland.¹³ In vielen deutschen Kommunen existieren seit Jahrzehnten muslimische Gemeinden, die auch durch die aktuelle Einwanderungsphase weiter wachsen. Die Diskussion darüber, welche Rolle der Islam für die Integration spielt und wie die muslimischen Gemeinden und Dachverbände mit ihrer zum Teil sehr unterschiedlichen Ausrichtung eingebunden werden sollen, ist differenziert auf Basis von Fakten zu führen.

Die Erkenntnis, dass aktuell viele Flüchtlinge aus muslimisch geprägten Ländern (Nahe Osten, Afghanistan, Nordafrika) einwandern, beunruhigt viele Menschen. Sie gehen davon aus, dass all diese Geflüchteten die eigenen Werte nicht teilen oder diese gar gefährden. Um dem faktenbasiert begegnen zu können, sind Kommunen auf neutrale und vertrauenswürdige Experten angewiesen. Diese und einige weitere Kernaspekte werden in Anlage 7.2 noch detaillierter ausgeführt.

Beispiel - Islamberater in Baden-Württemberg:

Die Robert Bosch Stiftung hat gemeinsam mit der Verwaltungshochschule in Kehl und der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart die Stelle eines Islamberaters für Baden-Württemberg ins Leben gerufen. In Zukunft soll die Beratungskompetenz ausgebaut und in andere Bundesländer übertragen werden.¹⁴

Wir empfehlen Kommunen, die Verwaltung und die Stadtgesellschaft aktiv zum Islam zu informieren. Allgemeine Informationen, wie in diesem Bericht dargestellt, sollten um örtliche Aspekte ergänzt werden. Auch hierzu könnten die schon unter 2.1.2 empfohlenen Orte der kommunalen Bildung genutzt und die Haltung zum Islam in einem Rats- oder Kreistagsbeschluss zur Integration aufgenommen werden. Darüber hinaus sollten Kommunen im Handlungsfeld Stadtgesellschaft und Islam ihre Rolle als Vermittler wahrnehmen. Dabei entstehen oft sehr situationsspezifische Fragestellungen. Verantwortliche sind zunächst gefordert, die unterschiedlichen muslimischen Gemeinden vor Ort und ihre Ausrichtung kennenzulernen und richtig einzuschätzen. Im nächsten Schritt ist zu prüfen, ob sie als Netzwerkpartner in das örtliche Integrationsmanagement eingebunden werden können.

¹³ <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20161214-061-pm-migrationsbericht-2015.html?nn=1366068>; Abruf am 13.01.17

¹⁴ <http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/61206.asp>; Abruf am 10.01.2017

2.1.4 Vielfalt als Ressource erkennen

Wie in Kapitel 2.1.2 aufgezeigt ist Integration bereits heute eine Daueraufgabe. In vielen Kommunen wird Vielfalt immer mehr zum Standard. Wie wirkt sich dies auf die Bedeutung der Herkunft für das gesellschaftliche Zusammenleben aus? Studien¹⁵ vermuten, dass es keine Mehrheitsgesellschaft im üblichen Sinne mehr geben wird, in der eine ethnische Gruppe klar dominiert. Der kulturelle Hintergrund würde durch diese Entwicklung nicht bedeutungslos, wäre aber nur ein Aspekt unter vielen. Demgegenüber würden Kategorien wie Alter, Bildung, Beruf, sozialer Status, Glauben an Bedeutung gewinnen.

In Regionen mit aktuell noch geringem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund (z. B. einige ländliche Räume und Regionen in den neuen Bundesländern) ist noch offen, ob hier zeitverzögert ein ähnlicher Prozess stattfindet. Die Umsetzung der Wohnsitzauflage wird aber auch hier dazu führen, dass der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund deutlich zunimmt.

Welche Effekte hätte eine von ethnischer Vielfalt geprägte Kommune, wenn es gelingen würde, den eingewanderten Menschen den gesellschaftlichen Aufstieg in gleichem Maße zu ermöglichen?

Besonders in der Gruppe der Kinder und Enkel ehemals eingewanderter Menschen existieren Erfolgsbiografien. Durch ihren gesellschaftlichen Aufstieg liegen heute Erkenntnisse darüber vor, welche positiven Wirkungen dieser Prozess für die Gesellschaft hat (vgl. hierzu Anlage 8.3). Diese Menschen sind wichtige Know-How-Träger, wenn es darum geht, Integration zu gestalten. Es muss gelingen, ihre Leistung deutlich wahrnehmbar anzuerkennen und sie für eine aktive Mitarbeit zu gewinnen. Sie sind nicht zwingend in Migrantenselbstorganisationen aktiv, was eine Kontaktaufnahme für Kommunen schwierig macht. Die Herausforderung, diese Menschen zu identifizieren, erfolgreich anzusprechen und geeignete Formate zur Mitwirkung zu entwickeln, sollte gemeistert und damit dieses Potenzial genutzt werden.

Wir empfehlen, die beschriebene Entwicklung zu mehr Vielfalt bei der Ausrichtung des kommunalen Integrationsmanagements frühzeitig zu berücksichtigen. Wird dies vor Ort als realistisches Szenario akzeptiert, muss dies zu einer deutlich konsequenteren Herangehensweise im kommunalen Integrationsmanagement führen, um auch in der Zukunft ein funktionierendes Gemeinwesen (vgl. Kapitel 2.2) zu realisieren.

¹⁵ Siehe hierzu ausführlich Schneider/Crul/Lelie, (2015) S. 19 ff. Generation Mix – Die superdiverse Zukunft unserer Städte.

2.1.5 Organisation des kommunalen Integrationsmanagements prüfen und entwickeln

Angesichts der anstehenden Herausforderung, Integration effektiver und effizienter auszurichten, ist danach zu fragen, ob die vorhandene Organisation des Integrationsmanagements hierfür die richtige Grundlage bietet.

Die Förderung der Integration ist, allerdings als freiwillige Aufgabe, im Aufgabenportfolio der Städte, Kreise und Gemeinden verankert. Vielfach wird zentral gesteuert, z. B. durch eine entsprechende Stabsstelle. Darüber hinaus wurden, teilweise initiiert von Bund und Ländern, neue Strukturen geschaffen oder bestehende Strukturen neu ausgerichtet. Das Projekt „Willkommensbehörden“¹⁶ des BAMF zur Neuausrichtung der Ausländerbehörden, die Einrichtung von Integration-Points bei der Bundesagentur für Arbeit, die Förderung Kommunaler Integrationszentren in NRW und Niedersachsen sowie die Förderung von kommunalen Flüchtlingskoordinatoren in Schleswig-Holstein sind Beispiele dafür.

Obwohl viel bewegt wurde, sind weitere Anstrengungen erforderlich, um angesichts aktueller und anstehender Einwanderungsphasen Effektivität und Effizienz des Integrationsmanagements zu verbessern. Integration ist Querschnittsthema für nahezu alle Handlungsfelder der Kommunen. Schwerpunkte liegen insbesondere in den Bereichen Wohnen, Sprache, Bildung, Arbeitsmarkt und Wirtschaft, Gesundheit, Sport und Kultur und diese Bereiche durchdringende Aufgaben wie Soziale Arbeit. Integration wird aber nicht in jeder Kommune in allen Fachbereichen ausreichend mitgedacht und als ein bedeutsames Thema der eigenen Organisationseinheit verstanden. Es bedarf zum Teil großer Anstrengungen der verantwortlichen Steuerungseinheiten, Integration in den Fokus zu bringen und auf die Umsetzung vereinbarter Maßnahmen zu achten. Vielerorts zeigt sich, dass Integration nicht „aus der Nische“ funktioniert. **Bemühungen können nur erfolgreich sein, wenn das Thema zukünftig integriert gedacht wird. und in den Fachbereichen systematisch bei Angebotsplanung und Leistungserstellung berücksichtigt wird. Dies führt nicht zwangsläufig zu einem mehr an Angeboten, sondern zu einer Steigerung von Wirkung und Effizienz durch eine inklusive Ausrichtung der Leistungen.**

Partizipation und Beteiligung der relevanten Zielgruppen sind wichtige Komponenten gelingender Integration. Wie schwierig die Umsetzung ist, zeigen die Bemühungen der Vergangenheit, Menschen mit Migrationshintergrund an der kommunalpolitischen Diskussion zu beteiligen. Ausländerbeiräte und vergleichbare Gremien sind zwar aktiv. Sie sind aber häufig von wenigen Nationalitäten und ethnischen Gruppen dominiert. Die Wahlbeteiligung liegt in vielen Kommunen im niedrigen einstelligen Bereich. Hier werden neue Konzepte benötigt, kommunalpolitische Beteiligung zu gestalten. Insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt, dass mit der aktuellen Flüchtlingszuwanderung neue ethnische Gruppen Teil der Stadtgesellschaft werden und diese frühzeitig einbezogen werden müssen.

¹⁶ http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/abh-projekt-werkzeugkoffer.pdf?__blob=publicationFile (Download, 10.10.2016)

2.2 Leitbild Integration

Angesichts der beschriebenen Entwicklung ist die Notwendigkeit, Integration in positivem Sinne zu gestalten, offensichtlich. Der Ausgangspunkt zu einem realitätsnahen Verständnis von Integration ist der Potenzialansatz, dem auch die überwiegende Zahl kommunaler Integrationskonzepte in ihren Leitbildern bereits folgt. Damit wird z. B. verbunden:

- < Eine mehrsprachige Bevölkerung stärkt die Chancen eines Standorts im Zeitalter der Europäisierung und Globalisierung.
- < Die kulturelle Vielfalt bietet neben Konfliktrisiken neue Möglichkeiten zur Entwicklung eines lebendigen Gemeinwesens.
- < Familienverbände, nachbarschaftliche Selbsthilfe und Netzwerke von Einwohnern stabilisieren die sozialen Strukturen einer Kommune, auch und gerade in Zeiten schneller Veränderungen sozialer Normen.
- < Das ökonomische Engagement von Migranten (Existenzgründungen, Erwerb von Wohnungseigentum, Entwicklung einer Migranten-Ökonomie) kann im Erfolgsfall zur Stärkung der lokalen Wirtschaft führen.

Bezogen auf die kommunale Ebene ist es mittlerweile ein Qualitätsmerkmal der heutigen lokalen Demokratie, inwieweit es Kommunen gelingt, unter möglichst breiter Beteiligung einer heterogenen Bürgerschaft komplexe Veränderungsprozesse zu bewältigen. Die KGSt hat mit der Bürgerkommune¹⁷ ein Leitbild definiert, das Transparenz, Bürgerengagement, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit in Netzwerken als konstitutive Bestandteile enthält. Wir empfehlen Kommunen, die sich für den Weg der Bürgerkommune entscheiden, ihr Steuerungssystem für die Bürgerschaft zu öffnen, indem sie Transparenz herstellen, Beteiligungsmöglichkeiten und Raum für ehrenamtliches Engagement bieten und die Zusammenarbeit mit der Stadtgesellschaft suchen.

Die genannten Elemente Transparenz, Engagement, Beteiligung und Zusammenarbeit in Netzwerken sind auch für eine gelingende Integration eingewanderter Menschen von erheblicher Bedeutung. Damit enthält die Bürgerkommune bereits die Basis für die Entwicklung eines Leitbildes Integration.

Wir verstehen Integration als einen wechselseitigen Prozess, der Teilhabe ermöglichen soll und das friedliche Zusammenleben verschiedener Kulturen auf einer gemeinsamen, verfassungsgemäßen Wertebasis mit einschließt. Dafür sind Sprachkenntnisse, Zugang zu Bildung und Weiterbildung, Beteiligung an Wirtschaft und Arbeitsmarkt, menschenwürdige Wohnbedingungen und das Wohnumfeld ebenso wichtig wie eine hinreichende rechtliche Stellung und eine Förderung der politischen Beteiligung der Zuwanderer.

Dieses Leitbild hat praktische Auswirkungen auf das Handeln der Kommune. Es muss zukünftig jedenfalls langfristig verstärkt gelingen, den Einwanderungshintergrund als ständiges Differenzierungsmerkmal abzulösen und den Menschen anzusprechen. Nicht der kulturelle

¹⁷ KGSt®-Bericht 3/2014: Leitbild Bürgerkommune. Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie.

Hintergrund, sondern das Ermöglichen von Teilhabe im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe muss handlungsleitend sein. **Ziel ist ein auch in der Zukunft funktionierendes möglichst alle Menschen einbeziehendes Gemeinwesen.** Dies spricht mehr für zielgruppenübergreifende Angebote als für migrantenspezifische Sonderprogramme. Wichtig ist darüber hinaus, verstärkt selbstständiges und eigenverantwortliches Tun zu ermöglichen (Empowerment), statt bloße Beteiligung.

Neben dieser realitätsnahen Auffassung von Integration muss ein Leitbild reale Probleme adressieren. Die Haltung zum Islam, die Einbindung des Potenzials muslimischer Gemeinden und das Thema Sicherheit gehören dazu. Es muss vermitteln, dass eine starke Alltagsdemokratie zu entwickeln ist, die positive Erfahrungen im Austausch von Ansichten und Regelung von Konflikten ermöglicht.¹⁸

Schon diese Gedanken zeigen: Die Vorstellung davon, was gelingende Integration bedeutet, ist schwer zu fassen und zu formulieren. **Gleichwohl muss das Ziel sein, ein den aktuellen Gegebenheiten Rechnung tragendes Verständnis von Integration gemeinsam mit den Akteuren der Stadtgesellschaft zu erarbeiten und in den kommunalen Leitbildern zu verorten. Sie bilden den Ausgangspunkt für die Entwicklung von Zielen und Strategien im Integrationsmanagement, die mit der kommunalen Gesamtstrategie¹⁹ zu verzahnen sind. Das Leitbild dient zudem der Kommunikation des Integrationsverständnisses in die Politik, die Verwaltung und die Stadtgesellschaft hinein.**

Wir empfehlen, die zuvor beschriebenen und nachfolgend noch einmal zusammengefassten Punkte in der Formulierung eines kommunalen Leitbildes zur Integration zu berücksichtigen:

- < Potenzialansatz, anstatt auf (möglicherweise) vorhandene Defizite der Einwanderer zu fokussieren,
- < Integration als Prozess, der Anpassungsbewegungen der Einwanderer und der Aufnahmegesellschaft erfordert,
- < Transparenz, Engagement, Beteiligung und Zusammenarbeit in Netzwerken als konstitutive Bestandteile von Integration, Empowerment als Handlungsmaxime,
- < Integration bedeutet, Teilhabe zu ermöglichen,
- < Vielfalt als friedliches Zusammenleben verschiedener Kulturen auf einer gemeinsamen unserem Grundgesetz entsprechenden Wertebasis zu entwickeln,
- < Ziel ist ein funktionierendes, alle Menschen einbeziehendes Gemeinwesen, ethnische Merkmale spielen eine geringere Rolle,
- < Realitätsnähe: Haltung zum Islam, Bedeutung des Themas Sicherheit für alle,
- < Entwickeln einer starken Alltagsdemokratie zur Lösung von Konflikten.

¹⁸ Roth, Kommunale Integrationskonzepte auf dem Prüfstand (2011)

¹⁹ KGSt®-Bericht (6/2015): Wege zur kommunalen Gesamtstrategie. Sieben Schritte strategischer Steuerung.

3 Denkrichtungen im kommunalen Integrationsmanagement

Zusammenfassend:

Das Integrationsmanagement muss mit der Steuerung nachhaltiger kommunaler Sozialpolitik synchronisiert werden. Sozialräumliche Ansätze helfen die Bedarfe unterschiedlicher Zielgruppen in eine Balance zu bringen.

Am Flüchtlings- und Integrationsmanagement sind sämtliche Ebenen des föderalen Staates beteiligt. Kommunen nehmen eine Schlüsselrolle ein, da sie letztlich für die Unterbringung, Versorgung und Integration verantwortlich sind. Ziel muss ein abgestimmtes Handeln der unterschiedlichen Verwaltungsebenen im Flüchtlings- und Integrationsmanagement sein.

Eine nichtgelingende Integration birgt erhebliche Risiken für die Entwicklung der Stadtgesellschaft. Ein Risikomanagement auf Basis von Zukunftsszenarien zeigt auf, welche Ursachen verhindern, dass Integrationsziele in den Sozialräumen erreicht werden und nimmt gleichsam die Chancen in den Blick. Entwicklung, Überprüfung und Anpassung geeigneter Steuerungsmaßnahmen im Sinne des Managementkreislaufs sorgen dafür, dass sich Szenarien positiv entwickeln.

Ein Integrationsmanagement kann nur im Netzwerk gelingen. Insbesondere Freie Träger und Migrantenselbstorganisationen besitzen besonders gute Zugänge zu Zielgruppen und sind eng einzubinden.

Die Besonderheiten der einzelnen Sozialräume müssen bei der Steuerung berücksichtigt werden, während gleichzeitig die dort vorhandenen Ressourcen zur Integration zu nutzen sind, um kommunale Angebote zu ergänzen.

Ein Steuerungskonzept für das Querschnittsthema Integration muss zum Design der kommunalen Gesamtsteuerung passen. Mit dem Kommunalen Steuerungsmodell (KSM)²⁰ und dem Steuerungsmodell nachhaltiger kommunaler Sozialpolitik liegen Grundlagen vor, die ein Steuerungskonzept zur Integration berücksichtigen muss.

Die Steuerungsanforderungen im Integrationsmanagement sind der folgenden Grafik zu entnehmen. Sie sind in diesem Bericht in vier Denkrichtungen zusammengefasst, die in den Kapitel 3.1 bis 3.4 weiter ausgeführt werden:

- < Abgestimmt denken,
- < Proaktiv denken
- < Vernetzt denken,
- < Sozialraumorientiert denken

Diese Grundgedanken resultieren aus den Rückmeldungen und Einschätzungen kommunaler Praktiker zu den Anforderungen an ein erfolgreiches Integrationsmanagement. Außerdem

²⁰ KGSt®-Bericht 5/2013: Das kommunale Steuerungsmodell

liegen den Grundgedanken auch die Analysen aus den veränderten Rahmenbedingungen zum Integrationsmanagement zugrunde. Sie sind Ausgangspunkt weiterer Überlegungen zum Managen von Integration und bieten Kommunen Hilfestellungen, ihr Handeln und ihre Entscheidungen einzuordnen. Auch die in den Kapiteln 4 und 5 gegebenen Empfehlungen resultieren aus den Denkrichtungen.

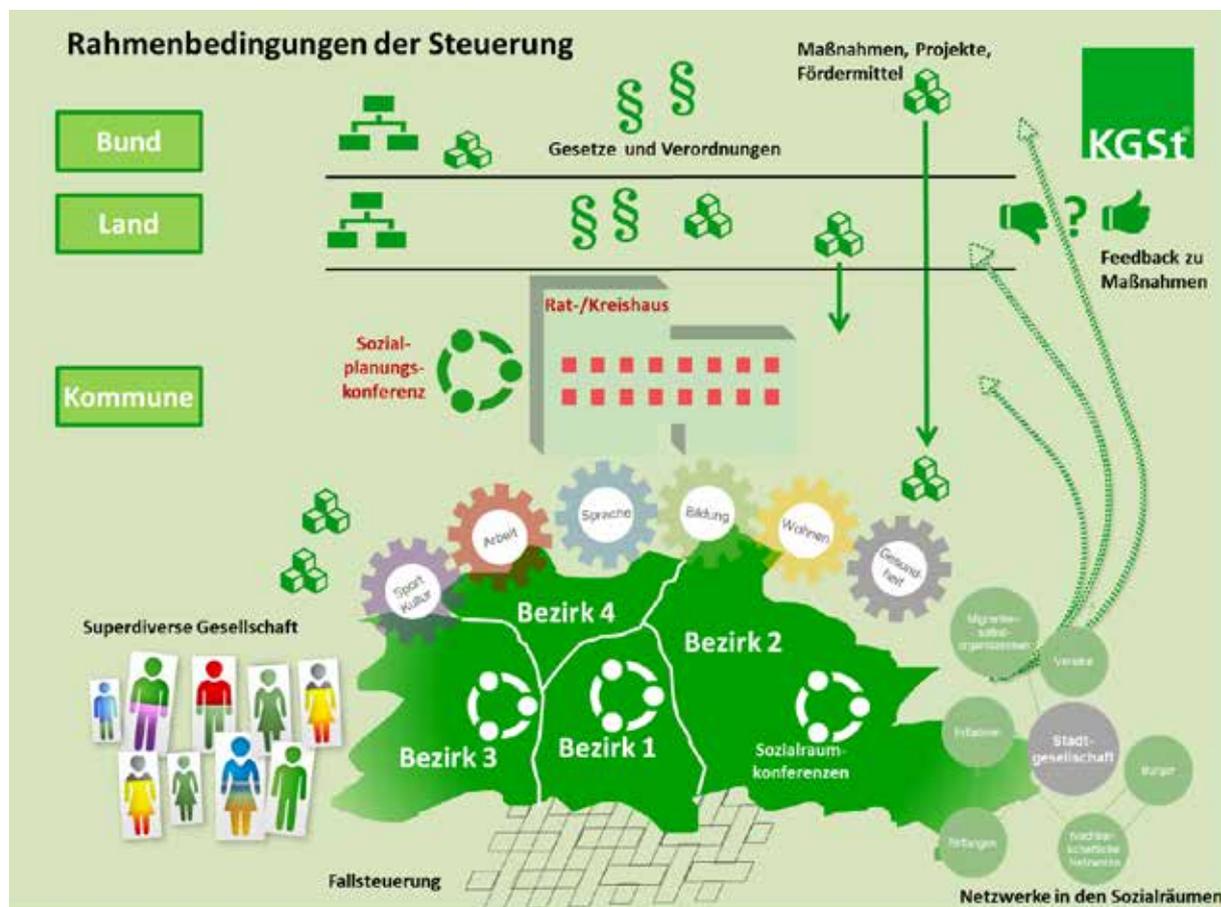


Abb. 1: Steuerungsanforderungen im Integrationsmanagement

Zum Schaubild im Einzelnen

1. Wie in Kapitel 2.1.5 bereits dargestellt wurde, ist insbesondere in urbanen Ballungsräumen eine hohe ethnische und kulturelle Heterogenität festzustellen. Menschen unterschiedlicher Herkunft, unterschiedlicher Wertvorstellungen und Lebensmodelle leben gemeinsam in ihrem Sozialraum. Klare Mehrheitsgesellschaften sind ggf. bereits nicht mehr eindeutig identifizierbar - es handelt sich um **superdiverse Gesellschaften** (vgl. Kapitel 2.1.5). Ein Ansatz zum Integrationsmanagement muss diese so genannte „Superdiversität“, berücksichtigen.
2. Integrationsprozesse finden immer in **Sozialräumen** statt. Der Sozialraumansatz hat sich in der Gestaltung eines passgenauen ortsnahen Leistungsangebotes bewährt. Ein Steuerungsansatz im Integrationsmanagement sollte daher die Sozialraumorientierung nutzen (siehe Kapitel 3.4).

3. In den einzelnen Sozialräumen gibt es ein jeweils spezifisches **Netzwerk** aus Akteuren der Zivilgesellschaft, Vereinen, nachbarschaftlichen Netzwerken, Stiftungen, Initiativen, Migrantenselbstorganisationen, Bürgern und weiteren Netzwerkpartnern, welche bei Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen einbezogen werden müssen (siehe auch Kapitel 3.3 und 3.4).
4. Die Programme und Projekte des Integrationsmanagements können verschiedenen **Handlungsfeldern** zugeordnet werden. Die wesentlichen Handlungsfelder sind Wohnen, Sprache, Bildung, Arbeitsmarkt und Wirtschaft, Gesundheit, Sport und Kultur. Erfolgreiches Integrationsmanagement berücksichtigt jedoch, dass die Handlungsfelder nicht isoliert betrachtet werden, sondern wie Zahnräder ineinander greifen müssen. So sind Programme zur Integration im Handlungsfeld Bildung nicht getrennt von Programmen der Sprachförderung zu betrachten.
5. Im Flüchtlings- und Integrationsmanagement sind **alle Verwaltungsebenen der Bundesrepublik Deutschland** eingebunden. Seitens des Bundes und der Länder wurden verschiedene gesetzliche Grundlagen geschaffen²¹ sowie Sonderprojekte und Förderprogramme implementiert. Die Umsetzung erfolgt häufig durch Kommunen²², immer jedoch in Kommunen. Dem Zusammenspiel über die verschiedenen Ebenen im föderalen Geflecht der Bundesrepublik kommt daher eine besondere Bedeutung zu.
6. Ein ganzheitlicher Ansatz zum Integrationsmanagement sollte für alle Programme und Projekte neben einer Evaluation eine abgestimmte und standardisierte **Feedbackschleife** zu den jeweils umsetzenden und initiiierenden Verwaltungsebenen beinhalten.
7. **Sozialraumkonferenzen**²³ haben in der Koordination der Arbeit in den Sozialräumen eine wichtige Funktion.²⁴ Die Sozialraumkonferenzen dienen dazu, die Sicht der einzelnen Netzwerkpartner und Akteure im Sozialraum zu bündeln, zu vernetzen, zu fördern und daraus gemeinsame Handlungsziele und Initiativen abzuleiten.
8. Die **Stadt-, Landkreis- oder Gemeindeverwaltung** steht im Mittelpunkt des Ansatzes zum Integrationsmanagement. Sie agiert zum einen steuernd, vernetzend und initiiierend im Hinblick auf Programme und Projekte des Integrationsmanagements. Zum anderen verfügt sie als Ordnungs- und Sozialbehörde (über die Ausländerbehörde und Sozialämter als auch über die Sozialarbeiter in den Sozialräumen) über eine wichtige Ankerfunktion für die fallorientierte Ausrichtung des Integrationsmanagements (siehe Kapitel 4.2)

²¹ Insbesondere das Aufnahmegesetz (AufnG), das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sowie die entsprechenden landesspezifischen Regelungen und Durchführungsverordnungen.

²² Verschiedene Förderprogramme werden beispielsweise auch durch Bundesbehörden umgesetzt.

²³ Vgl. zum Begriff Kapitel 4.1 dieses Berichtes.

²⁴ Handlungsleitfaden Sozialraumkoordination: Lebenswerte Veedel – Bürger- und Sozialraumorientierung in Köln, Stadt Köln, 2011

9. Ziel ist es, die Bedarfe der Zielgruppen möglichst frühzeitig durch niederschwellige Angebote im Sozialraum und auf gesamtstädtischer Ebene zu erfüllen. Dass dies bei allen Menschen gelingt, ist ein Idealbild. Die darüber hinaus notwendigen Einzelfallhilfen der Hilfesysteme der SGB sind nicht für alle Flüchtlinge zu durchschauen und zu koordinieren. Daher muss ein **Fallmanagement** Klienten gezielt unterstützen, die über das niederschwellige Angebot hinaus verschiedene und unter Umständen existenzielle Bedarfe haben und die Koordination ihrer eigenen Hilfen nicht selbst leisten können (siehe Kapitel 4.2).

3.1 Abgestimmt denken

Anforderungen der Steuerung nachhaltiger kommunaler Sozialpolitik

Viele geflüchtete Menschen sind in den ersten Jahren auf unterschiedliche Angebote und Leistungen im Handlungsfeld Soziales und Jugend angewiesen. Die Zahl derer, bei denen das so ist, muss aus vielen Gründen möglichst klein gehalten werden. Steuerungsaktivitäten der Integration können daher nicht unverbunden neben der sozialpolitischen Steuerung stehen. Die KGSt hat mit ihrem Bericht „Steuerung nachhaltiger kommunaler Sozialpolitik“²⁵ ein Konzept entwickelt, das die im KSM vorhandenen Grundsätze aufnimmt und für den Bereich der Sozialpolitik weiterentwickelt. Insbesondere die Instrumente der Sozialplanung und des Wirkungscontrollings werden hier als essenziell herausgearbeitet.

Der sozialpolitische Steuerungsansatz ist auch für die Steuerung der Integration bedeutsam. **Ziel muss sein, die Quartiere zu stärken, in denen die Adressaten kommunaler Angebote und Leistungen leben - egal ob mit oder ohne Einwanderungshintergrund. Die Kommune sollte soweit machbar in Richtung eines inklusiven Gemeinwesens weiterentwickelt werden.** Dadurch werden letztlich Konflikte und Neiddebatten zwischen Zielgruppen begrenzt. Dass es gleichwohl bedarfsgerechte, zielgruppenspezifische Angebote geben muss, steht dazu nicht im Widerspruch. Eine Balance wird allerdings nur durch eine Zusammenführung zu einer einheitlichen Gesamtplanung und -steuerung erreicht. Zudem sind die handelnden Akteure und Netzwerkpartner in der Sozialpolitik und in der Integration häufig identisch. Koordinierungsmechanismen müssen einheitlich entwickelt und genutzt werden. Insofern besteht auch hier Abstimmungsbedarf.

Das Integrationsmanagement auf kommunaler Ebene steht vor der Herausforderung, dass unterschiedliche Akteure im föderalen System koordiniert und zielgerichtet zusammenarbeiten müssen. Besonders deutlich wurde dies während der Hochphase der Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015. Schon in der Phase vom Erstkontakt zu Geflüchteten an der Grenze bis zu ihrer Unterbringung in den Städten und Gemeinden waren alle Verwaltungsebenen des föderalen Staates eingebunden.

²⁵ KGSt®-Bericht 1/2016: Steuerung nachhaltiger kommunaler Sozialpolitik.

Die auf der Bundesebene verabschiedeten gesetzlichen Grundlagen bestimmen im Wesentlichen den Handlungsrahmen für das Flüchtlings- und Integrationsmanagement (vgl. Kapitel 1). Insbesondere die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), des Asylgesetzes (AsylG) und des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) strukturieren den Aufnahme- und Integrationsprozess in verschiedene Phasen. Die Regionalstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verantworten die Durchführung der Asylverfahren und damit auch die Zuerkennung oder Ablehnung der Flüchtlingseigenschaft. Neben der gesetzgeberischen Funktion initiiert und finanziert der Bund auch unterschiedliche Programme und Förderprojekte (z. B. die verschiedenen Integrationskurse und Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration), deren Umsetzung zum Teil detailliert auch durch die gleichen Behörden gesteuert wird.

Die Bundesländer sind besonders für die Verteilung der Flüchtlinge auf die Kommunen und die Regelungen zur Unterbringung verantwortlich und haben hierfür verschiedene gesetzliche Grundlagen oder Durchführungsverordnungen erlassen, wie beispielsweise das Flüchtlingsaufnahmegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (FlüAG). Die gesetzlichen Regelungen enthalten in den meisten Bundesländern auch Aussagen zu den Kostenerstattungsregelungen (siehe § 4a FlüAG NRW)²⁶. Die Bundesländer agieren zudem als Gestalter und Förderer für Maßnahmen, Programme und Initiativen im Bereich des Integrationsmanagements. Dies umfasst einerseits finanzielle Förderungen zur Einrichtung von Koordinierungsstellen zur Unterbringung, Betreuung und Integration auf kommunaler Ebene, wie z. B. die kommunalen Koordinierungsstellen in Schleswig-Holstein²⁷, und andererseits eine Vielzahl von spezifischen Förderprogrammen.²⁸

Zudem ist zu beachten, dass zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Kommunen eine weitere Schnittstelle besteht. So sind die Landkreise für die Wohnsitzzuweisung auf die kreisangehörigen Kommunen verantwortlich. Mitunter bieten die Landkreise auch weitere, unterstützende Programme und Projekte zur Integrationsförderung an, wie z. B. ergänzende Sprachkursangebote.

Über die Verwaltungsebenen hinausgehend sind in dem Bereich Flüchtlings- und Integrationsmanagement auch eine Vielzahl von Akteuren der Stadtgesellschaft, insbesondere Stiftungen sowie die Kirchen und ihre Organisationen aktiv. Diese sind in unterschiedlichen Kooperationsformen mit staatlichen Institutionen (Ministerien, staatlichen Behörden) und auch Kommunalverwaltungen als Initiatoren, Mittelgeber, fachliche Experten oder Aufgabenträger eingebunden.

Diese hohe Interdependenz der unterschiedlichen Ebenen und Akteure birgt eine Herausforderung und gleichzeitig eine Chance für das kommunale Integrationsmanagement. Im Rahmen einer optimierten Zusammenarbeit muss es darum gehen, die vielfältigen Maßnahmen und Aktivitäten im Integrationsmanagement im Sinne einer optimierten „End-to-End-

²⁶ Siehe hierzu auch KGSt®-Bericht 4/2016: Kommunales Flüchtlingsmanagement. Leitfaden für die Kostenrechnung.

²⁷ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Koordinierungsstellen zur integrationsorientierten Aufnahme von Flüchtlingen, Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein.

²⁸ Einen Überblick bietet:

https://www.stiftungen.org/fileadmin/bvds/de/Projekte/NW_Stiftungen_Bildung/Handreichung_Foerderprogramme_Netzwerk_StiftungenundBildung_Juni2016.pdf, 30.11.2016

Beziehung“ von der Konzeption bis zur Durchführung und einer anschließenden Evaluation aufeinander abstimmen und steuern zu können. Dazu ist es notwendig, dass für alle Beteiligten die jeweilige Maßnahmen- und Förderlandschaft und die tatsächlichen Bedarfe vor Ort transparent sind.

Da die Kommunen im Mehrebenensystem des Integrationsmanagements eine Schlüssel-funktion einnehmen, sind sie prädestiniert dafür, innerhalb ihrer Zuständigkeit eine Bündelungsfunktion einzunehmen und die Maßnahmen, Aktivitäten und Programme abzustimmen. Deutlich wird dies im Bereich der Sprachförderung. Das BAMF regelt die Trägerzulassung und die Mittelbereitstellung für die Integrationskurse. Kommunen kennen aufgrund des unmittelbaren Berührungspunktes (z. B. über Migrationssozialarbeit) zu den Integrationskursberechtigten, die tatsächliche Bedarfslage. Bedarfslagen und Angebot sind über die Ebenen hinweg abzustimmen. Um Doppelstrukturen zu vermeiden, müssen Kommunen prüfen, in welchen Fällen neben den BAMF-Integrationskursen ergänzende, spezifische Angebote zur Integrations- und Sprachförderung einzurichten sind.²⁹ **Durch eine stärkere Einbeziehung der Regionalkoordinatoren des BAMF in die Koordination und Steuerung der kommunalen Maßnahmen zur Sprachförderung, können Bedarfslagen und Angebote über die Ebenen hinweg besser abgestimmt werden.** Abgestimmt zu steuern trägt im Integrationsmanagement so zu einem effizienteren und effektiveren Ressourceneinsatz bei.

Beispiel: KIM-Koordinierungsgruppe im Landkreis Osnabrück³⁰

In der begleitenden Koordinierungsgruppe zum kooperativen Integrationsmanagement des Landkreises Osnabrück, sind alle wesentlichen Akteure vertreten: das BAMF, die Bedarfsträger, die Sprachkursträger, die Ausländerbehörde, Wohlfahrtsverbände, der Integrationsbeauftragte und natürlich das Migrationszentrum des Landkreises. Die Koordinierungsgruppe trifft sich regelmäßig, um Aktivitäten abzustimmen, die u. a. zum Ziel eines bedarfsgerechten Sprachangebots für den Landkreis führen.

Wir empfehlen, Integrationsangebote und Förderprojekte der Bundes- und Landesebene auf den kommunalen Steuerungsbedarf und die Steuerungsmöglichkeiten hin zu überprüfen. Danach sollten die Kooperationsbeziehungen angepasst und intensiviert werden, um mehr kommunale Mitgestaltungsmöglichkeiten zu erhalten. So kann auch bei Planung von Maßnahmen auf Bundes- oder Landesebene ein auf den individuellen Bedarf vor Ort abgestimmtes Integrationsangebot entstehen.

²⁹ Die KGSt empfiehlt eigene Maßnahmen im Bereich des Flüchtlings- und Integrationsmanagement zu evaluieren und einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen. Siehe hierzu auch KGSt®-Bericht 4/2016, S. 16.

³⁰ <https://www.landkreis-osnabrueck.de/der-landkreis/pressestelle/pressemeldungen/33829-agentur-fuer-arbeit-ist-neuer-partner-des-kim> (Zugriff 20.03.2017)

3.2 Proaktiv denken

Die KGSt hat in ihrem Leitfaden „Flüchtlingsmanagement: Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln“³¹ eine methodische Vorgehensweise erarbeitet, um mit der Migration möglicherweise verbundene Risiken besser steuern zu können. Dabei wird der Einfluss von Migration auf die örtliche Entwicklung in Szenarien skizziert. Auf dieser Basis werden Risiken und Risikoursachen identifiziert und aus dem Ergebnis Steuerungsmaßnahmen abgeleitet. Risiken und Steuerungsmaßnahmen werden regelmäßig überprüft und auf aktuelle sowie erkennbare zukünftige Veränderungen angepasst. Ziel ist es, Risiken entgegenzuwirken, bevor sie entstehen (Prävention) oder ihre Folgen zumindest zu begrenzen.

Der Begriff der Risiken ist dabei nicht zwingend negativ konnotiert. Es geht vielmehr um die Nutzung der Chancen im Bewusstsein der Herausforderungen und das in einem frühen Stadium. Wichtig ist die Klarstellung, dass nicht die Menschen, die aufgenommen werden, das Risiko darstellen. Risiken entstehen, wenn integrationsspezifische Herausforderungen nicht gut gesteuert werden.

Der Ansatz führt dazu, dass die Migration und Integration von Flüchtlingen stärker mit der kommunalen Strategie vernetzt wird. Im Risikomanagement der KGSt drückt sich das schon dadurch aus, dass unter dem Begriff Risiko ein Ereignis verstanden wird, das sich innerhalb und außerhalb der Verwaltungen ungünstig auf die kommunale Zielerreichung auswirken kann.³²

Die KGSt hat die Methode des Risikomanagements gemeinsam mit Partnern zunächst prototypisch auf die Flüchtlingssituation im Herbst 2015 angewendet und die Ergebnisse im nächsten Schritt in der kommunalen Praxis getestet. Die prototypisch beschriebenen Risiken wurden in der Beratungspraxis der KGSt regelmäßig bestätigt und sind ein Beitrag für ein effizientes Vorgehen. Bei den hier identifizierten Risiken und den entwickelten Steuerungsmaßnahmen wurde deutlich, dass sich die Methode als proaktiver Ansatz des Integrationsmanagements anwenden lässt. Dabei gilt es zu bedenken, dass Situationen, in denen es um existenzielle Bedürfnisse und Nöte von Menschen geht, in der Regel keine Zeit für diese Überlegungen lassen.

Um in der Integrationsarbeit möglichst reaktionsschnell zu sein, empfehlen wir Kommunen im Sinne eines ressourcenschonenden Handelns, proaktiv zu denken. Dabei hilft ein Risikomanagementsystem, das Risiken im Hinblick auf Integration auf Basis von realitätsnahen Szenarien vorab mit ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit identifiziert. Dieses Vorgehen ermöglicht es, geeignete Maßnahmen zu entwickeln, um dem Risiko wirksam zu begegnen.

Die KGSt unterstützt gemeinsam mit ihren Partnern ihre Mitglieder im Risikomanagement im Themenfeld Integration auch durch die Bereitstellung einer Risikodatenbank. Interessierte Kommunen können diese kostenlos nutzen und von bereits erfassten Risiken und Steuerungsmaßnahmen profitieren.

³¹ Kennung KGSt®-Portal: 20160223A0018

³² Vgl. KGSt®-Bericht 5/2011, S. 23.

3.3 Vernetzt denken

Integration ist nicht nur eine zentrale Aufgabe der Kommunen, sondern auch ein hochgradig komplexes Zusammenspiel unterschiedlichster Faktoren in einer ebenfalls komplexen Umwelt. Um dabei Erfolg zu haben, gilt es also, mit der bestehenden Komplexität und Unsicherheit bestmöglich umzugehen. Das gelingt einerseits durch eine Dezentralisierung der Dienstleistungen in die Sozialräume und andererseits über die Zusammenarbeit mit kompetenten Partnern. Kommunen, die Integration erfolgreich managen, nutzen alle Kompetenzen und Potenziale, die ihnen im Sinne von Ressourcen zur Verfügung stehen.

In der örtlichen Integrationsarbeit ist die Kooperation in Netzwerken gelebte Praxis. Eine Vielzahl der einzelnen Programme und Projekte entsteht durch eine Koproduktion mehrerer Partner. Die Akteure gliedern sich in öffentliche Träger (Kommune, Landschaftsverband, Jobcenter, BA), freie Träger (DRK, Caritas, Diakonie, AWO etc.), zivilgesellschaftliche Hilfsorganisationen, Vereine, ehrenamtliches Engagement Einzelner sowie privatwirtschaftliche Leistungserbringer.

Wird die betriebene Kooperation gut koordiniert, kann sie für alle Beteiligten mit ihren möglicherweise voneinander abweichenden Zielen Vorteile bergen. Denn durch den Zusammenschluss mehrerer Akteure mit unterschiedlichen Kompetenzen können Leistungen erbracht werden, zu denen ein einzelner Akteur nicht in der Lage ist. Wie in den übrigen Bereichen der Sozialpolitik besteht auch im Bereich der Integration eine teilweise Entkopplung zwischen den Strukturen der Daseinsvorsorge (z. B. durch die unterschiedlichen Rechtskreise AsylbLG, SGB II, SGB III, SGB VIII, SGB XII etc.) und der Lebenswelt der Menschen. Oft gelten bereits innerhalb der Kommunalverwaltung unterschiedliche Zuständigkeiten. Diese Entkopplung macht deutlich, dass eine **vernetzte Zusammenarbeit** mit folgenden Vorteilen **dringend geboten** ist:

- < Die Reaktionsfähigkeit auf die Komplexität und unsichere Umweltbedingungen wird qualitativ erhöht;
- < Die Ziele aller Akteure werden leichter erreicht;
- < Die Innovationsprozesse werden durch interdisziplinäre Akteure bereichert;
- < Die Effizienz wird durch zusätzliche Ressourcen und Kompetenzen gesteigert.

Die Kooperation unterschiedlicher Partner birgt allerdings auch einige Herausforderungen. So verfügen die Partner über teils unterschiedliche Aufträge, Zielsetzungen, Herangehensweisen, Organisationskulturen und Interessen. Das kann die Zusammenarbeit und vor allem die gemeinsame Ausrichtung erschweren. Da es wichtig ist, dass alle, die am Ziel einer gelingenden Integration arbeiten, dies auch koordiniert tun, muss es **Steuerungsmechanismen im Netzwerk** geben, die diesen Herausforderungen qualifiziert begegnen.

Die Kommune verantwortet die zentrale Daseinsvorsorge vor Ort. Diese Legitimation, die sie zusätzlich durch die Politik erhält, unterscheidet sie neben der Rechtsstellung als öffentlicher Träger beispielsweise von zivilgesellschaftlichen Partnern. Von freiwilligen Initiativen, die im Wesentlichen durch ehrenamtliches Engagement agieren, unterscheidet sie sich zudem

dadurch, dass sie durch hauptamtliches Engagement handelt. Die Kommune muss also auch die Steuerungsmechanismen im Netzwerk verantworten. Im Bewusstsein dieser Rolle darf sie sich in ihrem Selbstverständnis in der Zusammenarbeit nicht ausschließlich als rein ausführendes Organ kommunalpolitischer Beschlüsse sehen oder hierarchisch in die Netzwerke hineinregieren. Vielmehr muss sie sich als Bürgerkommune verstehen, so wie es die KGSt in ihren Berichten zum KSM und der „Bürgerkommune“ beschreibt.³³ Sie muss in der Zusammenarbeit der Netzwerkpartner eine **koordinierende Funktion übernehmen, ihre Ziele verfolgen und Grenzen setzen**. Dabei muss es ihr gelingen, die **Zusammenarbeit partnerschaftlich** auszurichten und gleichzeitig auf die Kommune negativ wirkende Einzel- oder Ressortinteressen einzelner Akteure zu verhindern. Dies ist durchaus herausfordernd. Denn in der Integration sind allein verwaltungsimtern mehr Bereiche beteiligt, als dies schon in der kommunalen Sozialpolitik der Fall ist.

Um Netzwerke zu koordinieren, ist es hilfreich, die Zielgruppen mit ihren Bedarfen und Potenzialen in den Mittelpunkt zu stellen und sie somit zum Ausgangspunkt für das Netzwerk des örtlichen Integrationsmanagements zu machen. Das bedeutet, dass sowohl die relevanten Akteure als **Netzwerkpartner, als auch die Zielgruppe selbst umfassend beteiligt werden muss**. Darauf aufbauend können gemeinsame Ziele und Prozesse zur Erstellung von Leistungen entwickelt werden. Letztlich geben also die Bedarfe dem Netzwerk eine Ausrichtung und Struktur.

Beispiel: Koordination in Netzwerken

*Im Sinne einer proaktiven Integration dürfen Maßnahmen aus dem AsylbLG heraus, die sich als zielführend erwiesen haben, nicht enden, wenn der Klient/die Klientin durch den positiv beschiedenen Asylantrag Leistungen nach SGB II erhält (Rechtskreiswechsel). Das gilt für Maßnahmen aus dem Handlungsfeld „Wohnen“ genauso wie für die sozialarbeiterische Betreuung. Bei diesen strukturellen Lücken, die durch das Rechtssystem entstehen können, kann das Netzwerk überbrückend wirken, wenn es entsprechend koordiniert wird. Verschiedene Kommunen bieten daher bereits **runde Tische für Sozialarbeiter unterschiedlicher Träger** an, um eine bessere Abstimmung auf Prozess- und Einzelfallebene zu erreichen.*

Für die Kommune besteht in Bezug auf professionelle Akteure wie Freie Träger, Verbände (IHK, Handwerkskammern etc.) oder privatwirtschaftliche Leistungserbringer ein **stark unterschiedliches Maß an Steuerungsmöglichkeiten**. Zwar ergeben sich über die unterschiedlichen Finanzierungsformen der Sozialgesetzbücher teilweise Möglichkeiten, in bestimmen Umfang Weisungsbefugnisse festzulegen oder die Leistungserstellung durch Qualitätskriterien zu beeinflussen. Bei Freien Trägern bestehen allerdings aufgrund ihrer besonderen Rechtsstellung und der Tatsache, dass sie häufig wichtige Partner in mehreren sozialpolitischen Handlungsfeldern sind, nur stark eingeschränkte Möglichkeiten einseitige Vorgaben zu machen. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erscheint hier als einzig sinnvolle Option.³⁴ In der Kooperation mit Verbänden ist ein Agieren über Weisungen ausgeschlossen. Sie verfügen zudem über eigene Budgets, die sie entsprechend ihrer Vorstellungen einsetzen

³³ KGSt®-Bericht 5/2013: Das kommunale Steuerungsmodell und KGSt®-Bericht 3/2014: Leitbild Bürgerkommune. Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie.

³⁴ Siehe zur Rolle der Freien Träger und Leistungserbringer im Detail KGSt-Bericht 1/2016, S. 43 ff.

können. Bezogen auf privatwirtschaftliche Leistungserbringer können durch die Vertragsgestaltung konkrete Weisungsrechte vorgesehen werden.

Insbesondere dann, wenn Akteure involviert sind, die sich im Rahmen ihres bürgerschaftlichen Engagements beteiligen, braucht es eine partnerschaftliche Zusammenarbeit. Misslungene Kommunikation und Koordination trifft hier häufig auf eine deutlich geringere Fehlertoleranz, als es bei professionell agierenden Akteuren der Fall ist und kann zum Verlust des Netzwerkpartners führen.

Während innerhalb einer Organisation in der Regel über direkte Beziehung agiert wird, kommt in Netzwerken den indirekten Beziehungen aller Partner untereinander eine höhere Bedeutung zu. **Ein Netzwerk ist stets nach außen hin geöffnet.** So können Akteure mit immer neuen Akteuren kooperieren, sich miteinander verknüpfen und das Netzwerk erweitern. Einerseits ist diese Flexibilität ein großer Vorteil, um neue Ressourcen und Kompetenzen zu erschließen, andererseits erschwert dies die Koordination des Netzwerks.

Wir empfehlen Kommunen, sich im Netzwerk als wichtige Basis für eine Multi-Akteurs-Logik zu verstehen, in der es alle Partner braucht. Wenn es aus Integrationsgesichtspunkten wichtig ist, verbindet sie Netzwerk-Cluster miteinander, die bislang nicht in einem Zusammenhang standen. Beispielsweise können Anbieter von Sprachkursen mit lokalen Arbeitgebervereinigungen wie der IHK zusammengebracht werden, um berufsorientierte Sprachkurse zu ermöglichen. Dies erzeugt einen deutlich höheren Anwendungsbezug für die Teilnehmer und sorgt damit für eine frühere Heranführung an Arbeit und einen höheren Transfer, da Gelerntes zeitnah angewendet wird.

3.4 Sozialraumorientiert denken

Die intensive Zuwanderung hat gezeigt, dass die Kommunalverwaltungen zur erfolgreichen Bewältigung auf externe Hilfe angewiesen sind. Diese speiste sich aus dem bürgerschaftlichen Engagement und der Unterstützung durch zahlreiche Partner. Während die wesentlichen Herausforderungen zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen durch die gemeinsame Leistung weitgehend gelöst wurden, steht dies im Hinblick auf die Integration noch bevor.

Für eine gelungene Integration empfehlen wir eine stark auf den Sozialraum³⁵ ausgerichtete Steuerung. Sie legt den **Fokus von Integrationsmaßnahmen stärker auf die Lebenswelten**, um an die tatsächlichen Stärken vor Ort anzuknüpfen und passgenaue Lösungen für ein Stadt-, Gemeinde- oder Kreisgebiet zu entwickeln. Der sozialraumorientierte Ansatz nutzt dabei zwei Ressourcenquellen:

- < Die Stärken aller Menschen im Sozialraum, die sich im Sinne von Potenzialen ergänzen und

³⁵ Siehe zur Definition des Begriffs Nordrhein-Westfalen/Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (Hrsg.) (2011) Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. KGSt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 2011, S. 38-40.

- < Die Ressourcen aus dem Sozialraum wie die Sachkenntnis von Bewohnern, Ehrenamtliches Engagement, Nachbarschaften, Formelle und informelle Gruppen (Cliques), bestehende Netzwerke, Spenden aus Handel und Gewerbe sowie von Privatpersonen, Räumlichkeiten für Versammlungen, Gruppen etc. und bestehende Begegnungsorte.

Bezogen auf die Integration von Flüchtlingen favorisiert der sozialräumlich orientierte Integrationsansatz eine dezentrale Unterbringung unter Berücksichtigung der bestehenden Sozialraumstruktur. So sind Kommunen in der Lage, den sozialen Frieden insgesamt zu fördern und eine soziale Segregation in einzelnen Stadtbezirken oder die Bildung von Parallelgesellschaft zu vermeiden. Gleichzeitig wird den Ängsten oder der ablehnenden Haltung der aufnehmenden Bevölkerung begegnet und das subjektive Sicherheitsgefühl verbessert. **Hierzu ist es allerdings notwendig, dass sowohl die Einwanderer, als auch die aufnehmende Gesellschaft als Zielgruppen für Integrationsmaßnahmen begriffen werden. Es geht weniger darum, zielgruppenfixiert zu denken, sondern darum, die Stadtgesellschaft zu öffnen, einzubinden und vorhandene Netzwerke zu nutzen.**

Selbstverständlich können auf sozialräumlicher Ebene nicht alle Herausforderungen der Integration alleine durch die Ressourcen des Sozialraums gelöst werden. Es werden immer zusätzliche Angebote der Kommune oder übriger Träger benötigt. Dennoch bestehen durch eine Sozialraumorientierung erhebliche Möglichkeiten, um die soziale Teilhabe zu verbessern. Dazu gibt es viele gute Beispiele, von denen hier eines genannt wird:

Beispiel: Stadt Mannheim - Stadtbezirksbudget und Flüchtlingsfond

Die Stadt Mannheim hat mit dem Ziel der Förderung von Projekten und Institutionen aus den Bereichen Soziales, Kultur, Bildung, Sport, die einzelnen Bevölkerungsgruppen oder dem gesamten Stadtteil zugutekommen, einen Fond bereitgestellt. Er unterstützt die Verbesserung der Infrastruktur von Stadtteilen im Ganzen, um nicht einzelne Bevölkerungsgruppen hervorzuheben. Die Mittel fließen also in die Sozialräume und kommen allen Menschen dort zu Gute. Zur Unterstützung des gesellschaftlichen Miteinanders und der sozialen Strukturen insbesondere in den Stadtteilen, in denen Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes errichtet wurden, wurde ein Flüchtlingsfonds eingerichtet. Damit soll die außergewöhnliche Arbeit der ehrenamtlichen Helfer unterstützt und Begegnungs- und Informationsmöglichkeiten geschaffen werden.

Wir empfehlen Kommunen, sich größenabhängig an Sozialräumen zu orientieren und deren jeweilige Besonderheiten zu berücksichtigen. So kann Integrationsarbeit passgenau erfolgen und auch die jeweiligen Ressourcen in den Sozialräumen nutzen.

Nachdem in Kapitel 3 die Denkrichtungen beschrieben wurden, an denen sich die Steuerung von Integration orientieren sollte, geht es nun darum, wie diese konkret zu gestalten sind. In den folgenden Unterkapiteln zeigen wir auf, was zu tun ist, um den Steuerungsansatz zum Integrationsmanagement in der örtlichen Praxis umzusetzen.

4 Kommunales Integrationsmanagement umsetzen

Zusammenfassend:

Es ist Aufgabe der Kommune, dem Netzwerk Prozesse und Strukturen zu geben, die von allen Akteuren getragen werden. Auf Basis einer gemeinsamen Dienstleistungskette des Netzwerks wird es auf Ziele hin ausgerichtet und in die Strukturen örtlicher Sozialplanung eingebunden. Für die kommunalen Akteure im Netzwerk benötigt es ein spezifisches Rollenverständnis und entsprechende Kompetenzen.

Das Leistungsnetz aus niederschweligen, oft sozialräumlich orientierten Angeboten und Einzelfallhilfen muss durch ein qualifiziertes Fallmanagement ergänzt werden, wenn Menschen Probleme haben, die benötigten Hilfen selbst zu koordinieren. Als Beitrag zu einer passgenaueren Unterstützung hilft Fallmanagement, Kosten zu sparen und Integration nachhaltiger auszurichten.

Aus dem Aufenthaltsstatus eines Flüchtlings ergeben sich Ansprüche auf verschiedene Leistungen, für deren Erstellung unterschiedliche Organisationseinheiten verantwortlich sind. In Orientierung am Aufenthaltsstatus können die Prozessketten im Flüchtlings- und Integrationsmanagement identifiziert und aufbauorganisatorische Entscheidungen abgeleitet werden.

Zusammenführung von Ausländerbehörde, Flüchtlingssozialarbeit und Integrationsmanagement trägt wesentlich dazu bei, Zielkonflikte konstruktiv anzugehen und die Leistungen einheitlich auszurichten. Flüchtlings- und Integrationsmanagement ist eine Querschnittsaufgabe. Bei Maßnahmen zur Reorganisation sind vor allem Leistungen in den Blick zu nehmen, die unmittelbar mit Effekten auf das Flüchtlings- und Integrationsmanagement verbunden sind.

Durch eine räumliche Zusammenführung der relevanten Aufgabenbereiche werden Schnittstellen reduziert. Die Einrichtung eines Servicecenters steigert die Kundenorientierung und kann durch eine Trennung in Front- und Back-Office-Leistungen zu Effizienzsteigerungen beitragen.

Anforderungen des Kommunalen Steuerungsmodells

Mit dem KSM hat die KGSt die Ansätze des Neuen Steuerungsmodells zu einem zeitgemäßen Modell für die Gesamtsteuerung der Kommune entwickelt. Das KSM liefert folgende Erfolgsfaktoren für die Steuerungskonzepte kommunaler Handlungsfelder:

- < Stärkung einer strategischen und wirkungsorientierten Steuerung. Sie hat sich bewährt und muss weiterentwickelt werden.
- < Stärkung der Führungskompetenz und Verantwortung der kommunalen Manager mit dem Ziel, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu fördern und zu fordern und Ergebnisverantwortung zu übernehmen.
- < Verbindung der Leistungs- mit der Ressourcensteuerung. Ressourcenentscheidungen haben der strategischen Produktpolitik zu folgen. Strategische Planung und Haushaltsentscheidungen müssen eng miteinander verknüpft sein.

- < Prozessorientierte Steuerung. Das Steuerungssystem und die Steuerungslogik sind an den relevanten Steuerungsprozessen festzumachen.
- < Verbesserung des Zusammenwirkens von Politik und Verwaltung. Politische Entscheidungen und Verwaltungshandeln sind auf der Basis von strategischen Planungen - wenn auch nur temporär oder thematisch begrenzt - besser zu synchronisieren.
- < Offenheit für Mitwirkung. Es wird eine neue Qualität von Transparenz und Öffnung des Verwaltungshandelns in die Gesellschaft und die Belegschaft anzustreben sein. Damit wird die Basis für Bürgerengagement und Beteiligung erweitert.
- < Qualifizierung des Steuerungssystems für die Steuerung von Leistungserstellungsprozessen in ausdifferenzierten IT-unterstützten Produktionsnetzwerken

Diese Erfolgsfaktoren gelten bei der Implementierung des kommunalen Integrationsmanagements und liegen den nachfolgenden Empfehlungen zu Grunde.

4.1 Netzwerke koordinieren

Um die Vorteile eines vernetzten Vorgehens tatsächlich für die Erreichung der Integrationsziele nutzen zu können, bedarf es einer geeigneten Koordination aller Akteure im Netzwerk. Das beginnt damit, dass alle im Sozialraum für die Leistung der Integration relevanten Akteure miteinander in Beziehung zu setzen sind.

Die Koproduktion von Leistungen im Rahmen der Integration muss entsprechend strukturiert werden, damit sie effektiv erfolgen kann. Da die Kommune die Verantwortung für die Daseinsvorsorge vor Ort trägt, ist es ihre Aufgabe, die Netzwerkarbeit entsprechend zu steuern und zu koordinieren (vgl. Kapitel 3.3), um dysfunktionale Entwicklungen und das Durchsetzen von Interessen einzelner Akteure zu vermeiden. Insbesondere im Rahmen der auf Freiwilligkeit basierenden Kooperation darf die Kommune nicht autoritär ins Netzwerk hineinregieren und muss gleichzeitig den Rahmen für eine effektive Arbeit schaffen. Es ist wichtig, dass die Kommune sich diesem, ihrer Rolle immanenten Spannungsverhältnis, bewusst ist.

Dieses Rollenverständnis kann durch das Netz unter einer Seiltänzerin verdeutlicht werden: Das Netz hat die Funktion, die Seiltänzerin aufzufangen und vor den Verletzungen eines Sturzes zu bewahren. Dazu verfügt es mit seinem Geflecht über die notwendige Struktur und Flexibilität. Ohne jemanden, der das Netz hält, kann es seinen Auftrag jedoch nicht erfüllen und bleibt wirkungslos. Die Kommune sollte ihre Rolle so verstehen, dass sie es ist, die das Netzwerk zur Integration hält, ihm Richtung und Struktur gibt und dabei gleichzeitig Flexibilität ermöglicht.

Die Beziehungen im Netzwerk werden über das Engagement von Personen gesichert. Hier sind im Wesentlichen die Führungskräfte der Organisationen im Netzwerk gefragt, Beziehungen zu pflegen und sie auf- sowie auszubauen. Für die kommunale Personalentwicklung bedeutet dies, die entsprechenden Kompetenzen ihrer Führungskräfte zu stärken.

Der Prozess zum Aufbau von Netzwerken wird durch die folgende Grafik verdeutlicht. Sie zeigt auf, welche Methoden vorbereitend beim Aufbau von Netzwerken sinnvoll sein können und welche Instrumente helfen, wenn Netzwerke bereits existieren. Begleitend dazu bedarf es für alle Akteure einer Kommunikation des Leitbildes Integration und der Erfolge der Netzwerkarbeit.

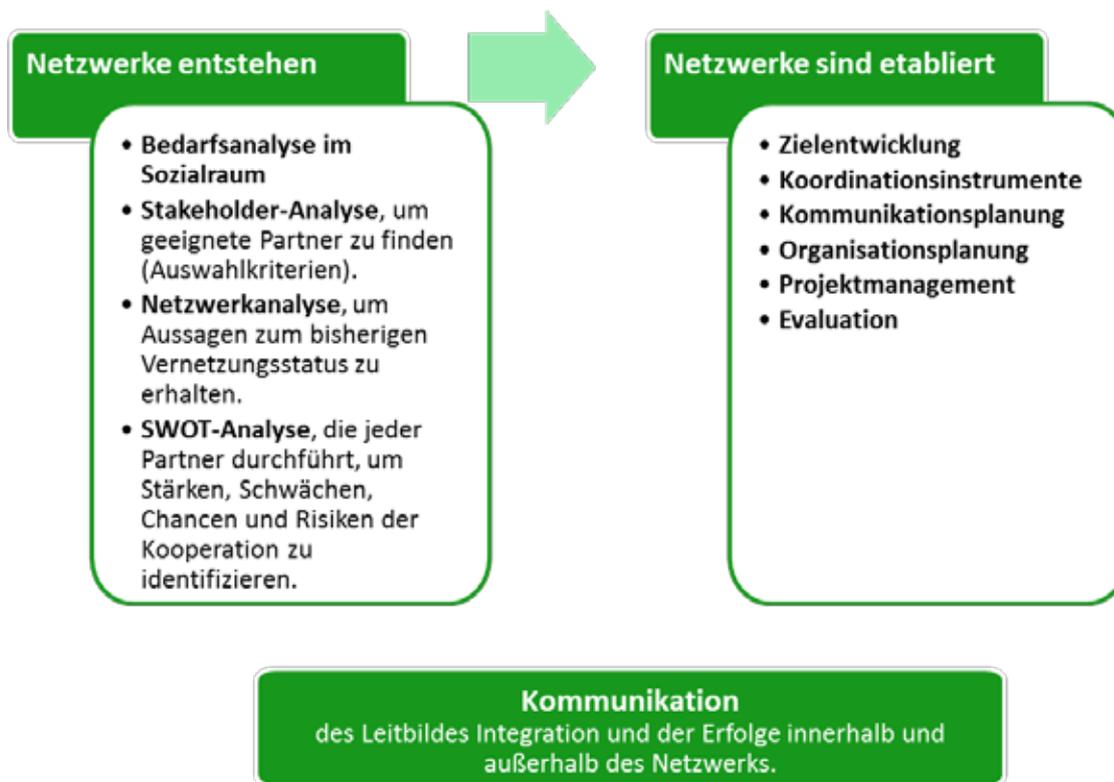


Abb. 2: Prozess zum Aufbau von Netzwerken - eigene Darstellung in Anlehnung an Schubert³⁶.

4.1.1 Auf gemeinsame Ziele hin ausrichten und managen

Die häufige Frage danach, ob und in welchem Maße Netzwerke steuerbar sind, kann auch hier nicht abschließend beantwortet werden, da dies immer von den handelnden Akteuren vor Ort und somit von individuellen Situationen abhängt. Steuerung im Netzwerk bezieht sich hier auf Bereiche wie gemeinsame Strategie, Leitbild, Administration, Abstimmung der Dienstleistungskette, Öffentlichkeitsarbeit und weniger auf die tatsächliche Ausführung.

Strukturgebendes Element für das Netzwerk des örtlichen Integrationsmanagements sind die Bedürfnisse und Potenziale der Zielgruppen im Sozialraum (vgl. Kapitel 3.3). Daraus ergibt sich ein von allen Akteuren getragenes Leitbild.

Die gemeinsame Basis in einem Netzwerk Integration ist das Erbringen einer verbundenen Dienstleistung (Dienstleistungskette) für die Menschen vor Ort. Die Ausrich-

³⁶ Schubert, Herbert. Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen – Grundlagen und Beispiele.

tung des Auftrags ergibt sich aus dem Leitbild Integration³⁷ und lässt sich verallgemeinert folgendermaßen zusammenfassen: „Wir ermöglichen Chancengleichheit und Teilhabe für alle Menschen im Sozialraum unter Berücksichtigung des Leitgedankens der Hilfe zur Selbsthilfe.“

Beispiel: Städte Dormagen, Salzgitter, Weimar – Ausrichtung von Integration an einer Präventionskette

Kind- und jugendbezogene Präventionsketten zur Vermeidung von Armut geben eine Orientierung und Struktur für die Netzwerkarbeit in diesem Handlungsfeld vor. Sie sind in der Regel biografisch angelegt (z. B. frühe Hilfen – Schule – Beruf) und darauf ausgerichtet, eine fördernde Begleitung der jeweiligen Zielgruppe bedarfsgerecht zuzusichern. Dabei wird ein differenziertes Angebot für die unterschiedlichen Lebenslagen von Menschen durch Netzwerkarbeit erarbeitet, das die interdisziplinäre Fachlichkeit nutzt und die Abstimmung und Zusammenarbeit aller regionalen Hilfsangebote sicherstellt. Für die Integrationsarbeit wird an diesen Präventionsketten angedockt bzw. werden die vorhandenen Systeme erweitert, um der aktuellen Lage erfolgreich begegnen und den geflüchteten Menschen die bestmögliche Hilfe zukommen lassen zu können.

Die gemeinsame Dienstleistung im Sinne des Leitbilds setzt die in aller Regel vorhandenen, aber noch nicht zwangsläufig vernetzt miteinander arbeitenden Akteure in eine Beziehung zueinander. Das gilt sowohl für Netzwerke auf Ebene der einzelnen Sozialräume, als auch für Netzwerke auf Ebene der gesamten Kommune. Die gemeinsame Dienstleistung sorgt aber noch nicht für ein koordiniertes Vorgehen.

Dazu bedarf es im Netzwerk gemeinsamer Ziele, die auf Basis des Leitbilds Integration entstehen. Das Akzeptieren des kooperativ mit der Stadtgesellschaft entwickelten Leitbilds Integration ist für alle Akteure im Netzwerk zwingende Voraussetzung für die Kooperation.

Um gemeinsame Ziele unter den Akteuren im Sozialraum zu entwickeln, bedarf es zunächst **strategischer Ziele**, die von den kommunalpolitischen Gremien auf Basis der Bedarfe in den Sozialräumen vorgegeben werden.

Diese strategischen Ziele sollen anstelle detaillierter Vorgaben hinsichtlich der Umsetzung eher einen Rahmen vorgeben. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die strategischen Ziele nach der „SMART-plus-Formel“³⁸ formuliert werden müssen. Um Aussagen hinsichtlich des Erfolgs der im Netzwerk erstellten Leistung treffen zu können, ist eine „smarte“ Formulierung sicher hilfreich. Allerdings könnte dies den Spielraum, den die Akteure im Netzwerk auf operativer Ebene benötigen stark einengen. Zudem sind die Ziele im Hinblick auf die Anforderungen der Sozialräume mit der Kompetenz der jeweiligen Akteure gemeinsam zu konkretisieren. Dadurch werden die Ziele „smart“. Wird die Berichterstattung über Erkenntnisse aus der operativen Ebene an die Politik verbessert, bleiben Steuerungsmöglichkeiten gleichwohl erhalten.

³⁷ S. hierzu Kapitel 2.2.

³⁸ SMART-plus: Ziele sind spezifisch, messbar, aktiv beeinflussbar, terminiert zu formulieren. Sie sollen außerdem einen Ansporn zum Erreichen darstellen und aus ganzen Sätzen bestehen.

Die Verwaltung sollte sich bei einer Ausrichtung des Netzwerks in einer moderierenden Rolle sehen, die als Schnittstelle zur Politik deren Zielvorgaben ins Netzwerk trägt und die Kommunikation im Netzwerk verbindlich managed. Dazu sind die Rollen des Integrationsmanagers und der Sozialraumkoordinatoren sinnvoll.³⁹

Wir empfehlen, den durch das Leitbild Integration und die strategischen Ziele der Kommune vorgegebenen Rahmen gemeinsam mit den Akteuren in den Netzwerken weiter zu konkretisieren. Die strategischen Ziele und die daraus entwickelten operativen Ziele verhindern, dass sich einzelne Akteure im Netzwerk an Ressortinteressen orientieren und gewährleisten, dass Integrationsarbeit im Sinne der Kommune erfolgt.

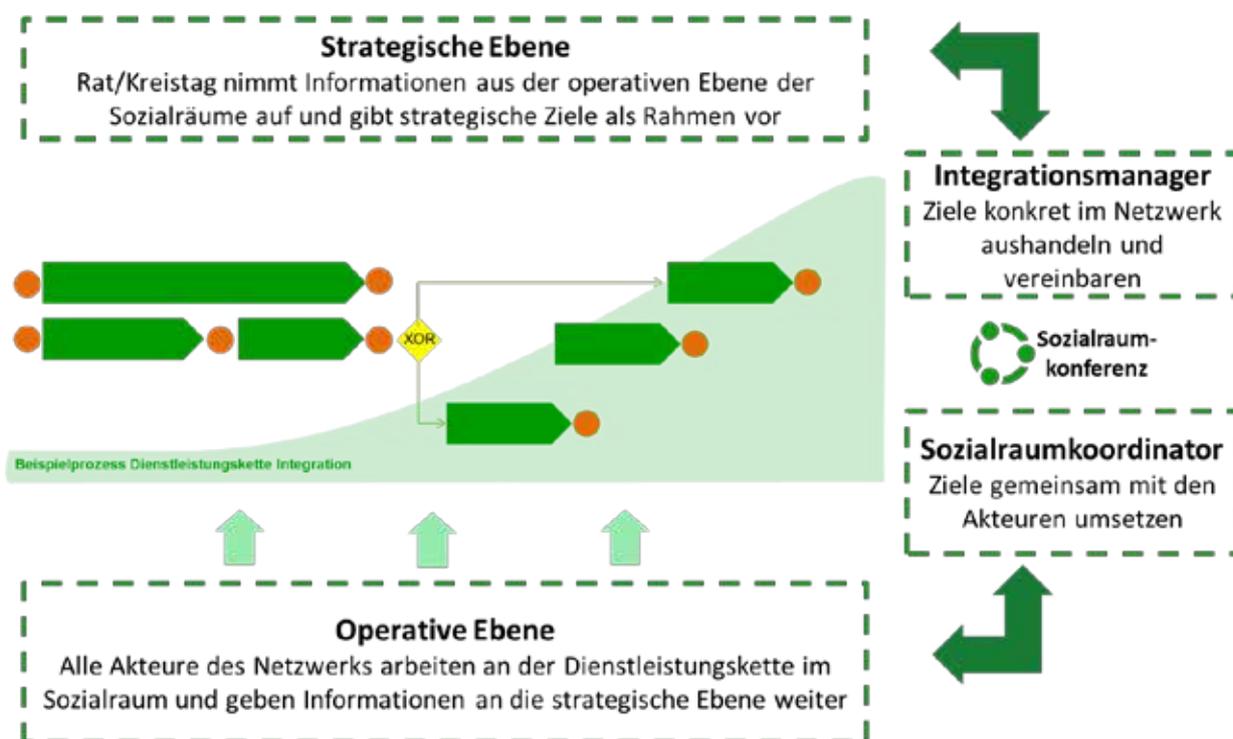


Abb. 3: Der Prozess der Integration und das Zusammenspiel der strategischen Ebene der Kommune mit dem Netzwerk

Eine gemeinsame Erarbeitung und eine regelmäßige Überprüfung von Zielen mit allen Beteiligten ist die Grundvoraussetzung für die partnerschaftliche Zusammenarbeit im Netzwerk. Methodisch kann das im Rahmen der Sozialraumkonferenz⁴⁰ z. B. durch Zukunftskonferenzen⁴¹ erfolgen. Der Kommune muss es gelingen, ihre Ziele im Kontext der Integration bestmöglich einfließen zu lassen. Je nach Kooperationsform zu den jeweiligen Akteuren ist dies mehr oder weniger herausfordernd, da sie sich nicht zwangsläufig in einer übergeordneten Position zu den übrigen Akteuren im Netzwerk befindet. Das kann in gewissen Situationen

³⁹ Siehe dazu S. 39-40

⁴⁰ Die Sozialraumkonferenz kann der Information über Tätigkeiten und Planungen der Politik dienen und gleichzeitig auch Bürger einbeziehen, um mit den Akteuren in Dialog zu treten. Siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 4.1.2.

⁴¹ Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. KGSt.

zu Kompromissen führen, die in Kauf genommen werden sollten, da die Dienstleistung nicht ohne die Netzwerkpartner erfüllt werden kann. Bei aller notwendigen Kompromissbereitschaft der Kommune definiert sie allerdings durch den im Leitbild und den strategischen Ziele vorgegebenen Rahmen auch **klare Grenzen**. Werden diese Grenzen überschritten, endet die Zusammenarbeit der Kommune mit den Netzwerkpartnern, weil sie den Sinn für die kommunalen Daseinsvorsorge verloren hat. Werden Netzwerkpartner zur örtlichen Integrationsarbeit dringend benötigt und endet eine Kooperation, entstehen **Leistungsausfälle**. Die Zusammenarbeit im Netzwerk sollte daher in die Arbeit mit Szenarien (proaktiv denken) einbezogen werden, um geeignete Steuerungsmaßnahmen abzuleiten.

Die Tatsache, dass Netzwerke nicht komplett steuerbar sind, wirft die Frage auf, wie dies mit der **kommunalen Sozialplanung** zu vereinen ist, die durch die Netzwerkarbeit keineswegs an Bedeutung verliert. **Auch die Integrationsarbeit ist Gegenstand kommunaler Sozialplanung**. Dementsprechend wirkt sich die Sozialplanung auf die Aktivitäten der Integrationsnetzwerke in den Sozialräumen aus, genauso wie die Netzwerke umgekehrt wichtige Impulse in die Sozialplanung geben. Es besteht also ein Gegenstromverfahren, was nur funktioniert, wenn es gelingt, die maßgeblichen Akteure in der Sozialraumkonferenz⁴² zusammenzubringen. Daher müssen die Sozialraumkoordinatoren das Bindeglied zwischen Sozialraum und der kommunalen Sozialplanung sein.

Sozialraumbudgets können dabei helfen, die Zusammenarbeit im Netzwerk zu flexibilisieren und dem Wunsch der Akteure nach autonomem Handeln nachzukommen. Sie können anhand von für den Sozialraum spezifischen Faktoren ausgehandelt werden und sind entsprechend mit den Akteuren abzurechnen. Sozialraumbudgets können dazu motivieren, die Ressourcen des Sozialraums noch stärker zu nutzen, wenn Mittel für fallunspezifische Tätigkeiten im Budget enthalten sind.⁴³ Das Rechtssystem der Finanzierung sozialer Leistungen ist komplex. **Sollte das Instrument der Sozialraumbudgets aufgrund rechtlicher Hürden nicht in Betracht kommen, bietet es sich an, die Sozialraumorientierung als Qualitätsmerkmal in den Rahmenvereinbarungen, Förderbescheiden, öffentlich- und privatrechtlichen Verträgen mit Netzwerkpartnern aufzunehmen.**

4.1.2 Netzwerke strukturieren und integrieren

Um im Netzwerk zusammenzuarbeiten, benötigt es Strukturen, die eine Koordination einerseits und die Anbindung an die Verwaltung sowie die strategischen Planungsebenen der Kommune andererseits sichern. Das ist wichtig, damit die Netzwerkarbeit nicht auf eine rein umsetzende Funktion beschränkt ist. Neben der Anbindung des Netzwerks an Verwaltung und Politik sind eine Anbindung an die Gesellschaft in den Sozialräumen und ein Zugang zu Communities wichtig. Dies kann über die **Identifikation und Einbindung von Schlüsselpersonen** gelingen. Dabei handelt es sich um Personen, die ihrerseits über ein gut entwickeltes Netzwerk zu bestimmten Personengruppen verfügen und hier eine hohe Reputation genießen. Hierzu zählen z. B. Menschen, die in Sport, Kultur oder im religiösen Bereich eh-

⁴² Zu den Begriffen Sozialraumkonferenz und Sozialraumkoordination sh. Kapitel 4.1.2.

⁴³ KGSSt®-Bericht 12/1998. Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe, S. 36 ff.

renamtlich tätig sind, ebenso wie Menschen, die sich beispielsweise in Migrantenselbstorganisationen engagieren (siehe hierzu auch Kapitel 2.1.6).

Beim Aufbau von Strukturen zur Anbindung an die Kommune sollten für den Bereich Integration keine Parallelstrukturen entwickelt werden. Wir empfehlen ein **Andocken an bestehenden Strukturen**, die sich in der Sozialpolitik bereits bewährt haben. Das sollte vor dem Hintergrund der Anforderungen an die Integrationsarbeit reflektiert werden und nur dann geschehen, wenn die bestehende Struktur den angestrebten Nutzen bringt. Integrationsplanung und Sozialplanung sind aufeinander abzustimmen und bilden gemeinsam den Rahmen, innerhalb dessen das Netzwerk agiert.

Beispiel: Stadt Köln - Handlungsleitfaden Sozialraumkoordination „Lebenswerte Veedel“

Die Stadt Köln beschreibt ein Rahmenmodell zur Anbindung der Netzwerke der Sozialräume an die Kommune. Dieses Rahmenmodell wird hier auf die Integrationsarbeit übertragen und um bestehende Strukturen aus dem KSM sowie der modernen Sozialplanung ergänzt. Das Modell vermeidet Parallelstrukturen, integriert die Integrationsarbeit in die kommunale Sozialplanung und bindet die Netzwerke zu Integration darin ein.

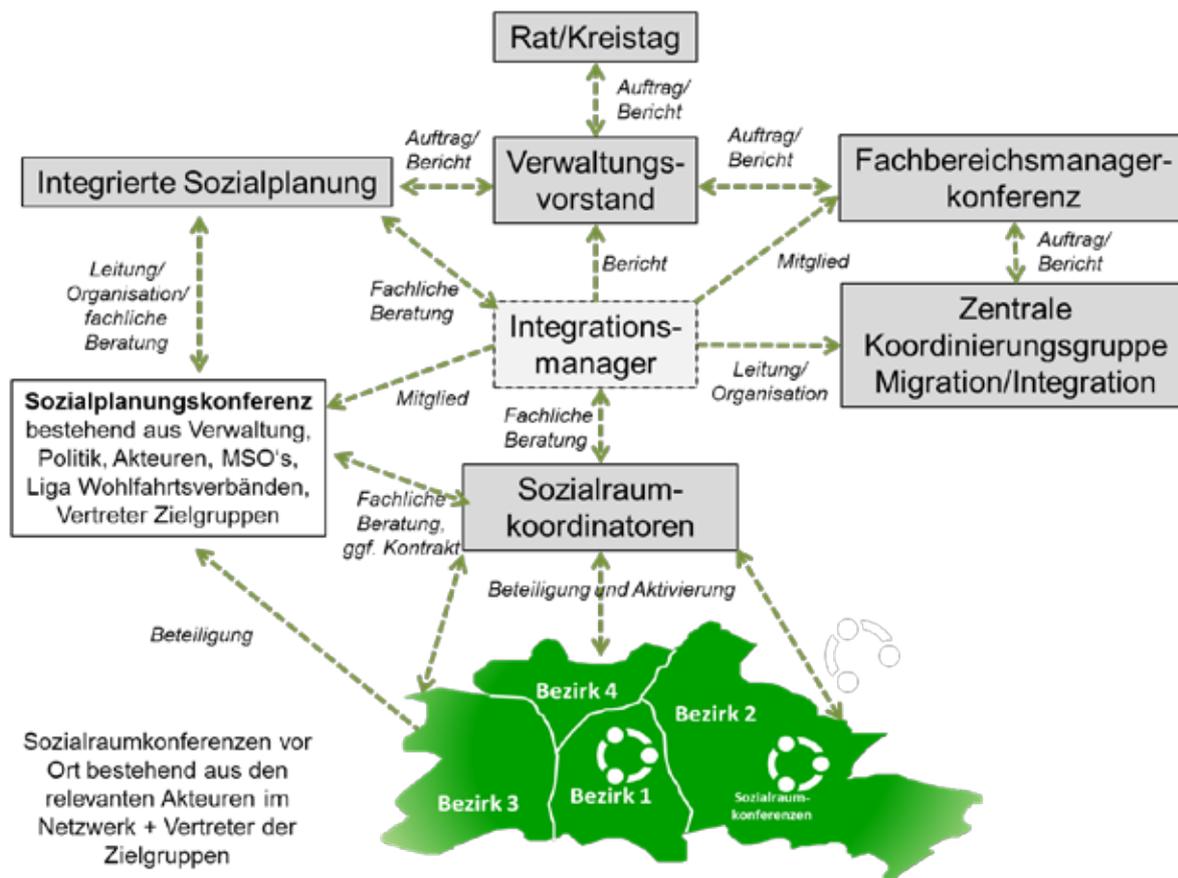


Abb. 4: Modell zur Anbindung der Netzwerke an bestehende Strukturen der Sozialpolitik und der kommunalen Gesamtsteuerung.

Die **Integrierte Sozialplanung** gestaltet die sozialen Lebensbedingungen im Rahmen kommunaler Daseinsvorsorge. Die einzelnen Fachplanungen z. B. der Jugendhilfe, Altenhilfe, Behindertenhilfe, Psychiatrie, Arbeitsmarkt etc. werden nicht isoliert, sondern integriert entwickelt. Die Planung basiert auf dem Ansatz der Sozialraumorientierung. Die vorhandene soziale Infrastruktur, Lebenslagen und Sozialstrukturdaten werden möglichst kleinräumig analysiert und beschrieben. Damit werden angemessene Bedarfe festgestellt und entsprechende passgenaue Angebote entwickelt. Die integrierte Sozialplanung bietet neue Chancen zur Vernetzung, zum Aufbau regionaler Verbundsysteme und flächendeckender Versorgungsstrukturen.

Integrierte Sozialplanung hat eine steuerungsunterstützende Funktion und ist in der Praxis häufig in einer Stabsstelle verortet. **Wird dem in Kapitel 4.6 beschriebenen Modell eines Fachbereiches zum Integrationsmanagement gefolgt, empfehlen wir, die Stabsstelle integrierte Sozialplanung auf der Dezernatsebene anzusiedeln.** Dies sichert einen unabhängigen Blick auf die unterschiedlichen Fachplanungen der kommunalen Daseinsvorsorge. Die folgenden Gremien machen deutlich, dass die Planung nicht allein in der Kommunalverwaltung stattfindet, sondern auch bei den übrigen Akteuren in den Netzwerken.

Die **Sozialplanungskonferenz**⁴⁴ besteht aus Vertretern der Verwaltung, Politik, der Liga der Wohlfahrtsverbände und weiterer relevanter Partner für die Sozial- und Integrationsarbeit. Sie bildet auch für die Integration das steuernde Gremium. Auch der Integrationsmanager⁴⁵ der Kommune, der die zentrale Steuerung von Integration übernimmt, ist Teil dieser. Verschiedene Kommunen diskutieren aktuell, ob die Gruppe der geflüchteten Menschen über einen begleitenden Flüchtlingsrat in Planungsprozesse einbezogen werden soll. In diesem Fall wäre zu prüfen wie die Expertise des Flüchtlingsrates in die Sozialplanungskonferenz Eingang findet. Es wird zum Teil kontrovers diskutiert, ob Vertreter der Kommunalpolitik auch an der Sozialplanungskonferenz beteiligt werden sollen. Wir vertreten hier die Auffassung, dass eine entsprechende Beteiligung der Gremien zu einer stärkeren Identifikation mit den Ergebnissen führen kann. Kritiker vertreten hier die Position, dass der formelle Einbezug über Gremien (z. B. Jugendhilfeausschuss, Sozialausschuss) ausreichend sei.

Die **Sozialraumkonferenz** stellt die Vernetzung von Planung und Raumbezug sicher. Dazu benötigt sie eine Anbindung an die Sozialplanungskonferenz und sollte alle Akteure des Netzwerks sowie Vertreter der geflüchteten Menschen im Sozialraum einbeziehen. Die Sozialraumkonferenz gibt der Sozialplanungskonferenz im Bottom-Up-Verfahren entsprechenden steuerungs- und planungsrelevanten Input. Sie wird geleitet vom Sozialraumkoordinator.

Die Funktion der **Sozialraumkoordinatoren** besteht in der Gestaltung der vielfältigen Arbeitsbeziehungen und Netzwerkstrukturen im Sozialraum. Das schließt alle Disziplinen der kommunalen Sozialplanung mit ein. **Dabei ist die strategische Entwicklung des jeweiligen Sozialraums handlungsfeldübergreifend fest im Blick.** Sie sorgt für Verlässlichkeit im sich ansonsten recht agil verändernden Netzwerk. Die Sozialraumkoordinatoren verfügen

⁴⁴ Die Sozialplanungskonferenz bietet den institutionalisierten Rahmen für eine Abstimmung der Fachplanungen, zu denen auch die Integration zählt. Sie entwickelt sie integriert weiter, indem sie regelmäßig tagt und verbindliche Ergebnisse für die Integrationsarbeit produziert.

⁴⁵ Siehe auch Kapitel 4.4.1 zur Rolle und Funktion der Fachbereichsleitung Migration/Integration

über das jeweilige Wissen hinsichtlich der Strukturen und der Ressourcen vor Ort. Wahrgenommen werden kann diese Funktion durch eine sozialpädagogische Fachkraft vor Ort. Die Koordinatoren müssen Anschluss an die Sozialplanungskonferenz haben, um die konkreten Anliegen, Bedarfe und Informationen aus den Sozialräumen einbringen zu können.

Der Integrationsmanager ist die Schnittstelle zwischen der Integrationsarbeit in den Sozialräumen und den Strukturen der Verwaltung. Er hat die Rolle des zentralen Ansprechpartners für alle Fragen der gesamtstädtischen Koordination. Diese Rolle kann in Bundesländern, die dies eingerichtet haben auch durch die Kommunalen Integrationszentren wahrgenommen werden. Gleiches gilt für Stabsstellen für Integration. Aus diesem Rollenverständnis heraus braucht der Integrationsmanager insbesondere folgende Kompetenzen:

- < Die Fähigkeit, die Diversität von Netzwerkpartnern und ihre Handlungslogiken zu verstehen;
- < Die Fähigkeit, systemisch zu denken, um das Netzwerk koordinieren zu können;
- < Die Fähigkeit, innerhalb des Rahmens des Leitbilds und der strategischen Ziele partizipativ Ziele zu entwickeln;
- < Die Fähigkeit, ergebnisoffen an die Gestaltung von Maßnahmen heranzugehen und gleichzeitig Ergebnisverantwortung zu übernehmen, wenn die Ergebnisse innerhalb der Orientierungsziele liegen;
- < Die Fähigkeit, eine vermittelnde und moderierende Rolle zwischen Interessensgruppen zu übernehmen;
- < Allparteilichkeit, da für eine funktionierende Netzwerkarbeit gemeinsame Ziele und Kompromisse aller Netzwerkpartner zu vertreten sind;
- < Die Fähigkeit, mit widersprüchlichen Situationen umgehen zu können, die entstehen, wenn unterschiedliche Interessen (kommunale Interessen, Interessen von Netzwerkpartnern und auch persönliche Überzeugungen) bestmöglich in Einklang miteinander gebracht werden.

Darüber hinaus ist der Integrationsmanager Prozesseigentümer der Steuerungsprozesse der Integration⁴⁶. Dazu muss er in der Lage sein, sein Handeln im Kontext der kommunalen Gesamtstrategie zu sehen und es daraufhin auszurichten. Er sorgt dafür, dass die Prozesse zu Innovation, Planung, Steuerung, Koordination optimiert sind und gelebt werden. Dies bedeutet auch, dass er dafür Sorge trägt, frühzeitig Kenntnis von relevanten gesetzlichen Änderungen zu erhalten, die seine Zielgruppe betreffen und entsprechende Anpassungen im Angebotsgefüge initiiert. Dies kann bei den vielen involvierten Handlungsfeldern eine umfassende Aufgabe sein.

Die Kompetenzen gelten in einer ähnlichen Weise für die **Sozialraumkoordinatoren**. Während sich ihr strategisches Planen und Handeln vorrangig auf den konkreten Sozialraum be-

⁴⁶ Vgl. Kapitel 4.5.1

zieht, benötigen sie mehr Kompetenzen im Umgang mit Menschen – sowohl mit Einwanderern und Geflüchteten, als auch mit den Akteuren im Netzwerk vor Ort. Sie führen Bedarfe, Ideen, Menschen und Ressourcen zusammen und stimmen diese aufeinander ab.

Das bedeutet, dass Sozialraumkoordinatoren über interkulturelle Kompetenzen und optimaler Weise Sprachkenntnisse in Bezug auf die dominierenden Migrantengruppen im Sozialraum verfügen müssen. Bezogen auf Stadtteile, in denen viele Menschen mit Migrationshintergrund leben, sind also Besonderheiten zu berücksichtigen. Die entsprechenden Haushalte bedürfen beispielsweise im Vorfeld von Bewohnerversammlungen oftmals einer besonderen Ansprache, damit sie nicht unterrepräsentiert sind. Da Beteiligungsverfahren in Herkunftsländern oftmals gar nicht bekannt sind oder anders ablaufen, muss in diesem Fall beispielsweise der biografische Erfahrungshintergrund aus dem Herkunftsland stärker berücksichtigt werden, um die Menschen zu beteiligen und ihre Bedarfe aufnehmen zu können.

Wichtig ist außerdem, dass die Sozialraumkoordinatoren nicht nur für die Zielgruppe der Geflüchteten tätig sind. Sie vermitteln ebenso zwischen Bürokratie und Lebenswelt, zwischen formellen und informellen Formen der Zusammenarbeit. Das erfordert eine Bewältigungsstrategie im Umgang mit eventuell widersprüchlichen Situationen.

4.1.3 Zusammenarbeit gestalten

Im Rahmen der Zusammenarbeit ist die Erkenntnis wichtig, dass Netzwerkpartner aus unterschiedlichen Bereichen kommen, in denen jeweils unterschiedliche Grundorientierungen, Menschenbilder und Organisationskulturen vorherrschen. Die Netzwerkpartner haben daher heterogene Motive, unterschiedliche Erwartungen an die Zusammenarbeit und eigene Handlungslogiken. Hinzu kommt das unterschiedliche Maß an Abhängigkeit, das in der Zusammenarbeit im Netzwerk zwischen den einzelnen Partnern besteht. Es bewegt sich auf der Ebene der operativen Zusammenarbeit zwischen folgenden Extremen

- < eines folgenlosen Austauschs, als einerseits schwächsten Form der Zusammenarbeit (kaum Abhängigkeit) und
- < einer administrativen Vorgabe, als andererseits absolut bindende Form der Zusammenarbeit (hohe Abhängigkeit).

Für die beteiligten Mitarbeiter bedeutet dieses Spannungsverhältnis in der Zusammenarbeit, dass sie ständig die Loyalität zur eigenen Organisation und die zum Netzwerk reflektieren müssen. Führungskräfte können hier unterstützen, indem sie ihre Erwartung verlässlich und transparent kommunizieren. Vereinbarte Ziele geben zusätzliche Sicherheit. Zudem sollten Führungskräfte im Binnenverhältnis der Kommune eine Offenheit für die Entwicklungen aus dem Netzwerk heraus und den sich dadurch ergebenden Veränderungsbedarfen für die Kommune aufweisen. Wichtig ist das Verständnis dafür, dass die Bedeutung hierarchischer Verantwortung bei steigender Netzwerkkoooperation sinkt, während die dezentrale Verantwortung der einzelnen Partner im Netzwerk zunimmt. Das stellt die Führungskräfte vor die Herausforderung, das passende Maß an Verantwortung auf das Netzwerk bzw. die dort agie-

renden Mitarbeiter zu delegieren, aber gleichzeitig die Prozessverantwortung für das Netzwerk zu behalten.

Aus der Zusammenarbeit im Netzwerk ergeben sich zudem Konsequenzen für die Zusammenarbeit in der Verwaltung. So ist ein in stark hierarchisch geprägten Organisationen vorherrschendes Ressortdenken schädlich und verhindert die in der Zusammenarbeit im Netzwerk notwendigerweise zu nutzenden Querverbindungen auch innerhalb der Verwaltung.

Entscheidungsprozesse im Netzwerk basieren im Wesentlichen auf Verhandlungen, in die alle Akteure einbezogen werden. Über die in Kapitel 4.1.2 dargestellten Strukturen, wird deutlich, wie dies über Gremien gelingen kann. Die Kommunikation und die Zusammenarbeit im Netzwerk sind stetig im Rahmen eines lernenden Prozesses zu optimieren. Auch hier kann der in Teil 2 des Berichts beschriebene Ansatz des Design-Thinking helfen. Er regt an, komplexe Fragestellungen interdisziplinär und durch schrittweises Testen zu lösen. Die Prozesse der Zusammenarbeit und der Kommunikation im Netzwerk werden aufgrund ihrer Komplexität als Prototypen begriffen, die gemeinsam erprobt und stetig weiterentwickelt werden.

Dass das Netzwerk immer nach außen hin geöffnet ist und sich selbstständig durch alle Partner erweitert, ist für die Zusammenarbeit relevant. Hat das Netzwerk eine klare Struktur, obliegt es der Kommune gemeinsam mit dem Netzwerk, Kriterien für die Auswahl möglicher Partner zu entwickeln und für eine Passung zu den übrigen Akteuren zu sorgen. Die in aller Regel einmalig stattfindende Auswahl von möglichen Netzwerkpartnern ist ein entscheidender Erfolgsfaktor.

Dazu können folgende Kriterien herangezogen werden:

- < Die Übereinstimmung mit dem Leitbild Integration und den Zielen;
- < Die Passung der Partner zur Kultur der übrigen Akteure/Partner;
- < Die Potenziale, um Kompetenzlücken in der Dienstleistungskette zu schließen – für den jeweiligen Sozialraum oder bezogen auf die gesamte Kommune;

Ausgehend von der Grundidee, dass die **Dienstleistung in Netzwerken durch Koproduktion** erfüllt wird, ist auch der Prozess der **Maßnahmenentwicklung integrativ und interdisziplinär** auszurichten. Das bedeutet, dass alle Netzwerkpartner sowie die Zielgruppe einbezogen werden sollten und interdisziplinär auch alle zur Verfügung stehenden Professionen einfließen. Je nach Ziel, Gepflogenheiten der Akteure und der gewohnten Arbeitsweisen im Netzwerk ist das Setting dazu entsprechend zu gestalten. Dabei benötigt es einen Ansatz, der ausreichend Freiraum bietet, damit ihn alle Akteure mit ihren Kompetenzen und Ressourcen füllen können und der gleichzeitig zielgerichtet ist. Dies pflegt die Beziehung in Netzwerken und kann dem vorbeugen, dass die Arbeit in Vernetzungsgremien als ineffektiv wahrgenommen wird. Beispiele sind Open-Space-Konferenzen, Zukunftskonferenzen oder auch Design-Thinking.

Im Rahmen der Zusammenarbeit versucht die Kommune, Entscheidungen im Netzwerk bestmöglich konsensual herbeizuführen. **Letztlich muss sie aufgrund ihrer Gewährleis-**

tungsverantwortung im Rahmen der Daseinsvorsorge aber auch Entscheidungen alleine treffen, wenn sich ein Konsens nicht erzielen lässt.

Beispiel: Kooperation im Netzwerk - Integrationskurse in der Stadt Mannheim

Die Stadt Mannheim hat ein Modell entwickelt, mit dem das Netzwerk der Akteure von Integrationskursen koordiniert wird. Das Modell optimiert die Kommunikation und die Zusammenarbeit, was sich konkret in einer effizienten Teilnehmerzuweisung und einem verbesserten fachlichen Austausch der Partner bemerkbar macht. Dazu kommen monatlich unter der Federführung des städtischen Integrationsbeauftragten zusammen:

- < die Integrationskursträger,
- < der Regionalkoordinator des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF),
- < die Bundesagentur für Arbeit,
- < das Jobcenter,
- < die Ausländerbehörde,
- < die kommunale Flüchtlingsversorgung,
- < Migrationsberatungsstellen für Erwachsene,
- < der Jugendmigrationsdienst.

Diese Koordinationsgruppe

- < sorgt für alle Beteiligten für transparente Informationen und Rahmenbedingungen des Bundes, des Landes und der Kommune,
- < bildet die Schnittstelle zwischen struktureller und sozialer Integration und optimiert hier die Leistung konkret für die Zielgruppen und
- < sorgt für eine stetige Weiterentwicklung des Modells durch alle Beteiligten.

*Das **Mannheimer Modell** ist in dem Bewusstsein entstanden, dass eine erfolgreiche Integrationsarbeit nicht nur kompetente Partner benötigt, sondern auch ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen dieser. Die Integrationskurse zeigen dies als Angebot des Bundes deutlich. Denn die Kurse werden durch Dritte durchgeführt. Ihr Erfolg wirkt sich unmittelbar auf das Zusammenleben in der Kommune aus, die folglich ein hohes Interesse daran hat. Obwohl sie wichtige Kompetenzen einbringen, über die Bund und Länder nicht verfügen (z. B. direkter Zugang zu den Bürgern, Wissen über Trägerstrukturen und Zielgruppen vor Ort), bestehen oftmals kaum Möglichkeiten, diese in das Angebot einzubringen. Das Mannheimer Modell ermöglicht es, im Sinne einer Netzwerkkooperation, in der zunächst einmal keine Strukturen bestehen, dass sich die Kompetenzen aller Beteiligten ergänzen und die Leistung enorm verbessern. Es schließt außerdem die Abstimmung der staatlichen Ebenen mit ein und sorgt somit für eine horizontale und vertikale Koordination, ohne dass ein Akteur die übrigen dominiert. Die Kommune schafft zunächst einmal nur den Rahmen zum Austausch.*

Das Beispiel der Stadt Mannheim macht deutlich, dass durch ein Modell zur Koordination von Integrationskursen sowohl die Denkrichtung „*vernetzt denken*“, als auch die Denkrichtung „*abgestimmt denken*“ unterstützt wird. Hier werden Netzwerkpartner vor Ort miteinbezogen und durch die Beteiligung der Regionalkoordinatoren des BAMF auch die staatliche Ebene.

4.2 Fallmanagement einführen

Die koordinierte Zusammenarbeit im Netzwerk, auf sozialräumlicher Ebene aber auch darüber hinaus, führt in Verbindung mit dem Instrument moderner Sozialplanung zu einem optimalen Unterstützungssetting für Flüchtlinge. Es stellt das Netz dar, das Bedarfe frühzeitig auffängt. So qualifiziert dieses Angebotsmanagement auch sein mag, sollte es doch durch ein Fallmanagement ergänzt werden.

Denn die Ressourcen des Sozialraumes wie offene Beratungsstellen, familienpädagogische Zentren, engagierte Nachbarn, Lotsenprojekte für bestimmte Handlungsfelder (z. B. Gesundheit) etc. reichen nicht in jedem Fall aus, Bedarfe abzudecken. Auch die zentralen Erstberatungsstellen, die im Sinne einer qualifizierten Verweisberatung, Ansprechpartner und Laufwege durch die Regelsysteme mit Betroffenen klären, stellen für komplexe Lebenslagen keine ausreichende Unterstützung dar. **Fälle mit multiplen Problemlagen, die vorübergehend umfassende Unterstützung in verschiedenen Lebensbereichen brauchen, müssen intensiver begleitet werden.** Dies trifft auch auf Klienten deutscher Herkunft zu. Für die neu ankommenden Flüchtlinge tritt aber mindestens die Sprache als Herausforderung, je nach Kompetenzen in individuell unterschiedlicher Ausprägung, hinzu.

Die zu den Problemen passenden Hilfesysteme zu finden und in Anspruch zu nehmen, kann aufgrund schwer nachvollziehbarer Zuständigkeiten (versäultes Hilfesystem), administrativer Hürden (Anträge verstehen, ausfüllen, Nachweise beibringen, ...) und nicht leistbarer Koordinierungsaktivitäten (Synchronisierung der erforderlichen Leistungen), dies ggf. für mehrere Familienmitglieder, überfordern. **Es braucht einen Kümmerer, der fallorientiert ein wirksames Gesamtpaket schnürt und in der Umsetzung begleitet.**

Damit soll der Grundsatz, der Hilfe zur Selbsthilfe, der auf den Ausbau der Selbstständigkeit abzielt, nicht ausgehöhlt, sondern gestärkt werden. Mit zunehmender Besserung der Situation muss auch das Fallmanagement dosiert werden. Die Entwicklung der Lebenslage und die Intensität des Fallmanagement verhalten sich reziprok.

Ein Fallmanagement im Bereich Flüchtlingsmanagement und Integration muss sich auf alle Handlungsfelder erstrecken können, die in der Lebenswirklichkeit der Geflüchteten bedeutsam sind. Es geht letztlich um passgenaue Hilfen. Dazu kann z. B. auch die Koordination von ärztlichen Behandlungen gehören, die schon für viele Deutsche im Geflecht von Hausarzt/Facharztlogik zur Herausforderung werden kann. Dies bedeutet nicht, dass ein Fallmanager hier auch überall aktiv werden muss. Dies muss von der Analyse des Einzelfalls, seinen Problemlagen wie seinen aktivierbaren Ressourcen abhängen. Bislang scheinen Erfahrungen zu einem derartig umfassenden Fallmanagement im Bereich Integration nicht vorzuliegen. Gleichwohl gibt es Ansätze, die sich auf mehrere Hilfearten beziehen.

Beispiel aus einer Kommune zur Fallsteuerung im Bereich Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege

Für den Bereich der Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege liegen wissenschaftlich evaluierte Erkenntnisse zur Wirkung von Fallmanagement vor.⁴⁷ Dabei wurden 12 Kommunen in Rheinland-Pfalz untersucht, mit dem auf das Fallmanagement bezogenem Ziel, Fallsteuerung und Fachcontrolling im Bereich der Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege einzuführen bzw. zu qualifizieren. Die Ausgangssituation zeigte, dass keine Kommune über ein konsistentes systematisches Fallmanagement in der Pflege verfügte. Es bestanden erhebliche Unterschiede im Hinblick auf organisatorische und personelle Voraussetzungen, Verfahrensregeln und Abläufe sowie bezüglich der Dauer vorliegender Erfahrungen mit Einzelfallsteuerung. Zudem waren Wissen und Erfahrungen erfolgreicher Anderer mit Fallmanagement und personenzentrierte Planungsinstrumente nicht verfügbar.

Durch die Qualifizierung des Fallmanagements im Projekt konnten zunehmend Wechselfälle hin zu einer passgenaueren, kostengünstigeren Hilfe gestaltet werden. Je intensiver das Fallmanagement, desto häufiger konnte dieses gelingen. Das zeigt, dass die Einführung von Fallmanagement Chancen zur Kostensteuerung ohne Qualitätsminderung des Unterstützungsarrangements eröffnen kann.

Dieses Beispiel bezieht sich auf zwei konkrete, kostenintensive Hilfearten, für Menschen mit umfassendem Unterstützungsbedarf. Diese Voraussetzungen können aber unserer Auffassung nach durchaus auf Fallkonstellationen von Menschen und Familien mit aktuellem Fluchthintergrund zutreffen. Wir empfehlen daher, die Einführung von Fallmanagement als ergänzendes Instrument vor Ort zu prüfen. Bei der Ausgestaltung sollten folgende Empfehlungen zur Ausgestaltung berücksichtigt werden.

Empfehlungen:

Im Rahmen des Fallmanagement-Konzeptes ist festzulegen, wie u. a. Falleingang, Fallübergabe, Hilfeplanung, kollegiale Fallberatung und die Besprechungsstruktur zu gestalten sind. Dieser Punkt ist besonders erfolgskritisch, wenn es um unterschiedliche Hilfesysteme geht.

Für eine wirksame Fallsteuerung braucht es ausreichende personelle Ressourcen. Hierzu wäre zu ermitteln, welche Anzahl von Fällen pro Vollzeit-Personalstelle in der Fallsteuerung unter welchen Rahmenbedingungen wirtschaftlich und sachgerecht ist.

Ein interkommunaler Austausch zum Fallmanagement sollte die Erkenntnisse zu ausreichenden personellen Ressourcen auf eine empirische Basis stellen. Darüber hinaus sollten Kommunen ihre Erfahrungen mit der Erstellung von Hilfeplänen, der inhaltlichen und organisatorischen Gestaltung der Teilhabekonferenzen und der Verknüpfung der individuellen Teilhabepflege mit örtlicher Angebotsplanung in ortspezifischen Konzepten weiterentwickeln.

⁴⁷ Chancen personenzentrierter Hilfen durch kommunale Steuerung Ergebnisse und Perspektiven des Modellprojekts §14a AGSGB XII zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und Pflege in Rheinland-Pfalz (08/2012 – 06/2015), Prof. Dr. Johannes Schädler, Vortrag DV Berlin 15.06.2016

Fallmanager benötigen umfassende Kompetenzen, die nicht zwangsläufig im Studium der Sozialen Arbeit erworben werden. Regelmäßige Fortbildungs- und Qualifizierungsangebote bezogen auf die Fallsteuerung sollten dies aufgreifen.

Eine kooperative Hilfeplanung ist ein zentraler Prozess des Fallmanagements. Hier sind der Wille der Betroffenen und die (persönlichen, Umfeld- und Sozialraum-) Ressourcen herauszuarbeiten. Der Hilfebedarf wird ausschließlich nach fachlichen und nicht nach finanziellen Erwägungen festgestellt. Über den Hilfeplan sollte Einvernehmen zwischen Leistungsberechtigtem, Leistungserbringer und Leistungsträger erzielt werden. Klienten direkt an der Hilfeplankonferenz zu beteiligen, ist dabei unter Umständen nicht zielführend. Hier muss der Fallmanager als Vermittler wirken und an die Lebenswirklichkeit der Menschen anknüpfen. Dies erfordert sprachliche und interkulturelle Kompetenzen der Fallmanager.

Fallmanager sind auch Vermittler der sozialräumlichen Angebotsstrukturen. Ihre Erfahrung, insbesondere aus dem besonderen Zugang zum Klienten, müssen bei der Weiterentwicklung der Angebote berücksichtigt werden.

Ein qualifiziertes Fallmanagement ergänzt die Koordination im Netzwerk und den sozialräumlichen Ansatz sinnvoll. Denn es kann zu passgenauerer Unterstützung führen und - wie im Beispiel zur Eingliederungshilfe gezeigt - Kosten sparen. Es ist damit ein Beitrag für eine nachhaltige Integration. Uns ist bewusst, dass ein umfassendes Fallmanagement im Bereich des Integrationsmanagements aus finanziellen Gesichtspunkten voraussetzungsvoll ist.

4.3 Aufbauorganisatorische Empfehlungen

Für die aufbauorganisatorische Eingliederung des kommunalen Flüchtlings- und Integrationsmanagements in die Verwaltung gibt es keine allgemeingültige, auf alle Kommunen übertragbare Lösung. Die Wahl der Organisationsform ist vielmehr von unterschiedlichen, auch örtlich spezifischen Faktoren abhängig. Und diese sind in den Kommunen mitunter sehr differenzial ausgestaltet (vgl. Kapitel 1).

Zu berücksichtigen ist, dass die Aufgabe des Flüchtlings- und Integrationsmanagements,

- < strategische Steuerungsprozesse in Gang setzt, strategische Handlungskonzeptionen und die Integration in die Gesamtstrategie der Verwaltung erfordert,
- < gleichzeitig aber auch die operative Umsetzung von Maßnahmen der Integration, wie Unterbringung und Versorgung umfasst,
- < eine komplexe Querschnittsaufgabe darstellt, d. h. von einer Vielzahl von Fachbereichen Leistungen zu erbringen sind,
- < viele Bereiche und Akteure auch außerhalb der Kommunalverwaltung einbezieht,
- < ordnungsbehördliche und sozialbehördliche Aufgaben (Ausländerbehörden und Sozialämter) ebenso umfasst wie sozialpädagogische (Migrationssozialarbeit) und technische Aufgaben (Gebäudemanagement),

- < flexibles, agiles Handeln (z. B. bei der Schaffung von Flüchtlingsunterkünften) genauso erfordert wie langfristiges Handeln

um Integrationserfolge zu erzielen.

Flüchtlings- und Integrationsmanagement ist keine neue Aufgabe, sondern wird bereits seit vielen Jahren in Kommunen wahrgenommen. Bei der Wahl einer geeigneten Organisationsform ist daher auch zu beachten, welche Organisationseinheit(en) bislang für die Thematik zuständig war(en). Ggf. sind bereits Organisationsmodelle umgesetzt worden, die die Zielgruppe der eingewanderten Menschen im Sinne eines inklusiven Verständnisses von Integration ansprechen und in der Praxis vor Ort gut funktionieren. So wäre zum Beispiel abzuwägen in wieweit es sinnvoll ist, dass Aufgaben und Kompetenzen einer erfolgreich agierenden Jugendberufsagentur⁴⁸ durch eine neue aufbauorganisatorische Lösung im Integrationsmanagement verändert werden. Grundlegend ist bei aufbauorganisatorischen Fragestellungen stets auch der Blick auf die Größe einer Kommune und deren Status (kreisfrei/kreisangehörig).

Wir empfehlen, sich vor der Entscheidung zur Bildung einer Organisationseinheit im Flüchtlings- und Integrationsmanagement einen Überblick zu verschaffen, welche Organisationseinheiten der Verwaltung derzeit bereits in welchem Handlungsfeld mit Leistungen des Flüchtlings- und Integrationsmanagements befasst sind. Einen ersten Überblick liefern die Themenlandkarten zum Flüchtlingsmanagement und Prozesse in der KGSt®-Prozessbibliothek.

Hierbei empfehlen wir eine Orientierung an der Situation in der sich ein Flüchtling befindet, der damit verbundenen Terminologie und dem Aufenthaltsstatus gemäß Aufenthaltsgesetz. Diese Orientierung bietet ein wesentliches, strukturierendes Element zur Identifikation der Organisationseinheiten, die im Verlauf einer Flüchtlingsbiografie Leistungen im Flüchtlings- und Integrationsmanagement erstellen. Denn der Aufenthaltsstatus bestimmt im Wesentlichen, welche Leistungsangebote dem Flüchtling zur Verfügung stehen und damit auch, welche kommunalen Organisationseinheiten an der Leistungserstellung beteiligt sind. Die Orientierung am Aufenthaltsstatus eines Flüchtlings kann dazu beitragen, Übergänge in der Zuständigkeit zu erkennen. **Die Übergänge zwischen den einzelnen Phasen lösen in einigen Handlungsfeldern Situationen mit besonderem Unterstützungsbedarf aus, die erkannt und gestaltet werden können.** Ein Beispiel dazu stellt der Umzug aus einer Gemeinschaftsunterkunft in eine eigene Wohnung in einem städtischen Quartier dar, der in der Regel mit der Anerkennung als Asylberechtigter stattfindet. Ebenfalls mit der Anerkennung geht der Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in das Sozialgesetzbuch II (SGB II) und damit in die Zuständigkeit der Jobcenter einher. Hat zuvor eine besondere Betreuung der Flüchtlinge durch kommunale Fachkräfte der sozialen Dienste in der Einrichtung stattgefunden, wird diese nun durch aufsuchende Soziale Arbeit in der Regel ersetzt. Daraus resultieren für Flüchtlinge, die nicht über die entsprechenden Kompetenzen

⁴⁸ Das bereits in vielen Kommunen eingeführte Modell der Jugendberufsagentur hat zum Ziel die Betreuung von Jugendlichen durch Bundesagentur für Arbeit, Jobcenter und Jugendamt besser miteinander zu vernetzen. Beratung und Vermittlung unter einem Dach ermöglicht es allen Jugendlichen, ihre individuellen Bedarfe der beruflichen Orientierung, der konkreten Berufswegeplanung und Integrationsstrategien mit ihren zuständigen und kompetenten Partnern an einem Ort zu klären.

verfügen, diverse Herausforderungen, die ggf. zuvor erzielte Erfolge gefährden können (z. B. wird berichtet, dass Flüchtlinge aufgrund des Wechsels der Vertrauens- und Bezugspersonen überfordert sind und Integrationsangebote nicht weiter nutzen).

Dieser Bericht orientiert sich bei der Untergliederung der Situation, in der sich ein Flüchtling befindet, an der Terminologie Asylsuchender, Asylbewerber, Geduldeter und Asylberechtigter und den damit verbundenen Status Aufenthaltsgestattung, kein Aufenthaltstitel/Ausreisepflicht sowie Aufenthaltserlaubnis wie folgender Abbildung zu entnehmen ist.⁴⁹

Situation	Terminologie	Status
Einreise	Asylsuchender	
Asylantrag beim BAMF gestellt	Asylbewerber	Aufenthaltsgestattung
Asylantrag mit negativem Bescheid	Geduldeter	Kein Aufenthaltstitel/ Ausreisepflicht
Asylantrag mit positivem Bescheid	Asylberechtigter	Aufenthaltserlaubnis

Abb. 5: Begrifflichkeiten für die Lebenslage Flucht

Die folgende Tabelle kann dazu dienen, anhand der Terminologien und dem Aufenthaltsstatus eines Flüchtlings zu identifizieren, welche Organisationseinheiten der Verwaltung an der Erstellung von Leistungen im Flüchtlings- und Integrationsmanagement beteiligt sind. Flüchtlings- und Integrationsmanagement ist eine Querschnittsaufgabe, die nahezu alle Organisationseinheiten der Verwaltung mittelbar oder unmittelbar einbezieht. Wir empfehlen jedoch, sich bei Maßnahmen zur Reorganisation im Flüchtlings- und Integrationsmanagement auf die Organisationseinheiten zu konzentrieren, die Leistungen erstellen, die unmittelbar mit Effekten auf das Flüchtlings- und Integrationsmanagement verbunden sind.

Leistungen mit unmittelbarem Bezug zum Integrationsmanagement lassen sich im Wesentlichen untergliedern in (s. nachfolgende Tabelle)

- < Zeile A der Tabelle: ordnungsbehördliche Leistungen (insbesondere Ausländerbehörde und Meldewesen),
- < Zeile B der Tabelle: Sozialleistungen (insbesondere AsylbLG),
- < Zeile C bis I der Tabelle: Leistungen mit dem Ziel der Integrationsförderung, die direkt verschiedenen Handlungsfeldern der Integration zuzuordnen sind.

In den Spalten mit den Ziffern 1 bis 4 sind die jeweiligen Terminologien sowie der Aufenthaltsstatus für Flüchtlinge von Asylsuchender bis Asylbewerber abgebildet.

⁴⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Flüchtlingsbegriff, 2015)

Die Organisationseinheiten, die unmittelbar Leistungen im Flüchtlings- und Integrationsmanagement erstellen, sind in der Tabelle den Zellen A 1 bis I 4 zuzuordnen.

Die folgende Tabelle wurde beispielhaft ausgefüllt, ist jedoch aufgrund der spezifischen, örtlichen Situation anzupassen und durch die konkreten Leistungen der Organisationseinheiten mit Flüchtlings-/Integrationsbezug zu ergänzen.⁵⁰ Sie dient dazu, einen ersten Überblick zu verschaffen und kann in der Praxis ggf. detaillierter ausgearbeitet werden. Insbesondere sollte hier auch berücksichtigt werden, an welchen Stellen eine soziale Betreuung der Flüchtlinge sichergestellt ist. **Die soziale Betreuung hat eine Querschnittsfunktion über viele Leistungen hinweg.** Weitere Informationen zu den an der Leistungserstellung im Flüchtlings- und Integrationsmanagement beteiligten Organisationseinheiten können auch aus einer ggf. bereits vorhandenen Kostenrechnungssystematik für das Flüchtlingsmanagement abgeleitet werden. Die Tabelle im Anhang aus dem „KGSt®-Bericht 4/2016: Kommunales Flüchtlingsmanagement: Leitfaden für die Kostenrechnung“ bietet einen Überblick, welche Organisationseinheiten über welche Leistungen am Flüchtlingsmanagement beteiligt sind.

⁵⁰ Die in diesem Kapitel bereits erwähnten Themenlandkarten Flüchtlingsmanagement sowie die Prozesslandkarte und relevanten Prozesse im Ausländerwesen sind im KGSt®-Portal für Mitgliedskommunen verfügbar und bieten weitere Informationen und Hinweise zu Leistungen der Organisationseinheiten des Integrationsmanagements. Die KGSt veröffentlicht zudem in Kürze einen Leistungskatalog, der den kommunalen Produktkatalog um die Leistungsebene erweitert. Auf dieser Grundlage ist dann ein kurzfristige detaillierte Analyse möglich, welche Leistungen mit dem Integrationsmanagement zusammenhängen.

		1	2	3	4
	Ordnungsrechtliche Leistungen, Sozialleistungen /Handlungsfelder der Integration	Asylsuchender	Asylbewerber Status: (Aufenthaltsgestattung)	Geduldeter Status: (kein Aufenthaltstitel/Ausreisepflichtiger)	Asylberechtigter Status: (Aufenthaltserteilung)
A	Ordnungsbehördliche Leistungen	Fachbereich Ordnung -Meldewesen-	Fachbereich Ordnung -Ausländerbehörde-	Fachbereich Ordnung -Ausländerbehörde-	Fachbereich Ordnung -Ausländerbehörde-
B	Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe	Fachbereich Jugend -Inobhutnahme-	Fachbereich Soziales -Asylbewerberleistungsgesetz- Fachbereich Jugend	Fachbereich Soziales -Asylbewerberleistungsgesetz- Fachbereich Jugend	Jobcenter Fachbereich Soziales Fachbereich Jugend
	<i>Handlungsfelder der Integration</i>				
C	Wohnen	Fachbereich Gebäudemanagement			
D	Sprache	Integrationsbeauftragter/kommunales Integrationszentrum/Stabsstelle Migration und Integration...			
E	Bildung		Fachbereich Bildung	Fachbereich Bildung	Fachbereich Bildung
F	Arbeitsmarkt und Wirtschaft		Jobcenter/Integration Points	Integration Point	Jobcenter/Integration Point
G	Gesundheit	Fachbereich Gesundheit Fachbereich Soziales	Fachbereich Soziales	Fachbereich Soziales	
H	Sport und Kultur		Fachbereiche Bildung, Sport, Kultur	Fachbereich Bildung, Sport, Kultur	Fachbereich Bildung, Sport, Kultur
I	Sicherheit	Fachbereich Ordnung	Fachbereich Ordnung	Fachbereich Ordnung	

Abb. 6: Überblick über relevante Leistungen des Integrationsmanagements und die zuständigen Organisationseinheiten

Wir empfehlen grundsätzlich die Bildung eines Fachbereiches Flüchtlings- und Integrationsmanagement, da hierdurch Schnittstellen reduziert werden und somit das vernetzte, abgestimmte und proaktive Handeln im Bereich des kommunalen Integrationsmanagements unterstützt wird (siehe Kapitel 4.5). Dieser ist jedoch nur eine organisatorische Variante. Letztlich gibt es keinen Königsweg einer Organisationsform, die für alle Kommunen übertragbar und anwendbar ist. Es sind verschiedene Aspekte abzuwägen, die für die eine oder die andere Organisationsform sprechen und aufgrund der örtlichen Situation auch unterschiedlich zu bewerten sind.⁵¹ Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, inwiefern die Organisationsform die Denkrichtungen im kommunalen Integrationsmanagement (siehe Kapitel 3) unterstützen. Wir haben im Weiteren für die in der kommunalen Praxis am häufigsten anzutreffenden Organisationsformen Stabsstelle, Projektorganisation und Linienorganisation Abwägungsaspekte „pro“ und „contra“ gesammelt, die Hinweise und Impulse für die örtlichen Überlegungen und Diskussionsprozesse liefern können.

Bei der Wahl einer geeigneten Organisationsform sollte es in jedem Fall das Ziel sein, dass alle Organisationseinheiten die am Flüchtlings- und Integrationsmanagement beteiligt sind, ihre Leistungen strategisch und zielgruppenorientiert ausrichten. Hierzu bedarf es der Unterstützung durch eine zentrale Steuerungseinheit Integration, die die Fachbereiche berät und die Integrationspolitik der Kommune zentral steuert.

4.3.1 Projektorganisation

Die Projektorganisation wurde in vielen Kommunen im Herbst 2015 eingerichtet, als die Flüchtlingszahlen eine schnelle Reaktion mehrerer Organisationseinheiten der Verwaltung erforderte.

pro	contra
Durch die interdisziplinäre Zusammensetzung der Projektgruppen wird der Querschnittscharakter unterstützt	Integration ist eine langfristige Aufgabe, die auch auf Dauer angelegte Handlungsansätze erfordert
Die Verteilung von zeitlich befristeten interdisziplinären Arbeitsaufträgen ermöglicht flexible Reaktionsmöglichkeiten, bei zurückgehendem Handlungsdruck (z. B. zurückgehenden Flüchtlingszahlen)	Die Durchsetzungsfähigkeit einzelner Projektgruppen gegenüber etablierten Organisationseinheiten ist bei unklarer Rollendefinition erschwert
Schnittstellen zwischen Einheiten der Linienorganisation können optimiert werden, wenn diese in einer interdisziplinären Projektgruppe zusammenarbeiten	Die Wiedereingliederung von Projektmitarbeitern in ihre originäre Linienorganisation kann nach langer Projektlaufzeit mit Schwierigkeiten verbunden sein

⁵¹ Zu diesem Ergebnis kommt auch folgende Studie der Stiftung „Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung“ in Kooperation mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster (2016): Wissenschaftliche Begleitung der kommunalen Integrationszentren und der Landesweiten Koordinierungsstellen NRW; S. 52.

Grundsätzlich ist die Bildung von Projektstrukturen für das Integrationsmanagement dann geeignet, wenn akuter Handlungsdruck das zügige und flexible Zusammenwirken verschiedener Organisationseinheiten erfordert. Für die dauerhafte Organisation des Integrationsmanagements empfehlen wir den Aufbau fester Organisationsstrukturen.

4.3.2 Stabsstelle

Die Bildung einer Stabsstelle stellt eine häufige Organisationsform des Flüchtlings- und Integrationsmanagements dar. Folgende Abwägungsaspekte sind hierbei zu berücksichtigen:

pro	contra
Fördert die Verbindung der Integration zur Gesamtstrategie der Kommune und damit zu Steuerungsprozessen in der Verwaltung	Durchsetzungsfähigkeit operativer Maßnahmen zur Integration ist nur gegeben, sofern sich der Verwaltungschef dauerhaft hinter die Arbeit der Stabsstelle stellt und Integration zu seinem persönlichen Thema macht.
Unterstützt den Querschnittscharakter von Integration	Verteilte Zuständigkeiten für die Umsetzung von Integrationsmaßnahmen in der Verwaltung mit entsprechend vielen Schnittstellen.
Ermöglicht kurze Entscheidungswege sofern die Stabsstelle beim Hauptverwaltungsbeamten angesiedelt ist	
Ermöglicht kurzfristige Reaktionsmöglichkeiten	

Die Einrichtung einer Stabsstelle setzt eine enge Abstimmung und Kooperation mit den dezentralen Einheiten voraus, die über die fachlichen, personellen und finanziellen Ressourcen zur Umsetzung von Maßnahmen des Integrationsmanagements verfügen.

Wir empfehlen daher im Falle der Einrichtung einer Stabsstelle die Rolle und Funktion der strategischen und dezentralen Einheiten zu definieren und feste Abstimmungs- und Kooperationsprozesse zu etablieren. Sollte unserer Empfehlung zur Bündelung der Ausländerbehörde sowie der auf Integration ausgerichteten Organisationseinheiten gefolgt werden, ist die Stabsstelle keine geeignete Lösung, da in der Ausländerbehörde vorwiegend operative, ordnungsbehördliche Leistungen wahrgenommen werden (siehe Kapitel 4.6.3).

4.3.3 Linienorganisation

Eine Umfrage⁵² zu den „organisatorischen Herausforderungen durch die Flüchtlingssituation in Deutschland zeigt, dass 52 % der Kommunen die im Herbst 2015 bestehende Herausforderung einer hohen Anzahl an Flüchtlingen mit den Regelstrukturen der Verwaltung bewältigen wollte. In den meisten Fällen handelte es sich dabei um Linienorganisationseinheiten (Ämter, Fachbereiche etc.).

Wie in dem Organisationsmodell zur Bildung eines Fachbereiches Integrationsmanagement dargestellt (siehe Kapitel 4.6), bietet es sich bei einer Zusammenführung der Aufgabenbereiches AsylbLG, Ausländerbehörde und den koordinierenden und steuernden Organisationseinheiten des Integrationsmanagements an, diese in einer Linie einzugliedern.

Diese umfassende Bündelung von Leistungen des Integrationsmanagements in einer Organisationseinheit unterstützt auch die Einrichtung und Umsetzung eines Fallmanagements. Unabhängig davon, ob dieses von der Kommune geleistet wird (dann sinnvoller Weise im Fachbereich Migration und Integration) oder durch einen Freien Träger, stellt die Organisationseinheit Integrationsmanagement quasi den „Singel-Point-of-Contact“ für das Fallmanagement dar. Auch wenn hier die Leistungen in unterschiedlichen Abteilungen erbracht werden, ergeben sich weniger und besser gestaltbare Schnittstellen im Vergleich zu einer Lösung, in der die verschiedenen Leistungen separate Fachbereiche verantworten.

Die Einschätzung zu Linienorganisationseinheiten im Integrationsmanagement hängt demnach davon ab, welche Aufgaben in der Organisationseinheit zusammengeführt wurden. Zu bedenken sind folgende Abwägungsaspekte:

pro	contra
Bessere Durchsetzungsfähigkeit für das Thema Integration gegenüber anderen Organisationseinheiten der Verwaltung unter der Annahme, dass dem Fachbereich eigenes Personal und ein eigenes Budget zur Verfügung gestellt wird.	Die Schaffung dauerhafter Strukturen erschwert ggf. flexible Reaktionsmöglichkeiten.
Inhaltliche Zusammenhänge werden deutlich und besser genutzt. Die Einführung eines übergreifenden Fallmanagements wird begünstigt. Ganzheitliche Produkte können entwickelt und umgesetzt werden. Integriertes Planen und Handeln wird unterstützt.	Integration hat als Querschnittsaufgabe direkte/indirekte Anknüpfungspunkte in alle Aufgabenbereiche der Verwaltung. Die Eingliederung in der Linie kann diesem Querschnittscharakter zuwiderlaufen.

⁵² Kienbaum 2016: Organisatorische Herausforderungen durch den Flüchtlingsstrom in Deutschland. Auswertung der Online Befragung. Berlin: Kienbaum Management Consultants.

pro	contra
Vermeintliche Zielkonflikte z. B. zwischen Ausländerbehörden und Integrationssozialberatung können reduziert werden. Im Sinne einer stärker ganzheitlichen Sachbearbeitung kann das Motivationspotenzial verbessert und damit ein fachlich verengter Blickwinkel vermieden werden.	
Schnittstellen können reduziert, Prozesse und Prozessverantwortung dauerhaft etabliert werden.	
Optimierte Ressourcensteuerung (vgl. Kapitel 4.7)	
Signalwirkung für das Thema Integration nach außen.	
Fachliches Know-How wird gebündelt und für eine kundenorientierte Angebotsstruktur nutzbar gemacht (vgl. Kapitel 4.9).	

4.4 Modell eines Fachbereiches Migration und Integration

Wie bereits in Kapitel 4.4 dargestellt, ist die Wahl einer aufbauorganisatorischen Lösung im Flüchtlings- und Integrationsmanagement anhand der spezifischen örtlichen Situation auszurichten. Da aktuell viele Kommunen planen einen eigenen Fachbereich zum Flüchtlings- und Integrationsmanagement zu gründen, hat die KGSt hierfür ein Modell erarbeitet.

Das folgende Modell eines Fachbereiches Integrationsmanagement dient als Beispiel, das vor Ort an die jeweiligen Begrifflichkeiten und organisatorischen Voraussetzungen anzupassen ist. Das Modell für den Fachbereich Migration und Integration untergliedert sich in die drei Abteilungen

- < Leistungen nach AsylbLG und Unterbringung,
- < Integrationsmaßnahmen,
- < Ausländerbehörde (Migration),
- < Stabsstelle Strategische Steuerungsunterstützung „Migration/Integration“.

Der Fachbereich beinhaltet auch ein Servicecenter als Frontoffice Migration und Integration, welches als erste Anlauf- und Beratungsstelle für geflüchtete und zugewanderte Menschen dient und Anmeldungen für Ausländer und EU-Bürger als auch Beratungsleistungen umfasst.

Zum Gesamtgefüge gehört auch der Koordinierungskreis Migration und Integration.

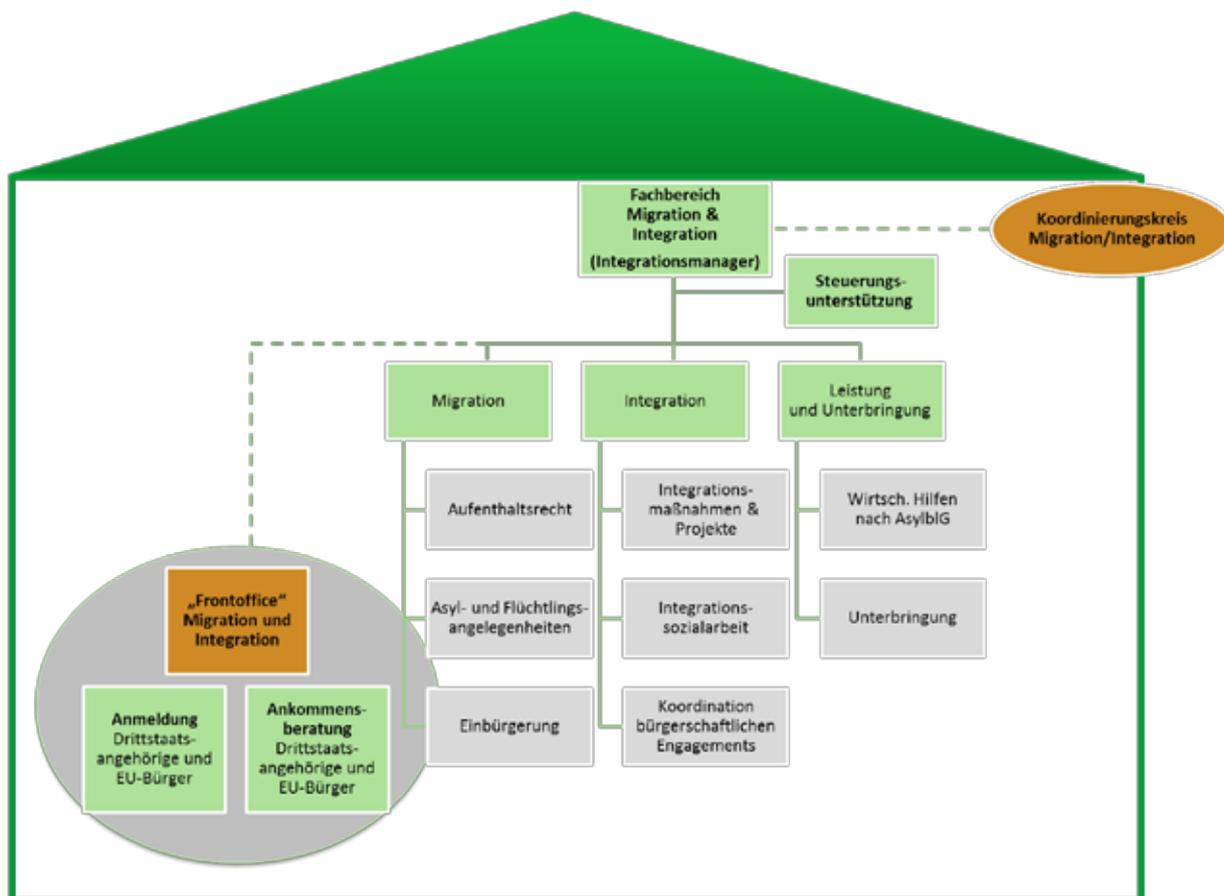


Abb. 7: Organisationsmodell zu einem Fachbereich „Migration und Integration“.

4.4.1 Rolle und Funktion der Fachbereichsleitung Migration und Integration

Die Leitung des Fachbereiches Migration und Integration nimmt die Rolle des verwaltungsweiten Integrationsmanagers⁵³ wahr.

Die Fachbereichsleitung ist insofern verantwortlich für die Steuerung von Integration und die Leitung des Fachbereichs. Ihr kommen folgende wesentliche Rollen und Funktionen zu:

- < Zusammen mit dem Fachbereich Soziales implementiert sie das Integrationsmanagement mit einer institutionalisierten Verbindung zur sozialraumorientierten Sozialplanung (vgl. Kapitel 4.1.1). Eine enge Zusammenarbeit mit den Integrationssozialarbeitern und Sozialraumkoordinatoren in der Abteilung „Integrationsmaßnahmen“ ist hierfür eine Grundvoraussetzung. Hierdurch wird abgestimmtes und sozialraumorientiertes Handeln gefördert, da Ziele und Maßnahmen des Integrationsmanagements in der Ausgestaltung der kommunalen Sozialpolitik mitgedacht werden. Maßnahmen und der damit verbundene Ressourceneinsatz können durch die integrierte Perspektive effizienter und effektiver eingesetzt werden.

⁵³ Vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.1.2

- < Sie vertritt den Fachbereich in Netzwerken des Flüchtlings- und Integrationsmanagements innerhalb (siehe Kapitel 4.7 Koordinierungskreis) und außerhalb der Verwaltung (vgl. Kapitel 4.1.2 Sozialplanungskonferenz) und fördert hierdurch das vernetzte Denken im Integrationsmanagement.
- < Sie überwacht die Erreichung der strategischen Zielsetzungen des Fachbereiches. Sie ist damit auch verantwortlich für die strategische Weiterentwicklung und Verankerung des Integrationsmanagements in der kommunalen Gesamtstrategie.
- < Sie berichtet direkt an Oberbürgermeister/Bürgermeister/Landrat, Beigeordnete sowie Kreistag/Rat zum Stand und zur Entwicklung in Fragen der Migration und Integration.
- < Sie hat die Organisations-, Personal- und Ressourcenverantwortung für den Fachbereich Migration und Integration.
- < Sie nimmt die Funktion als Dienst- und Fachvorgesetzter der Mitarbeiter des Fachbereiches wahr. In diesem Zusammenhang ist sie letztverantwortlich für alle fachlichen Leitungsaufgaben innerhalb des Fachbereiches und definiert fachliche und Servicestandards für die Abteilungen (inkl. Front-Office).

Insbesondere bei Wahrnehmung der Steuerung von Integration ist es wichtig, dies im Rollenbewusstsein beispielsweise von der Leitung des Fachbereichs abzugrenzen. Die Steuerung der Querschnittsaufgabe Integration im strategischen Sinne beinhaltet andere Beziehungen zum Verwaltungsvorstand und erfordert andere Kompetenzen und Herangehensweisen als die, die bei der Leitung des Fachbereichs „Migration und Integration“ erforderlich sind.

4.4.2 Stabsstelle Steuerungsunterstützung Migration/Integration

Aufgrund der **inhaltlichen Vielschichtigkeit und Komplexität** des Fachbereiches Migration und Integration, wird der Fachbereichsleitung eine Stabsstelle Steuerungsunterstützung zur Seite gestellt. Sie sammelt steuerungsrelevante Informationen und bereitet diese für die Führungsebene (Fachbereichsleitung, Oberbürgermeister/Bürgermeister/Landrat sowie Beigeordnete) auf. Dabei steht sie in engem Austausch mit der der zentralen Steuerungsunterstützung und steht dieser für fachliche Expertise zur Verfügung.⁵⁴

Die Stabsstelle ist auch verantwortlich für die Organisation und Vorbereitung des Koordinierungskreises Migration/Integration.

⁵⁴ In Verwaltungen in denen keine zentrale Steuerungsunterstützung eingerichtet ist, sollte die Abteilung Integrationssteuerung/-koordination steuerungsrelevante Informationen sowie Expertise für die Fachbereichsmanagerkonferenz (siehe KGSt®-Bericht 5/2013, S. 33) zur Verfügung stellen. Ziel ist es, Integration als übergreifendes Thema in die Gesamtstrategie der Verwaltung zu implementieren.

4.4.3 Abteilung Migration (Ausländerbehörde)

Den **Ausländerbehörden** kommt für das Integrationsmanagement eine **Schlüsselrolle zu**, da sie für das aufenthaltsrechtliche Verfahren zuständig sind. Der aufenthaltsrechtliche Status begründet für Flüchtlinge nach wie vor die Zugangsmöglichkeiten zu Sozial- und Integrationsleistungen. Zudem sind die Ausländerbehörden auch für die Überwachung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen verantwortlich, was bei unrechtmäßigem Aufenthalt oder Straffälligkeit Einleitung von Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung beinhaltet.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Ausländerbehörden sehen sich daher häufiger einem Rollenkonflikt zwischen Willkommensbehörde und Ordnungsbehörde ausgesetzt. Dieser gewinnt aktuell an Bedeutung, da die Ausländerbehörden vermehrt auch aufenthaltsbeendende Maßnahmen umsetzen.

Die Widersprüchlichkeit, die diesem Rollenkonflikt inne liegt, lässt sich nicht grundsätzlich auflösen. Gleichwohl sollte im Sinne einer einheitlichen Klientenorientierung ein gemeinsames Verständnis entwickelt werden.

Aufgrund der **Schlüsselrolle der Ausländerbehörde** für den Integrationsprozess eines Flüchtlings empfehlen wir, die Ausländerbehörden⁵⁵ mit den für die Integrationssteuerung und die soziale Betreuung von Flüchtlingen sowie die Leistungsgewährung und Unterbringung verantwortlichen Organisationseinheiten in einer Organisationseinheit zusammenzuführen.

Hierfür sprechen unter anderem folgende Gründe:

- < Förderung eines gemeinsamen Verständnisses zu den realistischen Möglichkeiten zur Flüchtlingsintegration,
- < Stärkung der Kundenorientierung und Annäherung der Verwaltungsstrukturen an die Lebenswelt der Menschen,
- < Möglichkeiten zur verbesserten, gemeinsamen Ansprache von Flüchtlingen durch Sozialarbeiter sowie die Ausländerbehörde,
- < Eine Verbesserung des Informationsflusses von den Ausländerbehörden zu den auf Integration ausgerichteten Organisationseinheiten zum Aufenthaltsstatus eines Flüchtlings sowie dessen Bleibeperspektive (Ziel einer effektiveren Integrationsarbeit),
- < Bei geduldeten Personen oder Personen mit geringerer Bleibeperspektive, aufzeigen der Möglichkeiten zur freiwilligen Ausreise um präventiv aufwendige Zwangsmaßnahmen zur Rückführung zu vermeiden,

⁵⁵ Um keine neuen Schnittstellen zu schaffen, empfiehlt die KGSt auch die Leistungen der Ausländerbehörde für EU-Bürger und Angehörige aus Drittstaaten mit in eine neue Organisationseinheit zu überführen.

- < Bündelung von Beratungsleistungen der Ausländerbehörde sowie des Integrationsbereichs und weiterer Akteure in einer Serviceeinheit (auch Bündelung von Leistungsbestandteilen in einem Front-Office).

Da in den Ausländerbehörden auch aufenthaltsrechtliche Verfahren für EU-Bürger und angehörige von Drittstaaten bearbeitet werden, empfehlen wir die Ausländerbehörde insgesamt in einen neuen Fachbereich Migration und Integration einzugliedern. Hierdurch bleibt die Ausländerbehörde grundsätzlich als homogene Einheit erhalten⁵⁶. Zudem kann die Migration und damit auch Integration von Geflüchteten als auch von Angehörigen aus Drittstaaten und zugewanderten EU-Bürgern im Zusammenhang betrachtet werden. Für verschiedene Angebote in den Handlungsfeldern des Integrationsmanagements ist schließlich davon auszugehen, dass diese nicht nur die Integration von Geflüchteten sondern auch von Angehörigen aus Drittstaaten und zugewanderten EU-Bürgern fördern.

Die hier vorgestellte organisatorische Lösung ist bereits in einigen wenigen Kommunen umgesetzt. Praktische Beispiele sind die Aufbauorganisation des Ressorts Zuwanderung und Integration der Stadt Wuppertal und des Landkreises Harburg. (Anhang 8.4.)

4.4.4 Abteilung Integrationsmaßnahmen

In der Abteilung „**Integrationsmaßnahmen**“ werden die Projekte, Programme und Maßnahmen im Bereich des Integrationsmanagements entwickelt, gesteuert und umgesetzt.

Dies kann Projekte in allen relevanten Handlungsfeldern des Integrationsmanagements beinhalten. Zu nennen sind hier insbesondere Projekte, Programme und Maßnahmen zur Sprach- und Bildungsförderung sowie zur Arbeitsmarktintegration. Wie bereits in Kapitel 4.1.1 dargestellt, entsteht eine Vielzahl der einzelnen Programme und Projekte durch eine Koproduktion mehrerer Partner. Die der Abteilung zugehörigen **Integrationssozialarbeiter** unterstützen im Rahmen eines engen fachlichen Beratungsverhältnisses die **Sozialraumkoordinatoren** in den jeweiligen Sozialräumen in Fragen der Integration.⁵⁷ Aufgrund ihrer engen Verbindung in die Sozialräume der Kommune ist es ihnen in besonderer Weise möglich, geeignete Projekte, Programme und Maßnahmen im Bereich des Integrationsmanagements zu initiieren.

Insbesondere bei der Umsetzung von Integrationsmaßnahmen hat sich in vielen Kommunen eine enge Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und ehrenamtlichen Helfern ergeben. Die Pflege des Netzwerkes an Ehrenamtlichen aber auch deren Steuerung (in qualitativer Hinsicht und in Ausrichtung an den spezifischen Bedarfen) stellt eine besondere Herausforderung des Integrationsmanagements dar. Aus diesem Grund sollte der Abteilung Integrationsmaßnahmen auch die **zentrale Ehrenamtskoordination** zugeordnet sein. Dabei ist eine enge Zusammenarbeit mit den Integrationssozialarbeitern erforderlich, da sie in der Regel über persönliche Beziehungen zu ehrenamtlichen Helfern in der Flüchtlings- und Integrationsarbeit verfügen.

⁵⁶ Das Rechtsgebiet des Ausländerrechtes weist eine hohe Komplexität auf. Es muss daher sichergestellt sein, dass in der Abteilung Migration die juristische Expertise im Bereich des Ausländerrechtes vorhanden ist.

⁵⁷ Siehe Kapitel 4.1.2

4.4.5 Abteilung Leistungen nach AsylbLG/Unterbringung

Das Organisationsmodell sieht vor, dass die Leistungen nach AsylbLG in den Fachbereich eingegliedert werden.

Für die Eingliederung der Leistungen nach AsylbLG in einen Fachbereich Migration und Integration sprechen insbesondere auch die **Schnittstellen zwischen der Ausländerbehörde, welche den Aufenthaltstitel ausstellt und der Leistungssachbearbeitung zum AsylbLG**, da die Leistungsgewährung nach AsylbLG vom Aufenthaltsstatus abhängig ist.

Die Eingliederung von Leistungen nach AsylbLG in einen Fachbereich Migration und Integration ist aus Sicht der KGSt abhängig von der Anzahl der Stellen die für Leistungssachbearbeitung verantwortlich sind. Bei geringfügigen Stellenvolumina für die Leistungssachbearbeitung nach AsylbLG⁵⁸ sollte geprüft werden, inwiefern eine Herauslösung der Leistungen nach AsylbLG aus dem Fachbereich Soziales und eine Eingliederung in einen Fachbereich Migration und Integration mit erschwerten Vertretungsmöglichkeiten verbunden wäre. Zu bedenken ist dabei, dass die Fallzahlen des AsylbLG starken Schwankungen ausgesetzt sind. Damit verbunden sind auch eine wechselnde Auslastungssituation und ein sich verändernder Ressourceneinsatz. In vielen Kommunen wurde dieser Situation dadurch begegnet, dass bei hohen Fallzahlen im AsylbLG, Sachbearbeiter für Leistungen zur Grundsicherung nach dem SGB XII zur Bearbeitung von Fällen nach AsylbLG hinzugezogen wurden. Wird die Leistungssachbearbeitung nach AsylbLG daher aus dem Fachbereich Soziales in einen Fachbereich Migration und Integration verlagert, sollte eine Regelung getroffen werden, dass bei Auslastungsspitzen, Sachbearbeiter für Leistungen zur Grundsicherung nach dem SGB XII zur Bearbeitung von Fällen nach AsylbLG aus dem Fachbereich Soziales hinzugezogen werden können.

Wir empfehlen in jedem Fall die Leistungssachbearbeitung nach AsylbLG sowie die Ausländerbehörde und die Organisationseinheiten zur Integrationssteuerung und -koordination zumindest räumlich zu bündeln.

Insbesondere bei der Aufgabe der Unterbringung von Flüchtlingen wird von Abstimmungs- und Zuständigkeitsschwierigkeiten aufgrund der Vielzahl beteiligter Organisationseinheiten berichtet. Abgestimmtes und vernetztes Handeln wird hierdurch erschwert.

Wir empfehlen hierbei zwischen dem Fachbereich Migration und Integration sowie dem Fachbereich Gebäudemanagement ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zu definieren. Dies ist in vielen Kommunen zwar bereits etabliert, wurde aber aufgrund des hohen Handlungsdrucks während der Flüchtlingssituation im Jahr 2015 in vielen Kommunen nicht gelebt.

⁵⁸ Ein konkreter Schwellenwert konnte aus den der KGSt zur Verfügung stehenden Informationen nicht abgeleitet werden. Um Kommunen jedoch einen Richtwert zu geben, wird die Annahme getroffen, dass bei einem Wert von dauerhaft kleiner 3 Stellen für die Leistungssachbearbeitung nach AsylbLG, eine eingehende Prüfung hinsichtlich der beschriebenen Vertretungsmöglichkeiten erforderlich ist.

Wir empfehlen die Verantwortungsbereiche wie folgt zuzuordnen:

- < Die Abteilung „Integrationsmaßnahmen“ übernimmt die Zuweisung der Flüchtlinge. Die Abteilung gibt die quantitativen und qualitativen Bedarfe zur Flüchtlingsunterbringung an das Gebäudemanagement weiter. Sofern freie Träger den Betrieb der Flüchtlingsunterkünfte übernehmen, ist die Abteilung „Integrationsmaßnahmen“ für die Ausgestaltung und Überwachung der vertraglichen Vereinbarungen mit den freien Trägern verantwortlich. Gegebenenfalls ist hier eine fachliche Beratung durch das Gebäudemanagement aber weiterhin sinnvoll.
- < Der Fachbereich Gebäudemanagement übernimmt alle Aufgaben des technischen, infrastrukturellen und kaufmännischen Gebäudemanagements bezogen auf die zentralen und dezentralen Flüchtlingsunterkünfte. Er übernimmt dabei auch die Akquise im Falle von dezentralen Unterbringungen von Geflüchteten.⁵⁹
- < Die Abteilung „Leistungen des AsylbLG/Unterbringung“ übernimmt die Kostenerstattung und Abrechnung gemäß AsylbLG.

4.5 Räumliche Zusammenführung und Bildung eines Servicecenters (Front-Office)

Die Konzentration aller wesentlichen Aufgaben mit Bezug zum Integrationsmanagement in einer Organisationseinheit kann ggf. mit einem umfassenderen Reorganisationsprozess verbunden sein.

Eine räumliche Zusammenführung der verantwortlichen Organisationseinheiten kann ein erster Schritt sein, um Schnittstellen und Kommunikationswege zu reduzieren und ein einheitliches Verwaltungshandeln zu fördern.

Die **Trennung von Front- und Back-Office-Leistungen** kann weitere Möglichkeiten bieten, einzelne Bestandteile von Leistungserstellungsprozessen (z. B. melderechtliche Anmeldungen sowie Beratungsleistungen zu Sprachkursen in einem Servicecenter im Sinne eines Welcome Centers) zu bündeln.⁶⁰

Im Organisationsmodell dieses Berichtes wurden beispielhaft die Front-Office-Leistungen für Anmeldungen von EU-Bürgern sowie zugewiesenen Flüchtlingen zum einen sowie Beratungsangebote der so genannten Migrationserstberatung zum anderen in einem Servicecenter zusammengefasst.

- < Front-Office-Leistungen bezogen auf die Anmeldung von Ausländern (Flüchtlingen und/oder Drittstaatlern) sowie EU-Bürgern können durch entsprechende Prozessmaßnahmen örtlich definiert werden.⁶¹ Hierdurch wird eine genauere Abgrenzung zwischen

⁵⁹ Siehe hierzu die KGSt®-Denkanstöße 2016 Nr.3: Unterbringung und Nr. 4: Wohnraumakquise durch Kooperation

⁶⁰ http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/abh-projekt-werkzeugkoffer.pdf?__blob=publicationFile; 02.11.2016

⁶¹ Als Hilfestellung verweisen wir wiederum auf die Prozesse im Ausländerwesen aus der Prozessbibliothek der KGSt, abrufbar unter <https://www.kgst.de/web/guest/prozessbibliothek>.

den Front-Office-Leistungen im Servicecenter und den zu erbringenden Back-Office-Leistungen in der Abteilung Ausländerbehörde ermöglicht. Für die Anmeldungen von EU-Bürgern ist zu prüfen, inwiefern diese Leistung ggf. aus den Meldebehörden⁶² herausgelöst und dem Servicecenter Integration übertragen werden kann. Die Dienst- und Fachverantwortung für die Leistung verbleibt in der Abteilung „Ausländerbehörde“

- < Das Beratungsangebot im Servicecenter kann viele unterschiedliche Facetten beinhalten und erhebt im Organisationsmodell keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Aufgrund der hohen Relevanz der Sprachförderung bietet es sich besonders an, ein Beratungsangebot zur Sprachförderung (z. B. durch die VHS) im Servicecenter anzubieten. Da im Sinne eines proaktiven Integrationsmanagements die Integration in den Arbeitsmarkt frühzeitig begonnen werden sollte, können auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Jobcentern und/oder externe Akteure im Feld der Arbeitsmarktintegration (wie z. B. in NRW den Integration Points⁶³) im Servicecenter eingebunden werden. Für viele Geflüchtete bestehen neben der Sprach- und Arbeitsmarktintegration aber auch noch viele offene Fragen und Bedürfnisse, um sich in ihrem neuen Umfeld zurechtzufinden. Daher können auch Migrantenselbstorganisationen (MSO) oder andere Hilfsorganisationen (z. B. kirchliche Hilfsorganisationen) mit Beratungsangeboten im Servicecenter vertreten sein.
- < Die Bildung eines Servicecenters bedeutet nicht, die Beratungsangebote in den einzelnen Sozialräumen und auch die konkrete Einzelfallberatung in den jeweils verantwortlichen Facheinheiten (wie etwa Jobcenter, Sozialamt) zu ersetzen, sondern einzelne Leistungsbestandteile in einer Serviceeinheit zu bündeln. Es ist zu prüfen, inwieweit die einzelnen Leistungen im Servicecenter vollständig bearbeitet werden oder nur eine Erstbearbeitung in Form einer Verweisberatung erfolgt. Kriterien können sein erforderliches Maß an Kundenkontakt oder erforderliches Maß an inhaltlicher Beratung. Auf der Grundlage dieser Entscheidung ist dann festzulegen, wie die Frontoffice-/Backoffice-Struktur innerhalb des Servicecenters gestaltet werden muss.

Beispiel: Haus der Integration in der Stadt Wuppertal

Das Haus der Integration in der Stadt Wuppertal bündelt alle für die Arbeitsmarktintegration wesentlichen Akteure unter einem Dach. Das Jobcenter mit der Geschäftsstelle „zebera“ (30 MA), das Team Arbeitsmarktintegration des Ressorts 204 „Zuwanderung und Integration“ der Stadt Wuppertal (11 MA) sowie die Arbeitsagentur Solingen-Wuppertal mit dem Team „Integration Point“ (2 MA) sind in einem Servicecenter zusammengeführt. Diese unmittelbare Verknüpfung soll nicht nur dem Kunden Wege ersparen und die Orientierung in der neuen Stadt vereinfachen, sondern die Fachleute im Interesse der Kunden und der Aufgabe enger zusammenbringen.

Beispiel: Projektstelle für Integration und Flüchtlinge in Schwäbisch-Gmünd (vgl. ausführliche Beschreibung im Anhang 8.5)

⁶² Sofern diese Leistung durch die Meldebehörden bislang erstellt wurde.

⁶³ <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/Regionaldirektionen/NordrheinWestfalen/Presse/Presseinformationen/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI779101>; (Zugriff 09.12.2016)

4.6 Einrichtung eines zentralen Koordinierungskreises Migration /Integration

Da das Flüchtlings- und Integrationsmanagement eine Vielzahl unterschiedlicher kommunaler Handlungsfelder sowie strategische und operative Aufgabeninhalte umfasst, ist die Bündelung aller Handlungsfelder sowie aller Aufgaben in einer Organisationseinheit nicht möglich. Um insbesondere bei Gründung eines Fachbereichs des drohenden Ressortdenkens entgegenzuwirken, ist eine fachbereichsübergreifende Koordinierung des Integrationsmanagements wichtig. Sie stellt die Verzahnung zwischen strategischer Steuerung (im Fachbereich Integration und Migration) und operativer Umsetzung sicher.

Wir empfehlen daher unabhängig von der Wahl einer dauerhaft verantwortlichen Organisationseinheit für das Flüchtlings- und Integrationsmanagement die Bildung eines fachbereichsübergreifenden Koordinierungskreises. Der Fachbereich Migration und Integration - und hier die Stabsstelle Steuerungsunterstützung - ist für die Geschäftsführung (Einladung, Organisation, inhaltliche Vorbereitung) dieses Koordinierungskreises verantwortlich. Die Sitzungsleitung hat die Leitung des Fachbereiches Migration/Integration inne.

Die Zusammensetzung dieses Koordinierungskreises ist abhängig von den spezifischen, örtlichen Gegebenheiten und/oder bereits bestehenden Gremien. Folgende Organisationseinheiten könnten in diesem Koordinierungskreis dauerhaft vertreten sein.

- < Fachbereich Migration und Integration,
- < Büro des Oberbürgermeisters/Landrat,
- < Fachbereich Soziales,
- < Fachbereich Jugend,
- < Fachbereich Bildung und Schulen,
- < Fachbereich Ordnung (inklusive Ausländerbehörde),
- < Fachbereich Gebäudemanagement.

Bedarfsweise sollen immer wieder auch weitere Organisationseinheiten beteiligt werden wie der Katastrophenschutz (insbesondere in Akutphasen), Berufsfeuerwehr (insbesondere in Akutphasen), Fachbereich Finanzen, Fachbereich Stadtplanung sowie die zentrale Vergabestelle.

Der Koordinierungskreis ersetzt nicht die auf Dauer eingerichtete Fachbereichsmanagerkonferenz, da diese auch weitere Themenfelder außerhalb des Integrationsmanagements behandelt.

Im Rahmen des Kommunalen Steuerungsmodells und der Neufassung der Verantwortung der Fachbereichsleitungen als Manager kommt der regelmäßigen - mindestens einmal pro Monat - Zusammenkunft aller Manager auf dieser Ebene eine große Bedeutung zu.

Die Entwicklung und Abstimmung einer Fachstrategie, die Koordination der Leistungserstellung innerhalb des Fachbereiches sowie die Optimierung von sich überschneidenden Verantwortungsbereichen sind beispielhafte Themen. Die Qualität der Kommunikation und Kooperation sollte gezielt weiterentwickelt werden. Der Verwaltungsvorstand sollte regelmäßig in die Konferenz eingeladen werden.⁶⁴

Es besteht die Möglichkeit in den Koordinierungskreis bei Bedarf auch **externe Akteure** wie beispielsweise die Regionalkoordinatoren des BAMF einzubeziehen. Der Koordinierungskreis Migration und Integration sollte, wie dies auch bei der Fachbereichsmanagerkonferenz vorgesehen ist, in regelmäßigen Abständen an den Verwaltungsvorstand berichten.

4.7 Rolle der zentralen Servicebereiche

Im Zusammenspiel eines Fachbereichs Migration und Integration übernehmen die zentralen Servicebereiche **Personalmanagement, Finanzmanagement, Organisationsmanagement** und **Informationsmanagement** eine wesentliche Rolle. Sie stellen die zur Integrationsarbeit erforderlichen Ressourcen zur Verfügung, gestalten bedarfsgerecht die entsprechenden Prozesse, Strukturen und Instrumente zur Steuerung von Integration.

- < Das **Personalmanagement** unterstützt den Bereich Integration durch eine auf seine spezifischen Bedarfe abgestimmte kompetenzbasierte Gewinnung, Auswahl und Entwicklung von Mitarbeitenden. Neben den Kompetenzen, die Mitarbeiter benötigen, um in Netzwerken zu agieren, geht es hier insbesondere um Führungskompetenzen und die interkulturelle Kompetenz⁶⁵. Das Personalmanagement gestaltet die dazugehörigen Prozesse und richtet sich eng an den Bedürfnisse des Integrationsbereichs aus. Dazu gehört es auch, flexibel auf den Bedarf des Bereiches Integration zu reagieren. Das ist möglich durch eine (interne) Kundenorientierung des Personalmanagements, regelmäßigen Austausch mit dem Fachbereich und die Möglichkeit Instrumente und Angebote anzupassen.
- < Das **Finanzmanagement** stellt nicht nur die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung, sondern liefert durch den Produkthaushalt mit den Elementen Budgets, Ziele, Kennzahlen und einem zugehörigen Berichtswesen ein zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument für das Integrationsmanagement. Der Produkthaushalt sorgt zugleich mit dafür, dass die Integrationsarbeit konsequent an den gesamtstädtischen strategischen Zielen ausgerichtet wird.
- < Das **Organisationsmanagement** unterstützt den Integrationsbereich darin, die Steuerungsprozesse und Strukturen zu gestalten und weiterzuentwickeln. Das gilt insbesondere dann, wenn die Aufgabe in einem Fachbereich mit dezentraler Ressourcenverantwortung liegt. Das Ziel ist dabei immer eine wirksame, wirtschaftliche und bürgerorientierte

⁶⁴ Siehe KGSt®-Bericht 5/2013, S. 33 ff.

⁶⁵ KGSt®-Bericht 2/2011: Interkulturelles Personalmanagement. Interkulturelle Kompetenz gilt als Befähigung zum positiven und situationsgerechten Umgang zwischen Menschen unterschiedlicher Kulturen. Also die soziale Kompetenz des Einzelnen im Kontakt zu Menschen mit einer anderen Weltsicht, die Ziele des eigenen Handelns gegenüber dem Anderen zur wechselseitigen Zufriedenheit verfolgen zu können.

tierte Leistung für die Stadtgesellschaft. Dabei geht es einerseits darum, Stabilität herzustellen, die insbesondere aus Effizienzgründen wichtig ist. Auf der anderen Seite geht es aber auch darum, die Organisation insgesamt dazu zu befähigen, sich flexibel und kurzfristig an eine sich schnell und häufig verändernde Umwelt anzupassen. Letzteres spielt insbesondere im Integrationsbereich eine wesentliche Rolle und gelingt nur in enger Kooperation mit den entsprechenden Verantwortlichen.

- < Das **Informationsmanagement** sorgt dafür, dass die Kommune bei der Erreichung ihrer Ziele im Kontext der Integration nachhaltig durch Informationstechnologie unterstützt wird. Dabei geht es darum, die Anforderungen des Integrationsbereichs hinsichtlich der Funktionalität der IT-Ausstattung innerhalb eines festgelegten Rahmens (IT-Standards der Gesamtverwaltung) zu erfüllen. Dazu kann es gehören,
- entsprechende Plattformen zu betreiben, die die Kommunikation mit Netzwerkpartnern oder den Zielgruppen unterstützen,
 - integrationsrelevante Daten aus unterschiedlichen Fachverfahren miteinander in Beziehung zu setzen, um dem Integrationsbereich steuerungsrelevante Analysen zu ermöglichen,
 - die Mitarbeitenden mit den entsprechenden mobilen Endgeräten auszustatten, um beispielsweise der Integrationssozialarbeit ein ortsunabhängiges Arbeiten zu ermöglichen.

4.8 Ausgestaltung des Finanzmanagements

Das Management der finanziellen Ressourcen ist wesentlicher Bestandteil eines konsistenten Steuerungskonzepts. Die Ansätze des KSM, die für den Bereich der nachhaltigen kommunalen Sozialpolitik bereits konkretisiert wurden, liefern auch für das kommunale Integrationsmanagement die Basis.

In der Steuerung des Querschnittsthemas Integration **muss der produktorientierte Haushalt mit konkreten Zielen und Kennzahlen besser als Steuerungsinstrument genutzt werden**. Leistungsplanung und Controlling sind um die Wirkungsperspektive zu erweitern. Dies mit dem Ziel, die Wirkung auf den drei Ebenen Effect, Impact und Outcome (siehe hierzu Teil 2 dieses Berichtes) abbilden zu können. Auch im Integrationsmanagement wird man dem Wunsch nach einer effektiven und effizienten Aufgabenwahrnehmung nur durch eine entsprechende Ausrichtung auf Gesamtstadt, Sozialraum, Zielgruppen und Individuum näher kommen.

Das Steuerungsmodell des Integrationsmanagements wird maßgeblich unterstützt durch die inzwischen in den meisten Bundesländern verbindlichen gesetzlichen Vorgaben zur Erstellung von Produkthaushalten. **Damit wird das „Produkt“ der zentrale Träger für alle Steuerungsinformationen**. Ziele und Kennzahlen, bezogen auf den Output (wie gesetzlich vorgeschrieben) oder darüber hinaus auf den Outcome (wie in der wirkungsorientierten Steue-

nung notwendig), werden mit Ressourceninformationen und der Bildung von Budgets verbunden.⁶⁶ Der Haushaltsabschluss und die kommunale Bilanz schaffen Transparenz für die Steuerung in der Politik und immer mehr auch in die Bürgerschaft hinein. Der Gesamtabchluss, der die kommunalen Beteiligungen mit einbezieht, dokumentiert den Gesamterfolg, aber natürlich auch sämtliche Verbindlichkeiten oder den Vermögensverzehr.

Die im Abschnitt 4.6 empfohlene aufbauorganisatorische Struktur eines Fachbereiches Integrationsmanagement liefert gute Anknüpfungspunkte diese Steuerungsinstrumente des Finanzmanagements zu nutzen um Integration als Querschnittsaufgabe umzusetzen.

Im ersten Schritt ist dazu die Bildung der Produkte an die neue Struktur des Fachbereiches Integration anzupassen. Insbesondere Kommunen, in denen sich die Produktbildung aufgrund der landesspezifischen Regelungen zum Haushaltsrecht ohnehin an der Aufbauorganisation orientiert, ist dies ein notwendiger nächster Schritt. **Damit erhält der Fachbereich die volle Finanzverantwortung für die in seiner Organisationseinheit gebündelten Angebote und Leistungen zur Integration.**

Zur flexiblen Haushaltsbewirtschaftung ist es möglich, Budgets auf Basis dieses neu gebildeten Teilhaushaltes zu bilden. Die länderspezifischen Regelungen zur Budgetierung, ergänzt um die örtlichen Budgetierungsvorgaben, bestimmen den Rahmen, in dem dies die Flexibilität in der Mittelbewirtschaftung erhöht. Insgesamt wird eine Budgetbildung wie beschrieben dem Fachbereich Integration aber in jedem Fall mehr finanzielle Möglichkeiten eröffnen, integrierte Angebote umzusetzen.

Für eine erfolgreiche Steuerung der Integration sind darüber hinaus die Arbeit mit konkreten Zielen und Kennzahlen im Produkthaushalt sowie das Controlling auszubauen. **Die Synchronisierung der Leistungsplanung Integration mit der Sozialplanung und darüber mit der Haushaltsplanung ist entscheidend, um wirkungsvolle Projekte frühzeitig finanziell abzusichern.** Die in diesem Bericht empfohlene Koordinierungsgruppe (siehe Kapitel 4.8) stellt hier ein geeignetes Bindeglied dar.

Um die Kommunalpolitik über das Thema Integration zu informieren, haben sich in vielen Kommunen Integrationsberichte etabliert. Damit das Thema Integration generell stärker in den Fokus der Kommunalpolitik rückt, können Informationen zum Integrationsmanagement als standardmäßig in den Vorbericht, Lagebericht und in die detaillierten Berichte der Haushaltsausführung aufgenommen werden. Der KGSt®-Bericht 4/2016 „Kommunales Flüchtlingsmanagement - Leitfaden für die Kostenrechnung“ enthält wichtige Grundlagen dazu, die entsprechenden finanzwirtschaftlichen Informationen zu systematisieren.

Der Bezug zu Wirkungen und die Verbindung zum Haushalt sind wichtige Erfolgselemente eines nachhaltigen Integrationsmanagements.

⁶⁶ Vgl. KGSt®-Bericht 15/2014 Kommunalpolitisch steuern mit dem Haushalt - Ziele und Kennzahlen im Haushalt ausweisen, Kap. 3.2

4.9 Zusammenwirken von Landkreis und kreisangehörigen Kommunen im Integrationsmanagement

Die Verantwortlichkeiten von Landkreis und kreisangehörigen Kommunen im Integrationsmanagement ist bundesweit unterschiedlich ausgestaltet. Dies ist unter anderem auch der landesgesetzlich unterschiedlichen Organisation der Flüchtlingsunterbringung geschuldet.⁶⁷

In der Regel sind die kreisangehörigen Kommunen aufgrund der Unterbringungseinrichtungen in ihrer Gemeinde (unabhängig ob diese vom Land oder dem Kreis betrieben werden) unmittelbar mit den Herausforderungen der Flüchtlingsunterbringung, -versorgung und der Integrationsarbeit konfrontiert. Sie haben Kenntnis über die Bedarfslagen von Flüchtlingen sowie der ansässigen Bevölkerung. Zudem unterscheiden viele Bürger nicht ob eine Flüchtlingsunterkunft in der Verantwortung des Landes, des Landkreises oder der kreisangehörigen Kommune liegt. Die Herausforderungen und Berührungspunkte werden immer in der jeweiligen kreisangehörigen Kommune sichtbar.

Dem Wunsch nach schnellem und pragmatischem Handeln auf der Ebene der kreisangehörigen Kommunen steht in Einzelfällen, die behördliche Aufgabenwahrnehmung der Ausländerbehörden und Sozialämter auf Ebene der Landkreise entgegen. Diese wiederum sind mitunter selbst abhängig von Asylentscheidungen des BAMF oder freien Kapazitäten in den Integrationskursen. Daher sollte auch hier der Denkrichtung des abgestimmten und vernetzten Handelns gefolgt werden.

Integration steuernde und koordinierende Organisationseinheiten auf Landkreisebene, stehen vor der Herausforderung die Bedarfslagen aber auch die Potenziale (etwa im Bereich der Unterbringung) in den kreisangehörigen Kommunen in Erfahrung zu bringen. **Der Kommunikations- und Informationsfluss zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen stellt daher eine entscheidende Komponente eines erfolgreichen Integrationsmanagement auf Landkreisebene dar.** Dies kann auch durch ein landkreisweites Datenmanagement unter Einbeziehung der kreisangehörigen Kommunen gelingen.

Beispiel: Wohnraummanagement im Landkreis Osnabrück. Konzept für eine datenbasierte Steuerung und Koordination der Flüchtlingsunterbringung.

Der Landkreis Osnabrück hat eine interkommunale Plattform zum Wohnraummanagement entwickelt, in der tagesaktuell die wesentlichen Informationen aller kreisangehörigen Kommunen abrufbar sind. In dieser Plattform können die Anzahl der Flüchtlingszuweisungen auf die kreisangehörigen Kommunen, die Anzahl der Personen, für die voraussichtlich noch eine Anrechnung auf die Quote erfolgen wird (z. B. nachgeborene Kinder), die Art der bisher erfolgten Unterbringungen (dezentral/Gemeinschaftsunterkunft), die Anzahl und Art der sofort

⁶⁷ Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland haben sich unterschiedliche Formen der Verteilung von Flüchtlingen auf die Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Kommunen entwickelt. Während die Stadtstaaten Berlin und Hamburg die Verantwortung für die Unterbringung zentral beim Land belassen, bedienen sich die meisten Flächenstaaten sowie das Bundesland Bremen einem so genannten Zweistufen-System. Das Zwei-Stufen-System sieht vor, dass der Auftrag für die längerfristige Unterbringung direkt an die Kommunen ergeht. Die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern regeln die Unterbringung in einem Dreistufen-System. In diesem sind der Unterbringung in kreisangehörigen Kommunen vorläufige zentrale Unterbringungen durch die Landkreise und kreisfreien Städte vorangestellt

zur Verfügung stehenden sowie in Aussicht stehenden Wohn- und Unterbringungsmöglichkeiten (dezentral/Gemeinschaftsunterkunft) sowie die Lage-Einschätzung der kreisangehörigen Kommune (ausreichend/kritisch) erfasst werden. Die Plattform bietet die Möglichkeit durch eine kontinuierliche Auswertung der Eingaben weitere strategische und operative Entscheidungen des Landkreises Osnabrück und aller kreisangehöriger Kommunen im Integrationsmanagement zu treffen. Mit der Einführung der Plattform wurde auch ein regelmäßiger Austausch zwischen Landkreis und allen kreisangehörigen Kommunen zur bedarfsgerechten Schaffung neuen Wohnraums bzw. neuer Unterbringungsmöglichkeiten vereinbart. Die Plattform bietet insofern dem Landkreis die Möglichkeit einen Gesamtüberblick zu behalten und im Bedarfsfall steuernd einzugreifen⁶⁸.

⁶⁸ <https://www.kgst.de/documents/20181/190166/20160426A0015.pdf/43d14093-349f-4c14-a7b5-2390afdcc16d> ; 17.01.2017

5 Gutachtliches Verfahren

Dieser Bericht wurde von Matthias Kreuzer, Andreas Pamp und Matthias Wieliki in Kooperation mit folgenden Partnern erarbeitet:

Anne-Marie Kortas	Angehört e.V., Organisationsleiterin & Kollegiatin des Hertie Innovationskollegs
Rainer Ohliger	Leiter des wissenschaftlichen Sekretariats der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik
Raphaela Schweiger	Robert Bosch Stiftung GmbH, Themenbereich Gesellschaft, Senior Projektmanagerin
Claudia Walther	Bertelsmann Stiftung, Programm Lebenswerte Kommune, Senior Project Managerin

Rainer Christian Beutel

Marc Groß

Elke R. Holzrichter

Manfred Pook

6 Literaturverzeichnis

KGSt®-Arbeitsergebnisse

BV 1/2017	Denkanstöße zur Rolle, zur Organisation und zum Stellenbedarf kommunaler Ausländerbehörden <i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20170127A0002</i>
Denkanstöße zum kommunalen Flüchtlingsmanagement 4/2016	Wohnraumakquise durch Kooperation <i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20161011A0036</i>
Denkanstöße zum kommunalen Flüchtlingsmanagement 3/2016	Unterbringung <i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20160527A0013</i>
Denkanstöße zum kommunalen Flüchtlingsmanagement 2/2016	Organisationsmodelle <i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20160518A0028</i>
Denkanstöße zum kommunalen Flüchtlingsmanagement 1/2016	Ausgewählte Themen <i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20151217A0014</i>
B 4/2016	Kommunales Flüchtlingsmanagement. Leitfaden für die Kostenrechnung <i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20160721A0016</i>
Leitfaden	Kommunales Flüchtlingsmanagement - Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln <i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20160223A0018</i>
B 1/2016	Steuerung nachhaltiger kommunaler Sozialpolitik <i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20160223A0022</i>
B 6/2015	Wege zur kommunalen Gesamtstrategie - Sieben Schritte strategischer Steuerung <i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20150429A0074</i>

B 15/2014	<p>Kommunalpolitisch steuern mit dem Haushalt - Ziele und Kennzahlen im Haushalt ausweisen</p> <p><i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20140911A0014</i></p>
B 3/2014	<p>Leitbild Bürgerkommune. Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie</p> <p><i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20140425A0011</i></p>
B 5/2013	<p>Das kommunale Steuerungsmodell (KSM)</p> <p><i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20131216A0016</i></p>
B 2/2011	<p>Interkulturelles Personalmanagement</p> <p><i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20110609A0020</i></p>
M 5/2008	<p>Interkulturelle Öffnung - In sieben Schritten zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung</p> <p><i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20080909A0020</i></p>
B 7/2005	<p>Management kommunaler Integrationspolitik - Strategie und Organisation</p> <p><i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 20051206A0013</i></p>
B 12/1998	<p>Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe</p> <p><i>Abrufbar für Mitglieder im KGSt®-Portal unter der Kennung: 19990121A005Y</i></p>

Weitere Literatur, Fundstellen, Quellen, Datensammlungen

Bundesagentur für Arbeit, Presseerklärung zum Start des ersten Integrationspoint
<https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/Regionaldirektionen/NordrheinWestfalen/Presse/Presseinformationen/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI779101>
(Zugriff 09.12.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Modellprojekt Ausländerbehörden - Willkommensbehörden, Arbeitswerkzeuge zur Entwicklung einer Willkommensbehörde, Online abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/abh-projekt-werkzeugkoffer.pdf?__blob=publicationFile, (Zugriff 09.12.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik Dezember 2016
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2017/20170111-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html?nn=1367522> (Zugriff,13.01.17)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2015
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20161214-061-pm-migrationsbericht-2015.html?nn=1366068> (Zugriff 13.01.17)

Kisseler, Barbara, Interkultur als neue Dimension in der Kulturpolitik, In: Selam Opera! Interkultur im Kulturbetrieb, Leipzig: 2014

Jens Schneider; Maurice Crul; Frans Lelie, Generation Mix. Die superdiverse Zukunft unserer Städte - und was wir daraus machen. Münster - New York: 2015.

Kienbaum Management Consultants: Organisatorische, Herausforderungen durch den Flüchtlingsstrom in Deutschland. Auswertung der Online Befragung. Berlin: 2016.

Koordinierungsstelle Stiftungen und Bildung, Handreichung Förderprogramme zur Integration von Neuzugewanderten durch Bildung - Chancen für Stiftungen und weitere zivilgesellschaftliche Akteure, 2016, Online abrufbar unter:
https://www.stiftungen.org/fileadmin/bvds/de/Projekte/NW_Stiftungen_Bildung/Handreichung_Foerderprogramme_NetzwerkStiftungenundBildung_Juni2016.pdf

Landkreis Osnabrück, Pressemitteilung: Agentur für Arbeit ist neuer Partner des KIM-Projektes, <https://www.landkreis-osnabrueck.de/der-landkreis/pressestelle/pressemeldungen/33829-agentur-fuer-arbeit-ist-neuer-partner-des-kim>
(Zugriff 20.03.2017)

Landkreis Osnabrück, Wohnraummanagement im Landkreis Osnabrück. Konzept für eine datenbasierte Steuerung und Koordination der Flüchtlingsunterbringung
<https://www.kgst.de/documents/20181/190166/20160426A0015.pdf/43d14093-349f-4c14-a7b5-2390afdcc16d> (Zugriff 17.01.2017)

Robert Bosch Stiftung GmbH, Muslime als Partner in Baden-Württemberg <http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/61206.asp> (Zugriff am 10.01.2017)

Roth, Roland, Kommunale Integrationskonzepte auf dem Prüfstand. In: Volks- und Heimstättenwerk, Verbandszeitschrift, Ausgabe 3/2010, Online abrufbar unter:
http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2010/FWS_3_2010/FWS_3_10_Roth.pdf (Zugriff 20.03.2017)

Schädler, Prof. Johannes, Vortrag in der 39. Sitzung des Arbeitskreises Sozialplanung, Qualitätssicherung und Organisation des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Chancen personenzentrierter Hilfen durch kommunale Steuerung - Ergebnisse und Perspektiven des Modellprojekts §14a AGSGB XII zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und Pflege in Rheinland-Pfalz (08/2012 - 06/2015), 15.06.2016.

Schleswig Holstein, Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten, Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Koordinierungsstellen zur integrationsorientierten Aufnahme von Flüchtlingen, 2015, Online abrufbar unter:
<https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/I/integration/downloads/riliKoordinierungsstellen.pdf?blob=publicationFile&v=1>

Schubert, Herbert, Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen - Grundlagen und Beispiele. Wiesbaden: 2008.

Stadt Köln, Handlungsleitfaden Sozialraumkoordination: Lebenswerte Veedel - Bürger- und Sozialraumorientierung in Köln, 2011. Online abrufbar unter:
<http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/lebenswerte-veedel-handlungsleitfaden-sozialraumkoordination.pdf> (Zugriff 20.03.2017)

Tagesschau online, Hintergründe zum Integrationsgesetz
<https://www.tagesschau.de/inland/integrationsgesetz-hintergrund-101.html> (Zugriff 09.12.2016).

The Economist, Refugees in Germany may be seeking asylum in the wrong places
<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/04/daily-chart-8> (Zugriff 01.09.2016).

Oprisor; Hammerschmid. Flüchtlinge in Berlin 2015/2016: Wie nehmen sie öffentliche Dienstleistungen wahr? 2016.

Die Welt online, Das geheime Whatsapp-Banking der Flüchtlinge
https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_lifestyle/article158241500/Das-geheime-Whatsapp-Banking-der-Fluechtlinge.html (Zugriff 21.09.16)

Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung; Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster, Wissenschaftliche Begleitung der kommunalen Integrationszentren und der Landesweiten Koordinierungsstelle NRW - Ergebnisbericht, 2016, Online abrufbar unter:
http://zfti.de/wp-content/uploads/2016/11/KI_Ergebnisbericht_end_24_11_16.pdf (Zugriff 20.03.2017)

7 Anhang

7.1 Kurzüberblick über westdeutsche Einwanderungsphasen

Eine wesentliche Phase deutscher Migrationsgeschichte stellte die Einwanderung arbeitssuchender Menschen aus Südeuropa in den 60er und 70er Jahren dar. In den 90er Jahre dominierten die Bürgerkriegsflüchtlinge der Balkankonflikte und aus Süd-Osteuropa vertriebene Sinti und Roma die Bemühungen. Gleichwohl auch Menschen aus Sri-Lanka und Afrika aufgrund von Krieg und politischer Verfolgung nach Deutschland flohen, kamen 50 % der 1991 gestellten 438.000 Asylantragssteller aus Jugoslawien und Rumänien.⁶⁹ Die überwiegende Zahl der Flüchtlinge aus Balkanländern kehrte wieder zurück. Hinzukamen die Gruppen der Spätaussiedler und jüdischen Flüchtlinge aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die einen weiteren großen Anteil der Einwanderer ausmachten (195.000 im Jahr 1992, Spitzenwert 397.000 im Jahr 1990).⁷⁰

Die Anzahl der Spätaussiedler ist seither stark zurückgegangen. 2015 wurden nur noch gut 6.000 Personen aufgenommen. 2016 entfallen zwei Drittel der gestellten Asylanträge auf die drei Länder Syrien, Afghanistan und Irak.

7.2 Bedeutung von Religion für die Integration

Eine Studie⁷¹ fasst die Situation der Muslime in Deutschland auf Basis des Jahres 2014 wie folgt zusammen:

1. Muslime in Deutschland sind mit Staat und Gesellschaft eng verbunden - unabhängig von der Intensität muslimischen Glaubens.
2. Das Leben als religiöse Minderheit prägt religiöse Orientierungen und Werthaltungen der Muslime in Deutschland. Diese denken häufiger über Glaubensfragen nach und sind insgesamt liberaler als Muslime in der Türkei.
3. Der offenen Haltung vieler Muslime in Deutschland steht aber eine zunehmend ablehnende Haltung der Mehrheit der Bevölkerung gegenüber. Die 4 Millionen in Deutschland lebenden Muslime leiden unter einem negativen Image, das vermutlich durch die kleine Minderheit der radikalen Islamisten (weniger als 1 % aller Muslime) geprägt wird.
4. Islamfeindlichkeit ist keine gesellschaftliche Randerscheinung, sondern findet sich in der Mitte der Gesellschaft. Islamfeindlichkeit als salonfähiger Trend kann zur Legitimation diskriminierender und ausgrenzender Verhaltensweisen gegenüber einer Minderheit genutzt werden.
5. Regelmäßige persönliche Kontakte helfen Vorurteile gegenüber Muslimen abzubauen. Häufig aber fehlen die Gelegenheiten.

⁶⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Asylanträge: Die 10 zugangsstärksten Herkunftsländer 1992, Migration und Asyl in Zahlen (2004), S. 47

⁷⁰ http://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/Staatsangeh%C3%B6rigkeit/Aussiedler/Statistik/Zeitreihe_1950_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Download 10.10.2016)

⁷¹ Bertelsmann Stiftung (2015), Religionsmonitor 2015 Zusammenfassung Sonderauswertung, S. 3 (Zugriff 21.12.16)

Bedeutung des Glaubens in der deutschen Bevölkerung

Deutschland trennt als säkulares Land Staat und Religion. Die Kirchen beklagen, dass sich immer mehr Menschen von den Kirchen abwenden bzw. ihren Glauben nicht mehr aktiv in Kirchen praktizieren. Waren 1970 noch fast 95 Prozent der westdeutschen Bevölkerung Mitglied der evangelischen oder katholischen Kirche, beträgt dieser Anteil heute nur noch etwa 65 Prozent (mit abnehmender Tendenz).⁷² Demgegenüber steigt die Zahl der sich als religiös bezeichnenden Menschen, die keiner der beiden christlichen Großkirchen angehören. Denn die Einwanderung hat zur Folge, dass sich das religiöse Spektrum der christlichen Religionen verbreitert (z. B. um die Gruppe der Aleviten).

Vermeintlicher Zuwachs konservativer Muslime durch die aktuelle Einwanderungsphase

2015 wurden von 441.899 Erstanträgen auf Asyl 230.410 (52 %) aus den muslimisch geprägten Ländern Syrien, Afghanistan, Iran, Irak und Pakistan gestellt. Die Frage, wie diese Menschen den Islam auslegen (moderat, konservativ, radikal), ob sie überhaupt in ihren Heimatländern regelmäßig eine Moschee besucht haben, ist damit nicht beantwortet.

Überschätzter Zusammenhang zwischen Religion und Integration

In der öffentlichen Debatte wird der Zusammenhang von Religion und Integration jedoch häufig überschätzt und jenseits von Fakten diskutiert. Es fehlen z. B. Belege dafür, dass Religion grundsätzlich die Teilhabe an Bildung und am Arbeitsmarkt erschwert. Der zentrale Faktor für Erfolg oder Misserfolg im Bildungssystem und darüber vermittelt auch am Arbeitsmarkt ist der soziale Hintergrund.

Allerdings liegen erste Ergebnisse dazu vor, dass mit wachsender Religiosität die Zustimmung zu fundamentalistischen Haltungen steigt. Dies gilt religionsübergreifend, bei Muslimen aber besonders ausgeprägt. Zudem gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die positive Wirkung von Religion auf die Delinquenz im Gegensatz zu anderen Religionen bei Muslimen nicht zu beobachten ist.⁷³ Allerdings liegen hierzu kaum empirisch gesicherte Erkenntnisse vor. Dies muss in Zukunft intensiver erforscht und offen diskutiert werden, ohne eine ganze Religion unter Generalverdacht zu stellen.

7.3 Veränderung durch Soziale Mobilität

Zu der Frage, wie der soziale Aufstieg von Menschen mit Migrationshintergrund die gesellschaftliche Entwicklung beeinflusst, liegen mittlerweile Erkenntnisse vor. Denn einige Angehörige der 2. Generation der Einwanderer der 50er und 60er Jahre haben diesen sozialen Aufstieg gemeistert. Sie nehmen z. B. zunehmend Positionen in anspruchsvollen Berufen ein, sind unternehmerisch tätig und verfügen über ein entsprechend hohes Einkommen. Diese soziale Mobilität ist ihnen zum Teil innerhalb nur einer Generation gelungen. Dies obwohl

⁷² http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/04/Die-elf-Kernbotschaften-des-Jahresgutachtens-2016_pdf.pdf
(Seite 1, Download 10.10.2016)

⁷³ ebenda

sie als Kinder von Arbeiterfamilien, deren Eltern häufig weder Ausbildung, noch deutsche Sprachkenntnisse hatten, über vergleichsweise schlechte Startbedingungen verfügten. In ihrer schulischen und beruflichen Laufbahn überwandern sie zudem mittlerweile unstrittige Selektionsmechanismen und subtile Benachteiligungen.

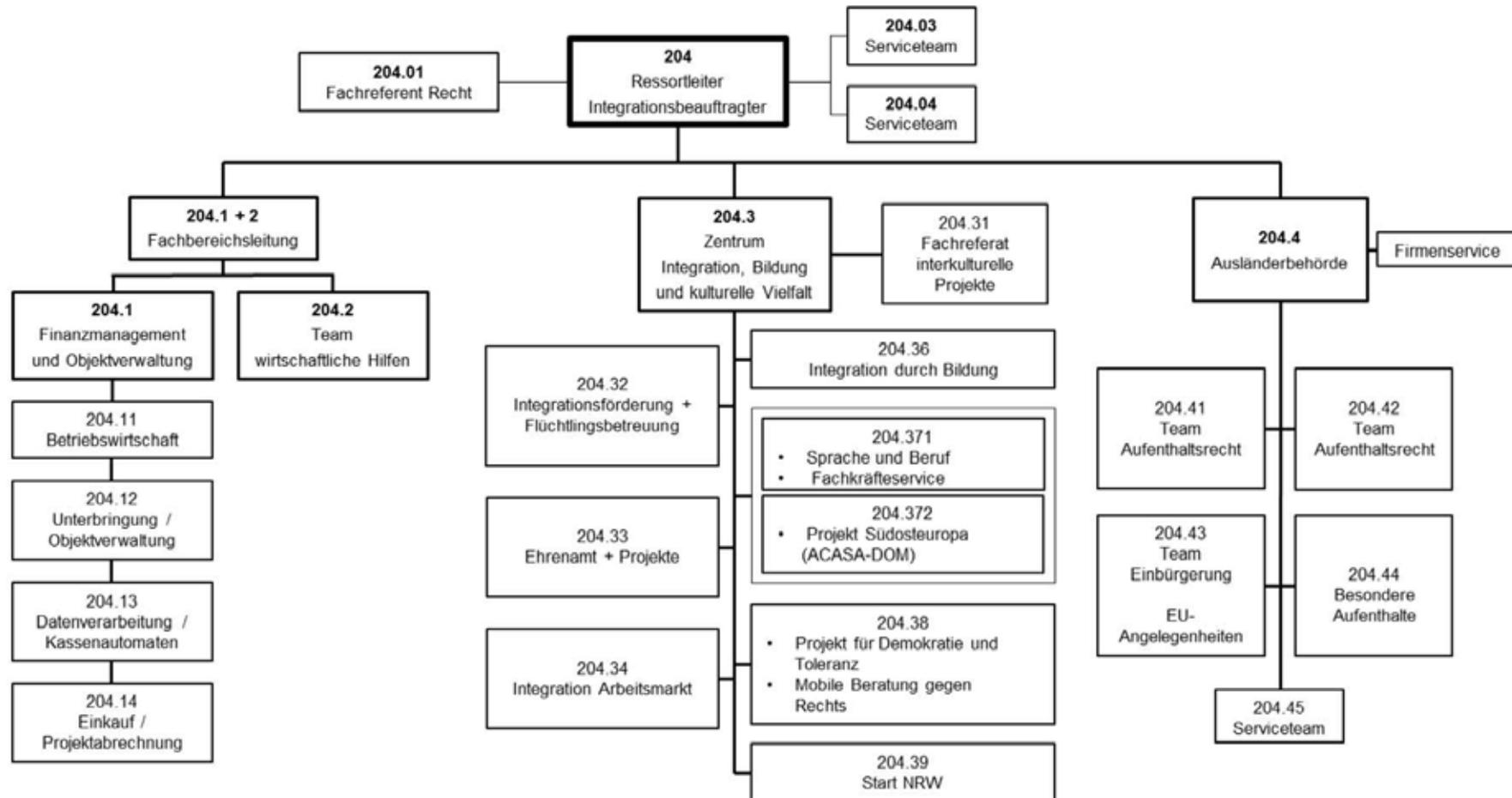
Aufgrund ihrer erreichten gesellschaftlichen Stellung und gewonnenen Aufstiegserfahrungen trägt diese Gruppe bereits erheblich zum gesellschaftlichen Wandel bei. „Ob in der Schule, der Universität, in Unternehmen oder der öffentlichen Verwaltung: Die 2. Generation bringt neue Namen, andere biographische Geschichten, Erfahrungen, Adaptions- und Bewältigungsstrategien, transkulturelle und transnationale Netzwerke, einen anderen Kontakt zu Klientinnen oder auch das biographisch erarbeitete und verkörperte Wissen um die Veränderbarkeit gesellschaftlicher Konstellationen ein“.⁷⁴

Der sozialen Mobilität folgt auch bei Menschen mit Migrationshintergrund häufig eine räumliche Mobilität. Dieser Prozess wirkt sich auf die Stadtentwicklung aus. Vergleichbar mit Menschen ohne Migrationshintergrund ziehen sie aufgrund höheren Einkommens und höherer Qualitätsansprüche im Bereich Wohnen in „bessere Stadtteile“. Dort sorgen sie für eine andere Zusammensetzung der Bewohner und bereichern die kulturelle Vielfalt. Zudem kehren sie - nun als Angehörige der Mittelschicht - in die Arbeiter- und Migrantenquartiere zurück und tragen durch ihre Gestaltungs- und Finanzkraft dazu bei, diese Stadtteile aufzuwerten.

⁷⁴ Lang, Pott, Schneider, „Unwahrscheinlich Erfolgreich, Sozialer Aufstieg in der Einwanderungsgesellschaft“, S. 204-205 (Download 08.11.16)

7.4 Aufbauorganisation Stadt Wuppertal, Ressort für Zuwanderung und Integration und Landkreis Harburg

Das Organigramm des Ressort 204 „Zuwanderung und Integration“ der Stadt Wuppertal



Der Landkreis Harburg hat im Jahr 2015 die wesentlichen Leistungen des Integrations- und Flüchtlingsmanagements in einer Abteilung Migration im Dezernat für Soziales zusammengefasst. Folgende Leistungsbereiche sind als jeweils eigenständiges Sachgebiet enthalten⁷⁵:

< Allgemeines Ausländerrecht

Das Aufgabenfeld des Sachgebietes Allgemeines Ausländerrecht umfasst ausländerrechtliche Entscheidungen und deren Durchsetzung von Ausländern. Neben der Erteilung von Aufenthaltstiteln umfasst das Tätigkeitsfeld auch die Ahndung von Rechtsverstößen,

< Flüchtlinge

Das Aufgabenfeld des Sachgebietes Flüchtlinge umfasst das Treffen von Entscheidungen über aufenthaltsbeendende Maßnahmen und deren Durchsetzung bei Flüchtlingen und Asylbewerbern sowie das Ahnden von Rechtsverstößen,

< Unterbringung

Das Aufgabenfeld des Sachgebietes Unterbringung umfasst neben der Akquise neuer Unterkünfte auch die Koordinierung der anschließenden sozialen Betreuung sowie die Zuweisung und Belegung mit Flüchtlingen.

< Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Das Aufgabenfeld des Sachgebietes Leistungen nach dem AsylbLG umfasst die Sicherstellung des notwendigen Bedarfes an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushaltes sowie von Mitteln zur Deckung persönlicher Bedürfnisse. Auch die Gewährung von Leistungen bei Krankheit erfolgt durch das Sachgebiet,

< Koordinierungsstelle für Migration und Teilhabe

Das Aufgabenfeld des Sachgebietes Koordinierungsstelle für Migration und Teilhabe umfasst die Steuerung und Koordinierung der kommunalen Integrationsaufgaben sowie die Verbesserung der Deutschkenntnisse von Flüchtlingen durch Deutschkurse. Hier erfolgt die Vernetzung von Ehrenamtlichen und das Durchführen verschiedener Arbeitskreise.

Das Organigramm der Kreisverwaltung Harburg ist hier abrufbar: <https://www.landkreis-harburg.de/portal/seiten/die-kreisverwaltung-des-landkreises-harburg-901000517-20100.html>

⁷⁵ Vgl. <https://www.landkreis-harburg.de/portal/seiten/abteilung-migration-901001073-20100.html?rubrik=1000028> (Zugriff 01.02.2017)

7.5 Beispiel PFIFF - Projektstelle für Integration und für Flüchtlinge in Schwäbisch-Gmünd

Unter dem Namen „PFIFF - Projektstelle für Integration und für Flüchtlinge“ werden durch die Bündelung verschiedener Ämter und Institutionen in einem Gebäude die Menschen willkommen geheißen, der Durchlauf verschiedener Ämter und Institutionen optimiert und die Menschen in die Stadtgesellschaft integriert. In den einzelnen Büros sind verschiedene Ämter und Institutionen direkt nebeneinander angesiedelt, um schnell und kompetent den Menschen weiterzuhelfen. Dazu gehören

- < die Flüchtlingsbeauftragte der Stadtverwaltung und Leiterin der Flüchtlingsstabstelle,
- < das Amt für Familie und Soziales, zuständig für die Unterbringung der Zuwanderer,
- < der Integrationsbeauftragte, zuständig für die Integration in die Stadtgesellschaft,
- < die Bundesagentur für Arbeit,
- < das Projekt „nifo“⁷⁶ mit seinen Mitarbeitern, das die aktive Inklusion und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Flüchtlingen durch nachhaltige Vermittlung in Arbeit, berufliche Ausbildung oder schulische Bildung in Ostwürttemberg befördert,
- < der Arbeitskreis Asyl,
- < das Projekt Lernwerkstatt HuT (Handwerk und Technik).

PFIFF arbeitet entlang einer abgestimmten Prozesskette. Nach dem ersten Kennenlernen wird durch Zusammenspiel der einzelnen Kooperationspartner ein individueller Integrationsplan erstellt, welcher Ziele, Fähigkeiten und Qualifikationen des Einzelnen aufgreift und gezielt die bestmögliche Integration in die Stadtgemeinschaft fördert.

⁷⁶ nifo steht für Netzwerk zur Integration von Flüchtlingen in Ostwürttemberg. Das Projekt nifo wird im Rahmen der ESF Integrationsrichtlinie Bund im Handlungsschwerpunkt "Integration von AsylbewerberInnen und Flüchtlingen (IvAF)" durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Europäischen Sozialfonds gefördert. Siehe hierzu <http://www.ajoev.com/esf-projekte/neu-nifo/>