

## 2 Gelingensbedingungen für Produktionsnetzwerke – Erfahrungen aus dem Pilotprojekt „Einwanderung gestalten NRW“

In diesem Kapitel soll versucht werden, zu identifizieren, welche Bedingungen und Faktoren für den erfolgreichen Aufbau und die Stabilisierung von Produktionsnetzwerken im Rahmen des Projekts „Einwanderung gestalten NRW“ verantwortlich waren. Hierzu wird zunächst die Ausgangslage zu Projektbeginn rekapituliert (2.1), aus der sich die Ziele des Projekts ergeben (2.2). Diese Ziele bilden den Maßstab für den Erfolg der Einzelprojekte; mögliche Einflussfaktoren auf den Projekterfolg werden dann in Abschnitt 2.3 vorgestellt.

### 2.1 *Die Ausgangslage: Integration als Teilhabe*

Das Projekt „Einwanderung gestalten NRW“ steht in engem Zusammenhang mit den Problemstellungen, die mit Integration von Zugewanderten auf kommunaler Ebene zusammenhängen.<sup>6</sup> Deshalb ergibt sich über die Auslegung des Begriffs „Integration“ die Formulierung von Zielen und konkreten Anforderungen. Wir folgen der Definition von Integration durch den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration als „chancengleiche Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Leben“ (Forschungsbereich 2017: S. 11). Hieraus resultiert die Notwendigkeit einer möglichst raschen Einbindung der Zugewanderten in die Regelstrukturen der Leistungen, die auf kommunaler Ebene erbracht werden.

„Teilhabe“ in diesem Sinne bedeutet zweierlei: Die chancengleiche Teilhabe an gesellschaftlichen Feldern (Teilhabe erster Ordnung) und die Teilhabe an den Hilfen, die die Gesellschaft bereitstellt, um diese Teilhabe zu sichern (Teilhabe zweiter Ordnung). Letztere müsste beinhalten, dass einerseits für alle Gesellschaftsmitglieder (objektive) Teilhabechancen eröffnet und andererseits für diejenigen (subjektive) Teilhabekompetenzen gestärkt werden, die diese Chancen nicht ohne Unterstützung wahrnehmen

---

6 Dies gilt wohl unabhängig von der Unschärfe des Begriffs Integration.

können (vgl. Abschnitt 3.1). Allerdings spaltet sich das Feld sozialer Hilfe zur Sicherung von Teilhabe in Teilfelder mit je spezifischen Akteuren und Beziehungen, spezifischen Rechtsgrundlagen und Verwaltungsstrukturen, die zwar vielfältige Überlappungen und Schnittstellen aufweisen, häufig aber zu unkoordiniert arbeiten (u. a. Jugendhilfe, Sozialhilfe, Grundsicherung für Arbeitsuchende)(vgl. Abschnitt 3.2).

Die Aufgabenstellung, die sich zur Realisierung der Ziele von „Einwanderung gestalten“ ergibt, beinhaltet somit, diese Spaltungen und „Versäulungen“ zu überwinden und Strukturen zu verändern bzw. neu zu schaffen, um Teilhabe zu sichern. Dies gilt nicht nur für Zugewanderte; deshalb sollten „Sondersysteme“ möglichst vermieden werden.

### 2.2 Ziele und Erfolgskriterien

Im Förderaufruf des Landes Nordrhein-Westfalen zum Modellprojekt „Einwanderung gestalten NRW“ wurden dessen Ziele benannt, die die Ausgangslage aufgreifen: „Durch das Modellprojekt soll ein Organisationsentwicklungsprozess in den Kommunen angestoßen werden, der die strategische Zusammenarbeit bei der Wahrnehmung von Aufgaben fördert, die im Kontext der Integration von Zugewanderten entstehen. Es sollen Unterstützungssysteme auf der Grundlage vorhandener lokaler Strukturen und Akteure konzipiert, vernetzt und umgesetzt werden.“

Hieraus lassen sich zwei Erfolgskriterien für das Gesamtprojekt ableiten, die je nach lokaler Konstellation einmal mehr, einmal weniger erreicht werden:

- 1) Strukturen für einen Organisationsentwicklungsprozess sind geschaffen, der die strategische Zusammenarbeit aller Akteure fördert, die mit der Integration von Zugewanderten zu tun haben (Strukturebene).
- 2) Auf der lokalen Ebene sind vernetzte Unterstützungssysteme für die Zugewanderten geschaffen (Einzelfallebene).

### 2.3 Gelingensbedingungen

Im Folgenden sollen auf der Grundlage einer vergleichenden qualitativen Betrachtung die Bedingungen benannt werden, die die Erreichung der beiden genannten Ziele besonders fördern. Die vergleichende Betrachtung basiert auf der Dokumentation der Entwicklungen an den zwölf Projektstandorten in Form von Protokollen der Projektgremien, Zwischenberich-

ten an die Bezirksregierung Arnsberg, Konzepten und Power-Point-Präsentationen.<sup>7</sup>

Die zentralen Gelingensbedingungen sind:

- Einbindung aller relevanten kommunalen Akteure. Um das Ziel der Einbindung in Regelstrukturen realisieren zu können, müssen alle für die Realisierung von Teilhabe relevanten kommunalen Akteure am Produktionsnetzwerk beteiligt werden und darin aktiv mitarbeiten (vgl. Reis u. a. 2011; Reis u. a. 2016). Das bedeutet, dass das Netzwerk zwangsläufig „rechtskreisübergreifend“ konstituiert werden muss, also neben Ausländerbehörde und Sozialamt je nach konkretem Zuschnitt des Vorhabens auch Jobcenter, Jugendamt, Wohnungsamt etc. mitarbeiten. Bei „Einwanderung gestalten NRW“ zeigte sich deutlich, dass eine breite Einbindung unterschiedlicher Behörden ein zentraler Erfolgsfaktor war – erst die aktive Mitarbeit schaffte die Bereitschaft zur Öffnung von Strukturen und Prozessen.
- Einbeziehung der zentralen Akteure und Akteursgruppen außerhalb der Verwaltung. Im Feld der Zuwanderung operieren nicht nur kommunale Akteure, sondern z. B. auch Verbände der freien Wohlfahrtspflege, ehrenamtlich Tätige, Migrantenselbstorganisationen, Bildungsträger, Vertretungen der Wirtschaft und Betriebe. Sie sind wichtige Netzwerkpartner, da sie einerseits selbst (Dienst-)Leistungen erbringen (z. B. Beratung und Begleitung), zum anderen aber auch die Netzwerkaktivitäten in der Stadtgesellschaft verankern. Auch wenn die Zusammenarbeit nicht immer konfliktfrei verlief und manchmal Skepsis bei den kommunalen Akteuren zu erkennen war, gelang die Zielerreichung an den Projektstandorten, an denen ein breites Spektrum extrakommunaler Akteure am Netzwerk beteiligt war, am besten.
- Eigenständige Projektorganisation. Die meisten Kommunen entschlossen sich, für die Durchführung des Projekts eine eigene Projektorganisation aufzubauen. Einige wenige verzichteten darauf, da es bereits zentrale Gremien zum Thema „Migration“ bzw. „Integration“ gab, die sich dann zusätzlich mit „Einwanderung gestalten“ beschäftigten. Im Projektverlauf zeigte sich jedoch, dass projektspezifische Lenkungsgruppen als Entscheidungsorgane flexibler und auf das Projekt hin fokussierter waren. Die Standorte mit dem höchsten Grad an Zielerreichung hatten alle eine eigene Projektorganisation. Diese umfasste Lenkungs- und

---

<sup>7</sup> Diese Betrachtung ersetzt nicht die Evaluation des Projekts, die auf einer anderen Datengrundlage aufbaut (Interviews, Gruppendiskussionen) und basiert auf dem Stand der Einzelprojekte am 30.6.2019, also sechs Monate vor Projektende.

Projektgruppen mit der Beteiligung von Mitarbeitenden auf unterschiedlichen Hierarchieebenen. Wichtig ist bei derartigen Projekten grundsätzlich, dass die Projektarbeit darin mündet, neue oder veränderte Strukturen und Prozesse nachhaltig in das Regelgeschehen zu implementieren.

- Ansiedlung des Projekts auf hoher Hierarchieebene. Da das Projekt darauf abzielt, dass Strukturen und Prozesse innerhalb und zwischen bestehenden Organisationen verändert werden, sind von Anfang an, zumindest aber zum Projektende entsprechende politische und administrative Entscheidungen zu treffen. Dies gelingt nur bei klaren Entscheidungsstrukturen in der Projektorganisation und einer entsprechenden Unterstützung durch wichtige, d. h. mächtige „Entscheider“ in Politik und Verwaltung. Die Unterstützung wird dokumentiert durch eine entsprechende Anbindung des Projekts auf einer hohen Hierarchieebene. Der Zusammenhang zwischen Anbindung und Projekterfolg war augenfällig.
- Klare Entscheidungsstrukturen und Rollenverteilungen in der Projektorganisation. In allen Projekten waren sowohl Leitungskräfte wie operativ Tätige in verschiedenen Konstellationen (Lenkungsgruppe, Projektgruppen) tätig. Als sehr wichtig erwies sich, dass die damit verbundenen Rollen bereits zu Projektbeginn geklärt und entsprechend Entscheidungsstrukturen und -wege definiert waren. Dies erleichterte die Kommunikation nach innen sowie die Transparenz und Legitimation nach außen.
- Verbindlichkeit der Beschlüsse. Klare Entscheidungsstrukturen befördern auch die Verbindlichkeit der Beschlüsse – dieser Zusammenhang konnte eindeutig belegt werden; und dass die Verbindlichkeit ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der Netzwerke war, ist so folgerichtig wie evident.
- Kompetenzen der Koordinatorinnen und Koordinatoren. Die Projektkoordinatorinnen und -koordinatoren waren die tragende Säule der lokalen Projektorganisationen. Wie die Rückschau zeigt, war ihre Kompetenz im doppelten Sinne (Können wie administrative Macht) entscheidend für den Projekterfolg. Sie mussten in der Lage sein, Projektmanagement zu konzipieren und zu realisieren, mussten Netzwerke moderieren, für Monitoring sorgen und in Krisensituationen agieren – hierzu benötigten sie entsprechende Qualifikationen (die z. B. im Rahmen des Projekts in einer Weiterbildungsreihe vermittelt wurden) und auch – projektinterne – Entscheidungskompetenzen. Als sehr wichtig

erwies sich die Besetzung der Koordinationsstellen mit erfahrenen Mitarbeitenden aus der Verwaltung.

- Netzwerkaufbau über „Fälle“. Die Konstitution von Netzwerken wird durch die Schaffung eines gemeinsamen, möglichst konkreten Problemverständnisses erleichtert. Hierzu hat sich die gemeinsame Diskussion von konkreten Fällen als besonders geeignet erwiesen. Über die Darstellung und Diskussion unterschiedlicher Perspektiven auf einen Fall konnte sich ein gemeinsames Fallverständnis als Basis der weiteren Arbeit im Netzwerk entwickeln. Fast alle Einzelprojekte griffen (in unterschiedlicher Weise) auf Fallbezug zurück.
- Einbeziehung der Nutzerperspektive. Im Laufe der Arbeit entwickelten einige Standorte Ansätze, um die Betroffenen, d. h. Zugewanderte als potenzielle Nutzerinnen und Nutzer von Leistungsangeboten über den Fallbezug (s. o.) hinaus explizit in den Prozess einzubeziehen (z. B. Workshops, Begleitgruppen). Auf diese Weise konnten die im Zuge der Netzwerkarbeit entwickelten Angebote zu den konkreten Bedarfslagen der potenziellen Nutzerinnen und Nutzern rückgekoppelt werden.
- Verknüpfung zwischen Einzelfall- und Strukturebene. Im Zuge der Entwicklung der Einzelprojekte griffen mehrere Projektstandorte das Konzept des Case Managements auf und etablierten ein entsprechendes Leistungsangebot. Auf diese Weise konnten die Fortschritte in der Kooperation auf der Strukturebene für die Arbeit mit den Betroffenen im Einzelfall genutzt werden. So wurde die Netzwerkarbeit „geerdet“, umgekehrt konnten Erkenntnisse aus der Einzelfallarbeits für die Arbeit der Netzwerke genutzt werden, was sozialplanerische Aktivitäten tendenziell stützt.
- Entwicklung eines träger- und rechtskreisübergreifenden Case Management-Konzeptes. Case Management im Feld der Zuwanderung ist zwangsläufig rechtskreisübergreifend (s. o.). Gleichzeitig gibt es auf der lokalen Ebene eine Reihe von Akteuren, die ebenfalls nach dem Handlungskonzept Case Management arbeiten (z. B. Jugendmigrationsdienste, Jobcenter). Um hier Reibungsverluste durch Konkurrenz zu vermeiden, ist es notwendig, ein trägerübergreifendes Konzept zu entwickeln, das die jeweiligen Rollen und Steuerungsfunktionen klärt. Bestandteil des Konzepts ist ein Monitoring, das die Grundlage für die Weiterentwicklung des trägerübergreifenden Angebots bildet.
- Dokumentation des Gesamtprozesses. Nicht nur Case Management-Prozesse müssen dokumentiert werden, sondern grundsätzlich der Gesamtprozess, d. h. auch die Netzwerkaktivitäten. Dies erleichtert die Kontinuität, da die Geschichte des Netzwerks verfügbar bleibt, und si-

- chert die Transparenz nach außen. Gerade die erfolgreichsten Einzelprojekte stützten sich auf eine zeitnahe und komplexe Dokumentation.
- Hohe Transparenz gegenüber Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft. Transparenz ist wichtig, um die Akzeptanz der Projektarbeit auf breiter Basis herzustellen und auch darüber die Verbindlichkeit von Ergebnissen abzusichern.
  - Systematische Reflexion der Entwicklungen. Ein so komplexer Prozess, wie er durch „Einwanderung gestalten NRW“ angestoßen wurde, bedarf einer systematischen Reflexion durch alle Beteiligten. Im Projekt wurden Gelegenheiten für eine solche Reflexion geschaffen, z. B. durch die Etablierung externer Beratung, die durch die wissenschaftliche Begleitung sichergestellt wurde. In der Rückschau zeigt sich die hohe Bedeutung des Beratungsangebots für den Projekterfolg.
  - Flankierung auf Landesebene. Das Land stellte mit der wissenschaftlichen Begleitung und ihren Angeboten einen wesentlichen Erfolgsfaktor, da diese sowohl für die Weiterbildung der Koordinatorenstellen wie auch als Garant für eine systematische Reflexion verantwortlich war. Gleichzeitig stellten begleitende Workshops und Arbeitsgruppen sowie ein Weiterbildungsprogramm für Case Managerinnen und Manager, die vom Land initiiert und finanziert wurden, einen wichtige Rahmen für das Gesamtprojekt und auch die Einzelprojekte an den Standorten dar.