II. Lokales Integrationsmanagement in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme

Jörg Bogumil, Jonas Hafner, André Kastilan

1. Forschungsfeld „Lokales Integrationsmanagement“

1.1 Kommunale Integrationspolitik[7]

Systematische Integrationspolitik erst seit den 2000er-Jahren

In der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik manifestierte sich lange Jahre der „Gegensatz zwischen der politischen Selbsterklärung, kein Einwanderungsland zu sein, und der Realität hoher Zuwanderung“ (SVR 2015: 142). Erst Mitte der 2000er-Jahre wich der Fokus auf temporäre Migration der Ausrichtung auf eine langfristige Zuwanderung und es wurde erstmals eine systematische Integrationspolitik betrieben (Bendel/Borkowski 2016: 102ff.). Zentrales Element dieses Paradigmenwechsels dürfte das 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz gewesen sein, das als Artikelgesetz mit dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) das bis dahin gültige Ausländergesetz ablöst und damit die Grundlage für die staatlichen Integrationskurse sowie für die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und die Jugendmigrationsdienste (JMD) schafft (vgl. u.a. Bendel/Borkowski 2016; Filsinger 2018a).

Erste kommunale Integrationsansätze bzw. -versuche in der Zeit nach Inkrafttreten des Anwerbestopps von 1973 können mehr als „Ad-hoc-Prozesse“ (Gestmann/Hilz 2017: 224) und „reaktiv-unsystematisch“ (Krummacher 2017: 85), denn als strategisch ausgerichtete Integrationspläne bezeichnet werden. Zudem wird diesbezüglich von einer Defizitorientierung derartiger Vorhaben (ebd.) und – wie so oft im Bereich kommunaler Politikimplementierung – von sehr unterschiedlichen Zielen, Instrumenten und Organisationsformen (Gestmann/Hilz 2017: 224) gesprochen. Vorstöße gingen in dieser Phase vor allem von einigen Großstädten aus, da sie als „Zentren der Migration“ (Filsinger 2018a: 319) früher als die staatliche Politik die faktische Einwanderung zur Kenntnis nahmen (ebd.).

7 Die ersten drei Absätze dieses Kapitels basieren im Wesentlichen auf Bogumil/Hafner (2020).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:10
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nachdem sich in den 1990er-Jahren zunehmend kommunale Integrationspolitiken (Anfertigung bzw. Weiterentwicklung von Konzepten; Einrichtung bzw. Umgestaltung entsprechender Ämter, Stabsstellen u.a.; erste Ansätzen zur interkulturellen Öffnung kommunaler Institutionen) herausbildeten (Filsinger 2018a: 321ff.), setzt mit dem Strategiewechsel auf nationaler Ebene (s.o.) gleichermaßen auf kommunaler Ebene eine Aufwertung der Integrationspolitik ein, die zu verstärkten Bemühungen um Integrationskonzepte führte (Krummacher 2017: 86). Für Ende der 1990er-Jahre beziffern Filsinger und Gesemann den Anteil der Städte, die über ein Integrationskonzept verfügen noch auf 20 Prozent, wobei auch hier weiterhin zuvorderst Großstädte vertreten sind (Filsinger/Gesemann 2018: 10). Aktuellere Zahlen liegen für 2017 vor, wonach in 69 der 79 Großstädte (87 %) und in 103 der 574 (18 %) Mittelstädte Integrationskonzepte vorhanden sind (vgl. Filsinger/Gesemann 2018). Als ein Grund für die Entwicklung neuer bzw. die Fortschreibung vorhandener Integrationskonzepte, wird u.a. die hohe Zuwanderung Geflüchteter der letzten Jahre genannt (Filsinger/Gesemann 2018: 18).

Professionalisierung kommunaler Integrationspolitik seit der „Füchtlingskrise"

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

Einflussfaktoren

Schammann et al. (2021) schlagen für die Unterscheidung von Einflussfaktoren, die integrationspolitische (In-)Aktivität von Kommunen erklären können, die Kategorien „definierende" und „transformative" Faktoren vor. Erstere umfassen dabei institutionelle (z.B. Kompetenzen, Ermessensspielräume etc.) sowie strukturelle (z.B. Ländlichkeit, sozioökonomische Rahmenbedingungen etc.) Bedingungen und letztere setzen sich aus lokalen Diskursen (Narrative, die einen lokalen Möglichkeitsraum schaffen)

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:10
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und Schlüsselakteuren (z.B. Bürgermeister:innen, Street-Level Bureaucrats[8] etc.) zusammen. Während die definierenden Faktoren die Ressourcen und Grenzen darstellen, überführen die Diskurse und Schlüsselakteure diese in Politikinhalte und die Praxis. Dabei können diese transformativen Faktoren den Einfluss des institutionell-strukturellen Rahmens abschwächen oder die definierenden Faktoren teils formen (Schammann et al 2021: 13f.).

Da der Umfang und die Vielfältigkeit kommunaler Integrationspolitik hier nicht abgebildet werden können, werden in den nachfolgenden Kapiteln an den entsprechenden Stellen Bezüge zum spezifischen Forschungsstand hergestellt. Filsinger (2018) folgend lassen sich jedoch übergreifend weitgehend geteilte normative Aussagen über die Voraussetzungen, Strukturentwicklung und Prozessgestaltung kommunaler Integrationspolitik treffen: Sie sei demnach als Querschnittsaufgabe (mit integrierten Gesamtkonzepten) zu denken, auf das Engagement der Stadtspitze und ein Integrationsmanagement (vgl. Kap. 1.3) inkl. Integrationsmonitoring sowie Policy-Controlling und -Evaluation angewiesen, fördere Partizipation und bürgerschaftliches Engagement (unter Einbeziehung von Migrantenorganisationen), bedürfe des Aufbaus und der Pflege kommunaler Netzwerke (zivilgesellschaftliche Verankerung), sei sozialräumlich zu konzeptualisieren, müsse die interkulturelle Öffnung der Verwaltung voranbringen und bedürfe Maßnahmen zur Antidiskriminierung (Filsinger 2018: 328).

1.2 Kommunale Integrationsverwaltung[9]

Der Querschnittscharakter kommunaler Integrationspolitik und ihrer praktischen Umsetzung, die Deutungsoffenheit des Integrationsbegriffs und die Variation des organisatorischen Aufbaus kommunaler Verwaltungen erschweren die Identifikation und Benennung spezifischer Aufgaben und entsprechender Aufgabenträger. Prinzipiell bietet es sich an, zwischen *unmittelbaren* und *mittelbaren* Aufgaben der Integrationsverwaltung zu unterscheiden, wobei dann von unmittelbaren Aufgaben gesprochen werden kann, wenn sie sich unmittelbar auf Menschen mit Migrationshintergrund beziehen bzw. (zumindest teilweise) exklusiv für sie erbracht werden (vgl. Bogumil et al. 2018; Hafner 2019). Mittelbare Aufgaben der Integrationsverwaltung sind demnach Leistungen, die nicht ausschließlich auf den

8 Als Street-Level Bureaucrats werden diejenigen Verwaltungsbeschäftigten bezeichnet, die die politische Programme auf den unteren Verwaltungsbehörden im Zuge der Klient:innen-interaktion (operative Ebene) umsetzen.

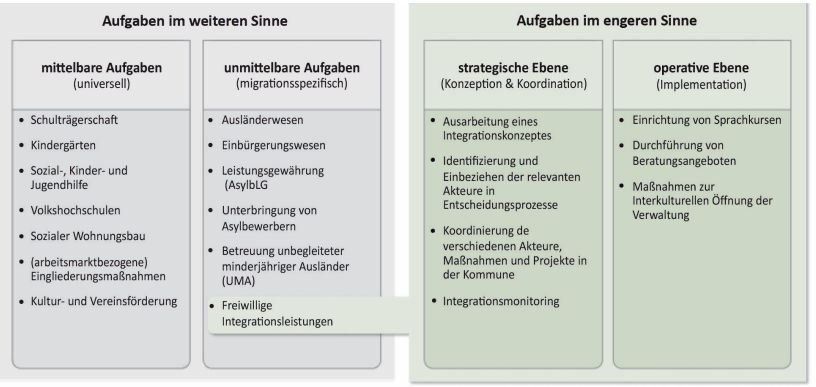
9 Dieses Kapitel basiert im Wesentlichen auf Weiterentwicklungen der Ausführungen von Bogumil et al. (2018) bzw. Hafner (2019) und Bogumil/Hafner (2020).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:10
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

o.g. Personenkreis gerichtet sind, aber dennoch einen verstärkt integrativen Charakter besitzen (ebd.).

Abbildung 3 zeigt die hieraus folgende Einteilung auf: Die kommunale Integrationsverwaltung setzt sich also aus ordnungs- bzw. migrationspolitischen, sozial- und integrationspolitischen Aufgaben zusammen, was eine weitere Differenzierung notwendig macht (vgl. zum Begriffspaar strategische/operative Ebene z.B. Reichwein/Vogel 2004; KGSt 2017). So kann die Gesamtheit aller unmittelbaren und mittelbaren Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung als *Integrationsaufgaben im weiteren Sinne* bezeichnet werden, wohingegen die Konzeption und Koordination (*strategische Ebene*) und konkrete Integrationsmaßnahmen (*operative Ebene*) als *Integrationsaufgaben im engeren Sinne* gelten können.

Abbildung 3: Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bogumil et al. (2018: 74ff.) und Hafner (2019: 106ff.). Die Abbildung erhebt keinen Anspruch auf eine abschließende Aufzählung.

Auf der strategischen Ebene geht es zum einen um die grundsätzliche Ausrichtung der örtlichen Integrationsarbeit, z.B. durch das Erarbeiten eines Integrationskonzeptes (vgl. Kap. 2.1.2), sowie zum anderen um die systembezogene Koordinierung[10] der relevanten Akteure und Maßnahmen innerhalb der Kommune (vgl. Kap. 2.2.2.1). Die operative Ebene steht hingegen für die materielle Umsetzung von Integrationsmaßnahmen in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen. Hierzu gehört beispielswei-

10 Trotz häufig fließender Grenzen ist hiervon die Koordinierung auf operativer Ebene, die meist einzelfallbezogen ist, abzugrenzen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:10
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

se das Einrichten von Sprachkursen für Personengruppen, die keinen Zugang zu Integrationskursen erhalten (z.B. Geduldete) oder das Schaffen von kommunalen Beratungsangeboten, die die bestehende Beratungslandschaft, die sich in der Fläche v.a. aus den beiden Regelinstitutionen MBE und JMD ergibt, ergänzen. Außerdem können hierunter Maßnahmen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung[11] fallen.

Inwiefern Kommunen zur Wahrnehmung bestimmter Integrationsaufgaben i.w.S. verpflichtet sind, hängt von der jeweiligen kommunalen Aufgabenart ab: Bei den *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung* bzw. *Auftragsangelegenheiten* (u.a. Ausländerwesen und Leistungsgewährung AsylbLG) bestehen eigentlich keine Handlungsspielräume[12] hinsichtlich der Fragen ob und wie eine Aufgabe wahrgenommen werden kann. Im Rahmen der *pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben* (u.a. Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe, im Speziellen also auch die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer:innen), hat die Kommune zwar auch keinen Einfluss darauf, ob sie eine bestimmte Leistung erbringen muss, sie kann jedoch über das „Wie“ bestimmen. Demgegenüber können Städte, Gemeinden und Landkreise bei Integrationsaufgaben i.e.S. selbst entscheiden, ob sie entsprechende Aufgaben überhaupt erbringen und wie die Umsetzung erfolgen soll (z.B. Organisationsform, personelle und finanzielle Ressourcen etc.), da es sich ausschließlich um sog. *freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben* handelt – eine kommunale Pflichtaufgabe „Integration“ gibt es nicht.

Zwar sind die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Integrationsverwaltung nahezu überall – teils aufgrund rechtlicher Vorgaben – relativ ähnlichen Institutionen zugewiesen (z.B. Ausländerbehörde, Sozialamt, Jugendamt etc.), gleiches gilt jedoch nicht für die Integrationsaufgaben i.e.S. In der Vergangenheit haben vor allem die kommunalen Sozialverwaltungen die Verantwortung für den Themenkomplex Integration übernommen, während die Ausländerbehörden „ihre Aufgabe in keiner Weise mit dem Konzept von Integration verbunden sahen“ (Reichwein 2018: 695). Auch im Zuge der „Flüchtlingskrise“ seien vielerorts die Sozialverwaltung

11 Nach Siegel lassen sich die ressourcenbezogene (Mitarbeiterebene), organisatorische, ergebnisbezogene und partizipatorische Öffnung voneinander unterscheiden vgl. Siegel (215).

12 De facto zeigen sich auch in diesem Bereich Variationen kommunalen Handelns: So nutzen Kommunen beispielsweise bestehende Ermessensspielräume im AsylbLG unterschiedlich (vgl. Bötel/Steinbrück 2014; Schammann 2015) und das AufenthG wird durch die kommunalen Ausländerbehörden, wie Schammann bewusst zugespitzt formuliert, „vor Ort neu geschrieben“ (Schammann 2017: 95).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

als Gewinner hinsichtlich der Koordinierung der Flüchtlingspolitik hervorgegangen (Schammann/Kühn 2016: 33). Demgegenüber seien die Integrationsbeauftragten die Verlierer, da sie zu Beginn der steigenden Zuwanderungszahlen teils zu zögerlich gewesen seien „und deren Aufgaben durch die Kommunen als weniger dringlich wahrgenommen werden" (ebd.), was sich mit Befunden zu den Kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen deckt (vgl. Bogumil/Hafner 2019, 2021).

Gefahr selektiver Problembearbeitung

Zusammengefasst stellt das breite Spektrum der Akteure der kommunalen Integrationsverwaltung (Integrationsaufgaben i.w.S.) eine wesentliche Herausforderung für eine gelingende lokale Integrationsarbeit dar. Dies trifft die Kernproblematik klassischer Querschnittspolitiken, die vor allem der ausgeprägten Arbeitsteilung (Spezialisierung) bürokratischer Organisationen wie eben z.B. öffentlicher Verwaltungen geschuldet ist. Hierdurch können die einzelnen Organisationseinheiten zwar eine höhere Fachkompetenz erreichen, letztlich kann dies aber zu einer selektiven Problemwahrnehmung führen, die unterschiedliche Interessen und Rationalitätskriterien der einzelnen Verwaltungseinheiten zur Folge hat (Bogumil/Jann 2020: 179). Wie Tabelle 3 veranschaulicht, entsteht durch die verschiedenen Ressortzuständigkeiten auf allen drei Verwaltungsebenen „ein Spannungsverhältnis zwischen einem wohlfahrtsstaatlichen Ansatz (Versorgung und arbeitsmarktorientierte Integration) und einem sicherheitsorientierten (Migrationskontrolle/humanitärer Schutz)" (Schammann 2019: 38), der durch eine eher identitäts- und zusammenhaltsorientierte Perspektive ergänzt wird (ebd.).

Tabelle 3: Migrationspolitik als Organisationsherausforderung

Politische Ebene	**Debattenfeld**		
	Sicherheit	**Wirtschaft/Wohlfahrt**	**Identität**
Bund	Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesagentur für Arbeit	Integrationsbeauftragte des Bundes
Bundesländer	Innenministerien der Länder	Sozialministerien der Länder	Integrationsbeauftragte/-ministerien der Länder
Kommunen	Ausländerbehörden	u.a. Sozialämter, Jobcenter	Kommunale Integrationsbeauftragte
	Pflichtaufgaben		***Freiwillige Aufgaben***

Quelle: Schammann (2019: 38).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.3 Lokales Integrationsmanagement

Der Begriff *Integrationsmanagement* wurde im Kontext der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland 2005 von der KGSt geprägt, die darunter „die umfassende Perspektive zur Steuerung der Integration vor Ort, die sowohl die Integrationspolitik als auch die lntegrationsarbeit, die gesamte Organisation, Kommunikation, Evaluation und Öffentlichkeitsarbeit umfasst“ (KGSt 2005: 15), versteht. Auch neuere Begriffsbestimmungen stellen als Kern die Steuerung der Integrationspolitik bzw. -arbeit heraus: „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“ (KGSt 2017: 3). Andere Definitionsversuche bleiben jedoch weiterhin recht abstrakt, so wird kommunales Integrationsmanagement durch Filsinger knapp als „strategische Steuerung durch Stadtpolitik und Administration; ‚top-down‘“ (Filsinger 2018: 328) und durch Schröer und Szukitsch als „die politische und Verwaltungsführungs-Verantwortung, auf der Basis eines verbindlichen Integrationskonzeptes Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration zu planen, umzusetzen und zu kontrollieren“ (Schröer/Szukitsch 2016: 5) beschrieben.

Lokales und kommunales Integrations-management

Schammann et al. (2020) bezeichnen kommunales Integrationsmanagement als die „Organisation und Steuerung des Umgangs mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt in einer Kommune“ (Schammann et al. 2020: 20) und führen aus, dass sie darunter die „verwaltungsseitig geprägte, überwiegend horizontale Governance von Migration und migrationsbedingter Vielfalt“ (Schammann et al. 2020: 21) verstehen. Zudem unterscheiden sie sieben Idealtypen kommunalem Integrationsmanagements (vgl. Tab. 4), die sie anhand der Dimensionen Formalisierungsgrad (Zuständigkeit für das Integrationsmanagement ist formal festgelegt), Zentralisierungsgrad (Bündelung des Integrationsmanagements bei einer Person oder Organisationseinheit), Personenabhängigkeit (Abhängigkeit des Integrationsmanagement von einer einzelnen Person) und Professionalisierungsgrad (Akteure des Integrationsmanagements arbeiten überwiegend zu den Themen Migration/Integration) charakterisieren (Schammann et al. 2020: 22).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

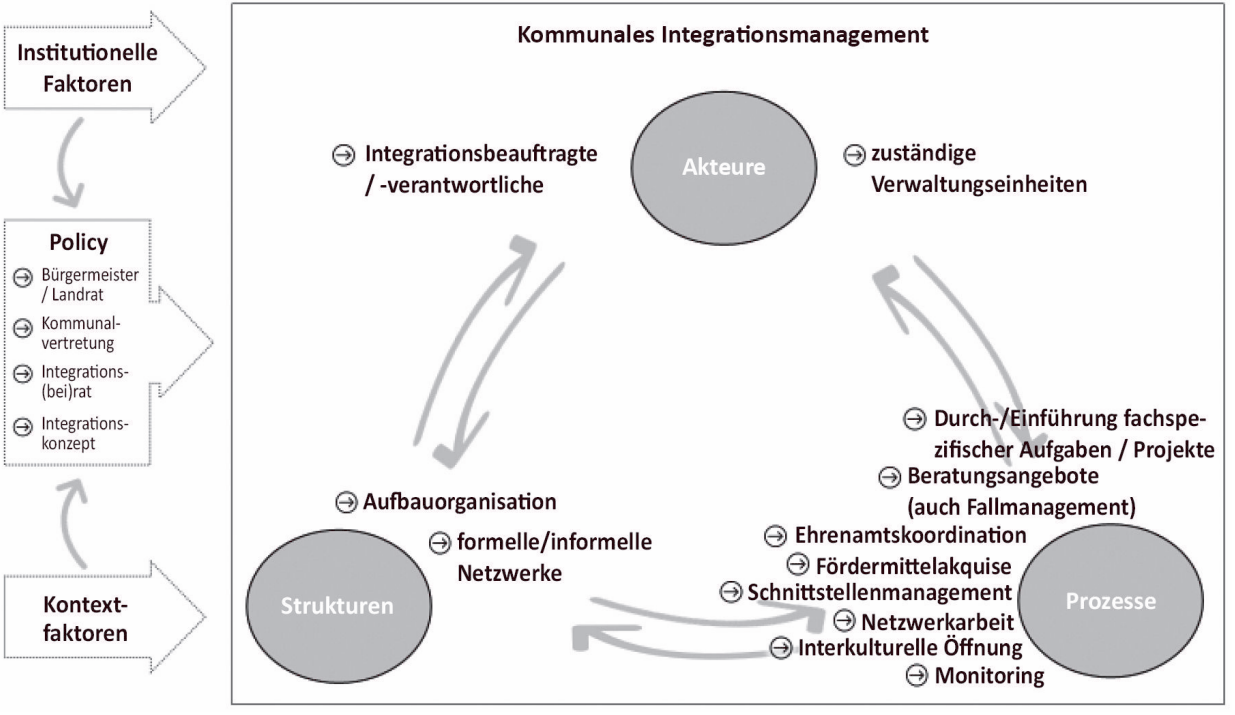
Tabelle 4: Idealtypen kommunalen Integrationsmanagements

Typ	Beschreibung	F.	Z.	Pers.	Prof.
	Informelle Typen				
(1) Agenten ohne Steuerungsanspruch	Fokus auf Pflichtaufgaben, ohne wesentlich darüberhinausgehende freiwillige Leistungen; Koordination erfolgt informell	-	-	-	-
(2) Bürgermeister als Integrationsmanager	Integration als Chefsache; ohne formalisierte Struktur	-	+	+	-
(3) Outsourcing	Nahezu ausschließliche Beauftragung externer Akteure, v.a. freie Träger	-	-	-	+
(4) Freiwillig engagierte als Integrationsmanager	Verwaltung geht (häufig implizit) davon aus, dass freiwillig Engagierte das Integrationsmanagement übernehmen	-	-	+	-
	Formelle Typen				
(5) Professionelle Integrationsmanager als Einzelkämpfer	Einzelpersonen übernehmen Integrationsmanagement in der Verwaltung	+	+	+	+
(6) Mainstreaming	Integration als Querschnittsaufgabe verschiedener Verwaltungseinheiten; auf Basis eines Konzepts und eines politischen Willens zum „Mainstreaming“	+	-	-	+
(7) One-Stop Shop	Integrationsrelevante Bereiche werden in einer Organisationseinheit zusammengefasst	+	+	-	+

Quelle: Zusammenstellung nach Schammann et al. (2020: 24f.). F.: Formalisierungsgrad, Z.: Zentralisierungsgrad, Pers.: Personenabhängigkeit, Prof.: Professionalisierungsgrad.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 4: Kommunales Integrationsmanagement



Quelle: Eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ausgehend von den o.g. Definitionen soll der Begriff des Integrationsmanagements an dieser Stelle weiter geschärft werden. Daher wollen wir hier zunächst die zielgerichtete Kooperation der in einer Kommune verorteten öffentlichen, privaten und wohlfahrtsstaatlichen Akteure, die Dienstleistungen zur Integration von Zugewanderten erbringen, als lokales Integrationsmanagement bezeichnen. Einen Teilbereich dessen stellt das kommunale Integrationsmanagement dar, das die Rolle der Kommune als zentrale Steuerungs- bzw. Koordinierungsinstanz[13] eben jener Kooperation hervorhebt. Hiermit ist vonseiten der Kommune ein Gestaltungsanspruch verbunden, der über die bloße Wahrnehmung der Pflichtaufgaben hinausgeht. Notwendige Bedingung stellt somit die vorhandene Koordinierung bzw. Steuerung durch die Kommune dar, unabhängig davon durch wen dies im Detail geschieht. Ist diese grundsätzlich gegeben, ist kommunales Integrationsmanagement entlang eines Kontinuums zu denken, das weitere Bestandteile (s.u.) umfassen kann. Je nach Anzahl (quantitativ) der Elemente und ihrer Form (qualitativ) ist von einem stärker bzw. schwächer ausgeprägtem kommunalen Integrationsmanagement zu sprechen.

Anknüpfend an die Ausführungen zur kommunalen Integrationspolitik und -verwaltung, gehen wir davon aus, dass die Ausgestaltung des kommunalen Integrationsmanagements durch die kommunale Integrationspolitik (Policy) sowie institutionelle Faktoren (z.B. Kommunaltyp) und Kontextfaktoren (z.B. soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung, Haushaltslage) beeinflusst wird (vgl. Abb. 4). Analytisch kann kommunales Integrationsmanagement in die drei Dimensionen Akteure, Strukturen und Prozesse aufgegliedert werden. Diesen Dimensionen können die verschiedenen Bestandteile zugeordnet werden, zwischen ihnen bestehen teils wechselseitige Abhängigkeiten.

1.4 Rahmenbedingungen in den Bundesländern

Die kommunale Integrationspolitik und -arbeit kann durch die übergeordneten Ebenen (Länder, Bund und Europäische Union) maßgeblich durch zwei Steuerungsmechanismen beeinflusst werden, rechtlich und finanziell:

13 Nach Benz und Dose sind die Begriffe Koordination und Steuerung weitgehend deckungsgleich, sie betonen jedoch unterschiedliche Aspekte. Steuerung meint „die bewusste Intervention in Handlungsfelder bzw. die Lenkung des Verhaltens von Akteuren, um Änderungen in Richtung festgelegter Ziele zu erreichen“ (Benz/Dose 2010a: 26). Demgegenüber bedeutet Koordination „die Abstimmung von Handlungen unterschiedlicher Akteure in Bezug auf ein gemeinsames Ziel“ (Benz/Dose 2010a: 27), hiermit werden die Interdependenz und Wechselseitigkeit der Handlungen akzentuiert (ebd.).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Da die Kommunen staatsrechtlich Teil der Länder sind, sind prinzipiell letztere für die Verabschiedung von entsprechenden *Gesetzen* zuständig. Zugleich können durch die Bereitstellung von *Ressourcen*, v.a. in Form von Förderprogrammen[14], von allen Ebenen Impulse für kommunales Handeln gesetzt werden.

Integrationsgesetze der Länder

Zum einen werden über Integrationsgesetze integrationspolitische Grundsätze formuliert und Maßnahmen implementiert. Bisher haben fünf Bundesländer eigene Landesintegrationsgesetze erlassen (Berlin 2010, Nordrhein-Westfalen 2012, Baden-Württemberg 2015, Bayern 2016, Schleswig-Holstein 2021). Während die ersten drei vor allem auf die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe Zugewanderter abzielen und die Rahmenbedingungen der Integrationspolitik regeln, beziehen sich die Bestimmungen in Bayern, schon von den Debatten um die Fluchtzuwanderung geprägt, stärker auf die individuelle Integration von Zugewanderten und die Wahrung einer Leitkultur (vgl. SVR-Forschungsbereich 2017)[15]. Zum anderen nehmen die Länder durch die Gemeinde- bzw. Landkreisordnungen (Kommunalrecht) sowie weitere Landesgesetze (z.B. bezüglich der Aufnahme und Unterbringung Geflüchteter) Einfluss auf die politischen Institutionen und das Integrationsmanagement in den Kommunen.

Integrationsbeiräte und -beauftragte

Landesintegrationsgesetze und Kommunalverfassungen beinhalten öfters Bestimmungen zu politischen Gremien wie Integrationsbeiräten bzw. -ausschüssen und seltener zu Integrationsbeauftragten. Ausschüsse setzen sich i.d.R. ganz oder mehrheitlich aus Mitgliedern der Gemeindevertretung zusammen. Auch in Beiräten wirken kommunale Mandatsträger:innen mit, die weiteren Mitglieder werden jedoch z.B. bei Ausländer- oder Integrationsbeiräten durch die ausländischen Einwohner:innen gewählt, durch Migrantenorganisationen benannt oder durch das Kommunalparlament berufen (Gesemann/Roth 2015: 115).

Förderprogramme der Länder

Darüber hinaus unterstützen die Länder die Bemühungen der Landkreise, Städte und Gemeinden in unterschiedlichem Ausmaß durch verschiedene Förderinstrumente (vgl. Bogumil/Hafner 2021). Im Hinblick auf das kommunale Integrationsmanagement etablieren die Länder insbesondere Förderprogramme, die strukturell (1) die strategische Ebene, (2) die Beratung von Zugewanderten, (3) den Einsatz von Ehrenamtlichen und/oder die Koordination des Ehrenamts sowie (4) den Einsatz von ehrenamtlichen

14 Da der Fokus in diesem Kapitel auf den Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik und -arbeit liegt, werden ausschließlich Förderprogramme betrachtet, für die die Kommunen Zuwendungsempfänger sind.

15 Das Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein ist in seiner Ausrichtung grundsätzlich den drei ersten Landesintegrationsgesetzen zuzuordnen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Sprachmittler:innen stärken. Landesprogramme können sich dabei entweder auf einen oder gleichzeitig auf mehrere dieser Aspekte beziehen.

Förderprogramme der EU und des Bundes

Aber auch die Europäische Union (z.B. Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds oder Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen) und der Bund bieten Anknüpfungspunkte für die Finanzierung kommunaler Vorhaben. Eine besondere Relevanz kommt im Kontext des kommunalen Integrationsmanagements dem von 2016 bis 2021 durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung finanzierte Programm „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte" zu. Im Rahmen dessen wurden in 321 kreisfreien Städten und Landkreisen Bildungskoordinator:innen u.a. für den Aufbau bzw. die Weiterentwicklung von Kooperationsbeziehungen und Koordinierungsstrukturen in der kommunalen Bildungslandschaft für Neuzugewanderte sowie für die Herstellung von Transparenz über Bildungsakteure und -angebote gefördert (vgl. BMBF 2021). Dabei haben diese vor Ort häufig Angebots- bzw. Anbieterübersichten, Übersichten über Abläufe und Ansprechpersonen in der Kommunalverwaltung und Datenübersichten erarbeitet sowie wiederholt stattfindende Veranstaltungsformate, z.B. Bildungs- bzw. Integrationskonferenzen oder Informationsveranstaltungen für Bildungsakteure initiiert (BMBF 2021: 46).

Tabelle 5 gibt einen Überblick zu den gesetzlichen Bestimmungen und wesentlichen Förderprogrammen mit Bezug zum kommunalen Integrationsmanagement zum Erhebungszeitpunkt in den fünf für die vorliegende Studie ausgewählten Bundesländern. Es zeigt sich, dass es in vier der fünf Bundesländer Kann- oder sogar Muss-Regelungen zur Einrichtung von Beiräten und Ausschüssen gibt, Integrationsbeauftragte werden hingegen nur im baden-württembergischen Partizipations- und Integrationsgesetz erwähnt. Eine gesetzliche Verankerung von Landesförderprogrammen findet bisher ausschließlich in Nordrhein-Westfalen statt. Generell fallen die Förderprogramme der Länder vielfältiger als die gesetzlichen Bestimmungen aus. Dies betrifft einerseits die Anzahl der Förderrichtlinien und andererseits die berücksichtigten Aspekte. Nachfolgend wird auf die Förderlandschaft in den einzelnen Ländern eingegangen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 5: Gesetzliche Bestimmungen und wesentliche Förderprogramme mit Bezug zum kommunalen Integrationsmanagement in den Ländern

Bundesland	gesetzliche Bestimmungen	wesentliche Förderprogramme
Baden-Württemberg	- *Integrationsausschuss*: Kann-Regelung (§ 11–12 Partizipations- und Integrationsgesetz) - *Integrationsrat: Kann-Regelung* (§ 11 & 13 Partizipations- und Integrationsgesetz) - *Integrationsbeauftragte*: Kann-Regelung (§ 14 Partizipations- und Integrationsgesetz)	- VwV Integrationsbeauftragte - VwV Integrationsmanagement (1) (2) (3) (4)
Bayern	/	-Beratungs- und Integrationsrichtlinie (1) (2) (3) (4)
Hessen	- *Ausländerbeirat* • Gemeindeebene: Muss-Regelung bei mehr als 1.000 ausländischen Einwohner:innen, Pflicht entfällt bei Einrichtung einer *Integrations-Kommission*[16], ansonsten Kann-Regelung (§ 84 Gemeindeordnung) • Landkreisebene: Kann-Regelung (§ 4b Landkreisordnung)	- Landesprogramm „WIR – Vielfalt und Teilhabe“ (1) (2) (3) (4)
Nordrhein-Westfalen	- *Integrationsrat*: Muss-Regelung bei mind. 5.000 ausländischen Einwohner:innen und bei mind. 2.000 ausländischen Einwohner:innen, wenn er durch mind. 200 Wahlberechtigte beantragt wird, ansonsten Kann-Regelung (§ 27 Abs. 1 Gemeindeordnung) - *Integrationsausschuss*: kann anstelle eines Integrationsrates gebildet werden (§ 27 Abs. 12 Gemeindeordnung)[17] - *Förderung der Kommunalen Integrationszentren* (§ 8 Teilhabe- und Integrationsgesetz) - *Förderung des Kommunalen Integrationsmanagements* (§ 9 Teilhabe- und Integrationsgesetz)	- Richtlinie für die Förderung kommunaler Integrationszentren - „Kommunales Integrationsmanagement NRW“ - „KOMM-AN NRW“ – Programm zur Förderung der Integration von Flüchtlingen und Neuzugewanderten in den Kommunen (1) (2) (3) (4)

16 Die Integrations-Kommission ist eine zur dauernden Verwaltung und Beaufsichtigung des Geschäftsbereichs eingesetzte Kommission und besteht mindestens zur Hälfte aus sachkundigen Einwohner:innen, die von der Gemeindevertretung auf Vorschlag der Interessenvertretungen der Migranten gewählt werden (§ 89 Abs. 1 HGO). Die Kommission berät die Organe der Gemeinde in allen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner:innen betreffen und tritt mindestens viermal im Jahr zusammen und berichtet dem Gemeindevorstand und der Gemeindevertretung einmal im Jahr über den Stand der Integration der ausländischen Einwohner:innen (§ 89 Abs. 3f. HGO).

17 Im Gegensatz zum Integrationsrat ist der Integrationsausschuss wie ein „‚echter‘ Ratsausschuss in die Beratungsfolge des Rates einzubeziehen“ (MHKBG 2019: 11).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bundesland	gesetzliche Bestimmungen	wesentliche Förderprogramme
Thüringen	- *Ausländerbeirat*: Kann-Regelung auf Gemeindeebene (§ 26 Abs. 4 Gemeinde- und Landkreisordnung)	- Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen - Richtlinie zur Förderung der sozialen Beratung und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen in Thüringen
		(1) (2) (3) (4)

Quelle: Eigene Zusammenstellung. In der Spalte „Förderprogramme" sind die durch die Richtlinien eines Landes berücksichtigten Aspekte grün hinterlegt: (1) strategische Ebene, (2) Beratung von Zugewanderten, (3) Einsatz von Ehrenamtlichen und/oder Koordination des Ehrenamts und (4) Einsatz von ehrenamtlichen Sprachmittler:innen.

Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg finanziert über zwei Verwaltungsvorschriften Integrationsbeauftragte und Integrationsmanager:innen. Die Tätigkeit der Integrationsbeauftragten der Landkreise, Städte, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften ist vornehmlich konzeptionell und strategisch ausgerichtet. Sie sollen insbesondere zentrale Anlauf-, Beratungs- und Koordinierungsstelle für institutionelle Akteure sein, ein Integrationsnetzwerk aufbauen und weiterentwickeln, einen kommunalen Integrationsplan entwickeln und fortführen sowie die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und der Regeldienste fördern. Eine Einzelfallberatung ist durch die Integrationsbeauftragten nicht vorgesehen, sie sollen stattdessen an die zuständigen Regeldienste verweisen.

Die Integrationsmanager:innen unterstützen indessen den individuellen Integrationsprozess von Geflüchteten mit Bleibeperspektive in der Anschlussunterbringung[18] in Form einer direkten und einzelfallbezogenen Sozialbegleitung auf Grundlage des Case Management-Ansatzes[19]. Neben der Einzelfallebene sieht die Verwaltungsvorschrift auch die Netzwerkarbeit als mögliche Tätigkeit vor. Zuwendungsempfänger können ausschließlich Städte, Gemeinden und Landkreise sein, diese können die Aufgabenerledigung aber an Dritte, insbesondere an Träger der freien Wohlfahrtspflege, ganz oder teilweise übertragen.

18 In Baden-Württemberg erfolgt zunächst die sog. *vorläufige Unterbringung* durch die Stadt- und Landkreise, wo die Asylsuchenden bis zum Abschluss des Asylverfahrens, jedoch nicht länger als 24 Monate, verbleiben, bevor sie im Zuge der *Anschlussunterbringung* den kreisangehörigen Gemeinden zugeteilt werden können.

19 In der praktischen Umsetzung zeigt sich jedoch, dass auch andere Zielgruppen betreut und der Case-Management-Ansatz und insbesondere der individuelle Integrationsplan nicht immer genutzt werden (vgl. Götz et al. 2020; Koranyi/Kostner 2020; Rechnungshof BW 2021).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der vorliegende qualitative Evaluationsbericht zum Integrationsmanagement in Baden-Württemberg zeigt auf, dass insgesamt 1.078 der 1.101 antragsberechtigten Kommunen in 192 Verbünden einen Förderantrag gestellt haben (Götz et al. 2020: 21)[20]. Hierdurch wurde die Anzahl der Stellen, die in den Kommunen hauptamtlich für die Beratung und Begleitung von Geflüchteten in der Anschlussunterbringung zuständig sind, von durchschnittlich 0,69 VZÄ (Median: 0,2) auf 1,23 VZÄ (Median: 0,5) erhöht, wobei die Finanzmittel nicht vollständig für die Ausweitung der Betreuungskapazität eingesetzt wurden (Götz et al. 2020: 25)[21].

Zwar können die mit erheblichen methodischen Hürden konfrontierten Wirkungsanalysen keine Effekte des Integrationsmanagements auf die Arbeitsmarkt- oder Wohnsituation der Zielgruppe nachweisen (vgl. Götz et al. 2020), jedoch gelangen die Autor:innen der qualitativen Evaluation zu der Erkenntnis, dass alle der

> „befragten Kooperationspartner betonten, dass sich die Integrationsarbeit in ihrer Kommune durch das Integrationsmanagement merklich verbessert hat, und dass sie die Arbeit der beziehungsweise die Zusammenarbeit mit den [Integrationsmanager:innen] als hilfreich für ihre eigene Tätigkeit ansahen. Letzteres war vor allem deshalb der Fall, weil die Unterstützungsleistungen der [Integrationsmanager:innen] für die Flüchtlinge eine Arbeitsentlastung für die Kooperationspartner mit sich brachte.“ (Koranyi/Kostner 2020: 25)

In seiner Prüfung des Förderprogramms zeigt der Rechnungshof Baden-Württemberg zum einen finanzielle und administrative Optimierungspotenziale (u.a. Absenkung der Fördersätze und Vereinfachung des Auszahlungsverfahrens) auf (Rechnungshof BW 2021: 161). Zum anderen empfiehlt er eine stärkere Betonung des Case-Management-Ansatzes – insbesondere eine verpflichtende Anwendung von Integrationsplänen –, die Tätigkeit der Integrationsmanager:innen auf Geflüchtete in der Anschlussunterbringung

20 Die Grundlage für die Verteilung der Mittel ist die Größe der Personengruppe unter den Geflüchteten, die im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 29. Februar 2016 nach Baden-Württemberg eingereist ist und sich am 15. September 2017 in der Anschlussunterbringung befindet zuzüglich der Personen, die infolge des Familiennachzugs gefolgt sind. Da zum Stichtag keine Geflüchteten in den Kommunen wohnten, die keinen Förderantrag gestellt haben, gehen die Autor:innen der quantitativen Evaluation „grundsätzlich von einer vollständigen Deckung des Integrationsmanagements für alle Geflüchteten in Baden-Württemberg“ (Götz et al. 2020: 21) aus.

21 In einem Viertel der geförderten Kommunen war vor Einführung des Integrationsmanagements kein hauptamtliches Personal für die Unterstützung von Geflüchteten in der Anschlussunterbringung vorgesehen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mit Bleibeperspektive zu beschränken und aussagekräftigere Kennzahlen zum Integrationserfolg zu bilden, erfassen und auszuwerten (ebd.).

Bayern

In Bayern stellt die Beratungs- und Integrationsrichtlinie (BIR, Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund) das zentrale Förderinstrument für die kommunale Ebene dar. Über sie werden u.a. die Flüchtlings- und Integrationsberatung (FIB) und hauptamtliche Integrationslots:innen finanziert. Durch die Richtlinie wurden die ehemaligen Förderbereiche der Asylsozialberatung und der landesgeförderten Migrationsberatung 2018 zusammengelegt. So spielt der Aufenthaltsstatus der zu beratenden Person für die Beratungskräfte nur noch im Hinblick auf die jeweilige Bedarfslage (asylsuchend/dauerhaftes Bleiberecht), auf die zielgruppenspezifisch eingegangen werden soll, eine Rolle. Die Richtlinie sieht vor, dass jeweils ein Betreuungskonzept zu erstellen ist und im Bereich der Integration – wie in Baden-Württemberg – insbesondere auf Case Management zurückgegriffen werden soll. Gegenstand der Förderung sind neben den Fachkräften für die Beratungs- und Betreuungstätigkeit, Fachkräfte, die in der Koordinierung der Beratung tätig sind, sowie die hierfür erforderlichen Verwaltungskräfte. Zudem werden Betreuungskräfte zur Sicherstellung einer niedrigschwelligen Betreuung von minderjährigen Kindern in Aufnahmeeinrichtungen gefördert. Anders als in Baden-Württemberg sind die Zuwendungsempfänger neben den Landkreisen und kreisfreien Städten die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege auf Landesebene. Letztere können die Zuwendung an geeignete, gegebenenfalls nachgeordnete Verbände oder (Mitglieds-)Organisationen weiterreichen. Wenn mehrere mögliche Zuwendungsempfänger in einer Region tätig sind, haben diese bei Antragstellung eine Zuständigkeitsvereinbarung vorzulegen sowie eine einheitliche Antragstellung sicherzustellen.

Außerdem werden über die BIR hauptamtliche Integrationslots:innen gefördert. Diese sollen insbesondere Ehrenamtliche koordinieren, sie praxisbezogen informieren und unterstützen (z.B. durch Schulungen und Fortbildungen) sowie die Gewinnung neuer Ehrenamtlicher fördern. Dabei kommt ihnen auch die Funktion einer Anlaufstelle für regionale private und zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich Asyl und Integration zu. Zudem sollen sie Transparenz über die vor Ort tätigen Akteure und vorhandene Unterstützungsangebote herstellen und sie können sich bei der Erstellung kommunaler Integrationskonzepte einbringen. Zuwendungsempfänger sind die Landkreise und kreisfreien Städte, diese können die Zuwendung aber auch an Dritte weiterleiten. Gemäß der Evaluation zum Programmteil der Integrationslots:innen sind 51 Prozent der 82 befragten Integrationslots:innen (Teilnahmequote: 98 %) beim Landratsamt, 12 Prozent bei einer kreis-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

freien Stadt und 37 % bei einem Wohlfahrtsverband oder einer sonstigen Einrichtung angesiedelt (Wegner 2020: 13). Gut ein Fünftel der bei einer Stadtverwaltung oder einem Landratsamt beschäftigten Integrationslots:innen nehmen ihre Aufgabe als Stabsstelle wahr, die weiteren sind in einer Fachabteilung angedockt (ebd.). Der wichtigste Kooperationspartner der Integrationslots:innen ist die FIB, gefolgt von anderen Akteuren der Kommune bzw. der freien Träger sowie Ehrenamtlichen (Wegner 2020: 16f.).

Hessen

Das Land Hessen bündelt verschiedene Förderschwerpunkte im Landesprogramm „WIR“ (Wegweisende Integrationsansätze Realisieren). Mit der Weiterentwicklung der Richtlinie im Jahr 2020 sollten die zuvor separat geförderten WIR-Koordinierungsstellen und WIR-Fallmanager:innen für Geflüchtete[22] durch die Landkreise, kreisfreien Städte und Sonderstatusstädte bis Ende 2021 in eine gemeinsame Organisationseinheit, das sog. WIR-Vielfaltszentrum, zusammengelegt werden[23]. Im Zuge dessen haben die Fallmanager:innen ihre enge Zielgruppendefinition verloren und bilden nun die neue zweite WIR-Koordinationsstelle im WIR-Vielfaltszentrum. Über die beiden Koordinationsstellen hinaus, können für die Vielfaltszentren seit 2022 Mittel für eine Mitarbeitsstelle sowie für lokale Projekte beantragt werden. Die WIR-Vielfaltszentren sollen u.a. die interkulturelle Öffnung kommunaler Regelangebote und von Vereinen und Verbänden unterstützen, Konzepte einer sozialräumlichen Willkommens- und Anerkennungskultur entwickeln und umsetzen, ein Vielfalts- und Teilhabekonzept erstellen und fortschreiben, Informationen über alle kommunalen Angebote für Zugewanderte vorhalten, Strategien zur Navigation von Neuzugewanderten in passgenaue Angebote erarbeiten, ein kommunales Integrationslotsensystem auf-/ausbauen, mit Migrantenorganisationen zusammenarbeiten und das bürgerschaftliche Engagement stärken. Explizit wird in der Richtlinie zudem die „Umsetzung des Integrationsmanagements (institutionalisierte Vernetzung, Partizipation und Transparenz) zur Förderung des Dialogs und der Kooperation mit den unterschiedlichen Akteuren vor Ort sowie den zuständigen Stellen der Landesverwaltung“ (Nr. 4.1.10. Förderrichtlinie WIR) als eine Aufgabe der WIR-Vielfaltszentren erwähnt.

Weiterhin können über das Landesprogramm WIR ehrenamtliche Integrationslots:innen qualifiziert und geschult sowie die mit dem Einsatz von Integrationslots:innen verbundenen Aufwandsentschädigungen finanziert

22 Entgegen ihrer Bezeichnung war die operative Einzelfallberatung der Fallmanager:innen nur eine Möglichkeit zur Ausgestaltung der Stelle für die antragsberechtigten Kommunen. Auch die ausschließliche Tätigkeit auf strategischer Ebene war möglich.

23 Zum Erhebungszeitpunkt dieser Studie befanden sie die hessischen Fallkommunen daher zum Teil noch im Prozess der Umstrukturierung.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und eine Koordinierungspauschale gewährt werden. Integrationslots:innen sind entsprechend der Richtlinie ehrenamtlich aktive Begleiter:innen, deren Aufgabe es ist, „eine niedrigschwellige und kultursensible Mittlerfunktion zwischen zugewanderten Menschen, Institutionen der Regelversorgung und der Bürgergesellschaft zu übernehmen" (Nr. 4.3.5. Förderrichtlinie WIR). Antragsberechtigt sind kommunale, kirchliche und gemeinnützige Träger[24]. Innerhalb des Landesprogramms können darüber hinaus auch die Qualifizierung und der Einsatz von ehrenamtlichen Laiendolmetscher:innen, die Prozessbegleitung zur partizipativen Entwicklung von lokalen Vielfalts- und Integrationsstrategien in mittleren und kleineren Städten und Gemeinden[25] sowie Projekte zur Willkommens- und Anerkennungskultur bzw. zur vielfaltsorientierten Öffnung mit innovativen Ansätzen in Kommunen, gemeinnützigen bzw. kirchlichen Vereinen und Verbänden gefördert werden.

Nordrhein-Westfalen

Die beiden wesentlichen Förderprogramme in Nordrhein-Westfalen beziehen sich auf die Kommunalen Integrationszentren (KI) und das Kommunale Integrationsmanagement (KIM). Im Gegensatz zu den Programmen anderer Bundesländer, sind die KIs und das KIM mittlerweile im nordrhein-westfälischen Teilhabe- und Integrationsgesetz verankert. Das Konzept der KIs[26] speist sich einerseits aus der Arbeit der ehemaligen „Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien" (RAA) und andererseits aus dem von 2005 bis 2012 durchgeführten Landesprogramm „Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit" (KOMM-IN NRW) (vgl. Bainski 2015; Teepe 2016; Landtag Nordrhein-Westfalen 2011: 49f.)[27]. Mit der Implementierung der KIs in den kreisfreien

24 Hierzu wurden ein „Leitfaden Basisqualifizierung für ehrenamtlich engagierte WIR-Integrationslotsinnen und -lotsen" (vgl. Schumacher/Rutschmann 2020) sowie ein „Kernprofil der WIR-Integrationslotsinnen und -lotsen" (vgl. HMSI 2021a) und „Praxishandbuch zur Koordination von WIR-Integrationslotsenprojekten" (vgl. HMSI 2021b) entwickelt.

25 Im Rahmen des damit verbundenen Projektes „Vielfaltsstrategien in hessischen Kommunen: Treiber von Integration und Zusammenhalt" wurden ein Abschlussbericht (vgl. Pereira/Stephan/Perry 2022a) und ein Werkzeugkoffer (vgl. Pereira/Stephan/Perry 2022b) erstellt.

26 Die folgenden Ausführungen zu den KIs sind größtenteils aus Bogumil/Hafner (2021) übernommen.

27 Bei den RAAs handelte es sich um kommunale Einrichtungen, die seit 1980 durch das Land gefördert wurden und als „Service-, Beratungs- und Dienstleistungseinrichtungen" (Lüddecke 2009: 149) die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund verbessern sollten. KOMM-IN NRW richtete sich an alle 81 Kommunen mit eigener Ausländerbehörde, jedoch konnten in Ausnahmefällen auch kreisangehörige Städte und Gemeinden ohne ABH Förderanträge stellen, wenn dies mit dem jeweiligen Kreis abgestimmt wurde, über welchen dann ebenfalls die Einreichung erfolgte (MAIS

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Städten und Kreisen wurden 2012 diese voneinander unabhängigen Stränge zusammengeführt, woraus die beiden Aufgabenfelder der KIs, „Integration durch Bildung“ und „Integration als Querschnittsaufgabe“ bzw. „Integration im Querschnitt“ (vgl. Ulusoy et al. 2016), resultieren[28].

Laut Gesetzgeber sollen durch die KIs

> „1. Angebote im Elementarbereich, in der Schule und beim Übergang von der Schule in den Beruf in Zusammenarbeit mit den unteren Schulaufsichtsbehörden unterstützt werden, um die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Einwanderungsgeschichte zu verbessern,
> 2. die auf die Integration und das Zusammenleben in Vielfalt bezogenen Aktivitäten und Angebote der kommunalen Ämter und Einrichtungen sowie der freien Träger vor Ort koordiniert werden;
> 3. die ehrenamtlichen Angebote in den Kommunen, insbesondere für geflüchtete Menschen und weitere Neueingewanderte koordiniert und unterstützt werden.“ (§ 8 Abs. 1 TIntG)

In der Praxis zeichnen sich die KIs durch eine hohe Aufgabenvielfalt aus, auch wenn ihre Programmatik darauf hinweise, „dass in beträchtlichem Umfang standortübergreifend Integrationsherausforderungen gesehen werden“ (Ulusoy et al. 2016: 38). Generell ist der Großteil der Aufgaben der KIs auf strategischer Ebene verortet (vgl. Bogumil/Hafner 2021). Im Querschnittsbereich dominieren z.B. die Vernetzung und interkulturelle Öffnung. Demgegenüber ist dem Bildungsbereich mit der Seiteneinsteigerberatung, einer Erstberatung neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher hinsichtlich der schulischen Integration, in einigen KIs eine stark operative Fachaufgabe zugeordnet.

Das Personal der KIs wird vor allem durch zwei Säulen getragen. Die erste wird durch Zuwendungen des Landes gebildet und setzt sich aus der unmittelbaren Förderung der KIs sowie dem Programm KOMM-AN NRW zusammen. Die zweite Säule umfasst kommunal finanzierte Stellen, die aufgrund bereitgestellter Haushalts- oder Drittmittel das KI-Personal ergänzen.

NRW 2011: 6). Das Förderprogramm sollte die Kommunen bei der strategischen Ausrichtung der Integrationsarbeit unterstützen und umfasste die drei Förderschwerpunkte Transparenz, Vernetzung, Strategische Koordination und Steuerung (MAIS NRW 2011: 6f.).

28 Das damalige Referat 423 „Kommunale Integrationszentren, Integration in Bildung“ des MKFFI zählt zu diesen beiden Schwerpunkten einen dritten, nämlich „Transparenz und Koordination der Integrationsarbeit vor Ort“ (Bogumil/Hafner 2021: 28), hinzu. Dies sei der Tatsache geschuldet, dass die Bezeichnung „Querschnitt“ vor allem als Abgrenzung zu „Bildung“ diene, und mit Ersterem materielle Maßnahmen gemeint seien, die nicht die Koordinierung der Integrationsarbeit zum Ziel haben (ebd.).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKJFGFI) fördert 6,5 Personalstellen bei Kreisen und 5,5 Personalstellen bei kreisfreien Städten, wovon sechs bzw. fünf Stellen für Fachkräfte und eine halbe Stelle für eine Verwaltungsassistenz vorgesehen sind. Auch erhält jedes KI bis zu 50.000 € pro Jahr für den Aufbau, den Einsatz und die fachliche Begleitung von Übersetzungs- bzw. Dolmetscherpools in den Kommunen. Hinzu kommen mindestens zwei Vollzeitstellen für vom Land abgeordnete Lehrkräfte. Für die Lehrer:innenstellen sprach das MSB den ehemaligen RAA-Standorten einen Bestandsschutz aus, sodass, falls bereits mehr als zwei Lehrkräfte in eine Kommune abgeordnet wurden, dieses Personal erhalten blieb. Darüber hinaus hat das MSB 2015 die Lehrerstellen für die Seiteneinsteigerberatung und für diejenigen KI, welche in Kommunen verortet sind, die besonders von der Zuwanderung aus Südosteuropa betroffen waren, um insgesamt 20 Stellen aufgestockt. Zudem fördert das Land seit 2016 mit dem Förderprogramm KOMM-AN NRW („Programm zur Förderung der Integration von Flüchtlingen in den Kommunen") u.a. Personal- und Sachmittelzuschüsse der KIs zur Stärkung des ehrenamtlichen Engagements bei der Integration von geflüchteten und neuzugewanderten Menschen in den Kommunen. Hiermit soll die Koordination von Aufgaben, „die sich durch die eingewanderten Menschen vor Ort bei der Arbeit von ehrenamtlich Tätigen ergeben" (MKFFI 2022: 4) sichergestellt und die Vernetzung, Unterstützung und Qualifizierung des Ehrenamts sowie die Zusammenarbeit mit anderen im Ehrenamtsbereich tätigen Institutionen, gefördert werden.

Für 2019 standen den KIs somit durch die KI-Richtlinie, die abgeordneten Lehrkräfte und KOMM-AN knapp 618 durch das Land geförderte Stellen (VZÄ) zur Verfügung (Bogumil/Hafner 2021: 40). Insgesamt verfügten die KIs im Jahr jedoch tatsächlich über knapp 675 Stellen. Diese Zahl ergibt sich, da einerseits durch Personalfluktuation und Probleme bei der Stellenbesetzung nicht durchgängig alle geförderten Stellen besetzt werden können und andererseits die Kommunen die KIs durch knapp 161 eigene Haushalts-/Drittmittelstellen aufstockten.

Des Weiteren können durch KOMM-AN kommunale Maßnahmen (anhand vier verschiedener Bausteine)[29] durch pauschale Sachausgabenzuschüsse unterstützt werden. Zuwendungsempfänger sind die kreisfreien

29 (A) Förderung der Renovierung, der Ausstattung und des Betriebs von Ankommenstreffpunkten und Digitalisierung der Ausübung eines Ehrenamtes, (B) Förderung von Maßnahmen des Zusammenkommens, der Orientierung und Begleitung, (C) Förderung von Maßnahmen zur Informations- und Wissensvermittlung und zur Gewinnung neuer Personen für eine ehrenamtliche Tätigkeit und (D) Förderung von Maßnahmen zur Qua-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Städte und Kreise, jedoch können die Mittel durch diese auch an Dritte (insbesondere kreisangehörige Gemeinden und andere Drittempfänger, die in der Flüchtlingshilfe oder der Arbeit mit Neueingewanderten aktiv sind, z.B. Migrantenselbstorganisationen, Träger der freien Wohlfahrtspflege, Sozialverbände, Kirchengemeinden, Moscheevereine, Flüchtlingsinitiativen, Freiwilligenagenturen, Sport- und Kulturvereine) weitergeleitet werden. Für die KIs stellt KOMM-AN ein gutes Instrument dar, um mit vielen Akteuren vor Ort Kontakt aufzunehmen, zu denen sie vorher keine Arbeitsbeziehungen hatten. Zudem habe sich die Möglichkeit, Zuwendungen aus diesem Programm vor Ort eigenständig weiterleiten zu können, als erfolgreiche Strategie zur Stärkung der KI erwiesen (vgl. hierzu auch Kurtenbach 2018).

Das relativ neue Förderprogramm „Kommunales Integrationsmanagement“ (KIM)

> „versteht sich als ein integriertes Steuerungskonzept, mit dem es gelingen soll, die vielfältigen Angebote und Leistungen in der Integrationsarbeit innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung zu koordinieren und einheitlich auszurichten“ (MKFFI 2020: 8).

Das KIM soll eine bessere Integration von Zugewanderten, die bisher keinen Zugang zu einem Fallmanagement hatten, ermöglichen (vgl. nachfolgend v.a. MKFFI 2020). Hierdurch soll es eine bestehende Förderlücke schließen, da sich die durch den Bund finanzierten MBE-Stellen vorwiegend an Zugewanderte mit einem gesicherten Aufenthalt und Asylsuchende mit sog. guter Bleibeperspektive[30] richten. Somit ist die Zielgruppe zwar insbesondere die der Geflüchteten, andere Zugewanderte werden durch das Konzept jedoch nicht ausgeschlossen und auch nachholende Integration wird berücksichtigt.

Ziel des KIM ist es u.a. „zu einem abgestimmten Verwaltungshandeln aus einer Hand zu kommen“ (MKFFI 2020: 8), Integration als Querschnittsaufgabe flächendeckend in den Regelstrukturen zu verankern und Zugewanderten eine verlässliche staatliche bzw. kommunale Struktur für die individuellen Integrationsbedarfe zu bieten. Zuwendungsempfänger sind die kreisfreien Städte und Kreise. Die Förderung umfasst drei Bausteine: (1.) ein strategischer Overhead in Form koordinierender Stellen (Förderrichtlinie), (2.) Personalstellen für das operative, individuelle Case Management (fachbezogene Pauschale) und (3.) zusätzliche Personalstellen für

lifizierung von ehrenamtlich tätigen Personen und der Begleitung ihrer Arbeit (MKFFI 2022: 8).

30 Dies sind dem BAMF zufolge Menschen, die aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent kommen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ausländer- und Einbürgerungsbehörden zur Förderung der rechtlichen Verstetigung der Integration Zugewanderter (fachbezogene Pauschale). Dem strategischen Overhead obliegen dabei die fachaufsichtliche und koordinierende Funktion für das Case Management.

Ergänzend zum individuellen Case Management soll so eine Prozesssteuerung bzw. ein Schnittstellenmanagement zu den verschiedenen Sozialgesetzbüchern (II, III, VIII, XII) sowie weiteren Beratungsangeboten (JMD, MBE) implementiert werden, wodurch die kommunalen Integrationsprozesse als „Integrationsketten rechtskreisübergreifend und im zeitlichen Verlauf" (MKFFI 2020: 9) verstanden werden. Zentrales Element ist dabei die Fallorientierung, die die beteiligten Akteure zu einem gemeinsam abgestimmten Handeln bewegen soll.

Die Kommunalen Integrationszentren sollen hierbei eine zentrale Rolle einnehmen, da die Bausteine 1 und 2 möglichst bei ihnen angebunden sein sollen, nur in Ausnahmefällen sollen die strategische und operative Ebene in anderen Organisationseinheiten der Kommune verortet werden. Die Mittel des Bausteins 2 können zwar an Träger der freien Wohlfahrtspflege weitergeleitet werden, die Stellen müssen dann aber nachweisbar außerhalb der MBE und des JMD umgesetzt werden. Mit Blick auf die über die Beratung und Begleitung von Zugewanderten hinausgehende Funktion der Case Manager:innen „als Impulsgeber für die Weiterentwicklung der intrakommunalen Zusammenarbeit" (MKFFI 2020: 10), empfiehlt der Fördermittelgeber zumindest ein Drittel der Case Manager:innen in der kommunalen Verwaltung anzusiedeln. Je nach Zugehörigkeit zu einem bestimmten Cluster, die sich nach der jeweiligen Anzahl der vor Ort aufhältigen Geflüchteten richtet, erhalten die kreisfreien Städte und Kreise eine äquivalente Zahl an Personalstellen für Case Manager:innen. Insgesamt ist die Anzahl der möglichen CM-Personalstellen von 363 im Jahr 2020 auf 714 im Jahr 2022 gestiegen.

Für den strategischen Overhead sind bis zu vier Personalstellen bei den Kreisen (hiervon 3,5 für Koordinator:innen und 0,5 für eine Verwaltungsassistenz) und drei Personalstellen bei den kreisfreien Städten (hiervon 2,5 für Koordinator:innen und 0,5 für eine Verwaltungsassistenz) vorgesehen. Für jede kreisangehörige Kommune mit eigener Ausländerbehörde, eigenem Jugendamt und eigenem Integrationsrat/Integrationsausschuss kann der jeweilige Kreis je eine weitere Koordinierungsstelle beantragen. Die Zuwendungen für diese Stellen können an die jeweilige Kommune weitergeleitet werden. In Kreisen soll ferner darauf geachtet werden, dass die Koordinierungsstellen als Team gemeinsam arbeiten und nicht organisatorisch getrennt werden, auch wenn sie kreisweit arbeiten. Des Weiteren werden im Rahmen des strategischen Overheads die Prozessbegleitung und Beratung

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

für die Entwicklung eines Konzeptes und für die Umsetzung des KIM (z.B. durch Workshops, Multiplikatorenveranstaltungen oder Fachtagungen) sowie Maßnahmen, die auf Basis einer Analyse von z.B. Schnittstellen zur Verbesserung des KIM entwickelt und implementiert werden (z.B. Digitales Integrationsmanagement, Publikationen, Handbücher, Öffentlichkeitsmaterialien oder die Entwicklung von anderen Instrumenten wie zum Beispiel eines Personal Books oder eines Sprachpasses) gefördert.

Die Zuwendungsvoraussetzungen umfassen u.a. die Einrichtung und den Betrieb eines KIs, die Angliederung der Koordinierungsstellen an das KI (wobei Ausnahmen möglich sind), die Einrichtung oder Beauftragung einer bereits vorhandenen Lenkungsgruppe (maßgebliche verwaltungsinterne und -externe Integrationsakteure auf Leitungsebene) für die strategische Steuerung und die Vorlage eines Konzeptes zur Umsetzung des KIM. Die Konzepte sollen zum einen eine Übersicht zu bestehenden Beratungsansätzen in den Kommunen und zum anderen Darstellungen, wie mit den verschiedenen weiteren Case-Management-Ansätzen (u.a. SGB II, JMD, MBE, etc.) zusammengearbeitet wird, enthalten.

Die Koordinierungsstellen sollen die strategische Steuerung umsetzen, indem sie die Lenkungsgruppe und sich entwickelnde Arbeitsgruppen begleiten, Prozesse moderieren, Schnittstellen analysieren, Kooperationsvereinbarungen entwickeln und die strategische Arbeit umsetzen, „die notwendig ist, um eine bessere rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zu ermöglichen“ (MKFFI 2020: 11). Außerdem analysieren und evaluieren sie fortlaufend den Prozess und zeichnen sich darüber hinaus für die Fortbildung und Qualifizierung des Verwaltungs- und KIM-Personals verantwortlich.

Vorläuferprojekt des KIM ist das Modellvorhaben „Einwanderung gestalten NRW“, in dem in zwölf Kommunen die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit erprobt wurde. Die wissenschaftliche Begleitung identifiziert die folgenden zentralen Gelingensbedingungen (vgl. nachfolgend Reis 2020: 17ff.):

- Einbindung aller relevanten kommunalen Akteure;
- Einbeziehung der zentralen Akteure und Akteursgruppen außerhalb der Verwaltung;
- eigenständige Projektorganisation, d.h. Schaffung ausschließlich auf das Projekt bezogener Gremien, da „projektspezifische Lenkungsgruppen als Entscheidungsorgane flexibler und auf das Projekt hin fokussierter waren“ (Reis 2020: 17);
- Ansiedlung des Projekts auf hoher Hierarchieebene;

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- Klare Entscheidungsstrukturen und Rollenverteilungen in der Projektorganisation;
- Verbindlichkeit der Beschlüsse;
- Kompetenzen der Koordinator:innen, d.h. „Können" wie auch administrative „Macht";
- Netzwerkaufbau über „Fälle";
- Einbeziehung der Nutzer:innenperspektive;
- Verknüpfung zwischen Einzelfall- und Strukturebene;
- Entwicklung eines träger- und rechtskreisübergreifenden Case Management-Konzepts, d.h. Klärung der jeweiligen Rollen und Steuerungsfunktionen mit anderen Akteuren, die ebenfalls mit dem Handlungskonzept Case Management arbeiten (z.B. MBE, JMD, Jobcenter);
- Dokumentation des Gesamtprozesses, d.h. der Case Management-Prozesse und der Netzwerkaktivitäten;
- Hohe Transparenz gegenüber Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft;
- Systematische Reflexion der Entwicklungen; sowie
- Flankierung auf Landesebene, durch wissenschaftliche Begleitung zwecks Weiterbildung und systematischer Reflexion.

Parallel zum Modellprojekt „Einwanderung gestalten NRW" hatte die Evaluation der kommunalen Integrationspolitik in NRW eine Stärkung der KIs als wichtigen *„Akteur zur besseren Gestaltung des kommunalen Einwanderungsmanagements"* (Bogumil/Hafner 2019: 56; Bogumil/Hafner 2021: 70, Hervorh. i. Orig.) empfohlen. Vorgeschlagen wurde insbesondere „eine stärkere strategische und operative Ausrichtung nach außen und in die Quartiere hinein" (ebd.). Als wichtige zukünftige Aufgabe der KIs wurde daher die strategische Koordinierung der Beratungsangebote vor Ort hervorgehoben (Bogumil/Hafner 2019: 23; Bogumil/Hafner 2021: 70). Diese Vorstellungen sind im Landesprogramm KIM aufgegriffen worden.

Thüringen

Mit der „Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen"[31] wird den Landkreisen und kreisfreien Städten neben anderen Maßnahmen ermöglicht, Integrationsmanager:innen einzustellen. Diese übernehmen im Gegensatz zu den baden-württembergischen Integrationsmanager:innen vornehmlich strategische Aufgaben und keine Bera-

31 Das Programm ist insgesamt breiter aufgestellt und ist Bestandteil der Armutspräventionsstrategie des Landes Thüringen. Daher ermöglicht das Programm auch die Finanzierung von „Planungskoordinator*innen, welche im Rahmen der Sozialplanung die Teilhabe aller ermöglichen sollen sowie von Quartiersmanager*innen, die das Zusammenleben in den Sozialräumen moderieren" (Fischer/Kraft/Huber 2019: 15). Zum Programm liegt auch ein Bericht zu „Erfolgsgeschichten aus Landkreisen und kreisfreien Städten in Thüringen" (vgl. Fischer/Huber/Kraft 2019) vor.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tungsfunktion. Sie wirken z.B. bei der Erstellung eines kommunalen Integrationskonzeptes mit, bauen verbindliche Integrationsstrukturen auf und pflegen diese und übernehmen die Netzwerkarbeit und Ehrenamtskoordination. Für die Beratung anerkannter Geflüchteter können die Landkreise und kreisfreien Städte Fachpersonal über die „Richtlinie zur Förderung der sozialen Beratung und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen in Thüringen“ beantragen. Die Zuwendungsempfänger können die Mittel an kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie freie Träger weiterleiten sowie letztere beauftragen.

2. Lokales Integrationsmanagement in den Fallkommunen

2.1 Konzeptionelle Ausgangslage

2.1.1 Verständnis von „Kommunalem Integrationsmanagement“

Lokales Integrationsmanagement variiert vor Ort

Nachdem in Kapitel 1.3 dargestellt wurde, welche Definition von lokalem Integrationsmanagement dieser Arbeit zugrunde liegt, wird diese im Folgenden der Perspektive der kommunalen Praxis gegenübergestellt. Im Rahmen der Experteninterviews wurden die für den Bereich Integration zuständigen Personen nach ihrer Definition von lokalem Integrationsmanagement gefragt. Trotz individueller strategischer Ausrichtungen und unterschiedlichen Rahmenbedingungen ist die konkrete Ausgestaltung von lokalem Integrationsmanagement vor Ort stark von den Richtlinien der Förderprogramme und entsprechenden Verwaltungsvorschriften der Länder geprägt. Die persönliche Definition von lokalem Integrationsmanagement und die beschriebenen Bestandteile sind zudem wesentlich vom Aufgabengebiet (z.B. konzeptionell oder operativ) und der Position der befragten Person (z.B. Koordinator:in oder Integrationsbeauftragte) gefärbt.

Häufig Fokus auf Neuzugewanderte

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Integrationsmanagement immer das Ziel hat, Teilhabechancen für Zugewanderte zu erhöhen. Während einzelne Maßnahmen teilweise konkrete Zielgruppen fokussieren, richtet sich das Integrationsmanagement im Allgemeinen an einen größeren Personenkreis. In der Regel sollen alle Personen mit Migrationshintergrund unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus durch die Arbeit des Integrationsmanagements angesprochen werden – also auch Personen, die bspw. neu zugwandert sind, sich jedoch noch im Asylverfahren befinden oder Personen, die möglicherweise bereits seit vielen Jahren in der Kommune leben, aber bei denen noch ein Bedarf an sogenannter nachholender Integration besteht. Ein Beispiel hierfür ist der häufig festgestellte Bedarf an

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Sprachkursen für Frauen der sogenannten Gastarbeitergeneration, die im Laufe ihres Lebens in Deutschland nicht ausreichende Deutschkenntnisse erwerben konnten. Unterschiedliche Erreichbarkeiten und Konzentrationen bestimmter Zuwanderungsgruppen führen jedoch de facto dazu, dass einige Zielgruppen besonders in den Blick genommen werden. Ein starker Fokus liegt schon aufgrund der großen Zuwanderungszahlen seit 2015 auf Neuzugewanderte mit Fluchthintergrund. Gerade in Landkreisen sind kleinere kreisangehörige Gemeinden mit zuvor geringen Bevölkerungsanteilen mit Migrationshintergrund erstmals durch die Verteilung von Geflüchteten mit dem Thema Migration und Integration konfrontiert worden.

Aber nicht nur die zahlenmäßige Präsenz führt zu einer besonderen Aufmerksamkeit, sondern auch die Tatsache, dass die Bedarfe dieser Personengruppe unmittelbar ersichtlich sind und durch das Integrationsmanagement der Kommune aufgegriffen werden können. Darüber hinaus ist für die Kommunen die Erreichbarkeit von Geflüchteten, aufgrund der kommunalen Zuständigkeit bei Unterbringung und Betreuung in den Unterkünften, einfacher als bei anderen Zuwanderungsgruppen. Ein Beispiel für die Fokussierung auf eine spezifische Gruppe sind Kommunen, die eine überproportional hohe Zuwanderung von Menschen aus Südosteuropa verzeichnen und im Rahmen ihres Integrationsmanagements über verschiedene Akteure aus der Verwaltung und der Zivilgesellschaft hinweg Strukturen geschaffen haben, die diese spezifische Gruppe adressieren. In den Interviews wird jedoch auch häufiger thematisiert, dass sich lokales bzw. kommunales Integrationsmanagement perspektivisch noch wesentlich weiter öffnen müsse und die gesamte Bevölkerung einer Kommune – also auch Personen ohne Migrationshintergrund – in den Blick nehmen sollte[32]. Dies bezieht sich im Wesentlichen auf Maßnahmen, die zu einer positiven Haltung bezüglich einer von Vielfalt geprägten Stadtgesellschaft beitragen sollen. Es gibt bereits Tendenzen, das Maßnahmenangebot, wie bspw. die Beratung von Zugewanderten, auch Menschen ohne Migrationshintergrund zugänglich zu machen (vgl. Kap. 2.3.1).

32 Schammann et al. haben 92 Kommunen zu den Adressaten ihrer kommunalen Integrationsarbeit befragt. Dabei kamen sie zu dem Ergebnis, dass sich die Integrationsarbeit in 14,1 Prozent der Fälle speziell an Geflüchtete und in 10,4 Prozent allgemein an Menschen mit Migrationshintergrund richtet. Etwa ein Drittel der Kommunen (33,7 %) gab an, dass sich ihre Integrationsarbeit an alle Menschen in der Kommune richtet. Allerdings machten 41,3 Prozent der befragten Kommunen hierzu keine genaue Angabe (Schammann et al. 2020: 73ff).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Beratung von Zugewanderten ist wesentliche Aufgabe

Unabhängig davon ob dies in den Förderprogrammen der Länder vorgesehen ist, ist in vielen Kommunen die Beratung von Zugewanderten wesentlicher Bestandteil des kommunalen Integrationsmanagements. Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung und der Tiefe der Beratung lässt sich eine gewisse Bandbreite feststellen. So kann sich das Beratungsangebot der Kommune auf eine reine Verweisberatung – zum Beispiel in Form einer Willkommensberatung – beziehen, bei der Lebenssituation und Problemlagen der zu beratenen Person ermittelt werden und diese an spezialisierte Angebote bzw. entsprechende Stellen innerhalb der Verwaltung weitervermittelt werden. Die Integration von neu zugewanderten Menschen ist eine Querschnittsaufgabe, die viele Lebensbereiche betrifft und auf einem sehr heterogenen Feld von institutionellen Zuständigkeiten und komplexen Prozessen stattfindet, was eine Beratung dieser Personen als Begleitung durch diesen Prozess notwendig macht.

Notwendigkeit einer koordinierenden Stelle

Die beschriebene Komplexität stellt nicht nur für die zugewanderten Personen eine Herausforderung im Integrationsprozess dar, sondern führt seitens der Verwaltung auch zu einem wahrgenommenen Koordinationsbedarf in Bezug auf die beteiligten Akteure und Maßnahmen. Um Schnittstellenprobleme zu vermeiden ist aus Sicht der Kommunen die Koordinierung von Maßnahmen und Akteuren sowie die Schaffung einer Netzwerk- und Austauschstruktur an einer zentralen Stelle innerhalb der Kommunalverwaltung ein notwendiger Bestandteil von kommunalem Integrationsmanagement. Nicht in allen Förderprogrammen der untersuchten Bundesländer gibt es hierzu konkrete Vorgaben. Da der Bereich Integration viele Tätigkeitsfelder der Kommunalverwaltung berührt, besteht gerade in großen Kommunen die Gefahr, dass sich niemand zuständig fühlt, wenn eine solche koordinierende Stelle fehlt. Im ländlichen Raum zeigt sich bezüglich der Koordinierung eine andere Herausforderung. Aufgrund fehlender Erfahrung im Bereich Migration und Integration in der Vergangenheit und der Größe der kreisangehörigen Kommunen, bestehen vielfach keine Strukturen, an die angeknüpft werden kann, sodass kommunales Integrationsmanagement für die Landkreise auch die Schaffung einer ‚dezentralen Servicestruktur' mit Angeboten umfasst, die die kreisangehörigen Kommunen selbst nicht vorhalten können.

Strategische und operative Aufgaben verbinden

Ein weiterer genannter Aspekt, der eng mit der Koordination in Verbindung steht, ist die Ermittlung von Bedarfen an Maßnahmen oder Problemen auf der operativen Ebene. Integrationsmanagement hat hier die Aufgabe diese gebündelt in die entsprechenden Gremien hineinzutragen, um sie bei der strategischen Ausrichtung der Kommune zu berücksichtigen und das Angebot entsprechend anpassen zu können. Die befragten Expert:innen sind grundsätzlich der Ansicht, dass gutes Integrationsmanagement neben

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der strategischen Arbeit auch immer die operative Ebene im Blick haben bzw. in ihre Arbeit miteinbeziehen sollte, um Probleme rechtzeitig zu erkennen und auf Veränderungen reagieren zu können. Die Integration von Zugewanderten und die Implementierung von entsprechenden Maßnahmen zählt nicht originär zu den kommunalen Pflichtaufgaben, weshalb die Verankerung des Themas innerhalb der Kommune häufig von den befragten Personen als Aufgabe des Integrationsmanagements genannt wird. Dies beinhaltet zum einen die Verdeutlichung der Relevanz kommunaler Aktivitäten gegenüber der Verwaltungsspitze und politischen Gremien. Zum anderen betrifft dies Aspekte der vielfaltsbezogenen Ausrichtung der Verwaltung. Die Vermittlung von entsprechenden Kompetenzen und einer positiven Haltung bezüglich Diversität sollen zu einem Verständnis von Integration als Querschnittsthema beitragen.

> *„Bei über 60 Prozent Jugendlichen mit Migrationshintergrund braucht man keine migrationsbezogene Jugendarbeit mehr, sondern dann müssen die Regelstrukturen interkulturell oder vielfaltsbezogen verändert werden."* (E 27)

Enge Anbindung an Verwaltungsspitze wichtig

Insgesamt sehen die befragten Personen die Haltung innerhalb der Verwaltung und vor allem bei der Verwaltungsspitze als wesentlichen Bedingungsfaktor für Handlungsspielraum von kommunalem Integrationsmanagement, weshalb eine enge Anbindung an die Verwaltungsspitze entscheidend ist.

Zusammenfassend zeigt sich in den Interviews, dass die Beschreibungen der in den Verwaltungen verantwortlichen Personen die in Kapitel 1 beschriebene Steuerungs- und Koordinierungsfunktion in Bezug auf Strukturen, Akteure und Prozesse als wesentliche Bestandteile des Integrationsmanagements aufgreifen. Ebenfalls ist die Aufgabenausgestaltung durch bestimmte Faktoren bestimmt, die sich auf das institutionelle Setting und damit verbundene Tätigkeitsprofile relevanter Stellen, die individuelle Policy (Haltung der Verwaltungsspitze, strategische Ausrichtung) und kontextuelle Faktoren (z.B. Raum- und Sozialstruktur) beziehen.

2.1.2 Kommunale Integrationskonzepte

Die Relevanz einer grundsätzlichen strategischen Ausrichtung bei der Integration von Zugewanderten wurde den Kommunen mit der Familienzusammenführung und der Erkenntnis, dass sogenannte Gastarbeiter dauerhaft oder zumindest längerfristig in Deutschland verbleiben, deutlich. In den 1970er- und 1980er-Jahren entstanden in diesem Zusammenhang vor allem in Großstädten erste Integrationskonzepte und Leitbilder (Haug/Schmidbauer 2020: 70). In den 1990er-Jahren und mit dem Paradigmenwechsel der Integrationspolitik auf Bundesebene Mitte der 2000er-Jahre entstanden

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

in den Kommunen immer mehr Integrationskonzepte (Filsinger/Gesemann 2018: 18ff). Zusätzliche Dynamik bei der Entstehung und Weiterentwicklung kommunaler Integrationskonzepte entstand durch die fluchtbedingte Zuwanderung ab 2015 und den damit einhergehenden Herausforderungen für die Kommunen, die zum Teil vor dieser Zeit keine großen Berührungspunkte mit der Aufnahme und Integration von Neuzugewanderten hatten. Hiervon sind vor allem Landkreise und kreisangehörige Städte in ländlichen Räumen betroffen, die häufig nicht auf etablierte Strukturen in den Verwaltungen und der Zivilgesellschaft zurückgreifen konnten.

Kommunale Integrationskonzepte als Förderbedingung in NRW und Hessen

In den Ländern wurde der Bedarf an einer strategischen Ausrichtung der Kommunen und Unterstützung im Entstehungsprozess von Integrationskonzepten erkannt und durch entsprechende Maßnahmen begleitet. Diese beinhalten zum Teil auch die in dieser Arbeit betrachteten Förderprogramme zum Integrationsmanagement bzw. deren Vorläufer. In Nordrhein-Westfalen ist im „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen" das Vorhandensein eines Integrationskonzeptes die Bedingung für die Förderung von Kommunalen Integrationszentren. Auch in Hessen sind die Kommunen im Rahmen des WIR-Programms aufgerufen ein Integrationskonzept zu erstellen. Die Erarbeitung der Integrationskonzepte wird zum einen strategisch durch eine Handreichung des Landes begleitet. Zum anderen werden kleinere hessische Kommunen mit der „Förderung von Vielfalts- und Integrationsstrategien in hessischen Kommunen (KIV)" finanziell unterstützt. In der bayerischen Beratungs- und Integrationsrichtlinie ist in Bezug auf das Aufgabenspektrum der aus Landesmitteln finanzierten hauptamtlichen Integrationslotsen auch die Unterstützung bei der Erarbeitung eines Integrationskonzeptes vorgesehen.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) sieht die Notwendigkeit, dass Kommunen gemeinsam mit den Akteuren der Stadtgesellschaft ein Integrationsverständnis erarbeiten und dies in einem kommunalen Leitbild zu verorten (KGSt 2017: 16). Sie formuliert allgemeine Aspekte, die aus ihrer Sicht bei der Anfertigung von Leitbildern zu berücksichtigen sind[33]. Kommunale Leitbilder seien sowohl Ausgangspunkt für die interne strategische Ausrichtung des Integrationsmanagements

33 „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

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

als auch ein Medium zur Kommunikation des kommunalen Integrationsverständnisses in die Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft (ebd.).

Basierend auf einer repräsentativen Befragung aus dem Jahr 2011 sowie Recherchen in 2017 haben Filsinger und Gesemann die Verbreitung und inhaltliche Ausrichtung von Integrationsleitbildern bzw. Integrationskonzepten in deutschen Kommunen untersucht (vgl. Filsinger/Gesemann 2018). Hinsichtlich der Verbreitung ergeben ihre Recherchen aus dem Jahr 2017, dass in 69 der 79 Großstädte (87 %) und in 103 der 574 (18 %) Mittelstädte ein Integrationskonzept oder ähnliches Leitbild vorliegt (vgl. Filsinger/Gesemann 2018).

Bei der Betrachtung der Themenfelder in den Integrationskonzepten der Großstädte zeigt sich mit Ausnahme von *Bildung* und *Arbeit* eine gewisse inhaltliche Heterogenität bzw. Schwerpunktsetzung (Filsinger/Gesemann 2018: 20). Die untersuchten Integrationskonzepte der Mittelstädte weisen dagegen inhaltlich „eine beachtliche Übereinstimmung in den Grundorientierungen" (Filsinger/Gesemann 2018: 4) auf, was die Autoren auf den Einfluss verschiedener Akteure (Kommunale Spitzenverbände und KGSt) und die Vernetzung der Kommunen untereinander, z.B. in Form des „Kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik", zurückführen. Die Recherchen ergeben beispielsweise, dass die Themen *Sprache*, *Bildung*, *Arbeit*, *gesellschaftliche Teilhabe* sowie *Gesundheit/Soziales* in den Integrationskonzepten deutscher Mittelstädte besonders relevant sind (ebd.). Lediglich die Themen *Wohnen* und *Evaluation/Fortschreibung* treten nur in etwas mehr als der Hälfte der Integrationskonzepte auf (ebd.). Im Hinblick auf das Themenfeld Wohnen sehen Filsinger und Gesemann, neben geringen politischen Handlungsspielräumen der Kommunen (Rückgang des sozialen Wohnungsbaus in Bund und Ländern sowie geringe eigene finanzielle Mittel), die Wohnraumproblematik in Mittelstädten möglicherweise weniger stark ausgeprägt als in den Großstädten (ebd.). Unabhängig von der Behandlung in den entsprechenden Integrationskonzepten, zeigt sich in den Interviews, die im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführt wurden,

---

- 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" (KGSt 2017: 16)

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass das Thema Wohnen auch in den kleineren Kommunen eine besondere Rolle für die Integrationsarbeit spielt. In nahezu allen Experteninterviews wurde auf die Frage nach den Herausforderungen für Integration, die kritische Wohnungssituation genannt. Auch wenn gewisse Niveauunterschiede von den befragten Personen gesehen wurden, sei der Wohnungsmarkt in allen betrachteten Gebietskörperschaften (Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte) als angespannt und besonders problematisch für die Zielgruppe wahrzunehmen. Inwiefern einzelne Themenbereiche, wie sie beispielsweise von Filsinger und Gesemann identifiziert und untersucht wurden, aufgegriffen werden, soll jedoch nicht im Fokus der Betrachtung kommunaler Integrationskonzepte in den Fallkommunen dieser Studie stehen. Vielmehr geht es darum festzustellen, welche Funktionen Integrationskonzepte und Leitbilder für das kommunale Integrationsmanagement übernehmen und welche Intentionen bei der Erstellung vorliegen.

In elf der 14 untersuchten Kommunen ist ein Integrationskonzept[34] in einer verschriftlichten Form vorhanden bzw. in einem finalen Entstehungsprozess. Hinsichtlich der Aktualität und Entwicklung der Konzepte lässt sich jedoch eine große Varianz feststellen. Teilweise haben Kommunen erst mit der starken fluchtbedingten Zuwanderung ab 2015 oder erst seit kurzem damit begonnen ihre integrationspolitische Ausrichtung in einem Konzept festzuhalten. Einige Kommunen können auf mehr Erfahrung bei der Erstellung von Integrationskonzepten zurückblicken und haben ihre Konzepte schon mehrfach überarbeitet und gesellschaftlichen Entwicklungen und örtlichen Gegebenheiten angepasst. Grundsätzlich lassen sich in den untersuchten Kommunen zwei Herangehensweisen bei der Entstehung neuer Integrationskonzepte feststellen. Unabhängig vom Inhalt der einzelnen Konzepte, zeigt sich, dass sie zum einen durch externe Impulse oder durch den intern festgestellten Bedarf entstehen und dann für einen nicht näher festgelegten, aber längerfristigen Zeitraum die strategisch-konzeptionelle Ausrichtung der Kommune darstellen. Zum anderen sind Integrationskonzepte bereits von Anfang an so angelegt, dass sie in nicht zwingend festgelegten, aber dennoch kürzeren Abständen fortgeschrieben werden können. Damit stellt der Vorbereitungs-, Erarbeitungs- und Nachbereitungsprozess eine permanente Aufgabe des Integrationsmanagements dar, wofür entsprechende Ressourcen notwendig sind.

34 Im Folgenden wird lediglich der Begriff „Integrationskonzept“ verwendet. Hiermit sind jedoch auch Leitbilder und ähnliche verschriftlichte Formen konzeptioneller Ausrichtungen der Kommunen gemeint.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Praxisbeispiel 1: Entstehungsprozess des Integrationskonzeptes der Stadt Regensburg

Grundlage für das Integrationskonzept bildet ein Kooperationsprojekt mit der Ostbayerischen Technischen Hochschule (2012 bis 2014), aus dem ein Integrationsbericht in Form eines Monitorings und ein Entwurf für ein Integrationskonzept hervorgingen. Mit der Gründung des Amtes für Integration und Migration wurde festgelegt, dass die Entwicklung, Fortschreibung und Weiterentwicklung eines städtischen Integrationskonzeptes einen festen Bestandteil des Aufgabengebiets der Abteilung „Willkommenskultur und Integration" darstellen soll. Zusammen mit einer einem externen Dienstleister wurde ein Prozess aufgesetzt, der sich in ein stadtinternes Austauschverfahren über grundlegende integrationspolitische Ausrichtungen und einen Beteiligungsprozess, der auch externe relevante Akteure der Stadtgesellschaft einbezieht, unterteilen lässt:

1. Bestanderfassung und erste Bedarfsanalyse

Auf der Basis einer ämterübergreifenden Erhebung und Analyse von laufenden und abgeschlossenen Maßnahmen und Projekten wurden Handlungsfelder (Bildung, Arbeit, Soziales, gesellschaftliche Partizipation und interkulturelle Orientierung und Öffnung der Verwaltung) und erste Handlungsempfehlungen und Ziele definiert.

2. Fokusgruppeninterviews

Mitarbeitende in Dienststellen, die im Bereich Migration und Integration besonders starke Berührungspunkte mit den definierten Handlungsfeldern haben, wurden nach ihrer Perspektive auf den aktuellen Stand und zukünftigen Handlungsbedarf befragt.

3. Verwaltungsinterne Zukunftskonferenz

Entwicklung eines Leitbildes, welches eine thesenartige Beschreibung von Leitsätzen umfasst, an denen sich Verwaltungshandeln orientieren und überprüfen lassen soll. Die erste Zukunftskonferenz bildet den Abschluss der verwaltungsinternen Vorarbeit für den anstehenden Beteiligungsprozess.

4. Beteiligungsverfahren: Bedarfsanalyse

Nach einer Auftaktveranstaltung erarbeiten Mitarbeitende der Kommunalverwaltung und Personen aus der Integrationsarbeit und Zivilgesellschaft, in den Handlungsfeldern entsprechenden Arbeitsgruppen, Herausforderungen und Handlungsbedarfe für die Integrationsarbeit der Stadt. Die monatlichen Treffen werden von durch eine Person aus der Kommunalverwaltung und eine externe Person moderiert, welche wiederum durch die Abteilung Willkommenskultur und Integration und das externe Beratungsunternehmen begleitet werden.

5. Beteiligungsverfahren: Maßnahmenkatalog

Auf der Grundlage der festgestellten Bedarfe werden in den Arbeitsgruppen kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen entwickelt.

6. Beteiligungsverfahren: Zweite Zukunftskonferenz

Im Rahmen einer zweiten öffentlichen Zukunftskonferenz werden die in den Arbeitsgruppen erarbeiteten Ergebnisse präsentiert und diskutiert, sodass auch die Möglichkeit besteht. Ergänzungen aus den anderen, parallel verlaufenden Arbeitsgruppen einzuholen.

7. Finalisierung

Abschließend werden die Ergebnisse zusammengetragen und zu einem Konzeptentwurf verschriftlicht, der zunächst verwaltungsintern abgestimmt und anschließend dem Stadtrat vorgelegt wird. Über den gesamten Prozess wurden die einzelnen Zwischenschritte und -ergebnisse dokumentiert und über die Website der Stadt öffentlich zugänglich gemacht.

(vgl. Stadt Regensburg 2022)

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In den betrachteten Fallkommunen zeigt sich in Bezug auf personelle Ressourcen für die Erarbeitung von Integrationskonzepten ein unterschiedliches Bild. Während die Erarbeitung von Integrationskonzepten in einigen Kommunen ein fester Bestandteil des Tätigkeitsprofils von bspw. Integrationsbeauftragten ist, fehlt es in anderen Kommunen an Personal, um möglicherweise bereits erarbeitete Inhalte in einer publizierbaren Form zu verschriftlichen. Der Entstehungsprozess von neuen Integrationskonzepten unterscheidet sich zwischen den Kommunen und hängt von den örtlichen Gegebenheiten ab. Dennoch lassen sich regelmäßig angewendete, partizipative Vorgehensweisen identifizieren, in denen die kommunale Verwaltung andere Beteiligte, wie Träger der freien Wohlfahrt, Migrantenselbstorganisationen oder andere zivilgesellschaftliche Akteure, einbezieht. Zur Veranschaulichung wird auf der Basis der öffentlich zugänglichen Dokumentation der Stadt und den Erkenntnissen aus den Experteninterviews in Praxisbeispiel 1 der aktuell fortlaufende Entstehungsprozess des Integrationskonzeptes der Stadt Regensburg dargestellt.

Die Begründungen dafür, dass in Kommunen kein verschriftlichtes Integrationskonzept vorliegt, welches auch für die Öffentlichkeit zugänglich ist, unterscheiden sich. Zum einen können personelle Ressourcen fehlen, um einen Prozess zur Erarbeitung eines neuen oder Fortschreibung eines bereits bestehenden Konzepts zu begleiten. Es besteht auch die Möglichkeit, dass zwar ein Konzept ausgearbeitet wurde, dies jedoch nicht durch den Stadtrat angenommen wird, woraufhin der Prozess zum Stillstand gekommen ist.

Das Nichtvorhandensein eines öffentlich zugänglichen Integrationskonzepts muss nicht zwingend bedeuten, dass Kommunen nicht intern ein Leitbild oder eine eigene strategische Ausrichtung des Integrationsmanagements formuliert haben. Teilweise sind einem Leitbild ähnelnde Aspekte im Bereich Migration und Integration Bestandteil von allgemeinen strategischen Zielen einer Kommune, die eine Orientierung für Verwaltungshandeln darstellen. Zu berücksichtigen ist hier jedoch, dass das Erreichen von zuvor formulierten Zielen im Bereich Migration und Integration, verglichen mit anderen Bereichen kommunalen Verwaltungshandelns, deutlich schwieriger anhand objektiver Kriterien zu messen ist. Sind solche Kriterien und Maßnahmen zur Erreichung der Ziele nicht im Vorfeld definiert, bleibt es möglicherweise bei einem relativ isolierten Leitbild ohne Anknüpfungspunkte für die Verwaltungspraxis. Andere Kommunen haben intern Leitbilder und strategische Maßnahmen formuliert, verzichten jedoch bewusst auf eine öffentlich wirksame Publikation, da sie in einem pragmatischen Ansatz eher den Schwerpunkt auf die operative Ebene und die Anwendung der Maßnahmen legen. Dies zeigt, dass den Formulierungen bzw. den Ver-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

öffentlichungen von Konzepten individuelle Intentionen zugrunde liegen und sie unterschiedliche Funktionen erfüllen können. Basierend auf den in dieser Studie gewonnen Erkenntnissen, lassen sich bestimmte Funktionen definieren, die Integrationskonzepte erfüllen. Die Funktionen sind nicht als eine Art Typologie zu verstehen, sondern eher als Bestandteile, die zwar durchaus gemeinsam aber in unterschiedlicher Ausprägung in den Integrationskonzepten zu finden sind.

Leitbild

Zum einen übernehmen Integrationskonzepte häufig eine *Leitbildfunktion*. Sie beschreiben das Integrationsverständnis sowie die grundlegende integrationspolitische Haltung der Kommune und ihrer Verwaltung. Die publizierten Integrationskonzepte dienen als Medium, um diese Ausrichtung – häufig in Form von allgemeinen Leitsätzen oder Thesen – sowohl innerhalb der Kommunalverwaltung als auch in die Stadtgesellschaft bzw. die Bevölkerung des Landkreises zu kommunizieren. Beispiele für häufig in den Leitsätzen aufgegriffene Aspekte sind:

- Teilhabegerechtigkeit in einer von Vielfalt geprägten Gesellschaft, unabhängig von Zugehörigkeiten
- Integration als Dauer- und Querschnittsaufgabe
- Vielfaltsbezogene Öffnung der Verwaltung und ihrer Angebote
- Integration als zweiseitiger Prozess mit Anforderungen an Zugewanderte und „Aufnahmegesellschaft“
- Relevanz der akteursübergreifenden Vernetzung und des zivilgesellschaftlichen Engagements

Die formulierten Leitsätze bzw. das gesamte Leitbild sind zum einen durch die grundsätzliche integrationspolitische Haltung der Kommune bestimmt. Zum anderen sind sie das Resultat eines partizipativen Prozesses zur Erarbeitung des Integrationskonzepts. Die Darstellung dieses Entstehungsprozesses innerhalb des Integrationskonzeptes dient auch der Rechtfertigung von dem aus dem Leitbild abgeleiteten Verwaltungshandeln nach außen.

Gestaltung

In Bezug auf die konkrete Gestaltung des Integrationsmanagements können Integrationskonzepte auch eine *Gestaltungsfunktion* für die operative Ebene besitzen. Zum einen geht es dabei um die Beschreibung und Umsetzung konkreter Maßnahmen in einzelnen Handlungsfeldern. Beispielsweise wird eine Ausgangssituation in Form einer Problem- oder Bedarfsdarstellung beschrieben, aus der ein entsprechendes Ziel abgeleitet wird. Das Handlungs- bzw. Integrationskonzept stellt dann z.B. die zu ergreifenden Maßnahmen, die beteiligten Akteure und die zeitlichen Ziele dar. Neben der reinen Beschreibung von Maßnahmen haben Integrationskonzepte zum anderen auch eine methodische Komponente. Mit der Darstellung geschaffener Strukturen und Prozesse zur Feststellung von Bedarfen sowie

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zur Umsetzung und Erarbeitung neuer Maßnahmen geben sie eine Orientierung für das kommunale Integrationsmanagement nach innen und schaffen Transparenz über die Steuerungsstrukturen nach außen (vgl. Kommunikations- und Steuerungsstruktur in Rheine in Kap. 2.2.2.1 und im Anhang). In einigen Kommunen werden strategische (Leitbild) und eher operative Aspekte (konkrete Maßnahmen) getrennt in einem Integrations- und einem Handlungskonzept veröffentlicht.

Monitoring

Die dritte Funktion, die kommunale Integrationskonzepte übernehmen, ist eine *Monitoringfunktion*. Diese bezieht sich zum Beispiel auf eine differenzierte Darstellung von Verteilungen soziodemografischer Merkmale innerhalb der Bevölkerung, die für den Bereich Migration und Integration relevant sind, z.B.:

- Anteil ausländischer Bevölkerung bzw. von Bevölkerung mit Migrationshintergrund
- Bevölkerungsanteile nach Herkunftsstaaten
- Zu- und Abwanderungen innerhalb der Kommune
- Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen:
  - Bildung und Sprache (Anteil in den verschiedenen Bildungseinrichtungen, Sprach- und Integrationskursen)
  - Arbeitsmarkt (Ausbildung, Ausbildungsduldungen, Arbeitslose/Beschäftigte, Selbstständige)
  - Gesellschaftliche und politische Partizipation (zivilgesellschaftliches Engagement, Zusammensetzung des Stadtrats, Einbürgerungen)
  - Kultur
- Aspekte der vielfaltsbezogenen Kompetenz der Verwaltung (Beschäftigtenanteile, Angebote zur Vermittlung von Kompetenzen, Mehrsprachigkeit der Angebote)

Die Darstellung solcher Indikatoren dient einerseits der Information über den aktuellen Sachstand nach außen und andererseits können hieraus bereits erste Probleme und künftige Bedarfe für Maßnahmen des kommunalen Integrationsmanagements abgeleitet werden. Die *Monitoringfunktion* bezieht sich auch auf eine retrospektive Evaluation bereits stattgefundener Maßnahmen, um den Fortschritt in Bezug auf die Erreichung festgelegter Ziele darzustellen.

Legitimation

Stark mit den drei bereits genannten Funktionen verknüpft ist die *Legitimierungsfunktion* von kommunalen Integrationskonzepten. Wie bereits im Zusammenhang mit der Leitbildfunktion beschrieben, verleiht die Tatsache, dass man sich zusammen mit der Zivilgesellschaft in einem partizipativen

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Prozess auf bestimmte Leitlinien geeinigt hat, der Kommune eine gewisse Legitimation für ihr Handeln nach außen. Gleichzeitig können auf statistische Indikatoren basierende Bedarfe die Legitimation von kommunalem Verwaltungshandeln argumentativ stärken. Die Integrationskonzepte und darin möglicherweise benannte Maßnahmen dienen jedoch auch der Legitimation nach innen. Die Aufgaben des Integrationsmanagements zählen in der Regel nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommune (vgl. Kap. 1). Daher sind im Integrationsmanagement handelnde Akteure häufig damit konfrontiert, die Relevanz von Maßnahmen zu verdeutlichen und ihr Handeln gegenüber anderen Akteuren der kommunalen Verwaltung und Politik zu legitimieren. Dabei ist es hilfreich, wenn sich mit einem Integrationskonzept auf etwas bezogen werden kann, worüber innerhalb der Verwaltung eine gewisse Einigung besteht und das von der Verwaltungsspitze gestützt wird.

Die untersuchten Fallkommunen setzen in ihren Integrationskonzepten unterschiedliche Schwerpunkte, sodass die Ausprägung der beschriebenen Funktionen zwischen den Konzepten variiert. Damit zusammenhängend unterscheiden sich aber auch innerhalb der Kommunen die Einschätzungen der verschiedenen Akteure hinsichtlich des Nutzens von kommunalen Integrationskonzepten. Vor allem in Landkreisen kann der Nutzen von Integrationskonzepten begrenzt sein, wenn es um das Wirken in die Bevölkerung geht. „Der Kreis hat keine Bürger“ (E 93), weshalb es hier schwieriger ist ein identitätsstiftendes Leitbild mit entsprechender Außenwirkung zu entwickeln als in kreisfreien oder größeren kreisangehörigen Städten. Insgesamt wird der Entstehungsprozess als aufwendig beschrieben, weshalb häufiger Überarbeitungen oder Fortschreibungen ausstehen und vorhandene Konzepte in einigen Kommunen als nicht mehr zeitgemäß angesehen werden.

2.2 Verwaltungsakteure und ihre Aufgaben

2.2.1 Kommunale Aufbauorganisation

Die Fallkommunen dieser Studie setzen die kommunalen Integrationsaufgaben mittels unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen um. In diesem Kapitel werden zunächst die betreffenden Organisationseinheiten und anschließend einzelne Stellen (Integrationsbeauftragte und Koordinator:innen) in den Blick genommen. Auf Ebene der Organisationseinheiten wird sich im Folgenden zur Komplexitätsreduzierung auf die Verortung bestimmter Aufgabenbereiche der kommunalen Integrationsverwaltung beschränkt. Hierzu zählen (1) die *strategischen Integrationsaufgaben*, ggf. (2) die *kommunale*

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Integrationsberatung, (3) die *Ausländerbehörde* und ggf. (4) die *Leistungsgewährung AsylbLG*.

Koordinierungsformen für strategische Aufgaben

Die strategischen Integrationsaufgaben können idealtypisch durch sechs ressortübergreifende Koordinationsformen (Integrierte Verwaltungseinheit, Querschnittsamt, Stabsstelle, Federführung, Projektorganisation und Kooperationsgremien), die spezifische Vor- und Nachteile aufweisen (vgl. Bogumil et al. 2018, Hafner 2019), erbracht werden. In der Praxis können, wie die Fallkommunen aufzeigen, auch Mischformen auftreten oder verschiedene Koordinationsformen miteinander kombiniert werden. Welche Formen Anwendung finden hängt dabei u.a. von den bereits bestehenden Strukturen, dem konkreten Aufgabenprofil, Stellenumfang und verantwortlichen Personal ab.

Integrierte Verwaltungseinheit

In der Stadt Regensburg sowie den Landkreisen Hildburghausen und Reutlingen sind die strategischen Integrationsaufgaben innerhalb einer integrierten Verwaltungseinheit verortet. Ein integriertes Amt bzw. ein integrierter Fachbereich bündelt im Idealfall alle Verantwortungsbereiche bzw. Aufgaben, die ein Thema betreffen und führt sie in einer neuen Organisationseinheit zusammen. Eine bekannte Ausprägungsform für eine derartige Verwaltungsorganisation stellt die sog. „One-Stop-Shop“ dar, für die Bürgerämter bzw. Bürgerbüros typische Beispiele sind (vgl. Bogumil et al. 2019). Andere Beispiele lassen sich u.a. in dem Bereich der Sozialleistungen finden (vgl. Bogumil/Hafner/Heinze 2021).

Viele Kommunen haben in Reaktion auf die erhöhte Fluchtzuwanderung der vergangenen Jahre Verwaltungseinheiten geschaffen, die migrations- und integrationsbezogene Aufgaben bündeln. Insbesondere einige Städte haben diesen Weg bereits vor der sog. „Flüchtlingskrise“ bestritten. Prinzipiell umfasst eine Verwaltungseinheit „Migration und Integration“ nach dem Modell der KGSt (vgl. KGSt 2017) die drei Abteilungen Migration (Aufenthaltsrecht, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten, Einbürgerung), Integration (Integrationsmaßnahmen und Projekte, Integrationssozialarbeit, Koordination bürgerschaftlichen Engagements) und Leistung und Unterbringung (wirtschaftliche Hilfen nach AsylbLG, Unterbringung). Die konkrete Umsetzung divergiert jedoch auf kommunaler Ebene. Beispielsweise umfassen die Ämter in den Landkreisen Hildburghausen und Reutlingen neben der strategischen Ebene, der ABH und der Integrationsberatung auch die Asylbewerberleistungsgewährung. Letztere obliegt in Regensburg hingegen dem Sozialamt. Angesiedelt sind diese Verwaltungseinheiten in einem Dezernat für u.a. Soziales, Schule, Jugend und Migration (LK Hildburghausen), im Direktorium der Oberbürgermeisterin (Regensburg) und im Ordnungsdezernat (LK Reutlingen). Als für die Zusammenarbeit förderlich wird in allen drei Kommunen wahrgenommen, dass zusätzlich

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zur aufbauorganisatorischen auch eine räumliche Bündelung der Ämter im selben Gebäude besteht.

Praxisbeispiel 2: „Amt für Migration und Integration" des Landkreises Reutlingen

Das „Amt für Migration und Integration" des Landkreises Reutlingen bündelt an einem Standort die Ausländerbehörde, die Leistungsgewährung AsylbLG, die untere Aufnahmebörde (u.a. Unterbringungsverwaltung, Wohnheimbetrieb und Flüchtlingssozialdienst) und ein Sachgebiet zur Integrationsförderung. Dezentral betreibt das Amt an mehreren Standorten sog. „Integrationszentren", in denen Neuzugewanderte aber auch ehrenamtlich Engagierte Beratung erhalten können und Informationsveranstaltungen stattfinden.

Verbindendes Charakteristikum der im Detail variierenden aufbauorganisatorischen Lösungen ist meist, dass ausschließlich Aufgaben gebündelt werden, die der unmittelbaren Integrationsverwaltung zugeschrieben werden. Grenzen sind aber vor allem da gesetzt, wo rechtliche Bestimmungen die Organisationshoheit der Kommune beschränken. So müssen z.B. die Hilfen für UMA (Unbegleitete Minderjährige Ausländer) gemäß dem SGB VIII durch ein eigenständiges Jugendamt erbracht werden, was einer Eingliederung dieses Aufgabenfeldes in ein Amt oder einen Fachbereich für Migration und Integration widerspricht. Aufgaben der mittelbaren Integrationsverwaltung scheinen ebenfalls schlecht in ein solches Amt integrierbar. Ein wesentlicher Vorteil einer integrierten Verwaltungseinheit „Migration und Integration" wird darin gesehen, dass die Bündelung eine einheitliche Politikumsetzung erleichtern kann. Auf Basis von Leitbildern kann die integrierte Verwaltungseinheit das Spannungsfeld zwischen ordnungs- bzw. ausländerpolitischen und sozial- sowie integrationspolitischen Aufgaben abfedern, da die verschiedenen Aufgabenbereiche durch eine Führungskraft auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet werden können.

Eigenständiges Querschnitts- bzw. Fachamt

Im Gegensatz zu einem integrierten Amt, das auf die Zusammenlegung verschiedener Fachämter abzielt, kann für die strategische Ebene der Integrationsaufgaben auch ein eigenständiges Querschnitts- oder Fachamt geschaffen werden. Querschnittsämter zeichnen sich durch ihre vorwiegend beratende Funktion aus und übernehmen v.a. verwaltungsinterne Leistungen, die sich an andere kommunale Ämter bzw. Fachbereiche richten (z.B. interkulturelle Öffnung). Demgegenüber richtet sich die Arbeit von Fachämtern an verwaltungsexterne Leistungsempfänger. Diese können Bürger:innen als Einzelpersonen oder auch Organisationen (z.B. andere Behörden, Migrantenselbstorganisationen etc.) sein. Inwiefern eine kommunale Verwaltungseinheit also als Querschnitts- oder Fachamt bezeichnet werden kann, hängt von ihren jeweiligen spezifischen Aufgaben ab. In der Mehrheit der Fallkommunen werden die strategischen Integrationsaufgaben in

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einem eigenständigen Querschnitts- bzw. Fachamt ausgeführt. Dies trifft auf die Städte Bielefeld, Rheine sowie die Landkreise Groß-Gerau und Lippe zu. Verbindendes Charakteristikum der jeweiligen Verwaltungseinheiten ist, dass dort der Fokus auf dem Thema der Integration von Zugewanderten liegt, auch wenn teils der Diversity-Ansatz Berücksichtigung findet. Auch wenn keines der Ämter als ein klassisches, ausschließlich in die Verwaltung gerichtetes, Querschnittsamt bezeichnet werden kann, nehmen tendenziell eher jene Ämter die Funktion eines Fachamtes ein, die auch im direkten Bürger:innenkontakt stehen. Hierzu zählen v.a. das Fachgebiet „Kommunale Integration" des Kreises Lippe sowie der Bereich „Unterbringung, Beratung und Begleitung von Zuwanderern | Förderung der Integrationsarbeit" der Stadt Rheine, aufgrund der dort angesiedelten Integrationsberatung.

Stabsstelle

Stabsstellen sind spezialisierte Einheiten, die nicht in die reguläre Linienorganisation der Kommunalverwaltung eingegliedert sind und somit auch „nicht über Weisungskompetenzen oder einen eigenen Unterbau" (Bogumil/Kohrsmeyer/Gerber 2010: 162) verfügen. Oft sind sie direkt dem Verwaltungsvorstand zugeordnet und beschäftigen sich mit spezifischen Themen und versuchen, diese in den Ämtern zu platzieren (ebd.). Die Unabhängigkeit von Ressortinteressen und ein guter Kontakt zur Verwaltungsspitze, wenn sie dort angesiedelt sind, haben Stabsstellen mit Querschnittsämtern gemein. Da sie außerhalb der klassischen Hierarchieebenen liegen, sind sie besonders für strategische und konzeptionelle Arbeiten geeignet, da sie keine „Rücksicht auf die Aufgabenzuschnitte der einzelnen Ämter bzw. Fachbereiche nehmen […] müssen" (ebd.).

Außerhalb der Linienorganisation ist die strategische Ebene der Integrationsaufgaben in Augsburg und Gießen angesiedelt. Das „Büro für gesellschaftliche Integration" ist in Augsburg innerhalb des Referats 4 „Bildung, Migration" verortet und umfasst zwölf Mitarbeitende, die u.a. die Durchführung verschiedener Projekte verantworten. Eine Person ist für die Bildungskoordination von Neuzugewanderten zuständig, wobei es sich um eine Stelle handelt, die nach Beendigung des Bundesprogramms durch kommunale Mittel weiterfinanziert wird. Das „Büro für Integration" der Stadt Gießen ist als Stabsstelle dem Dezernat III zugeordnet, welchem u.a. auch die Volkshochschule, die ABH, das Hochbauamt und das Schulverwaltungsamt angehörigen. Das Büro umfasst acht Mitarbeitende und setzt sich neben der Leitungskraft aus einer Assistenzstelle, jeweils zwei WIR-Koordinator:innen und Stellen für ein Bundesprogramm zur frühen Bildung sowie einer Koordinatorin für kommunale Entwicklungspolitik zusammen. Auch wenn in Augsburg und Gießen die strategischen Integrationsaufgaben durch Stabsstellen übernommen werden, so handelt es sich aufgrund der

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Größe der Verwaltungseinheiten nicht um die mit dieser Art der Stellenorganisation oft assoziierten „Einzelkämpfer:innen".

Federführung

Bei der Federführung wird die Verantwortung für einen Themenbereich einem bestehenden Amt übertragen. Dieses koordiniert innerhalb der Verwaltung alle relevanten Vorhaben und bezieht die anderen Fachämter, die über die entsprechenden Kompetenzen und Berührungspunkte verfügen durch Absprachen oder deren Zustimmung mit ein (Bogumil/Kohrsmeyer/Gerber 2010: 163). Dies trifft zum einen auf die Städte Offenbach und Schwäbisch Gmünd zu, in denen die strategische Ebene der Integrationsaufgaben im jeweiligen Sozialamt angesiedelt ist. Während in Offenbach der Integrationsbeauftragte sowie die WIR-Koordinator:innen Teil des Sachgebiets „Soziale Stadtentenwicklung und Integration" sind, bilden die Stellen des Integrationsbeauftragten sowie der Integrationsmanager:innen das „Welcome Center" in Schwäbisch Gmünd. Zum anderen kann im Landkreis München von einer Federführung durch die ABH gesprochen werden. Dort ist die strategische Ebene der Integrationsaufgaben ein Sachgebiet im Referat 4.6 „Ausländerrecht und Integration". Dass es sich hierbei eher um eine Federführung statt um eine integrierte Verwaltungseinheit handelt, lässt sich aus der Aufbauorganisation schließen. So stehen sieben ausländerrechtliche Sachgebiete (inkl. Einbürgerungen) dem Sachgebiet „Integration, externe Asylsozialberatung und Ehrenamtskoordination" gegenüber. Hinzu kommen innerhalb des Referats drei Sachgebiete für die Unterbringung von Geflüchteten.

Projektorganisation

Projekte zeichnen sich durch „ein einmaliges, klar umrissenes Vorhaben mit definiertem Anfang und Schluss" (Bogumil/Kohrsmeyer/Gerber 2010: 164) aus. Sie haben im kommunalen Zusammenhang meist eine Laufzeit von wenigen Jahren, weshalb keine größeren Strukturreformen für ihre Durchführung angestoßen werden (Bogumil/Seuberlich 2015: 41). Stattdessen werden eher kleinere Verwaltungseinheiten geschaffen oder zusätzliche Mitarbeitende bestehenden Ämtern zugeordnet (ebd.). Die Projektstruktur ermöglicht es einerseits, neue Themen in der Verwaltung zu etablieren, andererseits stellt die Nachhaltigkeit der in dieser Form angestoßenen Maßnahmen eine Herausforderung dar. In keiner der Fallkommunen ist die strategische Ebene der Integrationsaufgaben als Projektorganisation angelegt. Zwar variiert das Ausmaß, trotz allem ist in allen betrachteten Städten und Landkreisen das Thema Integration institutionell derart verankert, dass es als Daueraufgabe verstanden wird. Dennoch wird in Teilbereichen, z.B. bei der Umsetzung von bestimmten Förderprogrammen auf die Projektorganisation zurückgegriffen. Die Laufzeit solcher Programme liegt bei wenigen Jahren und ihre Schwerpunkte bzw. Zielsetzungen können von Förderperiode zu Förderperiode variieren, woraus eine nicht unerhebliche

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Planungsunsicherheit für die Akteure vor Ort resultiert. Trotzdem nehmen Förderprogramme im Bereich der Integrationsarbeit eine wichtige Stellung ein, da die Kommunen durch die Akquise von Drittmitteln weniger eigene Haushaltsmittel für die freiwilligen Integrationsaufgaben bereitstellen müssen.

Koordinations-/ Steuerungsgremien

Intrakommunale Koordinations- bzw. Steuerungsgremien dienen der Abstimmung von Mitarbeitenden aus verschiedenen Ämtern bzw. Fachbereichen und können formeller oder informeller Art sein. Zu beachten ist dabei, dass der Prozess, verbindliche Entscheidungen auszuhandeln, durch eine Vielzahl von Beteiligten erhöht wird (Bogumil/Kohrsmeyer/Gerber 2010: 165). Die Charakteristika dieser Gremien lassen eine sinnvolle Arbeit i.d.R. nur auf strategischer Ebene zu. Hierdurch können Koordinations- bzw. Steuerungsgremien aber mit allen zuvor genannten Formen intrakommunaler Koordination verbunden und parallel implementieren werden. Derartige Gremien kommen in den Fallkommunen in verschiedener Ausprägung zum Einsatz (vgl. 2.2.2.1).

Mischformen

Die Verortung der strategischen Integrationsaufgaben in den beiden Städten Erlangen und Mannheim kann am ehesten als Mischform zwischen einem eigenständigen Querschnitts- bzw. Fachamt und der Federführung bewertet werden. In Erlangen ist die „Koordinierungsstelle Integration" ein Sachgebiet im „Büro für Chancengleichheit und Vielfalt/Internationale Beziehungen", das für die Bereiche Integration, Inklusion, Gleichstellung, Antidiskriminierung und LGBTI*-Anliegen zuständig und im Bürgermeister- und Presseamt verortet ist. In Mannheim wiederum ist der Integrationsbeauftragte im Fachbereich „Demokratie und Strategie" im Dezernat des Oberbürgermeisters angesiedelt. Die Verwaltungseinheiten beider Städte beschäftigen sich mit einem breiten Themenspektrum, weshalb es sich nicht um eigenständiges Querschnitts- bzw. Fachamt zum Thema Integration handelt. Wiederum kann auch nicht davon gesprochen werden, dass einem anderen „klassischen" (Fach-)Amt die Federführung für das Thema zugesprochen wurde. Vielmehr handelt es sich um vielfalts- und teilhabebezogene Bündelungsämter, in denen Integration einer mehrerer gleichberechtigter Themenschwerpunkte ist.

Integrationsberatung

Führt die Kommune eine durch Eigen- und/oder Drittmittel finanzierte Integrationsberatung mit kommunalem Personal durch, ist diese in den beforschten Städten und Landkreisen in einer integrierten Verwaltungseinheit (LK Hildburghausen, Regensburg, LK Reutlingen), im Amt für (Arbeit und) Soziales (Bielefeld, Erlangen und Mannheim), einem eigenständigen Querschnitts-/Fachamt (LK Lippe und Rheine) oder in einem Sachgebiet für Integration innerhalb der ABH (München) angesiedelt. Vereinzelt gibt es auch noch weitere themen- bzw. klient:innenspezifische Beratungsan-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gebote innerhalb der Kommunalverwaltungen. Beispielsweise existiert im Amt für Jugend und Familie der Stadt Regensburg eine Beratungsstelle für zugewanderte Familien aus Südosteuropa.

weitere Aufgabenbereiche

Die Ausländerbehörden der Fallkommunen sind innerhalb integrierter Verwaltungseinheiten „Migration und Integration", eines Bürger- (Augsburg, Bielefeld, Erlangen und Mannheim) oder Ordnungsamtes (Gießen und Schwäbisch Gmünd) oder als eigenständige Ämter innerhalb verschiedener Geschäftsbereiche[35] (LK München und Offenbach) bzw. Fachbereiche (LK Groß-Gerau, LK Lippe und Rheine) der Kommunalverwaltungen angesiedelt. Die Gewährung von Asylbewerberleistungen (AsylbLG) ist in den Städten und Landkreisen nahezu ausschließlich dem jeweiligen Sozialamt zugeordnet und drei Kommunen sind für die Leistungserbringung nicht zuständig. Nur in Rheine wird diese Aufgabe zusammen in einer Organisationseinheit mit der ABH ausgeführt.

Integrierte und fragmentierte Konfigurationen

Mit Blick auf die Organigramme der Fallkommunen (vgl. Anhang)[36], lassen sich diese hinsichtlich der hier betrachteten Aufgabenbereiche kommunaler Integrationsverwaltung in eher integrierte und eher fragmentierte Konfigurationen unterteilen. Exemplarisch für eine vollständig integrierte Konfiguration ist das „Amt für Migration und Integration" des Landkreises Reutlingen, das die strategische Ebene der Integrationsaufgaben sowie die ABH, die Gewährung von Asylbewerberleistungen sowie die untere Aufnahmebehörde umfasst. Letztere ist sowohl für die Unterbringung Geflüchteter als auch für die Flüchtlingssozialarbeit und das baden-württembergische Integrationsmanagement zuständig. Eine eher fragmentierte Kommunalverwaltung stellen in diesem Bereich die Städte Augsburg, Erlangen, Mannheim und der Landkreis Groß-Gerau dar. Dort sind die strategische Ebene, die ABH und die AsylbLG-Gewährung sowie ggf. die Integrationsberatung über verschiedene Geschäftsbereiche verteilt.

Verantwortliche Stellen

Hinsichtlich verantwortlicher Stellen für die strategischen Integrationsaufgaben lassen sich im Wesentlichen zwei Bezeichnungen finden: *Integrationsbeauftragte* und *Koordinator:innen*. Die folgende Beschreibung soll

35 Synonyme Begriffe: Dezernat, Direktorium, Referat, Vorstandsbereich. Sie bilden die höchste Hierarchiestufe nach der bzw. dem Hauptverwaltungsbeamt:in. Fachbereiche werden hier als Untergliederung der Geschäftsbereiche betrachtet, während Ämter die tragenden Organisationseinheiten sind und in Abteilungen oder Sachgebiete untergliedert werden können.

36 In den Organigrammen sind die Aufgabenträger farblich wie folgt markiert: die strategischen Integrationsaufgaben – grün, ggf. die kommunale Integrationsberatung – lila, die Ausländerbehörde – blau, die Leistungsgewährung AsylbLG – gelb und ggf. das Jobcenter – rot, sofern die Kommune ein zugelassener kommunaler Träger ist.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

keine allgemeingültige Definition darstellen, sondern vielmehr eine häufig empirisch festgestellte Beschreibung des Tätigkeitsfelds in den untersuchten Kommunen. Integrationsbeauftragte[37] – oder früher häufiger auch als „Ausländerbeauftragte" bezeichnet – sind historisch betrachtet in vielen Kommunen eine relativ etablierte Stelle innerhalb der Verwaltung. In einigen Kommunen handelt es sich bei Integrationsbeauftragten um eine ehrenamtliche und überparteiliche Instanz, die die kommunale Integrationsarbeit kritisch begleitet und eine Kommunikationsfunktion gegenüber relevanten Akteuren in der Kommune übernimmt[38]. Hauptamtliche Integrationsbeauftragte sind in der Regel maßgeblich in die strategische Ausrichtung der Kommunen involviert und Ansprechperson für politische Gremien, wie Stadträte bzw. Landkreistage und Integrationsbeiräte. Außerdem haben sie in Bezug auf die integrationspolitische Ausrichtung auch eine kommunikative Funktion zu externen relevanten Organisationen und Personen der Integrationsarbeit in der Kommune. Aufgrund der politischen Komponente ihrer Arbeit, sind sie häufig eng an die Verwaltungsspitze angebunden und nicht selten als Stabsstelle bei der Verwaltungsspitze oder der nächsten Hierarchiestufe[39] verortet.

Koordinierende Stellen sind ebenfalls in strategische Aufgabenbereiche eingebunden, jedoch haben sie häufiger auch eine enge Anbindung an die operative Ebene. Gerade im Zuge der Implementierung von landesgeförderten Beratungsangeboten für Zugewanderte kam sogenannten koordinierenden Stellen eine größere Bedeutung zu. Die Förderrichtlinie zum kommunalen Integrationsmanagement in NRW (KIM) sieht zur strategischen Steuerung des Gesamtprozesses koordinierende Stellen vor, die in der Regel an die Kommunalen Integrationszentren angegliedert sind. Sie bilden die Schnittstelle zwischen der Akteur übergreifenden Lenkungsgruppe und der operativen Ebene, wie dem individuellen Case Management. Neben der Begleitung und Moderation von internen Prozessen und Kooperationen mit externen Akteuren, sind sie auch für die Evaluation der Prozesse und die Qualifizierung des Personals im Integrationsmanagement zuständig. In

37 Im Rahmen dieser Studie wird hauptsächlich der Begriff Integrationsbeauftragte verwendet. Es lassen sich jedoch auch andere Bezeichnungen finden, die mit einem ähnlichen Aufgabenprofil betraut sind, wie zum Beispiel: „Ausländerbeauftragte", Migrationsbeauftragte oder Vielfaltsbeauftragte.

38 Vgl. hierzu die Migrationsbeauftragte der Stadt Rheine: https://www.rheine.de/rathaus-service/dienstleistungen/41.Dienstleistungen-von-A---Z.html?detID=2298

39 Weitgehend äquivalente Bezeichnungen in den Kommunen: Dezernat, Direktorium, Geschäftsbereich, Referat, Vorstandsbereich.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bayern sind in der Beratungs- und Integrationsrichtlinie (BIR) ebenfalls Koordinierungskräfte vorgesehen.

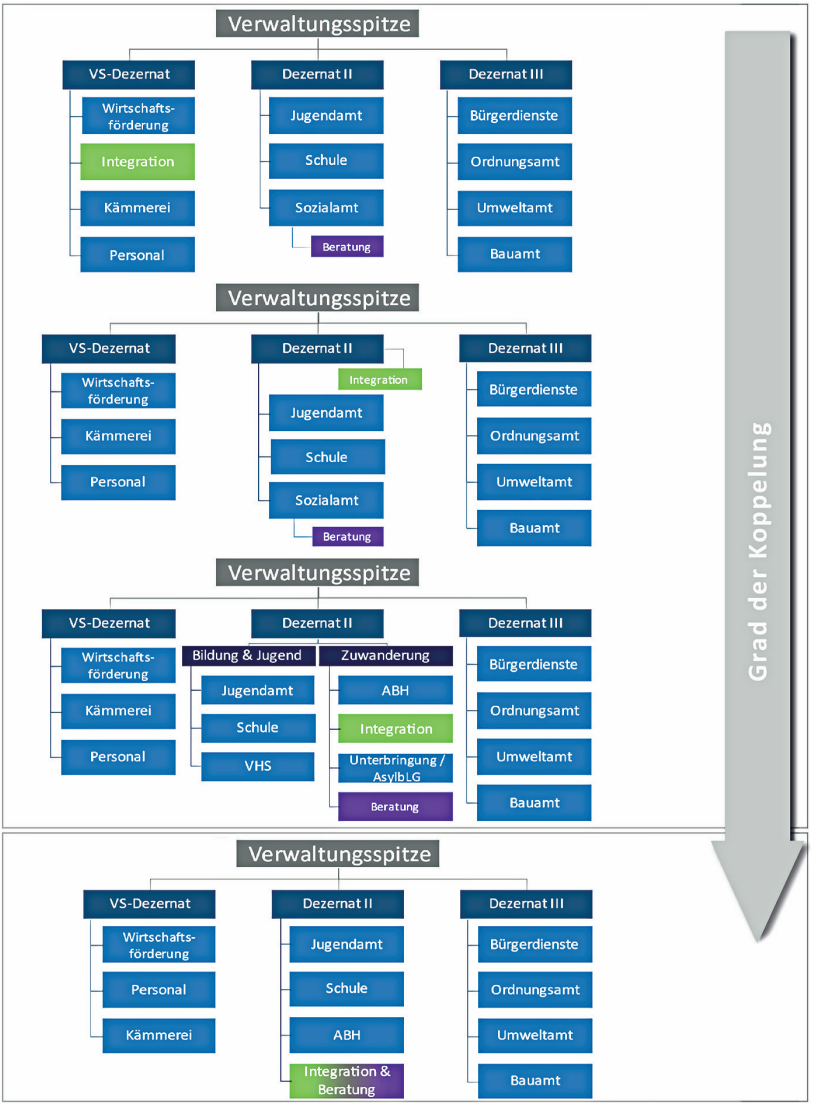
Praxisbeispiel 3: „Netzwerkkoordination Integration/Migration" im Landkreis Hildburghausen

Im Landkreis Hildburghausen wurde im Amt für Migration gemeinsam mit der Sozialbetreuung für anerkannte Flüchtlinge, der Ausländerbehörde und der zuständigen Stelle für Asylbewerberleistung eine Stelle zur Netzwerkkoordination angesiedelt. Hierbei handelt es sich um eine dauerhaft eingerichtete Stelle im Landratsamt, die unabhängig von Landesförderprogrammen, wie die „Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen" (ThILIK) finanziert wird. Gerade in kleinen kreisangehörigen Kommunen in ländlich geprägten Räumen kann in der Integrationsarbeit nur in sehr geringem Maße an örtliche Strukturen angeknüpft werden, weshalb es von Vorteil ist, wenn Strukturen auf Landkreisebene vorgehalten werden.

Die Tätigkeitsfelder und Zuständigkeiten von Beauftragten und Koordinator:innen sind nicht trennscharf voneinander zu unterscheiden und lassen sich nicht im Vorfeld anhand der Bezeichnung festmachen. In der Baden-Württembergischen Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Integrationsbeauftragten (VwV IB) werden bspw. im Zusammenhang mit dem Zweck der Förderung ähnliche koordinierende Aspekte aufgegriffen, wie im Handlungskonzept in NRW. Außerdem können koordinierende Aufgaben, die sich auf strategische und operative Bereiche beziehen, von den gleichen oder verschiedenen Personen wahrgenommen werden. Aus den Interviews mit den für den Bereich Integration verantwortlichen Personen geht hervor, dass bei der Koordinierung von Maßnahmen und Akteuren sowie der allgemeinen strategischen Ausrichtung die Berücksichtigung der operativen Ebene besonders wichtig für ein zielgerichtetes Integrationsmanagement ist. Unabhängig von ihrer Bezeichnung ist es somit von besonderer Bedeutung, wo für die Koordinierung verantwortliche Stellen innerhalb der Organisationsstruktur angesiedelt sind und in welchen Zuständigkeitsbereich die operative Umsetzung von Maßnahmen fällt.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 5: Koppelungsvarianten von strategischer Ebene und Beratung



https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Im Folgenden soll eine typisierende Beschreibung der Verteilung von Aufgaben und Stellen im Integrationsmanagement erfolgen. Dabei liegt der Fokus darauf, wo strategische und operative Zuständigkeiten verortet und inwiefern diese im Rahmen der Koordination verknüpft sind. Bezüglich der operativen Ebene wird sich im Wesentlichen auf die Durchführung und Koordination von kommunalen Beratungsangeboten beschränkt. Trotzdem sind auch abseits der Beratung in den zuständigen Organisationseinheiten operative Aufgaben angesiedelt, die sich beispielsweise auf die Durchführung von Maßnahmen zur vielfaltsbezogenen Öffnung beziehen. Aufgrund der Relevanz in den betrachteten Landesförderprogrammen basiert die Typisierung darauf, inwiefern Kommunen Aufgaben der Beratung bzw. ihre Koordination auf der operativen Ebene übernehmen und inwiefern diese und Zuständigkeiten für die allgemeine strategische Ausrichtung stärker oder geringer auf Ebene der Aufbauorganisation gekoppelt sind. Da Kommunen nicht zwangsläufig selbst die Beratungen durchführen, sondern auch freie Träger mit dieser Aufgabe beauftragen können, ist entscheidend, wo die Koordination des Beratungsangebotes und damit die Anbindung an die operative Ebene verortet ist. Verwaltungen sind sehr unterschiedlich organisiert und Einheiten sind je nach Kommune verschieden benannt. Deshalb ist eine genaue Definition von einer starken bzw. geringen Kopplung komplex und kann nur näherungsweise erfolgen. Für eine idealtypische Veranschaulichung sind daher in Abbildung 5 beispielhaft Varianten der Kopplung von Stellen der strategischen Ebene und der Beratung dargestellt.

starke Kopplung

Bei einer starken Kopplung werden strategische und operative Aufgaben idealtypisch innerhalb einer Organisationseinheit (z.B. Amt oder Abteilung) erfüllt, wobei die Leitungen beispielsweise die kommunalen Integrationsbeauftragten sind. Je nach Organisationsstruktur einer Kommune lässt sich auch bei einer Ansiedlung innerhalb eines Dezernats oder Fachbereichs von einer stärkeren Kopplung sprechen. Sollten strategische und operative Aufgaben bspw. an verschiedenen Stellen innerhalb eines Dezernats bearbeitet werden, ist maßgeblich entscheidend, wie viele Organisationseinheiten, die keine Aufgaben aus dem Bereich Migration/Integration übernehmen, gemeinsam angesiedelt sind. Auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte sind hier die Kommunalen Integrationszentren (KI) in Nordrhein-Westfalen als Beispiel zu nennen. Das entsprechende Förderprogramm sieht grundsätzlich vor, dass das kommunale Integrationsmanagement bei den KI anzusiedeln ist. Die integrationspolitische Ausrichtung der Kommunen im Allgemeinen und die strategische Ausrichtung des Integrationsmanagements im Speziellen ist wesentliches Aufgabengebiet der KIs und der dort angesiedelten koordinierenden Stellen. Die Beratung von Neuzugewanderten wird entweder z.B. durch das KI übernommen oder an

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Träger abgegeben, wobei die Koordinierung durch das KI oder in einzelnen Fällen anderen kommunalen Stellen obliegt.

Unabhängig davon, ob es bereits flächendeckende Strukturen wie die KIs in Nordrhein-Westfalen gibt, treffen neue Förderprogramme mit entsprechenden Aufgaben in den Kommunen auf bestehende Strukturen. Um Doppelstrukturen oder Konflikte in Bezug auf Zuständigkeiten zu vermeiden, müssen bei der Implementierung neuer operativer Aufgaben, wie die Beratung von Zugewanderten, etablierte Strukturen berücksichtigt und einbezogen werden. Wie auch schon in Bezug auf die Aufbauorganisation als Ganzes deutlich wurde, bieten integrierte Ansätze hier den Vorteil eines leichteren Austauschs durch kürzere Kommunikationswege und einer zentralen Zuständigkeit. In kleineren kreisangehörigen Kommunen sind die Aufgabenbereiche aufgrund der Größe und personellen Ressourcen häufig kaum voneinander zu trennen, sodass sie teilweise durch dieselben Personen erfüllt werden.

Praxisbeispiel 4: Fachgebiet „Kommunale Integration" im Kreis Lippe

Im Zuge der Umsetzung des kommunalen Integrationsmanagements (KIM) hat man im Kreis Lippe das Fachgebiet „Kommunale Integration" aufgebaut, in dem das bereits existierende Kommunale Integrationszentrum (KI) als Team angesiedelt wurde. Als weiteres Team wurde die neugeschaffene „Servicestelle Einwanderungsmanagement" in das Fachgebiet integriert. Die Leitung des KI wurde mit der Umstrukturierung gleichzeitig Leiterin des Teams „Kommunales Integrationszentrum" und des Fachgebiets. Darüber hinaus ist sie auch Integrationsbeauftrage des Kreises, die zuvor an anderer Stelle innerhalb der Verwaltung verortet war. Da das Aufgabengebiet Integration bereits im Fachgebiet verortet ist, dient diese Position jedoch lediglich der Darstellung nach außen mit der für die Leitung keine wesentlichen zusätzlichen Aufgaben einhergehen.

Das Kommunale Integrationszentrum (KI) ist strategisch tätig und hat die Akteure der Integrationsarbeit im Kreis als hauptsächliche Zielgruppe. Es „informiert, unterstützt, begleitet und vernetzt die in der Integrationsarbeit tätigen Einrichtungen und Menschen" auf der Grundlage Teilhabe- und Integrationsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. Die operative Beratung von Zugewanderten und die im Förderprogramm vorgesehenen koordinierenden Stellen sind im Einwanderungsmanagement angesiedelt.

Die Servicestelle Einwanderungsmanagement moderiert Fallkonferenzen, Arbeitskreise und Steuerungsgremien und ist damit ein zentraler Ort, an dem relevante Informationen zusammenlaufen, die wiederum für die Anpassung der Angebotsstruktur auf der strategischen Ebene genutzt werden können. Das Anknüpfen an bestehende Strukturen des KI bei gleichzeitiger Schaffung eines weiteren Teams auf operativer Ebene und der Leitung des KI als Gesamtverantwortliche wird als vorteilhaft gesehen. Klare und kontinuierlich überarbeitete Aufgabenzuschnitte verhindern das Entstehen von Doppelstrukturen und wirken Bedenken auf Ebene der Mitarbeitenden in Bezug auf den Verlust von Zuständigkeiten bei der Implementierung neuer Förderprogramme entgegen.

Die enge Anbindung an die Integrationsberatung bewertet eine für das Thema Integration verantwortliche Person wie folgt:

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> *„Dadurch ist man natürlich sehr, sehr nah dran oder sehr eng auch einfach im Austausch mit den Themen und mit den Problemen und mit den Schwierigkeiten, mit denen die Migrantinnen und Migranten hier vor Ort tatsächlich tagtäglich auch zu tun haben. Das ist, glaube ich, bei der Beauftragtenrolle als Stabsstelle des Oberbürgermeisters, die vielleicht auch überhaupt keine beratende Rolle hat, sondern vielleicht eher der Ansprechpartner ist, häufig dann für Verbände oder für andere Organisationen, die sind dann schon relativ weit weg."* (E 60)

geringe Kopplung

Bei einer geringen Kopplung werden strategische Aufgaben und die Durchführung von Beratungen oder deren Koordination an verschiedenen Stellen der Kommunalverwaltung ohne direkte Verbindung erledigt. Beispielsweise ist eine Stabsstelle bei der Verwaltungsspitze (Integrationsbeauftragte) zuständig für die Erstellung von Integrationskonzepten, Monitoring und Ermittlung von Bedarfen, während die Koordination und Durchführung des Beratungsangebotes im Sozialamt angesiedelt ist, welches nicht dem Dezernat der Verwaltungsspitze angehört. Mit einer geringen Kopplung der Aufgaben geht ein großer Koordinierungs- und Vernetzungsaufwand einher, um Kommunikationswege zwischen den Organisationseinheiten aufrechtzuerhalten und entsprechende Defizite zu kompensieren. Auch wenn entsprechende Austausch- und Steuerungsgremien existieren, besteht die Gefahr, dass einzelne Stellen oder Ebenen unberücksichtigt bleiben. So wurde in einer Fallkommune berichtet, dass der strategischen Ebene ein Stück weit eine hausinterne Abstimmung fehle. Gleichzeitig existiert in dieser Kommune ein kleinerer Koordinationskreis, der sich aus den Bereichen Sprache, Ehrenamt, Sozialraum und Integrationsberatung zusammensetzt und sich quartalsweise bzw. nach Bedarf trifft, in den jedoch die für Gesamtstrategie der Kommune verantwortliche Person offenbar nicht eingebunden ist. Stattdessen bestehen in dieser Kommune bilaterale Verbindungen zwischen der allgemeinen strategischen Ebene und den direkt mit der operativen Ebene im Austausch stehenden Koordination. Ist die Durchführung von Beratungen an freie Träger abgegeben, können sich die Nachteile einer fehlenden institutionellen Verknüpfung zusätzlich dadurch verstärken, dass Kooperationsverträge nur sehr beschränkte Kompetenzen für die koordinierende Stelle der Kommune vorsehen. Das Steuerungspotenzial der kommunalen Koordination ist von der konkreten Ausgestaltung der Kooperationen abhängig. Es variiert in den untersuchten Kommunen von der Übermittlung statistischer Kennzahlen an die fördernden Institutionen über die Verteilung von neuen Beratungsfällen bis zur Fachaufsicht über die bei den Trägern beschäftigten Berater:innen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Keine Übernahme operativer Aufgaben durch die Kommune

Wenn eine Kommune im Integrationsmanagement lediglich konzeptionelle bzw. strategische Aufgaben übernimmt, kann dies bezogen auf den hier betrachteten Bereich der Beratung verschiedene Gründe haben. Im Fall der hessischen Kommunen sieht das Landesförderprogramm keine Fallberatung von Zugewanderten vor, weshalb die Arbeit der WIR-Vielfaltszentren im Wesentlichen strategische Aufgaben beinhaltet. Beratungen finden nicht ganzheitlich im Sinne eines Case Managements, sondern maximal in Form von Verweisberatungen oder bezogen auf eine sehr spezielle Zielgruppe statt. Unter den untersuchten Kommunen stellt der Kreis Groß-Gerau eine Ausnahme dar, weil hier ein Beratungsangebot geschaffen wurde, welches sich nicht auf das WIR-Förderprogramm des Landes Hessen bezieht. Aus Kreismitteln wurde eine niederschwellige Sozialberatung geschaffen, die sich an die gesamte Bevölkerung des Kreises richtet – unabhängig davon, ob ein Migrationshintergrund vorliegt oder nicht. Dieses Angebot ging aus der Asylsozialberatung bzw. ihrer Öffnung für andere Zielgruppen hervor und wird dezentral durch freie Träger oder die kreisangehörigen Kommunen selbst übernommen. Auch wenn das Angebot allen Bürger:innen zur Verfügung steht, hat eine deutliche Mehrheit der in Beratung befindlichen Personen einen Migrationshintergrund.

Obwohl in Bayern ein Landesprogramm zur Förderung der Flüchtlings- und Integrationsberatung auf kommunaler Ebene existiert, besteht trotzdem die Möglichkeit, dass eine Kommune weder die Beratungen durch eigene Mitarbeitende durchführt noch diese zentral koordiniert. In Bayern sind Träger auch ohne eine konzeptionelle Anbindung an die Kommune berechtigt, eigene Konzepte für die Durchführung der Flüchtlings- und Integrationsberatung beim Land einzureichen und entsprechende Mittel zu beantragen. Findet dies ohne die Kooperation mit der Kommune statt, gibt es nur sehr geringe Möglichkeiten für die Kommune sich and der Steuerung des Beratungsangebotes zu beteiligen.

2.2.2 Freiwillige Integrationsaufgaben

Wie in Kapitel 1 dargestellt, handelt es sich bei den Integrationsaufgaben im engeren Sinne in der Hauptsache um freiwillige Integrationsleistungen, denen Aufgaben auf *strategischer* und *operativer* Ebene zugeordnet werden können. Die Ebenen beziehen sich in diesem Zusammenhang lediglich auf die Art der Aufgaben. Zwar stehen operative und strategische Aufgaben häufig auch mit unterschiedlichen hierarchischen Ebenen und verschiedenen Positionen in Verbindung, jedoch ist dies nicht zwingend vorausgesetzt. So kann das Tätigkeitsprofil einer für den Bereich Integration verantwortlichen Stelle sowohl strategische als auch operative Aspekte umfassen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nachdem in Kapitel 2.2.1 näher auf die Verteilung verantwortlicher Stellen innerhalb der Kommunalverwaltung eingegangen wurde, soll in diesem Kapitel ein Überblick über die beschriebenen Aufgaben in den untersuchten Kommunen erfolgen. Die Beratung von Zugewanderten wird aufgrund ihrer zentralen Bedeutung in der vorliegenden Studie und der Tatsache, dass sie nicht nur durch kommunale Träger erfolgt, in Kapitel 2.3 gesondert betrachtet.

Für die strategische Ausrichtung der Kommunen ist die Entwicklung von Leitbildern und Integrationskonzepten sowie hierfür relevanter Strukturen ein wesentlicher Bestandteil der freiwilligen Aufgaben (vgl. Kap. 2.1.2). Hiermit in Verbindung stehen auch Strategien zum Abbau von Diskriminierung (vgl. Kap. 2.2.2.7). Im Zusammenhang mit der diversitätsbezogenen Öffnung der Kommunen sehen die verantwortlichen Personen in den Kommunen ihre Aufgabe darin, ein Bewusstsein für strukturelle und individuelle Diskriminierungen zu schaffen und Maßnahmen zur Stärkung und Vermittlung diversitätsbezogener Kompetenzen zu erarbeiten (vgl. Kap. 2.2.2.4). Auf operativer Ebene nehmen entsprechende Stellen in der Verwaltung eine Art Dienstleistungs- und Beratungsfunktion im Öffnungsprozess anderer Organisationseinheiten wahr. Eine Aufgabe, die als zentral für die Verknüpfung der strategischen und operativen Ebene gesehen wird, ist die Koordination bzw. Steuerung der kommunalen Integrationsleistungen und ihrer Akteure durch Netzwerke (vgl. Kap. 2.2.2.1). Durch die Einbeziehung der operativen Ebene, haben diese Gremien neben der allgemeinen Steuerungsfunktion auch das Ziel, Bedarfe zu identifizieren und diese auf die Systemebene zu transferieren (vgl. Kap. 2.3.6). Ebenfalls relevant für die Ermittlung von Bedarfen und die Anpassung der strategischen Ausrichtung sind Integrationsmonitorings oder andere Sozialberichterstattungen (vgl. Kap. 2.2.2.2). Auf operativer Ebene greifen Kommunen im Rahmen der freiwilligen Aufgaben identifizierte Bedarfe auf und schaffen entsprechende Maßnahmen und Angebote, wenn diese nicht durch Regelangebote abgedeckt werden (z.B. zielgruppenspezifische Sprachkurse).

2.2.2.1 Koordinierung und Steuerung durch Netzwerke

Netzwerke als Regelungsformen zwischen Staat und Markt

Der Querschnittscharakter lokaler Integrationsarbeit erfordert das Zusammenwirken vieler unterschiedlicher Akteure. Daher soll dieses Unterkapitel die Koordinierung bzw. Steuerung durch Netzwerke in den Fallkommunen anhand einer Typisierung beleuchten. Anknüpfungspunkt bildet die Governance-Perspektive, innerhalb welcher die drei idealtypischen institutionellen Regelungsformen Staat, Markt und Netzwerke unterschieden

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

werden können (vgl. Benz/Dose 2010a)[40]. In diesem Verständnis sind Netzwerke dadurch gekennzeichnet, dass „formal autonome Akteure in relativ dauerhaften, aber selten formal geregelten Interaktionsbeziehungen gemeinsame Ziele oder Werte verwirklichen“ (Benz/Dose 2010b: 262). Zentraler Mechanismus ist dabei die vertrauensvolle Kooperation, da „Leistung und Gegenleistung nicht exakt quantifizierbar sind, häufig zeitlich auseinanderfallen und keine hierarchischen Weisungsrechte bestehen“ (Wald/Jansen 2007: 98).

Der Netzwerkbegriff ist nicht eindeutig definiert bzw. wird je nach Kontext unterschiedlich verwendet. Im Folgenden sollen daher jene Interaktionsbeziehungen als Netzwerk gefasst werden, die Organisationsgrenzen überscheiten und über bilaterale Kooperationsbeziehungen hinausgehen. Zudem ist von Bedeutung, dass alle oder zumindest viele der Beteiligten in Kontakt zueinanderstehen und Beziehungen nicht nur vermittelt über einen zentralen Akteur bestehen (Reis 2020: 71). Mitglieder können sowohl individuelle als auch kollektive und korporative Akteure sein. Auch wenn die Einzelfallebene stellenweise den Ausgangspunkt für gemeinsames Handeln in Netzwerken darstellen kann, so steht doch die Weiterentwicklung der Systemebene im Vordergrund der betrachteten Kooperationen.

Unterscheidungskriterien

Netzwerke vermögen neben der Koordinierung bzw. Steuerung weitere, sich teils überschneidende, Funktionen zu erfüllen (z.B. Einbeziehung externer Akteure in Entscheidungsprozesse, Legitimierung des eigenen Handelns, Abbau von Vorbehalten etc.). Sie können sich ausschließlich auf die jeweilige Kommunalverwaltung (intrakommunal) sowie die Kooperation mehrerer Kommunalverwaltungen (interkommunal) erstrecken und die Zusammenarbeit von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken (intersektoral: öffentlichen Verwaltung, Unternehmen, Dritter Sektor und weitere Zivilgesellschaft) umfassen. Weiterhin können sich die organisationalen Hierarchieebenen (Stabsstellen, Führungskräfte, Sachbearbeitende und Beratende etc.), an die sich das Netzwerk richtet und die Häufigkeit des physischen/digitalen Austausches (wöchentlich, monatlich, quartalsweise, halbjährlich, jährlich etc.) unterscheiden.

Vier Netzwerktypen

In den Fallkommunen können vier netzwerkförmige Kooperationsformate des lokalen Integrationsmanagements identifiziert werden:[41] (1) *Steuerungsgremien* zielen auf die übergeordnete strategische Steuerung der Integrationsarbeit ab. (2) *Arbeits- bzw. Projektgruppen* entwickeln im Auf-

40 Zur breiten Diskussion über den Governance-Begriff vgl. Benz/Dose (2010a).

41 Mangels einheitlicher Benennungen stellen die selbstgewählten Bezeichnungen der Netzwerke zwar erste Anhaltspunkte dar, ausschlaggebend für die Typenbildung waren für die Autoren hingegen v.a. die erkennbaren Charakteristika der Netzwerkformate.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

trag eines oder mehrerer anderer Akteure z.B. Handlungskonzepte oder problemorientierte Lösungsansätze. (3) *Austauschplattformen* dienen vorwiegend dem regelmäßigen Austausch zu aktuellen Entwicklungen und Problemlagen. Sie können selbst eine Arbeitsebene enthalten oder Arbeitsaufträge an Arbeits- bzw. Projektgruppen ausgliedern. (4) *Lokale Konferenzen* haben das Ziel einen Austausch zwischen einer größeren Anzahl verschiedenster Akteure zu ermöglichen sowie spezifische Themen oder Herausforderungen in der breiteren (Fach-)Öffentlichkeit zu diskutieren.

Häufig Mischformen in der Praxis

Die Übergänge zwischen den einzelnen Netzwerktypen sind allerdings fließend. In der Praxis wird es sich häufig um Mischformen handeln, die verschiedene Elemente der Kooperationsformate in sich vereinen. Insbesondere die Abgrenzung zwischen Arbeits-/Projektgruppen und Austauschplattformen bzw. die entsprechende Zuordnung von Netzwerken bleibt ohne tiefere Kenntnisse der spezifischen Interaktionen vage. Auch liegt der Fokus nachfolgend auf Netzwerken, die aus Sicht der Autoren eine besondere Relevanz für das kommunale Integrationsmanagement besitzen und/oder von kommunalen Akteuren initiiert oder (mit) verantwortet werden. Das enorme Engagement freier Träger und weiterer zivilgesellschaftlicher Akteure in diesem Bereich soll damit nicht in Frage gestellt werden.

Steuerungsgremien

Steuerungsgremien zielen explizit auf die strategische Steuerung des kommunalen Verwaltungshandelns im Bereich Migration/Integration bzw. der lokalen Integrationsarbeit im Ganzen oder spezifischer Teilbereiche ab. Es können ausschließlich verwaltungsinterne als auch verwaltungsexterne Akteure im Gremium beteiligt sind. Im Vordergrund stehen dabei die Verständigung auf gemeinsame Ziele und die Abstimmung der verschiedenen Aktivitäten der kommunalen Ressorts bzw. externen Organisationen aufeinander. Da die Existenz von Steuerungsgremien für gewöhnlich entweder durch ein Integrations- oder Handlungskonzept formal abgesichert ist und/oder durch politischen Willen gestützt wird, sind die Teilnehmenden mindestens mittelbar zur Mitwirkung im Gremium verpflichtet. Hinzu kommt, dass es sich bei den beteiligten Akteuren i.d.R. um Führungskräfte handelt, was zusammengenommen dazu führt, dass die dort getroffenen Absprachen eine hohe Verbindlichkeit entfalten. Eine Bearbeitung operativer Fragestellungen ist für Steuerungsgremien eher untypisch, stattdessen können die Mitglieder Arbeitsaufträge in ihre jeweiligen Organisationseinheiten hineingeben oder Arbeits-/Projektgruppen beauftragen.

Intrakommunale Steuerungsgremien

Ein wesentliches Unterscheidungskriterium von Steuerungsgremien stellt der Kreis der Teilnehmenden dar. Zunächst gibt es Konstellationen, die sich ausschließlich intrakommunal zusammensetzen. In einer kleineren Kommunen findet z.B. zweiwöchentlich ein Jour fixe „Zuwanderung" unter Beteiligung von Hauptverwaltungsbeamt:in, der bzw. des Integrations-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beauftragten, der kommunalen Integrationsberatung, der ABH, des Sozialamts und weiterer teils wechselnder Akteure statt, in welchem u.a. auch Einzelfälle, z.B. hinsichtlich der Unterbringung zugewiesener Geflüchteter oder aufenthaltsrechtliche Fragestellungen, besprochen werden. Ein anderes Beispiel stellt die im Rahmen von KIM in einer nordrhein-westfälischen Kommune implementierte „Kerngruppe" dar. Ergänzend zur im Förderprogramm vorgesehenen „Lenkungsgruppe", die aus einem größeren Kreis von – auch verwaltungsexternen – Teilnehmenden besteht (s.u.), umfasst die Kerngruppe die KIM-Koordinator:innen sowie die Leitung des KI, des Sozialamts und der ABH. In dieser zweistufigen Struktur obliegt der Kerngruppe, die einmal im Monat tagt, somit die verwaltungsinterne Abstimmung und Vorbereitung größerer Konferenzen bzw. der Lenkungsgruppensitzungen[42].

Die betreffende Lenkungsgruppe, die in Abgrenzung zu den beiden zuvor beschriebenen Gremien auch externe Akteure (u.a. BAMF, Agentur für Arbeit, Jobcenter, freie Träger, Vertreter:innen der Politik) beinhaltet, wurde aus einer bereits in der Kommune vorhandenen Arbeitsstruktur, ergänzt um weitere Organisationen, in KIM überführt und tagt ca. einmal im Quartal. Entsprechend der Handreichung des KIM stellt die Lenkungsgruppe das zentrale Gremium für die „strategische Steuerung des Kommunalen Integrationsmanagements" dar (MKFFI 2020: 11). In sie werden in der Fallkommune Erkenntnisse aus Fallkonferenzen (vgl. Kap. 2.3.4) und Planungskonferenzen (s.u.) sowie von Arbeits-/Projektgruppen bzw. Austauschplattformen eingebracht, wodurch die Lenkungsgruppe der zentrale Akteur in der Netzwerkstruktur ist.

Eine ähnliche Schnittstellenfunktion, jedoch in deutlich anderer Gestalt, übernimmt die sog. Steuerungsgruppe in Rheine. Hierbei handelt es sich um ein vergleichsweise kleines Steuerungsgremium, da es sich lediglich aus zwei Personen, nämlich der für den Bereich Integration zuständigen Führungskraft der Stadt Rheine und der Führungskraft des Fachdienstes Migration und Integration des Caritasverbandes Rheine, zusammensetzt. Neben den KIM-Strukturen, die größtenteils der Kreis Steinfurt verantwortet, verfügt die Stadt Rheine über eine eigene, im kommunalen Integrationskonzept beschriebene, Kommunikations- und Steuerungsstruktur (vgl. Praxisbeispiel 6).

Politische Steuerungsgremien

Darüber hinaus gibt es rein politische Steuerungsgremien ohne die Beteiligung von Fachämtern. In einer Kommune sind in einem solchen Gremium die integrationspolitischen Sprecher:innen der politischen Fraktionen,

42 In der anderen beforschten KIM-Kommune in NRW ist neben der Lenkungsgruppe kein zusätzliches Gremium vorgesehen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zwei Vertreter:innen des Ausländer-/Integrationsbeirates sowie zwei für die konzeptionell-strategische Integrationsarbeit zuständige Mitarbeitende der Kommune vertreten. Dieses Gremium tagt viermal im Jahr und soll zukünftig einmal im Jahr mit dem Ausländer-/Integrationsbeirat gemeinsam tagen, wozu auch die Migrantenselbstorganisationen (MSO) eingeladen werden sollen, um die verschiedenen Akteure besser miteinander zu vernetzen.

Steuerung durch Gremien nicht in allen Kommunen

Eine Steuerung im Bereich Integration ist jedoch bei weitem nicht in allen Kommunen durch spezifische Gremien institutionalisiert. Landesseitige Vorgaben hierzu gibt es bisher nur im Rahmen von KIM für die kreisfreien Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Gibt es vor Ort kein kommunales Steuerungsgremium, dass sich federführend mit dem Thema Migration/Integration auseinandersetzt, können thematisch verwandte Gremien, z.B. zur Sozial- oder Jugendhilfeplanung sowie Austauschplattformen, z.B. zum Thema „Frühe Hilfen", oder sozialraumbezogene Arbeitsgruppen zur strategischen Quartiersentwicklung, als Anknüpfungspunkte für Integrationsbeauftragte und -koordinator:innen dienen. Dort spiele das Thema Integration aufgrund des je nach Sozialraums teils hohen Migrantenanteils häufig sowieso indirekt eine Rolle, wie Expert:innen aus dem kommunalen Integrationsmanagement berichten. Allgemeine Amtsleiter:innenrunden scheinen indes angesichts der Größe des Gremiums und des breiten fachlichen Hintergrunds der Teilnehmenden nicht unmittelbar als Steuerungs- bzw. Koordinierungsgremium des kommunalen Integrationsmanagements geeignet zu sein. Am ehesten können dort Anliegen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung eingebracht werden, da sie das Querschnittthema „Personal" betreffen.

Arbeits- bzw. Projektgruppen

Arbeits- bzw. Projektgruppen erhalten ihre Arbeitsaufträge von anderen netzwerkförmigen Kooperationsformaten (Steuerungsgremien, Austauschplattformen, lokale Konferenzen) oder einzelnen organisationalen Entscheidungsträger:innen. Sie entwickeln z.B. Handlungskonzepte oder problemorientierte Lösungsansätze zu spezifischen Themen oder Fragestellungen. Während Arbeitsgruppen unbefristet bzw. kontinuierlich oder bis zum Abschluss ihres Auftrages bestehen, sind Projektgruppen zeitlich befristet[43]. Der Kreis der Teilnehmenden ist meist überschaubar, um die Arbeitsfähigkeit sicherzustellen. Nicht selten sind die Mitglieder der gleichen oder einer ähnlichen Hierarchieebene zugehörig.

Interkulturelle Öffnung

Ein Thema, für das in den untersuchten Städten und Landkreisen häufiger intrakommunale Arbeits-/Projektgruppen existieren, ist die interkulturelle Öffnung der Verwaltung. In manchen Fallkommunen wird das

43 Projekte zeichnen sich durch „ein einmaliges, klar umrissenes Vorhaben mit definiertem Anfang und Schluss" (Bogumil/Kohrsmeyer/Gerber 2010: 164) aus.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Thema auch breiter im Sinne des Diversity-Ansatzes gefasst. Federführend sind in Formaten der interkulturellen oder diversitätsbezogenen Öffnung entweder die Integrationsbeauftragten oder die Personalämter. Weitere Mitglieder können in einem engeren Kreis Vertreter:innen des Personalrats und Gleichstellungsbeauftragte sein. In einem größeren Format können u.a. auch die ABH und weitere Fachämter sowie Mitarbeitende mit Migrationshintergrund einbezogen werden. Solche Arbeits-/Projektgruppen werden einerseits als Teil einer strategischen Umgestaltung der Personalentwicklung implementiert oder dienen langfristig zur Erarbeitung von Konzepten und Hilfestellungen, wie z.B. in einer Kommune, in der eine Handreichung zur Feststellung von interkultureller Kompetenz im Bewerbungsprozess entwickelt wurde. Überörtliche Vernetzung findet in diesem Kontext in manchen Kommunen in auf das jeweilige Bundesland bezogenen Netzwerken statt (z.B. NIKO – „Netzwerk Interkulturelle Öffnung Kommunen in Bayern“ und „Erfolgsfaktor Interkulturelle Öffnung. NRW stärkt Vielfalt!“).

Andere Beispiele für Arbeits-/Projektgruppen, die für Akteure der Integrationsverwaltung besondere Relevanz besitzen, betreffen z.B. die Themen „Wohnen“, „Südosteuropa“ und „Asyl“ bzw. „Geflüchtete“[44] und richten sich mitunter auch an Verwaltungsexterne. In einer Kommune existiert zudem eine Arbeits-/Projektgruppe „Leichte Sprache“, die Konzepte zur besseren Erreichbarkeit, z.B. durch einfache Sprache in Veröffentlichungen, erarbeitet.

Austauschplattformen

Austauschplattformen grenzen sich von Steuerungsgremien durch ihren insgesamt stärker informellen Charakter ab. Die Strukturen sind seltener schriftlich fixiert und ihre Zielsetzung ist weniger die (hierarchische) Steuerung als der regelmäßige Austausch zu aktuellen Themen und Problemlagen sowie ggf. die Erarbeitung von (Handlungs-)Konzepten und problemorientierten Lösungsansätzen. Sie verschaffen den Teilnehmenden einen Überblick über die relevanten Akteure sowie deren Projekte, Maßnahmen und Angebote und ermöglichen die Vernetzung. Austauschplattformen können selbst eine Arbeitsebene beinhalten, diese kann aber auch in Arbeits-/Projektgruppen ausgegliedert werden. Häufig bestehen nicht nur allgemein auf das Thema Migration/Integration, sondern auf spezifische Zielgruppen oder Handlungsfelder kommunaler Integrationsarbeit ausgerichtete Austauschplattformen. Sie können eine größere Anzahl an Akteuren als die Steuerungsgremien und Arbeits-/Projektgruppen umfassen und auch

44 Da der Handlungsdruck im Bereich der Fluchtzuwanderung zum Zeitpunkt der Durchführung des Großteils der Experteninterviews geringer war, wurde teils davon berichtet, dass die entsprechenden Netzwerke derzeit nicht aktiv seien.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Hierarchieebenen, auf den die Teilnehmenden verortet sind, variieren stärker.

Beispiel: Integrationsverantwortlichen-Netzwerk

Ein Beispiel für eine intrakommunale Austauschplattform ist das Integrationsverantwortlichen-Netzwerk in einer Fallkommune. Jede Organisationseinheit, die Berührung mit der Thematik hat, hat auf Anordnung der Verwaltungsspitze eine:n Integrationsverantwortliche:n bestimmt. Die Integrationsverantwortlichen, die von der Amtsleitungs- bis zur Sachbearbeitungsebene unterschiedlichen Hierarchieebenen angehören, sollen über einen umfassenden Überblick über die Zuständigkeiten und Aktivitäten der Kommunalverwaltung im Bereich Migration/Integration verfügen, sich regelmäßig mit dem für das Thema Integration zuständigen Amt und den anderen Integrationsverantwortlichen austauschen und u.a. auch als Multiplikator:innen thematisch relevanter Informationen innerhalb ihrer Ämter agieren. Über einen E-Mail-Verteiler wird ein Wissensmanagement betrieben und mindestens zweimal im Jahr findet ein Netzwerktreffen statt.
Durch den betreffenden Experten dieser Kommune wird das Netzwerk in zweierlei Hinsicht positiv bewertet. Zum einen sei es gut für den Austausch, um zu schauen was in den Ressorts gut/schlecht laufe bzw. was aktuelle Problemlagen seien, und zum anderen helfe das Netzwerk bei der Identifizierung von Fortbildungsbedarfen, die dann auch ein entsprechendes Gewicht hätten, da sie direkt aus den Fachämtern heraus formuliert würden. Demgegenüber wurde ein derartiges Netzwerk in einer anderen Kommune nach ein paar Jahren wieder aufgelöst, da die Zusammenarbeit nicht mehr als zielführend erachtet wurde. Ursächlich sei die teils geringe Durchsetzungskraft der Integrationsverantwortlichen:

> *„Also manchmal haben es die Amtsleitungen selbst gemacht. Aber oft hat man das dann halt irgendjemandem noch als Zusatzaufgabe gegeben, wo es eben nicht gelungen ist, dass diese Person tatsächlich die Durchsetzungsfähigkeit hat, das Thema ‚interkulturelle Öffnung' oder welches Thema auch immer, in ihrer Organisationseinheit tatsächlich zu bespielen."* (E 81)

Die in den beiden Kommunen gemachten Erfahrungen zeigen auf, dass ein Integrationsverantwortlichen-Netzwerk nicht zwangsläufig sinnvoll ist. Stattdessen sollte die Implementierung und Zusammensetzung des Netzwerkes von seinem Zweck abhängen. Steht der Austausch untereinander im Vordergrund, scheinen unterschiedliche Hierarchieebenen der Teilnehmenden nicht hinderlich. Soll das Netzwerk jedoch der koordinierten Umsetzung von Konzepten dienen, bedarf es Führungskräften, die über genügend organisationale Macht verfügen.

Hohe Vielfalt

Die Mehrheit der auf kommunaler Ebene vorhandenen Austauschplattformen ist demgegenüber für Externe geöffnet bzw. wird von diesen ini-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tiiert und ist damit intersektoral strukturiert. Neben kommunalen Akteuren obliegt die Federführung in solchen Kooperationsformaten häufig auch freien Trägern oder ehrenamtlichen Initiativen bzw. Vereinen. Wie erwähnt, können Austauschplattformen allgemein auf das Thema Migration/Integration oder auf spezifische Zielgruppen bzw. Handlungsfelder kommunaler Integrationsarbeit ausgerichtet sein. Soweit es sich um Erstere handelt, ist der Kreis der möglichen Beteiligten recht groß und kann über verschiedenste kommunale Fachämter und Fachdienste freier Träger hinaus das Jobcenter, die Agentur für Arbeit, das BAMF, Kammern, MSO, Ehrenamtliche, Vereine etc. umfassen. So kommen beispielsweise in einer Fallkommune derzeit über 60 Mitglieder für den zentralen „Arbeitskreis" zusammen.

Praxisbeispiel 5: „Kompetenzteam Integration" der Stadt Offenbach

Dem „Kompetenzteam Integration" gehören Vertreter:innen von MSO und verantwortliche Vertreter:innen von Offenbacher Institutionen an. Dieses Netzwerk tritt regelmäßig zusammen, um einen direkten Austausch zwischen den Beteiligten zu ermöglichen und Impulse für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik anzuregen.

Häufig Netzwerke zu den Themen Sprache und Arbeit

Im Hinblick auf zielgruppen- bzw. handlungsfeldspezifische Formate ist festzustellen, dass nahezu durchweg in den Fallkommunen Austauschplattformen zu den Bereichen „Sprache" und „Arbeit" vorhanden sind. Gewöhnlicherweise existiert örtlich oder regional ein Netzwerk der Sprachkursträger, in dem das BAMF federführend oder beteiligt ist und in das die ABH sowie das Jobcenter und die Agentur für Arbeit einbezogen werden können. In einer der beforschten Kommunen wurde erwähnt, dass es jeweils eigene Netzwerkstrukturen für die Integrationskurse und die berufsbezogene Deutschsprachförderung gibt, obwohl die Netzwerkteilnehmenden fast immer identisch seien. Dieses für die Teilnehmenden zeitlich aufwendigere Verfahren sei laut der Einschätzung einer befragten Person darin begründet, dass die Koordinierung der DeuFöV-Kurse, im Gegensatz zu den Integrationskursen, nicht den Regionalkoordinatoren, sondern den Außendienstmitarbeitenden des BAMF obliege (vgl. Bogumil et al. 2018) und „hier keinerlei Abstimmung stattfindet oder auch nicht gewünscht ist" (E 45)[45].

Planungskonferenzen

Andere typische zielgruppen- bzw. handlungsfeldspezifische Formate beziehen sich z.B. auf die Themen Bildung, Wohnen, Gesundheit, (sozia-

45 Diese Aufgabenteilung innerhalb des BAMF liegt in der unterschiedlichen Ressortzuständigkeit für die beiden Integrationsinstrumente begründet. Die Integrationskurse werden durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und die berufsbezogenen Sprachkurse vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gefördert (Bogumil et al. 2018: 41).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

le) Teilhabe, bürgerschaftliches Engagement und MSO. Neben diesen Austauschplattformen, die in ähnlicher Form in den meisten Kommunen vorzufinden sind, gibt es bestimmte Formate, die nur in einzelnen oder wenigen Kommunen vorhanden sind. Dies sind zunächst handlungsfeldspezifische Austauschplattformen, die in einer der KIM-Kommunen u.a. die Aufgabe haben, Planungskonferenzen durchzuführen. In diesen Planungskonferenzen sollen die beteiligten Akteure unter Zuhilfenahme gemeinsamer Fallrekonstruktionen und weiterer Daten „Leistungsprozesse konzipieren und überprüfen, Schnittstellen definieren und Übergänge zwischen einzelnen Leistungen festlegen" (Reis 2020: 121). Hierbei geht es also nicht wie bei Fallkonferenzen (vgl. Kap. 2.3.4) um die Lösung von Einzelfällen, sondern darum, auf Basis mehrerer „Fälle" Konsequenzen für das System bzw. die Sozialplanung abzuleiten (Reis 2020: 103).

Netzwerke für Beratungskräfte

Anknüpfend an die Einzelfallebene wurden bzw. sollen in ein paar Kommunen Austauschplattformen etabliert werden, die als Querschnittsthema den Beratungskontext im Bereich Migration/Integration fokussieren. Mal kommen hier lediglich kommunale Beratungskräfte und Berater:innen der Wohlfahrtsverbände zusammen oder es werden auch Kolleg:innen der ABH, des Sozialamts, des Jobcenters, der Agentur für Arbeit und anderer Institutionen einbezogen. Die geführten Experteninterviews legen nahe, dass somit nicht nur gemeinsame Standards erarbeitet werden können, sondern dass insbesondere diese Kooperationen auf Ebene der Sachbearbeiter:innen und Berater:innen dabei helfen, Vorbehalte abzubauen und persönliche Kontakte zu schaffen, die im Rahmen der Einzelfallarbeit genutzt werden können.

Interkommunale Kooperation

Schließlich gilt es einen Blick auf die Kooperationen zwischen den Akteuren verschiedener Gebietskörperschaften zu werfen. Sind ausschließlich Organisationseinheiten der jeweiligen Kommunen beteiligt, handelt es sich um interkommunale Kooperation. Treten weitere Akteure, in Form anderer Behörden, freier Träger, Kammern etc. hinzu, kann von intersektoraler Kooperation mehrerer Kommunen gesprochen werden. Entsprechende Netzwerke dienen z.B. benachbarten Kommunen ihre Kooperation zu intensivieren. Eine solche Plattform, die verschiedenste Akteure einer beforschten kreisfreien Stadt und eines angrenzenden Landkreises umfasst, setzt sich aus ca. 80–100 Mitgliedern zusammen.

Interkommunale Netzwerke werden häufig auch durch die Kreisverwaltungen bzw. Landratsämter initiiert, um einen Austausch auf Ebene des Landkreises herzustellen. Da insbesondere kleinere Gemeinden und Städte nicht immer über entsprechende Personalstellen für freiwillige Integrationsaufgaben oder gar Integrationsbeauftragte verfügen, laufen Netzwerkstrukturen in diesen Fällen in den kreisangehörigen Kommunalverwaltungen

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

über den Bereich „Soziales“, z.B. über Sozialamtsleiter:innen. Gleiches gilt auch sollte es kein landkreisweites Netzwerk zum Thema Migration/Integration geben. So wird in einem untersuchten Landkreis das interkommunale Netzwerk genutzt, das sich allgemein mit sozialarbeiterischen Fragestellungen auseinandersetzt. Hier ist das Thema Migration/Integration neben z.B. Wohnungslosigkeit, Kinderbetreuung usw. eines von vielen.

Lokale Konferenzen

Lokale Konferenzen haben gemeinhin das Ziel einen Austausch zwischen einer größeren Anzahl verschiedenster Akteure zu ermöglichen sowie spezifische Themen oder Herausforderungen in der breiteren (Fach-)Öffentlichkeit, gegebenenfalls auch mit Politik, Ehrenamtlichen und interessierten Bürger:innen, zu diskutieren. Sie werden durch die Akteure des kommunalen Integrationsmanagements genutzt, um die eigene Arbeit sichtbar zu machen und ihr Gewicht zu verleihen. So können Sachstände berichtet und Erreichtes dargestellt werden. Derartige Konferenzen können als punktuelles Beteiligungsformat im Rahmen der Erarbeitung eines Integrationskonzeptes (vgl. Kap. 2.1.2) oder regelmäßig, z.B. jährlich, stattfinden. In einer der Fallkommunen wird letzteres Vorgehen genutzt, um einmal im Jahr ein bestimmtes Thema zu beleuchten. Dabei wird am Ende einer Konferenz stets das Thema der nächsten Konferenz gewählt. Zukünftig soll dort allerdings der Versuch unternommen werden, verschiedene diversitätsbezogene Konferenzen zu einer Vielfaltskonferenz weiterzuentwickeln.

Herausforderungen der Koordinationsgremien: Arbeitsfähigkeit und Steuerung

Die geführten Interviews weisen auf wesentliche Herausforderungen der Koordinierung bzw. Steuerung durch Netzwerke hin. Dies betriff zunächst die Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Netzwerkformate. Je nach Zielsetzung sollten die Netzwerke eine gewisse Anzahl von Mitgliedern nicht überschreiten. In einer Kommune wird z.B. für Arbeits- bzw. Projektgruppen eine Teilnehmendenzahl von max. zehn Personen anvisiert. Im Zuge dessen muss dann geklärt werden, welche Akteure einbezogen werden sollen. Dies gestaltet sich v.a. bei der Identifizierung von potenziellen zivilgesellschaftlichen Teilnehmenden problematisch. Insbesondere die Vielzahl, thematische Vielfalt und der unterschiedliche Organisationsgrad von MSO können dazu führen, dass der Einbezug in Netzwerkformate unterbleibt, da es kommunalen Akteuren an Kriterien fehlt, die eine Selektion ermöglichen. Ansprechpersonen können in solchen Fällen beispielsweise lokale MSO-Verbünde sein.

Die Arbeitsfähigkeit hängt zudem von den in Verbindung mit der Zielsetzung des jeweiligen Netzwerkes vertretenen Hierarchieebenen ab. Sobald organisationsübergreifend verbindliche Entscheidungen getroffen werden sollen, benötigen die Teilnehmenden eine gewisse organisationale Macht, die nur Führungskräfte besitzen. Hierbei muss es sich nicht zwangsläufig um Amtsleiter:innen oder Geschäftsführer:innen handeln, wie das

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Beispiel einer Kommune zeigt, in der Arbeitsgruppen vorwiegend mit Personen der mittlerer Führungsebene besetzt werden. Um den Grad der Verbindlichkeit zusätzlich zu erhöhen, können Netzwerke u.a. auch Geschäftsordnungen verabschieden, wodurch die Kooperation unabhängiger von Einzelpersonen gestaltet werden kann.

Praxisbeispiel 6: Kommunikations- und Steuerungsstruktur der Stadt Rheine

Die Kommunikations- und Steuerungsstruktur wird detailliert im Integrationskonzept der Stadt Rheine beschrieben (vgl. Stadt Rheine 2017), die Netzwerkstruktur kann dem Anhang entnommen werden. Grundlage bilden die Netzwerke in acht Handlungsfeldern, die v.a. der Umsetzung und Weiterentwicklung der Ziele und Maßnahmen des Integrationskonzeptes dienen. Das Netzwerkmanagement (Vorbereitung und Moderation der Netzwerktreffen sowie Kommunikation im Handlungsfeld und über das Handlungsfeld nach außen) der Handlungsfelder übernimmt jeweils ein Tandem, bestehend aus Verwaltungsmitarbeitenden und externen Expert:innen aus dem jeweiligen Bereich. Für die Netzwerkarbeit ist bei den städtischen Tandem-Partner:innen ein gewisser Stellenanteil vorgesehenen.
Die Steuerungsgruppe (s.o.) trägt die Gesamtverantwortung und steht in direktem Austausch mit den Tandems der Handlungsfelder. Neben jährlichen Treffen zwischen der Steuerungsgruppe und den jeweiligen Tandems findet einmal im Jahr ein gemeinsames Treffen aller acht Tandems mit der Steuerungsgruppe statt. Durch die Steuerungsstruktur der Stadt Rheine werden verwaltungsexterne Akteure auf Augenhöhe in das Integrationsmanagement eingebunden. Hierdurch fließt nicht nur externes Know-how unmittelbar in die Integrationsarbeit der Kommunalverwaltung ein, auch kann eine vertrauensvolle interorganisationale Zusammenarbeit zwischen den Akteuren begünstigt und eine Praxisrelevanz der bearbeiteten Themen gesichert werden.

Netzwerksteuerung

Des Weiteren stellt die Verknüpfung der verschiedenen Netzwerke eine Herausforderung dar. Zum Teil handelt es sich um lose verbundene Strukturen, in denen Koordination indirekt zwischen den Netzwerken aufgrund sich überschneidender Akteurskonstellationen besteht. In bestimmten Fallkommunen liegen hingegen, zumindest für einen Teil der Netzwerke, eher zentralisierte Strukturen vor. Hier nehmen Steuerungsgremien und/oder bestimmte Austauschplattformen bzw. Arbeits-/Projektgruppen Schlüsselpositionen in der Koordination ein[46]. Diesbezüglich zeigt der Umsetzungsprozess von KIM auf, dass der Koordinierungs- und Steuerungsanspruch der Kommunen, der vor Ort mit einem gewissen, wenn auch nur wahrgenommenen, Autonomieverlust bisher relativ gleichberechtigter Akteure einher gehen mag, auf Seiten der Netzwerkpartner:innen Vorbehalte erzeugen kann: „[…] weil es sind natürlich informelle Netzwerke, die über viele Jahre gewachsen sind und wir kommen jetzt mit diesem Programm irgendwie rein in diese informellen Netzwerke“ (E 94).

46 Vgl. beispielhaft die Netzwerkstrukturen der beiden KIM-Kommunen Bielefeld und Lippe sowie der Stadt Rheine und des Kreises Groß-Gerau im Anhang.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Transparente Netzwerkstruktur ist wichtig

Letztlich sind die Anzahl und Vielfalt der Netzwerke als Herausforderung zu betrachten. Aus Sicht der Expert:innen gilt es zu verhindern, dass eine unüberschaubare Netzwerkstruktur entsteht. So wurde in einer nordrhein-westfälischen Kommune im Hinblick auf den Implementierungsprozess von KIM erwähnt, dass „auch ganz viele Arbeitskreise abgeschafft" (E 17) wurden. Um Doppelstrukturen zu vermeiden, wurde zudem versucht an bestehende Kooperationsformate, wie z.B. die kommunale Gesundheitskonferenz, anzudocken. Auch andernorts unterblieb stellenweise die Gründung neuer Netzwerke:

> *„[…] weil ich gemerkt habe, dass ich innerhalb von vier Wochen an fünf verschiedenen Netzwerktreffen teilgenommen habe und alle Menschen doppelt und dreifach und vierfach gesehen habe. Und jeder Mensch saß da und hat gesagt: ‚Ach, und schon wieder.' Und: ‚ach, dann sehen wir uns doch.'"* (E 31)

Praxisbeispiel 7: Schnittstellenpapiere der Stadt Augsburg

Um Transparenz hinsichtlich der Netzwerk-, Akteurs- und Angebotslandschaft zu schaffen, hat die Stadt Augsburg vier sog. Schnittstellenpapiere entwickelt, die Übersichten bzw. Listen zu jeweils einem Themenbereich beinhalten:

- „Schnittstellenpapier Netzwerke": Zusammenschlüsse in Augsburg, die sich mit migrations-, integrations- und fluchtbezogenen Themen beschäftigen
- „Schnittstellenpapier Zuständigkeiten": Institutionen, Regeleinrichtungen sowie Dienststellen in Augsburg, die per gesetzlichem Auftrag oder durch sonstige feste Zuständigkeiten wesentliche Schritte im Prozess der Integration verantworten sowie Schlüsselakteure und zentrale Anlaufstellen
- „Schnittstellenpapier Projekte und Anlaufstellen": Zeitlich befristete Projekte, konkrete Einzelangebote und zusätzliche Anlaufstellen, die im weiteren Sinne für (Neu-)Zugewanderte relevant sein können
- „Schnittstellenpapier Vereine und Zusammenschlüsse": Vereine und vereinsähnliche Zusammenschlüsse in Augsburg, die aktiv im Bereich Migration, Integration und Flucht tätig sind

Alle Schnittstellenpapiere können auf der Seite des Büros für gesellschaftliche Integration in aktualisierter Version heruntergeladen werden: www.augsburg.de/migration

2.2.2.2 Integrationsmonitoring

Mit dem Ziel Hinweise auf die Wirksamkeit ihrer Integrationspolitik zu erhalten, nutzen Kommunen Erkenntnisse aus dem Integrationsmonitoring. Unter Monitoring wird im Allgemeinen die systematische Erfassung sozialer Sachverhalte anhand von Indikatoren verstanden, die in der Regel aus kontinuierlich verfügbaren Datenquellen gewonnen werden (Filsinger 2018b: 706; Reis 2020: 57). Integrationsmonitorings stellen die in regelmäßigen Abständen erfolgende Protokollierung von Integrationsprozessen innerhalb der Kommune anhand entsprechender Indikatoren dar. Die ver-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wendeten Indikatoren sind nicht als direkte Messung von Integration zu verstehen, sondern lediglich Zustandsbeschreibungen integrationsrelevanter Aspekte, die in ihrer Gesamtheit dem besseren Verständnis von Integrationsprozessen beitragen und einer Rationalisierung der kommunalen Integrationspolitik dienen (vgl. hierzu Filsinger 2018b, 2019; Reis 2020). Außerdem soll ein Integrationsmonitoring ein Instrument zur Verbesserung der Teilhabechancen von Zugewanderten darstellen, in dem sie entsprechende Defizite und Ungleichgewichte in relevanten gesellschaftlichen Bereichen (z.B. Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnen) sichtbar machen (KGSt 2020: 8). Der Begriff der „Integration" wird in der wissenschaftlichen Debatte aber auch unter den handelnden Akteuren in den Kommunen (Integrationsbeauftragte, Sozialarbeitende, Ehrenamtliche etc.) kontrovers diskutiert (für einen Überblick zu Ansätzen der Integrationstheorien vgl. Hoesch 2018).

Der Konzeption von Integrationsmonitorings liegt ein pragmatischer Ansatz zugrunde, der sich im Wesentlichen an Hartmut Essers Definition orientiert, wonach Integration, das Ausmaß der Inklusion von Menschen mit Migrationshintergrund auf einer *strukturellen*, *kulturellen*, *sozialen* und *identifikatorischen* Dimension darstellt (Esser 2006: 8). Integrationsmonitorings versuchen in der Regel Hinweise auf entsprechende Zustände zu liefern, indem Bevölkerungsanteile mit und ohne Migrationshintergrund auf verschiedenen Dimensionen gegenübergestellt werden.

Indikatorenset der KGSt

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat unter Berücksichtigung der Umsetzbarkeit und des Erhebungsaufwands ein Indikatorenset für ein kommunales Integrationsmonitoring entwickelt, an dem sich viele Kommunen orientieren. Neben einem allgemeinen demografischen Teil deckt es die Handlungsfelder „Rechtsstatus und Aufenthalt", „Bildung und Sprache", „Arbeit und Wirtschaft", „Soziale Sicherung", „Wohnen", „Gesundheit", Gesellschaftliche und politische Teilhabe" sowie „Abbau von Diskriminierung" ab (KGSt 2020: 18f). Im Rahmen des Nationalen Aktionsplan Integration wurde das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) mit einer Studie[47] zur Weiterentwicklung indikatorengestützter Integrationsmonitorings auf der Grundlage des überarbeiteten Indikatorensets der KGSt beauftragt (Reimann/Hollbach-Grömig 2022b). Die reine Betrachtung von Indikatoren sagt jedoch nur selten etwas über die Ursachen bestimmter Zustände oder Zusammenhänge aus. Für tiefergehende Analysen in Bezug auf die Erklärung von Zuständen bzw. Ent-

47 In Bezug auf die Nutzbarkeit von Integrationsmonitorings als Steuerungsinstrument und die Operationalisierung von „Migrationshintergrund" kommt das difu in der kürzlich veröffentlichten Studie zu Erkenntnissen, die sich weitgehend mit den im Rahmen der vorliegenden Studie durch die Fallkommunen geschilderten Herausforderungen decken.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wicklungen oder zur Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen ist die Durchführung von Evaluationen notwendig (KGSt: 15f). In den in dieser Studie durchgeführten Interviews zeigt sich, dass es in der Praxis jedoch keine so strikte Unterscheidung zwischen Monitorings und Evaluationen gibt, wenn man verantwortliche Stellen hinsichtlich der Intention für die Erstellung eines Integrationsmonitorings befragt.

In den meisten der untersuchten Kommunen werden eigene Integrationsmonitorings durchgeführt, die in ihrer grundsätzlichen methodischen Herangehensweise dem von der KGSt vorgeschlagenen Vorgehen ähneln oder sich an Monitorings auf Landesebene orientieren. Dennoch legen Kommunen eigene Schwerpunkte bzw. passen das zu erhebende Indikatorenset nach ihren Bedarfen und Steuerungsmöglichkeiten an. So legt eine Fallkommune aufgrund stärkerer innerstädtischer Problemlagen einen Fokus auf den Bereich sozialräumliche Segregation und Fluktuation. Andere Kommunen verzichten bspw. auf einzelne Handlungsfelder des KGSt-Vorschlags, weil sie dort keine eigenen Steuerungskompetenzen besitzen. Neben der Betrachtung aggregierter Daten aus der amtlichen Statistik legen Kommunen zusätzlich auch einen Fokus auf die statistische Bewertung von eigenen kommunalen Maßnahmen. Bietet eine Kommune eigene Sprachkurse an, werden beispielsweise die Vermittlungen in entsprechende Kurse betrachtet.

Kommunen sehen grundsätzlich auch einen Nutzen in den im Rahmen der Integrationsberatungen erhobenen Daten für die Beurteilung des allgemeinen Integrationsprozesses von Neuzugewanderten (Fortschritte, Bedarfe etc.). Teilweise werden quantitativ gewonnene Ergebnisse durch Gespräche mit Berater:innen qualitativ nacherfasst, wobei dieses evaluative Vorgehen über ein allgemeines Monitoring hinaus geht. Andere Integrationsmonitorings beziehen, zusätzlich zur Berücksichtigung bereits bestehender Daten, eigene Erhebungen in Form von Bevölkerungsumfragen ein. Diese sollen einen besseren Überblick über Bedarfe in Bezug auf Menschen mit Migrationshintergrund liefern, aber auch allgemeine integrationsrelevante Einstellungen der gesamten Bevölkerung erfassen. Hinsichtlich der Erstellung und inhaltlichen Ausrichtung sowie der damit zusammenhängenden Zweckmäßigkeit von Integrationsmonitorings sehen die untersuchten Kommunen Herausforderungen, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

Die Erstellung von Integrationsmonitorings wird – vor allem wenn daraus eine entsprechende Publikation hervorgehen soll – als arbeitsintensiv angesehen, wofür häufig nicht die entsprechenden personellen Ressourcen vorhanden sind. Auch die Datenverfügbarkeit wird teilweise als problematisch eingeschätzt, wenn Kommunen beispielsweise aufgrund ihrer Größe nicht auf Mikrozensus-Daten zugreifen können und auf die Daten der nicht

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

selten bereits ausgelasteten kommunalen Statistikstelle angewiesen sind. Gleichzeitig wurde in einem Landkreis berichtet, dass beispielsweise theoretisch zur Verfügung stehende Daten aus den Fachverfahren des Jobcenters kaum durch die kreisangehörigen Kommunen angefragt werden und somit eventuell zu identifizierende Entwicklungen nicht für die kommunale Steuerung nutzbar gemacht werden können.

Nutzbarkeit kommunaler Integrationsdaten

Viele Kommunen sehen für sich nicht die Möglichkeit, wie Erkenntnisse aus Integrationsmonitorings für ihr eigenes Handeln nutzbar gemacht werden können. Aus den erhobenen Indikatoren seien keine Impulse für die kommunale Steuerung von Maßnahmen abzuleiten. Die KGSt macht in ihrem Vorschlag für das Indikatorenset deutlich, dass solche direkten Implikationen aus der reinen Betrachtung der Zahlen nicht möglich sind. Jedoch sehen die untersuchten Kommunen hier einen Bedarf, was sich auch in einer ersten Publikation des difu zur Evaluation von kommunalen Integrationsmonitorings zu bestätigen scheint (vgl. Reimann/Hollbach-Grömig 2022a). Außerdem wurde in den Interviews thematisiert, dass das KGSt-Indikatorenset zu überfrachtet und als teilweise redundant zur allgemeinen Sozialberichterstattung angesehen wird. Unabhängig vom KGSt-Vorschlag entscheiden sich Kommunen aufgrund des Aufwands und der fehlendende Perspektive in Bezug auf die Nutzbarkeit dazu auf die Erstellung eines Integrationsmonitoring zu verzichten und integrationsrelevante Daten lediglich aus der allgemeinen Sozialberichterstattung zu generieren oder die Ergebnisse des Monitorings nicht zu veröffentlichen.

Operationalisierung von Migrationshintergrund teilweise problematisch

Ein weiteres Problem der gängigen Methodik von Integrationsmonitorings ist die Kategorisierung bzw. Operationalisierung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Das statistische Bundesamt hat im Zuge der Erhebung des Mikrozensus 2005 die Kategorie „Migrationshintergrund“ erstmalig eingeführt. Dieser liegt vor, wenn eine Person „selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde“ (DESTATIS 2022). Die Verfügbarkeit von Informationen, die für eine solche Operationalisierung notwendig sind, unterscheidet sich jedoch zwischen den Institutionen, weshalb den Berichterstattungen bezüglich verschiedener Handlungsfelder oder Personenkreise unterschiedliche Definitionen zugrunde liegen. Dies stellt insofern ein Problem dar, weil entsprechende Anteilswerte dadurch nur bedingt miteinander vergleichbar sind. Beispielsweise liegen dem Meldebereich lediglich bei Personen unter 18 Jahren Informationen zu den Migrationserfahrungen der Eltern vor, weshalb die Operationalisierung von Migrationshintergrund im Wesentlichen über die Staatsangehörigkeiten und Angaben zur Einbürgerung erfolgt. Um einer Vereinheitlichung kleinräumiger Betrachtungen durch die Kommunen

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beizutragen, wurde im KOSIS-Verbund durch MigraPro[48] eine Ableitung des Migrationshintergrundes auf Basis der Meldedaten entwickelt. Sie kombiniert die Merkmale „Zweite Staatsangehörigkeit, Zuzugsherkunft, Art der deutschen Staatsangehörigkeit und Lage des Geburtstortes" (KOSIS 2022) und wird von vielen Kommunen in Planungsprozessen und der Berichterstattung in Monitorings verwendet. Neben uneinheitlichen Definitionen und Problemen der Vergleichbarkeit wird die pauschale Kategorisierung in Menschen mit und ohne Migrationshintergrund als problematisch angesehen. Personen mit Migrationshintergrund stellen eine große und heterogene Gruppe dar, deren undifferenzierte Betrachtung nur wenig zielführend sei. In Großstädten macht der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund die Hälfte der Bevölkerung aus, sodass eine Betrachtung dieser Kategorie kaum aussagekräftig ist. Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen liegt der Anteil sogar noch wesentlich höher.

> *„Trotzdem wird diese Kategorie vor allem immer dann hervorgeholt, wenn es irgendwo knallt. Dann heißt es: ‚Ach, macht doch mal was für die Migranten oder für die Migrantenjugendlichen' und wir immer große Probleme haben zu sagen: ‚Also, wenn bei diesem Knall keine Migrantenjugendlichen dabei wären, wäre es ein Wunder, denn sie machen 70 Prozent der Bevölkerung aus in diesem Alterssegment'. Es macht überhaupt keinen Sinn, etwas für Migrantenjugendliche anzubieten."* (E 30)

Praxisbeispiel 8: Ermittlung der Relevanz von Migrationshintergrund in der Stadt Erlangen

Um ein differenziertes Bild zu erhalten, hat die Stadt Erlangen bspw. ein Maß entwickelt, welches versucht auf Personenebene die soziale Relevanz des Migrationshintergrundes zu ermitteln. Basierend auf Melderegisterdaten und Annahmen über den Einfluss bestimmter Merkmale auf die Relevanz des Migrationshintergrundes, wird ein Relevanzwert ermittelt.
Die Annahmen beziehen sich auf folgende Dimensionen:

- Zeit in Deutschland bzw. in Erlangen
- Staatsangehörigkeiten der Person bzw. Haushaltsmitglieder
- Herkunftsland
- Wohnsituation (Flüchtlingsunterkunft, Altenwohnheim, benachteiligtes/segregiertes Quartier)

Der berechnete Relevanz-Score kann in aggregierter Form für die verschiedenen Gruppen der MigraPro-Kategorisierung (*Nicht-Deutsche*, *Eingebürgerte*, *Aussiedler*innen*, *Optionspflichtige* und *Familienangehörige*) dargestellt werden. Die differenzierte Betrachtung soll dazu beitragen, kommunale Handlungsbedarfe in Bezug auf Teilhabechancen und Integrationsangebote für Gruppen mit einem hohen Relevanzwert festzustellen (vgl. Stadt Erlangen 2022).

48 Für eine Erläuterung der Ableitung des Migrationshintergrundes vgl. https://www.staedtestatistik.de/arbeitsgemeinschaften/hhstat/migrapro

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In den untersuchten Kommunen ist man bezüglich der Aussagekraft von Integrationsmonitorings häufiger der Ansicht, dass man sich stärker auf Daten zu Neuzugewanderten konzentrieren sollte, um daraus ableitend mit entsprechenden Maßnahmen nachsteuern zu können. Menschen, die möglicherweise schon seit Jahrzehnten in Deutschland bzw. der Kommune leben, zusammen mit Neuzugewanderten in eine Kategorie zusammenzufassen sei wenig zielführend, da diese Gruppen unterschiedliche Herausforderungen und Bedarfe haben.

2.2.2.3 Ehrenamtskoordination

Obwohl durch entsprechende Landesförderprogramme die Kommunen bzw. Träger der freien Wohlfahrtspflege mittlerweile zentrale Aufgaben der Begleitung und Beratung von Zugewanderten übernehmen, nehmen Ehrenamtliche noch immer eine wichtige Rolle bei der Integrationsarbeit in der Kommune ein. Die Landschaft der Akteure im zivilgesellschaftlichen Engagement ist jedoch sehr heterogen, weshalb eine Koordination der Ehrenamtlichen durch die Kommune oder eine andere zentrale Stelle als notwendig erachtet wird. Um das allgemeine zivilgesellschaftliche Engagement in der Kommune zu koordinieren, gibt es häufig Ehrenamtskoordinator:innen oder Ehrenamtsbeauftragte, die Ansprechpersonen für die verschiedenen Akteure und in entsprechende Netzwerke und Gremien eingebunden sind. In der kommunalen Praxis zeigt sich jedoch häufig, dass das ehrenamtliche Engagement im Bereich Migration und Integration hiervon ausgeklammert ist bzw. zusätzlich durch für den Bereich Integration zuständige Stellen koordiniert wird. Diese Koordinierung kann zentral an einer Stelle oder aufgeteilt nach z.B. räumlichen oder inhaltlichen Kriterien erfolgen. Die bayerische Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (BIR) umfasst bspw. eine hauptamtliche Stelle für Integrationslots:innen, die mit maximal 60.000 Euro pro Jahr gefördert wird. Neben der Netzwerkarbeit sind sie für die Information sowie Unterstützung durch Schulungen, Fortbildungen und Maßnahmen zur Gewinnung neuer Ehrenamtlicher zuständig.

In Nordrhein-Westfalen sind die Kommunalen Integrationszentren (KI) eine zentrale Stelle, die im Rahmen des Programms KOMM-AN NRW die Aufgabe hat, ehrenamtliches Engagement für neuzugewanderte und geflüchtete Menschen zu unterstützen. In einigen hessischen Kommunen gibt es sogenannte „Freiwilligenzentren“, in denen eine zentrale Koordinierung der Freiwilligenarbeit stattfindet. Zum Beispiel wird hier auch die Arbeit der ehrenamtlichen „Integrationslotsen“ koordiniert. Die Förderrichtlinie zum Hessischen Landesprogramm „WIR – Vielfalt und Teilhabe“ sieht

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

auch die Förderung und Unterstützung sogenannter ehrenamtlicher Integrationslotsinnen und -lotsen vor, was unter anderem eine Aufwandsentschädigung für das Engagement vorsieht. Die Koordinierung dieser Ehrenamtlichen wird zum einen durch eine Kooperation der Landesgemeinschaft der Freiwilligenagenturen in Hessen (LAGFA Hessen e. V.) und dem Land Hessen im Rahmen des Kompetenzzentrums Vielfalt strukturell unterstützt. Zum anderen werden kleine hessische Kommunen mit einer Koordinierungspauschale finanziell unterstützt.

In Landkreisen ist die Ausgestaltung der Ehrenamtskoordination von der Struktur des Landkreises und der Größe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden abhängig. In eher ländlichen Räumen kann die Koordinierung von ehrenamtlichem Engagement unter Umständen nur zentral im Landratsamt erfolgen, weil vor Ort in den kreisangehörigen Kommunen nicht die entsprechenden Strukturen vorhanden sind. In Landkreisen mit größeren kreisangehörigen Städten gibt es häufig neben einer allgemeinen zentralen Ansprechperson für das gesamte Ehrenamt im Landkreis, in den einzelnen angehörigen Kommunen eigene zuständige Stellen. Oft sind die kreisangehörigen Kommunen besser in die entsprechenden Strukturen des ehrenamtlichen Engagements eingebunden als der Landkreis, sodass aus Sicht der Befragten diese Aufgabe auch vor Ort erfüllt werden sollte. In der kreisangehörigen Stadt Rheine wird die ehrenamtliche Arbeit auch vor Ort koordiniert, jedoch findet hier zusätzlich eine weitere Differenzierung nach Handlungsfeldern statt. Die Kommunikations- und Steuerungsstruktur für das Integrationsmanagement der Stadt Rheine beinhaltet Tandems (Verwaltungsmitarbeitende und Externe) für bestimmte Handlungsfelder, die für die Netzwerksteuerung und in diesem Zusammenhang auch für die Koordination der Ehrenamtlichen zuständig sind (vgl. Praxisbeispiel 6). In Baden-Württemberg sieht die „Verwaltungsvorschrift Integrationsmanagement“ vor, dass die Koordinierung dezentral durch die beratenden Integrationsmanger:innen erfolgen kann.

Dass Förderrichtlinien und kommunale integrationspolitische Strategien die ehrenamtliche Arbeit aufgreifen, zeigt die Relevanz des Engagements vor Ort und dass dieses von politischer Seite in gewisser Weise einkalkuliert ist. In den Interviews wurde zum Teil der Eindruck geschildert, dass von politischer Seite zu stark auf das Ehrenamt gesetzt wird, sodass bei Ehrenamtlichen durch das Ausmaß der Arbeit gewisse Ermüdungserscheinungen festzustellen seien. Menschen, die sich bspw. ehrenamtlich in der Flüchtlingshilfe engagieren, sind häufig gleichzeitig in anderen gesellschaftlichen Bereichen aktiv.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.2.2.4 Interkulturelle Öffnung

Gesellschaftliche Pluralisierungsprozesse und die Erkenntnis, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Einwanderungsland ist, haben vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten dazu geführt, dass interkulturelle Öffnungsprozesse in den Kommunen als ein wichtiger Bestandteil einer modernen und kundenorientierten Verwaltung gesehen werden (Schröer 2018: 233ff). Interkulturelle Öffnung soll den „gleichberechtigten Zugang aller Einwohner, unabhängig von ihrer ethnischen oder kulturellen Zugehörigkeit, zu den Dienstleistungen der Kommune" sicherstellen bzw. Ausschließungsmechanismen entgegenwirken (Pavkovic/Özbabacan 2018: 820). In diesem Zusammenhang wird z.B. das Personal in der kommunalen Verwaltung in Bezug auf interkulturelle Kompetenzen weitergebildet. Die verantwortlichen Personen in den untersuchten Kommunen sehen es in diesem Zusammenhang als notwendig an, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass Pluralisierung als kontinuierlicher Prozess zu verstehen ist und Integration bzw. der Umgang mit Vielfalt ein Querschnittsthema darstellt und nicht allein ins Aufgabenfeld der klassischen Integrationsbereiche fällt.

Der Bezugspunkt der Kultur im Rahmen von Kompetenzvermittlung und Öffnungsprozessen wird jedoch in der Wissenschaft und Praxis nicht unkritisch gesehen, was sich auch in der strategischen Ausrichtung der hier untersuchten Kommunen widerspiegelt[49]. Eine Beschränkung auf diesen Bereich sei nicht mehr zeitgemäß und führe durch die Kulturalisierung erst dazu, dass Differenzen zwischen verschiedenen Gruppen erzeugt werden. Aus diesem Grund versuchen einige Kommunen diese Engführung zu vermeiden und verfolgen einen intersektionalen Ansatz, indem beispielsweise allgemeine diversitätssensible Schulungen durchgeführt werden. Auch wenn die Verbreitung solcher Diversity-Ansätze in den Kommunen immer stärker an Bedeutung gewinnt, sollen im Folgenden Aspekte der interkulturellen Öffnung im Fokus stehen, da diese im klassischen Sinne für das Thema Migration und Integration relevant sind und auch entsprechend in den Förderprogrammen der Länder aufgegriffen werden.

Die Zuständigkeiten liegen in den Kommunen hauptsächlich im Personalbereich und in den jeweils für das Thema Integration zuständigen Verwaltungseinheiten, wie Kommunale Integrationszentren, WIR-Vielfaltszentren, Integrationsbüros, Integrationsbeauftragte etc. Auf strategischer Ebene werden häufig Arbeitskreise oder Netzwerke mit allen relevanten Verwaltungseinheiten eingerichtet, in denen z.B. Leitlinien abgestimmt und Vorschläge für konkrete Maßnahmen erarbeitet werden. Solche Maßnahmen

49 Für eine Übersicht um die Diskussion um den Kulturbegriff vgl. Schröer (2018).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sind bspw. Richtlinien über Schulungen und Fortbildungen zur Vermittlung vielfaltsbezogener Kompetenzen der Mitarbeitenden, in deren Organisation und Durchführung die für Integration zuständigen Stellen involviert sind. In nahezu allen untersuchten Fallkommunen ist diesbezüglich zumindest ein freiwilliges Angebot vorzufinden. Die Kommunen unterscheiden sich jedoch in Bezug auf den Personenkreis, an den sich diese Schulungsmaßnahmen richten und der Verpflichtung zur Teilnahme. Teilweise ist die Teilnahme für neueingestellte Mitarbeitende und Auszubildende verpflichtend, teilweise sind verpflichtende Maßnahmen nur für Führungskräfte bzw. angehende Führungskräfte vorgesehen.

In einer untersuchten Kommune wurde berichtet, dass man davon abgerückt sei, Maßnahmen wie interkulturelle Trainings als verpflichtende Kernqualifikationen zu betrachten. Zum einen werde man aus den bereits genannten Gründen der gesellschaftlichen Realität nicht gerecht, wenn man in Bezug auf den Umgang mit Vielfalt den Fokus auf kulturelle Aspekte legt. Zum anderen werden Pflichtangebote in ihrem Lernerfolg als wenig nachhaltig angesehen und freiwillige Angebote würden nicht die Personen erreichen, bei denen ein Bedarf bestünde. Aus diesem Grund werden entsprechende Aspekte jetzt im Zusammenhang mit anderen Schulungen (z.B. Umgang mit Konfliktgesprächen) vermittelt.

Verantwortliche Stellen im kommunalen Integrationsmanagement sind bei der Umsetzung von Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung anderer Verwaltungseinheiten und ihrer Angebote beratend tätig. Dies beinhaltet zum Beispiel die Berücksichtigung vielfaltsbezogener Aspekte bei der Anwerbung und Einstellung von neuem Personal. Dabei geht es auch um Personalgewinnungsstrategien, die das Ziel haben die Vielfalt der Gesellschaft auch in der Personalstruktur von Verwaltungen besser zu repräsentieren. Ein weiterer Bereich, in dem eine Unterstützung anderer Verwaltungseinheiten stattfindet, ist der Umgang mit Mehrsprachigkeit bei der Erstellung diversitätssensibler Dokumente und Websites. Hierbei hat bspw. das kommunale Integrationsmanagement in der Regel einen guten Überblick darüber, welche Sprachen relevant sind. Das Thema mehrsprachiger Angebote oder der Einsatz fremdsprachiger Mitarbeitender wird mittlerweile in vielen Kommunen als wichtig angesehen, um die Erreichbarkeit der Menschen zu erhöhen und Abläufe effizienter zu gestalten. Zwischen den verschiedenen Institutionen lassen sich jedoch diesbezüglich teilweise unterschiedliche Ansichten feststellen. Der Erwerb der deutschen Sprache ist zentral für die Integration neu Zugewanderter, jedoch wird von den meisten interviewten Personen, die für die strategische Ausrichtung der Kommune zuständig sind, ein Beharren auf der deutschen Sprache als nicht praktikabel angesehen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> *„Der Leitsatz ‚wir behandeln alle gleich und die Amtssprache ist Deutsch' ist nicht zielführend und verstärkt bzw. vergrößert Ungleichheiten. Um diese abzubauen müssen unterschiedliche Zielgruppen unterschiedlich behandelt werden. Und das ist dann eben nicht diskriminierend gemeint, sondern [wir müssen] die Services liefern, damit Verwaltungshandeln transparent und verständlich wird und die Handlungsfähigkeit der Bürger:innen an der Stelle mit der Verwaltung auch gestärkt wird."* (E 27)

Die Probleme mangelnder Sprachkompetenzen und fehlender mehrsprachiger Informationen bzw. Angebote wurden in Verbindung mit den Einschränkungen durch die Coronapandemie besonders deutlich, was aus Sicht der Kommunen teilweise zu einem Rückschritt bei der interkulturellen Öffnung geführt hat. Informationen waren häufig nicht in anderen Sprachen zugänglich und der persönliche Kontakt vor Ort war zeitweise aufgrund des beschränkten Zugangs zu den Verwaltungen ausgeschlossen und nur telefonisch oder schriftlich möglich. Dies stellt für die Zielgruppe mit häufig nur geringen Deutschkenntnissen eine besonders große Hürde für die Kontaktaufnahme dar. Gleichzeitig wurde berichtet, dass teilweise Sachbearbeitende aufgrund von Sprachbarrieren oder eigenen Sprachdefiziten (z.B. keine ausreichenden Englischkenntnisse) den Kontakt zu Bürger:innen gemieden haben.

Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass in fast allen Kommunen Maßnahmen der interkulturellen Öffnung ergriffen werden, wobei das Thema in kreisangehörigen Städten und Gemeinden in ländlich geprägten Landkreisen eine noch geringere Bedeutung hat als in größeren Kommunen. Hier fehlt es zum einen häufig an Strukturen und der entsprechenden Erfahrung, weil Migration und Integration dort noch verhältnismäßig neue Themen sind. Zum anderen ist daran anknüpfend eine andere Haltung vorzufinden, sodass es am politischen Willen zur Umsetzung von Maßnahmen fehlt.

2.2.2.5 Sprachmittlerpool

Bei der Arbeit mit neu zugewanderten Menschen ist der Umgang mit unzureichenden Deutschkenntnissen eine alltägliche Herausforderung. In den Integrationsberatungsangeboten und vor allem im Kontakt mit Leistungsbehörden oder bei der Klärung ausländerrechtlicher Angelegenheiten ist es erforderlich, eine ausreichende Verständigung sicherzustellen. Von Seiten der Klient:innen bzw. Bürger:innen werden deshalb zu entsprechenden Terminen häufig Personen aus ihrem privaten Umfeld hinzugezogen, die über bessere Deutschkenntnisse verfügen und die Übersetzung übernehmen. Bei einem solchen Einsatz von „Privatpersonen" kann jedoch nicht immer die

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Qualität der Übersetzungen sichergestellt werden, weshalb in einigen Kommunen sogenannte Sprachmittler- oder Kulturdolmetscherpools eingerichtet wurden. In der Regel handelt es sich um einen Pool aus Ehrenamtlichen, die häufig selbst einen Migrationshintergrund haben und für ihren Einsatz eine pauschale Aufwandsentschädigung erhalten.

Die Finanzierung solcher Maßnahmen erfolgt teilweise über Fördermittel der Länder. In Nordrhein-Westfalen wird durch die Richtlinie zur Förderung der Kommunalen Integrationszentren der Aufbau, Einsatz und die fachliche Begleitung von Übersetzungs- bzw. Dolmetscherpools bis maximal 50.000 Euro pro Jahr und KI gefördert. Die hessische Richtlinie sieht ebenfalls eine Förderung für die Qualifizierung von Laiendolmetschenden (12,50 € pro Unterrichtseinheit) und die Entschädigung des Aufwands für die Einsätze der Ehrenamtlichen (20 € pro Einsatz) vor. Die Voraussetzung ist, dass der Laiendolmetscherpool mindestens fünf Dolmetschende unterhält und fünf verschiedene Sprachen abdeckt. Allerdings sind hier neben kommunalen Stellen auch Träger der freien Wohlfahrtspflege zur Beantragung der Mittel und Umsetzung der Maßnahme berechtigt.

Wenn nicht auf Landesförderungen für den Aufbau eines Sprachmittlerpools zurückgegriffen werden kann, finanzieren Kommunen dies aus eigenen Mitteln. Die Koordinierung der Sprachmittler:innen erfolgt dann z.B. durch eine verantwortliche Stelle aus dem kommunalen Integrationsmanagement. Teilweise werden die Aufgaben der Koordinierung an Träger der freien Wohlfahrt vergeben und die Kommune stellt einen Teil oder die gesamten Mittel zur Verfügung. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei den Sprachmittler:innen hauptsächlich um Ehrenamtliche, die selbst einen Migrationshintergrund haben und durch allgemeine Schulungen hinsichtlich der Übersetzung verwaltungsrelevanter Aspekte qualifiziert werden. In einer beforschten Kommune wurde berichtet, dass zusätzlich mit einer Hochschule kooperiert wird, an der Dolmetscher:innen ausgebildet werden und die ihren Pool der Kommune zur Verfügung stellt.

Im Zusammenhang mit medizinischen Angelegenheiten ergeben sich besondere Anforderungen an die Übersetzungen der Inhalte und es werden häufig sensible Themen besprochen. Aus diesem Grund werden Sprachmittler:innen in einigen Kommunen speziell für diesen Bereich geschult oder es gibt einen spezialisierten Sprachmittlerpool für medizinische Angelegenheiten. Darüber hinaus halten einige Kommunen auch spezielle Angebote im Bereich Bildung (z.B. bei Einschulung) vor.

Kooperierende Institutionen können den Einsatz der Sprachmittler:innen zum Beispiel über einen Antrag und entsprechende Formulare anfragen. Im Allgemeinen berichten die befragten Kommunen, dass die Dienstleistungen der Sprachmittlerpools regelmäßig nachgefragt werden. In einer

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

untersuchten Kommune wurden für das Jahr 2021 ca. 1300 Anfragen erfasst. Obwohl der dortige Sprachmittlerpool ca. 100 Ehrenamtliche umfasst und etwa 30 Sprachen abdeckt, ist man in Bezug auf einige Sprachen an Grenzen gestoßen. Für die Vergütung von Ehrenamtlichen durch pauschale Aufwandsentschädigungen gibt es jährliche Höchstgrenzen. Um die Nachfrage trotzdem bedienen zu können, ist die Kommune dazu übergegangen, Personen auf Basis geringfügiger Beschäftigung anzustellen und dies zunächst aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

Der Einsatz von Sprachmittler:innen wird jedoch auch von einzelnen Akteuren kritisch gesehen. Zum einen ist man der Ansicht, dass es die Aufgabe der betreffenden Personen sei für eine Übersetzung zu sorgen (z.B. durch Angehörige oder andere Personen), sodass die Kosten nicht grundsätzlich durch die Kommune getragen werden sollten, wenn keine ausreichenden Sprachkenntnisse vorhanden sind. Eine andere Kritik bezieht sich darauf, dass Sprachmittler:innen von den Zugewanderten für mehr Aufgaben als reine Übersetzungsleistungen in Anspruch genommen werden. Nicht selten entstehe eine persönliche Beziehung zwischen den Sprachmittler:innen und den Zugewanderten, weshalb es dazu komme, dass sie sich mit ihren Anliegen direkt an die Sprachmittler:innen wenden und diese eine gewisse zusätzliche Beratungsfunktion übernehmen. Dies könne dazu führen, dass sich diese Personen nicht mehr an die professionellen Beratungsstellen der Kommunen wenden, was sich wiederum negativ auf den Integrationsprozess auswirken könne. Aus diesem Grund sei es besser den Einsatz mehrsprachiger Berater:innen zu stärken als auf Sprachmittlerpools zurückzugreifen. Die Mehrheit der befragten Kommunen sieht die Etablierung entsprechender Pools aus qualifizierten Ehrenamtlichen jedoch als sinnvoll. Dass zwei Landesförderprogrammen Mittel für die Sprachmittlung vorsehen, zeigt, dass auch auf Landesebene die Sinnhaftigkeit eines solchen Angebotes gesehen wird.

2.2.2.6 Fördermittelakquise

Gerade die kommunale Arbeit im Bereich Migration und Integration basiert zu einem großen Teil auf Fördermitteln, die nicht durch die Kommunen gestellt werden, sondern von Fördermittelgebern eingeworben werden. Wenn in einer Kommune neue Projekte oder Maßnahmen etabliert werden sollen, sind häufig leitende Stellen im kommunalen Integrationsmanagement für die Akquise von entsprechenden Mitteln zuständig. Hierbei sind sie häufig mit einem sehr heterogenen Feld aus fördernden Institutionen, Förderlinien und Antragsverfahren konfrontiert. Neben der Sondierung bezüglich geeigneter Förderlinien und dem Prozess der Antragsstellung, stellt die För-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dermittelverwaltung einen sehr zeitaufwendigen Tätigkeitsbereich dar. Bei allen Vorteilen geht mit der Tendenz zu großen Förderrichtlinien mit vielen Kooperationspartnern auch ein hoher Koordinierungsaufwand einher. Dieser bedeutet wiederum einen zusätzlichen Aufwand für das Controlling bei der Kommune und den Kooperationspartnern, wenn es beispielsweise um die Bearbeitung und Prüfung von Verwendungsnachweisen und ähnlichem geht. Aus diesem Grund wurden in einigen Kommunen Stellen geschaffen, die als eine Art Drittmittelverwaltung organisatorisch direkt an dem für Integration zuständigen Bereich angesiedelt sind und eine Entlastung für die Leitungsstellen darstellen.

2.2.2.7 Demokratieförderung und Unterstützung weiterer Integrationsakteure

Ein wichtiger Bestandteil freiwilliger kommunaler Integrationsaufgaben ist die Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen der Demokratieförderung, die nicht im Fokus dieser Studie liegen, jedoch an dieser Stelle beispielhaft aufgegriffen werden sollen. Hierzu zählt zum Beispiel die Organisation entsprechender Veranstaltungsformate, wie Interkulturelle Tage/Wochen, internationale Wochen gegen Rassismus, Diversity-Wochen usw. Neben einzelnen Veranstaltungen werden in Kommunen auch fortlaufende Dialogformate (z.B. Runde Tische) durchgeführt, die sich beispielsweise auf den interreligiösen Dialog beziehen. Ein weiterer Aufgabenteil ist die Durchführung und Koordinierung von Projekten und Netzwerken gegen Rassismus und andere Aspekte gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit sowie phänomenübergreifender Extremismusprävention. Zivilgesellschaftliche Akteure werden im Zusammenhang solcher Projekte aber auch bei der Entwicklung eigener Projekte und Maßnahmen häufig durch die Kommunen finanziell gefördert. Zum Beispiel fördert die Stadt Rheine den Fachdienst „Migration und Integration“ der Caritas mit finanziellen Mitteln, die unter anderem für die Flüchtlingsberatung, den örtlichen Sprachmittlerpool und für Projekte zur interkulturellen Begegnung und gendersensiblen Integrationsarbeit verwendet werden. Die Aufgaben und Inhalte der Projekte werden mit dem Träger verhandelt und in einem Kooperationsvertrag festgehalten. Auch in anderen untersuchten Kommunen lassen sich ähnliche Kooperationen und Förderungen freier Träger, z.B. explizit hinsichtlich einer Kofinanzierung der Integrationsberatung, feststellen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.2.3 Ausländerbehörden

2.2.3.1 Binnenorganisation

Aufgabenspektrum

Die kommunalen Ausländerbehörden (ABHen) sind für die Durchsetzung des Aufenthaltsgesetzes und der ausländerrechtlichen Bestimmungen anderer Gesetze zuständig. Die ihnen übertragenen Aufgaben variieren je nach Bundesland sowie innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Kommunen im Detail. Grundsätzlich sind kommunale Ausländerbehörden u.a. für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln sowie Duldungen verantwortlich. Des Weiteren veranlassen sie Ausweisungen bzw. Abschiebungen, erteilen Beschäftigungserlaubnisse für Gestattete und Geduldete (zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit), stellen die Teilnahmeberechtigung und/oder -verpflichtung zu Integrationskursen fest, sind in Visaangelegenheiten beteiligt und wirken am beschleunigten Fachkräfteverfahren mit. In einem Teil der Fallkommunen dieser Studie sind die Ausländerbehörden darüber hinaus für das Melderecht in Bezug auf Ausländer und/oder Einbürgerungen zuständig.

> **Praxisbeispiel 9:** Unterstützung von Unternehmen und internationalen Fachkräften in der Stadt Mannheim
>
> Zusammen mit der Stadt Heidelberg und dem Rhein-Neckar-Kreis betreibt die Stadt Mannheim ein Welcome Center, das durch das Land Baden-Württemberg gefördert wird. Das Welcome Center übernimmt eine Lotsenfunktion und berät einerseits regionale Unternehmen, die ausländische Fachkräfte einstellen möchten und andererseits die Fachkräfte selbst beim Integrationsprozess.
> Darüber hinaus wurden mit anderen ABHen der Metropolregion Rhein-Neckar in einem Dokument gemeinsame Leitlinien und Verfahrensstandards festgehalten, die durch die Verwaltungsspitzen unterzeichnet wurden. Dies soll v.a. gegenüber Arbeitgeber:innen Transparenz und Verlässlichkeit schaffen, da diese je nach Wohnort ihrer Beschäftigten mit unterschiedlichen ABHen der Region in Kontakt stehen.

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren

Eine relativ neue Aufgabe kommt manchen ABHen aufgrund des beschleunigten Fachkräfteverfahrens (§ 81a AufenthG) zu. Hierbei werden Arbeitgeber beim Einreiseprozess ausländischer Fachkräfte unterstützt und das Verwaltungsverfahren bis zur Einreise kann verkürzt werden. Das Verfahren wird durch die Bundesländer unterschiedlich umgesetzt. In einigen Bundesländern sind hierfür nicht (nur) die örtlichen ABHen, sondern eigens eingerichtete zentrale Behörden zuständig (z.B. NRW: Alleinzuständigkeit bei der Zentralstelle Fachkräfteeinwanderung Nordrhein-Westfalen; Bayern: geteilte Zuständigkeit bei örtlichen ABHen und der Zentralen Stelle für die Einwanderung von Fachkräften). Damit werden die betroffenen örtlichen ABHen im Gegensatz zum „regulären" Visumverfahren schon im Vorfeld tätig, da sie die notwendigen Schritte einleiten und zentraler

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ansprechpartner für die Arbeitgeber sind. Die Zusammenarbeit mit den teils überlasteten Auslandsvertretungen wird diesbezüglich in einigen ABHen als problematisch angesehen. Weiterhin werden als Hürden die oft nicht vergleichbaren ausländischen Qualifikationen sowie die Dauer der Anerkennungsverfahren, die Gebühr in Höhe von 411 Euro, die unabhängig vom Ausgang des Verfahrens zu entrichten sind, sowie weitere Genehmigungs- und Übersetzungskosten genannt. Die Zuständigkeit einer zentralen Stelle wird durch den Vertreter einer ABH explizit begrüßt, da die ABHen hierdurch entlastet werden würden.

Aufbauorganisatorisch sind die ABHen der Fallkommunen entweder eigenständig oder in einem Bürgeramt, Ordnungsamt oder einem Fachbereich bzw. Amt für Migration und Integration verortet. Der Vertreter einer ABH, die, bevor sie Teil einer integrierten Verwaltungseinheit Migration und Integration wurde, organisatorisch mit der Meldebehörde und dem Standesamt zusammengefasst war, sieht in beiden Anbindungen Vorteile. Während für die Anbindung in ein Bürgeramt die fachlichen Schnittstellen sprächen, sei ein Amt für Migration und Integration von Vorteil, da „in der Ausländerbehörde mehr dazugehört als nur die Erteilung eines Titels“ (E 62). Letzteres teilt die Mehrheit der Akteure von ABHen. Sie sehen sich teils als zentralen Akteur im Rahmen des Integrationsprozesses und damit einem beträchtlichen Druck ausgesetzt, da die ABH letztlich „über Erfolg und Misserfolg der Integration“ (E 62) entscheide. Andere sehen sich ebenfalls als relevanten Akteur im Integrationsprozess, fühlen sich aber im Hinblick auf die Netzwerkarbeit in der Kommune zu stark in Diskussionen einbezogen, zu denen sie aus ihrer Sicht nicht immer etwas beitragen können: „Aber ich weiß, dass viele Themen – da denke ich manchmal, dass meine beschränke Arbeitszeit auch anders genutzt werden kann“ (E 11). Schließlich teilen wenige Akteure das klassische Verständnis der ABH als ausschließliche Ordnungsbehörde, indem sie darauf verweisen, lediglich die ihnen übertragenen Pflichtaufgaben wahrzunehmen, womit sie sich von anderen Verwaltungsakteuren im Kontext der Integrationsarbeit abgrenzen. Den von Reichwein auf die Rolle der ABHen Anfang der 2000er-Jahre bezogene Befund, dass diese „ihre Aufgabe in keiner Weise mit dem Konzept von Integration verbunden sahen“ (Reichwein 2018: 695), kann somit für die Mehrheit der ABHen unserer Studie nicht bestätigt werden.

Aufbauorganisatorische Verortung und Selbstverständnis

Hieran anknüpfend kann der Umgang mit sprachlichen Barrieren als ein Indikator für Bürgerfreundlichkeit und gelungene interkulturelle Öffnung herangezogen werden. Nahezu einhellig wird in den geführten Interviews auf den Grundsatz „Amtssprache ist Deutsch“ (E 9) verwiesen; in einem Fall mit folgender Ergänzung: „[…] weil das natürlich nicht in unserer Verantwortung liegt, wenn derjenige uns nicht versteht“ (E 33). Eine

Umgang mit sprachlichen Barrieren

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beispielhafte Folge dieser Haltung zeigt der Umstand in einer anderen Fallkommune auf, in der die Informationen zur kommunalen Corona-Impfkampagne auf der Website der ABH ausschließlich auf Deutsch veröffentlicht wurden.

Im Allgemeinen wird im Hinblick auf Gesprächssituationen davon berichtet, dass die Bürger:innen bei Verständigungsproblemen von sich aus Personen mit entsprechenden Sprachkenntnissen (Angehörige, Freunde, Bekannte etc.) zu Terminen mitbringen würden. Ansonsten gebe es oft auch einige mehrsprachige Mitarbeitende bzw. würden grundlegende Englischkenntnisse der Sachbearbeitenden in der alltäglichen Praxis ausreichen, zudem werden in einigen ABHe freiwillige Englischsprachkurse für die Beschäftigten angeboten. Erwähnenswert ist hierbei, dass es in einer Kommune eine formale Voraussetzung ist, dass sich alle Mitarbeitenden der ABH auf Englisch verständigen können müssen. In einer anderen Kommune wiederum sieht man aufgrund des starren Dienstrechts nicht die Möglichkeit, diese Anforderung in Stellenausschreibungen der ABH zu formulieren. De facto werde aber auch dort bei Vorstellungsgesprächen darauf geachtet, dass interkulturelle Kompetenzen vorliegen. Das Vorhandensein mehrsprachiger Dokumente bzw. Formulare stellt hingegen, so zeigen es die geführten Interviews auf, noch die Ausnahme im Verwaltungshandeln der betrachteten ABHen dar.

Darüber hinaus kann vor Ort meist auf einen Sprachmittlerpool zurückgegriffen werden. Da diese Sprachmittler:innen jedoch nicht kurzfristig einsetzbar seien, kann für solche Fälle in manchen ABHen ein Dienst für Videodolmetschen genutzt werden. Vor allem wenn es um rechtssichere Inhalte geht, werden vonseiten der ABHen – mitunter professionelle – Sprachmittler:innen hinzugezogen oder die Bürger:innen werden darauf hingewiesen dass eine Person für die Übersetzung zum bevorstehenden Termin mitgebracht werden solle.

grundlegende Organisationsmodelle

Prinzipiell lassen sich zwei Organisationsmodelle in den untersuchten Kommunen unterscheiden: In der deutlichen Mehrheit der Fallkommunen ist eine spezialisierte Teamstruktur vorzufinden, in der sich das Aufgabengebiet der Teams jeweils auf bestimmte Regelungsbereiche beschränkt, z.B. „Aufenthalt", „Asyl und Aufenthaltsbeendigung" und „Einbürgerung". In zwei Kommunen wird ein generalistischer Ansatz verfolgt, wobei die Mitarbeitenden weitestgehend für das gesamte Aufgabenspektrum des Aufenthaltsrechts zuständig sind. In einer der Kommunen wird diese Organisationsstruktur damit begründet, dass die Verwaltung die Auffassung vertrete, dass die derzeitige Wertigkeit der Personalstellen nur gehalten werden könne, wenn das komplette Ausländerrecht abgedeckt werde. Nichtsdestotrotz sind u.a. den Teamleitungen in dieser ABH Schwerpunktbereiche zugeteilt,

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

für die sie rechtliche Neuerungen aufarbeiten und den Kolleg:innen der anderen Teams vermitteln (Multiplikatorfunktion).

Durchweg wird eine Spezialisierung der Teams durch die Expert:innen als vorteilhaft erachtet, um der komplexen Rechtsmaterie gerecht zu werden. Diese ist zum einen durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume gekennzeichnet und wird zum anderen durch den Bundesgesetzgeber stetig erweitert und revidiert. Den mit Vertreter:innen von Ausländerbehörden geführten Interviews folgend, führe dies dazu, dass die Einarbeitungszeit für neues Personal ein bis drei Jahre betrage, ehe der Großteil der fachlichen Entscheidungen selbstständig getroffen werden könne. Selbst das vorhandene Personal auf aktuellem Stand zu halten sei eine Herausforderung. Ein Befragter bezeichnet das Aufenthaltsrecht als „Flickwerk" (E 62) und plädiert dafür, das Aufenthaltsgesetz grundlegend neu aufzusetzen.

Personalsituation

Dieses Problem verstärkend tritt in manchen ABHen eine erhöhte Personalfluktuation hinzu. Auch wird mancherorts davon berichtet, dass Personalstellen zunehmend mit Quereinsteiger:innen besetzt werden müssten, die dann für einen gewissen Zeitraum aufgrund von Nachqualifizierungen häufig freigestellt werden müssten und zu einem nicht unerheblichen Teil die ABH während oder nach der Nachqualifizierungsphase verlassen würden. Andere Interviewpartner:innen berichten dementgegen, dass Stellenbesetzungen durch Externe schwierig seien, da „sich auch in der Stadt [herumspräche], dass man sein Geld einfacher verdienen kann, als bei uns" (E 86). So setze man in einer der ABHen darauf, bei Auszubildenden der Kommunalverwaltung gezielt für eine Beschäftigung in der ABH zu werben.

Eine Stellschraube für die Attraktivitätssteigerung der Tätigkeit in einer ABH stellt zweifelsohne die Eingruppierung des Personals dar. Dies setzt manche ABHen unter Druck, da in Nachbarkommunen besser vergütet wird. Von einer relativ hohen Vergütung wird in zwei ABHen berichtet, in denen die Sachbearbeitenden größtenteils in A 10 bzw. EG 10 oder sogar A 11 eingruppiert werden. Wenig überraschend deuten die geführten Interviews darauf hin, dass die Personalsituation in diesen beiden ABHen weniger angespannt zu sein scheint als in den anderen Fallkommunen.

Strukturelle Überlastung der ABHen

Gleichzeitig berichten die Expert:innen von einer erheblichen Kundenkontaktdichte (E-Mail, telefonische und persönliche Gespräche) und ausgeprägten Arbeitsbelastung. Die geführten Interviews zeichnen in der Gesamtschau das Bild einer strukturellen Überlastung der Ausländerbehörden in nahezu allen Fallkommunen (ähnlich Kühn/Gluns 2022: 62). Verglichen mit dem stetig steigenden Anteil der ausländischen Bevölkerung in den untersuchten Städten und Landkreisen, scheint der Personalzuwachs durch-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

weg inadäquat, sodass Aufgaben priorisiert werden bzw. ein kalter Aufgabenabbau (Nichterledigung, verminderte Erledigung) stattfindet. In einer Kommune wird beispielsweise berichtet, dass Gespräche, die das AufenthG als mögliches Sanktionsinstrument vorsieht, wenn Personen ihrer Teilnahmeverpflichtung zum Integrationskurs nicht nachkommen, aufgrund von Ressourcenmangel nicht durch die ABH veranlasst werden. Dieser Befund deckt sich mit einer kürzlich durch den Südwestrundfunk durchgeführten Umfrage unter Behördenleiter:innen von ABHen, in der 94 Prozent der Teilnehmenden die Personalsituation „als ‚angespannt', die Mehrheit sogar als ‚sehr angespannt'" (Brosel/Beres/Janssen 2022) bezeichnen. Auch hier zeigt ein Fallbeispiel, dass dies dazu führen kann, dass Aufgaben, die als weniger drängend betrachtet werden, z.B. Einbürgerungen, zunächst zurückgestellt werden.

kurze Gültigkeit von Aufenthaltstiteln und Pässen

Für einen Großteil der Kundenkontakte seien die Fälle im Bereich des humanitären Aufenthaltsrechts verantwortlich, u.a. aufgrund der recht kurzen Gültigkeit von Aufenthaltstiteln bzw. Pässen. So müssen z.B. Aufenthaltstitel für subsidiär Schutzberechtigte bereits ein Jahr nach der Ersterteilung und danach alle zwei Jahre durch die ABHen verlängert werden. Für Flüchtlinge gem. GFK ergebe sich die Situation, dass auch wenn sie eine Niederlassungserlaubnis erhalten können, die prinzipiell unbefristet ist, die Niederlassungserlaubnis aus „technischen" Gründen nur für drei Jahre erteilt werden könne. Diese müsse nämlich mit dem entsprechenden Reiseausweis für Flüchtlinge verknüpft werden, welcher nur für drei Jahre ausgestellt werden könne (zum Arbeitsaufwand durch die fortlaufenden Verlängerungen von Duldungen und Aufenthaltstiteln vgl. bereits Bogumil/Hafner/Kastilan 2017a).

Kontaktaufnahme zwischen Bürger:innen und ABHen

Eine Aufteilung zwischen Front- (z.B. „Willkommenstheke" für Kurzanliegen bzw. Verweisberatung) und Backoffice gibt es nicht in allen ABHen. In einer Fallkommune erläuterte die Leitung der ABH, dass die Aufteilung dazu führe, dass die weniger ausgebildeten Personen im Frontoffice, z.B. im Rahmen der Antragsannahme, indirekt Entscheidungen träfen, da sie über die Art des Zugangs entscheiden würden und dafür verantwortlich wären Fälle in das Backoffice weiterzuleiten. Gegen eine Aufteilung in Front- und Backoffice spricht auch, dass stellenweise persönliche Vorsprachen nur noch nach Terminvereinbarung möglich sind. Diese Veränderungen der internen Arbeitsorganisation lassen sich zu einem großen Teil auf die Coronapandemie zurückführen, auch wenn in wenigen Fallkommunen schon zuvor eine Umstellung ausschließlich auf Termingeschäft erfolgte. Tabelle 6 gibt exemplarisch einen Überblick zu den Prozessen der Terminvereinbarung in zwei der untersuchten ABHen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Während Modell I aus Bürger:innenperspektive niederschwelliger zu bewerten ist, kommt es aus Sicht der Expert:innen in der Praxis jedoch vermehrt dazu, dass Klienten zu auf diesem Wege vereinbarten Terminen nicht erscheinen oder die notwendigen Unterlagen nicht mitbringen würden. Im Gegensatz hierzu erfolgt die Terminvergabe in Modell II erst für entscheidungsreife Fälle, womit man in der betroffenen Kommune durchweg positive Erfahrungen gemacht habe. Die Terminzeit habe sich auf durchschnittlich ca. 15 Min. reduziert und im Jahr 2021 konnten mehr Aufenthaltstitel erteilt werden als noch im Jahr 2019, vor der Coronapandemie. Durch die Abschaffung von Spontanvorsprachen seien nicht nur die Arbeitsprozesse effizienter, auch das Konfliktpotenzial sei gesenkt worden. Überdies denke man in dieser ABH darüber nach, inwiefern die Mitarbeitenden zukünftig ihre Buchstabenbereiche selbstständig managen könnten, sodass auch hier die Bürger:innen eine Einladung durch die Sachbearbeitenden erhalten, bevor der Aufenthaltstitel abläuft.

Tabelle 6: Exemplarische Terminvereinbarungsprozesse in ABHen

ABH Kommune I	ABH Kommune II
1. Erinnerungsschreiben an Bürger:in mit Hinweis, dass Aufenthaltstitel bald abläuft, und der Bitte online einen Termin zu vereinbaren.	1.Bürger:in tritt mit ABH in Kontakt (E-Mail, zukünftig ggf. via OZG-Plattform).
2. Bürger:in wählt Termin aus und zuständige:r Sachbearbeiter:in nimmt die Terminanfrage an.	2.ABH nimmt erste ausländerrechtliche Bewertung vor und kontaktiert Bürger:in bzgl. relevanter Unterlagen.
3. Bürger:in erhält eine Bestätigungs-E-Mail, die entweder eine Liste der Unterlagen enthält, die für den Termin mitgebracht werden sollen, oder mit Hinweis, dass alle Unterlagen zwei Wochen vorher online eingestellt werden oder postalisch zugesandt werden müssen.	3.Bürger:in reicht Unterlagen ein.
4. Termin.	4.Prüfung durch Sachbearbeitende ergibt, dass Aufenthalt erteilt / verlängert werden kann, sodass Bürger:in per Termin einbestellt wird.
	5.Termin (v.a. Unterschriften, Biometrie etc.).

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Dieses Vorgehen wird bereits in einer anderen Fallkommune verfolgt. Dort erhalten alle Personen, deren Aufenthaltstitel in drei Monaten abläuft, eine Termineinladung durch die zuständigen Sachbearbeitenden. Eine Terminbuchung durch die Bürger:innen selbst wird in dieser ABH bezogen auf

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Fallbearbeitung aufgrund der schlechteren Steuerbarkeit ebenfalls eher kritisch gesehen. Erfahrungen mit einem solchen System im Bürgeramt der Kommune hätten gezeigt, dass Bürger:innen, wenn für ihr spezifisches Anliegen kein zeitnaher Termin mehr verfügbar sei, mitunter einen Termin zu einem anderen Themenbereich buchen würden, was zu Problemen in den Arbeitsabläufen führe. Im Hinblick auf die Terminvereinbarung im Bereich der Info-/Servicestelle (u.a. Aushändigung von Aufenthaltstiteln und Bearbeitung von Verpflichtungserklärungen) hält man in derselben ABH die unmittelbare Terminbuchung durch die betroffene Person aber für sinnvoll, weshalb zukünftig für diesen Bereich auf ein Onlineterminsystem umgestellt werden soll.

Hinsichtlich der generellen telefonischen Erreichbarkeit wird in einer Fallkommune die Frage aufgeworfen, inwiefern es überhaupt noch sinnvoll sei, Ressourcen für telefonische Sprechzeiten einzusetzen. Da es sich i.d.R. nicht um allgemeine, sondern fallbezogene Fragen handele, könne der Erwartungshaltung des bzw. der Anrufenden aufgrund datenschutzrechtlicher Vorgaben meist sowieso nicht entsprochen werden.

zunehmendes proaktives Handeln der ABHen – gleichzeitig hürdenreichere Zugangswege

Wie die oben beschriebenen Terminvereinbarungsprozesse stellvertretend für einen Teil der ABHen dieser Studie aufzeigen, ist zumindest mancherorts ein Paradigmenwechsel von einem reaktiven zu einem proaktiven Handeln von ABHen zu konstatieren. Parallel dazu steigen die Hürden für die Kontaktaufnahme von Bürger:innen, wenn die Möglichkeiten für Spontanvorsprachen wegfallen und die telefonische Erreichbarkeit eingeschränkt wird. Gerade die Coronapandemie, so berichten nahezu alle interviewten Integrationsberater:innen, habe in vielen Kommunen zu einer Nicht-Erreichbarkeit oder zumindest stark eingeschränkten Erreichbarkeit der ABHen geführt. Dies habe zum einen unmittelbar Folgen für die betroffenen Bürger:innen nach sich gezogen, indem aufgrund abgelaufener Aufenthaltstitel Sozialleistungen eingestellt oder Beschäftigungsverhältnisse aufgelöst wurden. Zum anderen führte dies zu einer Überlastung der Integrationsberater:innen, da sie häufig die einzigen gewesen seien, die für die Klientel noch zu erreichen waren (vgl. Kap. 3.9).

Zumindest für das Problem der abgelaufenen Aufenthaltstitel wird in einer Kommune ein pragmatisches Vorgehen verfolgt: Bisweilen werden von der ABH kurze schriftliche Bestätigungen über das Weiterbestehen des Aufenthaltstitels und der Arbeitserlaubnis, bis über die Verlängerung entschieden wurde, herausgegeben, um soziale Härten zu vermeiden. Überdies wurde die Personalabteilung eines größeren Arbeitgebers durch die ABH dahingehend geschult, dass unter gewissen Umständen die Weiterbeschäftigung auch ohne elektronischen Aufenthaltstitel (eAT) oder Fiktions-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bescheinigung möglich ist[50]. Ungeachtet dessen, dass eine hinreichende Personalausstattung zur Vermeidung derartiger Umstände wünschenswert sei, habe sich dieser Ansatz aus Sicht des betroffenen Experten bewährt.

Paradigmenwechsel hin zur Willkommensbehörde?

Insgesamt veranschaulichen die mit Vertreter:innen von ABHen geführten Interviews den immanenten Rollenkonflikt zwischen der ABH als einer Willkommens- und einer Ordnungsbehörde. Wird ersteres in Richtung eines „einladenden Charakter[s] mit serviceorientierter Integrationsausrichtung" (Krämer 2021: 227) interpretiert, lässt sich feststellen, dass die in dieser Studie betrachteten ABHen bereits verschiedene Elemente dessen (vgl. Krämer 2021; Bernstorff/Can o.J.) in unterschiedlicher Intensität inkorporiert haben (z.B. Fremdsprachenkenntnisse als Einstellungskriterium, Checklisten für notwendige Unterlagen, Beteiligung an örtlichen Integrationsnetzwerken etc.), jedoch i.d.R. ohne eine konzeptionelle Grundlage in Form eines Leitbildes o.ä. ausgearbeitet zu haben. Den Wandel hin zu einer Willkommensbehörde und zu einer positiveren Wahrnehmung kann dabei sicherlich unterstützen, dass in manchen Bundesländern nicht die Ausländerbehörden für Abschiebungen zuständig sind (z.B. sind hierfür in Hessen die Regierungspräsidien und in Bayern das Landesamt für Asyl und Rückführungen verantwortlich). Zugleich gehen mit einer derartigen Aufgabenteilung wiederum potenzielle Schnittstellenprobleme einher (s.u.).

Praxisbeispiel 10: Handreichungen zur Entwicklung hin zu einer Willkommensbehörde

- von Bernstorff, Christiane/Can, Derya (o. J.): Ausländerbehörden – Willkommensbehörden. Der Werkzeugkoffer für Ausländerbehörden. Arbeitswerkzeuge für eine Entwicklung zur Willkommensbehörde → https://www.imap-institut.de/sites/default/files/ESF_Willkommenskultur%20in%20Sachsen-Anhalt.pdf
- Koepf, Thomas/Vortmann, Claudia (2015): Orientierungsrahmen für Ausländerbehörden in Rheinland-Pfalz → https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Publikationen/Integration/Orientierungsrahmen_fuer_Auslaenderbehoerden.pdf
- Koepf, Thomas/Vortmann, Claudia/Jeitner, Jens (2015): Vision Willkommensbehörde – Ein Praxishandbuch zur Stärkung der Serviceorientierung, der Mittlerfunktion sowie der Willkommenskultur von Ausländerbehörden in Niedersachsen → https://www.ms.niedersachsen.de/download/101159/Vision_Willkommensbehoerde.pdf
- Schröer, Hubertus/Szukitsch, Yvonne (2016): Kommunale Willkommens- und Anerkennungskultur → https://www.via-bayern.de/misc/uploads/2019/07/171213_NIKO_willkommen_web.pdf

2.2.3.2 Ausländerzentralregister

Datenqualität

Im Zuge der „Flüchtlingskrise" wurde mitunter die Datenqualität des Ausländerzentralregisters (AZR) kritisiert (vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan

50 Eine Fiktionsbescheinigung weist ein vorläufiges Aufenthaltsrecht nach, das auf Grundlage der Antragstellung auf Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels besteht.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2017a; Bogumil et al. 2018). Diesbezüglich zeichnet sich bei den befragten Vertreter:innen von Ausländerbehörden ein gemischtes Bild. So wird die Datenqualität z.T. immer noch bemängelt, teils wird aber auch eine Besserung der Problematik gesehen. In diesem Zusammenhang üben interviewte Expert:innen auch Selbstkritik, wie folgendes Beispiel zeigt:

> *„Wer im Glashaus sitzt, sollte nicht mit Steinen werfen. D.h. wir müssen natürlich auch erst einmal gucken, wie ist unsere eigene Datenqualität. Ich glaube, dass Ausländerbehörden immer wieder auch zu kämpfen haben aufgrund personeller Miseren usw. Die Datenqualität auch unserer Daten oder unseres Fachverfahrens sind nicht immer top, weil auch die Qualität der Sachbearbeitung nicht immer top ist."* (E 11)

Des Weiteren sei problematisch, dass Daten, die durch die Sachbearbeitenden in das AZR eingetragen werden, vielfach schlicht auf den Angaben der Bürger:innen beruhen würden. Selbst die Identität könne nicht immer zweifelsfrei festgestellt werden, da im AZR nur bestimmte biometrische Daten, darunter nicht die Fingerabdrücke, hinterlegt werden können. Neben der Qualität der AZR-Daten im engeren Sinne wurde stellenweise auch darauf hingewiesen, dass nicht alle im Fachverfahren oder der E-Akte vorhandenen Informationen aufgrund fehlender Datenpunkte oder mangelnder Zeitressourcen in das AZR übernommen werden können (s.u.). Darüber hinaus wird kritisiert, dass im AZR keine Familienverbünde dargestellt werden können.

Integrationsdaten

Mit dem ersten Datenaustauschverbesserungsgesetz im Februar 2016 wurde beschlossen zusätzliche Integrationsdaten (Schulbildung, Studium, Ausbildung, Beruf, Sprachkenntnisse, Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 AufenthG und einer Maßnahme der berufsbezogenen Deutschsprachförderung nach § 45a AufenthG) im AZR zu speichern (§ 3 Abs. 3 AZRG), um eine „schnelle Integration und Arbeitsvermittlung" (Nationaler Normenkontrollrat 2015: 3) zu ermöglichen. Diese Integrationsdaten sollen an die Träger der Sozialhilfe, die für die Durchführung des AsylbLG zuständigen Stellen sowie an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter übermittelt werden (vgl. Grote 2021).

Die Mehrheit der Interviewpartner:innen von ABHen gibt diesbezüglich an, dass Integrationsdaten i.d.R. *nicht* durch die Mitarbeitenden eingetragen werden. Manchen Expert:innen ist überdies gar nicht bekannt, dass derartige Daten im AZR hinterlegt werden können. Obwohl die Sinnhaftigkeit der Erfassung von Integrationsdaten prinzipiell von einigen Befragten erkannt wird, wird die mangelnde Nutzung in einem Gespräch damit begründet, dass vielmehr transparent gemacht werden müsse, aufgrund wel-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

cher Kriterien diese Integrationsdaten in das AZR eingegeben werden[51]. Damit die Daten vergleichbar seien, bedürfe es bundeseinheitlicher Vorgaben, so ein Experte. Außerdem hätten auch nicht alle relevanten Akteure, z.B. Integrationsberater:innen, Zugriff auf diese Informationen.

Vorrang des lokalen Datenbestandes

Zusammenfassend besteht der Eindruck, dass sich die Fallbearbeitung bei Personen, die schon länger in der jeweiligen Kommune leben, nahezu ausschließlich auf die entsprechenden Daten im Fachverfahren bzw. der E-Akte stützt, da das Vertrauen in den eigenen, lokalen Datenbestand größer ist. Erst wenn Personen aus einer anderen Kommune zuziehen, kommt die Stärke des AZRs zu tragen, gerade auch im Hinblick auf die Integrationsdaten.

2.2.3.3 Kooperation an Schnittstellen

Im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung stehen die ABHen in unterschiedlichem Maße themenspezifisch in Austausch mit anderen Akteuren. Bilaterale Kooperationen in Form von regelmäßigen gemeinsamen Treffen bestehen häufiger mit Sozialämtern bzw. dem AsylbLG-Bereich, Jobcentern, Agenturen für Arbeit aber auch Integrationsberater:innen der Kommune oder freier Träger. Besonders relevante Netzwerkkooperationen für ABHen sind oftmals die Netzwerke der Sprachkursträger oder arbeitsmarktbezogene Netzwerke (z.B. bzgl. Fachkräftegewinnung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen).

Rechtskreiswechsel AsylbLG / SGB II

Durch verschiedene Prozesse entstehen auf der Einzelfallebene Abstimmungsbedarfe mit anderen Behörden. In den untersuchten Fallkommunen besteht ein sehr unterschiedlicher Umgang mit dem Rechtskreiswechsel[52], sofern dieser überhaupt für die jeweilige Kommune Relevanz besitzt[53]. Wenn überhaupt ein Austausch zwischen ABH, AslybLG-Bereich und Jobcenter stattfindet, erfolgt dieser meist per zweistufiger (E-Mail-)Benachrichtigung. Erteilt die ABH einen Aufenthaltstitel in Folge eines positiven BAMF-Bescheids, informiert sie den AsylbLG-Bereich hierüber, der dann wiederum das Jobcenter kontaktiert. In einer Kommune z.B. enthält der Einstellungsbescheid des AsylbLG-Bereichs die Aufforderung, dass die geflüchtete Person mit dem Jobcenter Kontakt aufnehmen soll, gleichzeitig

51 Die mangelnde Qualität und Nutzung dieser Daten wird auch von Kühn/Gluns (2022: 25) beobachtet.

52 Zu den damit möglichen einhergehenden Problemlagen vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan (2017a).

53 Im Rahmen der durch die Länder verantworteten Verteilung Geflüchteter auf die kommunale Ebene wird mitunter berücksichtigt, wenn die Kommune Standort für eine Landeserstaufnahmeeinrichtung ist.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wird das Jobcenter per Durchschrift des Bescheids oder E-Mail durch den AsylbLG-Bereich informiert. In einer anderen Kommune kontaktiert oft schon die Sachbearbeiterin bzw. der Sachbearbeiter der ABH das Jobcenter telefonisch, um eine Voranmeldung und Terminvergabe zu initiieren. Unterstützt wird die Fallübergabe in einer Optionskommune dadurch, dass der AsylbLG-Bereich und das Jobcenter mit demselben Fachverfahren arbeiten, wodurch Datensätze des AsylbLG-Bereichs vom Jobcenter übernommen werden können.

Gerade bei dieser Schnittstelle scheint ein aktives Hinzuziehen der Integrationsberatung durch die beteiligten Behörden sinnvoll, da die betroffenen Personen u.a. aufgrund sprachlicher Hürden nicht immer von selbst auf den AsylbLG-Einstellungsbescheid reagieren würden. Beispielsweise informiert die ABH in einer Fallkommune neben dem AsylbLG-Bereich auch die kommunale Integrationsberatung über den erteilten Aufenthaltstitel, die sich dann mit der geflüchteten Person in Verbindung setzt, falls bereits Kontakt bestand. Generell stellen die Unterstützung beim Ausfüllen des SGB-II-Antrages oder die Begleitung zur Antragstellung im Jobcenter einen wesentlichen Aufgabenbereich vieler der befragten Integrationsberater:innen dar (vgl. Kap. 2.2.4 und 2.3.4).

Im besten Fall bestehen daneben Vereinbarungen zwischen dem AsylbLG-Bereich und dem Jobcenter, sodass die AsylbLG-Leistungen weitergezahlt werden, bis die SGB-II-Leistungen durch das Jobcenter bewilligt werden, da die Antragsbearbeitung einige Wochen in Anspruch nehmen kann. Fehlt eine solche Absprache auf kommunaler Ebene oder zwischen den Jobcentern und den für die Erstaufnahme zuständigen Landesbehörden, können dadurch neben der reinen finanziellen Notlage auch erhebliche Probleme bei der eigenständigen Wohnungssuche entstehen, wenn potenziellen Vermieter:innen kein SGB-II-Bescheid vorgelegt werden könne, wie in einem geführten Interview geschildert wird.

Kooperation mit dem BAMF

Problematisch wird durch viele Akteure von ABHen die Kooperation mit dem BAMF gesehen. Die Kritik setzt einerseits bei der Bearbeitungszeit verschiedener Prozesse an. Beispielsweise zögen sich Asylentscheidungen weiterhin v.a. bei komplexeren Fällen hin und auch die Dauern von Widerrufsverfahren würden teils zu erheblichen Verzögerungen bei der Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen oder der Erteilung von Niederlassungserlaubnissen führen. Andererseits werden die Kommunikationswege zwischen den ABHen und dem BAMF kritisiert. In der Mehrheit der Fälle sind der jeweiligen ABH keine konkret zuständigen Ansprechpersonen beim BAMF bekannt, sodass nur über Funktions-E-Mail-Adressen der Kontakt aufgenommen werden könne und somit Anfragen nicht zeitnah geklärt werden können. Bessere Rahmenbedingungen in Form von z.B. te-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lefonischen Durchwahlen sind den geführten Interviews folgend nur durch persönliche Kontakte aufgrund der räumlichen Nähe zu BAMF-Außenstellen oder durch lokale Initiativen möglich. So wurde in einer Fallkommune im Nachgang zur „Flüchtlingskrise" ein runder Tisch zur Verbesserung der Arbeitsabläufe zwischen ABH und BAMF eingerichtet, der zwar mittlerweile wieder eingestellt wurde, aber dazu geführt hat, dass gegenseitige Ansprechpersonen mit entsprechenden Kontaktdaten benannt wurden.

Zuständigkeiten von Landesmittelbehörden

Andere Schnittstellen entstehen durch die Zuständigkeiten von Landesmittelbehörden für bestimmte Zielgruppen. Beispielsweise ist in Baden-Württemberg das Regierungspräsidium Karlsruhe landesweit für die ausländerrechtlichen Belange von Geduldeten zuständig und in Hessen verantworten die drei Regierungspräsidien die Aufenthaltsbeendigung abgelehnter Asylbewerber. Hiermit sehen Vertreter:innen der betreffenden ABHen sowohl Vor- als auch Nachteile verbunden. Durch die Zentralisierung sei einerseits eine Bündelung des Fachwissens z.B. hinsichtlich der Passbeschaffung oder Identitätsklärung gegeben und sie bedeute eine erhebliche Personaleinsparung für die kommunalen ABHen, da sie keine Abschiebungen durchführen müssen. Andererseits seien diese Landesbehörden „vom Einzelfall weit weg" (E 26) und die ABH besser mit der Zielgruppe vor Ort vertraut. Dies betreffe zum Beispiel Fälle, in denen man als ABH – im Gegensatz zum Regierungspräsidium – „gegebenenfalls Kontaktstellen [kennt], wo diese Personen unter Umständen sich einer Abschiebung entziehen" (E 3).

Insgesamt erscheint es ungünstig, dass die Zuständigkeit und Betroffenheit im Hinblick auf die entsprechenden Zielgruppen in den beiden Bundesländern auseinanderfallen – und zwar in beide Richtungen. Kommunalen ABHen wird damit zum einen der Handlungsspielraum genommen örtlich priorisiert z.B. Straftäter abzuschieben, aber zum anderen auch im Sinne geduldeter Personen doch noch ein Bleiberecht zu ermöglichen. Überdies steht besonders die Aufgabenteilung in Baden-Württemberg einem transparenten Verwaltungshandeln entgegen. So setzen die dortigen ABH lediglich die durch das Regierungspräsidium getroffenen Entscheidungen um (nur die Abschiebungen führt das Regierungspräsidium selbstständig durch), was den Bürger:innen teils schwer zu vermitteln sei.

2.2.4 Jobcenter

Grundlegend zwei Trägerschaftsmodelle (gE / zkT)

Die Jobcenter sind für die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zuständig. Zu unterscheiden ist zwischen gemeinsamen Einrichtungen (gE), die die Bundesagentur für Arbeit (BA) und die jeweilige Kommune zusammen betreiben, sowie zugelassenen kommunalen

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Trägern (zkT, auch: Optionskommunen), die die Aufgaben des SGB II in alleiniger Trägerschaft, ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit, wahrnehmen[54]. Handelt es sich um gE, weisen die BA und die Kommune (kreisfreie Stadt oder Landkreis) dem Jobcenter das Personal zu und besitzen ihm gegenüber, bezogen auf ihren jeweiligen Aufgabenbereich[55], ein Weisungsrecht. Die Weisung eines Trägers kann sich dabei – vereinfacht ausgedrückt – nur auf das „Ob" ihrer jeweiligen Leistungserbringung beziehen, während über das „Wie" die Trägerversammlung (TV) entscheidet (Korte 2017: 1119). Die TV setzt sich aus Vertreter:innen der örtlichen Agentur für Arbeit und des kommunalen Trägers zusammen. Das Gremium entscheidet über organisatorische, personalwirtschaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Angelegenheiten der gE. Außerdem berät es zu gemeinsamen Betreuungsschlüsseln, stimmt die Grundsätze der Personalentwicklung und das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm (Policy-Ebene) ab.

Praxisbeispiel 11: Rechtskreisübergreifende Fachstelle Neuzugewanderte des kommunalen Jobcenters Kreis Groß-Gerau

Die Fachstelle bietet ein rechtskreisübergreifendes Beratungsangebot für alle Neuzugewanderten im Landkreis Groß-Gerau an. Die Mitarbeitenden beraten Neuzugewanderte mit Fokus auf die Themen Ausbildung und Arbeit, inkl. Spracherwerb und Anerkennung von Qualifikationen. Je nach Bedarf werden aber auch andere Themen aufgegriffen. Beispielsweise wurde im Zuge der „Flüchtlingskrise" vermehrt aufsuchend in den Unterkünften im Sinne einer Erstorientierung beraten und über die behördlichen Strukturen und Angebote aufgeklärt.
Eine Besonderheit besteht darin, dass Ratsuchende über die Fachstelle Zugang zu mehreren Integrationsmaßnahmen des kommunalen Jobcenters erhalten, auch wenn sie keine Leistungen des SGB II beziehen. Darüber hinaus schult die Fachstelle auch externe Akteure zu leistungs- und aufenthaltsrechtlichen Fragstellungen und verantwortet die interkulturelle Sensibilisierung der Mitarbeitenden des Jobcenters. Finanziert wird das Angebot durch das Jobcenter des Kreises Groß-Gerau und das Ausbildungs- und Qualifizierungsbudget des Landes Hessen.

Bei zkT tritt demgegenüber ausschließlich die hierarchische Steuerung durch die Kommune an die Stelle der TV bei gE. Durch die alleinige Verantwortung entfallen die Abstimmungsbedarfe mit der Bundesagentur für Arbeit und es entstehen erhebliche organisatorische Handlungsspielräume, z.B. hinsichtlich der Wahl der verwendeten Fachanwendungen, der konzep-

54 Zur übergeordneten Zielsteuerung im SGB II vgl. Brülle et al. (2016).

55 Zuständigkeiten: Die BA ist v.a. für die arbeitsmarktbezogene Eingliederung (Beratung, Vermittlung, Förderung von Maßnahmen) und die Sicherung des Lebensunterhaltes (ALG II) zuständig, während die Kommunen v.a. die Bereiche Kosten der Unterkunft und Heizung, psychosoziale Betreuung, Schuldner- und Suchtberatung sowie Kinderbetreuung verantworten.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tionellen Ausgestaltung des Vermittlungsprozesses usw. Die Jobcenter von zkT sind entweder in die kommunale Verwaltungsstruktur eingebunden oder z.B. in Form einer Anstalt öffentlichen Rechts ausgegliedert.

Praxisbeispiel 12: Fachkonzept und Arbeitshilfe für die Integrationsarbeit mit Geflüchteten und Migrant:innen des Jobcenters Gießen

Das Jobcenter Landkreis Gießen hat ein Fachkonzept und eine Arbeitshilfe für die Integrationsarbeit mit Geflüchteten und anderen Migrant:innen entwickelt. Das Fachkonzept gliedert sich in die folgenden Punkte:

- Zielsetzung
- Prozessverantwortung (u.a. Zugang)
- Strategische Ausrichtung (4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit[56] konkretisiert auf die beiden Zielgruppen „Migrant:innen unter 27 Jahre“ und „Migrant:innen über 26 Jahre“)
- Inhaltliche Arbeit
- Kontaktdichte
- Fachaufsicht

Das Fachkonzept wird regelmäßig durch den Migrationsbeauftragten des Jobcenters aktualisiert, dient den Mitarbeitenden als Orientierungsrahmen und soll gleichzeitig Transparenz gegenüber Führungskräften und der Politik schaffen.
Die Arbeitshilfe wiederum enthält detaillierte Verfahrensabläufe inkl. der einzelnen Prozessschritte zum Thema Sprachförderung sowie Hinweise zur Netzwerkarbeit und zu besonderen Fallkonstellationen.

Zielgruppenspezifische Sonderstrukturen

In einer Vielzahl der untersuchten Jobcenter wurden im Zuge der „Flüchtlingskrise“ intern Sonderstrukturen, z.B. spezielle Teams oder einzelne Vermittler:innen für Zugewanderte, implementiert und/oder es wurde sich an behördenübergreifenden Konstruktionen, z.B. sog. Integration Points, beteiligt[57]. Mittlerweile wurden diesen Strukturen aber wieder teilweise aufgegeben, was größtenteils mit dem Rückgang der Fallzahlen begründet wird. In einem Jobcenter hingegen wird die Rückkehr zu den Regelstrukturen damit erklärt, dass der betreffende Personenkreis inzwischen so groß sei, dass die Betreuung Zugewanderter durch alle Integrationsfachkräfte übernommen werde. Dort gebe es statt einzelner spezialisierter Vermittler:innen nun jeweils eine Person pro Team mit tieferen Kenntnissen und der notwen-

56 Das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit ist ein rechtskreisübergreifendes Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit und gliedert den Vermittlungsprozess in die Phasen „Profiling durchführen“, „Ziel festlegen“, „Strategie(n) auswählen“ und „Umsetzen und nachhalten“.

57 Die Integration Points sind Anlaufstellen für Geflüchtete, die durch eine Kooperation zwischen Jobcenter, Arbeitsagentur, kommunalen Akteuren (z.B. Ausländerbehörde) und ggf. weiteren, eine rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktintegration ermöglichen sollen (vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan 2017a).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

digen Vernetzung. Diese übernehme eine Multiplikatorfunktion, indem sie die Kolleg:innen weiterbilde und Ansprechperson bei offenen Fragen sei. Die Gesamtkoordination übernimmt dabei der mit der Fachaufsicht betraute Migrationsbeauftragte als Stabsstelle im Jobcenter

In einem der beforschten Jobcenter sprach sich die befragte Expertin explizit gegen Sonderstrukturen – sowohl auf der Organisations- als auch auf der Maßnahmenebene – aus, da „gelungene Integration ist, wenn kein Unterschied gemacht wird zwischen Migranten und Deutschen" (E 21). Sind spezialisierte Teams vorhanden, beziehen sich diese auf Zugewanderte im Allgemeinen oder auf spezifischere Zielgruppen, z.B. Geflüchtete oder Personen aus Südosteuropa. Beispielsweise wird in einem Jobcenter ein Familienfallmanagement für Zugewanderte aus Südosteuropa angeboten. In diesem sind den insgesamt vier Mitarbeitenden nur jeweils ca. 25 Bedarfsgemeinschaften zugeordnet.

Der Zugang zum auf Neuzugewanderte spezialisierten Team wird in einem der Jobcenter dieser Studie besonders niedrigschwellig gestaltet, indem das Team örtlich in einem stark von Migration geprägtem Stadtteil („Ankunftsquartier") angesiedelt ist. Der Übergang aus spezialisierten Teams in die „reguläre" Vermittlung erfolgt dann meist sobald ein entsprechendes Sprachniveau (z.B. B1/B2) erreicht oder eine bestimmte Maßnahme abgeschlossen wurden. In einem der Jobcenter wird innerhalb eines solchen Teams auch die Anerkennungsberatung für ausländische Qualifikationen durch eine Mitarbeiterin abgedeckt.

Praxisbeispiel 13: Bewerbercenter des Jobcenters Landkreis München

Das Bewerbercenter mit Antragsservice für Sozialleistungen beinhaltet u.a. folgende Bausteine:

- Bewerbungscoaching im Einzel- und Kleingruppengespräch;
- Aktivierung der Teilnehmenden sowie Unterstützung bei deren Eigenrecherche und IT-gestützten Bewerbungsbemühungen;
- Durchführung von Workshops;
- bei Bedarf Hilfestellung bei der Antragsstellung von Sozialleistungen sowie bei der Niederschrift von Willenserklärungen;
- Anfertigung von Bewerbungsfotos
- mobile Übersetzungshilfe u.a. für die Sprachen Englisch und Arabisch

Umgang mit sprachlichen Barrieren

Treten Verständigungsprobleme in der Interaktion mit Bürger:innen auf, wird, sofern die Bürger:innen nicht selbst eine sprachmittelnde Person zum Termin mitbringen, u.a. auf die Sprachkenntnisse einzelner Mitarbeitenden, (ehrenamtliche) Sprachmittlerpools oder häufiger die Dolmetscher-Hotline der BA zurückgegriffen. In einem Jobcenter werden zudem für eine Anliegensklärung bzw. Basisverständigung digitale Übersetzungsgeräte genutzt. Lediglich die Vertreterin eines Jobcenters wies darauf hin, dass die Amts-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sprache Deutsch sei und dass sie den Eindruck habe, dass die Verantwortung für den Spracherwerb abgegeben werde, wenn Mitarbeitende die entsprechende Sprache der Klienten sprechen würden. Aber auch dort würden Dolmetschende hinzugezogen werden, wenn Sprachhemmnisse bestünden.

Praxisbeispiel 14: Clearing- und Koordinationsstelle „Sprache" (CuK) im Kreis Lippe und & Kompetenznetzwerk „Arbeit und Sprache" in der Stadt Bielefeld

Die Clearing- und Koordinationsstelle „Sprache" (CuK), die durch die kommunale Beschäftigungsförderungsgesellschaft Netzwerk Lippe betrieben wird, übernimmt für alle Neuzugewanderten die Koordination der mit dem Spracherwerb verbundenen Aufgaben:

- Ermitteln des Sprachbedarfs
- Prüfen von Verpflichtungen und Berechtigungen für Sprachkurse
- Organisieren von Einstufungs- und Kompetenzfeststellungs-Tests (Lese- und Schreibfähigkeit, Sprachniveau)
- Vermitteln in geeignete Sprachkurse
- Überleiten von Integrationskursen in berufsbezogene Sprachkurse

Darüber hinaus werden auch Coaching-Maßnahmen zwischen den Sprachkursen durchgeführt. Die Maßnahme wird zum einen durch das Jobcenter über § 45 SGB III finanziert. Zum anderen beteiligt sich der Kreis Lippe durch die Ansiedelung einer KIM-Koordinationsstelle in der CuK, sodass das Angebot über SGB-II-Leistungsbeziehende hinaus auch auf alle weiteren Neuzugewanderten ausgeweitet werden konnte.
Die Jobcentermaßnahme Kompetenznetzwerk „Arbeit und Sprache" wird durch die kommunale Personalentwicklungsgesellschaft REGE und den AWO KV Bielefeld erbracht. Die Sprachstandserhebung und Zuweisung zum Sprachkurs erfolgen durch die REGE. Während des Besuchs des Sprachkurses erhalten die Teilnehmenden im Integrationscafé Unterstützung beim Lernen und bei Alltagsfragen. Bevor der Sprachkurs beginnt und auch nachdem er endet, besuchen die Teilnehmenden thematische Workshops der AWO.

Unterstützung bei SGB-II-Antragstellung

Sehr ambivalente Auffassungen bestehen darüber, inwiefern Jobcenter die Klient:innen im Rahmen der SGB-II-Antragstellung unterstützen (sollten). Von einem Teil der Jobcenter wird die Antragstellung als solches als eine nicht originär durch sie zu unterstützende Leistung wahrgenommen. Dementsprechend werden Integrationsberatungsstellen u.a. vonseiten des Jobcenters als „Ausfüllhilfe" (E 43) betrachtet, da regelmäßig Klient:innen zu diesem Zwecke an sie verwiesen werden, wie eine Migrationsberaterin der MBE erläutert. Insgesamt erwecken die geführten Experteninterviews den Eindruck, dass es sich hierbei um ein strukturelles Phänomen handelt und je nach Beratungsangebot ein nicht unerheblicher Anteil der Arbeitszeit von Integrationsberater:innen durch die Unterstützung von Ratsuchenden bei behördlichen Anträgen und Formularen gebunden wird (vgl. Kap. 2.3.4). Positiv sind daher die beiden Fälle hervorzuheben, in denen das jeweilige Jobcenter einen freien Träger mit einem Antragservice für Antragstellende

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beauftragt hat[58]. Hiermit seien für alle Beteiligten Vorteile verbunden, die ein Integrationsberater wie folgt zusammenfasst:

> *„Und weil wir eben solche Dinge eigentlich aus der Beratung heraushalten wollen, um irgendwann mal in die Richtung zu kommen, auch Case Management zu machen und Hilfe zur Selbsthilfe und nicht so einen ALG-II-Antrag für eine fünfköpfige Familie. […] Das Jobcenter profitiert insofern davon, dass von der Zielgruppe quasi die Anträge vollständig abgegeben werden. […] Und dann wissen die, der ist entscheidungsreif und müssen selbst nicht lange nachfragen. Und die Menschen profitieren davon, dass halt einfach alles schneller geht […].“* (E 82)

Unterstützung bei Sprachkurssuche

Unterschiedlich wird auch die Unterstützung der Bürger:innen bei der Suche passender Sprachkurse, die durch einen Vertreter eines Jobcenters als „eine Kunst“ (E 19) bezeichnet wird, gehandhabt. An dem einen Ende des Spektrums sind Jobcenter verortet, die Träger mit der Kurssuche und ggf. der Durchführung von ergänzenden Angeboten beauftragt haben (vgl. Praxisbeispiel 14) oder eine gewisse koordinierende Funktion übernehmen. Demgegenüber sehen andere Jobcenter bei der Wahl eines Sprachkurses ausschließlich die Klient:innen in der Pflicht, stellen ihnen aber oft eine aktuelle Träger- bzw. Kursliste zur Verfügung. Ist das Ausmaß der Unterstützung durch das Jobcenter nicht einheitlich definiert, sondern personenabhängig, werde mitunter auf andere Akteure verwiesen, wie durch den bereits oben zitierten Jobcenter-Mitarbeiter eingeräumt wird: „Wer faul ist, der schickt seinen Kunden zur Migrationsberatung“ (E 19). Sofern in der jeweiligen Kommune eine zentrale Test- und Meldestelle des BAMF vorhanden ist, können die Klient:innen dorthin verwiesen werden.

Maßnahmenebene

Die (berufsbezogene) Sprachförderung stellt ebenfalls bei der Konzipierung zielgruppenspezifischer Maßnahmen der Jobcenter eine große Rolle. Die Palette reicht hier von Basissprachkursen als Sofortmaßnahme, die auch als Vorbereitung für Integrationskurse absolviert werden können, bis zur Sprachvermittlung in simulierten beruflichen Kontexten, die ein Jobcenter einer Fallkommune in sechs Berufsfeldern anbietet. Vielfach wird dabei versucht, eine komplementäre Kinderbetreuung zu gewährleisten, um v.a. Frauen die Teilnahme zu ermöglichen.

Kooperationen und Netzwerkarbeit

Bilaterale Kooperationen zwischen Jobcentern und anderen Akteuren finden in den Fallkommunen – ähnlich zu den ABHen – in recht unterschiedlichem Maße statt. Erwähnenswert ist an dieser Stelle insbesondere die Vereinbarung zwischen zwei benachbarten Jobcentern, die ihr Maßnahmenangebot gegenseitig geöffnet haben. Hierdurch besteht die Möglichkeit,

58 In einem der beiden Jobcenter ist der Antragsservice Teil eines Bewerbercenters.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass auch spezifischere Maßnahmen mit einer ausreichenden Teilnehmendenzahl realisiert werden können.

Praxisbeispiel 15: Work first-Ansatz und Sofortaktivierungsmaßnahme des Jobcenters Mannheim

Ablauf bei zugewanderten Neuantragssteller:innen (persönliches Erscheinen, E-Mail, Anruf, Überleitung AsylbLG-Bereich etc.):
Jede neuantragstellende Person wird zu einem Clearing-Gespräch eingeladen, in welchem die Zuständigkeit des Jobcenters und weitere Formalia geklärt werden. Dieses Gespräch findet vor Ort im Jobcenter statt, um bei Verständigungsschwierigkeiten Kulturdolmetschende hinzuzuziehen. Des Weiteren wird ein Termin für die Teilnahme an einer Kick-off-Veranstaltung des Projektes Startklar² vergeben.
Bei dieser Veranstaltung, die sich maximal aus 40 Teilnehmenden zusammensetzt, wird u.a. über die Tätigkeit des Jobcenters sowie die Grundsätze des Förderns und Forderns aufgeklärt. Gleichzeitig dient dieser Termin einer ersten Sondierung der Bedarfe der Antragstellenden:

- Arbeitsmarktnahe Klient:innen gehen direkt in den Vermittlungsprozess in eine der zehn Mannheimer JobBörsen über.
- Bei umfassenderem Unterstützungsbedarf wird den Antragstellenden ein sofortiges Förderangebot unterbreitet, in welchem mehrsprachige Mitarbeitende die Klient:innen in verschiedenen Themenbereichen (u.a. Antragstellung, Bewerbungsunterlagen, Sprachförderung, Kinderbetreuung, erste Vermittlungsversuche) beraten und unterstützen. In diesem Zusammenhang können sowohl die Begleitung zu Behördenterminen als auch Hausbesuche stattfinden.
- Alle weiteren Klient:innen nehmen am Projekt Startklar² teil. Das Projekt wird inhouse durch Mitarbeitende/Coaches des Jobcenters durchgeführt. Diese führen Kleingruppencoachings mit max. fünf Teilnehmenden durch, wobei entsprechend der Bedarfe der Teilnehmenden verschiedene arbeitsmarkspezifische (z.B. Zusammenstellung Bewerbungsunterlagen, Überprüfung von Qualifikations- und Tätigkeitsprofilen, Motivation) und weitere lebensnahe (z.B. Kinderbetreuung, Wohnen, Hinweis auf weitere Beratungsstellen) Themenbereiche behandelt werden.

Im Nachgang der Kick-off-Veranstaltung findet dann ein persönlicher Termin mit der bzw. dem persönlichen Ansprechpartner:in (pAp) statt. Dort werden die Antragsunterlagen herausgegeben und erläutert und das weitere Verfahren wird besprochen. Durch die frühzeitige Aktivierung wird bereits der Zeitraum der Bearbeitung des SGB-II-Antrags für erste Schritte der Arbeitsmarktintegration genutzt.

Die Netzwerkarbeit im Bereich Migration/Integration übernehmen in den Jobcentern unterschiedliche Stellen. Zum Teil gibt es spezielle Migrationsbeauftragte, manchmal ist dies auch in Personalunion die in jedem Jobcenter einzurichtende Stelle der bzw. des „Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt“. In anderen Jobcentern übernehmen dagegen einzelne Vermittler:innen die Netzwerkarbeit oder sind mit der Pflege spezieller Schnittstellen, z.B. zum BAMF, beauftragt. In einem Jobcenter ist ferner auf Ebene der Grundsatzangelegenheiten eine Ansprechperson für die Schnittstelle zur ABH zuständig.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.3 Beratung

In diesem Kapitel werden die Beratungsstrukturen in den Fallkommunen dargestellt. Zwar zählt auch die Beratung, zumindest aus kommunaler Perspektive, zu den freiwilligen Aufgaben, aufgrund ihrer zentralen Bedeutung in der vorliegenden Studie wird sie hier jedoch gesondert betrachtet. Zudem werden nachfolgend nicht nur Beratungsangebote, die durch die Kommunen selbst, sondern auch jene, die durch freie Träger durchgeführt werden, berücksichtigt. Hierunter fallen die Strukturen in den Fallkommunen, die im Rahmen entsprechender Landesförderprogramme geschaffen wurden oder auf Initiative der Kommune durch eigene Haushaltsmittel und/oder Drittmittel finanziert werden. Kommunale Angebote, die sich ausschließlich auf die soziale Beratung und Betreuung von Asylbewerbenden/Geduldeten beziehen, bleiben hierbei unberücksichtigt. Kursorisch wird im Verlauf des Kapitels an entsprechenden Stellen im Sinne von „Vergleichswerten" oder „Good Practice" auf das Beratungsangebot der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und des Jugendmigrationsdienstes (JMD) Bezug genommen. Die Angebote sonstiger freier Träger oder Ehrenamtlicher in den Fallkommunen bleiben hier unberücksichtigt.

MBE

Die MBE wird durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat gefördert und stellt grundsätzlich „ein den Integrationskurs ergänzendes migrationsspezifisches Beratungsangebot für erwachsene Zuwanderinnen und Zuwanderer" (Nr. 2.1 Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer) dar, das den Anspruch hat, den Integrationsprozess gezielt zu initiieren, zu steuern und zu begleiten. Es soll dabei helfen, Zuwanderer zu einem selbstständigen Handeln im Alltag zu befähigen und dadurch die Abhängigkeit von Transferleistungen minimieren, außerdem soll eine Heranführung an die Regeldienste erfolgen. Seit 2010 bzw. 2005 haben BMI bzw. BMFSFJ in den entsprechenden Förderrichtlinien das Case Management[59] (vgl. Kap. 2.3.1) als standardmäßiges Beratungskonzept der MBE und JMD verankert (Reis 2017: 97).

Der Zeitraum für die Inanspruchnahme der MBE ist grundsätzlich auf drei Jahre begrenzt. Ihre Zielgruppe sind v.a. erwachsene Neuzuwanderer (über 27 Jahre) mit einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis. Aber auch nachholende Integration bei entsprechendem Integrationsbedarf wird durch die MBE abgedeckt. Seit 2016 ist das Angebot der MBE darüber hinaus für Geflüchtete mit guter Bleibeperspektive geöffnet (Grote et al. 2019: 57). Die Aufgabenschwerpunkte der Migrationsberatung für erwachsene

59 Die Begriffe „Case Management" und „Fallmanagement" werden im Allgemeinen synonym verwendet.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zuwanderer umfassen die bedarfsorientierte Einzelfallberatung und die soziale Gruppenarbeit. Des Weiteren obliegt den Beratungsstellen die Mitarbeit in kommunalen Netzwerken, die Mitwirkung bei der interkulturellen Öffnung von Regeldiensten und Verwaltungsbehörden sowie eine aktive Öffentlichkeitsarbeit.

JMD

Für jüngere Zugewanderte sind die JMD zuständig, die durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert werden. Während der Zugang zur MBE entsprechend der Förderrichtlinien an eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis bzw. an die Teilnahme an einem Integrationskurs und eine gute Bleibeperspektive geknüpft ist, erfolgt die Beratung durch die JMD unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Die JMD sollen die Zielgruppe insbesondere am Übergang Schule/Ausbildung/Beruf durch Beratung und Begleitung unterstützen. Außerdem führen sie Gruppenangebote und Elternarbeit durch, fördern das bürgerschaftliche Engagement junger Menschen mit Migrationshintergrund, sind für Netzwerk- und Sozialarbeit zuständig, initiieren und begleiten die interkulturelle Öffnung und stärken bzw. unterstützen junge Menschen bei der Aufarbeitung und Überwindung eigener Diskriminierungserfahrungen.

Die MBE wird i.d.R. durch die Träger der freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) und den Bund der Vertriebenen durchgeführt. Der JMD wird durch eine ähnliche Trägerstruktur (Arbeiterwohlfahrt, Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit, Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit, Internationaler Bund, Der Paritätische Gesamtverband und Deutsches Rotes Kreuz) umgesetzt. Dabei können auch mehrere verschiedene Träger für die MBE- bzw. JMD-Standorte in einer Kommune zuständig sein. So sind z.B. in einer der untersuchten Städte vier Träger für die MBE und zwei Träger für den JMD verantwortlich, wobei ein Träger gleichzeitig MBE- und JMD-Standorte betreibt. Sind in einer Kommune mehrere Träger mit der Durchführung der MBE bzw. des JMD beauftragt, kann eine Arbeitsteilung entlang von Gebietszuschnitten, Herkunftsländern bzw. Sprachen oder entsprechend der weiteren Angebotspalette des jeweiligen Trägers erfolgen.

Hinsichtlich der Zielgruppen können prinzipiell Überschneidungen zwischen der MBE und den JMD auf der einen Seite sowie den durch die Länderförderprogramme bzw. durch kommunale Haushaltsmittel und/oder Drittmittel finanzierten Beratungsangeboten auf der anderen Seite entstehen (vgl. Kap. 2.3.1). In Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen werden daher in den dortigen Förderrichtlinien Bezugspunkte zur MBE und den JMD hergestellt. Neben anderen Akteuren listet die „VwV Inte-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

grationsmanagement“ in Baden-Württemberg die MBE und JMD explizit als Stellen auf, die im Rahmen der Netzwerkarbeit zu berücksichtigen sind. In der bayerischen „Beratungs- und Integrationsrichtlinie“ heißt es ähnlich lautend, dass die Beratungsstellen eng mit der MBE zusammenarbeiten. Zudem legt die Richtlinie fest, dass sich die regionale Verteilung der Beratungsstellen auch an der Förderung der MBE orientiert. Weitergehend hält die nordrhein-westfälische „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Implementierung und zum Betrieb eines strategischen Kommunalen Integrationsmanagements in den Kommunen“ fest, dass mit dem Fallmanagement u.a. die Schnittstellen zur MBE und zu den JMD definiert und operationalisiert werden sollen.

2.3.1 Beratungsformen und Zielgruppen

In den Fallkommunen kann hinsichtlich der Beratungstiefe zwischen drei Formen der Beratung unterschieden werden:

(1) *Beratung zu Kurzanliegen und Verweisberatung* ist besonders niederschwellig, da hierfür meistens kein Termin vereinbart werden muss. Beratungen solcher Art, die ein einzelnes Anliegen betreffen, werden zum einen beispielsweise durch Servicetheken von Fachämtern, z.B. der ABH oder des Jobcenters, und zum anderen durch zentrale migrationsspezifische Anlaufstellen durchgeführt.
(2) *Fallarbeit* zeichnet sich durch ein umfassenderes Vorgehen aus. Diese Beratungsform wird gewählt, wenn umfangreichere Handlungsbedarfe im jeweiligen Fall vorliegen. Beratungsangebote, die dieser Form zuzuordnen sind, beinhalten aber auch die Beratung zu Kurzanliegen und Verweisberatung, da erst in der Beratungssituation selbst die Bedarfe der Ratsuchenden identifiziert werden können.
(3) *Ausschließliches Case Management* setzt demgegenüber eine oder mehrere selektierende Instanzen voraus, sodass einzig die vorher festgelegte Zielgruppe Zugang zur spezialisierten Beratungsstruktur enthält.

Beratung zu Kurzanliegen und Verweisberatung

Zentrale migrationsspezifische Anlaufstellen, die auf die Beratung zu Kurzanliegen und Verweisberatung ausgerichtet sind, sind nur in wenigen Fallkommunen anzutreffen. In einer Kommune gibt es eine Clearingstelle für Neuzugewanderte, die im Rathaus angesiedelt ist und von den örtlichen Trägern der MBE und des JMD sowie der Kommune betrieben wird. Für Ratsuchende können dort entsprechend der Zuständigkeit und Sprachkenntnisse bereits Termine bei geeigneten Integrationsberater:innen vereinbart werden, ansonsten können die Klient:innen nach Abgabe einer datenschutz-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rechtlichen Einwilligungserklärung ihre Kontaktdaten auch für eine Kontaktaufnahme durch die Beratenden in der Clearingstelle hinterlassen. Zum Erhebungszeitpunkt der Interviews gab es zudem Überlegungen, die Clearingstelle zu einem Welcomebüro weiterzuentwickeln, dass als Erstanlaufstelle für Neuzugewanderte fungieren und die wichtigsten Informationen für die Ankommensphase bereithalten könne. Als Reaktion auf die durch den russischen Angriffskrieg bedingten Fluchtbewegungen wurde die Clearingstelle kurzerhand als zentrale Anlaufstelle für ukrainische Geflüchtete in der Kommune umstrukturiert.

Praxisbeispiel 16: Zentrum für interkulturelle Beratung (zib.) in der Stadt Augsburg und Welcome Center in der Stadt Schwäbisch Gmünd

Das zib. ist eine trägerübergreifende Erstanlaufstelle verschiedener Projektpartner (u.a. Augsburger Volkshochschule, Caritasverband für die Diözese Augsburg e.V., Diakonisches Werk Augsburg e.V., Kreisverband Augsburg des Bayerischen Roten Kreuzes, Tür an Tür – miteinander wohnen und leben e.V. / Integrationsprojekte gGmbH) und wird durch die Stadt Augsburg sowie die Landkreise Augsburg und Aichach-Friedberg gefördert.
Durch einen Helpdesk erfolgt die Erst- und Verweisberatung bzw. Zusteuerung zu den vor Ort vertretenen Strukturen der Flüchtlings- und Integrationsberatung (FIB), der MBE, des JMD und anderer Akteure. Zwar können die Ratsuchenden die Beratungskräfte auch selbst kontaktieren, der Zugang über den Helpdesk bietet jedoch den Vorteil, dass die dortigen Mitarbeitenden auf ein gemeinsames Kalendersystem der Integrationsberater:innen zugreifen und hierdurch zeitnah freie Kapazitäten einsehen können. Außerdem übernimmt der Helpdesk z.B. die Ausfüllhilfe bei behördlichen Anträgen und Formularen. Im Jahr 2021 sind so 4.331 Beratungskontakte am Helpdesk (Erst- und Verweisberatung, inkl. Ausfüllhilfe) zustande gekommen, wobei der Wert im Vergleich zur Situation vor Ausbruch der Coronapandemie um ca. 30 Prozent geringer ausfalle.
In der Stadt Schwäbisch Gmünd befindet sich in zentraler Lage das sogenannte Welcome Center als allgemeine Anlaufstelle für (Neu-)Zugewanderte. Neben einer allgemeinen Verweisberatung bezüglich städtischer Angebote kommunaler und freier Träger sind dort die landesgeförderten Stellen des Integrationsmanagements angesiedelt. Darüber hinaus finden in den Räumlichkeiten auch weitere Angebote und Veranstaltungen, wie Anerkennungsberatung für ausländische Berufsabschlüsse, Bewerbercoaching, arbeitsrechtliche Beratung und Verfahrensberatung, statt. Außerdem werden durch das Welcome Center Netzwerkstrukturen in Bezug auf die Arbeit von Ehrenamtlichen und verschiedene Migrantenselbstorganisationen sowie der ehrenamtliche Dolmetscherpool koordiniert.

Dort wo neben MBE und JMD kein zusätzliches staatliches bzw. kommunales Integrationsberatungsangebot besteht, kann es vorkommen, dass die strategische Ebene des Integrationsmanagements die Aufgabe einer Verweisberatung übernimmt. Exemplarisch ist die Willkommensberatung einer Kommune zu nennen, die sich derzeit spezifisch an Frauen richtet, da man über die Auswertung von Beratungsdaten festgestellt habe, dass Frauen Beratungsangebote unterdurchschnittlich häufig wahrnehmen würden. Da die entsprechenden personenbezogenen Meldedaten zur Kontaktaufnahme von der Kommune nicht an freie Träger weitergegeben werden dürfen, wird

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

diese Basisberatung durch eine Person der strategischen Ebene des kommunalen Integrationsmanagements durchgeführt. Zukünftig solle dieses Angebot weiter geöffnet werden, z.B. für arbeitslose geflüchtete Männer.

Fallarbeit

Der Großteil der in den Fallkommunen implementierten Beratungsangebote zielt im Kern auf die Fallarbeit ab. Ein Fall kann eine einzelne oder mehrere Personen, z.B. Familien, umfassen. Fallarbeit bezieht sich auf das „professionelle Handeln in der Sozialen Arbeit" (Michel-Schwartze 2009: 122) und wird durch entsprechend qualifizierte Beratungskräfte, meist der Sozialarbeit und Sozialpädagogik, erbracht. Für die Fallarbeit können verschiedene Ansätze handlungsleitend sein. Einer davon ist das sog. Case Management, das als Beratungskonzept nicht nur in den Förderrichtlinien der durch den Bund finanzierten MBE und JMD Erwähnung findet, sondern ebenfalls in den Richtlinien der durch die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen finanzierten Beratungsangebote für Zugewanderte verankert ist. Die Konzepte, die die nordrhein-westfälischen kreisfreien Städte und Kreise zum KIM erarbeiten müssen, sollen zudem eine Übersicht über die Beratungsansätze in der Kommune enthalten und eine Darstellung wie mit den verschiedenen Case-Management-Ansätzen anderer Institutionen zusammengearbeitet (SGB II, JMD, MBE etc.) wird. Auch wenn es nicht *das eine* Case-Management-Konzept gibt (Gissel-Palkovich 2010: 122), können doch handlungsfeldspezifische Varianten unterschieden werden, wovon das Case Management in der Migrations- bzw. Integrationsberatung eines ist.

Grundsätzlich handelt es sich um eine individuelle Hilfeleistung, die in einem längerfristigen Prozess erbracht wird und bei komplexen Problemlagen, die der Beteiligung mehrerer unterschiedlicher Stellen bedürfen, angezeigt ist. Dabei wird die „manageriale Steuerung" (Wendt 2019: 74) von Versorgungsprozessen mit „sozialarbeiterischen Handlungsprinzipien und -formen" (Gissel-Palkovich 2010: 125) verknüpft. Case Management unterscheidet sich deshalb von der klassischen Einzelfallhilfe, da es auch die Koordination von Sach- und Dienstleistungen als Aufgabe hat. Damit wird Hilfe „nicht (nur) direkt erbracht, sondern vermittelt" (Reis 2020: 189). Hierdurch trägt Case Management eher der Sichtweise Rechnung, dass soziale Problemlagen stets multiperspektivisch sind, was die „Inanspruchnahme unterschiedlicher Sichtweisen und Hilfestellen (Multiperspektive)" (Belardi 2017: 74) erfordert. Ebenso kann Case Management als Reaktion auf sich ausdifferenzierende Sozial- und Gesundheitsleistungen, also die Fragmentierung der Angebotsstruktur, begriffen werden (Klie 2011: 501).

Case Management wird als Mehrebenenkonzept verstanden, bei dem es auf der (1) *Einzelfallebene* um die Bewältigung der problematischen Situation im konkreten Fall, auf der (2) *Organisationsebene* um die Rahmenbe-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dingungen, die durch die Aufbau- und Ablauforganisation gesetzt werden und auf der (3) *Systemebene* um die Unterstützungs- und Leistungsangebote der Netzwerkakteure geht (Wendt 2018: 14).

Tabelle 7: Geförderte Beratungsstrukturen des Bundes und der Länder

Förderprogramm	Zielgruppen	Beratungs-konzepte	Zuwendungs-empfänger
MBE (Bund)	Vorwiegend erwachsene Zugewanderte über 27 Jahre mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus.	Case Management bzw. sozialpädagogische Begleitung	Freie Träger
JMD (Bund)	Junge Menschen mit Migrationshintergrund vom 12. bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres – unabhängig vom Aufenthaltsstatus, solange sie sich rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung in Deutschland aufhalten.	Sozialpädagogische Beratung und Case Management	Freie Träger
Flüchtlings- und Integrationsberatung (BY)	Neu zuwandernde, dauerhaft bleibeberechtigte Menschen mit Migrationshintergrund sowie Asylbewerber:innen mit guter Bleibeperspektive und sonstige Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG.	Im Bereich der Integration insbesondere Case Management	Freie Träger, Landkreise, kreisfreie Städte (Weitergabe möglich)
Integrationsmanagement (BW)	Flüchtlingen mit Bleibeperspektive in der Anschlussunterbringung nach dem FlüAG.	Case Management	Städte, Gemeinden und Landkreise (Weitergabe möglich)
Kommunales Integrationsmanagement (NRW)	Alle Zugewanderten, insbesondere Geflüchtete.	Case Management	Kreise, kreisfreie Städte (Weitergabe möglich)
Soziale Beratung und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen (TH)	Anerkannte Flüchtlinge (Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des AufenthG) und ihre Familienangehörigen.	soziale Betreuung und Beratung	Landkreise, kreisfreie Städte (Weitergabe möglich)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Damit werden nicht nur die Netzwerkstrukturen für den Einzelfall genutzt, sondern Case Management unterstützt ausgehend von diesem den Auf- und Ausbau von Netzwerkstrukturen, z.B. zur Identifizierung von Versorgungslücken und -defiziten (Reis 2020: 187). Wenn auch in der Literatur zum Case Management die Phasen des methodischen Konzepts auf der Einzelfallebene unterschiedlich differenziert und mit verschiedenen Begrifflich-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

keiten verknüpft werden (Hansen 2006: 18; Wendt 2018: 128f.), so besteht laut Wendt (2018: 128) dennoch Einigkeit über die Kernfunktionen: *assessment, planning, intervention, monitoring, evaluation* (Moxley 1989: 18ff.). Folglich setzt sich der idealtypische Case-Management-Prozess der MBE aus den fünf Schritten Sondierungsgespräch, Sozial- und Kompetenzanalyse, Förderplanerstellung, Förderplanumsetzung und Abschlussgespräch (vgl. Brandt/Risch/Lochner 2015).

Die Beratungsstrukturen, die in den untersuchten Kommunen der Fallarbeit zuzuordnen sind, sind überaus vielfältig. Tabelle 7 gibt einen Überblick zu Zielgruppen, Beratungskonzepten und potenziellen Zuwendungsempfängern der durch den Bund und die Länder geförderten Beratungsangebote. Insgesamt erscheinen diese für die befragten Expert:innen wenig aufeinander abgestimmt. Sinnbildlich für das Nebeneinander der verschiedenen Programme ist die Stellenaufteilung der Beratungskraft in einer Fallkommune, die teils über die MBE und teils über ein Landesprogramm finanziert wird. Die „Klientenarbeit ist im Prinzip die Gleiche" (E 35), trotz dessen müssen die Klient:innen individuell einem der beiden Beratungsangebote zugeordnet werden. Dabei seien die verschiedenen Zielgruppen zu beachten, zudem dürften im Rahmen der MBE auch Personen des benachbarten Landkreises aufgenommen werden, im Rahmen des Landesprogramms jedoch nicht. Für die Tätigkeit der Beratungskraft bedeutet dies, dass parallel mit zwei unterschiedlichen Controllingsystemen gearbeitet werden müsse.

Handlungsspielräume der Förderrichtlinien

Bei der Umsetzung der Länderprogramme eröffnen die Richtlinien den Zuwendungsempfängern in bestimmten Bereichen Handlungsspielräume, die durch die Träger unterschiedlich genutzt werden. Hierdurch ist es beispielsweise möglich, dass die exakte Zielgruppendefinition auch zwischen den Trägern bzw. Kommunen, deren Angebot durch dasselbe Landesprogramm finanziert wird, variiert. Besonders wird dies am Beispiel der VwV Integrationsmanagement in Baden-Württemberg deutlich. Zwar wird als Zuwendungsziel die Unterstützung der Kommunen „speziell bei der Aufgabe der Integration von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive in der Anschlussunterbringung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz" (Nr. 1.1 VwV Integrationsmanagement) formuliert, dennoch wird nicht abschließend festgelegt, welche Personen beraten werden sollen (Götz et al. 2020: 35). So sind die Integrationsmanager:innen in einer der Fallkommunen ausschließlich für Geflüchtete zuständig, die einen Aufenthaltstitel besitzen und in dem Zeitraum eingereist sind, der die Grundlage für die Verteilung der

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Fördermittel auf die Kommunen darstellt[60]. Indessen wird die Zuständigkeit in den beiden anderen baden-württembergischen Kommunen breiter gefasst. Demnach erläutert ein Integrationsmanager, dass sich das Integrationsmanagement unter Bezugnahme auf das Flüchtlingsaufnahmegesetz an „Personen ab der Aufenthaltserlaubnis bis eigentlich zur deutschen Staatsbürgerschaft" (E 59) sowie Gestattete und Geduldete nach 24 Monaten Aufenthalt in der zugewiesenen Kommune richte. Auch in der dritten Kommune werden Geflüchtete in der Anschlussunterbringung unabhängig vom Aufenthaltsstatus betreut. Problematisch sei, dass

> *„diese Strukturen nicht abgestimmt sind. Also das Land hat da ein Projekt jetzt gemacht. Es gibt trotzdem die Migrationsberatung […], die da die Personen mit einem langfristigen Aufenthalt betreuen soll, zeitlich befristet, also wieder sehr kompliziert alles gemacht. Aber die halt einfach dem Bedarf nicht nachkommen. Also gerade strukturell unsere Personen, die im Duldungsstatus sind, die ausreisepflichtig sind, die werden von der Politik auch strukturell nicht betreut […]. Wir interpretieren das gerade rückwärts: Der Pakt für Integration im Land Baden-Württemberg spricht Leute an mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit. Jetzt sagen wir aber, die Geduldeten, die nicht abgeschoben werden können nach Gambia, die sind im achten Jahr da jetzt oder wie lange auch immer […]. Das ist auch eine lange Bleibeperspektive."* (E 84)

Hinsichtlich der Zielgruppendefinition kommt die qualitative Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg zu dem Schluss, dass drei Vorgehensweisen gefolgt wird: Kommunen, die Personen nur betreuen, wenn sie zwischen dem 1. Januar 2015 bis 29. Februar 2016 zugewandert sind, Kommunen, die alle Geflüchteten betreuen und Kommunen, die alle Zugewanderten betreuen (Koranyi/Kostner 2020: 13). Insgesamt wurde in den meisten baden-württembergischen Kommunen der zweite Weg gewählt, wobei im Laufe der Zeit auch einige Kommunen dazu übergegangen sind, andere Personengruppen in die Beratung aufzunehmen, falls Kapazitäten bestanden (ebd.)[61]. Größere Unterschiede gibt es aber bezogen auf das Alter der Klient:innen. In gut der Hälfte der Kommunen wird die individu-

60 Die Grundlage für die Verteilung der Mittel ist die Größe der Personengruppe unter den Geflüchteten, die im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 29. Februar 2016 nach Baden-Württemberg eingereist ist und sich am 15. September 2017 in der Anschlussunterbringung befindet zuzüglich der Personen, die infolge des Familiennachzugs gefolgt sind.

61 Hierbei komme dem Rollenverständnis der Integrationsmanager:innen eine zentrale zu. Personen, die sich mehr als Sozialarbeitende sehen würden dazu tendieren, möglichst allen Menschen zu helfen, wohingegen Personen mit Verwaltungshintergrund ihre Tätigkeit i.d.R. auf die „ursprünglich festgelegte Zielgruppe des Integrationsmanagements begrenzten" (Koranyi/Kostner 2020: 13).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

elle Beratung und Begleitung erst ab dem Erwachsenenalter durchgeführt, während die andere Hälfte bei geringeren Altersstufen („als Kind", „mit 14/15" und „mit 16/17") ansetzt (Götz et al. 2020: 37).

Sofern Landesprogramme keine eindeutigen Regelungen zur Zielgruppe bzw. zu den Schnittstellen enthalten, obliegt es somit den örtlichen Trägern (Kommune, freie Träger etc.) der Beratungsstrukturen zu Absprachen zu kommen. Kommunale Expert:innen sehen daher die staatlichen Ebenen bei der Formulierung von Richtlinien in der Pflicht, Schnittstellen abzubilden, da man sonst auf die Kooperationsbereitschaft anderer Akteure angewiesen sei:

> *„Und deshalb würde ich mir oft, auch wenn dann Richtlinien verändert werden, […] wäre ich froh, wenn die da einen stärkeren Fokus darauf setzen würden. Dass da klare Abstimmungen und Absprachen zu erfolgen haben und wir nicht auf den Knien daherkommen müssen und sagen müssen: ‚Könnten wir jetzt mal? Und wie sieht es denn aus?' Weil sonst haben wir Doppelstrukturen. Und das ist ein großes Problem."* (E 63)

Zu den flächendeckenden staatlichen Strukturen treten weitere, auf Initiative der Kommunen durch Eigen- und/oder Drittmittel finanzierte Angebote, hinzu. Diese fokussieren meist auf Neuzugewanderte im Allgemeinen oder spezifischere Gruppen. Hierunter fällt z.B. die für alle Zugewanderten geöffnete Beratung, die sich in einer Kommune aus der sozialen Betreuung Geflüchteter entwickelt hat. In einer anderen Kommune wurde wiederum ein muttersprachliches Beratungsangebot für Zugewanderte aus Rumänien und Bulgarien geschaffen. Ferner existieren auch Strukturen, die sich wie in zwei Kommunen themenspezifisch auf die Beratung von Zugewanderten zu einem oder mehreren ausgewählten Lebensbereichen (z.B. Ausbildung & Arbeit, Bildung & Sprache und Orientierung & Teilhabe) fokussieren.

Praxisbeispiel 17: Niedrigschwellige Sozialberatung im Landkreis Groß-Gerau

Das hessische Landesförderprogramm WIR sieht keine Beratungsangebote durch die Kommunen vor. Der Landkreis Groß-Gerau verfügt jedoch über eine niedrigschwellige Sozialberatung für alle Bürger:innen (auch ohne Migrationshintergrund). Die Beratung wird von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden umgesetzt und teils durch freie Träger durchgeführt. Entstanden ist das Beratungsangebot aus der sozialarbeiterischen Betreuung von Geflüchteten, weshalb auch bisher ein Großteil der Personen, die die Beratung in Anspruch nehmen, neuzugewandert ist. Finanziert wird die Sozialberatung aus Mitteln von Bund und Land (z.B. Landesmittel für Asylbetreuung) und einem Kreiszuschuss.

Absprachen zu sich überschneidenden Zielgruppen

Unabhängig von der Finanzierungsart der Beratungsangebote, stellen sich das Ausmaß und die Form der Absprachen zwischen den Trägern in den Fallkommunen sehr unterschiedlich dar. In einigen Fällen gibt es keine

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Verständigung über eine Aufteilung der sich überschneidenden Zielgruppen. Mancherorts bestehen jedoch Absprachen, manchmal informellen Charakters und manchmal in Kooperationsvereinbarungen festgehalten. Selbst wenn es letztere gibt, entfalten diese nicht zwangsläufig eine unmittelbare Wirkung auf der Einzelfallebene, da den operativ tätigen Beratungsfachkräften nicht immer das Vorhandensein oder die Inhalte von Kooperationsvereinbarungen bekannt sind. Wird prinzipiell die gleiche Zielgruppe durch zwei verschiedene Angebote abgedeckt, wird neben dem Aufenthaltsstatus oder der Staatsangehörigkeit häufiger eine Aufteilung entsprechend der Unterkunftsform (Gemeinschaftsunterkünfte, private Unterkunft etc.) vorgenommen. Möglich sind aber auch thematische Abgrenzungen, so fokussieren sich manche kommunal bzw. durch andere Drittmittel finanzierte Angebote wie oben dargestellt auf einen oder mehrere ausgewählte Lebensbereiche (z.B. Ausbildung & Arbeit, Bildung & Sprache und Orientierung & Teilhabe). Gleichfalls sind auch Kombinationen mehrerer Kriterien umsetzbar.

In einer Fallkommune herrscht zum Beispiel das Übereinkommen, dass sich der Träger, der die durch das Landesprogramm finanzierte Beratung durchführt, auf die sozialen Belange in Gemeinschaftsunterkünften konzentriert (u.a. Aufenthalt, Rechtsansprüche, Antragstellungen, Kommunikation mit Behörden, Konfliktlösung, Freizeitgestaltung). Das kommunale Angebot bietet demgegenüber eine Beratung für alle Zugewanderten zu bestimmten thematischen Schwerpunkten an. Dieses Vorgehen wird durch Berater:innen beider Träger grundsätzlich positiv bewertet. Auch die Leitungsperson der Beratung in einer anderen Kommune sieht Vorteile in einer Rollenaufteilung zwischen der sozialen Betreuung in Unterkünften und einer davon „unabhängigen Beratung" (E 17). Beispielsweise können gewisse Aufgaben von Sozialarbeitenden in Unterkünften einem Vertrauensverhältnis mitunter im Wege stehen (z.B. Streit schlichten oder Personen dazu zu bringen, in ein anderes Zimmer umzuziehen). Dennoch kann es im Einzelfall zu Abgrenzungsproblemen kommen:

> *„Und dann ist es immer so ein bisschen die Frage, gibt man sofort weiter oder übernimmt man das selbst? […] es ist eigentlich ein ständiger Wiederaushandlungsprozess, also in der individuellen Situation oder auch mal zwischen den Berater:innen selbst"* (E 78).

Gerade die Niederschwelligkeit der Beratung in Gemeinschaftsunterkünften erschwere eine klare Grenzziehung: „[…] dadurch, dass wir vor Ort sind und die erste Anlaufstelle sind, landet halt auch vieles bei uns […]" (E 64).

Auch wenn es Ausnahmen gibt, scheinen die MBE-Stellen sich über alle Fallkommunen hinweg recht konsequent an die Vorgaben zu ihrer

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zielgruppe zu halten, bzw. vorrangig auf EU-Bürger, Spätaussiedler und Angehörige von Drittstaaten ohne Fluchthintergrund ausgerichtet zu sein. Trotz dessen werden auch dort meist keine Ratsuchenden abgewiesen. Dies trifft auf den Großteil aller Integrationsberater:innen, egal welcher Zugehörigkeit zu einem bestimmten Träger oder Beratungsangebot, zu. Für die Entscheidung, ob eine Beratung selbst durchgeführt oder an eine andere Beratungsstelle verwiesen wird, sind vorwiegend die eigenen Kapazitäten und Kenntnisse, z.B. „weil sich jemand anderes in dem Feld besser auskennt" (E 50), entscheidend. Übereinstimmend kommt auch die Evaluation des baden-württembergischen Integrationsmanagements zu der Erkenntnis, dass die Beratenden teils Geflüchtete betreuen, die eigentlich nicht zur Zielgruppe des Programms in ihrer Kommune gehören (Götz et al. 2020: 41).

Gegen ein zu konsequentes Festhalten an einer Zielgruppenaufteilung können in Einzelfällen mehrere Gründe sprechen. Hierzu zählt ein bestehendes Vertrauensverhältnis, weshalb beispielsweise Personen auch nach Erlangung eines Aufenthaltstitels weiterhin die Beratungskraft aufsuchen, die für sie während des Asylverfahrens zuständig war. Außerdem kann es im Sinne der Fallorientierung notwendig sein, dass Personen einer Familie durch dieselbe Fachkraft betreut werden, auch wenn sie einen unterschiedlichen Aufenthaltsstatus besitzen. Weiterhin können auch spezifische Sprachkenntnisse einzelner Beratungskräfte oder auch die örtliche Erreichbarkeit des Angebotes gegen eine zu starre Aufteilung sprechen.

Ausschließliches Case Management

In einer der untersuchten Fallkommunen richtet sich ein Beratungsangebot ausschließlich an komplexere Fälle, die ein Case Management erfordern. Während die Fachkräfte in den vorherigen Beispielen selbst über die Leistungstiefe entscheiden, ist hier Case Management das angestrebte Handlungskonzept. Das Angebot richtet sich an Fälle (Personen oder z.B. Familien), bei denen Fragestellungen in mind. drei von acht Handlungsfeldern (Arbeit, Aufenthalt, Bildung & Sprache, Familie, Freizeit, Gesundheit, Sicherung des Lebensunterhalts, Wohnen) vorliegen. Potenzielle Fälle werden meist der Leitungsperson des Case Managements durch andere Akteure gemeldet. In Teambesprechungen wird dann entschieden, ob der Fall aufgenommen und welcher Beratungskraft dieser zugewiesen wird. Grundsätzlich sind die Beratenden nach örtlichen Zuschnitten aufgeteilt, ausschlaggebend sind aber letztlich auch die individuellen freien Kapazitäten. Maßgabe ist dabei, dass nicht mehr als ca. 25 Fälle durch eine Beratungskraft betreut werden sollen. Obliegt es wie in diesem Beispiel anderen Stellen dem Case Management etwaige Klient:innen zuzuführen, kann es sich als sinnvoll erweisen eine Art Leitfaden zu erstellen, mithilfe dessen andere Behörden oder Organisationen prüfen können, ob grundlegende Indikatoren für diese Form der Fallarbeit erfüllt sind.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.3.2 Trägerstrukturen

Kommunen als „gatekeeper" bei der Trägerwahl

Bei den hier betrachteten Beratungsstrukturen stellen sich grundsätzlich die Fragen, wer durchführender Träger des jeweiligen Angebots sein kann und soll. Sofern es sich um kommunale Strukturen handelt, die unabhängig von Landesprogrammen geschaffen werden, obliegt allein der entsprechenden Kommune zu entscheiden, ob sie die Beratungsleistung durch eigenes Personal erbringt oder einen freien Träger in die Aufgabenerfüllung einbindet, sofern es keine Vorgaben anderer Drittmittelgeber gibt. Auch Förderrichtlinien der Länder, die wie in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen ausschließlich Kommunen (BW: Städte, Gemeinden und Landkreise; NW und TH: kreisfreie Städte und Landkreise) als Zuwendungsempfänger für Bratungsstellen vorsehen, ihnen jedoch ermöglichen freie Träger mit der Durchführung zu beauftragen, lassen den Kommunen damit die Stellung eines „gatekeepers" zukommen. Die Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg zeigt auf, dass es diesbezüglich kein einheitliches Vorgehen auf kommunaler Ebene gibt. Ein großer Teil der kreisangehörigen Städte und Gemeinden hat in Verbünden den jeweiligen Landkreis mit der Organisation des Integrationsmanagements beauftragt. Hierdurch ist in 65 Prozent der geförderten Kommunen die Verantwortung für das Integrationsmanagement bei einem Landkreis angesiedelt (Götz et al. 2020: 27f.). In deutlich weniger als einem Drittel der Fälle haben die Landkreise einen privaten Träger mit der Durchführung beauftragt, bei den verantwortlichen kreisangehörigen Gemeinden und Städten sowie kreisfreien Städten ist ungefähr in der Hälfte der Kommunen ein externer Träger für die Durchführung des Integrationsmanagements zuständig (Götz et al. 2020: 27f.).

Beauftragung Dritter

Verantwortlich für die Entscheidung, ob die Beratung ganz oder teilweise durch freie Träger durchgeführt werden soll, ist die Kommunalpolitik bzw. die Kommunalvertretung. Gründe für eine Beauftragung Dritter sind häufig vielschichtig und können sich überlagern. Aus fachlicher Perspektive kann die Einbindung freier Träger z.B. aufgrund des besseren Zugangs zur Zielgruppe oder der besonderen Erfahrung eines bzw. mehrerer Träger angestrebt werden. Gleichzeitig können auch finanzielle Überlegungen eine Rolle spielen, da durch eine Beauftragung nicht der eigene Stellenplan belastet werde und ein flexibleres Handeln möglich sei. Zudem ist der politische Einfluss der Wohlfahrtsverbände sicherlich ein begünstigender Faktor. Nicht selten begreifen sich die Träger der freien Wohlfahrtspflege mit Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip als genuin zuständige Akteure für die Beratung von Zugewanderten. Kommunales Handeln in diesem Bereich wird daher vor Ort, so empfinden es mehrere kommunale Expert:innen, durch

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die freien Träger als Konkurrenz wahrgenommen (ähnlich Koranyi/Kostner 2020: 26).

Hier schließt die grundsätzliche Frage an, welcher Trägertyp (öffentlicher oder freier Träger) „besser" für die Durchführung der Beratung geeignet ist. Auf Seiten der freien Träger werden u.a. die eigenen trägerspezifischen Angebote und Netzwerke als Vorteile hervorgehoben, die hilfreich seien, wenn es z.B. um die Suche nach einem Kita-Platz oder die Weitervermittlung zu anderen Anlaufstellen innerhalb des Trägers geht. Häufiger wird jedoch argumentiert, dass die Beratung durch freie Träger offener und unabhängig sei, wohingegen kommunale Beratungskräfte in gewissen Bereichen einem Interessenkonflikt ausgesetzt seien:

> *„Zu uns kommen sie [die Klient:innen; Anm. d. Verf.] ganz anders an, weil wir sind eigentlich die Außenstehenden. Wir kämpfen auch teilweise, ob mit E-Mails, mit Briefen, mit Telefonaten für die Anliegen des Klienten und wo ist eigentlich da [bei der Kommune; Anm. d. Verf.] die Trennung?"* (E 18)

Gerade diese Nähe zu den Regeldiensten, der „kurze Dienstweg", wird durch kommunale Integrationsberater:innen positiv bewertet. Evaluationen zur Arbeit der MBE und des JMD zeigen auf, dass in Bezug auf die Zusammenarbeit mit lokalen Regeldiensten „von vielen Beratern nach wie vor Verbesserungsbedarf gesehen" (Brandt/Risch/Lochner 2015: 323) wird und es ein wesentliches Hemmnis u.a. für das Case Management darstellt, „wenn die Zusammenarbeit der Beratungsdienste mit den zwei für eine erfolgreiche Integration zentralen Kooperationspartnern Jobcenter und Ausländerbehörde fehlt oder konfliktbehaftet ist" (Borchers/Erler/Reis 2013: 59). In mehreren Fallkommunen wird der Zugang der freien Träger zu den Regeldiensten bzw. die Reduzierung der diesbezüglichen Hürden dadurch begünstigt, dass die Kommunen den Beratungskräften Büros im Rathaus/Landratsamt oder Sprechzeiten im Bürgerbüro zur Verfügung stellen. Ungeachtet der Art der Trägerschaft kann es in diesen Konstellationen mitunter aber notwendig sein, die Unabhängigkeit der Beratungsstelle gegenüber den Klient:innen herauszustellen: „man muss sich da auch abgrenzen, damit man nicht als Behörde gesehen wird. Aber wenn man das erklärt […], ist das aus meiner Sicht bisher nie ein Problem gewesen" (E 7). Letztlich ist aber auch die enge Anbindung kommunaler Beratungskräfte an andere Verwaltungsakteure keine Garantie für gelingende Kooperationen. Übereinstimmend mit den Evaluationsergebnissen zur Tätigkeit der MBE und des JMD (Borchers/Erler/Reis 2013: 59), berichten die kommunalen Beratenden in den Experteninterviews unserer Studie von einer ausgeprägten Personenabhängigkeit bei der Kooperation mit Verwaltungsakteuren bzw. Regeldiensten. Hilfreich für die Zusammenarbeit können direkte An-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sprechpersonen sein, wobei eine hohe Fluktuation der Mitarbeitenden in den betreffenden Einrichtungen einer institutionalisierten Kooperation im Wege stehen kann (ähnlich Brandt/Risch/Lochner 2015: 338f.). Die Expert:innen in den Fallkommunen sehen es daher als ausschlaggebend an, z.B. in Form gemeinsamer Teamtreffen, in einem regelmäßigen Austausch mit den (Verwaltungs-)Akteuren zu stehen (ähnlich Kühn/Gluns 2022: 64f.).

Darüber hinaus kann gefragt werden, welche kommunale Ebene für die Durchführung von Beratungsleistungen besonders prädestiniert ist. Die Vertreter:innen von Landkreisen beziehen hier gegensätzliche Positionen: Für die Leitungskraft eines Beratungsteams, das ein Landesprogramm durchführt, sind die Beratungskräfte richtigerweise beim Kreis angesiedelt, da die Anzahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden die geförderten Berater:innenstellen deutlich übersteigt. Dort vertritt man die Meinung, dass gerade Case Management nur im Team funktioniere und eine Weitergabe der Stellen an die kreisangehörigen Kommunen dazu geführt hätte, dass man vor Ort mit halben Stellen hätte arbeiten müssen. In einem anderen Landkreis wird die Aufgabe der Beratung eher nicht beim Landkreis gesehen, da „langfristig Integration eben vor Ort passieren muss" (E 63).

Wird die Beratung gänzlich oder anteilmäßig von freien Trägern durchgeführt, werden häufig mehrere Akteure durch die Kommune beauftragt (in einem Fall sind es fünf freie Träger). Die Zuständigkeiten der Träger beziehen sich sodann auf spezifische Zielgruppen, Themenbereiche (z.B. Gesundheit) oder Gebietszuschnitte. Die kommunale Steuerung kann dabei durch verschiedene Instrumente erfolgen und im Grad der Intensität variieren. Eine Dienstaufsicht über das Personal freier Träger besteht in keiner der untersuchten Städte und Landkreise. Allerdings verfügen die nordrhein-westfälischen Kommunen entsprechend dem Handlungskonzept im Rahmen des KIM stets über die Fachaufsicht des Case Managements, die sich auch auf beauftragte Träger erstreckt. In allen anderen Fällen sind die Grundlagen für die Kooperationen ausschließlich vertragliche Aushandlungen. Die Steuerungsaufgaben sind Koordinator:innen zugeordnet, die entweder beim Sozialamt oder Integrationsbereich angesiedelt sind. In einer Kommune ist diese Person beispielsweise u.a. für die Einzelfallentscheidung zuständig, ob eine ratsuchende Person in die Beratung aufgenommen wird.

Fachlich Verantwortliche präferieren Eigenerbringung

Aus den Interviews geht hervor, dass die fachlich Verantwortlichen mehrerer Kommunalverwaltungen die Erbringung der Beratung durch eigenes Personal präferieren, da somit eine bessere Steuerung, insbesondere im Hinblick auf die Qualitätssicherung (u.a. Qualifizierung des Personal, Fluktuation etc.) erfolgen könne. Wird die Beratung ganz oder teilweise durch

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

kommunales Personal durchgeführt, wird die aufbauorganisatorische Ansiedelung der Beratungskräfte zusammen mit dem für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständigen Bereich als vorteilhaft gesehen, um die spezifische Zielgruppe besser zu erreichen (vgl. Kap. 2.3.3). Im Hinblick auf den Zugang zu Erfahrungswissen, berichten die baden-württembergischen Integrationsmanager:innen im Rahmen der qualitativen Evaluation wiederum, dass eine Ansiedelung bei der kommunalen Sozialarbeit hilfreich sei (Koranyi/Kostner 2020: 23).

Sind in Förderprogrammen, wie in der bayerischen Beratungs- und Integrationsrichtlinie, auch Träger der freien Wohlfahrtspflege als Zuwendungsempfänger vorgesehen, besteht kein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen der Kommune und freien Trägern. Als gleichberechtigte Akteure haben diese der Richtlinie folgend zumindest ihr Handeln aufeinander abzustimmen:

> „Wenn mehrere mögliche Zuwendungsempfänger in einer Region tätig sind, haben diese unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse bei Antragstellung eine gemeinsame Regelung der örtlichen Zuständigkeit auf Basis der zur Verfügung stehenden Stellenanteile […] (Zuständigkeitsvereinbarung) vorzulegen sowie eine einheitliche Antragstellung sicherzustellen. In der Zuständigkeitsvereinbarung sind die Zusammenarbeit und Abstimmung, aber auch die Zuständigkeitsabgrenzungen zu konkretisieren. Konkurrierende Anträge sind unzulässig. Eine gegenseitige Weisungsbefugnis besteht für keinen der Träger." (Nr. 2.3 BIR)

Die Kommune hat somit keinen unmittelbaren Einfluss auf die Trägerstruktur. Außerdem setzt eine Steuerung bzw. Koordinierung durch die Kommune in diesen Fällen voraus, dass sie diese Aufgabe übernehmen möchte und dass die freien Träger damit übereinstimmen. In einer der betreffenden Kommunen, in der die Flüchtlings- und Integrationsberatung zu einem Teil durch kommunales Personal und zum anderen Teil durch einen freien Träger erbracht wird, übernimmt beispielsweise eine kommunale Koordinationsstelle als trägerübergreifende fachliche Leitung zusammen mit den beiden Teamleitungen regelmäßig die Zuweisung von Neufällen zu Beratungskräften. Institutionell wird die Zusammenarbeit durch eine Kofinanzierung des Trägers durch die Kommune gestützt.

2.3.3 Klientenzugang

Zugangswege

Ratsuchende können über verschiedene Wege zu den Beratungsangeboten gelangen. Als wichtigsten Zugangsweg erachten die meisten Beratenden die sog. Mundpropaganda, also der Hinweis auf ein Beratungsangebot durch Familie, Freunde oder Bekannte. Eine entscheidende Rolle können hierbei

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Migrantenselbstorganisationen einnehmen. Besonders häufig werden Informationsbroschüren für Neuzugewanderte (ggf. in einfacher Sprache) in den Fachbehörden, insbesondere in der ABH und Meldebehörde, sowie in anderen Organisationen und Einrichtungen ausgelegt. Andere relevante Informationsquellen sind Websites oder Apps wie „Integreat". Einen großen Stellenwert nehmen vorwiegend für die MBE und den JMD die Vorstellung des Beratungsangebots in Sprachkursen und (Berufs-)Schulen dar. Ebenfalls von Relevanz ist der Zugang von Klient:innen über den bereits in anderen Zusammenhängen bestehenden Kontakt zum freien Träger, z.B. durch die Inanspruchnahme bestimmter Angebote.

Wird die Beratung von kommunalem Personal durchgeführt, wird in einigen Kommunen auf Meldedaten zurückgegriffen, um z.B. Neuzugewanderte mittels eines Begrüßungsschreibens über das Beratungsangebot zu informieren. Ein kommunaler Experte sieht hierin die einzige Möglichkeit, eine systematische Kontaktaufnahme mit allen Neuzugewanderten, auch jenen ohne Fluchthintergrund, zu betreiben. Gerade vor dem Hintergrund, dass Zugewanderte oft keine Kenntnis über die Existenz von migrationsspezifischen Beratungsstellen außerhalb der Flüchtlings-/Asylberatung besitzen, wie u.a. IAB-BAMF-SOEP-Daten aufzeigen (Schührer 2021: 61f.)[62], kann es sich bei einer solchen proaktiven Kontaktaufnahme prinzipiell um ein sinnvolles Verfahren handeln (ähnlich Kühn/Gluns 2022: 51). Hierbei zeichnet sich ab, dass die handelnden Akteure die datenschutzrechtlichen Bestimmungen unterschiedlich interpretieren. Manche kommunale Vertreter:innen kommen dabei zu dem Schluss, dass personenbezogene Daten ohne Einwilligungserklärung bzw. Schweigepflichtentbindung[63] der betreffenden Personen zwecks Kontaktaufnahme zwischen den Ämtern/Bereichen innerhalb derselben Kommunalverwaltung weitergegeben werden dürfen. So erläuterte in einer Fallkommune die zuständige Person, dass man sich bei dieser Art der Kontaktaufnahme an dem Vorgehen des Jugendamts orientiere, das Eltern von Neugeborenen ein Elternbegleitbuch zukommen lasse (vgl. auch Kühn/Gluns 2022). Andere kommunale Akteure vermuten

62 Die Autorin der Studie hält es jedoch für plausibel, dass ein Teil der Beratungsleistungen, den die Befragten erhielten, zwar im Rahmen der MBE erfolgte, den Klient:innen „diese Bezeichnung aber nicht bekannt war und somit in der Abfrage nicht dieser Kategorie zugeordnet wurde" (Schührer 2021: 15).

63 Unter einer Einwilligungserklärung wird im Datenschutzrecht das schriftliche oder mündliche Einverständnis einer Person zur Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten verstanden (Kühn/Gluns 2022: 19). Demgegenüber entbindet die Schweigepflichtentbindung Angehörige bestimmter Berufsgruppen (u.a. Soziale Arbeit, Gesundheitsberufe und öffentliche Bedienstete) von ihrer über die datenschutzrechtlichen Bestimmungen hinausgehenden gesetzlichen Schweigepflicht (ebd.).

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

hier einen Verstoß gegen den Datenschutz. Weitestgehend unproblematisch wird die Datenweitergabe gesehen, wenn die Beratung in derselben Organisationseinheit wie der AsylbLG-Bereich oder die Unterbringung von Asylbewerbern verortet ist (z.B. Sozialamt oder integrierte Verwaltungseinheit „Migration und Integration"). In diesen Fällen ist die Kontaktaufnahme mit Personen im Asylverfahren und Geduldeten, auch wenn sie außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften wohnen, unkompliziert. Generell bestätigen die geführten Experteninterviews den Eindruck von Kühn und Gluns (2022), dass pragmatische Lösungen möglich zu seien scheinen, wenn Datenschutzbeauftragte nicht eingebunden werden (Kühn/Gluns 2022: 18).

Im Allgemeinen spielen andere Stellen (Ämter, Behörden, Einrichtungen etc.) eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, den Zugang zu Beratungsangeboten herzustellen. Ein anspruchsvolles Vorhaben stellt das Ziel einer Fallkommune dar, Ankommensgespräche mit jeder neuzugewanderten Person führen zu wollen. Die Gespräche müssten nicht zwingend mit den kommunalen Beratungskräften erfolgen, sondern können auch durch die Fachbehörden geführt werden, denen hierfür ein Gesprächsleitfaden zur Verfügung gestellt werden soll. Anhand dessen könne dann beurteilt werden, ob weitergehender Beratungsbedarf, ggf. in Form eines Case Managements, bestehe.

Praxisbeispiel 18: Willkommensbroschüre der Stadt Rheine

Die Stadt Rheine hat eine Willkommensbroschüre erstellt, die für Neuzugewanderte die wichtigsten Informationen und Anlaufstellen zu den Themen Sprache, Arbeit, Kita / Schule / Bildung, Gesundheit, Wohnen, Mobilität und Freizeit enthält.
→ https://www.rheine.de/media/www.rheine.de/org/med_266/7992_willkommensbroschuere_stadt_rheine_a4_24_210331_web.pdf

Einige kommunale Expert:innen betrachten die Mitarbeitenden der ABHen und Meldebehörden als besonders zentrale Akteure, wenn es darum geht Ratsuchende an Beratungsangebote weiterzuleiten. Aus den geführten Interviews geht jedoch hervor, dass Mitarbeitenden dieser Behörden oft unklar ist, wie Personen mit einem besonderen Beratungsbedarf identifiziert werden können, weshalb sich beispielsweise eine ABH-Mitarbeiterin Schulungen zu diesem Thema wünscht. Generell sind systematische Kooperationen zwischen den ABHen und Beratungskräfte eher die Ausnahme. Einen guten Mechanismus, um die Kooperation zu stärken, sieht ein Experte im KIM NRW, „weil auch die Ausländerbehörden eben in die Pflicht genom-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

men worden sind, auch weil die ein Teil des Programms sind und auch dafür Stellen bekommen“ (E 48)[64].

In einer Fallkommune wurde ein Weiterleitungsbogen und eine Checkliste für die ABH-Mitarbeitenden erarbeitet. Während die Checkliste verschiedene Szenarien enthält und Aufschluss darüber gibt, welche Schritte durchzuführen sind, wenn Klient:innen direkt an die Beratung weitergeleitet bzw. von dieser kontaktiert werden wollen, können mit Einverständnis der Klient:innen auf dem Weiterleitungsbogen u.a. der Aufenthaltsstatus und erste Bedarfe erfasst und durch die ratsuchende Person selbst an die Berater:innen der Kommune weitergegeben werden. In einer anderen Kommune hat die ABH für die durch die Kommune verantwortete Beratung eine Liste aller Personen mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung erstellt. Diese beinhaltete fallweise die Einschätzung der ABH-Mitarbeitenden, ob es sich lohne, eine Perspektive für diese Personen zu entwickeln, z.B. weil eine Ausweisung nahezu unmöglich ist.

Hilfreich kann es sicherlich auch sein, wenn die ABH in Schriftverkehr mit den Klient:innen auf Beratungsangebote hinweist. Problematisch ist es jedoch, wenn der Hinweis derart erfolgt, dass die Wahrnehmung des Beratungsangebots durch die Klient:innen als Auflage interpretiert wird. Eine ABH hatte beispielsweise eine Zeit lang in ihren Schreiben, die die Bürger:innen über die mitzubringenden Unterlagen zur Anliegensbearbeitung informieren, einen Abschnitt hinzugefügt, der bei Inanspruchnahme des betreffenden Beratungsangebots durch die Beratenden gegengezeichnet werden und von den Klient:innen wiederum bei der ABH vorgelegt werden sollte.

2.3.4 Klientenkontakt und Fallarbeit

Vor der Coronapandemie hat ein Großteil der Beratenden offene Sprechstunden in unterschiedlichen Räumlichkeiten, z.T. auch eine aufsuchende Beratung, angeboten. Während der Pandemie musste davon weitgehend abgerückt und auf alternative Wege, v.a. E-Mail und Telefon, seltener Gespräche in Cafés oder bei Spaziergängen, umgestellt werden. Zwar im geringeren Ausmaß, aber ähnlich zu Behörden, sind Beratungskräfte in letzter Zeit vermehrt dazu übergegangen auf Terminvereinbarungen zu setzen, was

64 Über KIM erhalten auch die Ausländer- und Einbürgerungsbehörden zusätzliche Personalstellen, wodurch einerseits die Umsetzung der Bleiberechte für gut integrierte Ausländer:innen (nach §§ 25a und 25b AufenthG) und die Förderung von Einbürgerungen unterstützt und andererseits die Zusammenarbeit zwischen den ABHen und KIs gefördert werden soll.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dabei helfe auf die eigenen Ressourcen zu achten. Messengerdienste werden nicht von allen Integrationsberater:innen genutzt, z.B. da der Gebrauch aus datenschutzrechtlichen Gründen untersagt ist oder die technischen Voraussetzungen nicht gegeben sind.

Breites Aufgabenspektrum

Das Aufgabenspektrum der Beratenden ist breit gefächert, die konkreten Tätigkeiten und Themen hängen stets vom jeweiligen Beratungsangebot und individuellen Fall ab. Beispielsweise können sich die Tätigkeitsschwerpunkte der einzelnen Beratungskräfte überdies innerhalb desselben Beratungsangebotes unterscheiden. So übernehmen die Integrationsberater:innen eines beforschten Landkreises in einigen kreisangehörigen Gemeinden bzw. Städten auch die Flüchtlingssozialarbeit, sofern diejenige Kommunen diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt. An anderen Standorten des Landkreises sind die Beratenden wiederum auf die Beratung von EU-Zugewanderten und Drittstaatsangehörigen spezialisiert. Auf individueller Ebene mache es hinsichtlich der Themen auch einen großen Unterschied, ob ausländische Fachkräfte oder Geflüchtete beraten werden, „weil Fachkräfte ja oft auch schon gut versorgt sind von ihren Arbeitgeber:innen und da oft auch schon Deutschkurse haben, mit Kinderbetreuung und eine Wohnung und so weiter" (E 78).

Zuordnungskriterien

Das häufigste Zuordnungskriterium der Ratsuchenden zu den Beratungskräften innerhalb eines Trägers sind Gebietszuschnitte. Bei Gemeinden und Städten erfolgt die Aufteilung meist nach Stadtteilen oder Quartieren. Dementsprechend findet die Beratung oft nicht nur im Rathaus, sondern auch in Stadtteil- bzw. Quartierbüros und Jugend- bzw. Familienzentren statt. Als Vorteil der Ansiedelung im Rathaus bzw. Landratsamt wird in einem Interview der Umstand genannt, dass somit Entscheidungen der ABH oder anderer Behörden noch einmal „unabhängig" erklärt werden und ggf. ad hoc Fallübergaben durchgeführt werden können. Je nach Beratungsangebot kann auch eine Zuteilung der Unterkünfte zu den Beratenden vorgenommen werden. In einer Fallkommune werden die Ratsuchenden den Beratungskräften anhand der zwei Kriterien Sprache und Stadtteil zugeteilt, wobei der deutliche Fokus auf ersterem liege:

> *„[…] die eigentliche Zuständigkeit läuft bei uns über die Sprachkenntnisse, weil wir versuchen immer Berater:innen einzustellen, die Sprachkenntnisse haben. Und dann wird es so sein, dass die Arabischsprachigen […] bei arabischsprachigen Berater:innen beraten [werden]."* (E 7)

Seltener erfolgt die Zuteilung nach anderen Kriterien (z.B. Pflegebedürftige/Behinderte, Herkunftsland).

Die beforschten Landkreise folgen ausschließlich dem Zuordnungskriterium der Gebietszuschnitte. Der Übersicht halber scheint es sinnvoll zu

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sein, je kreisangehöriger Gemeinde bzw. Stadt lediglich eine zuständige Beratungskraft zu benennen. Diese ist dann die feste Ansprechperson für die Mitarbeitenden der betreffenden Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung. Bei der Aufteilung hat sich der für die Beratung zuständige Bereich eines Landratsamtes darüber hinaus bewusst an den Jugendamtsbezirken des Landkreises orientiert. Die Beratung der Landkreise wird entweder ausschließlich im Landratsamt oder zusätzlich auch im kreisangehörigen Raum durchgeführt. In einem der Landkreise gibt es etwa die Vorgabe, dass die Beratungskräfte zwei Drittel ihrer Arbeitszeit in den kreisangehörigen Kommunen verbringen sollen.

Betreuungsschlüssel

Der angestrebte Betreuungsschlüssel der verschiedenen Beratungsangebote liegt meist bei 1:100 bzw. 1:120, teilweise aber auch darüber. Uneinheitlich wird jedoch gehandhabt, ob sich dieses Verhältnis auf die Anzahl der individuellen Personen oder ganzer Fälle bezieht. In der Praxis ist es für die Beratungskräfte schwer einzuschätzen, wie hoch die Anzahl der Klient:innen tatsächlich ist, die sie aktuell betreuen. Eine Beraterin führt zur Betreuungsrelation wie folgt aus:

> *„Es ist quasi eine Zahl, aber der fehlt noch so ein bisschen Hintergrund. Weil unter meinen Klient:innen, was so um die 120 sind, die ich im Bestand habe, kann es eben Personen geben, die ich im Bestand habe, weil ich die datenschutzrechtliche Einwilligung habe, aber die Person seit zwei Jahren nicht mehr beraten habe. Die gehört da auch dazu, genau wie die Person, die ich seit drei Monaten jede Woche sozusagen berate. Und da haben wir noch kein wirkliches System, wie wir dem so gerecht werden. Also wir haben jetzt zum Beispiel nicht eingestuft zwischen diesen beispielsweise 120 Klient:innen. Ist es jetzt ein intensiver Fall oder mittelmäßig-intensiver Fall oder irgendwie wenig intensiver Fall oder so – das haben wir nicht. Oder jetzt beispielsweise das ist ein Case-Management-Fall, das finde ich auch sehr schwierig und kann ja auch dann ständig wechseln. Und da ist dann auch die Frage, was ist da der Nutzen daran? Wir fahren seit einigen Jahren so auch ganz gut. Wenn jetzt jemand im Team eine Belastung hat, eine Überlastung hat, dann kommunizieren wir das im Team."* (E 78)

Sprachliche Verständigung

In der Regel stellt die sprachliche Verständigung zwischen den Ratsuchenden und Beratenden kein wesentliches Problem dar, da viele Träger, ob kommunaler oder freier, bei Personaleinstellungen einen besonderen Wert auf die Mehrsprachigkeit von Beratungskräften legen. Ein Experte erachtet derartige Kenntnisse als besonders zentral und begrüßt daher, dass Förderrichtlinien mittlerweile teils neben Sozialarbeitenden und Sozialpädagog:innen auch andere Akademiker:innen als Beratungskräfte zulassen, wenn diese Sprach- und Kulturkenntnissen besitzen. Zudem profitiere man davon, „dass das Team gemischt ist" (E 82) wie ein anderer Experte ausführt.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Treten dennoch Verständigungsschwierigkeiten auf, können die Beratenden somit häufig Kolleg:innen mit entsprechenden Sprachkenntnissen hinzuziehen. Ansonsten bringen die Klient:innen, wie auch im Kontakt mit anderen Stellen, im Zweifelsfall von sich aus Personen mit entsprechenden Sprachkenntnissen (Angehörige, Freunde, Bekannte etc.) zu Beratungsterminen mit. Seltener wird von den Beratungskräften auf Sprachmittlerpools zurückgegriffen. Die Teamleitung eines Beratungsangebot sieht in diesem Kontext den Einsatz von sprachmittelnden Personen kritisch:

> *„Und irgendwann wird dieser Dolmetscher, wenn er sich hier auskennt, dann hilft er weiter, und dann kommt [die ratsuchende Person; Anm. d. Verf.] überhaupt nicht mehr zur Beratung, und der [Dolmetscher; Anm. d. Verf.] hat aber eine eigene Perspektive. […] Also, dann kann man kein Case Management machen, und keine so strukturierte Beratung umsetzen, weil die Leute gehen dann auch verständlicher Weise den einfacheren Weg."* (E 7)

v.a. Unterstützung bei Behördenkontakten

Ein erheblicher Anteil der Arbeitszeit wird durch die Unterstützung von Ratsuchenden beim Ausfüllen von Anträgen und Formularen gebunden (ähnlich Borchers/Erler/Reis 2013: 38ff.; Brandt/Risch/Lochner 2015: 196ff.). Diese Aufgaben werden von den Beratungskräften gewissermaßen notgedrungen wahrgenommen, da die betreffenden Regelinstitutionen hier selten selbst tätig werden. Weiterhin werden Termine bei Ämtern oder anderen Beratungsstellen durch die Integrationsberater:innen vereinbart, einige Beratungskräfte begleiten Klient:innen auch bei Behördenbesuchen. Hiermit geht ein Zielkonflikt einher, da diese umfassende Hilfe bei der Interaktion mit Behörden zwar als möglicher Türöffner gesehen wird, um Kontakt zu und Vertrauen mit den Klient:innen aufzubauen, gleichzeitig aber die Beratungstiefe über alle Fälle hinweg aufgrund begrenzter Ressourcen leiden kann. Die Pandemie habe den durch Behörden induzierten Arbeitsaufwand deutlich erhöht, wie eine Beratungskraft zusammenfasst:

> *„Und dazu kommt noch zum einen Corona und nochmal verstärkt durch Digitalisierung, dass wir uns als Behördenvorzimmer fühlen, weil natürlich extrem viele Menschen mit dieser Digitalisierung überfordert sind. Das betrifft nicht nur Geflüchtete, aber viele sind in Unterkünften, dann ist die technische Ausstattung eine Katastrophe, auch wenn es langsam besser wird. Dann haben sie möglicherweise nicht die Endgeräte, oft keinen Drucker […]. Und dann […] die Terminvereinbarung und Mehrsprachigkeit und so weiter. Das sind alles Faktoren, wo wir quasi den Beratungsauftrag der Behörden stützen, obwohl es gar nicht unsere primäre Aufgabe ist. Und das führt dann einfach zu einer wahnsinnigen Anzahl an Beratungskontakten […]."* (E 82)

Vielfach wird vonseiten der Beratenden die mangelnde interkulturelle Öffnung von Regelinstitutionen kritisiert. Sie sehen die Fachbehörden u.a.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

in der Pflicht den Zugang der Klient:innen zu deren Leistungen sicherzustellen bzw. niederschwelliger zu gestalten. Ebenso seien jedoch auch andere Beratungsstellen (z.B. Schuldnerberatung) nicht immer interkulturell geöffnet. So werden Zugewanderte häufig trotz sachlicher Zuständigkeit einer fachlichen Beratungsstelle aufgrund sprachlicher Barrieren o.ä. an Integrationsberater:innen verwiesen. Die Gesamtheit der geführten Interviews erweckt den Eindruck, dass „unliebsame" Aufgaben teilweise von den Regelinstitutionen auf die Beratungskräfte abgewälzt werden, was im Einklang mit den Evaluationsergebnissen zum Integrationsmanagement in Baden-Württemberg steht (Götz et al. 2020: 52; Koranyi/Kostner 2020: 26). Exemplarisch führt ein JMD-Berater aus, dass v.a. „komplexere" Fälle vom Jobcenter und der Arbeitsagentur an ihn weitergeleitet werden: „die einfachen Fälle bekommt man gar nicht mit, die werden vermittelt" (E 18).

Case Management

Gerade Case Management in seiner fachlichen Tiefe findet unter diesen Rahmenbedingungen in der Minderheit der Fälle der durch die Länder und Kommunen finanzierten Beratungsangebote Anwendung, sofern sein Einsatz nicht strukturell wie z.B. im Rahmen des KIM oder durch einzelne Führungskräfte forciert wird. Auf Seiten der MBE wird meistens von einem Anteil von ca. 50 Prozent Case-Management-Fällen an allen Beratungsfällen berichtet. Neben den zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen, hängt der Einsatz von Case Management schließlich stark vom individuellen Fall bzw. Bedarf ab. Für bestimmte Personen bzw. Zielgruppen eigne sich dieses Verfahren nach Ansicht einzelner Expert:innen sowieso nur selten. So sei Case Management mit Jugendlichen eher selten durchführbar und auch im Hinblick auf die spezifischen Bedarfslagen Zugewanderter aus Südosteuropa könne es nur schwer angewendet werden.

Auch die Beratungskräfte selbst sind nicht immer mit dem Case-Management-Ansatz einverstanden. Entsprechend erläutert eine Führungskraft aus dem Bereich der Beratung:

> *„Also es liegt, glaube ich, auch bei vielen Sozialarbeiter:innen oder Menschen aus dem sozialen Bereich daran, dass die ihre Motivation daraus ziehen: ‚Ich habe demjenigen persönlich geholfen'. Und Case Management ist ja eher so ein bisschen der Ansatz: ‚Ich habe demjenigen geholfen die richtige Regelstruktur zu finden'. Und ich glaube, das passt oft nicht so zu diesem Selbstbild, was Sozialpädagogen von sich haben und gleichzeitig mit dieser Verknüpfung: ‚Ich muss ja irgendwie Fallzahlen erreichen.'"* (E 17)

Letztlich scheint generell ein einheitliches Verständnis von Case Management zu fehlen, was nicht verwundert, da eine Zertifizierung der Beratungskräfte als Case Manager:innen in den untersuchten Beratungsangeboten die Ausnahme darstellt. Einigen Beratungskräften fällt es beispielsweise

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

schwer zu beurteilen, was einen Case-Management-Fall überhaupt ausmacht. Oft werden unter solchen vereinfacht gesagt die „aufwendigeren" Fälle verstanden. Stellenweise ist auch nicht klar, was die spezifische Arbeitsweise des Ansatzes ausmacht, sodass Case Management z.B. mit dem Anfertigen eines Integrationsplans gleichgesetzt wird. Für einen teils eher als unstrukturiert zu bezeichnenden Umgang mit Case Management spricht auch, dass, MBE und JMD eingeschlossen, in den Fallkommunen selten auf das Instrument „Fallkonferenz" zurückgegriffen wird, da kein Bedarf gesehen werde oder zeitliche Ressourcen fehlen würden. Innerhalb einer Fallkonferenz wird ein besonders komplexer Fall besprochen, der nicht bilateral durch zwei Akteure geklärt werden kann (Reis 2020: 140). Beteiligt sind dort alle relevanten Netzwerkpartner (ebd.).

Praxisbeispiel 19: „Servicestelle Einwanderungsmanagement" im Kreis Lippe

Die „Servicestelle Einwanderungsmanagement" ist neben dem Kommunalen Integrationszentrum das zweite Team im Fachgebiet „Kommunale Integration" der Kreisverwaltung Lippe. Sie ist für die Umsetzung des KIM zuständig und bietet als Serviceleistung auch für externe Akteure die Durchführung (Organisation, Moderation und Dokumentation) von Fallkonferenzen an. Für die Umsetzung von KIM wurden mit allen relevanten Akteuren im Kreisgebiet Kooperationsvereinbarungen geschlossen.

Anknüpfend an o.g. sind ausgearbeitete Case-Management-Konzepte selten die Grundlage für die Fallarbeit. Als Instrumente der Qualitätssicherung wird v.a. auf regelmäßige Teambesprechungen und kollegiale Fallberatung zurückgegriffen. Supervision wird im Rahmen der meisten Beratungsstrukturen nicht angeboten. Sinnvoll erscheinen träger- und angebotsübergreifende Austauschtreffen von Beratungskräften zu sein. In einer Kommune wird zudem angestrebt, ein trägerübergreifendes Beratungskonzept zu entwickeln.

2.3.5 Beratungsdaten

Im Rahmen von Beratungsangeboten können drei verschiedene Datentypen voneinander unterschieden werden:

(1) Die *Klient:innendaten* umfassen die Stammdaten der ratsuchenden Personen bzw. Fälle. Hierzu können z.B. die folgenden Datenpunkte zählen: Nachname, Vorname, Straße, Postleitzahl, Stadtteil, Familie/Einzelperson, Anzahl der Personen.
(2) Die *Beratungsdokumentation* enthält alle Informationen zu den stattgefundenen Beratungskontakten sowie Unterlagen zum fallbezogenen Beratungsverlauf, z.B. folgende Formblätter: Klärungsbogen, Aufnah-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mebogen, Integrationsplan, Zielvereinbarung, Evaluierungsbogen, Einwilligungserklärung bzw. Schweigepflichtentbindung.

(3) Die *fallübergreifende Auswertung* beinhaltet aggregierte Daten. Als Controllingbericht mit verschiedenen Kennzahlen werden diese an Fördermittelgeber weitergeleitet und/oder in Form einer Evaluation z.B. zur zielgruppenspezifischen Bedarfsermittlung genutzt[65].

Innerhalb der in der vorliegenden Studie betrachteten Beratungsangebote werden sowohl klassische Papierakten als auch E-Akten inkl. digitaler Formblätter (Textdokumente) und Datentabellen (Tabellendokumente) sowie relationale Datenbanken zur Erfassung bzw. Erstellung der o.g. Datentypen verwendet. Die Integrationsberater:innen arbeiten meistens mit einer Kombination verschiedener digitaler und/oder analoger Hilfsmittel oder setzen auf eine digitale Komplettlösung – lediglich innerhalb eines Beratungsangebotes wird noch ausschließlich mit Papierakten gearbeitet.

Komplettlösungen

Als Komplettlösungen werden hier relationale Datenbanken verstanden, die alle drei Beratungsdatentypen abbilden können. Hierzu zählen z.B. die beiden Plattformen KIBnet und i-mpuls, deren Nutzung flächendeckend zumindest im Rahmen des Controllings für die MBE bzw. den JMD verpflichtend ist. Ein anderes Beispiel stellt die Software „Jobkraftwerk" dar, die von vielen Kommunen im Rahmen des baden-württembergischen Integrationsmanagements eingesetzt wird (Götz et al. 2020: 14). Eine Besonderheit dieses Tools ist, dass den Klient:innen Zugriff auf die Bearbeitung ihrer Daten gewährt werden kann. Eher ungewöhnlich mag die Wahl eines Trägers erscheinen, der für sein Beratungsangebot eine Software verwendet, die für das Kundenbeziehungsmanagement entwickelt wurde. Diese biete jedoch eine große Flexibilität in der Anpassung der Oberfläche und insbesondere sei eine umfassende Evaluation möglich.

Weitere Tools

Sofern keine Komplettlösung verwendet wird, ist die fallübergreifende Auswertung für den Fördermittelgeber stets über separate Datentabellen zu erstellen. Die fallbezogenen Daten (Klient:innendaten und Beratungsdokumentation) werden dann entweder zusammen durch eine relationale Datenbank oder getrennt, z.B. in einzelnen Formblättern und Datentabellen, die in einer E-Akte abgelegt werden können, erfasst. Je nach individueller Präferenz der Beratungskraft kann es parallel zu diesen digitalen Lösungen dazu kommen, dass zusätzlich Papierakten angelegt werden, um z.B. Einwilligungserklärungen bzw. Schweigepflichtentbindungen oder andere Dokumente aufzubewahren.

65 Empfehlungen für ein kommunales individuelles Integrationsmonitoring haben Ohliger/Schweiger/Sharifov (2019) erarbeitet.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Relationale Datenbanken, Formblätter und Datentabellen können durch den jeweiligen Träger selbst erstellt oder durch den Fördermittelgeber bereitgestellt werden. Gibt es keine Vorgaben vonseiten des Fördermittelgebers, orientieren sich kommunale Träger häufiger an bereits für andere geförderte Beratungsangebote (NRW: Teilhabemanagement[66]) oder Ämter/Bereiche (z.B. Jugendamt, Seniorenamt) implementierten Lösungen, die auf die neuen Bedarfe angepasst werden. Diese Tools werden entweder hausintern entwickelt oder extern eingekauft. Ein eher außergewöhnlicher Weg wird in einem Beratungsangebot bestritten, indem zusätzlich zur Datenbank des Fördermittelgebers eine Umfragesoftware durch die Beratenden genutzt wird, um für den eigenen Gebrauch weiterführende evaluative Daten zu generieren.

Fragmentierte Datenbestände

Prinzipiell ist festzuhalten, dass die Datenbestände in der Beratungslandschaft vor Ort in mehrfacher Hinsicht fragmentiert sind. Zum einen nutzen Träger, die innerhalb desselben Beratungsangebots tätig sind, unterschiedliche Tools, wenn lediglich die Form des Controllings durch den Fördermittelgeber vorgegeben wird. Auch innerhalb desselben Trägers kommt es zur Nutzung unterschiedlicher Datenbanken, z.B. wenn dieser gleichzeitig für die Durchführung der MBE, des JMD und eines durch das jeweilige Land geförderten Angebots verantwortlich ist. Sowohl die träger- als auch die angebotsübergreifende Verwendung einheitlicher Tools ist in den Fallkommunen überaus selten. Wie die geführten Interviews aufzeigen, scheinen die Hürden für angebotsübergreifende Lösungen innerhalb desselben Trägers aber tendenziell geringer auszufallen, da das Teilen des eigenen Datenbestandes mit anderen Akteuren problematisch gesehen wird (s.u.).

Trägerübergreifende Lösungen

Nur in einer Kommune kommt eine trägerübergreifende Datenbank, auf Basis einer Auftragsdatenverarbeitung zwischen einem kommunalen und einem freien Träger, zum Einsatz. Die Vorteile gemeinsamer Lösungen werden v.a. bei der Fallübergabe zwischen Beratungskräften verschiedener Träger und bei der fallübergreifenden Auswertung gesehen. Ein Berater sieht hierin auch die Chance, das sog. „Beratungshopping" zu verringern:

> *„Und insgesamt ist natürlich dieses Beratungshopping schon auch ein Problem, wo wir einerseits sagen es ist gut und richtig, dass ein Mensch sich die Beratungskräfte sucht, die ihm oder ihr gelegen ist, mitunter sympathisch oder die sie für kompetent hält. Und gleichzeitig bei geringen Kapazitäten entsteht dann durchaus Beratungshopping insofern, man macht einen Termin*

66 Das Teilhabemanagement war ein Baustein innerhalb der Landesinitiative „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit". Für junge Geduldete und Gestattete (18–27 Jahre) wurden in diesem Zusammenhang Teilhabemanager:innen gefördert, die mithilfe von Case Management die Teilhabe der Zielgruppe verbessern sollten.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> *an mehreren Standorten aus und taucht dann aber nicht auf. Geht dann zum nächsten, im Zweifel noch einmal zu einem anderen. Das macht uns Probleme und es ist aber auch gar nicht so richtig gut zu lösen."* (E 82)

Eine andere Beraterin führt zu der Frage, wie sie eine trägerübergreifende Datenbank bewerten würde aus:

> *„Ich glaube auch nicht, dass das von deren Seite [freier Träger; Anm. d. Verf.] so gewünscht ist. Ich meine wir sind ja auch immer noch [die Kommunalverwaltung; Anm. d. Verf.] und die sind dann der freie Wohlfahrtsträger. Und meistens sehe ich das auch gar nicht als notwendig für die Beratung. Also die Menschen bringen ihr Thema, oder so versuchen wir es immer zu forcieren. Die nehmen ihr Thema mit, ihre Frage und die haben das freiwillige Angebot bei [freier Träger; Anm. d. Verf.] und bei mir und die dürfen dann auch selbst entscheiden, was sie mir dann erzählen und was die denen erzählen und was sie dann annehmen."* (E 78)

Datenaustausch auf Fallebene

Auf Fallebene läuft der Datenaustausch zwischen den Behörden und Beratungskräften i.d.R. auf Grundlage von Einwilligungserklärungen bzw. Schweigepflichtentbindungen, wobei diese auch erst einmal durch die Klient:innen verstanden werden müssen, wie ein Berater zu bedenken gibt (ebenso Kühn/Gluns 2022: 20). Ein anderer führt aus, dass Datenschutz wichtig sei, „aber man sollte davon ausgehen, dass wir als Beratungsstelle natürlich sensibel mit den Daten umgehen für den Klienten" (E 35). Kommunale Beratende wählen mitunter auch den kurzen Dienstweg, um relevante Unterlagen zu erhalten. So erklärt eine Beratungskraft, dass man innerhalb der Kommunalverwaltung versuche auf Einverständniserklärungen zu verzichten. Eine andere räumt ein, dass man pragmatisch vorgehe, wenn betreffende Sachbearbeitende bekannt seien. Generell findet der Datenaustausch zwischen den Beratungskräften und anderen Verwaltungsakteuren ausschließlich einzelfallbezogen statt. Außerdem bestehen nur sehr selten Schnittstellen zwischen den von den Akteuren verwendeten Fachverfahren.

2.3.6 Verknüpfung der Fall- und Systemebene

Über verschiedene Wege werden Erkenntnisse aus der Einzelfallarbeit für die Identifizierung von Angebotslücken und institutionellen Hürden auf der Systemebene in den Beratungsstrukturen genutzt. Oft kristallisieren sich im Zuge von Teamsitzungen Fallhäufungen heraus, auch in kollegialen Fallberatungen können systematische Problemlagen zu Tage treten. Wichtig sei zudem der regelmäßige Austausch mit Netzwerkpartner:innen, z.B. im Rahmen von Stadtteilkonferenzen, insbesondere mit anderen Beratungsstellen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In diesem Zusammenhang wird von Beratenden auch die Bedeutung von Fall- (s.o.) und Planungskonferenzen (vgl. Kap. 2.2.2.1) hervorgehoben. So helfen Fallkonferenzen beispielsweise dabei, ein latentes Gefühl mit Zahlen zu unterlegen:

> *„Weil, es hilft natürlich extrem auch auf den Ebenen, dann halt konkrete Fälle benennen zu können. Also ich weiß noch früher […], wenn ich da auf Organisationen zugekommen bin, war es eher so: ‚Ich habe gehört, da könnte irgendwas im Argen liegen'. Jetzt […] kann ich sagen: ‚Ja hier, ich kenne zehn Fälle, die ganz real hier existiert haben. Und da haben wir eine Schwierigkeit.'"* (E 17)

Wenn es sich um geringfügigere Angelegenheiten handelt, treten die Beratungskräfte für die Rückkoppelung von Erkenntnissen aus der Fallebene häufig direkt mit der betreffenden Behörde oder dem Erbringer von Integrationsleistungen in Kontakt. Bei schwerwiegenderen Problemlagen können die Integrationsbeauftragten bzw. Koordinator:innen als Ansprechpersonen sowohl für kommunale Beratende, als auch Beschäftigte freier Träger dienen. Als Scharnierstelle können sie Handlungsbedarfe in die Verwaltung hineinkommunizieren und mit externen Trägeren auf Führungsebene in Austausch treten.

Innerhalb einiger Beratungsangebote wird fortlaufend eine recht systematische fallübergreifende Evaluation durchgeführt. Ausgewertet werden dann z.B. die Anliegen der Ratsuchenden bzw. die Themenbereiche in denen Handlungsbedarfe bestanden sowie die Gründe für den Fallabschluss. Die Beispiele zweier Fallkommunen zeigen, dass, auch wenn kein Beratungsangebot von der Kommune durchgeführt wird, Beratungsdaten in das kommunale Handeln einbezogen werden können. So besteht in einer Kommune eine Kooperation mit der örtlichen MBE, sodass ihre aggregierten Beratungsdaten für die Ermittlung von Bedarfen durch die Kommune genutzt werden können. Zum Teil werden durch die MBE auch zusätzliche Themen im Beratungskontext abgefragt. Während der Coronapandemie wurde z.B. erfasst, wie sich die digitale Ausstattung der zu beratenen Personen darstellt. Neben den quantitativen Erhebungen werden außerdem die Berater:innen durch die Kommune nach ihrer Einschätzung zu Bedarfen und Problemlagen befragt.

Indikatoren und Wirksamkeit

Insgesamt fällt es den Beratungs- und Führungskräften in diesem Bereich jedoch schwer die für ihre Arbeit relevanten Indikatoren zu benennen. Weitgehend einig sind sich die Expert:innen jedenfalls, dass die Anzahl der durchgeführten Beratungen alleine keine geeignete Kennzahl ist, um ihre Arbeit abzubilden, da kein Fall wie der andere sei (s.o.). Relevanter seien z.B. Daten zu den Klient:innenkontakten, also zur Dauer, zur Art der

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Beratung (Verweisberatung, Fallarbeit, Case Management) und zum nach- und vorgelagerter Arbeitsaufwand. Hierbei müsse jedoch auf ein angemessenes Verhältnis zwischen Dokumentationsaufwand und Erkenntnisgewinn geachtet werden. Daher sieht eine Führungskraft es als ihre Aufgabe einerseits die Erwartungen des Verwaltungsvorstands und der Politik hinsichtlich evaluativer Daten aufzunehmen, aber andererseits auch eindeutig zu kommunizieren, was nicht möglich ist. Fraglich ist daneben, wie der „Erfolg" der Beratungen adäquat gemessen werden kann. Sinnvoll sei es, so eine Expertin, den Beratungserfolg daran zu messen, in welchem Ausmaß die individuell mit der ratsuchenden Person vereinbarten Ziele erreicht worden seien. Ein anderer Experte verweist in diesem Zusammenhang auf das Konzept der Selbstwirksamkeit der Klient:innen. Letztlich geht es hier um die Frage, wie die Wirksamkeit der Beratung adäquat abgebildet und die Wirkung gegenüber Entscheidungsträger:innen transparent gemacht werden kann.

3. Bedingungsfaktoren

Auf der Basis des aus den Experteninterviews gewonnenen Materials wurden Bedingungsfaktoren identifiziert, die Erkenntnisse aus den vorangegangenen Kapiteln aufgreifen und im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden. Es handelt sich dabei um themenübergreifende Aspekte, die nicht immer trennscharf behandelt werden können und sich teils gegenseitig bedingen. Aufgrund der Relevanz in verschiedenen Themenbereichen, können sich Beschreibungen in Teilen wiederholen.

3.1 Verwaltungsorganisation

Unterschiedliche Konfigurationen von Verantwortungsstrukturen

Die Städte und Landkreise greifen auf sehr unterschiedliche Stellen, Organisationseinheiten und Netzwerke zurück, um die Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung zu erbringen. Dabei lassen sich auf strategischer Ebene Verantwortungsstrukturen erkennen, die unter Bezugnahmen auf die Idealtypen kommunalen Integrationsmanagements von Schammann et al. (2020) stärker zentralisiert bzw. dezentralisiert ausgerichtet sind. Für ersteres sprechen Konstellationen, in denen die Verantwortung für die strategischen Integrationsaufgaben in der Stelle von Integrationsbeauftragten kulminiert, da es keine weiteren „Koordinator:innen" oder steuerungsrelevante Gremien gibt. Dementsprechend liegen eher dezentralisierte Strukturen vor, wenn gewisse Zuständigkeiten durch separate Stellen, z.B. Ko-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ordinator:innen für Geflüchtetenangelegenheiten, wahrgenommen werden und/oder stark institutionalisierte Netzwerkstrukturen existieren. Insgesamt finden wir in den Fallkommunen ausschließlich formelle Typen des Integrationsmanagements, wobei die Integrationsverantwortlichen aufgrund des Stellenunterbaus i.d.R. keine klassischen „Einzelkämpfer:innen" darstellen und ein Mainstreaming wenn überhaupt nur in Ansätzen erkennbar ist. Dass es sich um weitgehend formalisierte und professionalisierte Strukturen des Integrationsmanagements handelt, ist schlicht der Fallauswahl zuzuschreiben, die auf eben jene abzielte.

Einfluss von Organisationsprinzipien auf die Kooperation

Auf operativer Ebene kann es einen Einfluss auf die Kooperation von Behörden haben, wenn der Tätigkeit unterschiedliche Organisationsprinzipien zugrunde gelegt werden (Bogumil/Jann 2020: 176f.). Erfolgt die Zuteilung der Klient:innen in der Ausländerbehörde nach Buchstaben, im Jobcenter nach Zielgruppen und in der Integrationsberatung nach Gebieten, sind die jeweiligen Sachbearbeitenden und Beratenden auf Einzelfallebene in größeren Kommunen stets mit wechselnden Ansprechpersonen konfrontiert. Ungeachtet des Ausmaßes der Fluktuation in den einzelnen Organisationen kann dies den Aufbau vertrauensvoller Beziehungen erschweren.

3.2 Integrations- und Dienstleistungsverständnis

Wie lokales Integrationsmanagement ausgestaltet ist und in welchem Maße die Integration von zugewanderten Menschen in einer Kommune gelingt ist auch dadurch beeinflusst, welches Verständnis von Integration bzw. den Bestandteilen kommunaler Integrationsarbeit dem Verwaltungshandeln zugrunde liegt. Die gesellschaftlich und wissenschaftlich geführte Debatte um den Integrationsbegriff und darum, ob für eine gelingende Integration ein gewisses Maß der Assimilation Voraussetzung ist, spiegelt sich auch auf dem Spektrum der Positionierungen bei der strategischen Ausrichtung der Kommunen in der Integrationsarbeit wider. Auf der einen Seite dieses Spektrums herrscht die Ansicht, dass Verwaltungshandeln im Rahmen allgemein gültiger Verfahren und Strukturen stattfindet, die für die gesamte Bevölkerung gleich sind und an die sich auch Zugewanderte anpassen müssen. Sollte es auf Seiten der Zugewanderten bspw. Defizite bei der Kompetenz zur Bewältigung behördlicher Abläufe geben, seien sie dafür verantwortlich, sich entsprechende Hilfe zu suchen. Demgegenüber steht die Position, dass sich Kommunen auch an die Vielfalt der Bevölkerung anpassen und in ihrem Verwaltungshandeln zielgruppenspezifisch ansetzen sollten. Inwiefern das Dienstleistungsverständnis kommunaler Behörden die Diversität der Bevölkerung berücksichtigt, ist eng mit dem Grad der interkulturellen Öffnung verknüpft. Obwohl in den letzten Jahren Verbes-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

serungen festgestellt werden konnten, stellen Brandt et al. (2015) fest, dass das geringe Ausmaß interkultureller Öffnung in den Verwaltungen einen „erschwerenden Faktor“ darstellt, wenn es um die Vermittlung von Klient:innen an die Regeldienste geht (Brandt/Risch/Lochner 2015: 340).

Integration als dauerhafte Querschnittaufgabe

Die im Rahmen dieser Studie interviewten Verantwortlichen für den Bereich Migration/Integration sehen die interkulturelle Öffnung der Regeldienste ebenfalls als einen relevanten Faktor für den Integrationsprozess. Es gehe darum ein Verständnis zu etablieren, dass die Integration von Zugewanderten mehr als eine von konjunkturellen Schwankungen abhängige soziale und humanitäre Aufgabe sei, bei der man einer spezifischen Zielgruppe zeitlich begrenzt gewisse Hilfsangebote macht. Auch wenn es zielgerichtete Angebote gibt, sei Integration Querschnittsaufgabe, die alle Zuwanderungsgruppen ansprechen und außerhalb der Verwaltung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen werden sollte und somit auch Menschen ohne Migrationshintergrund miteinbeziehen müsse. Während in den Interviews mit den für den Bereich Integration verantwortlichen Personen weitgehend übereinstimmend der Mehrwert vielfaltsbezogener Öffnungsprozesse gesehen wurde, zeigt sich bezüglich der sogenannten Regeldienste ein weniger eindeutiges Bild. Die Konsequenzen einer geringen interkulturellen Öffnung bzw. eines Dienstleistungsverständnis, welches eher auf einheitliche als auf flexible und kundenorientierte Abläufe setzt, werden besonders im Umgang mit Personen ohne ausreichende Deutschkenntnisse deutlich.

Mehrbelastung durch Verweis an Integrationsberatung

Das Ausfüllen von Leistungsanträgen und anderen Dokumenten stellt grundsätzlich für viele Menschen eine Herausforderung dar und ist besonders für Neuzugewanderte aufgrund von Sprachdefiziten häufig nicht ohne Unterstützung zu leisten. Die Studie von Brandt et al. (2015) zeigt, dass aus der Sicht der MBE im Tagesgeschäft der Verwaltungen häufig nicht die zeitlichen Ressourcen vorhanden sind, um Verwaltungsvorgänge verständlich zu machen und damit auch auf Sprachdefizite einzugehen (Brandt/Risch/Lochner 2015: 341). Nicht korrekt gestellte oder sogar aufgrund von Sprachbarrieren ausbleibende Leistungsanträge führen zu Verzögerungen im Ablauf der Verwaltungen und haben Auswirkungen auf die Bürger:innen, wenn Leistungen ausbleiben oder verzögert gewährt werden. Grundsätzlich herrschen zwischen den Kommunen und den einzelnen Akteuren unterschiedliche Auffassungen darüber, wer für die Unterstützung beim Ausfüllen von Dokumenten zuständig ist. In manchen Jobcentern wurden als Reaktion auf Sprachprobleme Strukturen geschaffen, die die Bürger:innen bei der Antragsstellung unterstützen. Eine andere zu erwähnende Maßnahme sind Praktiken in Jobcentern, die Bürger:innen bei der Suche nach passenden Sprachkursträgern helfen. Auch im Beratungsprozess mit Bür-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ger:innen stellen Sprachdefizite eine Herausforderung dar, mit der in den Verwaltungen unterschiedlich umgegangen wird. Während einige Jobcenter und Ausländerbehörden stark auf Dolmetscherdienste oder Mehrsprachigkeit bei Personal und Informationen setzen, beharren einige darauf, dass Deutsch Amtssprache sei und Integration sich dadurch auszeichne, dass man keine Unterschiede in den Abläufen zwischen den Personenkreisen mache. Für die Bürger:innen bleiben jedoch die sprachlichen Herausforderungen bestehen, sodass entsprechende Defizite an anderen Stellen ausgeglichen werden müssen, wenn in den Regeldiensten interkulturelle Kompetenzen im Querschnitt oder zielgruppenspezifische Unterstützungsangebote fehlen. Häufig fallen dadurch zusätzliche Aufgaben bei den Integrationsberatungen an, die durch die entsprechenden Förderprogramme nicht abgedeckt sind, weshalb eine Mehrbelastung zu Ungunsten der eigentlichen Tätigkeit entsteht. Gerade in Bezug auf Antragsstellung wenden sich Bürger:innen besonders häufig an die Integrationsberatungsstellen oder werden direkt an sie verwiesen, da sich Regeldienste in ihrer Aufgabendefinition nicht zuständig sehen. Darüber hinaus suchen Bürger:innen zum Teil die Integrationsberatungen in leistungs- oder aufenthaltsrechtlichen Belangen auf, die originär zum Aufgabenfeld von Jobcentern, Sozialämtern oder Ausländerbehörden gehören. Laut der Studie von Brandt et al. (2015) wünschen sich Klient:innen sogar mehr Kompetenzen bei den Beratenden der MBE in diesen Fragen, was als Indiz für die fehlende interkulturelle Kompetenz einiger Regeldienste verstanden werden kann.

Probleme durch Corona verstärkt

Die Auslagerung von Aufgaben und die damit einhergehende Mehrbelastung der Integrationsberatungen hat sich durch die Beschränkungen in der Coronapandemie noch verstärkt. Die Umstellung auf digitale Formate und Beschränkung der Erreichbarkeiten von Regeldiensten, in dem sie entweder vollständig geschlossen oder nur per Termin bzw. telefonisch erreichbar waren, wirken sich in besonderer Weise bei der Zielgruppe der Neuzugewanderten aus. Vor allem in Unterkünften besteht häufig eine mangelnde technische Ausstattung, sodass die Voraussetzung zur Bearbeitung digitaler Dokumente gar nicht erfüllt ist. Aufgrund sprachlicher Defizite bei den Bürger:innen bestehen meist Hemmungen Behörden telefonisch zu kontaktieren. Gleichzeitig wurde berichtet, dass auch Mitarbeitende in den Behörden aufgrund mangelnder Englischkenntnisse häufiger telefonische Kontakte vermieden haben.

Neben der Tatsache, dass das persönliche Aufsuchen von Regeldiensten die Abläufe aus der Sicht der Bürger:innen im Allgemeinen erleichtert, wirkte sich die zeitweise Schließung einiger Verwaltungen speziell in dringenden Fällen ganz besonders aus, da teilweise niemand erreichbar war. In vielen Fällen, in denen durch sprachliche und technische Probleme

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

oder durch Hemmnisse bei der Erreichbarkeit kein direkter Kontakt zu den Verwaltungen hergestellt werden konnte, haben Bürger:innen die Integrationsberatungen aufgesucht, wodurch diese sich zeitweise als „Behördenvorzimmer" (E 82) wahrgenommen gefühlt haben. Die beschriebenen Umstellungsmaßnahmen werden durch die Regeldienste als praktikable Lösung und teilweise sogar als Verbesserung wahrgenommen, weshalb bspw. Zugangsbeschränkungen in einigen ABHen auch künftig beibehalten werden sollen. Dass Integrationsberatungsstellen Defizite, die durch die eingeschränkte Erreichbarkeit entstanden sind, kompensiert haben, scheint jedoch von einigen Regeldiensten nicht immer wahrgenommen zu werden.

Grundsätzlich scheint das Bestehen auf standardisierten Verfahren nachteilig gegenüber einem eher kundenorientierten Dienstleistungsverständnis, da sich Abläufe hierdurch verzögern und Aufgaben unerfüllt bleiben bzw. von anderen nicht zuständigen Stellen erfüllt werden müssen.

3.3 Bevölkerungszahl, Kommunaltyp und Ländlichkeit

Größenvorteil bei größeren kreisangehörigen bzw. kleineren Großstädten

Weitere Bedingungsfaktoren für das lokale Integrationsmanagements stellen die Bevölkerungszahl, der Kommunaltyp und die Ländlichkeit der Kommune dar. Die geführten Experteninterviews zeigen auf, dass ein besonderer Vorteil bei größeren kreisangehörigen bzw. kleineren Großstädten liegt, da dort zwar alle für die Integrationsarbeit relevanten Behörden (u.a. Ausländerbehörde, Sozialamt, Jugendamt) vorhanden sind, man sich aber sowohl auf der Leitungs- als auf der Sachbearbeitungseben untereinander kenne und die Wege oft kurz seien. Die Notwendigkeit institutionalisierter Kooperationsformen scheint in diesen Kommunen aufgrund des intensiveren persönlichen Kontakts geringer zu sein, et vice versa. Die hiermit einhergehenden Vor- und Nachteile werden auch in anderen Studien identifiziert (Koranyi/Kostner 2020: 21; Adam et al. 2019: 344ff.).

Besondere Herausforderungen von Landkreisen

Lokales Integrationsmanagement unterscheidet sich zudem zwischen den verschiedenen Kommunaltypen. Zum einen sind die Landkreise gegenüber den kreisfreien Städten mit einem besonders erhöhten Koordinierungsbedarf konfrontiert (vgl. auch Bogumil/Hafner 2021). Dieser wird z.B. im Rahmen der Durchführung von KIM, welches auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte verortet ist, sichtbar: Hier muss die Kreisverwaltung zum einen in allen kreisangehörigen Kommunen auf politischer Ebene für das Förderprogramm werben und zum anderen auf strategischer bzw. operativer Ebene die Kooperationsstrukturen den jeweils unterschiedlichen örtlichen Strukturen anpassen. So umfasst beispielsweise der Kreis Steinfurt, zu dem die Stadt Rheine gehört, 24 kreisangehörige Gemeinden. Neben den KIM-Strukturen der Kreisverwaltung verfügt auch Rheine als große kreis-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

angehörige Stadt über eine KIM-Koordinationsstelle, der die Fachaufsicht über die Case Manager:innen im Stadtgebiet obliegt.

Zum anderen unterscheiden sich die Zielgruppen zwischen den Gebietskörperschaften. Während die Aufgaben von Städten und Gemeinden meist unmittelbar auf die Bürger:innen abzielen, richten sich die Aufgaben von Landkreisen häufig an kreisangehörige Kommunen. Generell wird die Rolle der Landkreise im lokalen Integrationsmanagement durch die befragten Akteure ambivalent bewertet. Die personelle Ausstattung erlaubt es einem Landkreis nicht auch in der Fläche, in allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden, gleichermaßen präsent zu sein, besonders in ländlicheren Regionen. Daher wird Akteuren der Landratsämter eine gewisse Ferne zur örtlichen Integrationsarbeit zugeschrieben. Gerade was die Beratung von Zugewanderten betrifft, wird diese nicht von allen Expert:innen auf Landkreisebene als originäre Aufgabe der Landratsämter betrachtet. Hingegen wird der Kreis durchaus als sinnvolle Gemeinden übergreifende Koordinierungs- und Vernetzungsinstanz betrachtet. Vertreter:innen von Landratsämter sehen eine wichtige Funktion ihrer Arbeit darin, den regionalen Austausch zu ermöglichen und Multiplikatoren für „best practices" zu sein. Die gezielte Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen bzw. Migrantenselbstorganisationen wird wiederum nicht von allen Expert:innen als Aufgabe der Landkreise angesehen, da jene Akteure oft kleinräumiger orientiert seien:

> *„Die haben ihre eigene Kommune im Blick, aber niemals den Landkreis. Also, wir haben immer die Erfahrung gemacht, wenn wir da Zusammenarbeit generieren wollten, ist das schwierig ein Kreisthema zu finden, wo man die bei abholen kann."* (E 4)

Vonseiten der Landkreise wird berichtet, dass das Verhältnis zu den kreisangehörigen Kommunen recht unterschiedlich sei. Diese nehmen einerseits die Dienstleistungen der Landkreise nicht gleichermaßen in Anspruch. Insbesondere größere Kommunen würden häufig über genügend eigene fachliche Kompetenzen verfügen, sodass eine Unterstützung durch die Kreisverwaltung nicht notwendig sei. Demgegenüber gestalte sich die Zusammenarbeit mit kleineren Kommunen schwieriger, da hier oft nicht entsprechende Strukturen in Form von ausreichenden personellen Ressourcen vorzufinden seien, die eine Kooperation ermöglichen. Dort wo kommunale Strukturen fehlen, wird mitunter versucht dies durch eine stärkere Kooperation mit freien Trägern zu kompensieren.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3.4 Förderprogramme

Strukturelle Wirkungen von Förderprogrammen

Zwar lässt sich aufgrund der Stichprobengröße und der Fallauswahl keine generalisierbare Aussage über die Wirkung von Förderprogrammen auf die Struktur des lokalen Integrationsmanagements treffen, jedoch scheinen sie in den Fallkommunen insgesamt betrachtet einen substanziellen Einfluss zu haben. Dieser lässt sich am Beispiel der Beratungsstrukturen in den nordrhein-westfälischen und hessischen Fallkommunen illustrieren: Der beforschte nordrhein-westfälische Kreis verfügte bis zur Implementation des Landesprogramms KIM über keine eigenen Beratungsstrukturen für Zugewanderte, da in NRW ausschließlich die kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden für die soziale Betreuung von Asylbewerbenden in der Anschlussunterbringung gesetzlich zuständig sind. In der kreisfreien Stadt wurde dementsprechend im Zuge von KIM die Zielgruppe der kommunalen Beratungsleistungen erweitert, wohingegen die kreisangehörige Stadt bereits zuvor ihr Beratungsangebot für alle Zugewanderten geöffnet hatte. Weiterhin ist in den untersuchten NRW-Kommunen eine Professionalisierung (u.a. durch den Fokus auf Case Management in der Integrationsberatung) in Folge der Etablierung entsprechender Landesförderprogramme (Modellprojekt „Einwanderung gestalten NRW“ von 2017–2019 und KIM seit 2020) zu beobachten. Demgegenüber halten die hessischen Fallkommunen keine ähnlich institutionalisierten Beratungsstrukturen für Zugewanderte vor, was damit korrespondiert, dass es in Hessen keine äquivalenten Förderprogramme für eine flächendeckende kommunale Integrationsberatung gibt. Dort dienen mitunter – falls vorhanden – die Integrationsbeauftragten als Ansprechpersonen, teilweise werden auch einzelne Beratungsstellen bei freien Trägern bezuschusst. In einer Kommune gibt es zudem ein allgemeine Sozialberatung, die durch kommunale Mittel kofinanziert wird.

Aufwertung kommunaler Akteure

Über die reine Finanzierung von Maßnahmen und Strukturen kommt den Förderprogrammen eine große Bedeutung im Hinblick auf die Aufwertung der kommunalen Akteure im Gesamtgefüge der vielfältigen Leistungserbringer in der Integrationsarbeit zu. Wie in Kapitel 1.2 erläutert, gibt es keine kommunale Pflichtaufgabe „Integration“. Die Förderprogramme der übergeordneten Ebenen können den Kommunen jedoch zumindest ein indirektes Mandat verleihen, in bestimmten Aufgabenbereichen tätig zu werden und eine koordinierende bzw. steuernde Funktion gegenüber anderen Akteuren wahrzunehmen. Dieses wird in NRW sicherlich durch die Verankerung der beiden zentralen Förderprogramme zu den KIs und zum KIM im nordrhein-westfälischen Teilhabe- und Integrationsgesetz unterstrichen. Die in NRW geführten Interviews erwecken jedenfalls den Eindruck gestärkter kommunaler Akteure, die die Rolle von gleichberechtigten Betei-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ligten in Netzwerken zu taktgebenden Gestalter:innen gewechselt haben. Dabei ist jedoch zu beachten, dass sobald eine Kompetenzverlagerung auf kommunale Akteure angestrebt wird, damit ein gewisser Autonomieverlust anderer Akteure einhergeht und bestehende Strukturen hinterfragt werden:

> *„[…] weil es sind natürlich informelle Netzwerke, die über viele Jahre gewachsen sind und wir kommen jetzt mit diesem Programm irgendwie rein in diese informellen Netzwerke und sagen jetzt, wir probieren das mal aus, das so zu machen und basteln da jetzt was draus. Das ist eine große Herausforderung."* (E 94)

KIM NRW

Was die intrakommunale Kooperation betrifft, wird in der Konstruktion von KIM ein besonders förderlicher Faktor gesehen. Dadurch, dass auch die ABHen Stellen erhalten und somit Teil des Programms sind, erfolge eine enge Zusammenarbeit zwischen ihnen und der strategischen Ebene der Integrationsverwaltung. Kritisiert wird hingegen, dass das Land bisher keine einheitliche Software für die Erfassung der Beratungsdaten bereitgestellt hat (ähnlich Kühn/Gluns 2022: 43). Nach Angaben des Landes soll 2023 ein solches Dokumentationssystem zur Verfügung stehen. Hierdurch sind die Kommunen gezwungen für die Übergangszeit eigene Lösungen zu entwickeln, wobei sich teils auf Erfahrungen aus anderen Programmen, z.B. dem Teilhabemanagement[67], gestützt wird.

Teils präzisere Vorgaben für Programmumsetzung gefordert

Entgegen der Annahme, dass sich die Kommunen bei der Umsetzung von Förderprogrammen möglichst große Handlungsspielräume wünschen, plädieren einige kommunale Expert:innen für mehr Vorgaben durch Fördermittelgeber. Diese würden z.B. den Landkreisverwaltungen die Umsetzung von Förderprogrammen erleichtern, da der Koordinierungsaufwand bzw. Aushandlungsprozess mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden verringert werden würde. Ein weiterer Aspekt betrifft den Umstand, dass Förderrichtlinien oft keine Vorgabe enthalten, wo finanzierte Personalstellen angedockt werden sollen, was die Zersplitterung der auf das Thema Integration bezogenen Stellen befördere. Als Beispiele nennen die Verwaltungsakteure die Förderung der Integrationslots:innen in Bayern und der Bildungskoordinator:innen durch den Bund sowie die vergangene Förderung der WIR-Fallmanager:innen für Geflüchtete in Hessen. Nicht immer seien diese Stellen bei der strategischen Ebene der Integrationsverwaltung angesiedelt worden, was auch damit zu tun habe, „wer als Erstes ‚hier'"

67 Das Teilhabemanagement war ein Baustein innerhalb der Landesinitiative „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit". Für junge Geduldete und Gestattete (18–27 Jahre) wurden in diesem Zusammenhang Teilhabemanager:innen gefördert, die mithilfe von Case Management die Teilhabe der Zielgruppe verbessern sollten.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(E 81) schreie. Aus diesem Grund wird die neue hessische Förderrichtlinie, die die Verortung der Stellen in sog. „WIR-Vielfaltszentren“ festschreibt, positiv durch die Expert:innen bewertet.

Zudem wird gefordert, dass Fördermittelgeber in ihren Richtlinien die Schnittstellen zu anderen Förderprogrammen und Regelinstitutionen berücksichtigen, sodass Absprachen nicht auf Eigeninitiative der Kommunen und in mühevoller Kleinarbeit vor Ort erfolgen müssen. Positiv ist auch diesbezüglich das Landesprogramm KIM NRW hervorzuheben, da die Richtlinie und das Handlungskonzept die Anforderungen enthalten, dass die Schnittstellen zu anderen Akteuren zu definieren und operationalisieren sind.

Als problematisch kann es angesehen werden, wenn die Grundlage für die Berechnung der Anzahl zu fördernder Integrationsberatungsstellen je Kommune wie in Baden-Württemberg auf einem bestimmten Zeitraum beruht und nicht in Abständen angepasst wird. Exemplarisch kann diesbezüglich die Situation in der Stadt Mannheim herangezogen werden: Da die Stadt Standort der Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) ist, wurden ihr in dem von der Richtlinie des baden-württembergischen Integrationsmanagements herangezogenen Zeitraum[68] nur wenige Geflüchtete zugewiesen („LEA-Privileg“). Nachdem die LEA aufgrund längerer Sanierungsarbeiten geschlossen werden musste und das LEA-Privileg infolgedessen entfiel, verzeichnet die Stadt mittlerweile hohe Zuzugszahlen, während die Stellenberechnung für das Integrationsmanagement nicht angepasst wurde.

Die Zielgruppe der Geflüchteten als Grundlage für die Konzeption von Fördermaßnahmen im Allgemeinen und sie für die Bestimmung der Anzahl der zu fördernden Beratungsstellen im Speziellen heranzuziehen ist grundsätzlich kritisch zu bewerten. Auch Kommunen, in denen der Anteil der Geflüchteten an der Bevölkerung vergleichsweise gering ist (z.B. durch ein LEA-Privileg), können sich abseits des Personenkreises der Geflüchteten mit Zuwanderungsgruppen konfrontiert sehen, die ähnliche Bedarfe aufweisen (z.B. Zugewanderte aus Südosteuropa). Daraus ergibt sich ein hoher Koordinierungsaufwand der Kommune, um aus eigenen Mitteln und aus den Angeboten anderer Träger Maßnahmen für diese Personen vorhalten zu können. Darüber hinaus bedeutet eine Zuweisung in bestimmte Kommunen durch Verteilungsschlüssel nicht, dass sich diese Personen auch dauerhaft

68 Die Grundlage für die Verteilung der Mittel ist die Größe der Personengruppe unter den Geflüchteten, die im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 29. Februar 2016 nach Baden-Württemberg eingereist ist und sich am 15. September 2017 in der Anschlussunterbringung befindet zuzüglich der Personen, die infolge des Familiennachzugs gefolgt sind.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

in dieser Stadt oder Gemeinde niederlassen. In vielen Fällen zieht es Menschen, nachdem sie Integrationskurse absolviert haben, in größere Städte, weil sie dort entsprechende Strukturen ihrer eigenen Community vorfinden. Auch dann können noch Beratungs- und Unterstützungsbedarfe bestehen.

Akteure fordern verlässliche Strukturen

Letztlich wünschen sich die Akteure die Verstetigung von befristeten Förderprogrammen (ebenso Götz et al. 2020: 108ff.) und eine Öffnung für das Thema Neuzuwanderung im Allgemeinen statt eines Denkens in konjunkturellen Wellen und Zielgruppen:

> *„Aber das Thema Neuzuwanderung wirklich als eine, ich sag' mal Regelaufgabe in den Regelstrukturen einer Verwaltung zu verankern, sodass man nicht sagt: ‚Oh, jetzt haben wir mal wieder eine Flüchtlingswelle'. Wir haben seit 50 Jahren Zuwanderung nach [Name der Kommune; Anm. d. Verf.]. Und wir haben aber keine adäquaten Verwaltungsstrukturen, die diesem Thema sich angemessen stellen."* (E 27)
>
> *„Aber es schwankt die ganze Zeit. Dann haben wir wieder einen Stellenabbau. Wir wissen jetzt schon wieder nicht, wie geht es denn nach der aktuellen Richtlinie eigentlich weiter? […] Und das wäre für uns ein ganz, ganz wichtiger Punkt, dass wir einfach ein stabiles System haben und wo wir vielleicht mal hinkommen, im Case Management zu arbeiten unter Normalbedingungen. Und nicht unter Krisenbedingungen, wie jetzt aktuell. Nicht sofort befürchten zu müssen, in die Knie gehen zu müssen."* (E 82)

Auf die hypothetische Frage, wie die jeweilige Kommune vermutlich damit umginge, wenn die Landesförderung für die Integrationsberatung eingestellt werden würde, kommen nahezu alle kommunale Expert:innen zu dem Schluss, dass dadurch „ja die Aufgabe nicht wegfallen [würde], weil wir immer noch Neuzugewanderte haben" (E 7). Daher müsse man in einem solchen Fall schauen, wie dieser Ausfall kompensiert werden könne, da

> *„wenn man jetzt nur über die Bundesförderung [MBE und JMD; Anm. d. Verf.] gehen würde […] dann hier die Hilfestrukturen vor Ort wohl sehr, sehr schwierig aufrechtzuerhalten wären, weil einfach die Masse an Zuwanderung nicht mehr abdeckbar wäre"* (E 60).

Ungeachtet der Haushaltslage würde in den meisten Kommunen versucht werden, in einem reduzierten Umfang die Aufgabe weiterhin zu erfüllen, da eine Notwendigkeit gesehen werde.

3.5 Finanzierung und Personal

Strukturelle Unterfinanzierung der Integrationsarbeit

Wesentliches Kennzeichen des lokalen Integrationsmanagements in Deutschland ist seine strukturelle Unterfinanzierung. Auf Seiten der Kommunen spiegelt sich diese in einer ausgeprägten Abhängigkeit von staat-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lichen, insbesondere durch die Bundesländer finanzierten, Förderprogrammen wider (ähnlich Schammann et al. 2020: 40f.). Kommunale Koordinierungs- und Beratungsstellen könnten aus Sicht eines Großteils der handelnden Akteure zumindest nicht in dem bestehenden Umfang aufrechterhalten werden, wenn der Zugriff auf Fördermittel nicht mehr möglich wäre. Verantwortlich hierfür ist oftmals ein Zusammenspiel aus einer angespannten kommunalen Haushaltslage und der teils mangelnden Bereitschaft von (politischen) Entscheidungsträger:innen und Finanzverantwortlichen, kommunale Eigenmittel in einem auskömmlichen Maße für die Integrationsarbeit bereitzustellen – auch wenn in den untersuchten Fallkommunen i.d.R. von einem grundsätzlich vorhandenen politischen Willen für ein aktives kommunales Handeln in diesem Politikfeld berichtet wird.

Legitimierung der Arbeit von Integrationsakteuren

Als eine zentrale Herausforderung für die in der Integrationsarbeit tätigen Akteure wird daher das Schaffen von Transparenz sowie das Sichtbarmachen der Notwendigkeit bzw. Wirksamkeit der aufgebauten Strukturen und der durchgeführten Aktivitäten genannt. Neben der Vorsprache in politischen Gremien greifen diejenigen Personen, die innerhalb der Kommunalverwaltung für das Thema Integration verantwortlich sind, u.a. auf die Organisation von Veranstaltungen oder die Ausarbeitung von regelmäßigen Berichten zurück. Somit werden neben der Akquise von Fördermitteln in nicht unerheblichem Ausmaß Zeitressourcen allein bzw. größtenteils dafür gebunden, das eigene Handeln gegenüber Politik und Verwaltung zu legitimieren. Es sei wichtig Prozesse gut zu dokumentieren, um Erfolge herausstellen zu können, wie eine kommunale Expertin erläutert. Aber auch wenn die Integrationsarbeit in einer Kommune von außen betrachtet gut laufe, sei es „ein Fluch und Segen, wo man gucken muss, dass man gut begründen kann, warum man was machen will“ (E 30). Offen ist generell, ob und wie „erfolgreiche“ Integration und der Beitrag von Integrationsbeauftragten, Koordinator:innen und Integrationsberater:innen in Kennzahlen abgebildet werden kann.

Auswirkungen der Rahmenbedingungen auf das Personal

Unmittelbare Folgen der begrenzten Finanzmittelausstattung des Integrationsbereiches in Verbindung mit der erheblichen Gebundenheit an Förderprogramme sind die vergleichsweise niedrige Eingruppierung des Personals und eine auffallende Dominanz befristeter Beschäftigungsverhältnisse (ähnlich Rösch et al. 2020: 50) entsprechend der jeweiligen Projektlaufzeiten bzw. Förderperioden. Diese Rahmenbedingungen führen dazu, dass Stellen oftmals mit Berufseinsteiger:innen besetzt werden, welche sich einerseits erst ein entsprechendes Erfahrungswissen aneignen müssen und andererseits aufgrund ihrer beruflichen Weiterentwicklung zusätzlich zu einer erhöhten personellen Fluktuation beitragen, was einer wissens- und netzwerkbasierten Verstetigung kommunaler Integrationsbemühungen im

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wege steht. Jenseits des Vergütungsniveaus werden die fehlenden bzw. sehr begrenzten Aufstiegschancen im lokalen Integrationsmanagement als ursächlich für die ausbaufähige Personalbindung angesehen. Hier sind die Chancen für größere Kommunen mit einem folglich höheren Personalbestand besser zu bewerten.

Dennoch sind in den untersuchten Kommunalverwaltungen auch langjährig im Integrationsbereich tätige Akteure vorzufinden. Dabei lässt sich die Tendenz beobachten, dass Förderprogramme durch die Kommunen in vielen Fällen zuerst dafür genutzt werden, den kommunalen Haushalt zu entlasten, indem zuvor aus Haushaltsmitteln finanzierte Stellen über entsprechende Projektmittel gedeckt werden. Zusätzliche Personalstellen werden demzufolge erst dann geschaffen, wenn darüberhinausgehende Projektmittel zur Verfügung stehen. Mitunter kommt es v.a. bei kommunalen Beschäftigten, die mit Koordinierungsaufgaben betraut sind, zu Stellenstückelungen, wobei Stellenanteile aus einem oder mehreren Projekten finanziert und aus kommunalen Haushaltsmitteln, mit denen wiederum verschiedene Aufgaben verknüpft seien können, aufgestockt werden.

Integrationsarbeit wird nicht durch den Kommunalhaushalt determiniert

Nichtsdestotrotz gibt es aber auch Kommunen, die unabhängig von Förderprogrammen eigene kommunale Koordinierungs- und/oder Beratungsstrukturen etabliert haben oder Äquivalente bei freien Trägern bezuschussen. Hierbei erweist sich der finanzielle Spielraum der kommunalen Gebietskörperschaft erwartbarer Weise als begünstigender Faktor. Insgesamt lässt sich aus den geführten Experteninterviews schlussfolgern, dass die Haushaltslage der Kommune nicht ihr Engagement im Integrationsmanagement determiniert, womit wir uns der Einschätzung anschließen, dass finanzielle Spielräume diesbezüglich „sekundär" (Schammann 2020b: 316f.) sind. Es entsteht der Eindruck, dass sofern ein gewisser Handlungsdruck, z.B. aufgrund eines relativ hohen Anteils von Zugewanderten in der Bevölkerung, gegeben ist, Schlüsselakteure kommunale Haushaltsmittel für die freiwilligen Integrationsaufgaben mobilisieren können.

Pflichtaufgabe „Integration"?

Insgesamt wird jedoch – Bundesländer übergreifend – durch kommunale Akteure bemängelt, dass es sich beim Integrationsmanagement nach wie vor um eine freiwillige Aufgabe handelt. Durch eine Pflichtaufgabe „Integration" werden sich eine auskömmliche Finanzierung und eine Verstetigung der Strukturen erhofft. Ansonsten scheint die Ausgestaltung des Integrationsmanagements maßgeblich vom politischen Willen in der Kommune und etwaigen personellen Ressourcen, die Drittmittel einwerben können, abzuhängen. Eine kommunale Expertin fordert daher, dass die Länder nicht nur die Finanzierung sicherstellen, sondern auch verstärkt Standards setzen sollten.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3.6 Datenmanagement

Die Integration von Zugewanderten ist eine Querschnittaufgabe, an der viele kommunale Akteure beteiligt sind. Innerhalb von Verwaltungs- und Beratungsprozessen werden an verschiedenen Stellen Daten, die sich auf Personen oder bestimmte Vorgänge beziehen, aufgenommen. Die Verwertbarkeit dieser Daten – z.B. zur Beschleunigung von Prozessen – hängt zum einen vom individuellen Datenmanagement in den Kommunen und zum anderen von strukturellen Rahmenbedingungen ab.

Uneinheitliche Softwarelösungen

Auf technisch-struktureller Seite ist die Erfassung und Dokumentation von Daten sowie deren Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren mit dem Problem uneinheitlicher Softwarelösungen konfrontiert. In einer Studie zum Datenmanagement in der lokalen Integrationsarbeit beschreiben Kühn und Gluns (2022) ebenfalls, dass bei Kommunen und freien Trägern eine „unübersichtliche Menge unterschiedlicher Fachverfahren und Softwarelösungen" festzustellen ist (Kühn/Gluns 2022: 40). Auch in der vorliegenden Studie zeigt sich, dass sich insbesondere bei den landesgeförderten Integrationsberatungen das Nichtvorhandensein einer einheitlichen Lösung als Problem darstellt. Wenn die Nutzung eines bestimmten Programms bspw. nicht durch das Land vorgeschlagen oder vorgegeben wird, sehen sich die Kommunen mit der Herausforderung konfrontiert, eigene Lösungen zu entwickeln, was zeitliche und personelle Ressourcen bindet. Bei der Konzeption eigener Datendokumentationsprogramme stellt sich vielen Kommunen die Frage, welche Daten bzw. welche Aspekte der Beratung zu erfassen sind und welchen Nutzen sie aus den erhobenen Daten für ihre Arbeit ziehen können. In Nordrhein-Westfalen warten einige Kommunen auf eine angekündigte Softwarelösung des Landes für die Dokumentation der Beratung im Rahmen des Landesprogramms KIM. Da die Arbeit der Integrationsberater:innen jedoch in vielen Kommunen bereits läuft, haben diese entweder eigene Lösungen entwickelt oder behelfen sich mit provisorischen Übergangslösungen, bis die vom Land vorgeschlagene Software verwendet werden kann. Hier stellt sich dann die Frage der Kompatibilität mit den bisher genutzten Lösungen und inwiefern sich Daten in das neue Programm migrieren lassen, wenn ein Verlust bereits erhobener Informationen ohne größeren Aufwand verhindert werden soll. In Baden-Württemberg ist die Nutzung von „Jobkraftwerk" relativ stark in den Kommunen verbreitet, jedoch wird auch hier der Nutzen der Software sehr unterschiedlich bewertet:

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> *„Und meiner Meinung nach ist es […] das allerbeste Programm, was ich je benutzt habe."* (E 59)
> *„Zuerst hatten wir ein eigenes, dann mussten wir alles in Jobkraftwerk übertragen, dann hat man das gekündigt. Und dann hatten wir jetzt wieder ein eigenes."* (E 76)

Die Uneinheitlichkeit in den Verfahren führt zu einer starken Varianz der Qualität bezüglich Tiefe und Breite der Dokumentation. Teilweise kommt man zu sehr unpraktikablen Lösungen, die viele zeitliche Ressourcen für die Dokumentation binden, weil z.B. die Erfassung von Daten nicht nutzerfreundlich ist oder weil mehrere Programme gleichzeitig gepflegt werden müssen und möglicherweise zusätzlich Papierakten verwendet werden.

Schnittstellenkompatibilität

Mit der Verwendung unterschiedlicher Lösungen gehen Schnittstelleninkompatibilitäten zwischen den Akteuren einher, da ein Datenaustausch zwischen verschiedenen Fachverfahren der Verwaltung nur sehr selten und mit der Dokumentationssoftware anderer Akteure gar nicht möglich ist. Auch die Übermittlung von Informationen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen wird als problematisch beschrieben, wenn z.B. Personen von Erstaufnahme aus der Verantwortung der mittleren Verwaltungsbehörden in die vorläufige bzw. Anschlussunterbringung und damit in die Verantwortung der Kommunen übergehen. In einer Fallkommune wurde berichtet, dass bei entsprechenden Zuweisungen wichtige Daten fehlen, die sich bspw. auf gesundheitsrelevante Informationen beziehen und für die Art der Unterbringung von Bedeutung sind, was sich zum Teil auf die Verwendung einer veralteten Software zurückführen lässt. Zur Lösung dieses Problems werden im Zugangsmanagement die Unterlagen der Personen durch Mitarbeitende durchgegangen und notwendige Informationen erneut erfasst. In den Interviews wird das wiederholte Erfassen von theoretisch bereits erhobenen Daten, welches von Kühn und Heimann (2021) auch als ‚Immer-wieder-Prinzip' bezeichnet wird, als großes Problem angesehen, weil es Prozesse verlangsamt und die Gefahr von Informationsverlusten birgt (vgl. Kühn/Heimann 2021: 1; Kühn/Gluns 2022: 36).

Offenheit gegenüber digitalen Lösungen

Im Bereich Integrationsberatung stellt neben technischen Herausforderungen die mangelnde Offenheit gegenüber der Nutzung digitaler Lösungen zur Dokumentation des Beratungsprozesses ein Hemmnis dar. In den durchgeführten Interviews verweisen einige Beratende darauf, dass es ihnen im Alltag leichter fiele mit papiergebundenen Akten zu arbeiten und nur die notwendigen Informationen digital zu dokumentieren. Dies führt ebenfalls zu Unterschieden bezüglich der Dokumentationsstandards zwischen den Beratenden und erschwert die Durchführung von Monitorings durch Auswertungen aggregierter Beratungsdaten.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Datenschutz

Ein wichtiger Aspekt in der Arbeit mit personenbezogenen Daten und dem Datenaustausch bzw. der Informationsweitergabe zwischen den Akteuren ist der Datenschutz. Vor dem Hintergrund mangelnder Deutschkenntnisse und fehlender Erfahrung in Bezug auf deutsche Verwaltungsabläufe haben nahezu alle befragten Personen betont, dass gerade bei der Zielgruppe der Zugewanderten darauf zu achten sei, dass das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten gewahrt bleibt. Den Rahmen für das Datenmanagement bzw. die Übermittlung von Daten zwischen verschiedenen Beteiligten bildet die DSGVO. In der Wahrnehmung der Praxis sind mit den Datenschutzbestimmungen auch Herausforderungen für die Abläufe in der alltäglichen Integrationsarbeit verbunden. Da die Aufgaben des Integrationsmanagements in der Hauptsache zu den freiwilligen kommunalen Aufgaben zählen, fehlt es häufig an „gesetzlich explizit erlaubten Verarbeitungsrechten" (Kühn/Gluns 2022: 16). In den meisten Fällen sind Verwaltungseinheiten, die über personenbezogene Daten verfügen, nicht berechtigt Informationen an andere Akteure der Verwaltung oder der Integrationsberatung weiterzugeben. Aus diesem Grund wird in der Regel von Einwilligungen oder Schweigepflichtentbindungen Gebrauch gemacht, wenn Informationen weitergegeben oder eingeholt werden sollen. Gleichzeitig ergibt sich für manche Akteure aus der unklaren Rechtslage teilweise ein gewisser Interpretationsspielraum. Neben verschiedenen Interpretationen des Datenschutzes ist das Ausmaß des Datenaustausches auch von der örtlichen Verwaltungsstruktur abhängig. Sind relevante Akteure, wie z.B. ABH, Leistungsverwaltung und Integrationsberatung gemeinsam in einer Verwaltungseinheit angesiedelt, wird dies häufig als Argument für die Berechtigung zur Datenweitergabe herangezogen. Wenn die entsprechenden Ansprechpersonen bekannt sind, greifen die handelnden Akteure auch auf einen informellen und bilateralen Austausch zurück. Dieses Vorgehen wird häufig damit begründet, dass man im Interesse der Person handele und unterliegt der Annahme, dass mündliche Weitergabe von Informationen eher im Interesse des Datenschutzes der Personen liegt als schriftliche. Kühn und Gluns stellen in ihrer Studie Ähnliches fest und machen deutlich, dass datenschutzrechtlich keine Unterscheidung zwischen mündlicher und schriftlicher Weitergabe besteht und dass der mündliche Austausch sogar das Potenzial bietet, mehr als nur notwendige Informationen auszutauschen (Kühn/Gluns 2022: 16).

3.7 Politik, Verwaltungsspitze und weitere Schlüsselakteure

Aufgrund ihrer Stellung und Einflussmöglichkeiten auf das Verwaltungshandeln kommt politischen Akteuren wie der Verwaltungsspitze (Oberbür-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

germeister:innen, Landrät:innen) und Gemeinderäten vor allem im Bereich der kommunalen Integrationsarbeit, der nicht in dem Maße wie andere auf etablierte Strukturen zurückgreifen kann, eine wichtige Rolle zu. Die Praxis betont daher die Wichtigkeit, dass Zuwanderung von politischer Seite als dauerhafte Aufgabe verstanden wird, die nicht allein konjunkturellen Schwankungen unterliegt und es somit entsprechender Strukturen bedarf. In den meisten Kommunen ist aus dem politischen Raum eine grundsätzlich positive Haltung gegenüber der Notwendigkeit von Maßnahmen zur Integration von Zugewanderten vorzufinden. Gleichzeitig ist festzustellen, dass in Phasen starker Zuwanderung die Unterstützung durch die Politik deutlich stärker ausfällt und mit dem Rückgang von Zuzugszahlen auch mit dem Argument begrenzter finanzieller Ressourcen abnimmt.

In der Vermittlung der Relevanz kommunaler Integrationsarbeit als dauerhafte Aufgabe haben die Verwaltungsspitzen eine wichtige Rolle. In vielen Kommunen ist der Bereich Integration sogenannte „Chefsache" und nicht selten auch organisatorisch in der Nähe der Verwaltungsspitze als Stabsstelle oder in den entsprechenden Dezernaten angesiedelt. Durch ein proaktives Engagement können die Verwaltungsspitzen Einfluss auf die Dynamik von Prozessen nehmen und dem Integrationsmanagement, dessen Handeln sich häufig mit Legitimierungsforderungen konfrontiert sieht, zu einer besseren Stellung gegenüber anderen Verwaltungsakteuren und der Politik verhelfen. Landrät:innen oder bei ihnen angesiedelte Personen wie Integrationsbeauftragte können auch eine Unterstützung für die handelnden Personen in kreisangehörigen Kommunen darstellen, wenn diese in ihrer Arbeit vor Ort auf internen Widerstand stoßen. Als öffentlich wahrgenommene Personen haben Verwaltungsspitzen die Möglichkeit auch nach außen in die Gesellschaft Einfluss auf das Verständnis für die integrationspolitische Ausrichtung der Kommune und die Akzeptanz kommunaler Maßnahmen zu nehmen. Wird die Wichtigkeit des Themas nicht von der Politik erkannt bzw. sind relevante Stellen nicht ausreichend durch sie legitimiert wirkt sich dies häufig negativ auf die strukturellen Bedingungen und finanzielle Ausstattung aus. In Verbindung mit letzterem übernehmen politische Gremien wie Gemeinderäte eine Kontrollfunktion und fordern von den für Integration zuständigen Stellen Berichterstattungen, die zur Bewertung und Legitimierung der Maßnahmen dienen. Dabei besteht häufig die Vorstellung, dass man durch zahlenbasierte Monitorings einzelne Maßnahmen oder die gesamte strategische Ausrichtung bewerten könne. Gerade im Bereich Integration und einer Zielgruppe mit sehr individuellen Bedarfen ist eine Bewertung, die allein auf einer datenbasierten Berichterstattung stattfindet, jedoch häufig schwierig. Aus den Räten heraus werden auch festgestellte Bedarfe formuliert und Initiativen zur Schaffung von Struktu-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ren und Stellen im Integrationsmanagement ergriffen. Durch ihren Einfluss auf die integrationspolitische Ausrichtung der Kommunen entstehen auch Leitlinien für das Handeln in der Verwaltungspraxis. In einer untersuchten Kommune wurde bspw. über einen Stadtratsbeschluss berichtet, der die Maßgabe beinhaltete, dass die ABH in ihren Entscheidungen immer zum größtmöglichen Vorteil der antragstellenden Personen zu handeln habe.

In den geführten Interviews wurde immer wieder deutlich, dass der Erfolg von Maßnahmen im Integrationsmanagement sehr häufig vom Engagement einzelner Personen abhängig ist. Neben den genannten Akteuren, wie der Verwaltungsspitze oder einzelnen Personen aus dem politischen Raum (Gemeinderäte, Integrationsbeiräte usw.) sind hier besonders koordinierende Stellen und Integrationsbeauftragte als Schlüsselakteure zu erwähnen. In dem hier untersuchten Sample handelte es sich häufiger um Personen, bei denen keine klassische Verwaltungsbiografie vorliegt, wodurch neue Perspektiven eingebracht werden und innovative Lösungen entstehen können. An der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung bzw. der strategischen und operativen Ebene sind sie vermittelnd tätig und können für Transparenz und Verständnis für die jeweils andere Seite sorgen.

3.8 Migrationserfahrung und Handlungsdruck

In vielen Kommunen haben sich im Laufe der Zeit Strukturen in der lokalen Integrationsarbeit entwickelt, die zeitlich vor die Etablierung neuerer Landesprogramme oder länger vorhandene bundesgeförderte Angebote wie MBE und JMD zurückreichen. Die beteiligten Akteure aus der kommunalen Verwaltung und die Träger der freien Wohlfahrtspflege profitieren z.B. bei der Implementierung der Landesförderprogramme von diesen Strukturen und können an diese anknüpfen. Meist sind es größere Städte, die sich aufgrund der langen Erfahrung mit Zuwanderung schon früh der Integration von zugewanderten Menschen gewidmet haben. Die Stadt Offenbach hat mit einem Bevölkerungsanteil von ca. 40 Prozent ohne deutsche Staatsangehörigkeit und ca. 65 Prozent mit Migrationshintergrund bspw. lange vor der für viele Regionen einschneidenden Fluchtzuwanderung in den Jahren 2015/16 Erfahrungen sammeln und Koordinierungs- und Netzwerkstrukturen etablieren können. Von der fluchtbedingten Zuwanderung in den letzten Jahren waren diese Kommunen dann sogar bedeutend weniger betroffen als andere, da ihnen aufgrund ihrer bereits hohen ausländischen Bevölkerungsanteile nur wenige Personen zugewiesen wurden. Dies trifft bspw. auch auf Kommunen zu, die Standort von Landeserstaufnahmeeinrichtungen (LEA) sind. Die geringe Zuweisung kann jedoch bspw. dann zum Problem werden, wenn diese die Berechnungsgrundlage für die Stellen der landesgeförder-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten Integrationsberatungen bilden. Menschen, die einer anderen Kommune zugewiesen wurden, zieht es trotzdem in diese Städte, weil sie hier häufig eine bessere Infrastruktur vorfinden und schneller an entsprechende Communities anknüpfen können. Im Falle der LEA wurde in den Experteninterviews erwähnt, dass auch Menschen, die dort untergebracht sind, zur städtischen Gesellschaft gehören, weshalb eine Nichtberücksichtigung dieses Personenkreises bei der Konzeption von Maßnahmen ungünstig erscheint. Insgesamt ist festzustellen, dass sich „professionelle Strukturen" auch da etablieren, wo die finanzielle Lage der Kommunen schlechter ist, da die relevanten Personen die Handlungsnotwendigkeit sehen. In einem Interview hatte eine Vertreterin der freien Wohlfahrtspflege angemerkt, dass die Integrationsarbeit – wenn auch nicht im gleichen Umfang – seit Jahrzehnten stattfindet, man jedoch seit der Fluchtzuwanderung 2015 stärker auf entsprechende Fördermittel zurückgreifen kann, was zu einer weiteren Professionalisierung beiträgt.

Da wo keine Strukturen zur kontinuierlichen Integrationsarbeit vorhanden sind, bekommt das Thema Zuwanderung und Integration erst durch konjunkturelle Ausschläge oder die als Reaktion darauf zu implementierenden Maßnahmen von Förderprogrammen größere Aufmerksamkeit. Dies trifft vor allem auf Landkreise bzw. ländliche Räume zu, die aufgrund geringer Zuwanderung nur wenig Erfahrung in der Integrationsarbeit haben. Neben dem Problem, dass für Integration verantwortliche Stellen nicht an umfangreiche Strukturen in der Verwaltung, bei freien Trägern oder in der Zivilgesellschaft (Ehrenamtliche, Migrantenselbstorganisationen etc.) anknüpfen können, müssen sie sich bei der Durchsetzung von Maßnahmen häufiger gegenüber ablehnenden Haltungen durchsetzen.

3.9 Coronapandemie

Die Auswirkungen der Pandemiebedingungen auf das lokale Integrationsmanagement können an dieser Stelle nur ausschnittsweise skizziert werden. Während auf strategischer Ebene viele Austausch- und Kooperationsformate zum Erliegen gekommen sind, gestaltete sich v.a. die Beratungstätigkeit sowohl für Beratende von Kommunen als auch der freien Wohlfahrtspflege als herausfordernd.

Erreichbarkeit von Regeldiensten

Nahezu einstimmig wurde in den mit Beratenden geführten Interviews die unzulängliche Erreichbarkeit von Regeldiensten während der Pandemie problematisiert. Dies deckt sich mit Befunden von Reinhold/Brendel (2022). Gerade für die Zielgruppe der Neuzugewanderten hat sich die Nichterreichbarkeit bzw. die Aussetzung persönlicher Vorsprache in den Regeldiensten besonders negativ ausgewirkt. Häufig fehlte es den Personen

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

an der technischen Ausstattung, um der Umstellung auf digitale Formate gerecht zu werden. Zeitweise haben Regeldienste fast ausschließlich die telefonische Kontaktaufnahme ermöglicht, was bei Bürger:innen mit sprachlichen Defiziten eine große Hürde für die Erreichbarkeit darstellt. Durch die Umstände der Coronapandemie wurden Defizite hinsichtlich interkultureller Kompetenzen in den Verwaltungen besonders sichtbar, was vor allem das Thema mehrsprachiger Informationen und Angebote betraf. Gleichzeitig wirkten die Umstände der Pandemie als eine Art Katalysator für die Umsetzung entsprechender Maßnahmen, weil man die Notwendigkeit erkannt hatte auch Menschen ohne ausreichende Deutschkenntnisse erreichen zu müssen. Auch wenn es bei Integrationsberatungsstellen ebenfalls gewisse Kontaktbeschränkungen gab, haben sich diese aus ihrem Selbstverständnis heraus weniger verschlossen und auch weitgehend die persönliche Kontaktaufnahme ermöglicht. Bei den Beratenden entstand der Eindruck, den Rückzug der Regeldienste kompensieren zu müssen. Die dadurch entstandene Mehrbelastung hat dazu geführt, dass andere Tätigkeiten nicht ausgeübt werden konnten und eine tiefergehende Beratung im Sinne eines Case Managements zeitweise nicht möglich war. Vertreter:innen von Ausländerbehörden und Jobcentern machten andererseits deutlich, auf Basis der in den letzten Monaten gesammelten positiven Erfahrungen, einige Maßnahmen auch nach der Pandemie beizubehalten.

Geringe Integrationskursteilnahmen

Ein weiteres Problem, das während der Coronapandemie festzustellen war, ist die geringere Anzahl an Integrations- und Sprachkursteilnahmen. Zum einen wurden zeitweise keine Präsenzkurse angeboten. In den Interviews wurde berichtet, dass die Affinität zu onlinebasiertem Lernen bei der Zielgruppe geringer sei und teilweise die technischen Voraussetzungen und die Wohnumstände eine Teilnahme an solchen Formaten erschwere – vor allem wenn Personen in Gemeinschaftsunterkünften leben. Hierdurch entstehe ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand für die ABHen, da ggf. erneut Fiktionsbescheinigungen ausgestellt werden müssten oder zu prüfen sei, ob die entsprechenden Personen selbst- oder unverschuldet nicht an den Integrationskursen teilgenommen haben. Zum anderen kamen in ländlichen Regionen Integrationskurse aufgrund zu geringer Anmeldungen nicht zustande. Dies lag jedoch nicht an der geringen Anzahl potenzieller Teilnehmenden, sondern vielmehr daran, dass das BAMF aufgrund der Pandemie zwischenzeitlich die Sprachstandsermittlung, die Voraussetzung für die Teilnahme ist, eingestellt hatte.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4. Handlungsempfehlungen

Kommunen

- **Integrierte Verwaltungseinheiten:** Die Aufgaben der kommunalen Integrationsverwaltung umfassen ein breites Spektrum. Idealerweise können die wesentlichen unmittelbaren Integrationsaufgaben in einer integrierten Verwaltungseinheit „Migration und Integration" gebündelt werden. Falls die Kommune eine Integrationsberatung durch eigenes Personal durchführt, wird insbesondere eine enge aufbauorganisatorische Koppelung zwischen den Beratungskräften und der strategischen Ebene des Integrationsmanagements als sinnvoll erachtet. Sofern die Aufgaben nicht gebündelt erbracht werden, sollten die verschiedenen Aufgabenbereiche zumindest durch institutionalisierte Kooperationsstrukturen vernetzt werden.
- **Ansiedelung bei der Verwaltungsspitze:** Um die Durchsetzungskraft des kommunalen Integrationsmanagements zu stärken, wird eine Ansiedelung nahe der Verwaltungsspitze, z.B. im entsprechenden Dezernat, empfohlen. Die betreffenden Verwaltungseinheiten sollten aber entgegen „klassischer" Stabsstellen eine auskömmlichen Personalausstattung aufweisen und mit relevanten Kompetenzen versehen werden. Nur so können neben den fachlichen Aufgaben auch eine effektive Fördermittelakquise und Berichtserstattung (Berichte, Monitoring etc.) erfolgen und eine Wirkung innerhalb und außerhalb der Verwaltung erzielt werden.
- **Einbezug freier Träger:** In der Netzwerkarbeitet sollten freie Träger so einbezogen werden, dass eine Zusammenarbeit „auf Augenhöhe" möglich ist, wodurch ein wirksamer Erfahrungsaustausch gefördert werden kann. Sinnvoll kann es für die Netzwerksteuerung sein auf Konstruktionen wie z.B. Tandems, die sich aus Beschäftigten von Verwaltung und freier Träger zusammensetzen, zurückzugreifen. Generell ist die Arbeitsfähigkeit von Netzwerken durch angemessene Gremiengrößen sowie eine übersichtliche Netzwerklandschaft durch Vermeidung von Doppelstrukturen sicherzustellen.
- **Handlungsfähigkeit der ABHen sicherstellen:** Ein zentrales Element für ein funktionierendes Integrationsmanagement stellt die Handlungsfähigkeit der einzelnen Akteure bzw. Organisationen dar. Diese scheint bei Ausländerbehörden aufgrund struktureller Unterbesetzungen und Überlastung teils nur noch eingeschränkt gegeben zu sein. Dies wirkt sich nicht nur auf das „Gesicht" der Kommune nach außen hin zu den Bürger:innen, sondern auch nach innen, auf die Zufriedenheit und Kooperationsfähigkeit der Beschäftigten, aus. Dem wachsenden Aufgabenbestand ist eine adäquate Stellenausstattung entgegenzusetzen. Gleichzeitig

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gilt es die Fachlichkeit der Aufgabenerledigung durch eine angemessene, in vielen Fällen höhere, Eingruppierung des Personals zu sichern.

- **Berücksichtigung zielgruppenspezifischer Besonderheiten:** Bei internen Umorganisationen von Verwaltungseinheiten dürfen zielgruppenspezifische Besonderheiten nicht aus den Augen verloren werden. Wie problematisch eine solche Nichtberücksichtigung ist, zeigt sich am Beispiel des Zugangs zu Regeldiensten. Diese hatten während der Coronapandemie häufig die Möglichkeit zu Spontanvorsprachen abgeschafft und vollständig auf ein Termingeschäft umgestellt – teils bestehen diese Änderungen auch weiterhin und sollen dauerhaft beibehalten werden. Auch wenn Umorganisationen vordergründig vorteilhaft für interne Abläufe erscheinen, ergeben sich hieraus vereinzelt Nachteile für die Klient:innen. Entsprechende Defizite müssen durch externe Akteure kompensiert werden, was zu Lasten derer eigentlichen Aufgaben geht.
- **Interkulturelle Öffnung vorantreiben:** In einer von Zuwanderung geprägten Gesellschaft sollte in den Verwaltungen der Mehrwert von interkulturellen Öffnungsprozessen noch stärker erkannt werden. Auch wenn externe Stellen den Mangel interkultureller Öffnung zu kompensieren versuchen, befindet sich die fachliche Kompetenz in den Verwaltungen. Verwaltungsprozesse könnten beschleunigt werden, wenn auch die entsprechenden vielfaltsbezogenen Kompetenzen und ein Verständnis von Integration als Querschnittaufgabe vorliegen.
- **Vorbildliche Förderlandschaft in NRW:** Als besonders gelungen und umfangreich kann die Förderlandschaft in Nordrhein-Westfalen betrachtet werden. Dort sind die beiden zentralen Förderprogramme zu den Kommunalen Integrationszentren und zum Kommunalen Integrationsmanagement sogar gesetzlich im Teilhabe- und Integrationsgesetz verankert. Durch die KIs und das KIM werden sowohl die strategische als auch die operative Ebene der kommunalen Integrationsverwaltung gestärkt. Hinsichtlich der Beratung von Zugewanderten ist das KIM insbesondere aufgrund der Zielgruppenoffenheit, der konsequenten Ausrichtung entsprechend des Case-Management-Ansatzes und der Berücksichtigung der Schnittstellen zu anderen Leistungserbringern fortschrittlich. Länder
- **Einheitliche Rahmenbedingungen für Sprachmittlerpools:** Bei unzureichenden Deutschkenntnissen ist es nicht immer im Interesse der Klient:innen oder im Sinne der Verwaltungsabläufe, wenn Personen aus dem privaten Umfeld zur Übersetzung hinzugezogen werden. Fast in jeder untersuchten Kommune gibt es örtliche Strukturen zur Sprachmittlung, mit Hilfe derer meist durch einen Pool aus Ehrenamtlichen, welche für ihren Einsatz eine Aufwandsentschädigung erhalten, Unterstützun-

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gen bei Behördengängen usw. angeboten werden. Zwar wird in den Landesförderprogrammen vereinzelt der Aufbau und Einsatz sogenannter Sprachmittlerpools aufgegriffen, jedoch erscheint es sinnvoll hier einheitliche Rahmenbedingungen, die auch Standards in Bezug auf Qualifizierung und Vergütung setzen, zu etablieren.

- **Einheitliche Softwarelösungen für die Integrationsberatung:** Im Sinne der Standardsetzung und einer effizienten Ressourcennutzung, sollten die Länder parallel zu Förderprogrammen für die Beratung von Zugewanderten auch einheitliche Softwarelösungen für die Erfassung und Auswertung von Beratungsdaten bereitstellen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass es den ratsuchenden Personen ermöglicht wird, ihre Daten selbst mit Institutionen außerhalb der Integrationsberatung zu teilen.
- **Integrationsmonitorings und Berichterstattungen für Fördermittelgeber:** Im Rahmen der Integrationsarbeit werden vor Ort viele Daten erfasst und gerade in der Integrationsberatung gehen mit den Förderrichtlinien gewisse Anforderungen der Dokumentation und Berichterstattung in Form von Meldung statistischer Kennziffern einher. In Bezug auf die Erstellung von Integrationsmonitorings und Berichterstattungen für Fördermittelgeber herrscht bei den handelnden Akteuren in den Kommunen häufig Unklarheit darüber, wie diese Daten genutzt werden bzw. wie Kommunen entsprechende Daten für ihre eigene Arbeit nutzen können. Es erscheint sinnvoll Kommunen hierbei zu unterstützen und zudem von Seiten der Fördermittelgeber Transparenz darüber herzustellen, warum Daten erfasst und übermittelt werden und welche Konsequenzen sich hieraus ableiten lassen.

Bund

- **Ausländerrecht reformieren:** Das mittlerweile weit verzweigte Ausländerrecht wird in den Ausländerbehörden vielfach als nicht mehr handhabbar beschrieben. Symptome dessen sind unverhältnismäßig lange Einarbeitungszeiten des Fachpersonals sowie der fortlaufende Anpassungsbedarf aufgrund mitunter kleinteiliger Rechtsänderungen. Nicht nur uneindeutige Rechtsbegriffe und intendierte bzw. nicht intendierte Handlungsspielräume, sondern auch die Komplexität an sich, führen zu der Unmöglichkeit einheitlicher Rechtsanwendung. Daher ist hier der Bund gefordert, das Ausländerrecht in eine neue, stringente Form zu gießen.
- **Einheitliche Standards für Integrationsdaten:** Um die im Ausländerzentralregister enthaltenen Integrationsdaten für die Akteure vor Ort nutzbar zu machen, bedarf es bundeseinheitlicher Standards, die festlegen, auf welcher Grundlage welche Informationen in welcher Form zu den Datenpunkten eingetragen werden sollen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bund und Länder

- **Stärkere Berücksichtigung der spezifischen Besonderheiten der Landkreise:** Aufgrund des deutlich erhöhten Koordinierungsbedarfs sind in Förderprogrammen die spezifischen Besonderheiten der Landkreise besonders zu berücksichtigen.
- **Abstimmung der Beratungsstrukturen:** Grundlegend stellt sich die Frage, ob es tatsächlich, wie bisher, paralleler Strukturen in der Beratung von Zugewanderten durch den Bund und die Länder bedarf. Zielsetzung sollte eine einheitliche Beratungslandschaft sein, um die Komplexität der Kooperationsstrukturen in den Kommunen zu reduzieren. So lange der Bund jedoch keine qualitativ sowie quantitativ (beides bedingt sich in Teilen) bedarfsdeckenden Strukturen vorhält, um allen Zugewanderten, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, den Zugang zu Beratung zu ermöglichen, sind die Länder in der Pflicht entstehende Angebotslücken zu schließen. Bleibt es bei einer fragmentierten Beratungslandschaft, sollten die Fördermittelgeber sich jedoch zumindest angemessen darum bemühen, die relevanten Schnittstellen zwischen den Angeboten in den Richtlinien abzubilden, um die Pflicht zur gegenseitigen Kooperation aller beteiligten Akteure sicherzustellen.
- **Stärkung der koordinierenden Funktion der Kommunen in der Beratung:** Auch wenn die Durchführung der Beratung wie im fragmentierten Status quo durch freie Träger erfolgt, sollten die Richtlinien der Fördermittelgeber eine koordinierende Funktion bei den jeweiligen Kommunen vorsehen, um die Kooperation zwischen der Verwaltung und Dritten zu institutionalisieren.
- **Praktikable Wege zum Umgang mit dem Datenschutz:** Der Umgang mit dem Thema Datenschutz wirkt in der Praxis häufig willkürlich. Gerade in Bezug auf den Datenaustausch zwischen Behörden und den Umgang mit Beratungsdaten sind der Bund und die Länder auf gesetzlicher Ebene gefordert praktikable Wege zu definieren.
- **Standardsetzung und Pflichtaufgabe „Integration“:** Ein relevanter Teil der kommunalen Integrationsarbeit findet im Rahmen der Erfüllung freiwilliger Aufgaben statt, die durch Fördermittel finanziert werden. Dies macht sie zum einen von der Dauer von Förderperioden abhängig und zum anderen führt dies häufiger zu Legitimierungsproblemen bei der Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen. Aus Sicht der Klient:innen würden Vereinheitlichungen und dauerhafte Finanzierungen der Aufgaben des Integrationsmanagement dazu beitragen, es weniger dem Zufall zu überlassen, welche Strukturen sie vor Ort vorfinden. Von den verantwortlichen Akteuren in den untersuchten Kommunen wurde in diesem Zusammenhang häufiger gefordert, Bereiche der Integrationsarbeit zu kommunalen Pflichtaufgaben zu machen.

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748939115-35, am 27.09.2024, 18:55:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb