

Jugendsozialarbeit

→ aktuell

Nummer 211
September 2022

Sehr geehrte Leser*innen,

„Kommunen können Integration“. So formuliert es die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration auf ihrer Website. Dass die Kommunen und Kreise die zentralen Orte der Integration neu Zugewanderter sind, ist eine Binsenweisheit. Integration findet dort an vielen verschiedenen Stellen und in unterschiedlichen Bereichen statt: In Kita und Schule, in Ausbildung und Beruf, im Sozialraum, in Ämtern und bei Behörden usw..

Mit dem „Kommunalen Integrationsmanagement“ (KIM) werden in NRW unter anderem notwendige kommunale Abstimmungsprozesse zwischen diesen verschiedenen Stellen – also Behörden und Ämtern, Arbeitsagenturen, Jobcentern, zivilgesellschaftlichen Akteuren und der Freien Wohlfahrtspflege etc. – durch das Land unterstützt. Ziel des Kommunalen Integrationsmanagements, so formuliert es das Handlungskonzept, ist es, ein abgestimmtes Verwaltungshandeln aus einer Hand zu erreichen, Integration als Querschnittsaufgabe flächendeckend in den Regelstrukturen zu verankern und neuzugewanderten Menschen eine verlässliche, staatliche kommunale Struktur für ihre individuellen Integrationsbedarfe zu bieten.

Die Landeskoordinator*innen der Jugendmigrationsdienste in NRW setzen sich seit vielen Jahren für eine Verbesserung der Integration junger neu Zugewanderter ein. In dieser Ausgabe blicken zwei von ihnen auf die Entstehung und Entwicklung von KIM zurück und benennen, was neben Strukturveränderungen noch notwendig ist.

Ich wünsche eine informative Lektüre.



Stefan Ewers
Geschäftsführer

Von ‚Gemeinsam klappt’s‘ zu ‚KIM‘?

Kritische Betrachtung des Kommunalen Integrationsmanagements (KIM) aus Sicht der Jugendmigrationsdienste

Christine Müller / Susanna Thiel

„Durch die Einführung des KIM sollen den Geflüchteten und Zugewanderten Chancen eröffnet werden. Die Entfaltung der Potenziale der Menschen steht im Mittelpunkt, nicht Hindernisse und Barrieren. Es soll eine bessere Integration der Geflüchteten und Zugewanderten erreicht werden, die bislang ohne Zugang zu einem Fallmanagement sind. So bestehen je nach Lebenslage des Neuzugewanderten unterschiedliche Herausforderungen, die hintereinander, oft aber auch parallel bewältigt werden müssen, wie beispielsweise ausländerrechtliche Fragestellungen, gesellschaftliche und rechtliche Erstorientierung, Integration in Bildung und Arbeit, Wohnen oder Gesundheit.“ (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2021a:3)

Mit Wirkung vom 25. November 2020, also unter der Koalition aus CDU und FDP, hat Nordrhein-Westfalen ein landesweites Kommunales Integrationsmanagement (KIM) in Auftrag gegeben. KIM versteht sich dabei als „ein integriertes Steuerungskonzept, mit dem es gelingt, die vielfältigen Angebote und Leistungen in der Integrationsarbeit innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung zu koordinieren und einheitlich auszurichten.“ (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen 2021:1)

Entwickelt aus der Modellphase des Projektes „Einwanderung gestalten NRW“ fördert die Landesregierung seit 2020, entsprechend der Aufgabenstellung des § 1 Nr. 8 Teilhabe- und Integrationsgesetz, die flächendeckende Einführung des Kommunalen Integrationsmanagements NRW (KIM) in allen Kreisen und kreisfreien Städten

aktuell

Jugend

Junge Geflüchtete fallen wegen aufenthaltsrechtlicher Beschränkungen durch die Regelsysteme. Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit soll das Netz für junge Geflüchtete durch passende Angebote stärken.

in Nordrhein-Westfalen. (ebd.:2) Dieser Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik der neu formierten NRW-Landesregierung spiegelt sich auch im aktuellen Untertitel des Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Integration und Flucht NRW wider: chancen.nrw.

Die strategische und konzeptionelle Intention des Kommunalen Integrationsmagazins wird von den Autorinnen ausdrücklich begrüßt. In der Praxis ergeben sich jedoch Fallstricke und Herausforderungen, die die Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Migrationsarbeit in den Kommunen zumindest erschweren, in manchen Fällen zu Lasten der Angebote der Freien Wohlfahrtspflege gehen und in einigen Fällen diese – so die Sorge – sogar verunmöglichen.

Dieser Artikel blickt kritisch auf die Entwicklung und Ausrichtung von KIM und zeigt aus unserer Sicht notwendige Entwicklungen auf, um einerseits die Belange der Zielgruppe ausreichend zu berücksichtigen, andererseits das Subsidiaritätsprinzip in den Angeboten aufrechtzuerhalten und eine Vergleichbarkeit der Angebote in den Kommunen durch eine übergeordnete Steuerungsebene zu gewährleisten.

Gemeinsam klappt's – ein Schritt in Richtung Systemänderung?

In NRW wurde schon seit 2012 mit den Kommunalen Integrationszentren eine eigene auf Dauer angelegte Organisationseinheit für die kommunale Ebene geschaffen, um Integrationsmaßnahmen in den Kommunen zu bündeln und zu koordinieren. An diese wurden auch die Vorgängerprojekte zu KIM angegliedert.

2018 hat die nordrhein-westfälische Landesregierung, unter anderem basierend auf Rückmeldungen der Jugendmigrationsdienste und der Flüchtlingsberatung freier Träger sowie von Kommunen, ein Modellprojekt zur Unterstützung von sonst durch die Regelsysteme nur unzureichend unterstützte Gruppen eingeführt. Zielgruppe des Modellprojekts waren 18 bis 27-jährige zugewanderte Menschen mit Duldungsstatus oder im Asylverfahren. Unter dem Titel **„Gemeinsam klappt's. Integrationschancen für junge erwachsene Flüchtlinge in NRW (IfjeF)“** wurde zunächst eine Handreichung durch das MKFFI veröffentlicht, die Erfahrungswerte zur lokalen Vernetzung mit Blick auf junge zugewanderte Geflüchtete, unabhängig vom Aufenthaltstitel, bündelte. Sie formulierte Empfehlungen für eine strukturierte Zusammenarbeit aller Organi-

sationen und Institutionen vor Ort, in denen junge Geflüchtete begleitet werden, um bestehende Angebote zu verknüpfen, Angebotslücken zu entdecken und neue passende Angebote zu entwickeln. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei auf rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit gelegt, die nach den Erfahrungen der Fachkräfte aus der Migrationsarbeit aufgrund fehlender Absprachen oder unzulänglicher Angebote häufig zum Rausfallen dieser Menschen aus dem sozialen Netz führen.

Die Initiative fand enormen Zuspruch bei Kommunen, kreisfreien Städten und Kreisen, die nach Ansätzen für gelingende Teilhabe von jungen, vor Ort lebenden Zugewanderten suchten. In den Fokus rückte hier die Gruppe von jungen Menschen mit Duldung bzw. von 18 bis 27-jährigen Personen, die noch im Asylverfahren (d.h. mit Aufenthaltsgestattung) und bereits in Unterkünften in kommunaler Zuständigkeit leben. Diese spezielle Zielgruppe hat aufgrund aufenthaltsrechtlicher Beschränkungen in der Regel keinen oder nur nachrangigen Zugang zu Sozialleistungen und Angeboten aus dem Regelsystem. Stattdessen erhalten sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die gemäß einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts schon seit 2012 verfassungswidrig gering sind und teils nur in Sachleistungen ausgegeben werden. Ihre Wohnsituation ist zumeist streng reguliert. Hinzu kommen, abhängig vom Aufenthaltsstatus, Arbeitsverbote und nur sehr begrenzte Möglichkeiten, einen Schulabschluss nachzuholen oder eine Ausbildung zu absolvieren. Die unsichere Lage mit wenigen Möglichkeiten in der Jugend- und Adoleszenzphase kann Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit sowie Frustration auslösen. Hier setzte die Initiative des Landes NRW an, die zudem mit einem ressourcenorientierten Ansatz erkannte, dass bei den jungen Menschen mitgebrachte Kompetenzen und Potentiale verloren gingen oder keine Berücksichtigung fanden.

„Gemeinsam klappt's“ als Initiative hatte somit das Ziel, junge Menschen mit Duldung durch direkte Ansprache und gute Begleitung über ein solides Netzwerk von Organisationen, Einrichtungen und Institutionen vor Ort bei der Entwicklung einer individuellen Perspektive für das eigene Leben zu unterstützen. Als einer von sechs Bausteinen wurde das sogenannte Teilhabemanagement entwickelt, das junge Menschen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung vor Ort erreichen sollte (vgl. Reis 2019). Begleitet durch eine in den Kommunen angesiedelte „geschäftsführende Stelle“ sollte das Teilhabemanagement mit der Methode des Case

Managements (CM) die Zielgruppe aufsuchen, Ressourcen und Bedarfe erkennen und Schritte für eine bessere sprachliche, berufliche und gesellschaftliche Teilhabe erarbeiten. Zudem sah das Konzept vor, dass das Teilhabemanagement die für die Zielgruppe bereitstehenden Angebote analysierte und eine Bedarfserhebung für notwendige weitere Unterstützungsstrukturen durchführte. Erkenntnisse zu schwierigen Schnittstellen zwischen Institutionen wie der Ausländerbehörde, dem Sozialamt oder dem Jobcenter sollten vor Ort in die Netzwerke, in der Förderrichtlinie als „Bündniskerngruppe“ bezeichnet, eingebracht und dort lösungsorientiert bearbeitet werden. Dies galt auch für Fälle, die in Fallkonferenzen diskutiert und anonymisiert dokumentiert wurden, um auf dieser Grundlage neue rechtskreisübergreifende Unterstützungsprozesse anzustoßen.

Fördervoraussetzung für das Teilhabemanagement war, basierend auf dem Case Management, die Einbindung der Bündniskerngruppe, zu deren Zusammensetzung die zentralen örtlichen Partner für Teilhabe und Integration gehören sollten – auch die freie Trägerschaft.

Aus Sicht der Jugendmigrationsdienste bot das Teilhabemanagement eine große Chance: Insbesondere für diejenigen jungen Menschen, die durch aufenthaltsrechtliche Diskriminierung und Einschränkungen bei der Teilhabe besonders betroffen waren, sollte solch ein Begleitangebot mit Verknüpfung zu einer lokalen Entscheidungsstruktur geschaffen werden. Für die stark ausgelasteten JMD, die regelmäßig auf die Herausforderungen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Teilhabe bei jungen Menschen mit Duldung hingewiesen hatten, diese aber nicht entsprechend begleiten konnten, konnte das Teilhabemanagement in der Konzeption ein hilfreicher Bündnispartner sein. Die Verknüpfung zu der geschäftsführenden Stelle und die Weitergabe von Anliegen in die örtliche Bündniskerngruppe – und somit die konzipierte Einrichtung einer träger- und rechtskreisübergreifenden Beratungsstruktur – setzt zudem da an, wo das CM-Konzept der JMD zwar weiter denkt, aber an strukturelle Grenzen stößt: Mitarbeitende der JMD wirken in Arbeitskreisen und somit an der strategischen Netzwerkarbeit vor Ort mit, „und unterstützen die Abstimmung notwendiger neuer Angebote“. (BAG EJS 2014) Das Teilhabemanagement und die Verknüpfung zur Bündniskerngruppe bot die Chance, durch Auswertung der Summe der Einzelfälle die vorliegenden Angebote zu überprüfen und somit die Systemebene zu verändern.

Die Erfahrungen in der Praxis waren sehr vielschichtig und unterschiedlich: die Zielgruppe gemäß Richtlinie waren primär junge Menschen mit Duldung und sekundär Personen mit Aufenthaltsgestattung. Einige Kommunen mussten allerdings überzeugt werden, tatsächlich ressourcenorientiert den Fokus auf Geduldete zu richten. Anderswo wurden Fragebögen oder Formate entwickelt, um die Zielgruppe zu erreichen, wieder anderswo wurde lange versäumt, den Kontakt mit den etablierten Beratungs- und Begleiteinrichtungen der Integrationsarbeit zu suchen. Die Suche nach geeignetem Fachpersonal gestaltete sich als schwierig. Dabei ist angesichts der prekären und sensiblen Lebenssituation von jungen Menschen mit Duldung qualifiziertes, aufenthalts- und asylrechtlich sowie jugendrechtlich fortgebildetes Personal mit einer guten Kenntnis vorhandener Angebote und Netzwerkstrukturen vor Ort von besonderer Wichtigkeit. Die Pandemie erschwerte ab März 2020 die Kontaktaufnahme zur Zielgruppe ebenso wie die Netzwerkarbeit. Erst zum Ende der Programmlaufzeit waren die meisten Stellen besetzt.

Entwicklung passgenauer Angebote – zwischen Planung und Pandemie

In direkter Verknüpfung mit dem Teilhabemanagement wurde das Landesprogramm „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit“ etabliert; das Teilhabemanagement ist darin als sechster Baustein gefasst. In diesem bis Ende Juni 2023 geförderten Programm werden den antragstellenden Kreisen und kreisfreien Städten Finanzierungsmöglichkeiten gegeben, neue Angebote für die Zielgruppe junger geduldeter Menschen einzurichten. So soll das Coaching den Teilnehmenden eine individuelle Begleitung bieten, enger als in einem CM-Beratungsprozess und präzise ausgerichtet auf die konkrete Bedarfslage. Hinzu kamen berufs- und ausbildungsbegleitende Sprachkurse, die Förderung des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses oder die Einrichtung neuer schul-, ausbildungs- und berufsvorbereitender Kurse (bzw. Finanzierung von Plätzen in Integrationskursen). Die Entwicklung der Ansätze für die Förderbausteinrichtlinien beruhte dabei teilweise auf den Bedarfsmeldungen der Migrationsfachdienste vor Ort, teilweise auf der Maßnahmenkonzeption aus der Arbeitsmarktförderung.

Angesichts der großen Schwierigkeiten, vor denen Mitarbeitende der JMD und Flüchtlingsberatung standen, für junge volljährige Seiteneinsteiger*innen, insbesondere mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung, geeig-

Eine gute Idee: In der Bündniskerngruppe über schwierige Schnittstellen zwischen Institutionen sprechen.

Über KIM sollen Strategien für neue Angebote und die Erweiterung des Regelsystems entwickelt werden.

nete Angebote von Spracherwerb, Schule oder Ausbildung und Arbeit zu finden, war die Entwicklung von Maßnahmen ein zentrales Anliegen der freien Träger.

Ziel war, passende Maßnahmen durch die kommunal zuständigen Stellen zu planen und basierend auf der jeweiligen Angebots- und Bedarfsanalyse des Teilhabemanagements weiterzuentwickeln. Das Teilhabemanagement sollte im Rahmen des zeitlich und inhaltlich sehr ambitionierten Vorhabens im Rahmen der Landesinitiative zudem junge Menschen in die jeweils passenden Bausteine vermitteln.

Doch die Pandemie erschwerte direkt zu Beginn deutlich die Arbeit in der Landesinitiative. So wurden Ressourcen anderweitig gebunden und die Netzwerkarbeit im Sinne der Kontaktreduzierung deutlich verringert. Dies hatte zur Folge, dass Bausteine in einigen Orten zum Teil gar nicht, zum Teil erst kurz vor oder nach der Beantragung mit dem lokalen Netzwerk inhaltlich weiterentwickelt wurden. Auch fehlte oft das Personal im Teilhabemanagement, das erst später besetzt wurde, während sich zum Beispiel das Coaching schon in der Umsetzung befand.

Die Pandemie erschwerte zudem die Erreichbarkeit und die aufsuchende Arbeit der Teilhabemanager*innen, und häufig kamen Maßnahmen der Bausteine nicht oder erst nach mehrfacher Umplanung angesichts der Hygieneanforderungen oder krankheitsbedingter Ausfälle zustande.

Zielführend war die Zusammenarbeit im Netzwerk, die frühzeitige Einbindung von freien Trägern bei der Konzeption und Anbindung des Teilhabemanagements und die klare Aufgabenteilung von Beratungsangeboten freier Träger, Teilhabemanagement und Coaching. In diesen Fällen war die Konzeption passender Kursangebote, die Vermittlung der Zielgruppe in für ihre Teilhabe sinnvolle Maßnahmen und eine weitere Begleitung besonders erfolgreich und ist in einigen Fällen auch tatsächlich sehr gut gelungen.

Nur gemeinsam klappt KIM

Das **Kommunale Integrationsmanagement** verbindet das Modellprojekt „Einkommensgestaltung“¹ und das Teilhabemanagement aus „Gemeinsam klappt's“ in einem ambitionierten Vorhaben. Ziel ist, mit diesem neuen integrationspolitischen Instrument zu einem abgestimmten Verwaltungshandeln aus einer Hand zu kommen, die Querschnittsaufgabe Integration flä-

chendeckend in den Regelstrukturen zu verankern und neu zugewanderten Menschen eine verlässliche, staatliche kommunale Struktur für ihre individuellen Integrationsbedarfe zu bieten. Dadurch soll eine verbesserte Zusammenarbeit und Leistungserbringung in den Regelstrukturen erreicht und die Phase des Ankommens von Beginn an integrationsfördernd ausgestaltet werden. Seit 2021 und in den nächsten Jahren sollen dabei folgende Ziele umgesetzt werden:

- Implementierung einer strategischen Ebene zur Steuerung der Prozesse,
- Einführung einer operativen Ebene des individuellen Case Managements und
- eine Weiterentwicklung der Ansätze in Bezug auf die kreisangehörigen Kommunen im Verhältnis zum Kreis.

Die freien Träger begrüßen diese Initiative des Landes. Aus Sicht der Migrationsarbeit ist es von großer Signifikanz, dass Land und Kommunen die Verantwortung für alle Menschen vor Ort sehen. 25 Prozent der in NRW lebenden Menschen haben Zuwanderungsgeschichte – nicht allen stand in der Vergangenheit und steht aktuell Begleitung offen. Hier setzt KIM an: Menschen, die nach NRW zugewandert oder geflüchtet sind, soll eine bessere Integration ermöglicht werden. Dies soll durch Weiterentwicklung kommunaler Prozesse mit Blick auf effizientere und lösungsorientierte Zusammenarbeit von verschiedenen Einrichtungen und Institutionen erfolgen und durch den Zugang zu einem Fallmanagement. Dies ist dringend notwendig.

Ähnlich wie beim Teilhabemanagement gibt es eine strategische Ebene, die vor Ort basierend auf akkumulierten Einzelfällen Änderungen und Anpassungen bei Schnittstellen oder bei der Entwicklung neuer passender bzw. Öffnung bestehender Angebote des sozialen Regelsystems initiieren soll. Hier ist als Erfolgsfaktor zentral, dass die Anbindung in der Kommune effektiv, also in den kommunalen Strukturen hierarchisch angemessen angesiedelt ist. Hinzu kommt ein operatives Case Management, also Einzelfallbegleitung. Die KIM-Richtlinien sehen die operative Arbeit eines individuellen, rechtskreisübergreifenden Case Managements vor, insbesondere für Geflüchtete und Eingewanderte, die bislang ohne Zugang zu einem Fallmanagement sind (z.B. Personen im Bezug von AsylbLG). Bezogen auf den Bereich der Beratung von Eingewanderten werden so die Programme zur Migrationsberatung des Bundes (MBE und JMD) auf kommunaler Ebene verstärkt.

Aus unserer Sicht ist der Bedarf an Begleitung und Beratung umfassend und groß. Die bestehenden Angebote des Bundes, die sich insbesondere an Neuzugewanderte richten, sind nie flächen- und bedarfsdeckend ausgebaut worden, zugleich sind sie vielerorts zentrale Stützpfeiler der Migrationsarbeit.

Im Leitfaden des Landes zur Erstellung eines Konzepts zur Umsetzung des KIM NRW (2020) wird die Konzeptionalisierung der Zielgruppen für das operative Case Management den Kommunen überlassen. Zwar wird darauf verwiesen, dass bestehende Angebote einzubeziehen seien. In der Praxis ist das jedoch sehr unterschiedlich gehandhabt worden. In einigen Kommunen arbeitet das Case Management KIM als Clearingstelle in Form einer Verweisberatung. Andere Kommunen stellen KIM als Anlaufstelle für alle Zugewanderten ohne besonderen Schwerpunkt dar, ohne auf Angebote der subsidiären Träger zu verweisen oder mit diesen verbindliche Absprachen zu suchen. Es ist häufig ungeklärt, wie eine bessere Abstimmung gelingen soll und kann. Wieder andere Kommunen oder Kreise setzen inhaltliche Schwerpunkte im Case Management wie z.B. die Konzentration auf bestimmte vulnerable Zielgruppen (Familien, Frauen, ältere oder jüngere Menschen) oder auf ausgewählte Aspekte wie z.B. die Suche nach Wohnraum (in den letzten Jahren eine häufig ebenso kräftezehrende wie frustrierende Unterstützungsleistung) oder die gesundheitliche Versorgung.

Die strategische Ebene des Case Managements, die die Systemebene in den Blick nimmt und Veränderungen zugunsten der Zielgruppe und ihrer Teilhabe zum Ziel hat, bedeutet einen großen Mehrwert. Die Ebene der Einzelfallbegleitung stellt hingegen eine Herausforderung dar, insbesondere im Hinblick auf die Abgrenzung gegenüber bereits etablierten Angeboten, die bereits in der Konzeption des Teilhabemanagements und auch des Kommunalen Integrationsmanagements angelegt ist. In beiden Konzepten ist zwar die Zusammenarbeit mit freien Trägern bzw. der Wohlfahrtspflege erwähnt, sie wird jedoch nicht als strukturell verbindlich eingefordert und auch nicht im Sinne einer klaren Aufgabenteilung festgelegt.

Welche Herausforderungen und Konflikte entstehen in Kommunen, wenn Aufgaben der Sozialen Arbeit zunehmend von staatlichen Akteur*innen übernommen werden?

Die Freie Wohlfahrtspflege ist traditionell schon seit den 1960er Jahren (die Jugendmigrationsdienste als Jugendgemein-

schaftswerke bereits seit 1949) für die „Ausländersozialberatung“ zuständig, aus der sich inzwischen moderne, lebenslagenorientierte und fachlich versierte – unabhängige – Beratungsstrukturen wie die Migrationsberatungsstellen für Erwachsene, die Flüchtlingsberatung oder auch die Integrationsagenturen als Besonderheit in NRW entwickelt haben. Ihre Fachlichkeit und Erfahrung ist für die Entwicklung des Kommunalen Integrationsmanagements unbedingt zu nutzen und zu berücksichtigen.

In der Praxis erleben wir jedoch häufig, dass eine Kooperation nicht zwingend vorgegeben, sondern vom „guten Willen“ der jeweiligen Kommune abhängig ist. Bei fehlender Beachtung bestehender Angebote und unzureichender Aufgabensteuerung übernehmen neu eingestellte Case Manager*innen in den Kommunen dabei häufig zwar das Aufgabenprofil und -spektrum der Berater*innen von JMD, MBE und Flüchtlingsberatung, ohne jedoch deren Expertise und Netzwerke zu berücksichtigen, was die Implementierung von ineffektiven und intransparenten Doppelstrukturen anstelle des Schließens von Versorgungslücken und mangelnden Übergängen begünstigt. Anstatt struktureller Veränderungen wird so eine neue parallele Beratungsstruktur installiert, die zudem im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip steht.

Denn beide Landesprogramme – Gemeinsam klappt's wie auch KIM – sind nicht nur auf die Steuerung kommunaler Verwaltungsprozesse zur Fortentwicklung der kommunalen Infrastruktur ausgerichtet, sondern betreffen auch die Einzelfallberatung vulnerabler Zielgruppen. Immerhin verspricht die neue Landesregierung in NRW von CDU und GRÜNEN in ihrem Koalitionsvertrag: „Das Kommunale Integrationsmanagement werden wir, insbesondere im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip, weiterentwickeln.“ (CDU Nordrhein-Westfalen 2022:119)

Die Anerkennung und Berücksichtigung der unterschiedlichen individuellen Handlungsmöglichkeiten sowie der jeweiligen Beschränkungen, beispielsweise hinsichtlich der Unabhängigkeit, Parteilichkeit und organisatorischer Verschränkungen freier oder staatlicher Trägerschaft, ist notwendig und im Subsidiaritätsprinzip zur Verwirklichung einer gerechten Sozialordnung auch angelegt. Im Rahmen der Sozialpolitik bedeutet der Grundsatz der Subsidiarität, dass eine Wahrnehmung von (sozialen) Aufgaben durch den Staat nur dann erfolgen soll, wenn diese von nichtstaatlichen Einrichtungen (z. B. Freie Wohlfahrtspflege) nicht erfüllt werden können.

Lebensweltorientierte Begleitung muss anwaltschaftlich, datensicher und parteilich sein. Eine klare Abgrenzung von KIM gegenüber (anderen) staatlichen Strukturen ist für eine vertrauliche und glaubwürdige Beratung nötig.

Die größte Herausforderung bei der Umsetzung von KIM sehen wir tatsächlich in dem möglichen Unterlaufen dieses Subsidiaritätsprinzips: Denn darin ist gesetzlich verankert, dass staatliches Eingreifen dann sinnvoll ist, wenn Aufgaben oder sozialer Hilfsbedarf nicht aus der Gesellschaft, inklusive sozialer Initiativen, geleistet werden kann. Historisch betrachtet geht es hierbei auch um die Verhinderung zentralisierter Systeme.

Im Rahmen von KIM bedeutet das: Entweder leidet eine kooperative und „auf Augenhöhe“ orientierte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Trägern und freien Trägern darunter, dass freie Träger nicht oder erst sehr spät in die Konzeptentwicklung von KIM eingebunden und bzw. oder im Rahmen der Umsetzung unterschiedliche Handlungslogiken und Ziele nicht genügend kommuniziert werden. Oder dass das in KIM integrierte operative Case Management – also die direkte Begleitung des Einzelfalls – ausschließlich oder zum größten Teil bei öffentlichen Trägern angebunden ist (teilweise auch direkt in der Sachgebietslogik der Ausländerbehörden), wo die Case Manager*innen direkt mit oder neben den entsprechenden Kolleg*innen agieren müssen. Hier können Machtverhältnisse und Rollenkonflikte entstehen, die zulasten der begleiteten Klient*innen gehen (vgl. Lehr u.a. 2021).

Soziale Arbeit ist dem ethischen Kodex ihrer Profession verpflichtet: Ihre Ausrichtung als Menschenrechtsprofession wird mit dem Tripelmandat (Silvia Staub-Bernasconi) zum Ausdruck gebracht: Sie muss sich nicht nur zwischen den Ansprüchen von Staat und Klient*innen bewegen (Doppelmandat), sondern auch auf ihre eigene Fachlichkeit als Profession (vgl. Lutz 2020): „Das Gleichgewicht zwischen Hilfe, Kontrolle und den Standards der Sozialen Arbeit zu halten, ist ein Spagat, der zum einen von den Fachkräften selbst zu vollziehen ist, zum anderen auch in der Kooperation zwischen freien und öffentlichen Trägern wirksam wird.“ (Lehr u.a. 2021:88). Die Konflikte liegen vor allem darin, wenn sich freie Träger eher den Lebenswelten ihrer Adressat*innen verpflichtet fühlen, während öffentliche Träger eher der Handlungslogik des Staates zur Kontrolle folgen. Soziale Arbeit ist selbstverständlich nicht frei von Kontrolle, benötigt aber einen unabhängigen Status, um je nach Situation einschätzen zu können, wie diese ausgeübt werden kann (oder muss), um ihrem ethischen Kodex folgen zu können.

Angesichts der komplexen Verschränkungen von Aufenthalts-, Sozial- und Grundrechten, struktureller Diskriminierung und widersprüchlicher Signale gegenüber Zugewan-

erten und der hohen Abhängigkeit vom jeweiligen Aufenthaltsstatus, muss aus der Erfahrung der Migrationsarbeit eine lebensweltorientierte Begleitung immer an der Seite der Zielgruppe, d.h. anwaltschaftlich, datensicher und parteilich sein. Nur so ist eine vertrauensvolle und würdige Beziehungsarbeit zu etablieren und gemeinsam der individuelle Integrations- und Teilhabeprozess zu planen und umzusetzen.

Hinzu kommt, dass zugewanderte Menschen häufig negative Erfahrungen mit staatlichen Stellen gemacht haben. Häufig muss bei der Einzelfallbegleitung bei Fehlern, Missverständnissen oder divergierenden Haltungen vermittelt werden. Bei Ansiedlung von Case Management in staatlicher Hand kann der intra-kommunale Kontakt eine Erleichterung sein. Er kann jedoch durch fehlende Unabhängigkeit auch zu Lähmung der Mitarbeitenden führen und Kritik verhindern. Eine klare Abgrenzung des Aufgabenspektrums von KIM gegenüber Migrationsberatungsstellen, Aufnahmeeinrichtungen und vor allem gegenüber staatlichen Strukturen wie Ausländerbehörden, Jobcentern oder Sozialämtern ist also notwendig, um Vertrauen aufbauen zu können. In diesem Zusammenhang ist auch der geplante Datenaustausch zwischen Ausländerbehörden und den Kommunen zumindest kritisch zu betrachten.

Im besten Falle ist die strukturverändernde Steuerungsebene von KIM bei einer kommunalen Stelle wie dem Kommunalen Integrationszentrum angegliedert, das operative Case Management ist – soweit es über eine grundständige Verweisberatung hinausgeht und tatsächlich lebensweltlich beraten will – zur Vermeidung der oben genannten Herausforderungen und zur Sicherstellung der Subsidiarität aus unserer Perspektive bei freien Trägern anzusiedeln.

Thesen zur aktuellen Entwicklung

Das Land NRW legt einen Fokus auf Integration und Teilhabe. Mit seinen Landesinitiativen und zuletzt der Einführung des Kommunalen Integrationsmanagements schafft es Strukturen, die Gesetzbücher, Sozialleistungen und Behörden mit individuellen Bedürfnissen wie Wohnen und Gesundheit zusammenbringen will. Um langfristig zuverlässige Unterstützungsketten und eine stabile, vielfältige Angebotsstruktur zu sichern, sollten funktionierende Modelle verschriftlicht und formalisiert werden.

Es bedarf hier Vereinbarungen zur strategischen Steuerung zwischen Kommunen und den Akteur*innen der lokalen Migrati-

onsarbeit, inklusive der freien Träger und Migrantenselbstorganisationen oder neuen Deutschen Organisationen. Denn Teilhabe ist ein Gemeinschaftsprojekt, das elementar auch auf die Zivilgesellschaft angewiesen ist.

Bislang besteht hier seitens der Förderlinien für KIM keine Verbindlichkeit. Es wird auf die kommunale Ebene als Entscheidungs- und Steuerungsort verwiesen. Damit gehen jedoch gute und wichtige Impulse des Landes, wie die Anregung von tragfähigen Netzwerkstrukturen, mangels Verbindlichkeit verloren. Auch ist eine Vergleichbarkeit der Struktur durch die teilweise völlig unterschiedliche Ausrichtung von KIM in den Kommunen und Kreisen derzeit nicht gegeben.

Die Erfahrungen von Gemeinsam klappt's zeigen angesichts der sehr unterschiedlichen Berichte der Ortsebene deutlich, dass Zusammenarbeit und die erfolgreiche Etablierung neuer Strukturen gelingen kann, wenn die Zielgruppen klar benannt sind und bei der Etablierung eines neuen Angebots auf frühzeitige Einbindung der bestehenden lokalen Akteur*innen geachtet wird. Insgesamt wurde bei den Durchstarten-Bausteinen besonders das Coaching in den Kommunen gut angenommen. Dies bot eine niedrigschwellige und intensive Begleitung bei besonders zeitaufwändigen und komplexen Bedarfen der jungen Menschen mit Duldung und Gestattung, unterstützte zum Beispiel bei der Wohnungssuche, der Klärung des Aufenthaltstitels oder suchte nach psychosozialer Unterstützung.

Dieses recht flexibel einsetzbare Instrument zeigt, wie auch die Beratungsdienste der freien Träger berichten, die große Bedeutung der Erfüllung grundlegender Bedürfnisse und Sicherheit für weitere Schritte der Teilhabe. Im Vergleich hierzu ist bspw. das Nachholen eines Schulabschlusses für die jungen Menschen oft nachrangig. Zugleich bedarf es dringend solcher Angebote wie zum Nachholen des Schulabschlusses oder der Öffnung der Sprachkurse, um Menschen auch die Möglichkeit zu geben, eine Ausbildung zu machen oder zu studieren.

Bereits in den Jahren vor 2015 problematisierten die Fachtutor*innen JMD hier insbesondere den ungenügend geregelten Zugang von jungen volljährigen zugewanderten Seiteneinsteiger*innen zu schulischen Bildungsangeboten. Dies mündete in einem Dialog zwischen den verantwortlichen Ministerien und der Landesweiten Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren (LaKi) als zuständige Koordinatorin der Kommunalen Integrationszentren. Der damalige Handlungsbedarf war, Angebote

zu entwickeln und auszubauen,

- die sich am Bedarf der jungen Seiteneinsteiger orientieren,
- die in ein Gesamtfördersystem mit systematisch aufeinander bezogenen Übergängen ohne lange Wartezeiten eingebettet sind,
- die individuell und flexibel gestaltet werden können,
- ggf. auch rechtskreisübergreifend,
- nach Möglichkeit ohne Verlust von Berufsschulpflichtzeiten.

Leider hat sich der Zugang zu schulischen Angeboten für die Zielgruppe seitdem jedoch nicht wirklich und vor allem nicht strukturell verbessert – auch nicht durch die Modellprojekte der letzten Jahre. Eine im Koalitionsvertrag 2017 vereinbarte „Schulpflicht für Flüchtlinge unter 25 Jahren“ ist bislang nicht umgesetzt worden (vgl. CDU 2017:108) und ist wohl an Vorbehalten der Landesverfassung endgültig gescheitert.

Den Case Manager*innen aus KIM droht nun das Los der JMD- und MBE-Mitarbeitenden: komplexe Einzelfälle und kaum Angebote, in die vermittelt werden kann. Angesichts des vielerorts noch schwammigen Aufgabenprofils bedroht KIM durch den Aufbau von Doppelstrukturen in bestehenden Beratungsstrukturen (die nebeneinander her arbeiten und nicht wissen, wohin sie vermitteln sollen) zudem die bestehende Infrastruktur. Der strukturverändernde Grundgedanke geht so schlimmstenfalls unter, obwohl die Unterstützungsbedarfe das Angebot weit übersteigen.

Eine weitere Schwierigkeit für die vielen zu besetzenden Case Management-Stellen ist im bestehenden Fachkräftemangel im Bereich der Sozialen Arbeit generell zu sehen. Stellen bleiben vakant oder werden vorrangig durch weniger erfahrene Fachkräfte aus dem Bereich der Migrationsarbeit besetzt. Hier müssen einerseits Angebote zur Qualifizierung und inhaltlichen Weiterentwicklung des Personals geschaffen werden und andererseits Standards als Leitplanken zur längerfristigen Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit von Berater*innen und der Qualität der Arbeit mit der Zielgruppe festgelegt werden. Unzureichende und ungleiche Finanzierungsbedingungen (für öffentliche und freie Träger) fördern zudem tendenziell Stellenverlagerungen und Fachkräfteabwanderung zugunsten der öffentlichen und zu Lasten der zivilgesellschaftlich getragenen Angebote und haben auch an einzelnen Standorten

Wir brauchen verbindliche Strukturen und Absprachen zwischen neuen und etablierten Akteur*innen der Begleitung von Zugewanderten. Die Unterstützungsbedarfe übersteigen das Angebot – es braucht jedoch Standards, um die Zielgruppe qualitativ und in ihrem Sinn zu begleiten. Nötig sind bedarfsorientierte Maßnahmen, die zu den jungen Menschen passen.

KIM als Veränderungsprozess von Zugangsbarrieren kann ein Meilenstein sein.

schon zum Abbau ergänzender Angebote bspw. im Bereich der Quartiersentwicklung geführt.

Die größten Hürden bei der Integration von neuzugewanderten Menschen sind weniger in individuellen Problemlagen, als in strukturellen und diskriminierenden Zugangsbarrieren zu finden. Diese Hürden zu analysieren, zu benennen und abzubauen, sollte die wesentliche, strategisch-steuernde Ausrichtung von KIM werden, unter der Voraussetzung, dass der Baustein Case Management entsprechend übergreifend angelegt und aufgestellt wird. Nur dann wird auch der durch KIM erhoffte Mehrwert in NRW für Geflüchtete und Zugewanderte zu erreichen sein.

Viele Herausforderungen, vor denen Zugewanderte in Deutschland stehen, liegen in der Gesetzgebung vorwiegend der Bundes-, aber auch der Landesebenen (Aufenthaltsrecht, Asylrecht, Leistungsausschlüsse, Schulgesetze usw.) begründet. Das Land NRW sucht und findet oft erfolgreich Ansatzpunkte, auf Ebene des Bundeslands aktiv zu werden. Zugleich ist es notwendig, dass das Land sich auch auf Bundesebene für eine Anpassung der Gesetzgebung einsetzt.

¹ Mit dem Modellprogramm wurde in 12 Modellkommunen das Ziel verfolgt, die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zur Integration von allen eingewanderten Menschen in den Kommunen durch ein systematisiertes und koordiniertes Vorgehen zwischen den kommunalen Behörden zu fördern.

Literatur:

BAG Ejsa (2014): *Arbeitshilfe Case Management*, in: https://www.bagejsa.de/fileadmin/user_upload/Arbeitshilfe_Case_Management_Juli_2021.pdf

CDU Nordrhein-Westfalen (2017): *Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022*, in: https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/downloads/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf

CDU Nordrhein-Westfalen (2022): *Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN*, in: https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-gruene.pdf

Lehr, Margit u.a. (2021): *Ein Appell wider die Aushöhlung des Subsidiaritätspinzips in der Flüchtlingssozialarbeit*, in *Migration und Soziale Arbeit*, 1/2021, S. 86-92

Lutz, Ronald (2020): *Tripelmandat*, in: <https://www.socialnet.de/lexikon/Tripelmandat#:~:text=Mit%20dem%20Begriff%20Tripelmandat%20der%20Sozialen%20Arbeit%20wird,eigene%20Fachlichkeit%20>

[als%20Profession%20beziehen%20und%20berufen%20muss](#)

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2018): *Gemeinsam klappt's. Integrationschancen für junge erwachsene Flüchtlinge in NRW (IfjeF). Erfahrungen und Anregungen aus der Praxis der integrationspolitischen Infrastruktur*, in: https://broschuerenservice.land.nrw/files/download/pdf/handreichung-ifjef-2019-web-pdf_von_gemeinsam-klappt-s-integrationschancen-fuer-junge-erwachsene-fluechtlinge-in-nrw-ifjef_vom_mkffi_3036.pdf

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2021): *Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen*, in: https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/documents/2021_08_17_kim_handlungskonzept_bel.pdf

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2021a): *LEITFADEN - Erstellung des Konzepts zur Umsetzung des Kommunalen Integrationsmanagements NRW*, in: https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/documents/2021_06_14_kim_leitfaden.pdf

Reis, Claus (2019): *Teilhabemanagement. Grundsätzliche Überlegungen und praktische Hinweise (=Frankfurt University of Applied Sciences)*, in: https://www.durchstarten.nrw/fileadmin/user_upload/downloads/teilhabemanagement_handreichung_final.pdf

Autorinnen:

Christine Müller (Dipl. Sozialpädagogin) ist Referentin bei der LAG KJS NRW und zuständig für die Koordination der Jugendmigrationsdienste in katholischer Trägerschaft in NRW.

Susanna Thiel (M.A. Migration Studies) ist Referentin beim Diakonischen Werk Rheinland-Westfalen-Lippe. Sie begleitet als Koordinatorin die Jugendmigrationsdienste in evangelischer Trägerschaft.

IMPRESSUM

jugendsozialarbeit aktuell
c/o LAG KJS NRW
Kleine Spitzengasse 2 - 4
50676 Köln
E-MAIL: aktuell@jugendsozialarbeit.info
WEB: www.jugendsozialarbeit.info

jugendsozialarbeit aktuell (Print)
ISSN 1864-1911
jugendsozialarbeit aktuell (Internet)
ISSN 1864-192X

VERANTWORTLICH: Stefan Ewers
REDAKTION: Franziska Schulz
DRUCK/VERSAND: SDK Systemdruck Köln

