

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW zu spezifischen Punkten im Gutachten von Bogumil/Hafner: Kommunale Integrationsarbeit in NRW – Ausgangsanalyse und Handlungsempfehlungen (Bochum, 15.06.2019)

Ausgangslage

Schon in den 60er Jahren fühlte sich die Freie Wohlfahrtspflege in ihrer anwaltschaftlichen Funktion zusammen mit dem DGB der Zielgruppe der ausländischen Arbeitnehmer*innen und ihrer Angehörigen verpflichtet und eröffnete für diese die ersten Angebote. In den 80er Jahren richtete das Land NRW die Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwanderfamilien (RAA) - jetzt Kommunale Integrationszentren (KI) - ein.

Bereits vor der Verabschiedung des Teilhabe- und Integrationsgesetzes 2012 und der Etablierung der Kommunalen Integrationszentren war die Freie Wohlfahrtspflege im Rahmen der AG Wirkungsdialog im Ministerium an der Ausrichtung der Richtlinien der Kommunalen Integrationszentren beteiligt. Schon zu dieser Zeit wurde von ihrer Seite auf mögliche Überschneidungen mit den Aufgaben der seit 2007 landesgeförderten Integrationsagenturen hingewiesen. Sie forderte verbindliche Regelungen der Kooperation, nicht nur auf der örtlichen, sondern auch auf der Landesebene. So gab es zu Anfang eine regelmäßige Präsenz seitens der Landeskoordinierungsstelle (LaKI) in den Sitzungen der AG Wirkungsdialog, und es wurden gemeinsame Workshops zur besseren Abstimmung der Arbeit vor Ort zwischen KI und IA Fachkräften durchgeführt. In den letzten Jahren fand dieser notwendige und von uns weiterhin geforderte Austausch jedoch kaum noch statt und konnte erst im Sommer 2019 erneut aufgegriffen werden.

Im Ergebnis haben sich unsere Befürchtungen bestätigt: während bei einigen Standorten aufgrund der dortigen Konstellation KI und IA sehr gut zusammen arbeiten, gibt es gleichzeitig Standorte mit einer Rollen- und Aufgabendiffusität sowohl innerhalb der öffentlichen Angebote, als auch gegenüber den IA. „Undurchsichtige Zuständigkeiten“, „mangelnde Koordination“, „defizitärer Info-Austausch“ (S. 3 des Gutachtens) erfordern nach wie vor eine Klärung von Profilen und eine Optimierung von Strukturen der Zusammenarbeit. In der Analyse stimmen wir hier mit den Gutachtern überein, nicht aber mit Teilen der Methodik und einigen zentralen Handlungsempfehlungen.

Kritikpunkte

Obwohl laut Einleitung des Gutachtens: „Erfahrungen und Positionen relevanter Akteure erfasst werden“ (S. 11) sollten, wurden wir als langjährig erfahrene, breit aufgestellte Akteure in diesem Feld und Partner der Landesregierung weder über die Erstellung des Gutachtens informiert noch in irgendeiner Weise z.B. durch ergänzende Interviews beteiligt. Aus unserer Sicht wäre es naheliegend gewesen, die AG Wirkungsdialog einzubeziehen. Ebenso sind wir als Partner der KI über die Änderung des Erlasses und der Förderrichtlinie für die Kommunalen Integrationszentren von Mai 2018 nicht informiert worden, obwohl hier wichtige Aufgabenbereiche herausgefallen sind, die wir und auch die Gutachter als originäre Aufgaben der KI betrachten – Koordination, Bündelung und Mitsteuerung von örtlichen Integrationsangeboten „als operative Aufgaben im Querschnittsbereich“ (S. 24). Ähnliche Beobachtungen und Erfahrungen, die wir auf der Landesebene machen, erleben auch unsere Fachkräfte vor Ort.

Ohne gegenseitige Information und verlässliche Abstimmung entstehen hier neue Diffusitäten bis hin zu Doppelstrukturen, die die Integrationsarbeit insgesamt schwächen, statt Lücken zu füllen und unterschiedliche Ressourcen effektiv zu nutzen.

Diese Praxis in Zeiten enormer Herausforderungen in der Integrationsarbeit bestätigt die Notwendigkeit von strukturierten Absprachen zur Kooperation auf der Landes- und Ortsebene, die grundsätzlich gesetzlich zu verankern sind. Auch nach Meinung der Gutachter bedarf es „stärkerer Absprachen bei den einzelnen Fördermaßnahmen durch die Fachministerien zur Verzahnung und Fokussierung von Maßnahmen und Überprüfung ihrer Wirksamkeit“. Dem stimmen wir zu, sehen allerdings die dringende Notwendigkeit der Einbeziehung der AG Wirkungsdialoog für eine effektivere Zusammenarbeit.

Weiterhin halten wir es für einen grundlegend falschen Schluss, dass im Gutachten empfohlen wird zu „prüfen, ob beide Förderprogramme ggf. langfristig zusammengelegt werden können, um eine optimierte Infrastruktur für die kommunale Integrationsarbeit zu gewährleisten“ (S. 9). Hier wird völlig verkannt, dass es sich um zwei komplementäre Programme mit unterschiedlicher strategischer Ausrichtung handelt. Würden die KI, wie ursprünglich bei ihrer Gründung im Teilhabe- und Integrationsgesetz festgelegt, ihre Koordination, Bündelung und Mitsteuerung von örtlichen Integrationsangeboten vollumfänglich wahrnehmen, statt sich zunehmend in operative Bereiche auszudehnen, könnten Parallelstrukturen verhindert werden. Diese befördern schon jetzt vielerorts Konkurrenzsituationen, verursachen Profilkonflikte auf beiden Seiten und damit eine schlechtere Wirksamkeit der Integrationsarbeit insgesamt.

Angesichts der Herausforderungen in der Integrationsarbeit ist eine verbindlich geregelte partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Grundlage wirkmächtiger strategischer Steuerung von hoher Relevanz. Es geht um die optimale Nutzung und sinnvolle Ergänzung der unterschiedlich vorhandenen Ressourcen und Zugänge, und dabei auch um die Wahrung von Subsidiarität, Pluralität und Partizipation in einer Gesellschaft der Vielfalt.

Aus diesem Grund begrüßt die Freie Wohlfahrtspflege die geplante Etablierung eines kommunalen Einwanderungs- bzw. Integrationsmanagements, welches das Ziel der Entwicklung effizienter Strukturen der Zusammenarbeit aller in einer Kommune vorhandenen Ämter und Behörden, die Dienstleistungen zur Integration von Zugewanderten anbieten – namentlich sind unter diesen z.B. die Ausländerbehörden zu nennen - , verfolgt. Hier müsste es jedoch vor allem um eine Stärkung der KI nach innen in die kommunale Verwaltung hinein gehen, mit Wirkmacht höher in der kommunalen Hierarchie angesiedelt, wozu die Gutachter auch einige Hinweise geben. Kontraproduktiv ist hingegen die ebenfalls empfohlene Übernahme von operativen Tätigkeiten insbesondere mit sozialräumlichen Bezügen, die eindeutig zum Profil der Integrationsagenturen gehören. Sie sind konzeptionell auf die Arbeit im Sozialraum ausgerichtet, mit ihrer anwaltschaftlichen Funktion agieren sie nahe an den Menschen, können, gut vernetzt mit eigenen und externen Trägern und Angeboten, schnell und unbürokratisch auf Bedarfe reagieren.

Exemplarisch können zudem die Ausführungen der Gutachter zum Case Management genannt werden. Case Management im Sinne von Clearing und als intra-kommunales systemisches Handlungskonzept, ergänzt durch die Realisierung eines auch „mit den freien Trägern [...] abgestimmtes Case Management[s]“ (S. 7) und gemeinsam gestalteten Einwanderungsmanagements (S. 8) begrüßen wir, keinesfalls jedoch eine Übernahme von Erstberatung und begleitender Beratung seitens kommunaler Stellen, wie ebenfalls von den Gutachtern empfohlen. Seit 2005 führen in diesen Feldern Fachdienste wie bundesgeförderten Jugendmigrationsdienste (JMD) und Migrationsberatungsstellen für Erwachsene (MBE) kompetent und gut miteinander vernetzt diese Beratungen durch.

Unser Fazit:

Es ist auch aus unserer Sicht unabdingbar, die öffentlichen Verwaltungsbereiche hinsichtlich ihrer Zusammenarbeit zu optimieren, und hierfür die Kommunalen Integrationszentren in ihrer Akzeptanz und Steuerungskompetenz insbesondere gegenüber den Fachämtern zu stärken.

Die Freie Wohlfahrtspflege als ein relevanter zivilgesellschaftlicher Akteur und Partner im Handlungsfeld Integration muss in die Neuordnungs- und Steuerungsprozesse auf der Landesebene und vor Ort transparent und konstruktiv dialogorientiert einbezogen werden.

Nur mit Berücksichtigung der Erfahrungen, Kompetenzen und Zugänge der Freien Wohlfahrtspflege und weiterer relevanter Akteure der Zivilgesellschaft und mit einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung kann sich eine Optimierung der Vernetzungsstrukturen, der Gestaltung von Bündelungsmaßnahmen sowie der Verteilung der Aufgabenbereiche entwickeln.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht um die Zusammenlegung von Programmen und Angeboten gehen, sondern ist eine Stärkung der Kooperation angezeigt. Eine gut abgestimmte, strategische Zusammenarbeit ist für eine gelingende Integrationsarbeit obligatorisch.

Die Freie Wohlfahrtspflege fordert verbindlich geregelte Steuerungs- und Abstimmungsformen und verlässliche, bedarfsorientierte, professionell und nachhaltig angelegte Strukturen, um vor Ort die notwendige Profilierung, öffentliche Wahrnehmung und Effektivität der öffentlichen und der freien Migrations- und Integrationsinfrastruktur zu gewährleisten.

Derzeit handelt es sich um einen Zwischenbericht des Gutachtens, als „erste Phase“ (S. 11). In der geplanten zweiten Phase mit zentralen Vorgaben des MKFFI zur „zukünftigen Ausgestaltung der KI und LaKi“ (S. 12) sollte aus unserer Sicht die Chance genutzt werden, die Freie Wohlfahrtspflege und die weiteren relevanten Akteure der Zivilgesellschaft, wie z.B. die MSO mit ihren vielfältigen Erfahrungen, Kompetenzen, Ressourcen und Zugängen in die Gestaltung eines ganzheitlichen Integrationsmanagements im Sinne eines win-win Prozesses einzubeziehen.

Düsseldorf, den 29.10.2019