

Claus Reis

# Kommunales Integrationsmanagement

Leitfaden für die Praxis



Nomos

Claus Reis

# Kommunales Integrationsmanagement

Leitfaden für die Praxis

**Mit Beiträgen von**

Heiner Brülle, David Hübner und Benedikt Siebenhaar

**unter Mitarbeit von**

Andreas Borchers, Susan Geideck, Tina Hobusch, Simon Klein,  
Christian Kolbe, Martina Schu, Beate Seusing und Lutz Wende



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2020

© Claus Reis

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-7628-3

ISBN (ePDF): 978-3-7489-1011-4

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748910114>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer  
Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell –  
Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.



Onlineversion  
Nomos eLibrary

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	11
2	Gelingensbedingungen für Produktionsnetzwerke – Erfahrungen aus dem Pilotprojekt „Einwanderung gestalten NRW“	15
2.1	Die Ausgangslage: Integration als Teilhabe	15
2.2	Ziele und Erfolgskriterien	16
2.3	Gelingensbedingungen	16
3	Theoretische Vorüberlegungen zum Integrationsmanagement	21
3.1	Integration und Teilhabe	22
3.1.1	„Integration“ – rechtlich und sozialwissenschaftlich verstanden	22
3.1.1.1	Zum Begriff „Integration“ im Migrationsrecht	22
3.1.1.2	Sozialwissenschaftliche Anmerkungen zum Begriff „Integration“	25
3.1.1.3	Integration als handlungsoffener langfristiger Prozess	27
3.1.2	„Teilhabe“ als konzeptionelle Basis des Integrationsmanagements	30
3.1.2.1	Teilhabe als rechts- und sozialwissenschaftlicher Leitbegriff	30
3.1.2.2	„Teilhabe“ aus der Perspektive des Capability Approach	34
3.2	Teilhabe und Zuwanderung	37
3.2.1	Teilhabe und das Feld sozialer Hilfen	37
3.2.2	Das Feld der Zuwanderungspolitik – erste Annäherungen	44
3.2.3	Diskursformationen im Feld der Zuwanderungspolitik	50
3.2.4	Exkurs: Der Begriff „Integration“ aus diskurstheoretischer Perspektive	55
3.2.5	Der „Brückenschlag“ zum Feld sozialer Hilfe(n)	57

*Inhaltsverzeichnis*

3.3	Ein komplexes Verständnis von „Teilhabe“ als konzeptionelle Grundlage des Integrationsmanagements	63
4	Ideen zur Gestaltung und zum Management multilateraler Kooperationsstrukturen (Produktionsnetzwerke)	65
4.1	Vorbemerkung	65
4.2	Kooperation und Netzwerke	66
4.2.1	Begriffliche Klärungen	66
4.2.2	Netzwerktypen	71
4.2.2.1	Hierarchische und heterarchische Netzwerke	71
4.2.2.2	Richtungsoffene und zielgerichtete Netzwerke	73
4.3	Theoretische Zugänge zum Verständnis von Netzwerken	76
4.3.1	Ein strukturtheoretischer Zugang zu Netzwerken	77
4.3.1.1	Die Grundproblematik von organisationalen Netzwerken	78
4.3.1.2	Vertrauen, Verlässlichkeit und Reziprozität	79
4.3.2	Ein sozialpsychologischer Zugang zu Netzwerken	84
4.3.3	Ein dienstleistungstheoretischer Zugang zu Netzwerken	86
4.4	Wie entstehen Produktionsnetzwerke?	90
4.4.1	Die Problemstellung	90
4.4.2	Die Kooperation sozialer Dienstleistungsorganisationen als Anforderung im Arbeitsalltag	92
4.4.2.1	„Verteilte Expertise“	92
4.4.2.2	„Fälle“ als Zugänge zu geteilten Realitäten	95
4.4.2.3	Was ist der „Fall“?	97
4.4.2.4	Der „Fall“ als das „Allgemeine im Besonderen“	101
4.4.3	Die Planung von Leistungsprozessen	103
4.5	Gelingensbedingungen für die Gestaltung multilateraler Kooperationsstrukturen in Produktionsnetzwerken	107
4.6	Methodisches I: Wie werden „Produktionsnetzwerke“ geknüpft?	111
4.6.1	Vorentscheidungen und Vorbereitungen	113
4.6.1.1	Konzept	113
4.6.1.2	Methoden	119
4.6.1.2.1	Kartenabfrage	119
4.6.1.2.2	Beteiligtenanalyse	119

4.6.2	Planungskonferenzen	121
4.6.2.1	Erarbeitung integrierter Fallrekonstruktionen	123
4.6.2.1.1	Konzept	123
4.6.2.1.2	Methode	123
4.6.2.2	Feststellung „generativer Themen“	126
4.6.2.2.1	Konzept	126
4.6.2.2.2	Methode	127
4.6.2.3	Die Entwicklung eines Zielsystems	127
4.6.2.3.1	Konzept	127
4.6.2.3.2	Methode	129
4.6.2.4	Ablauf einer Planungskonferenz und Entwicklung von Zielen	132
4.6.3	Umsetzung des Zielsystems	135
4.6.3.1	Prozesse	136
4.6.3.1.1	Dienstleistungsketten	136
4.6.3.1.2	Standards und Verfahren	138
4.6.3.1.3	Schnittstellen-, Kommunikations- und Abstimmungsregelungen	139
4.6.3.2	Produkte	139
4.6.3.2.1	Neue und gemeinsame Angebote	139
4.6.3.2.2	Fallkonferenzen	140
4.6.3.2.3	Angebotsüberblick	141
4.6.3.2.4	Projekte	142
4.6.3.2.5	Systematischer Informationsaustausch	142
4.6.3.2.6	Workshops mit der operativen Ebene und Zwischenworkshops	142
4.6.3.2.7	Kooperationsvereinbarungen	143
4.6.4	Verstetigung und Überprüfung	143
4.6.4.1	Regeln und Vereinbarungen	144
4.6.4.2	Monitoring und Dokumentation	146
4.6.4.3	Überprüfung und Reflexion der Dienstleistungsketten	149
4.6.5	Zusammenfassung	150
4.7	Methodisches II: Organisationsübergreifende Dienstleistungsketten als Instrument und Ergebnis von Produktionsnetzwerken	152
4.7.1	Das Konzept der „Dienstleistungskette“	153
4.7.1.1	Prozessorganisation	154

*Inhaltsverzeichnis*

4.7.1.2	Organisationsübergreifende Dienstleistungsketten	156
4.7.2	Visualisierungen	159
4.7.2.1	Grundsätzliches	159
4.7.2.2	Hinweise zur praktischen Gestaltung	160
4.7.3	Dienstleistungsketten und integrierte Leistungen	163
4.8	Methodisches III: Wie werden Netzwerke gesteuert?	164
4.8.1	Management als Institution und als Funktion	165
4.8.2	Funktionen des Netzwerkmanagements	166
4.8.2.1	Selektion: Auswahl der Netzwerkpartnerinnen und -partner	166
4.8.2.2	Allokation: Verteilung der Aufgaben in der Dienstleistungskette	168
4.8.2.3	Regulation: Festlegung von Regeln und Strukturen	169
4.8.2.4	Evaluation: Auswertung und Bewertung der gemeinsamen Arbeit	171
4.9	Ein Beispiel: Planungsprozesse am Standort Z	171
4.9.1	Vorbemerkung	171
4.9.2	Standort Z – von Fällen zu Zielen	172
5	Anregungen zur Ausgestaltung von Case Management im Rahmen des kommunalen Integrationsmanagements	187
5.1	Vorbemerkung	187
5.2	Case Management – erste Definitionen	188
5.3	Kontext und Konzepte von Case Management	192
5.3.1	Case Management – ein Konzept und seine Varianten	192
5.3.1.1	„Consumer-driven“ Case Management	194
5.3.1.2	„System-driven“ Case Management	194
5.3.2	Der Kontext des Case Managements und seine Analyse	196
5.3.2.1	Zielgruppen	196
5.3.2.2	Politische Einbettung	201
5.3.2.3	Innerorganisatorische Voraussetzungen für Case Management	202

5.3.2.4	Außerorganisatorische Voraussetzungen für Case Management in der Variante des rechtskreisübergreifenden Case Managements	204
5.3.2.4.1	Rechtskreisübergreifendes Case Management bedarf einer besonderen Indikation	204
5.3.2.4.2	Rechtskreisübergreifendes Case Management ist häufig nicht das einzige Angebot	205
5.3.2.4.3	Integrationsmanagement ist rechtskreisübergreifendes Case Management	206
5.3.3	Konzeptionelle Vorentscheidungen zum Case Management	207
5.3.3.1	Der Auftrag	208
5.3.3.2	Der Zuschnitt der Interaktionsbeziehung	210
5.3.3.3	Funktionale Ausgestaltung	211
5.3.3.4	Qualifikation und Kompetenz des Personals	214
5.3.3.5	Angebotssteuerung	215
5.3.3.6	Zusammenfassung	216
5.4	Ein komplexes Konzept von Case Management	216
5.4.1	Erstberatung	218
5.4.1.1	Konzeptionelle Überlegungen zur Indikation von Case Management	219
5.4.1.1.1	Zielgruppe	219
5.4.1.1.2	Mitarbeit	220
5.4.1.1.3	Kommunikation	221
5.4.1.2	Organisatorische Überlegungen zur Indikation von Case Management	223
5.4.2	Assessment	225
5.4.3	Zielvereinbarung	228
5.4.4	Hilfeplanung	231
5.4.5	Leistungssteuerung	233
5.4.6	Monitoring der Leistungserbringung	237
5.4.7	Abschluss und Auswertung (Evaluation)	239
5.5	Interaktion im Rahmen des Case Managements	241
5.5.1	Offene Gespräche	243
5.5.2	Gespräche, in denen die Fallmanager eine steuernde Funktion übernehmen	246



*Inhaltsverzeichnis*

5.5.3	„Abfragen“ im Rahmen des Assessments	248
5.5.4	Scheiternde Arbeitsbündnisse	250
5.5.5	Fazit	251
5.6	Ausblick	252
5.7	Beispiele aus den Projektkommunen	254
6	Fachliche Anforderungen an ein Monitoring des Integrationsmanagements für Geflüchtete und Neuzugewanderte	257
6.1	Vorbemerkung	257
6.2	Das Integrationsmonitoring Nordrhein-Westfalen	259
6.3	Teilhabe und Integration als Prozess sozialer Dienstleistungen	263
6.4	Wesentliche Felder sozialer Hilfen für das Integrationsmanagement für Geflüchtete und Neuzugewanderte	268
7	Literatur	271
	Anhang	285