

Dr. Beate Hollbach-Grömig, Dr. Bettina Reimann, 31.3.2022

Kommunales Integrationsmonitoring. Begleitung und Erprobung der Indikatorenanwendung – Indikatorenset 2.0

Zusammenfassung der Projektergebnisse und Schlussfolgerungen

Tischvorlage zur Fachtagung „Einwanderungsgesellschaft evidenzbasiert gestalten – Kommunales Integrationsmonitoring weiterentwickeln“ am 6.4.2022

Blitzlicht Projektergebnisse

Im Folgenden werden die wichtigsten Projektbefunde kurzgefasst präsentiert:

- Ein kommunales Integrationsmonitoring ist ein wichtiger Baustein und eine zentrale Voraussetzung für die evidenzbasierte Gestaltung von Einwanderung. Im Vordergrund stehen das Beobachten, Messen und Darstellen von Fakten und Entwicklungen. Damit sensibilisiert ein Monitoring für Sachverhalte. Essentiell ist eine Kombination quantitativer und qualitativer Zugänge. Ein Monitoring misst nicht den Erfolg oder die Wirkung von Maßnahmen.
- Der Aufbau und die Weiterentwicklung eines Integrationsmonitorings ist für Kommunen voraussetzungsvoll. Das Indikatorenset 2.0 gibt für die Auswahl und Umsetzung der Handlungsfelder und Indikatoren eine wichtige Hilfestellung und Orientierung, insbesondere für Kommunen, die bislang noch nicht über ein Integrationsmonitoring verfügen, es aber aufbauen wollen.
- Das Indikatorenset 2.0 löst allerdings nicht die Herausforderungen für die Kommunen im Zusammenhang mit der Praxistauglichkeit, der Zielorientierung, der Prozessgestaltung und der Wirkungsmessung eines kommunalen Integrationsmonitorings. Von den Fallkommunen wird in diesem Zusammenhang insbesondere die zu große Anzahl an Indikatoren, die Fokussierung auf den Migrationshintergrund als zentrales Differenzierungsmerkmal, die zu starke Defizitausrichtung (Potenziale und Stärken werden nicht erfasst) sowie die Ausrichtung auf vor allem größere Städte (Landkreise sind nicht eingebunden) kritisch bewertet.
- Die Fallkommunen bewerten die Relevanz der Vergleichbarkeit zwischen Kommunen (durch ein Indikatorenset) gegenüber dem Freiraum für kommunale Bedarfe, Schwerpunktsetzungen und erprobten Praxen als nachrangig.
- Ein indikatorengestütztes Integrationsmonitoring ist ein Baustein, der in ein „System“ einzubetten ist – es wirkt insbesondere als „Dreiklang“ im Zusammenspiel
 - mit einer Integrationsberichterstattung (Zielorientierung und Interpretation der Daten),
 - mit qualitativen Erhebungen, die Einschätzungen abbilden und ergänzende Wissensbestände (Multiplikatoren, Zielgruppen) erfassen,
 - mit anderen Fachbereichen der Verwaltung (Abgleich zwischen verschiedenen Wissensbeständen und Monitorings), der Kommunalpolitik und den Bürger*innen (Diskussion und Partizipation).

- Der Migrationshintergrund (MH) als Differenzierungsmerkmal zur Erfassung von Integration ist zu ein-dimensional. Entsprechend ist zu vermeiden, den MH als monokausale Erklärung für Integration heranzuziehen. Die Fallkommunen bewerten die Relevanz des MH unterschiedlich. Grundsätzlich wird wertgeschätzt, dass die Variable MH dazu beiträgt, Benachteiligungen und eine noch nicht gleichberechtigte Teilhabe zu identifizieren. Gleichzeitig werden im Zusammenhang mit der Kategorie MH eine Reihe von Fragen, Diskussionspunkten und Kritik aufgeworfen. Diese beziehen sich u.a. auf
 - die (fehlende) Relevanz und Plausibilität des Begriffs und Konzepts MH in diversen Gesellschaften,
 - den Bedarf, den Begriff und das Konzept MH als Differenzierungsmerkmal (deskriptiv und analytisch) besser als bislang zu fassen,
 - das Problem, dass der MH in verschiedenen Kontexten und Fachzusammenhängen ganz unterschiedlich definiert und erfasst wird; dies betrifft nicht nur die kommunale, sondern auch die Bundes- und Länderebenen; beispielsweise wird die KMK-Definition in den einzelnen Ländern im Bildungsbereich sehr unterschiedlich umgesetzt, so dass zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede in der Erfassung bestehen,
 - den Bedarf, dass die Weiterentwicklung des MH vor Ort in den Kommunen erprobt werden muss und dass dieser Prozess durch Begleitforschungen unterstützt und qualifiziert werden sollte.
- Kommunen sind vielfältig und unterschiedlich – in ihren Möglichkeiten, Ressourcen, Kompetenzen und Erfahrungen. Insbesondere Landkreise und kreisangehörige Städte formulieren Schwierigkeiten mit Blick auf den Zugang zu Daten und die Umsetzung eines Integrationsmonitoring. Sie bedürfen daher besonderer Hilfestellungen und Unterstützung, beispielsweise im Rahmen von Modellprojekten oder in einem auf Landkreise ausgerichteten Vergleichsring. Bislang orientieren sich die Aufmerksamkeit, Diskussion und Entwicklung kommunaler Integrationsmonitorings stark auf größere Städte (beispielsweise im Vergleichsring). Zugleich werden die verschiedenen Erfahrungen und Kompetenzen bislang zu wenig für einen interkommunalen Wissenstransfer genutzt.
- Kommunale Integrationsmonitorings sind für die Ausrichtung der Integrationsarbeit ein wichtiger Baustein. Nicht vergessen werden darf, dass vieles auf der kommunalen Ebene ohne Monitorings gemacht wird - kurzfristig und /oder aus der Not heraus.

Schlussfolgerungen

Im Folgenden werden Schlussfolgerungen für den Aufbau und die Weiterentwicklung eines kommunalen Integrationsmonitorings formuliert. Die Basis hierfür bildet die Untersuchung der unterschiedlichen Vorgehensweisen, Perspektiven und Monitorings in den zehn Fallstudien.

Vorangestellt wird, dass die Präsentation eines kompakten, erprobten, für alle Kommunen geltenden und übertragbaren Indikatorensets nicht das Ergebnis der Untersuchung ist. Die Projektbefunde weisen vielmehr darauf hin, dass ein solches Set die Fragen und Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Weiterentwicklung eines Integrationsmonitorings nicht löst.

Die Schlussfolgerungen eröffnen einen Orientierungsraum für den Aufbau und die Weiterentwicklung kommunaler Integrationsmonitorings. Sie stellen in den Vordergrund, dass Kommunen über verschiedene Möglichkeiten, Bedarfe und Erfahrungen verfügen. Demzufolge müssen sich zukünftige Maßnahmen daran messen lassen, dass sie der Individualität einer Kommune und dem „kommunalen Eigensinn“ gleichermaßen gerecht werden wie kommunespezifischen Unterstützungsbedarfen.

Praxistauglichkeit des Monitorings sicherstellen

Die Praxistauglichkeit eines Monitorings ist für Kommunen das A und O. Diese zu überprüfen, sicherzustellen und zu qualifizieren setzt eine **enge Zusammenarbeit zwischen Fachstelle Integration und Statistikstelle** voraus, welche nicht in allen Kommunen praktiziert wird oder möglich ist.

Bislang wird in der Diskussion sehr stark auf die Frage nach der Anzahl der Indikatoren und der Zugänglichkeit der Daten fokussiert. Um Praxistauglichkeit zu fördern, hat sich hingegen jede Kommune der Frage zu stellen, **warum sie was wissen möchte**. Demgegenüber nachrangig ist die Frage, was alles messbar ist.

Zudem ist die Aufmerksamkeit auf die Frage zu richten, **welche Daten und Kennzahlen sich bewährt** haben (Evaluierung der Daten und Kennzahlen). Hinsichtlich der Aussagekraft der Daten für integrationsrelevante Sachverhalte sollten die Kommunen ihre Daten beispielsweise daraufhin prüfen, ob sie im Verlauf der Erhebungen (Fortschreibung) eine Veränderung aufzeigen und somit beobachtungsrelevant sind und eine Grundlage für eine Interpretation bieten. Dies ist nicht zuletzt für das **Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Datenerhebungen** förderlich. Zudem lässt sich auf dieser Basis die **Steuerungsrelevanz von Daten/Indikatoren** überprüfen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, einige Daten und Indikatoren als überflüssig, weil nicht aussagekräftig, zu streichen.

In der an die Datensammlung anschließenden Aufbereitung und Interpretation der Daten nach verschiedenen Handlungsfeldern ist es für die Praxistauglichkeit förderlich, wenn Kommunen deutlich machen, auf welche Sachverhalte/Handlungsfelder sie **steuernd Einfluss nehmen** können und auf welche nicht. Die Frage nach der kommunalen Steuerung ist dabei für einige Kommunen bereits ein Auswahlkriterium für die Handlungsfelder und Indikatorenbestimmung, so dass diese Kommunen die Frage der Steuerung zeitlich vor die Datensammlung stellen.

Für die Praxistauglichkeit eines Integrationsmonitorings ist zudem förderlich, deutlich herauszustellen, wer die – ggf. unterschiedlichen - **Adressat*innen der Ergebnisse** des Integrationsmonitorings sind. Dabei ist zwischen Kommunalverwaltung, Kommunalpolitik und Öffentlichkeit zu differenzieren. Die Ergebnisse sind entsprechend **zielgruppenspezifisch aufzubereiten** und zu kommunizieren.

Ein kompaktes **Set an Kernindikatoren** kann die Praxistauglichkeit eines Monitorings unterstützen. Der Prozess für die Auswahl der Indikatoren ist sorgfältig aufzusetzen. Es sind Indikatoren auszuwählen, die Integration abbilden und deren **Datenzugänglichkeit** für alle Kommunitypen gewährleistet ist. Die KGSt könnte in Abstimmung mit dem Difu sowie dem Beirat des Projekts einen Vorschlag unterbreiten und eine Priorisierung und Bewertung der Indikatoren bei den beteiligten Kommunen vornehmen. Dabei sollte die Zahl der Kernindikatoren 15 nicht überschreiten.

Monitoring in Zielsystem einbetten

Ein kommunales Integrationsmonitoring generiert aus sich selbst heraus kein Ziel. Es muss vielmehr in ein übergreifendes kommunales Zielsystem eingebettet sein, um Wirkung entfalten und von Nutzen sein zu können.

Eine integrationspolitische Zielorientierung setzt die **Klärung und Offenlegung des Integrationsverständnisses** voraus. Wenn Integration als Chance und Potenzial bewertet wird, ist das Integrationsmonitoring so auszurichten, dass es Stärken und Schwächen gleichberechtigt abbildet. Erfolge von Integration, Stärken von Zugewanderten sind entsprechend zu erfassen. *Othering* durch Monitoring ist allerdings unbedingt zu vermeiden. Wenn Integration gesellschaftlich breit angelegt ist, reicht der Fokus auf den **Migrationshintergrund als Differenzierungsmerkmal** nicht aus. Dies kann auch bedeuten, das Integrationsmonitoring in ein umfassender angelegtes Diversitätsmonitoring zu überführen. Dies setzt eine noch stärkere ressortübergreifende Abstimmung und Zusammenarbeit in der Verwaltung voraus.

Im Vorfeld der Erarbeitung ist zudem die Frage zu klären, mit welchem **Ziel Integrationsberichte** erstellt und Monitorings durchgeführt werden, an welchen kommunalen Handlungserfordernissen das Integrationsmonitoring ausgerichtet wird und wen es adressiert (als Zielgruppen der Beobachtung und als Fundament/Beobachtungsinstrument für kommunales Handeln).

Für die Indikatoren sind von Beginn an **Ziel- und Schwellenwerte** zu definieren. Auf dieser Basis können Veränderungen und Verläufe zielorientiert nachvollzogen werden. Die Zielsetzung „Ankunftsquartiere stärken“ beispielsweise muss durch kleinräumige Daten untersetzt werden.

Monitoring als Prozess anlegen und umsetzen

Integrationsmonitoring ist ein **Grundbeobachtungssystem**. Die darin enthaltenen Indikatoren alleine sind nicht aussagekräftig. Ihre Einordnung erhalten sie durch **Interpretation** und **Diskussion**. Monitoring als Prozess zu gestalten, bedeutet im besten Fall, die Beobachtung von Integration als Dreiklang anzulegen: Die durch das Monitoring erhobenen quantitativen Daten sollten durch **qualitative Erhebungen** (Gespräche, subjektive Einschätzungen, ergänzende und vertiefende Befragungen) flankiert und vervollständigt werden. Um Fehleinschätzungen und Fehlentscheidungen zu vermeiden und Zielorientierung sicherzustellen, müssen die Daten in einem Integrationsbericht interpretiert werden. Die Befunde bzw. der Bericht sind in die (fach-)öffentliche Reflexion und Diskussion zu bringen.

Folgt man diesem Prozessverständnis, liegt es nahe, ein **Integrationsmonitoring und eine Integrationsberichterstattung nicht strikt zu trennen**, sondern integriert zu bearbeiten. Dafür sind Erhebung und Interpretation der Daten als gemeinsamer Prozess in den Kommunen anzulegen. An diesem Prozess sollten zunächst verwaltungsintern verschiedene Ressort mitwirken – die **Statistikstelle ist unbedingt zu beteiligen**. Aber auch der Austausch zwischen verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akteuren und Institutionen ist sicherzustellen, um Erkenntnisse und Verläufe zu reflektieren und zu interpretieren und jenseits eines „festen“ Monitorings bedarfsorientiert und kurzfristig qualitative Daten und Einschätzungen zu erheben. Dafür sollte auch die Frage beantwortet werden, welche Instrumente und Strukturen zu einer **besseren Vernetzung und Zusammenarbeit** beispielsweise mit Migrantenselbstorganisationen führen.

Kooperation der föderalen Ebenen – Kommunen durch Bund und Länder unterstützen

Integration findet vor Ort statt. Kommunen erbringen umfassende Integrationsleistungen, können diese aber nicht alleine stemmen und sind auf Zusammenarbeit und Unterstützung durch Bund und Länder angewiesen. Dies gilt auch im Bereich Integrationsmonitoring.

In diesem Zusammenhang müssen vor allem Bund und Länder sicherstellen, dass **eigene Monitorings auf allen drei föderalen Ebenen** voraussetzen, dass die Monitorings untereinander klar und entsprechend der Zuständigkeiten und Aufgaben bzw. Leistungen zwischen den föderalen Ebenen abgegrenzt sind. Dies bedeutet auch, dass Bund und Länder auf die Leistungen der Kommunen angewiesen sind, weil sie diese nicht selbst erbringen können. So kann der Bund in seinem bundesweiten Monitoring beispielsweise die Kleinräumigkeit und den Kommunebezug nicht zu leisten; zwei Aspekte, die im Bereich des kommunalen Integrationsmonitorings liegen. Für die Erbringung dieser Leistungen müssen Bund und Länder die Kommunen bestmöglich unterstützen, da diese mit Blick auf die **Ressourcen und Möglichkeiten des Datenzugriffs stärkeren Einschränkungen** unterliegen als Bund und Länder.

Dafür müssen der Bund und die Länder noch stärker als bislang die Perspektive auf die Kommunen ausrichten. Die Voraussetzung hierfür ist eine **Verständigung zwischen Bund, Ländern und Kommunen** vor dem Hintergrund der Frage, **was die Kommunen vor Ort benötigen**. Dabei sollte vor allem die Landesebene mehr Verantwortung gegenüber den Kommunen mit Blick auf die Datenzugänglichkeit und -übermittlung, aber auch die Datenhoheit übernehmen. Denn die Kommunen sehen insofern dringenden Handlungs- und Änderungsbedarf, als kommunal erhobene Daten (z.B. bei den Schuleingangsuntersuchungen) an das jeweilige Land weitergegeben werden mussten und diese Daten den Kommunen in der Folge nicht mehr zugänglich sind.

Alle drei föderalen Ebenen müssen darauf hinwirken, dass das jeweilige Integrationsmonitoring fachlich so ausgerichtet ist, dass es der **Politik der jeweiligen Ebene als Steuerungsinstrument** dient. Dies setzt voraus, dass der **Datentransfer** zwischen Bund, Ländern und Kommunen funktioniert – **vor allem in Richtung der Länder zu den Kommunen**. Denn für eine solche Aufgabe benötigen Kommunen Daten, die ihnen aus den großen Datensätzen bspw. des Statistischen Bundesamtes nicht zur Verfügung gestellt werden.

Kommunales Wissen in die Breite bringen und interkommunalen Erfahrungsaustausch befördern

Beim **Integrationsmonitoring** waren und sind **Kommunen Vorreiter**. Seit knapp 20 Jahren arbeiten beispielsweise die Landeshauptstädte Wiesbaden und München sowie der Landkreis Osnabrück am Thema und haben das Integrationsmonitoring laufend weiterqualifiziert und ihre Expertise in die Erarbeitung der KGSt-Berichte einfließen lassen. Doch nicht alle Kommunen verfügen über die gleichen Möglichkeiten, Kompetenzen und Ressourcen. Bund und Länder müssen die kommunale Vielfalt – stärker als bislang - wahrnehmen, nutzen und unterstützen. Das NAP-I Kernvorhaben ist als ausgesprochen relevant für die **Förderung des kommunalen Erfahrungsaustausches** im Themenfeld zu würdigen. Daran müssen nachfolgende Vorhaben und Modellprojekte anknüpfen. Zukünftige Modellprojekte und Begleitforschungen zur Qualifizierung eines kommunalen Integrationsmonitorings sollten vor allem auf folgende Schwerpunktthemen ausgerichtet sein: (a) **Landkreise** einschließlich der Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Kommunen (z.B. im Form eines Vergleichsringes für Landkreise und kreisangehörige Kommunen), (b) Weiterentwicklung zu einem **Diversitätsmonitoring** sowie (c) **Wirkungsmessung und Evaluation**.

Ein kommunales Integrationsmonitoring ist ein gutes Instrument, aber alternativen Lösungen sollte Raum gegeben werden

Kommunen richten ihre Integrationsarbeit zielgerichtet aus. Sie beobachten und verfolgen dafür relevante Entwicklungen und Sachverhalte, erheben Daten und bereiten diese entsprechend auf. Nicht alle Kommunen legen hierfür ein Integrationsmonitoring zugrunde. Sie verfügen über andere Monitorings (**Sozial-, Bildungs-, Stadt(teil)monitoring**), die Auskunft zu Stand und Verläufen von Integration geben. Sie nutzen **Bürger*innenumfragen** und sprechen mit Multiplikator*innen, um in Erfahrung zu bringen, wo Handlungsbedarfe liegen. Sie müssen kurzfristig Maßnahmen ergreifen, wenn ad hoc Bedarf ist, noch bevor sich Entwicklungen messen lassen und dokumentieren sind. Diese Wege jenseits eines Integrationsmonitorings sind wertzuschätzen und anzuerkennen. Sie gründen auf einer kommunalen Expertise, die Integration „kann“.

Gefördert durch:



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration