

# **Indikatorenentwicklung und Monitoring im Integrationsprozess**

Vortrag von René Kramer,  
Büro der Integrationsbeauftragten des Landes Brandenburg,  
anlässlich der  
**11. Landesintegrationskonferenz**  
am  
**9. November 2009 in Potsdam**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Vielen Dank für die Möglichkeit, Ihnen heute einige Ausführungen zum Thema „Indikatorenentwicklung und Monitoring im Integrationsprozess“ zu Gehör bringen zu können. Einige von Ihnen werden sich sicher im Vorfeld, angesichts des Themas der heutigen Integrationskonferenz, die Frage gestellt haben, wozu die Integration überhaupt Indikatoren benötigt.

Die Tagesordnung der Konferenz gibt bereits Aufschluss darüber, dass auf der Ebene des Bundes und der Kommunen Indikatoren entwickelt werden, um die Ergebnisse politischen Handelns auf dem sehr breit aufgestellten Feld der Integration von Zugewanderten in Deutschland zu messen. Mein Vortrag soll Ihnen heute das Für und Wider von Indikatoren und Monitoring deutlich machen. Daneben möchte ich Ihnen kurz die wichtigsten Entwicklungen beim Integrationsmonitoring in den Bundesländern darstellen und natürlich auch den Stand in Brandenburg skizzieren.

Ist es überhaupt möglich, so etwas wie erfolgreiche oder missglückte Integration objektiv zu messen? Sicher, in der Praxis sind wir bereits vielfältigen Studien und wissenschaftlichen Publikationen begegnet, die in der Presse anhand der Auswertung der verschiedensten Zahlenwerke mit Schlagzeilen zu lesen sind wie: "Wichtige Jahre bei Integration verloren", „Integration von Ausländern in Deutschland schon längst gescheitert“ oder „Türken verweigern sich eisern der Integration“.

Zweifellos sind Messungen eine der wichtigsten Grundlage wissenschaftlicher Forschung und immer wieder überraschen uns Mitteilungen darüber, was man alles messen kann: So gibt es beispielsweise den Autoren zufolge Möglichkeiten die Lüge, üble Gerüche oder die Urheberschaft von Texten zu messen.

Hier sehen Sie einige Beispiele. Besonders interessant auch im Kontext der Antidiskriminierungsarbeit ist der sogenannte 'Implizite Assoziations-Test' der Harvard-Universität, den ich Ihnen von dieser Stelle aus empfehlen möchte. Er geht u.a. den folgenden Fragen nach: Haben Sie Vorurteile gegenüber Schwarzen? Verabscheuen Sie insgeheim Homosexuelle? Sind Ihnen Menschen ohne Behinderungen lieber als Behinderte? Wer die verborgenen Tiefen seiner Psyche ausloten möchte, sollte an den Tests im Internet teilnehmen. Denn auch, wenn die meisten Menschen die Fragen wohl mehr oder weniger strikt verneinen würden: Die dort ermittelten Ergebnisse sprechen häufig eine ganz andere Sprache.

Nach diesem kleinen Exkurs wollen wir nun überlegen, wo denn nun die Grenzen der Messbarkeit liegen.

Wie verhält es sich mit Erscheinungen der menschlichen Psyche, bestimmten komplexen gesellschaftlichen Prozessen oder eben unserer heute hier im Mittelpunkt stehenden Frage, ob man den Erfolg der Integration messen kann.

Dabei helfen uns Indikatoren, also die konkrete Beschreibung eines Merkmals, die objektiv nachprüfbar ist. Indikatoren sollen uns helfen, Beobachtungen realer Zustände oder Entwicklungen in der Gesellschaft zu klassifizieren und damit eine seriöse Grundlage für deren Bewertung bilden. Dies spricht subjektiven Eindrücken und Beschreibungen nicht ihren Sinn ab – es sind eben nur keine Indikatoren. Und: wenn es nicht gelingt „objektiv nachprüfbare“ Indikatoren zu finden, heißt dies schlicht, dass es nicht gelungen ist überhaupt einen Indikator zu finden.

Selbst „weiche“ Indikatoren müssen in der Lage sein, eindeutige Zuordnungen vorzunehmen, damit sie insbesondere für eine Evaluation von Nutzen sind. Das „Gefühl“, die „Meinung“, der „Verdacht“ ein gesellschaftlicher Prozess entwickelt sich gut oder schlecht mag ja als Ausgangspunkt einer Evaluation nützlich sein – am Ende zählen aber nur Fakten, die mit geeigneten Indikatoren gewonnen werden konnten. Diese Fakten mögen manchmal nur eine Sammlung von mehr oder weniger beweiskräftigen „Indizien“ sein, aber sie sind eben mehr als nur „individuelle Wahrnehmung“.

Konkret sollen Integrationsindikatoren ganz bestimmte Fragen beantworten, die sich Akteure und Politiker immer wieder selbst stellen, oder die auch aus der Gesellschaft heraus an diese gestellt werden. Die vorweggenommenen Antworten auf eben diese Fragen finden sich dann oft als Handlungsschwerpunkte in Koalitionsverträgen, Parteiprogrammen oder Integrationskonzepten wieder. Prominentestes Beispiel in Deutschland ist der 2007 beschlossene Nationale Integrationsplan, der aber eben auch die Forderung nach Indikatoren zur Messung der Integrationserfolge enthält.

Damit man aber etwas messen kann, muss klar sein, worum es eigentlich geht, muss klar sein was man erreichen will. Besonders schwierig gestaltet sich die Klärung dieser Fragen auf europäischer Ebene, wo es national sehr unterschiedliche Herangehensweisen an das Thema Migration und Integration gibt. Restriktive Asylpolitik existiert teilweise parallel zu einem klaren Bekenntnis zu qualifizierter Einwanderung als Chance im demografischen Wandel und zu realen Diskriminierungspraktiken in einigen Ländern.

Umso erfreulicher ist es, dass es 2007 gelungen ist, einen Europäischen Index Integration und Migration zu veröffentlichen, der auf Basis von 140 Indikatoren in 6 Politik-

feldern gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen zur Integrationsförderung in 25 EU- und 3 Staaten außerhalb der EU misst. Dem Projekt liegt hierbei der Gedanke zugrunde, dass politische Maßnahmen auf nationaler Ebene ein wichtiger Faktor bei der Steuerung von Integrationsprozessen sind und häufig darüber entscheiden, ob weitere Aspekte der Integration greifen können. Der Staat kann sich um die Beseitigung von Hindernissen sowie die Herstellung von Chancengleichheit bemühen, indem er in die aktive Partizipation aller Bürger, die Ausübung vergleichbarer Rechte und Verantwortlichkeiten und den Erwerb interkultureller Kompetenzen investiert. Die Einschätzungen werden aus den Antworten auf Fragen zur Umsetzung der Best Practice in den einzelnen Staaten gewonnen, wobei das jeweils ermittelte Best Practice Land zuvor anhand fester Kriterien bestimmt wird. Maximal sind in jedem Politikfeld 100 Prozent erreichbar, wie Deutschland dabei abgeschnitten hat, sehen Sie in der hier vorgestellten Grafik.

An diesem Beispiel können wir sehr gut ermessen welche Festlegungen oder Vereinbarungen jeweils im Vorfeld der Entwicklung von Indikatoren notwendig sind, um Vergleichbarkeit und Nachprüfbarkeit zu gewährleisten und somit einen tatsächlichen Nutzen aus den Indikatoren ziehen zu können. Im Mittelpunkt steht jeweils die Definition des Begriffes „Integration“.

Nur wenn Klarheit darüber besteht, was für beide Seiten, d. h. die Zugewanderten und deren Nachkommen einerseits und die Aufnahmegesellschaft andererseits erfolgreiche Integration bedeutet, können realistische Ziele und Maßnahmen abgeleitet werden und belastbare Indikatoren zur Erfolgsmessung entwickelt werden. Breiter Konsens scheint derzeit darüber zu bestehen, dass unter Integration die gleichberechtigte Teilhabe an den ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Ressourcen der Gesellschaft zu verstehen ist. Oftmals gerät bei dieser Betrachtungsweise die Tatsache in den Hintergrund, dass es nicht ausreicht, einseitig Erwartungen an die Zugewanderten zu richten. Genauso wichtig ist es, auch die Bedürfnisse und die vielfältigen Ressourcen der Migrantinnen und Migranten wertzuschätzen, sie und ihre Organisationen als Akteure wahr zu nehmen und mehr zu tun für eine interkulturelle Orientierung, Kompetenz und Öffnung der Institutionen der Einwanderungsgesellschaft.

Wenn es auf den unterschiedlichen administrativen Ebenen darum geht, konkrete Handlungsfelder sowie Ziele und Maßnahmen zur Integrationsförderung zu formulieren, muss zunächst analysiert werden, welches die jeweiligen Besonderheiten, d.h.

sowohl Defizite als auch Potenziale der verschiedenen Zielgruppen sind. Während z.B. in den westlichen Bundesländern vor allem die so genannte Gastarbeitergeneration, mit häufig bildungsfernen Schichten von Zugewanderten aus der Türkei und Südeuropa dominiert, sehen wir in Brandenburg bzw. den ostdeutschen Ländern insgesamt ein deutlich davon abweichendes Bild. Hier leben anteilig weniger und vor allem Zugewanderte aus der EU, Osteuropa und Südostasien mit deutlich besseren Bildungsvoraussetzungen und vielfältigen und vermehrt nachgefragten Berufsbildern. Auf dem Weg zu einer wissenschaftlich fundierten Steuerung von Integrationsprozessen kommt der Entwicklung eines ganzheitlichen Integrationskonzepts, das alle staatlichen Ebenen und alle Querschnittsbereiche der Politik umfasst eine zentrale Rolle zu.

Der nationale Integrationsplan, die Leitlinien zur Integrationspolitik in den Ländern sowie die Integrationskonzepte der Landkreise, Städte und Gemeinden sind die wichtigsten Instrumente staatlichen Handelns bei der Förderung der Teilhabe von Migrantinnen und Migranten und für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Neben einem Leitbild, das in Brandenburg insbesondere die Chancengleichheit und die Orientierung auf die Potenziale der hierher Zugewanderten in den Fokus nimmt, sollte ein Integrationskonzept immer auch betonen, dass die Integration eine andauernde gesellschaftliche Aufgabe ist, die nur durch das Engagement aller Beteiligten gelingen kann. Von daher muss es regelmäßig an die sich ständig verändernden Realitäten angepasst werden. Die zuletzt 2005 fortgeschriebenen Ziele und Maßnahmen des Brandenburger Konzepts bedürfen deshalb vor dem Hintergrund des aktuellen Diskurses über eine Verstetigung der Integrationspolitik als Teil der regulären Bildungs- und Sozialpolitik sowie einer notwendigen Intensivierung der nachholenden Integration einer Überarbeitung. Als wesentlicher und neuer Bestandteil der brandenburgischen Konzeption sind dabei Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu vereinbaren und das Bekenntnis zur Einführung eines Monitorings mit regelmäßiger Berichterstattung unabdingbar.

Mit der Erhebung von Daten zu den an den Zielen des Konzepts orientierten Indikatoren können regelmäßig Aussagen über den jeweils aktuellen Stand insbesondere der strukturellen Integration und deren Verlauf getroffen werden. Dies dient einer Versachlichung der integrationspolitischen Diskussion und einer Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten von staatlicher Seite. Ziel des Monitorings ist es insbesondere, konkrete Kriterien für Defizite und Erfolge in der Integrationspolitik zu identifizie-

ren. Entlang der im Konzept definierten Handlungsfelder lassen sich eine Reihe von Indikatoren bestimmen, die mehr oder weniger geeignet sind Integrationsfortschritte abzubilden.

Hinzu kommt, dass sich die Datenlage in Deutschland noch sehr uneinheitlich darstellt und häufig vergleichende Aussagen erschwert. Von daher ist es unabdingbar, neben der fachlichen Bewertung jedes Indikators, die Besonderheiten der Datenerhebung ausführlich zu erläutern. *Hierzu hier noch einige Anmerkungen:*

*1. Die überwiegende Mehrzahl der Veröffentlichungen der amtlichen Statistik unterscheidet die Bevölkerung nur nach Staatsangehörigkeit (deutsch / nichtdeutsch). Dadurch können Deutsche mit Migrationshintergrund (vor allem Spätaussiedler und Eingebürgerte) nicht von Menschen ohne Migrationshintergrund unterschieden werden.*

*2. Diejenigen Statistiken, die bereits den Migrationshintergrund als Merkmal enthalten, verwenden teilweise voneinander abweichende Definitionen des Migrationshintergrundes. Am deutlichsten ist diese Abweichung beim Mikrozensus und der KMK-Definition der Schulstatistik. In unserem Beispiel wird die Definition der Kinder- und Jugendhilfestatistik verwendet - ausländische Herkunft mindestens eines Elternteils.*

*3. Nach wie vor gibt es bei der statistischen Ermittlung des Anteils der Bevölkerung ohne deutschen Pass gravierende Abweichungen, die in Brandenburg eine Differenz von bis zu 20.000 Personen zwischen der Bevölkerungsfortschreibung der amtlichen Statistik und den Erhebungen des Ausländerzentralregisters ausmachen. Aufgrund der unterschiedlichen Definition der Zielbevölkerung in den beiden Datenquellen sowie der unterschiedlichen Melde- und Berichtswege weichen die Ausländerzahlen nach der Bevölkerungsfortschreibung und nach dem Ausländerzentralregister voneinander ab.*

Die Aussagekraft des in unserem Beispiel aufgeführten Indikators aus dem Ländermonitoring ist wegen der zuvor beschriebenen Probleme bei der Datenerfassung erheblich eingeschränkt. Um eine Angleichung des Merkmals Kita-Besuch zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund messen zu können, wäre es viel aufschlussreicher, den Anteil der die Kita besuchenden Kinder an der Gesamtbevölkerung in der Altersgruppe 3 bis 6 zu bestimmen. Dies ist aus den zuvor beschriebenen unterschiedlichen Definitionen des Migrationshintergrunds gegenwärtig nicht machbar.

Die Bundesbeauftragte für Migration und Integration und auch die für Integration zuständigen Länderminister haben deshalb beschlossen, im Zusammenhang mit der Einführung des Monitorings auch über notwendige Statistikänderungen zu entscheiden, die als Auftrag an den Bund und die Länder zu formulieren sind.

Abschließend möchte ich kurz – soweit noch nicht geschehen - auf die in den vergangenen Jahren auf dem Gebiet des Integrationsmonitorings auf den verschiedenen staatlichen Ebenen erfolgten Entwicklungen eingehen. Das Indikatorenset des Bundes wurde hier bereits vorgestellt und über die kommunalen Monitoringsysteme wird Herr Dr. Reichwein Näheres berichten. Auf Länderebene gibt es sowohl in einzelnen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen und Berlin als auch auf dem Weg zu einem länderübergreifenden Monitoringbericht bereits eine Reihe erfolgreicher Ergebnisse.

Mit dem in diesem Jahr erschienenen Umsetzungsbericht zum Berliner Integrationskonzept von 2007 stellt der Integrationsbeauftragte von Berlin erstmals auf Länderebene ein eng am Integrationskonzept der Stadt orientiertes Monitoring vor. Entlang der sieben im Integrationskonzept von Berlin benannten Handlungsstrategien werden die Erfolge und Hindernisse bei der Umsetzung der integrationspolitischen Leitprojekte bewertet. In den Bereichen Kultur, Bildung, Beschäftigung, soziale Stadtentwicklung, interkulturelle Öffnung, Partizipation und Demokratieförderung sowie Flüchtlinge wird der Stand und die Entwicklung der Integrationspolitik mit aktuellen Daten und anhand von Indikatoren illustriert.

Berlin leitet zusammen mit Nordrhein-Westfalen die Mitte 2008 von der Integrationsministerkonferenz eingesetzte länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“, deren Auftrag darin bestand sich mit den anderen beteiligten Ländern auf eine einheitliche Definition des Merkmals „Migrationshintergrund“ zu einigen, Integrationsindikatoren für die Bundesländer zu entwickeln und notwendige Statistikänderungen als Voraussetzung für ein regelmäßiges Monitoring zu benennen. Brandenburg, vertreten durch das Büro der Integrationsbeauftragten, arbeitet aktiv in dieser Arbeitsgruppe mit und beteiligt sich zusammen mit 6 anderen Ländern als einziges ostdeutsches Bundesland an der Erprobung des Mitte 2009 beschlossenen Indikatorensets. Als wichtiger Partner für die Bereitstellung der Daten für das Monitoring engagiert sich auch das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg in der länderoffenen Arbeitsgruppe sowie in der AG1 des Landesintegrationsbeirats, in der zur Zeit in enger Anlehnung an die länderübergreifenden Aktivitäten die Weichen in Richtung des

Brandenburgischen Integrationsmonitorings gestellt werden. Bereits 2007 hat diese Arbeitsgruppe für Brandenburg eine Handreichung zum Integrationsmonitoring erarbeitet, die Sie im Internet finden. Die Arbeitsgruppe, in der außerdem Vertreter der Kommunen, der Wohlfahrtsverbände und der Migrantenorganisationen mitarbeiten, wird auch während der anstehenden Überarbeitung des Integrationskonzepts der Landesregierung daran mitwirken, Indikatoren zur Überprüfung des Fortschritts bei der Umsetzung der Brandenburger Integrationsziele zu entwickeln.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!