

Bäckerstrasse 7, 8004 Zürich Postadresse: Postfach, 8022 Zürich

Tel. 044 412 37 37 Fax 044 412 37 42

www.stadt-zuerich.ch/integration

951/S+B/I_Mess/MBI_Mon_Con

Michael Bischof / Mai 2010

Monitoring und Controlling von Integration

Ansätze und Fragestellungen

Kenntnisse über Integrationsprozesse sind eine wünschbare Voraussetzung für Förderaktivitäten und den Abbau integrationshemmender Faktoren. In den letzten Jahren wurden verschiedene Instrumente für ein Monitoring von Integration entwickelt. Sie verfolgen unterschiedliche Herangehensweisen und zielen vorwiegend darauf ab, Integration zu messen. Das vorliegende Papier bietet einen Überblick über im deutschsprachigen Raum angewendete Instrumente und Ansätze für ein Integrationsmonitoring. Es erläutert im Weiteren grundsätzliche Fragen, die sich mit der Messbarkeit von Integration stellen. Beispielsweise besteht bei auf Kennzahlen abgestützten Ansätzen die Gefahr, Integration darauf zu reduzieren, was anhand vorhandener Datenbestände messbar ist. Aus dem Fokus gerät damit das, was man eigentlich messen will.

1. Messbarkeit im Fokus

In der Schweiz hat sich die Integrationspolitik in den letzten Jahren auf allen politischen Ebenen stark entwickelt und weiterentwickelt. Dabei ist unbestritten, dass Integration sowohl gefördert, wie auch gehemmt werden kann und alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens berührt. Ebenso unbestritten ist, dass Integration ein beständiger Prozess ist, der individuelle und gesellschaftliche Gesichtspunkte umfasst und eine starke subjektive Komponente hat. Integrationspolitik zielt entsprechend auf Einzelpersonen, Gruppen und gesellschaftliche Strukturen ab. Beim Gegenstand der Integrationspolitik handelt es sich um eine klassische Querschnittsaufgabe.

Kenntnisse tatsächlicher Integrationsprozesse sind eine wünschbare Voraussetzung für wirkungsvolle Förderaktivitäten und den Abbau integrationshemmender Faktoren. Integrationsprozesse umfassen gesellschaftliche Entwicklungen und Rahmenbedingungen, individuelle Biografien, persönliche Einstellungen und Verhaltensweisen in allen Bereichen der Gesellschaft. Sie beeinflussen und verändern wechselseitig sowohl Mitglieder und Strukturen der Aufnahmegesellschaft wie der Zuwandernden. Das Bedürfnis nach einem besseren Verständnis dieser Verläufe erweist sich als entsprechend herausfordernd und komplex.

Mit dem verstärkten staatlichen Engagement in der Integrationsförderung sind dieses Bedürfnis und ein gewisser Druck nach verlässlichen Indikatoren der Integrationsprozesse gewachsen. Dahinter steht das Anliegen, Ausgangslagen, Zielsetzungen und Wirkungen der verschiedenen Integrationspolitiken und -aktivitäten besser zu beurteilen. In der Folge ist auf internationaler wie nationaler Ebene eine breite Debatte über Konzeption, Inhalt und Umfang von Monitoring- und Controllinginstrumenten im Integrationsbereich entstanden. Seit einigen Jahren arbeiten die EU, einzelne Staaten, Bundesländer, Städte und Akteure der Zivilgesellschaft an der Entwicklung solcher Werkzeuge. Ziel dieser Anstrengungen ist, Indikatoren zu entwickeln, die eine systematische Beobachtung integrationsrelevanter Entwicklungen und Zustände (Monitoring) zulassen und eine Einschätzung der Wirkung integrationsfördernder Aktivitäten (Controlling) liefern. Möglichst einheitliche Indikatoren sollen darüber hinaus den Vergleich verschiedener Integrationspolitiken (Benchmarking) gestatten.

Das vorliegende Papier bietet einen Überblick über verschiedene bestehende Instrumente des Integrationsmonitorings. Es erläutert Grundlagen und Vorgehensweisen bei deren Entwicklung und beschränkt sich auf die Messung der Integration auf der gesellschaftlichen Ebene. Nicht behandelt werden Aspekte der Messbarkeit der individuellen Integration, wie sie im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Verfahren oder der Einbürgerung aufgeworfen werden. Die Ausführungen fassen ein 2009 erarbeitetes internes Papier der Integrationsförderung zusammen. In diesem findet sich eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Monitoringinstrumente und ein Verzeichnis der verwendeten Literatur.

2. Herausforderungen bei der Entwicklung von Monitoringinstrumenten

Die Vorgehensweisen bei der Erarbeitung von Instrumenten für ein Integrationsmonitoring machen die Spannweite der verfolgten Ansätze deutlich.

- Theorieorientierte Herangehensweisen entwickeln zunächst ein Integrationsmodell, in welchem als integrationsrelevant erachtete Faktoren (etwa die Arbeitsmarktintegration) und deren Wirkungszusammenhänge festgelegt werden. Den einzelnen Faktoren werden dann messbare Indikatoren (beispielsweise die Erwerbsquote) zugeordnet. Die Herausforderung solcher Ansätze besteht darin, ein breit abgestütztes und allgemein anerkanntes Modell der Integration zu finden. Oft ist zudem fraglich, ob für die im Modell beschrieben Indikatoren überhaupt Datenmaterial in der notwendigen Differenzierungstiefe vorhanden ist.
- Für *pragmatische Herangehensweisen* stellt sich die Frage der Datenverfügbarkeit dagegen nicht. Sie gehen bei der Auswahl der Indikatoren von bestehenden Datenbeständen aus und fassen diese in einem Monitoringsystem zusammen. Dieses Vorgehen ist mit dem Einwand konfrontiert, lediglich Daten zusammenzutragen, damit aber keine Erkenntnisse über Zusammenhänge zu liefern.

Seite 3

Die beiden hier geschilderten idealtypischen Ansätze lassen sich in der Praxis indes nicht immer klar trennen. Eine an der Theorie orientierte Herangehensweise berücksichtigt genauso die Datenverfügbarkeit, wie ein pragmatisches Vorgehen ein Verständnis von Integration und damit theoretische Vorannahmen voraussetzt. Letztlich stellt sich für beide Ansätze dieselbe grundsätzliche Frage: Auf welche Indikatoren – und damit welches Integrationsverständnis – sollen sich die Instrumente stützen?

Die Herausforderungen bei der Entwicklung von Monitoringinstrumenten sind so vielschichtig wie das Thema selbst. Viele davon haben mit statistisch-methodischen Fragen zu tun und sind hier nicht Thema. Eine der zentralen Herausforderungen, mit denen die meisten Monitoringinstrumente konfrontiert sind, ist die Datenverfügbarkeit. In der Realität fehlt es den einzelnen Indikatoren zumeist an einer Datenbasis in der notwendigen Differenzierungstiefe, oder die Daten sind aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden nur bedingt vergleichbar. Es besteht die Gefahr, Integrationsindikatoren pragmatisch aus vorhandenen Datenbeständen herzuleiten. Dies hat zur Folge, dass Integration auf dasjenige reduziert wird, was man anhand verfügbarer Datenbestände messen *kann*. Aus dem Fokus gerät damit dasjenige, was man eigentlich messen *will*. Beschreiben lassen sich mit Indikatoren im Weiteren primär Zustände oder bestenfalls Entwicklungen. Dynamik, Wechselseitigkeit und die stark subjektive und individuelle Komponente integrationsrelevanter Entwicklungen lassen sich dagegen schwer in Indikatoren fassen. Sie sind aber für ein Verständnis von Integrationsprozessen von Bedeutung.

Messinstrumente machen Aussagen über Zustände, liefern jedoch keine Handlungsempfehlungen. Für Letztere bedarf es vielmehr einer Bewertung der beschriebenen Zustände. Das jeweilige Integrationsverständnis bildet dabei den Bewertungshintergrund. Das Verständnis von Integration hat sich im Laufe der Zeit stark gewandelt und ist Gegenstand einer fortwährenden Diskussion. Für Monitoringinstrumente bedeutet dies, dass sie nicht nur die Dynamik des Integrationsprozesses, sondern auch jene der Vorstellungen über diesen Prozess berücksichtigen müssen. Dies macht die Entwicklung langfristig angelegter Monitoringinstrumente äusserst schwierig. Wie soll ein längerfristig anwendbares Monitoringinstrument festgelegt werden, wenn beständig die Vorstellungen darüber ändern, was mit dem Instrument überhaupt gemessen wird, respektive gemessen werden soll?

3. Bestehende Monitoringinstrumente in der Praxis

Weder besteht heute ein allgemein anerkanntes Monitoringinstrument noch Einigkeit darüber, mit welchen Indikatoren Integration gemessen werden soll. Auf lokaler, nationaler wie europäischer Ebene kommen gleichwohl solche Systeme zur Anwendung, sind in der Erprobung oder werden entwickelt. Sie lassen sich in quantitative und qualitative Instrumente differenzie-

ren. Eine Sonderform stellen Indexsysteme dar. Quantitative Instrumente arbeiten hauptsächlich mit standardisierten Indikatoren und Kennzahlen und sind entsprechend zahlenorientiert. Die beschreibend-interpretierend gehaltenen qualitativen Instrumente sind überwiegend textorientiert. Allerdings gilt diese Unterscheidung nicht absolut. Quantitative Instrumente weisen ebenso qualitative Aspekte auf, wie qualitative Instrumente auf Kennzahlen und standardisierte Berichtsverfahren zurückgreifen.

3.1. Quantitative Instrumente

Quantitative Instrumente bemessen Integration meist anhand von Kennzahlen. Sie tun dies beispielsweise, indem sie Kennzahlen (etwa Beschäftigungs- oder Arbeitslosenquoten) für einzelne Bevölkerungsgruppen ausweisen und vergleichen. Ganz in diesem Sinne argumentiert im Frühjahr 2010 der Schweizer Bundesrat. Nach seiner Auffassung lässt sich das integrationspolitische Ziel der chancengleichen Teilhabe bemessen «an den statistischen Werten, die Zugewanderte bezüglich ihrer Bildungschancen, ihrer Arbeitsmarktchancen, ihrer Gesundheit, ihrer sozialen Sicherheit, ihrer Wohnqualität oder ihres Delinquenzverhaltens im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizer aufweisen, die sich in der gleichen sozio-ökonomischen Lage und familiären Situation befinden» [Bericht 2010: 20].

- Die Stadt Wiesbaden setzt bereits seit 2004 ein quantitatives Monitoringinstrument ein. Das Monitoring zur Integration von Migranten in Wiesbaden (Hessen) hat in Deutschland auf kommunaler Ebene eine Vorreiter- und Pilotrolle übernommen. Es wurde von zahlreichen anderen Städten übernommen und bildet auch den Orientierungspunkt der Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung (KGSt). Das Monitoring der Stadt Wiesbaden stützt sich auf Arbeiten der Soziologen Hartmut Esser und Friedrich Heckmann und unterscheidet vier Dimensionen der Integration: strukturelle (Eingliederung in Kerninstitutionen), kulturelle (Spracherwerb und Wertevorstellungen), soziale (Eingliederung in private Sphären) und identifikatorische Integration (Zugehörigkeitsgefühl). Den einzelnen Dimensionen sind quantitative Indikatoren zugeordnet. Beispielsweise wird die identifikatorische Integration über die Einbürgerungsrate erhoben.
- Ebenso auf quantitative Indikatoren stützt sich der <u>Wegweiser Kommune</u>. Das von der Bertelsmann-Stiftung entwickelte Instrument beinhaltet Indikatoren zu den Themenbereichen demografischer Wandel, Finanzen, Soziale Lage und Integration. Als Indikatoren dienen bis 2003 zurückreichende Datenreihen, die auf der Website der Stiftung für über 3'000 Städte, Landkreise und Gemeinden Deutschlands zugänglich sind. Im Themenbereich Integration liefern 31 Indikatoren demografische Basiskennzahlen (etwa Ausländeranteile) und Daten zur sozioökonomischen Integration. Letztere umfasst die Bereiche Bildung (z.B. die Abiturientenquote), Arbeit (Arbeitslosenzahlen) und die soziale Sicherung (etwa Sozialhilfebeziehende pro Alterskohorte). Die Daten können online als Karten und Tabellen auf-

Seite 5

bereitet werden. Ferner lassen sich Vergleiche zwischen Werten von Kommunen und den jeweiligen Landeskreisen anstellen. Ergänzend bietet die Website Hintergrundinformationen, Konzeptpapiere und Beispiele «guter Praxis».

Das im deutschsprachigen Raum umfassendste Beispiel einer Sammlung quantitativer Kennzahlen ist der Integrationsindikatorenbericht der deutschen Integrationsbeauftragten. Er beinhaltet zu 12 gesellschaftlichen Bereichen (etwa Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit, Medien oder interkulturelle Öffnung) über 100 Indikatoren, welche die Entwicklung der Jahre 2005 bis 2007 aufzeigen. Der Bericht ist kein abschliessendes Produkt, da er zugleich eine Erprobung der Indikatoren ist. So werden die Relevanz einzelner Indikatoren für die Integrationsthematik geprüft, deren Datengrundlagen abgeklärt und Empfehlungen für die künftige Datenbereitstellungen gemacht. Der Bericht macht keine Aussagen auf der Ebene Bundesländer oder Städte. Im Nachgang haben sich die Bundesländer daher auf ein Kern-Set von 28 Indikatoren geeinigt, aufgrund derer sie ein Integrationsmonitoring auf der Ebene Bundesländer vornehmen wollen. Der Bericht wurde in Fachkreisen insbesondere wegen seiner thematischen Breite mehrheitlich positiv aufgenommen. Er führt jedoch exemplarisch die Grenzen qualitativer Instrumente vor Augen. So fehlt es zahlreichen Indikatoren an einer ausreichenden Datenbasis und für die Integration relevante strukturelle Integrationshürden erweisen sich als schwer quantifizierbar. Laut Meinung von Fachleuten zeigt der Bericht gleichwohl ein differenziertes Bild und wird dem Umstand gerecht, dass Integration verschiedene Bereiche umfasst und in diesen unterschiedlich verlaufen kann. Deutlich wird zudem, dass bei der amtlichen Statistik Nachholbedarf bei der Bereitstellung und Aufarbeitung integrationsrelevanter Daten vorhanden ist. Teils wurde bemängelt, es würden zwar viele Fakten, jedoch nur beschränkte Erkenntnisse geliefert. Insbesondere würden strukturelle und sozio-kulturelle Aspekte zu stark ausgeblendet und der Bericht mache zu wenig Aussagen über strukturelle Integrationshürden und subjektive Einschätzungen der Integration. Eine Einschätzung, welche die Autorenschaft des Berichts teilweise teilt, indem sie Bedarf nach ergänzender wissenschaftlicher Begleitforschung erkennt.

Wenn es mittlerweile auch ein Gemeinplatz ist, dass Integration ein *gegenseitiger Prozess* ist, findet sich diese Erkenntnis in den meisten bestehenden quantitativen Indikatorenberichten nur bedingt. Gemessen wird vorwiegend die *einseitige Angleichung* statistischer Werte der Zuwandernden an die Werte der Mehrheitsbevölkerung. Die Veränderung der Mehrheitsbevölkerung sowie deren Integrationsbereitschaft bleiben damit unbeachtet. Oft unterscheiden sich die Vergleichsgruppen in ihrer demografischen und sozialen Struktur so stark, dass die vorgenommenen Vergleiche methodisch fragwürdig und von ihrer Aussagekraft her problematisch sind. Auch Vergleiche zwischen Gruppen in ähnlichen sozio-ökonomischen Lagen stos-

sen an ihre Grenzen, da der für Integrationsfragen durchaus wichtige Aspekt des sozialen Milieus unberücksichtigt bleibt. Als trügerisch erweist sich letztlich die mit quantitativen Instrumenten verbundene Annahme, empirische Fakten würden zu mehr Sachlichkeit in der Integrationsdebatte führen. Hier hat uns die Realität eines Besseren belehrt. So wurde der Indikatorenbericht der deutschen Bundesregierung in der Öffentlichkeit teilweise auf einzelne negative Aspekte reduziert, Zahlenmaterial aus dem Kontext gerissen und entsprechend verkürzt interpretiert.

- Quantitative Ansätze lassen sich gleichwohl effektiv einsetzen, wie der Berliner Integrationsmonitor zeigt. Dessen Indikatoren beschränken sich auf Bereiche, die einen Bezug zum Berliner Integrationskonzept und dessen Zielsetzungen aufweisen. Mitberücksichtigt werden dabei Aspekte der interkulturellen Öffnung, der Diskriminierung, der politischen und kulturellen Partizipation. Die Rolle der Indikatoren besteht im Wesentlichen darin, die von der Integrationspolitik angestrebten Entwicklungsrichtungen festzuhalten und entsprechend die Wirkungen der Integrationspolitik zu überprüfen. Als Schwierigkeit erweist sich bei diesem Vorgehen, dass einzelne Indikatoren nur beschränkt durch die Integrationspolitik beeinflusst werden oder kausale Zusammenhänge mit Integrationsaktivitäten schwer nachweisbar sind.
- Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) entwickelt zurzeit ein Integrationsbarometer. Vorgesehen ist, in einer repräsentativen Umfrage die Wirkungen und die Akzeptanz integrationspolitischer Massnahmen zu messen. Insbesondere will der SVR einen Integrationsklima-Index erstellen, welcher die weichen und subjektiven Faktoren der Integration berücksichtigt. Dazu zählt etwa die Bereitschaft der Aufnahmegesellschaft, in die Integration zu investieren. Das Integrationsbarometer soll dem Umstand gerecht werden, dass Integration ein gesamtgesellschaftlicher Prozess ist. Es soll im Frühjahr 2010 erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt werden.

3.2. Qualitative Instrumente

Qualitative Instrumente fokussieren die beschreibend-interpretative Darstellung der Integration. Dadurch lassen sich Sichtweisen verschiedener Anspruchsgruppen in die Berichterstattung integrieren, unterschiedliche Ansätze der Integrationsarbeit vergleichen, aber auch Unklarheiten und Divergenzen ansprechen. Dies kann durchaus mit statistischem Datenmaterial untermauert werden. Zentral sind jedoch die Schilderung von Fachdebatten, Herangehensweisen und Erwartungen unterschiedlicher Anspruchsgruppen sowie die Beschreibung des schwer durch Kennzahlen fassbaren gesellschaftlichen Umfeldes.

Ein Beispiel eines qualitativen Monitoringinstrumentes ist das periodische
<u>Ländermonitoring der ECRI</u> (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz),

welches im Rahmen von Expertenberichten die Einhaltung von Verpflichtungen aus internationalen Übereinkommen und Verträgen überprüft. In die Berichterstattung werden die Sichtweisen staatlicher Stellen, von Fachorganisationen und zivilgesellschaftlichen Akteuren einbezogen. Von ihrem Auftrag und Selbstverständnis her richtet die ECRI ihr Augenmerk primär auf diskriminierende Faktoren, die Integration behindern.

- Die Methode des vergleichenden Gutachterverfahrens (Peer Review) findet beim <u>Diversity and Equality in European Cities' Project (DIVE)</u> Anwendung. Vergleichende Gutachterverfahren beginnen meist damit, dass gemeinsame Standards zur Bemessung der lokalen Integrationspolitiken definiert werden. Diese beinhalten sowohl auf statistische Kennzahlen gestützte quantitative Elemente, wie auch eine qualitative Situationsbewertung. Die in DIVE definierten Massstäbe (Benchmarks) umfassen vier Bereiche städtischen Handelns (Stadt als Waren- und Dienstleistungsbezügerin, Stadt als Arbeitgeberin, Stadt als Dienstleiterin, Stadt als Politikgestalterin). Für jeden dieser Bereiche werden Indikatoren definiert, die integrationsrelevanten Politiken dargestellt und Ergebnisse, Entwicklung und Implementierung der Politiken beschrieben. Unschwer lassen sich konzeptuelle Ähnlichkeiten zum Berliner Integrationsmonitor erkennen. Im Fokus stehen klar Aspekte der Integration im Einflussbereich staatlicher Akteure. Als sinnvoll erweist sich, dass neben den Wirkungen die Entwicklung und Implementierung von Massnahmen und damit sowohl Ergebnis- wie Prozessqualität der lokalen Integrationspolitik berücksichtigt werden.
- Auf die Methode des vergleichenden Gutachterverfahrens stützt sich auch das Städtenetzwerk «Cities for Local Integration Policy (CLIP)». CLIP ist im Wesentlichen ein wissenschaftlich aufbereiteter Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Städten. Integrationspolitiken und integrationspolitisch relevante Politikfelder werden in thematischen Modulen dargestellt und in einem strukturierten Fachaustausch verglichen. Vor Ort vorgenommene Fallstudien lokaler Integrationspolitiken werden in einem Gesamtbericht zusammengefasst und daraus Politikempfehlungen formuliert. Quantitative Indikatoren stehen dabei klar nicht im Vordergrund.
- Vor dem Hintergrund der oben ausgeführten Erörterungen wurde bei der Erarbeitung des Integrationsberichtes der Stadt Zürich bewusst eine qualitative Herangehensweise gewählt. Ausgangspunkt bilden die gegebene gesellschaftliche Vielfalt und der Umgang damit. Einem Diversity-Ansatz folgend steht im Zentrum, wie staatliche Stellen einerseits gegenüber einer heterogenen Bevölkerung ihren Aufgaben nachkommen und andererseits zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Chancengleichheit beitragen. Von seiner Struktur her orientiert sich der Stadtzürcher Integrationsbericht an biografischen Lebenssituationen (etwa Jugend, Alter oder Arbeit). Zu diesen trägt der Bericht Zahlen und Fakten zusammen, zeigt den Stand der Fachdiskussionen auf, beschreibt wichtige Akteure

und benennt allfällige Herausforderungen. Ergänzt werden die biografischen Bezugspunkte durch Themenfelder, die spezifisch von integrationspolitischer Bedeutung sind (etwa die Einbürgerung). Mit dieser Vorgehensweise will die Stadt Zürich dem Umstand Rechnung tragen, dass sich Integrationsfragen in verschiedenen Lebenslagen unterschiedlich stellen, einen starken biografischen Bezug aufweisen und verschiedenste staatliche und private Institutionen auf mannigfache Weise betreffen.

3.3. Normative Indexsysteme

Normative Indexsysteme gehen über eine – meist auf quantitative Indikatoren gestützte – Situationsbeschreibung hinaus, indem sie diese durch eine Werteskala ergänzen. Unweigerlich stellt sich damit die Frage nach dem Bewertungsmassstab.

- Im Falle des Migrant Integration Policy Index (MIPEX) besteht dieser in verpflichtenden EU-Richtlinien und ratifizierten Konventionen des Europarates. Wo diese Vorschriften lediglich Minimalstandards festhalten oder Abweichungen zulassen, wurde der Standard anhand einer definierten maximalen Umsetzung der Minimalvorschriften definiert. MIPEX bemisst die jeweiligen Indikatoren damit an Maximalstandards. Der Index erscheint seit 2004 alle zwei Jahre und vergleicht anhand von 140 definierten Kriterien die Integrationspolitik in 25 EU-und 3 Nicht-EU-Staaten. Nicht bewertet wird die konkrete Umsetzung der entsprechenden Regelungen. MIPEX eignet sich damit als Instrument zur Bewertung integrationshemmender und -fördernder Rechtsetzungen nationaler Integrationspolitiken im internationalen Vergleich.
- Unter dem Titel «Ungenutzte Potentiale. Zur Lage der Integration in Deutschland» hat das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung einen Bericht vorgelegt, in welchem es den «Index zur Messung der Integration (IMI)» anwendet. Das Instrument fokussiert schwerpunktmässig die Bereiche Bildung und Arbeit und misst mit Integration primär die Annäherung der Lebensbedingungen von Menschen mit Migrationshintergrund an die autochthone Bevölkerung. Dies ist wie bereits dargelegt ein in der Fachdebatte häufig kritisiertes Messverfahren, da es den Aspekt der Gesamtgesellschaft sowie integrationsfördernde und -hemmende Faktoren ausblendet. Zu betonen ist allerdings, dass der IMI in einen kommentierenden Bericht eingebettet ist, der diese Rahmenbedingungen näher erläutert und die Werte des IMI relativierend interpretiert. Im IMI wird das Spannungsfeld zwischen dem Versuch einer Kennzahlen-Beschreibung und der Interpretation dieser Kennzahlen durch Fachleute deutlich. Kritisiert wurde an der Studie insbesondere, dass die Integrationsthematik anhand von Herkunftsgruppen beleuchtet wird, in Fachkreisen jedoch vorwiegend die Meinung vertreten wird, dass viele Integrationsfragen nicht kulturell oder durch Herkunft, sondern vielmehr durch Schichtzugehörigkeit bestimmt sind insbesondere im vom IMI fo-

kussierten Bildungs- und Arbeitsintegrationsbereich (Stichwort soziale Vererbung von Armut).

Das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln (IW) hat mit dem <u>IW-Integrationsmonitor</u> 2009 ein Indexsystem vorgelegt, welches sich bewusst auf den Aspekt der ökonomischen Integration beschränkt. Der IW-Integrationsmonitor versteht unter einer erfolgreichen Integration die Angleichung der wirtschaftlichen Teilhabe der ausländischen Bevölkerung an das Niveau der deutschen Bevölkerung. Die Ergebnisse werden auf einer Skala von 0 bis 100 indexiert und lassen sich in einem Städte- und Bundesländerranking festhalten.

Integration ist ein strittiger Begriff und entsprechend problematisch erweist sich für normative Indexsysteme die Definition einer Werteskala. Problematisch ist der Versuch, die Bewertung der Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen (die primär über ihre Staatsangehörigkeit definiert werden) anhand eines Vergleichs zur Mehrheitsbevölkerung vorzunehmen. Zum einen werden damit Bevölkerungsgruppen verglichen, die aufgrund ihrer unterschiedlichen demografischen und sozialen Zusammensetzung gar nicht direkt vergleichbar sind. Zum anderen wird stillschweigend vorausgesetzt, bei der Mehrheitsbevölkerung handle es sich um die als integriert geltende Referenzgruppe – trotz des Umstands, dass auch in der Mehrheitsgesellschaft verschiedene Bevölkerungsteile unterschiedlich in verschiedene Lebensbereiche integriert sind.

Indexsysteme zielen dahin, mit Integration verbundene Komplexität zu reduzieren. Sie sind mit der Problematik konfrontiert, dass Komplexitätsreduktionen der Sache nicht immer gerecht werden. Vorschnell liefern sie Anlass zu Interpretationen und Verkürzungen, die medial einfach vermittelbar sind, einer sachdienlichen Diskussion dagegen wenig dienlich sind. Sinn machen Indexsysteme dann, wenn es darum geht, die Einhaltung vorgeschriebener oder anvisierter Richtlinien zu bemessen, wie dies etwa im Migrant Integration Policy Index (MIPEX) erfolgt.

4. Schlussfolgerungen für die Praxis

Die geschilderten Ansätze zeugen vom Anspruch, integrationsrelevante Veränderungen besser zu erfassen und kontinuierlich zu beobachten. Sie sind alle damit konfrontiert, dass für die meisten Bereiche und Themenfelder gegenwärtig ungenügende Datengrundlagen vorliegen. Markantestes Beispiel dafür ist der integrationspolitisch bedeutende Bereich der Sprachförderung. Bisher lassen sich nur punktuell Aussagen über die Sprachkenntnisse einzelner Bevölkerungsgruppen machen. Entsprechend lässt sich der Bedarf nach Sprachkursangeboten nur grob und anhand der Nachfrage nach bestehenden Angeboten abschätzen.

Seite 10

Feststellbar ist eine starke Fokussierung der bestehenden Instrumente auf die Bereiche Arbeit und Bildung und damit auf sozioökonomische Aspekte der Integration. Diese Fokussierung ist insbesondere bei Monitoringinstrumenten, die lokal zur Anwendung kommen, nicht nachvollziehbar, da Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik durch Städte und Gemeinden nur sehr beschränkt beeinflussbar sind. Die starke Gewichtung sozioökonomischer Aspekte ist wohl damit zu erklären, dass in diesen Bereichen die Datenlage relativ gut ist.

Nur ein Teil der vorgestellten Instrumente macht einen Bezug zu integrationspolitischen Schwerpunkten oder Konzepten. Eine solche Einbettung ist jedoch aus zwei wesentlichen Gründen angezeigt. Zum einen nehmen Monitoringinstrumente immer eine Reduzierung auf bestimmte Aspekte der Integration vor. Es ist sinnvoll, dass sich die Auswahl der Indikatoren hier an Schwerpunkten der konkreten Integrationsarbeit orientiert. Zum anderen hält ein Monitoringinstrument lediglich Entwicklungen fest. Es liefert jedoch keine Interpretation dieser Entwicklungen. Indikatorensysteme sind nicht das Resultat, sondern Ausgangspunkt für Diskussionen. Als nützliche Interpretationsfolie erweisen sich erneut konkreten integrationspolitischen Ziel- und Schwerpunktsetzungen.

Im Blick zu halten ist letztlich der Aspekt der Aufnahmegesellschaft. Wird Integration einzig anhand von Aussagen über die Migrationsbevölkerung bemessen, besteht die Gefahr, dass festgestellte Probleme vorschnell den Betroffenen als Integrationsdefizite zugeschrieben werden. Strukturelle Ursachen wie die mangelnde Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft werden dagegen ausgeblendet. Durch die Fokussierung auf die Migrationsbevölkerung gerät zudem ein zentraler Aspekt der Integrationsthematik aus dem Blickfeld – jener der Diversität. Integration hat den sozialen Zusammenhalt zum Ziel. Im Vordergrund stehen nicht nur Eingliederungsprozesse, sondern auch der Umgang gesellschaftlicher und staatlicher Institutionen mit den Anliegen und Bedürfnissen einer heterogenen Bevölkerung. Ein solcher Diversity-Ansatz findet bisher nur beschränkt Widerhall in der Debatte um Monitoringinstrumente. Der im April 2010 vorgestellte Diversitätsmonitor der Stadt Wien leistet hier wichtige Pionierarbeit. Nach wie vor wird jedoch primär Unterschiedlichkeit gemessen und meist als statistisch feststellbare Abweichung problemorientiert thematisiert. Der Integrationsthematik gerechter würde dagegen ein Ansatz, der feststellbare Unterschiede nicht nur negativ thematisiert sondern desgleichen deren Potentiale hervorhebt.

Neben einer kontinuierlichen Beobachtung und Dokumentation ist ein steter Kontakt mit Anspruchsgruppen aus Gesellschaft, Verwaltung und Politik unabdingbar. Denn Integrationsfragen verweisen immer auch auf normative Fragen. Wie soll sich unsere Gesellschaft weiterentwickeln? Was verstehen wir unter Zugehörigkeit und welche Bedingungen sind mit dieser verknüpft? Was verstehen wir unter individueller Freiheit? Fällt darunter auch das Recht, sich nicht integrieren zu müssen? Und wo hört dieses Recht auf?