

# WISO

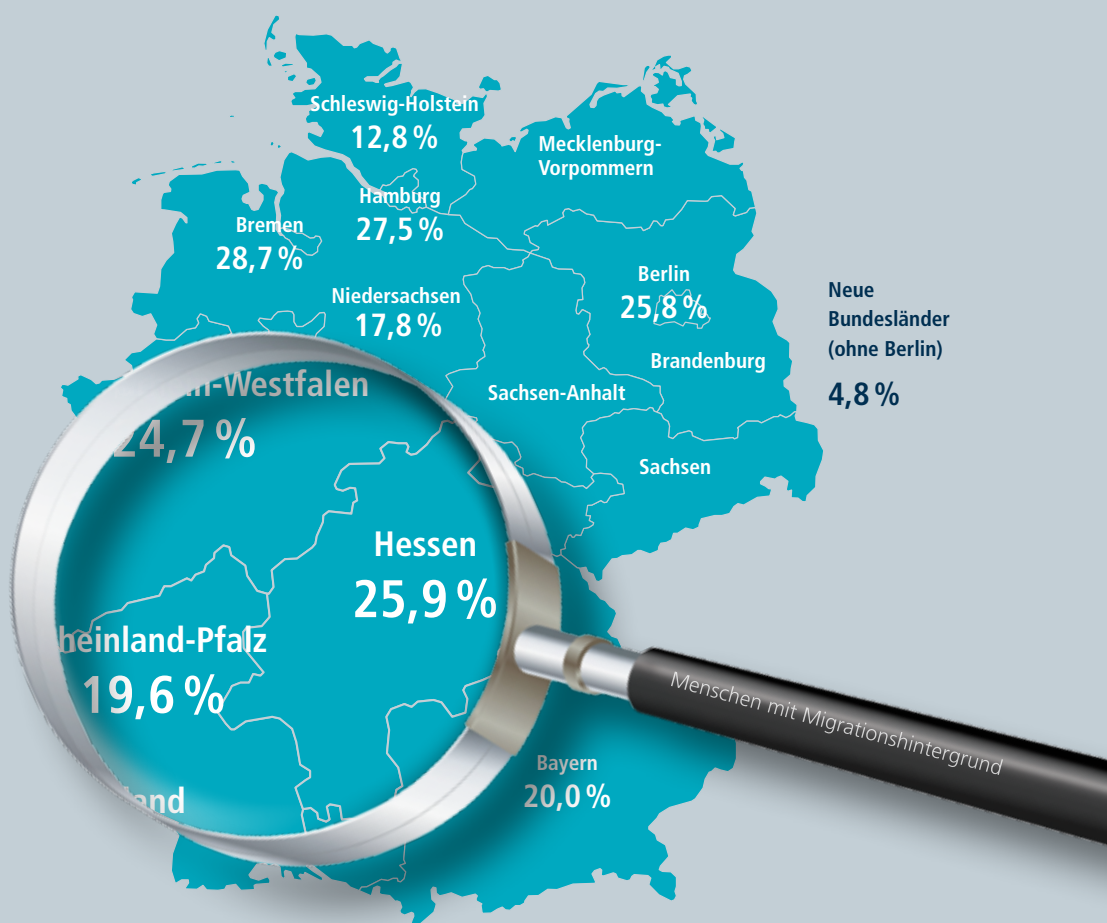
# Diskurs

November 2014

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Monitoring und Evaluation

Perspektiven für die  
Integrationspolitik von Bund  
und Ländern



Gesprächskreis  
Migration und Integration

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesprächskreis Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

## **Monitoring und Evaluation**

Perspektiven für die  
Integrationspolitik von Bund  
und Ländern

Dieter Filsinger

# Inhaltsverzeichnis

---

Abbildungsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
Vorbemerkung	6
Zusammenfassung	7
1. Aufgabenstellung und Aufbau der Expertise	9
2. Begriffliche und konzeptionelle Klärungen: Monitoring und Evaluation	10
2.1 Monitoring	10
2.2 Evaluation	10
3. Integrationsmonitoring und Integrationsberichterstattung	14
3.1 Entwicklung und Stand	14
3.2 Konzeptualisierung der Integrationsmonitorings	15
3.3 Ergebnisse	19
3.4 Bewertung und Perspektiven	20
4. Evaluation von Integrationspolitiken, Programmen und Projekten	23
4.1 Rahmung	23
4.2 Programmevaluationen auf der Bundesebene	24
4.2.1 Bundesmodellprogramm: „Interkulturelles Netzwerk der Jugendsozialarbeit im Sozialraum“	25
4.2.2 Modellprogramm „FörMIG“ („Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“)	26

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso) | Gestaltung: [pellens.de](http://pellens.de) | Fotos: Fotolia, Retusche Pellens | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-993-3 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

4.2.3 Bundesmodellprogramm „Xenos – Integration und Vielfalt“	26
4.2.4 Evaluation der Integrationskurse: Integrationspanel	28
4.3 Evaluation auf der Ebene der Bundesländer: ausgewählte Beispiele	30
4.3.1 Evaluation kommunaler Integrationsprojekte mit Migrantinnen und Migranten in Baden-Württemberg – eine subjektorientierte Evaluation	30
4.3.2 „Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen (KOMM-IN NRW)“	31
4.3.3 Evaluation der Berliner Förderung von Integrationsprojekten	32
4.3.4 Wissenschaftliche Begleitung des Landesprogramms „Modellregionen Integration“ des Landes Hessen	33
4.4 Bestandsaufnahme kommunaler Integrationspolitik	33
4.5 Empfehlungen des Bundes zur Evaluation, aber noch ausstehende Selbstanwendung	38
4.6 Der Nationale Integrationsplan (NIP): ohne echte Evaluation	38
4.7 Der Nationale Aktionsplan Integration (NAP-I): Fortschritte, aber noch fehlende externe Evaluation	40
5. Zusammenfassende Analyse und Perspektiven	43
5.1 Integrationsmonitoring und Integrationsberichterstattung	44
5.2 Evaluation: eine Zwischenbilanz	45
5.3 Perspektiven: umfassende Politikbeobachtung und Evaluation der Integrationspolitik	47
Literaturverzeichnis	51
Der Autor	59

## Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1: Überblick über Integrationsmonitorings und Integrationsberichte; Stand: 2014	15
Abbildung 2: Dimensionen der Integration	17
Abbildung 3: Indikatoren für ein Integrationsmonitoring	17
Abbildung 4: Indikatorenset des Ersten Integrationsindikatorenberichts	17
Abbildung 5: Indikatorenset der Bundesländer	18
Abbildung 6: Beispiel einer Indikatorenbildung im NAP-I	41

## Abkürzungsverzeichnis

---

ARGE	Arbeitsgemeinschaft (ehemalige Bezeichnung für die Jobcenter)
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (heute: BMUB)
DESI	Institut für Demokratische Entwicklung und Sozialforschung
DJI	Deutsches Jugendinstitut
ESF	Europäischer Sozialfonds
GESIS	Leibniz Institut für Sozialwissenschaften
GIM	Forschungs- und Transferstelle „Gesellschaftliche Integration und Migration“ an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes
HMJIE	Hessisches Ministerium für Justiz, für Integration und Europa
HWWI	Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut
HTW	Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
IQ	Programm „Integration durch Qualifizierung“
ISG Köln	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
KBFG	Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz
KiföG	Kinderförderungsgesetz
MGFFI	Ministerium für Gesundheit, Frauen, Familie und Integration
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
NIP	Nationaler Integrationsplan
NAP-I	Nationaler Aktionsplan Integration
SOEP	Sozioökonomisches Panel
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

## Vorbemerkung

---

Die Integration von Einwanderinnen und Einwanderern ist inzwischen zu einem wichtigen politischen Handlungsfeld von Bund, Ländern und Kommunen geworden. Mit der Erkenntnis, dass Deutschland zu einem Einwanderungsland geworden ist, hat auch der Stellenwert der Integrationspolitik bei Politikerinnen und Politikern zugenommen. Verstärkt wird dieser Trend durch die vermehrte öffentliche Aufmerksamkeit für Fragen des Zusammenlebens von Zugewanderten und Alteingesessenen.

Es gibt zahlreiche Programme, Förderstrukturen und Maßnahmenpakete auf den unterschiedlichen föderalen Stufen, die die Integration der Zugewanderten zum Ziel haben. Auf Bundesebene ist vor allem der Nationale Integrationsplan und der daran anschließende Nationale Aktionsplan Integration zu nennen. Mit der zunehmenden Anzahl unterschiedlicher Förderprogramme, gesetzlicher Regelungen und von Institutionen und Akteuren, die sich dem Thema „Integrationspolitik“ zuwenden, mehren sich die Stimmen, die eine systematische Evaluation dieses Politikfeldes fordern.

Dieses Gutachten von Dieter Filsinger gibt einen informativen Einblick in bereits existieren-

de Konzepte und Ansätze der Evaluation und des Monitorings von „Integrationspolitiken“ auf Bundes- und Landesebene und in den Kommunen. Ebenso wie in anderen Politikfeldern ist es wichtig, die Relevanz und Wirkung staatlicher Programme zu untersuchen, um einen effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht werden. Künftige Evaluationen sollten auch verstärkt die Institutionen der Einwanderungsgesellschaft in den Blick nehmen und den Stand ihrer interkulturellen Öffnung kritisch reflektieren. Außerdem sollten in Zukunft in Evaluationsstudien auch verstärkt Indikatoren berücksichtigt werden, die die Aufnahmebereitschaft der Mehrheitsgesellschaft messen können, da diese mitentscheidend für den Verlauf von Integrationsprozessen ist. Das Gutachten präsentiert wertvolle Anregungen, wie die Wirkungen der Integrations- und Migrationspolitik in Deutschland genauer analysiert werden können.

*Günther Schultze*

Leiter des Gesprächskreises Migration und  
Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung



## Zusammenfassung

---

Die vom Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration in 2004 empfohlene Integrationsberichterstattung (Integrationsmonitoring; Integrationspanel) und Evaluation von Integrationspolitiken und Integrationsprogrammen ist mit beachtlichem Engagement in Angriff genommen worden. Die Bundesregierung hat mittlerweile den zweiten Integrationsindikatorenbericht vorgelegt. Die Bundesländer haben sich auf ein gemeinsames Indikatorenset verständigt. Erste Integrationsberichte und Monitorings wurden vorgelegt. Die größeren Städte haben bereits früher mit der Entwicklung einer Integrationsberichterstattung begonnen. Mit dem Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) ist ein neuer Akteur hinzugekommen, der eigene Beiträge zu einem Integrationsmonitoring leistet. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat eine Aufgabenerweiterung in Richtung einer Migrationsbegleitforschung erfahren.

Die Integrationsberichterstattung ist als ein Fortschritt zu werten. Eine rationale Integrationspolitik bedarf solider empirischer Grundlagen. Hinsichtlich der zu Grunde gelegten Indikatoren gibt es einerseits Konsens, andererseits aber auch einen Entwicklungsbedarf. Kritisch anzumerken ist, dass die Beobachtung des Integrationsgeschehens bisher im Wesentlichen aus der Perspektive der Einwanderungsgesellschaft erfolgt, sich auf die Einwanderinnen und Einwanderer konzentriert und die Analyse der Integrationsbereitschaft der alteingesessenen Bevölkerung und die Inklusionsbedingungen der Institutionen vernachlässigt. Diese Beobachtungsweise ist unterkomplex und bedarf einer Erweiterung, die der Realität der Migrationsgesellschaft Rechnung trägt. Nicht zuletzt sind die unbeabsichtigten Folgen einer solchen Berichterstattung im Auge zu behalten.

Die externe wissenschaftliche Begleitung und Evaluation von (Modell-)Programmen auf Bundesebene hat bereits eine lange Tradition. Im Kontext der neuen Integrationspolitik sind diesbezügliche Anstrengungen verstärkt worden. Bisher fehlen aber noch systematische Reviews, die das gewonnene Wissen strukturieren und zusammenführen. Zwar wird die Notwendigkeit einer Evaluation von Integrationspolitik immer wieder betont, allerdings steht eine Selbstanwendung auf die Integrationspolitik des Bundes noch weitgehend aus. Die vorherige Bundesregierung hat sich dafür entschieden, auf eine systematische Evaluation des Nationalen Integrationsplans (NIP), des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) und des Nationalen Integrationsprogramms des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zu verzichten. Zwar erfolgt eine interne Fortschrittskontrolle der beteiligten Akteure, die aber den Ansprüchen einer Evaluation nicht genügen. Überdies fehlt eine externe und langfristig angelegte (Wirkungs-)Evaluation der Integrationspolitik des Bundes und seiner Instrumente, wie sie in anderen Politikfeldern (z. B. Arbeitsmarktpolitik, Familienpolitik) realisiert ist.

Die Vielfalt von Berichterstattungen (z. B. Integrationsindikatorenberichte, Monitoring des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berichte der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge; Berichte des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, spezielle Berichtsteile in allgemeinen Sozial- und Bildungsberichten) führt zu Unübersichtlichkeit und erschwert es, die Ergebnisse in öffentliche Diskurse und politische Entscheidungen einzubeziehen. Eine systematische Zusammenführung der Befunde würde politische Planungsprozesse erleichtern.

Längerfristig sollte die Integrationsberichterstattung deshalb mit der allgemeinen Sozial- und Bildungsberichterstattung verknüpft werden. Die gewachsene Heterogenität der Bevölkerung legt es überdies nahe, Diversität im Konzept des Integrationsmonitorings zu verankern und die Aufmerksamkeit auf jene Mechanismen zu richten,

die bewirken, dass aus Heterogenität soziale Ungleichheiten resultieren. Eine unabhängige Beobachtung und Evaluation der Migrations- und Integrationspolitik des Bundes und der Länder ist als unverzichtbare Grundlage für eine auf Wirklichkeitssinn ruhenden, zukunftsorientierten und nachhaltigen Gesellschaftspolitik zu betrachten.

## 1. Aufgabenstellung und Aufbau der Expertise

---

Seit den 2000er Jahren hat sich ein neues Politikfeld im Bund und in den Ländern, die Integrationspolitik, herausgebildet (vgl. Baringhorst/Hunger/Schönwälder 2006; Bade/Hiessrich 2007; Filsinger 2009; Baringhorst 2013). In diesem Zusammenhang sind insbesondere der 2007 beschlossene Nationale Integrationsplan (NIP) und der Nationale Aktionsplan Integration (NAP-I) sowie das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) koordinierte Nationale Integrationsprogramm (vgl. BAMF 2010; Bundesregierung 2007; 2011) herauszustellen, aber auch die erheblichen Anstrengungen zur Implementation von Monitorings und zur Evaluation (vgl. Filsinger 2008; Worbs 2010).

Diese Expertise zielt auf eine Bestandsaufnahme von Integrationsmonitoring, Integrationsberichterstattung und Evaluation in diesem relativ neuen Politikfeld, deren Institutionalisierung, konzeptionell-methodische Grundlagen und praktische Verwendung. Anknüpfend an eine erste Studie zu diesem Themenfeld (vgl. Filsinger 2008) werden neuere Entwicklungen in dem in Rede stehenden Gegenstandsbereich systematisch untersucht, kritisch bewertet sowie Entwicklungspotenziale und Perspektiven für die Integrationspolitik des Bundes und der Länder herausgearbeitet.

Im Anschluss an diese Einleitung werden im zweiten Teil zunächst begriffliche Anstrengungen unternommen und der Stand der Fachdiskussion

zu Monitoring und Evaluation erörtert. Dieses Kapitel ist als Rahmung für die anschließenden Analysen zu verstehen. Der dritte Teil ist auf den Stand von Integrationsmonitoring und der Integrationsberichterstattung konzentriert. Thematisiert werden der Entwicklungsstand, die Konzept- und Indikatorenentwicklung und ausgewählte Ergebnisse. In diesem Feld sind in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte zu bilanzieren, aber auch kritische Diskussionen zu bemerken, die aufgegriffen und gewürdigt werden. Der vierte Teil systematisiert die Evaluationen, die in den letzten Jahren durchgeführt wurden bzw. gegenwärtig auf Bundes- und Landesebene durchgeführt werden, erörtert exemplarisch ausgewählte Studien und zeigt Leerstellen auf, die insbesondere im Fehlen einer systematischen Evaluation des Nationalen Integrationsplans und einer umfassenden Evaluation der Integrationspolitik des Bundes zu erkennen sind. Die ausgewählten Evaluationsstudien zeigen die konzeptionelle und methodische Bandbreite auf und berücksichtigen länderspezifische Ausprägungen. Vor dem Hintergrund dieser Analysen werden im fünften Teil Perspektiven und Entwicklungspotenziale von Monitoring und Evaluation für die Integrationspolitik des Bundes und der Länder erörtert. Argumentiert wird für eine umfassende Politikbeobachtung und Evaluation der Migrations- und Integrationspolitik, deren konzeptionelle und methodische Grundierung dargelegt werden.

## 2. Begriffliche und konzeptionelle Klärungen: Monitoring und Evaluation

### 2.1 Monitoring

Monitoring bezeichnet die systematische Beobachtung, Beschreibung, Dokumentation und Analyse von sozialen Sachverhalten. Diese Sachverhalte können beispielsweise Lebenslagen, ein Politikfeld, Programme sowie die Praxis von Organisationen entlang bestimmter Dimensionen sein (vgl. Filsinger 2011).

Die ermittelten Daten basieren auf periodischen, mehr oder weniger häufigen empirischen Erhebungen, die oft als Zeitreihen angelegt sind. Dabei sind *Indikatoren* von zentraler Bedeutung. Indikatoren sind Kenngrößen, die über nicht oder nur schwer unmittelbar beobachtbare bzw. nicht oder nur schwer messbare soziale Tatsachen Auskunft geben sollen. Indikatoren erlauben eine genaue Beschreibung, eine anschließende Analyse und „über Vergleiche mit kritischen Schwellenwerten (Grenzwertperspektive), früheren Messwerten (Entwicklungsperspektive), ex-ante bestimmten Zielwerten (Zielerreichungsperspektive) oder den Ergebnissen anderer Beobachtungseinheiten (Bilanzierungsperspektive) Bewertungen“ (Meyer 2004: 7).

Indikatoren müssen den Kern des Sachverhalts kennzeichnen und eine klare normative Orientierung aufweisen, statistisch valide sein, auf Maßnahmen reagieren, aber nicht manipulierbar, zeitnah und revidierbar sein. Überdies sollte Vergleichbarkeit gegeben sein. Die Gesamtheit der Indikatoren sollte im Hinblick auf die zu messenden Dimensionen ausgewogen sein, zueinander nicht widersprüchlich sein und gleiches Gewicht haben (Hauser 2002: 253).

Ein Monitoring setzt die genaue Bestimmung des Beobachtungsfeldes voraus, eine Definition von Personengruppen und Institutionen, die einbezogen sind, angemessene Indikatoren sowie die Klärung der Datengrundlagen bzw. der Datenverfügbarkeit. Generell können Monitorings

eine Informations-, Planungs- und Evaluationsfunktion erfüllen, Entscheidungsgrundlagen schaffen und damit Steuerungspotenziale eröffnen.

In Deutschland ist die Notwendigkeit einer gesellschaftlichen Dauerbeobachtung durch eine Forschergruppe um Wolfgang Zapf begründet worden (vgl. Habich/Zapf 1995; Flora/Noll 1999; Noll 2005). Ein erstes Ergebnis der Forschungsarbeiten war die Einführung einer auf Dauer gestellten Sozialberichterstattung mit einem umfangreichen Indikatorenset, die ihren Niederschlag etwa in dem jährlich erscheinenden Datenreport gefunden hat, der vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und der GESIS (Leibniz Institut für Sozialwissenschaften) organisiert wird (vgl. ausführlicher Filsinger 2014a). An dieser Sozialberichterstattung orientieren sich die seit 2006 aufgelegten Bildungsmonitorings und die jüngsten Ansätze zu einem Integrationsmonitoring.

Die Sozial-, Bildungs- und Integrationsberichterstattung beobachtet die Gesellschaft im Wesentlichen auf der Ebene der Bevölkerung (z. B. Altersstruktur, Familienstrukturen, Bildungsabschlüsse, Beschäftigungsverhältnisse). Eine Erweiterung der Beobachtungsperspektive ist in einer „integrierten Politikbeobachtung“ zu erkennen (Kissling-Näf/Knoepfel (1997: 147ff.; vgl. auch Widmer/Beywl/Fabian 2009), die an die Tradition der Policy-Analyse anknüpft (vgl. Knill/Tosun 2012).

### 2.2 Evaluation

Evaluation ist in einer allgemeinen Bestimmung als „ein Instrument zur empirischen Generierung von Wissen“ (...) zu verstehen, das mit einer Bewertung verknüpft wird, um zielgerichtete Entscheidungen zu treffen“ (Stockmann/Meyer

2010: 64). Es geht folglich um die theoretisch und methodisch reflektierte Beschreibung, Analyse und Bewertung von Politiken, Programmen, Maßnahmen, Organisationen und institutionellen Praxen auf der Grundlage intersubjektiver Geltungsansprüche. Evaluation ist ein offeneres, breiteres, komplexeres und methodenpluraleres Konzept als vergleichbare Verfahren wie Qualitätsmanagement, Controlling, Benchmarking, Audit u. a. (vgl. Stockmann 2007).

Mit Hilfe von Evaluationen können „sowohl *summativ* beobachtete gesellschaftliche Veränderungen analysiert und bewertet als auch *formativ* Daten für die rationale Steuerung von Prozessen generiert werden“ (Stockmann/Meyer 2010: 16). In Evaluationen geht es im Kern um Fragen der Zielerreichung, der Effektivität, der Effizienz, der Nachhaltigkeit und der gesellschaftlichen Relevanz von Politiken, Programmen und Maßnahmen, wobei das besondere Interesse auf Wirkungen gerichtet ist (vgl. Beywl/Nistroj 2009; Stockmann/Meyer 2010).

Neben der Unterscheidung zwischen *summativer* Evaluation (bilanzierende, ergebnis-/wirkungsorientierte Evaluation) und Prozess rekonstruierender und häufig mitgestaltender Evaluation (*formative* Evaluation)<sup>1</sup> ist eine weitere Unterscheidung vorzunehmen, die sich auf den Zeitpunkt, der Einbeziehung von Evaluation in Politiken, Programme und Projekte bezieht („*ex ante*“, „*on-going*“, „*ex-post*“) (vgl. Stockmann 2007). Überdies ist zwischen interner und externer Evaluation sowie Fremd- und Selbstevaluation zu unterscheiden. Schließlich lassen sich management-/expertenorientierte, nutzerorientierte und partizipative Ansätze unterscheiden, wobei zumindest die nutzerorientierten und partizipativen Ansätze die „Stakeholder“ substantiell in den Evaluationsprozess einbeziehen (vgl. etwa das Modell der „*responsiven*“ Evaluation von Beywl 1988/1999). Mittlerweile kann von einem Konsens dahingehend ausgegangen werden, dass

Evaluationen sowohl quantitativer als auch qualitativer Methoden, d.h. eines angemessenen Methodenmix (Mixed-Methods-Studies) bedürfen.

Evaluationen können verschiedene Funktionen erfüllen: Aufklärung, Lernen, Kontrolle und Legitimation (vgl. Stockmann/Meyer 2010). Diese Funktionen können um die Dimensionen Steuerung und Vermittlung erweitert werden (vgl. Filsinger 2008: 88ff.; Lück-Filsinger 2009).

Jede Evaluation setzt eine Analyse des *Kontexts* voraus (z. B. bildungspolitische Rahmenbedingungen, organisationale Bedingungen, aber auch relevante Ereignisse). Unter „*input*“ werden die Vorgaben, Voraussetzungen und Bedingungen eines Programms oder Projekts verstanden (Ziele/Konzeption, Strukturen, Ressourcen). Der Organisation kommt eine zentrale Bedeutung zu. Die im Rahmen des Programms oder Projekts erbrachten Leistungen, insbesondere der Mitarbeitenden (z. B. Unterricht), stellen den „*output*“ dar. Unter „*outcome*“ werden die intendierten Resultate (der Nutzen) für die Adressatinnen und Adressaten gefasst (z. B. gelungener Übergang in Ausbildung oder Beschäftigung). Mit dem Begriff „*impact*“ werden die gesamten Wirkungen inklusive der unbeabsichtigten Folgen bezeichnet.<sup>2</sup>

Eine *wirkungsorientierte* Evaluation („*Impact*“-Evaluation) ist ausgesprochen anspruchsvoll und damit auch voraussetzungsvoller als andere Evaluationen. Diese beschränkt sich nicht nur auf die Untersuchung der Zielerreichung oder direkten (kurzfristigen) Effekten einer Intervention auf die Zielgruppe, sondern es geht vor allem um mittelfristige und langfristige Wirkungen, insbesondere auch im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen. Es geht damit beispielsweise um die Frage, ob der erfolgreiche Abschluss eines Integrationskurses nicht nur die Sprachkompetenz verbessert hat, sondern auch die strukturelle Integration (z. B. Integration in den Arbeitsmarkt) befördert hat.

1 Formative Evaluationen werden zuweilen auch als wissenschaftliche Begleitung konzipiert.

2 Die Begriffe werden in der einschlägigen Fachdiskussion nicht einheitlich verwendet. So wird beispielsweise – anders als an der hier vorgenommenen Bestimmung – der Begriff „*impact*“ für die intendierten Resultate für die Adressaten von Politiken und Programmen und der Begriff „*outcome*“ für die gesamten Wirkungen von Interventionen gewählt (vgl. etwa Klöti 2003).

In einer wirkungsorientierten Evaluation steht im Kern zur Debatte, ob bzw. inwieweit die empirisch beobachteten Ergebnisse einer Intervention kausal auf diese zurückzuführen sind. Das „ideale“ Design muss deshalb zumindest (quasi-) experimentell angelegt sein und auf einem theoretisch begründeten Wirkungsmodell (Wirkungshypothesen) auf Grundlage einer Programmtheorie ruhen. Wirkungsdimensionen und Wirkungsfelder sind zu spezifizieren (vgl. Lüders/Haubrich 2006; Haubrich 2009; Stockmann/Meyer 2010). Eine solche Wirkungsmessung erfordert eine „Vorher“- und eine „Nachher“-Messung, ergänzt um Messungen zu verschiedenen Zeitpunkten (Längsschnittuntersuchung), und die Berücksichtigung des Kontrafaktischen („Was wäre ohne die Intervention gewesen?“), also den Einsatz von Kontrollgruppen. Gerade letzterer Anspruch wirft allerdings eine Reihe von (ethischen) Fragen auf. Vor dem Hintergrund von Nachhaltigkeit sind überdies „Follow-up-Messungen“ in angemessenem Abstand erforderlich (z. B. Verbleib im Arbeitsmarkt).

Die Zentralität des Kontrafaktischen wird von einigen Autorinnen und Autoren als substantiell betrachtet, insgesamt aber kontrovers diskutiert. Als mögliche Alternative zu einer expliziten Wirkungszuschreibung mit explizierter Berücksichtigung des Kontrafaktischen („causal attribution“) kann die Prüfung des Beitrags einer Intervention zum Erfolg („causal contribution“) – etwa durch *kritische Evidenzanalysen* – in Betracht gezogen werden (vgl. Caspari 2008).

*Prozessanalysen* sind insbesondere produktiv, um Verläufe und Probleme im Zuge einer Intervention erheben und das Programm im Verlauf ggf. modifizieren zu können (vgl. Filsinger 2008: 62ff.; 2011). Durch solche Analysen eröffnen sich ebenfalls (erweiterte) Möglichkeiten für die Politik- und Programmsteuerung. Der Lernertrag erscheint in solchen Evaluationen besonders ausgeprägt.

*Qualitative, interpretative* Evaluationen (vgl. Flick 2006), realisiert in Form von Fallstudien, sind vor allem geeignet, um Politiken, Programme und Projekte zu rekonstruieren, wobei diese *Rekonstruktion* essentiell auf die Erhebung der Wirklichkeits- und Bewertungsperspektiven der Be-

teiligten abzielen. Bei interpretativen bzw. rekonstruktiven Verfahren geht es nicht um die empirische Überprüfung (Messung) von Wirkungshypothesen, sondern um das diskursive, intersubjektive Nachvollziehen eines Programms bzw. einer Maßnahme. Bekannt geworden sind bspw. so genannte Wirksamkeitsdialoge. Evaluationswerkstätten, orientiert am Modell der Forschungswerkstätten, die Programmakteure mit einbeziehen, erscheinen in diesem Zusammenhang perspektivenreich, jedoch sind die Diskursvoraussetzungen der beteiligten Akteure zu beachten. Solche Verfahren haben den Vorteil einer relativ hohen Akzeptanz der Evaluationsergebnisse (vgl. etwa Beywl 2012).

In Evaluationen stellt sich schon von der Sache her das Bewertungsproblem und das Problem der Handlungsempfehlungen. In diesem Zusammenhang erscheint es angemessen, zwischen Bewertungen und Werthaltungen zu unterscheiden (vgl. Bohnsack 2006). Gemäß dem quantitativen Paradigma ist es nicht möglich, aus empirischen Analysen normative Aussagen abzuleiten (vgl. Krommrey 2008). Die Bewertung, die über Aussagen zur Zielerreichung entlang von vereinbarten Indikatoren, über die Analyse von Bewertungen beteiligter oder adressierter Akteure bzw. über Wirkungsaussagen hinausreicht, ist in der außerwissenschaftlichen Arena angesiedelt. Dieser Sachverhalt erfordert von Evaluatorinnen und Evaluatoren Zurückhaltung bzw. eine reflexive Haltung bei Handlungsempfehlungen. Eine wichtige Aufgabe der Evaluationsforschung ist jedoch darin zu sehen, die Werthaltungen von Stakeholdern – d.h. die latente Ebene von Bewertungen – empirisch aufzuklären (vgl. Bohnsack 2006).

Die Evaluation von Politik erfolgt auf verschiedene Weise. Knill/Tosun (2012: 176ff.) unterscheiden unterschiedliche Typen: administrative, juristische, politische und wissenschaftliche Evaluation. Wissenschaftliche Politikevaluation ist als theoretisch begründete und empirisch gestützte Bewertung der Konzeption, der Umsetzung und der Wirksamkeit staatlicher oder auch parastaatlicher Aktivitäten (einschließlich Nicht-Regierungsorganisationen) in Form von Maßnahmen, Programmen oder Projekten zu verstehen (vgl. Bussmann/Klöti/Knoepfel 1997; Vedung

1999; Klöti 2003; Widmer/Beywl/Fabian 2009; Knill/Tosun 2012). Evaluationen bewerten diese Aktivitäten auf Grundlage transparenter Kriterien und analysieren den (Kausal-)Zusammenhang von Aktivitäten und Wirkungen. Gegenstände der Evaluation sind die Phase der Politikformulierung, das Politikkonzept, die Organisation der Umsetzung, die Interventionen sowie der Outcome (Wirkungen in Bezug auf die Adressaten) und der Impact (Gesamtheit der Wirkungen) (vgl. Sängler 2008). Letztlich zielt Politikevaluation auf die Grundlegung einer *evidenzbasierten* Politik (vgl. Rawson 2002).

Wirkungsanalysen müssen den Sachverhalt berücksichtigen, dass politische Programme und Interventionen je nach Kontext zumeist mehrere Prozesse (Mechanismen) in Gang setzen und un-

terschiedliche Wirkungen entfalten. Der Analyse des historischen, soziokulturellen, lokalen und institutionellen Kontextes kommt deshalb eine herausragende Bedeutung zu. Um Aussagen über die Wirkungen von politischen Interventionen treffen zu können, müssen ferner die Prozesse, die von einer Intervention ausgehen, differenziert untersucht und die Akteursperspektiven erfasst werden. Je nach Kontext wird das Ergebnis unterschiedlich sein (Sängler 2008). Hinsichtlich der methodischen Vorgehensweise erscheint eine Verknüpfung von fallzentrierten (vertiefte qualitative Einzelfallanalysen) und variablenzentrierten Ansätzen perspektivenreich. Die hohe Komplexität verlangt einen differenzierten Umgang mit dem Kausalitätsbegriff (Sängler 2008).



## 3. Integrationsmonitoring und Integrationsberichterstattung

### 3.1 Entwicklung und Stand

Seit Mitte der 2000er Jahre befindet sich eine eigene Integrationsberichterstattung auf kommunaler, Landes- und Bundesebene im Aufbau. Auffällig ist die späte Einführung. In diesem Zusammenhang ist allerdings daran zu erinnern, dass erst ab den 2000er Jahren eine wachsende Selbstanerkennung der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsgesellschaft zu beobachten ist, die mit der Einsicht verbunden ist, dass Integration als eine politische Gestaltungs- und Steuerungsaufgabe zu begreifen ist (vgl. Bade/Hiesserich 2007). Auf der kommunalen Ebene war diese Einsicht freilich bereits in den späten 1970er Jahren verbreitet (vgl. Filsinger 2009).

Der im Jahr 2004 von der damaligen Bundesregierung berufene Sachverständigenrat „Zuwanderung und Integration“ (2004) bemängelte, dass es an einer systematischen, längsschnittorientierten Integrationsberichterstattung („Integrationspanel“) fehle. Überdies mahnte der Rat eine unabhängige Evaluation von Programmen und Interventionen an. Sie seien für eine umfassende Integrationspolitik, insbesondere für die Steuerung von Integrationsprozessen, eine unverzichtbare Voraussetzung. Die Anregungen des Rats wurden zunächst von den Kommunen aufgenommen (vgl. Filsinger 2008).

Die Bundesregierung befasste sich im Rahmen ihrer Initiativen zu einer Modernisierung der Integrationspolitik mit der Frage, ob und wie sich Erfolge und Misserfolge der Integrationspolitik bestimmen lassen. Hierzu stellte sie in

einer begleitenden Erklärung zum Nationalen Integrationsplan fest, „dass sich erfolgreiche Integrationspolitik an klaren Indikatoren messen und diese Indikatoren als Grundlage einer regelmäßigen Berichterstattung werden müssen“ (Bundesregierung 2007: 15). Im Jahr 2009 legte sie einen ersten Integrationsindikatorenbericht vor (vgl. Beauftragte 2009).

Die Integrationsberichterstattung hat in nur wenigen Jahren einen enormen Bedeutungsgewinn erfahren (vgl. Worbs/Friedrich 2008) (vgl. Abbildung 1). Die Bundesregierung hat mittlerweile den zweiten Integrationsindikatorenbericht vorgelegt (Beauftragte 2012), in fast allen größeren Städten sind Monitoringsysteme entwickelt und Integrationsberichte vorgelegt worden. Die Bundesländer haben sich auf eine eigene Integrationsberichterstattung verständigt und eigene Integrationsberichte präsentiert. Hinzu kommen die Jahresgutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftung für Integration und Migration (SVR 2010; 2011; 2012; 2013; 2014). Regelmäßig legen die Bundesregierung und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Daten gestützte Berichte vor. Schließlich gibt es Berichte und Studien, die der Integrationsberichterstattung zugeordnet werden können (für einen früheren Überblick vgl. Worbs 2010). Nicht zu vernachlässigen sind die speziellen Berichte bzw. Berichtsteile in der allgemeinen Sozial- und Bildungsberichterstattung (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014).



Abbildung 1:

**Überblick über Integrationsmonitorings und Integrationsberichte; Stand: 2014**

Monitorings (ohne EU)	Einige Kenndaten
<b>Integrationsmonitoring in den Kommunen</b>	Seit 2003/2004; zunehmende Verbreitung in größeren Städten; bisher nur in wenigen Fällen Fortschreibung (z. B. Wiesbaden 2013); statistische Berichte (amtliche Statistik); deskriptive Analysen; erstellt durch Statistische Ämter/Abteilungen der Kommunen zusammen mit Integrationsbeauftragten Vielerorts Integrationsberichte; z. T. schon Integrations- und Diversitätsberichte
<b>Integrationsmonitoring auf Bundesebene</b>	Erster Integrationsindikatorenbericht 2009; Zeitvergleich 2005-2007; Datenbasis: Mikrozensus, Sozioökonomisches Panel (SOEP), Agentur für Arbeit (amtliche Statistik); Deskriptive und erste vertiefende Analysen Fortschreibung im 2-Jahres-Rhythmus empfohlen; erstellt durch WZB Berlin, ISG Köln; Zweiter Integrationsindikatorenbericht 2011
<b>Migrations- und Integrationsberichterstattung</b>	Lageberichte der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (zuletzt 9. Bericht, 2012) Migrationsberichte des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (seit 2008, zuletzt 2011) Integrationsreport: Grunddaten zur Zuwanderungsbevölkerung sowie zu verschiedenen Integrationsfeldern; amtliche Statistik und empirische Sozialforschung, eigene Erhebungen des BAMF; seit 2008; veröffentlicht in Form von Working Papers
<b>Integrationsmonitoring der Länder</b>	Bericht 2011; zwischen den Ländern und dem Bund abgestimmte Indikatoren; Zeitraum 2005 - 2009. Erster Hessischer Integrationsmonitor 2013
<b>Berichterstattung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)</b>	Erster Bericht 2010 mit Integrationsmonitor: eigene (telefonische) Befragung von Personen mit und ohne Migrationshintergrund zum Integrationsalltag und zur wechselseitigen Wahrnehmung; Zweiter Bericht mit Migrationsbarometer 2011; Dritter Bericht mit Integrationsbarometer 2012; Vierter Bericht mit Migrationsbarometer 2013; Fünfter Bericht 2014 mit Integrationsbarometer

### 3.2 Konzeptualisierung der Integrationsmonitorings

Integration ist hierzulande unverkennbar ein Paradigma in Wissenschaft, Politik und sozialprofessioneller Praxis und von hoher Bedeutung für die Selbstbeobachtung der Gesellschaft (Bommes 2007). Integration erscheint als ein (scheinbar) alternativloses, ist aber gleichwohl ein kritisch diskutiertes und auch umstrittenes Konzept (vgl. Filsinger 2008; 2014b).<sup>3</sup>

In der Integrationsberichterstattung hat sich ein *pragmatisches Integrationsverständnis* vorläufig durchgesetzt, das letztlich auf gleiche Chancen für die Eingewanderten zur Partizipation an der

Gesellschaft abzielt. So heißt es in der Einleitung zum ersten Integrationsindikatorenbericht:

„Integrationspolitik zielt darauf ab, die Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund am gesellschaftlichen Leben zu verbessern und dauerhaft ein gutes Zusammenleben von Einheimischen und Migranten zu ermöglichen. Dabei ist das Grundverständnis leitend, dass Integration gleichberechtigte Teilhabe und Chancengleichheit in allen gesellschaftlichen Bereichen bedeutet (...). Ein Fortschritt der Integration bemisst sich demnach daran, dass sich die Lebensbedingungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund aneinander angleichen“ (Beauftragte 2009: 20). „Die Prozesse der Integra-

<sup>3</sup> Zum Konsens, zu Kontroversen und offenen Fragen in der deutschen Migrations- und Integrationsforschung vgl. ausführlicher Bade/Bommes 2004; Heckmann 2013; Filsinger 2014b.

tion, die Gegenstand der Berichterstattung sind, werden somit einerseits als erfolgreiche Zugänge zu gesellschaftlichen Teilsystemen verstanden, andererseits als jeweiliger Grad der Inklusion von Migrantinnen und Migranten, d.h. als Höhe des Bildungsabschlusses, Status der beruflichen Position, Qualität des Wohnens etc. im Vergleich zur Gesamtbevölkerung“ (Beauftragte 2009: 22).

Dabei besteht konzeptionelle Übereinstimmung zwischen Bund und Ländern, wie beispielsweise an der Einleitung der Hessischen Landesregierung zum Integrationsmonitor 2013 unschwer erkennbar ist, wobei in diesem Fall die gesellschaftliche Vielfalt ausdrücklich herausgestellt wird.

„Ziel der Integrationspolitik der Hessischen Landesregierung ist es, Zugewanderten mit Bleibeperspektive gleiche Bildungs- und Berufschancen zu eröffnen und sie umfassend am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu beteiligen. Dazu zählen der gleichberechtigte Zugang zu den hessischen Institutionen und die gesellschaftliche Teilhabe als Voraussetzungen erfolgreicher Integration. Integration kann nur gelingen, wenn sie der gesellschaftlichen Vielfalt Rechnung trägt. Vielfalt ist von besonderer Bedeutung für unser international ausgerichtetes Land. Dazu zählt auch die interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung sowie kommunaler und sozialer Einrichtungen“ (HMfJIE 2013: 13).

Ein Integrationsmonitoring setzt eine differenzierte Bestimmung der Bevölkerung voraus, deren Integration untersucht werden soll, eine Definition von Integration und eine Klärung der Frage, wer darüber befindet, ob und inwieweit Migrantinnen und Migranten integriert sind. Theoriebasiert ist ferner zu entscheiden, welches die relevanten Integrationsfelder und Indikatoren sind. Schließlich ist der Zugang zu den erforderlichen empirischen Daten zu klären (vgl. Bijl 2008).

### **Welche Bevölkerung?**

Inzwischen herrscht Konsens darüber, dass das Kriterium der Staatsangehörigkeit immer weniger geeignet ist, allein die Bevölkerungsgruppen zu bestimmen, die sich in einer Einwanderungssituation befinden. Daher ist die „*Bevölkerung mit Migrationshintergrund*“ als neues sozialstatistisches Konzept eingeführt und im Mikrozensus 2005 (vgl. Statistisches Bundesamt 2006) erstmals erprobt worden. Statistische Anhaltspunkte für einen individuellen Migrationshintergrund bilden die Zuwanderung nach Deutschland (also der Geburtsort außerhalb Deutschlands), das Bestehen einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit bzw. entsprechende Merkmale der Eltern. Als Migrantinnen und Migranten im engeren Sinne werden demnach Personen gezählt, die wenigstens eines dieser Merkmale aufweisen. Zur Migrationsbevölkerung im weiteren Sinn zählen alle Personen in Haushalten, in denen mindestens ein Haushaltsmitglied einen Migrationshintergrund aufweist (vgl. ausführlicher Statistisches Bundesamt 2006).

### **Welche Indikatoren und Beobachtungsfelder?**

Die Integrationsberichterstattung knüpft an die Konzepte, Methoden und Indikatoren der amtlichen und wissenschaftlichen Sozial- und Bildungsberichterstattung an (vgl. Filsinger 2014a).

Bereits in den 1990er Jahren setzte in der europäischen Arena eine Diskussion über Indikatoren zur Messung von Integration ein (für einen Überblick mit ausführlichen Literaturnachweisen vgl. Filsinger 2008). In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf das europäisch vergleichende Indikatorensystem hinzuweisen, welches durch den „Migrant Integration Policy Index (MIPEX)“ geschaffen worden ist (vgl. MIPEX 2007).

Die hierzulande bekannten Integrationsmonitorings orientieren sich im Kern an dem von Esser (1980)<sup>4</sup> eingeführten Konzept der Unterscheidung von Integrationsprozessen (vgl. Abbildung 2).

---

4 Vgl. dazu auch Heckmann 2013.

Abbildung 2:

**Dimensionen der Integration**

<b>Strukturelle Integration</b>	Inklusion in gesellschaftliche Funktionssysteme wie Recht, Bildung, Beschäftigungssystem/Arbeitsmarkt, soziale Sicherungssysteme, Politik
<b>Kulturelle Integration</b>	Beherrschung der (Verkehrs-) Sprache, Annäherung an normative Orientierungen der Einwanderungsgesellschaft
<b>Soziale Integration</b>	Zugehörigkeit zu Gruppen; (interethnische) Freundschaften und soziale Netzwerke
<b>Identifikative Integration<sup>5</sup></b>	Identifikation mit der Einwanderungsgesellschaft; Zugehörigkeit

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Frage, zu welchen Beobachtungsfeldern Indikatoren entwickelt und empirisch untersucht werden sollen, ist bislang nicht abschließend beantwortet. Bijl (2008) plädiert mit Verweis auf die EU-Agenda für Integration für eine deutliche Beschränkung auf „key areas“: (1) Labour market position: employment; (2) Education; (3) Basic knowledge about society (incl. language proficiency). Im deutschen Diskurs sind eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet worden, die ein sehr umfassendes Indikatorenset vorsehen (vgl. Abbildung 3; für einen Überblick vgl. auch Filsinger 2008), wohl wissend, dass nicht zuletzt unter pragmatischen Gesichtspunkten eine Beschränkung unumgänglich ist.

Abbildung 3:

**Indikatoren für ein Integrationsmonitoring**

<b>Bereich 1:</b> Bildung, Schule, Ausbildung
<b>Bereich 2:</b> Wirtschaft, Arbeitsmarktteilhabe/Selbstständigkeit
<b>Bereich 3:</b> Demografie
<b>Bereich 4:</b> Soziales Leben
<b>Bereich 5:</b> Politik
<b>Bereich 6:</b> Zivilgesellschaft
<b>Bereich 7:</b> Kultur
<b>Bereich 8:</b> Offenheit der Aufnahmegesellschaft

Quelle: Ohlinger 2007: 24ff.

Das Indikatorenset des „Ersten Integrationsindikatorenberichts“ der Bundesregierung (Beauftragte 2009) benennt folgende Beobachtungsfelder (vgl. Abbildung 4).

Im „Zweiten Integrationsindikatorenbericht“ (Beauftragte 2011) sind es nur noch elf übergreifende Indikatoren. Demografie, Mediennutzung und

Abbildung 4:

**Indikatorenset des Ersten Integrationsindikatorenberichts**

<b>1.</b> Rechtsstatus
<b>2.</b> Frühkindliche Bildung und Sprachförderung
<b>3.</b> Bildung
<b>4.</b> Ausbildung
<b>5.</b> Arbeitsmarktintegration
<b>6.</b> Soziale Integration und Einkommen
<b>7.</b> Gesellschaftliche Integration und Beteiligung
<b>8.</b> Wohnen
<b>9.</b> Gesundheit
<b>10.</b> Demografie
<b>11.</b> Mediennutzung
<b>12.</b> Interkulturelle Öffnung der Verwaltung und der Sozialen Dienste
<b>13.</b> Politik
<b>14.</b> Kriminalität, Gewalt, Fremdenfeindlichkeit

Quelle: vgl. Beauftragte 2009.

<sup>5</sup> Zuweilen ist diesbezüglich auch von „emotionaler Integration“ die Rede.

Politik sind als eigenständige Indikatoren weggefallen, aber integriert worden. Die interkulturelle Öffnung wurde auf Schule, Verwaltung, Gesundheitswesen, Wirtschaft, Politik und Medien erweitert.

Die Bundesländer haben sich im Rahmen der länderoffenen Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ auf folgende Indikatoren verständigt (IntMK 2011) (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5:

#### Indikatorenset der Bundesländer

<b>A1</b>	Bevölkerung
<b>A2</b>	Zu- und Fortzüge
<b>A3</b>	Volljährige Deutsche mit Migrationshintergrund
<b>A4</b>	Wahlberechtigte Deutsche mit Migrationshintergrund
<b>A5</b>	Lebensformen
<b>B1</b>	Ausländerinnen und Ausländer nach Aufenthaltsstatus
<b>B2a</b>	Einbürgerungsquote I
<b>B2b</b>	Einbürgerungsquote II
<b>C1a</b>	Kinder im Alter von unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen
<b>C1b</b>	Betreuungsquote von Kindern im Alter von unter 3 Jahren
<b>C2a</b>	Kinder im Alter von 3 bis unter 6 Jahren in Kindertageseinrichtungen
<b>C3</b>	Kinder mit nichtdeutscher Familiensprache in Kindertageseinrichtungen
<b>C4</b>	Sprachförderbedarf bei Vorschulkindern
<b>C5</b>	Bestandene Sprachprüfungen zum Integrationskurs
<b>D1</b>	Schülerinnen und Schüler in der 8. Klasse nach Schulformen
<b>D2</b>	Schulabgängerinnen und Schulabgänger nach erreichten Abschlüssen
<b>D3</b>	Höchster allgemeinbildender Schulabschluss
<b>D4</b>	Studienerfolgsquote
<b>D5</b>	Ausbildungsbeteiligungsquote
<b>D6</b>	Auszubildende nach Ausbildungsbereichen
<b>D7</b>	Höchster beruflicher Abschluss
<b>E1a</b>	Erwerbstätigenquote
<b>E1b</b>	Erwerbsquote
<b>E2</b>	Stellung im Beruf
<b>E3</b>	Geringfügige Beschäftigung
<b>E4</b>	Erwerbslosenquote (ILO-Konzept)
<b>E5</b>	Arbeitslosenquote
<b>E6a</b>	Armutsrisikoquote I
<b>E6b</b>	Armutsrisikoquote II
<b>E7</b>	Quelle des überwiegenden Lebensunterhalts
<b>E8</b>	Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach SGB II
<b>F1</b>	Inanspruchnahme der Früherkennungsuntersuchung UB
<b>G1</b>	Eigentümerquote
<b>G2</b>	Wohnfläche je Familienmitglied
<b>H1</b>	Tatverdächtige
<b>H2</b>	Verurteilte
<b>I1</b>	Beschäftigte im öffentlichen Dienst
<b>I2</b>	Abgeordnete in Landesparlamenten nach Migrationshintergrund

Quelle: Eigene Darstellung.

In kommunalen Monitoringsystemen lassen sich weitere Felder auffinden, zu denen Indikatoren entwickelt worden sind (für einen Überblick vgl. Filsinger 2008: 41-69; Worbs 2010).

Im Mittelpunkt der vorliegenden Integrationsmonitorings stehen diejenigen „harten“ und unstrittigen Indikatoren, die die Chancen zu einer selbstständigen und gelingenden Lebensführung betreffen (rechtlicher Status, Beherrschung der deutschen Sprache, Bildungsabschluss, Position auf dem Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem).

Darüber hinaus gehende Beobachtungsfelder und Indikatoren sind bis heute Gegenstand kontroverser Diskussionen. Der Wohnbereich ist zwar ausgesprochen bedeutsam. Zu beachten sind aber die empirischen Befunde zum Umfang und zur Bedeutung von räumlicher Segregation (vgl. etwa Schönwälder 2006). Diskussions- und entwicklungsbedürftig erscheinen insbesondere die „weichen“ Indikatoren zur sozialen und identifikativen Integration. So ist beispielsweise die Mitgliedschaft in Vereinen zweifellos ein aussagekräftiger Indikator, jedoch ist in der einschlägigen Fachdiskussion strittig, wie eigenethnische Vereinigungen unter Integrationsgesichtspunkten zu beurteilen sind (für einen Überblick vgl. Filsinger 2008: 25-30). Kontakte zur alteingesessenen Bevölkerung sind für die soziale Integration unbedingt förderlich, diese hängen jedoch auch von entsprechenden Bereitschaften der Alteingesessenen ab, ebenso wie das Zugehörigkeitsgefühl mit den (lokalen) Interaktions- und Anerkennungsverhältnissen korrespondiert.

Übereinstimmung besteht dagegen darin, dass sich die Integrationsberichterstattung nicht auf die Beschreibung und Analyse von Lebenslagen von Bevölkerungsgruppen mit und ohne Migrationshintergrund und deren Persistenz oder Veränderung im Zeitvergleich beschränken kann, sondern zwingend den *Grad der Offenheit der Bevölkerung und die Zugangschancen und Zugangsbarrieren* zu den Ressourcen der Aufnahmegesellschaft in entsprechende Analysen einbeziehen und (institutionelle) Diskriminierung in Rechnung stellen muss. Die *interkulturelle Öffnung* der Institutionen der Aufnahmegesellschaft kann also demnach als ein entscheidender Indikator

für gelingende Integration bestimmt werden (vgl. Filsinger 2008: 31-34). In einschlägigen Diskursen ist überdies herausgearbeitet worden, dass sich Lebensqualität nicht ausschließlich über objektive Indikatoren auf der Basis allgemein anerkannter Ziele bestimmen lässt (vgl. Noll 2000), sondern dass es bestimmter Indikatoren bedarf, die in der Lage sind, subjektive Zufriedenheit abzubilden (vgl. Veenhoven 2001). Um hierzu empirische Informationen zu erhalten, bedarf es Bevölkerungsumfragen, die neuerdings vom Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration (vgl. SVR 2010; SVR 2014) und in einigen Kommunen durchgeführt werden.

### 3.3 Ergebnisse

Generell zeigt sich in allen Befunden eine erhebliche und fortschreitende Diversifikation der Migrationsbevölkerung. Mit der Einführung des sozialstatistischen Konzepts „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ ist deutlich geworden, dass insbesondere der Anteil jüngerer Menschen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung steigt, ein Befund, der insbesondere für die vorschulische und schulische Bildung von hoher Bedeutung ist. Die Befunde zeigen, dass die These von der Einwanderungsgesellschaft nicht nur eine interessierte Deutung von Migrationsexperten ist, sondern eine Faktizität beschreibt. Die Diversifikation der Migrationsbevölkerung lässt eine nationalitätenspezifische Betrachtungsweise als kaum noch tragfähig erscheinen, insbesondere was die Bildungsbeteiligung und Bildungserfolge betrifft.

Die Integrationsberichterstattung des Bundes (Integrationsindikatorenberichte) zeigt leichte Integrationsfortschritte, aber auch bleibende Differenzen zwischen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und der Gesamtbevölkerung. Dies gilt insbesondere für die Integration in Ausbildung und in den Arbeitsmarkt. Festzustellen sind Differenzen zwischen Bevölkerungsgruppen mit eigener Migrationserfahrung und solchen ohne eigene Migrationserfahrung. Fortschritte zeigen sich vorwiegend bei der zweiten Generation in Bezug auf die Bildungsteilhabe.

Was die interkulturelle Öffnung der Institutionen betrifft, ist eine deutliche Unterrepräsentanz im öffentlichen Dienst, insbesondere in höheren Positionen, zu verzeichnen, wobei der Hochschulbereich eine Ausnahme bildet. Besonders herauszustellen ist der für Migrationsforscherinnen und -forscher nicht unerwartete Befund der Relativität des Migrationshintergrunds etwa im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung und den Gesundheitszustand, wenn andere relevante Faktoren in der empirischen Analyse berücksichtigt werden (Alter, Geschlecht, Bildung, Haushaltstyp, Einkommen). So kommt der Erste Integrationsindikatorenbericht der Bundesregierung zu folgendem Ergebnis: „Eine weiterführende statistische Analyse zeigt, dass vor allem sozialstrukturelle Faktoren Einfluss auf den Schulbesuch haben. Ein migrationsbedingter Faktor, der Einfluss auf den besuchten Schultyp hat, ist die in der Familie gesprochene Sprache“ (Beauftragte 2009: 15). Damit wird der Migrationsstatus keineswegs bedeutungslos, aber die Aufmerksamkeit wird auf den sozialen Status gelenkt. Der zweite Bericht (Beauftragte 2011) beobachtet wiederum in vielen Bereichen Integrationsfortschritte, insbesondere der in Deutschland geborenen Personen mit Migrationshintergrund. Diese haben etwa bei der Betreuungsquote und der Einmündung in eine Berufsausbildung aufgeholt „oder es wurde sogar eine Angleichung an die Gesamtbevölkerung erreicht (Beauftragte 2011: 10). Er stellt erneut fest, dass ein erheblicher Teil der Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund „mit Ungleichheiten in der sozialen Herkunft bzw. im Qualifikationsniveau zu erklären ist“ (Beauftragte 2011: 10), räumt aber auch ein, dass in der Mehrzahl der untersuchten Themenfelder migrationspezifische Nachteile insbesondere für Einwanderer und Einwanderinnen aus Drittstaaten festzustellen sind.

Der „Integrationsbarometer 2010“ (vgl. SVR 2010), der das Integrationsklima misst, kommt zu dem Ergebnis, dass Mehrheits- und Zuwanderungsbevölkerung mit der Integrationspolitik weitgehend zufrieden sind und mehrheitlich Verbesserungen beobachten. Vorfindbar ist ein pragmatisches und lebenspraktisches Integrationsverständnis, das keine kulturelle Assimilation er-

wartet, aber auch keine kulturellen Sonderrechte zugestehen will. Die Erfahrungen im Kontakt zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund in verschiedenen Lebensbereichen werden als tendenziell positiv bewertet. Dennoch bleibt vor allem bei der bildungsorientierten Bevölkerung eine Skepsis gegenüber kultureller Heterogenität. Insgesamt herrscht ein relativer Integrationsoptimismus. Der „Integrationsbarometer 2014“ (vgl. SVR 2014) zeigt weiterhin ein generell „pragmatisch-positives Integrationsklima“. Das Integrationsgeschehen wird in den meisten Teilbereichen tendenziell positiver als 2011 eingeschätzt. Ein Handlungsbedarf wird insbesondere bei der interkulturellen Öffnung der Institutionen (Bildungsbereich, öffentlicher Dienst, aber auch in der Politik) gesehen. Trotz des tendenziell positiven Integrationsklimas wird über Diskriminierungserfahrungen, insbesondere im Blick auf Personen aus Nicht-EU-Staaten, berichtet. Hinsichtlich der kulturellen und religiösen Vielfalt ist nach den vorgelegten Ergebnissen eine „Ambivalenz von Pragmatismus und Skepsis“ festzustellen.

### 3.4 Bewertung und Perspektiven

Die Einführung einer Integrationsberichterstattung stellt einen erheblichen Fortschritt dar und ist als Teil der nachholenden Modernisierung der Integrationspolitik zu interpretieren (vgl. Bade/Hiesserich 2007; Worbs 2010). Die Beobachtung des komplexen Prozesses der Integration, die Gewinnung von Erkenntnissen, die ein besseres Verständnis von Integrationsprozessen erlauben, und die Evaluation von Wirkungen von Politiken und Programmen können Grundlagen für eine rationale Diskussion in Politik, Öffentlichkeit und auf der Fachebene bereitstellen. Zu erinnern ist allerdings daran, dass die Migrations- und Integrationsforschung über einen profunden Wissensbestand verfügt, der eine rationale Integrationspolitik ebenso anregen und fundieren kann.

Festzuhalten ist ein hoher Konsens in der einschlägigen Fachdiskussion hinsichtlich der „harten“ Indikatoren (strukturelle Integration). Hinsichtlich der anderen Beobachtungsfelder



und Indikatoren haben die einschlägigen Diskussionen mittlerweile zu Modifikationen geführt. Vor dem Hintergrund der Pluralisierung von Lebensformen und Lebensführungsmustern bleibt die Aufforderung zu einer Annäherung der Eingewanderten an die normativen Orientierungen der Einwanderungsgesellschaft aber kontrovers. Zwar erscheint die Messung der identifikativen Integration an Hand des Indikators „Einbürgerungen“ möglich, dennoch erscheint auch dieser Indikator im Kontext der Transnationalisierung sozialer Räume (vgl. etwa Pries 2010) und bei der Beachtung von Mehrfachzugehörigkeiten (vgl. Mecheril 2006) diskussionsbedürftig.

Das neu eingeführte sozialstatistische Konzept „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ war überfällig. Allerdings stellt sich (für die Betroffenen) die Frage, wie lange der Migrationshintergrund erhoben werden soll und was mit der „Dritten Generation“ in der Berichterstattung geschieht (vgl. Aumüller 2010).

Die Integrationsberichterstattung in ihrem gegenwärtigen Format ist jedoch noch grundlegender kritisch zu diskutieren. Die Beobachtung des Integrationsgeschehens erfolgt bisher nur aus der Perspektive der Mehrheitsgesellschaft. Insbesondere die nationalitätenspezifische Betrachtungsweise impliziert die Gefahr einer (dauerhaften) Festlegung auf nationale Herkunft, die Prozesse der Kulturalisierung, Ethnisierung und Stigmatisierung begünstigt. Die Perspektive der Migrationsbevölkerung ist bisher noch unzureichend einbezogen, wenn auch mittlerweile etwa durch das „Integrationsbarometer“ (vgl. SVR 2010; 2014) und kommunale Bürgerbefragungen eine Perspektivenerweiterung zu beobachten ist.

Das Grundkonzept der Berichterstattung zeigt ferner bisher nur Interesse an der Differenz „Deutsche/Ausländer“ bzw. neuerdings an der Differenz „Menschen mit Migrationshintergrund/ohne Migrationshintergrund“. Die Schicht- und Milieuzugehörigkeit ist bislang noch unzureichend berücksichtigt; Gleiches gilt für die empirische Analyse der Integrationsbereitschaft der Mehrheitsbevölkerung. Gerade die Ergebnisse der Integrationsindikatorenberichte sprechen nachdrücklich dafür, die Beobachtungsweise zu er-

weitern (vgl. Heckmann/Friedrich 2007). Migration und Integration müssen demnach zwingend im Kontext von sozialen Ungleichheitsstrukturen und Heterogenität (vgl. Pielage/Pries/Schultze 2012) sowie allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen thematisiert werden: demografischer Wandel, Pluralisierung von Lebens- und Familienformen; ökonomische, kulturelle und sozialräumliche Polarisierung (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2009; Schulte 2011; Filsinger 2013).

Eine eigenständige Integrationsberichterstattung sollte überdies nicht auf Dauer gestellt werden, da sie zumindest bislang nur auf die Integration der Migrantinnen und Migranten abstellt und auf einer Leitdifferenz beruht, die die Beobachtungs- und damit auch die Integrationsperspektive verengt. Zumindest längerfristig ist deshalb daran zu denken, die Integrationsberichterstattung stärker in die allgemeine Sozial- und Bildungsberichterstattung zu integrieren.

Es bedarf überdies einer sorgfältigen Analyse der (unbeabsichtigten) Folgen einer bestimmten Beobachtungsweise und Berichterstattung (vgl. Berlin-Institut 2009), oder anders formuliert: Es bedarf gesteigerter *Reflexivität* (vgl. Hamburger 2012). Dies gilt insbesondere für die Bestimmung von Indikatoren und Angleichungsnormen, aber auch im Hinblick auf die Verwendung der Ergebnisse – etwa in Bezug auf die Bewertung von „Integrationserfolgen“ und die Zuschreibung von vermeintlichen „Misserfolgen“ (vgl. Hamburger 2011). Ferner sind die unbeabsichtigten Folgen der Differenzbildung (mit und ohne Migrationshintergrund, gruppenspezifische Differenzierungen) im Auge zu behalten. In diesem Zusammenhang ist auch darüber nachzudenken, wie lange Personen das Merkmal Migrationshintergrund zugeschrieben werden sollte.

In jüngster Zeit ist wiederholt die Frage aufgeworfen worden, ob das Integrationskonzept – insbesondere vor dem Hintergrund seiner einseitigen Verwendung in Politik und Öffentlichkeit – noch länger tragfähig erscheint (vgl. etwa Treichler 2007; Ezli u.a. 2013; Friedrich-Ebert-Stiftung 2013), und es sind Alternativen in Anschlag gebracht worden: Vergesellschaftung, Inklusion, Interkultur, Diversity (für einen Überblick und Literaturnachweis vgl. Filsinger 2014b;

Migration und Soziale Arbeit 2013). Diese Konzepte können zu einer Erweiterung der Integrationsperspektive beitragen. Schon aus strategischen Gründen scheint zumindest für die Integrationsberichterstattung eine Abkehr vom Integrationskonzept jedoch nicht perspektivenreich (vgl. Treibel 2012). Es wäre schon viel gewonnen, wenn die normativen Prämissen und Beobachtungsweisen kritisch reflektiert und erweitert, die Vielfalt von Migrationsbiografien, Akkulturationsprozessen, Integrationsmodi und -verläufen und Suchbewegungen zur Kenntnis

genommen und ein Sachverhalt kommuniziert würde, den Soeffner (2011: 145) wie folgt formuliert hat: „Wenn die Forderung nach Integration auf die spezifische multiple Verfasstheit moderner Gesellschaften trifft, auf *Pluralismus als Struktur*, ergeben sich (...) Konsequenzen. Denn Integration in plurale Strukturen zieht zwangsläufig eine Pluralisierung der Integrationsmuster nach sich und löst die Chimäre von der *Mitte der Gesellschaft* ebenso auf, wie den Ausdruck Integration als Richtungsbegriff (...).“



## 4. Evaluation von Integrationspolitiken, Programmen und Projekten

### 4.1 Rahmung

Seit den 1970er Jahren sind wissenschaftliche Begleitforschung und Evaluation im Kontext von Politikgestaltung eingeführt, zunächst insbesondere im Zusammenhang mit Modellversuchen im Bildungs- und Sozialwesen (Gesamtschule; Soziale Dienste), in der Arbeitswelt (Humanisierung der Arbeitswelt) und in anderen Politikfeldern (vgl. Kaufmann 1979; Hellstern/Wollmann 1983). Allerdings konnten sich diese Instrumente zur Politikgestaltung zunächst nicht in der Breite durchsetzen. Erst in den 1990er Jahren ist ein erneuter Bedeutungsgewinn zu verzeichnen (vgl. Stockmann 2000). Mittlerweile ist Evaluation auf allen Ebenen der Politik breit verankert (vgl. Widmer/Beywl/Fabian 2009). Es werden nicht mehr nur Modellversuche evaluiert, sondern auch die Folgen von Gesetzen, ganze Politikfelder und Ressortpolitiken. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Evaluationen im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu nennen, die in erheblichem Umfang vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) durchgeführt wurden, das übrigens auch maßgeblich zur Konzeptentwicklung von Evaluation in diesem Feld beigetragen hat (vgl. Haubrich 2009). Ferner ist eine Vielzahl von Evaluationen von arbeitsmarktpolitischen Programmen durch das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) dokumentiert. Schließlich sind die Programme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung anzuführen. Schlussendlich ist die Evaluation der Ressortforschungsinstitute bemerkenswert, die unter Federführung des Wissenschaftsrates in den letzten Jahren durchgeführt wurden (vgl. Roßmann/Simon 2013).

Die Evaluation von Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Politiken ist also elementarer Bestandteil der Politikgestaltung (vgl. Bussmann/Klöti/Knoepfel 1997; Kaufmann 2002; Keven-

hörter 2005; für einen Überblick vgl. Widmer/Beywl/Fabian 2009), wobei die Evaluation von Entwicklungspolitik (Entwicklungszusammenarbeit) konzeptionell und strukturell besonders weit fortgeschritten ist. Hier werden nicht nur Projekte evaluiert, sondern ganze Förder- und Evaluationssysteme (vgl. Borrmann/Stockmann 2009). Besonders zu erwähnen sind ferner die vom Bundestag in Auftrag gegebene Evaluation der gesamten Hartz-Gesetzgebung (vgl. Wagner 2009) und die jüngst vorgelegte Gesamtanalyse der ehe- und familienpolitischen Leistungen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die in 2006 erstmals in Auftrag gegeben wurde (vgl. BMFSFJ 2013).

Der allgemeine Bedeutungsgewinn von Evaluation hat sich auch in dem in Rede stehenden Politikfeld niedergeschlagen, wenngleich mit den zuletzt genannten vergleichbare Evaluationen nicht vorliegen. Waren es zunächst nur vereinzelte Evaluationen, so sind seit den 2000er Jahren und nochmal nach 2004 Bundesprogrammevaluationen breit eingeführt worden. Evaluationen, die mit anspruchsvollen Designs Wirkungen messen, sind hingegen noch relativ selten.

Auftraggeber für Evaluationen sind die mit Integrationsfragen besonders befassten Ministerien, wie das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das BMFSFJ, das Ministerium für Bildung und Forschung (BMBF) sowie das Ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS, heute BMUB), die auch über eigene Ressortforschungsinstitute verfügen.

#### **Ein neuer Akteur: Forschung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)**

Seit Mitte der 2000er Jahre spielt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Evaluationsbereich eine bedeutende Rolle. Das Bundesamt hat

nämlich eine erhebliche Aufgabenerweiterung erfahren. So ist das BAMF mit der Ausarbeitung eines Nationalen Integrationsprogramms beauftragt worden. Im Rahmen dieser Entwicklungsarbeiten ist eigens eine Arbeitsgruppe Evaluation eingesetzt worden, die zum einen Evaluationsstudien dokumentiert und diskutiert und zum anderen Standards und Empfehlungen für Evaluation ausgearbeitet hat (vgl. BAMF 2010; 2014). Neben der Durchführung von Asylverfahren gehören mittlerweile zum Aufgabenspektrum die Förderung und Koordinierung der Integration (Schimany/Loeffelholz 2013: 8). In diesem Zusammenhang ist es zuständig für die Konzeption und Durchführung von Programmen zur sprachlichen, gesellschaftlichen und beruflichen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern. Seit dem Jahr 2006 ist das Bundesamt zudem in verschiedene integrationspolitische Maßnahmen eingebunden – wie den Integrationsgipfel der Bundeskanzlerin und die Deutsche Islam-Konferenz des Bundesinnenministeriums (BMI). Zu den neuen Aufgaben des Bundesamtes gehört auch die Migrationsbegleitforschung. „Ziel der Begleitforschung ist die Gewinnung analytischer Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung“ (...) „In Anlehnung an die Kernaufgaben des Bundesamtes werden durch die Forschungsgruppe das Migrationsgeschehen nach und von Deutschland betrachtet, die vielfältigen Auswirkungen von Migrationsprozessen analysiert und Erkenntnisse für die Migrationssteuerung, vor allem mit Blick auf den Arbeitsmarkt, gewonnen. Die Forschungsgruppe begleitet den Prozess der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ (Schimany/Loeffelholz 2013: 8f.). Weitere Forschungsgebiete sind der Zusammenhang von Migration und demografischem Wandel sowie die weltweiten Migrationsbewegungen.

Das BAMF führt eigene Untersuchungen, zumeist im Auftrag der Bundesregierung (BMI, Integrationsbeauftragte, BMFSFJ) durch, gibt aber

auch Untersuchungen in Auftrag. Hervorzuheben ist der Migrationsbericht, der im Auftrag der Bundesregierung jährlich erstellt wird (für einen aktuellen Überblick über die Projekte vgl. Gütlhuber/Schimany 2013: 24-26).

#### 4.2 Programmevaluationen auf der Bundesebene

Ein Politikinstrument des Bundes sind zeitlich befristete (Modell-)Programme. Mit Hilfe dieser Programme kann der Bund Innovationen vor Ort anregen und fördern. Die Prinzipien des Föderalismus erlauben dem Bund im Kern keine Regelförderung von Einrichtungen im Bildungs- und Sozialwesen. Allerdings gehören Modellprogramme mittlerweile zur sozialen Infrastruktur in Städten und Gemeinden. Finanziert werden die Programme aus dem Bundeshaushalt und mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF), zuweilen auch durch (ergänzende) Mittel von Stiftungen.<sup>6</sup> Die teilnehmenden Akteure und Projekte werden nach einem Bewerbungsverfahren ausgewählt. Bei der Auswahl spielt auch die angemessene Repräsentanz von Bundesländern und Regionen eine wichtige Rolle. Im Folgenden werden einige Programme exemplarisch dargestellt, wobei unterschiedliche Programme und Auftraggeber für die Evaluation Berücksichtigung finden.

Programmevaluationen gehören seit langem zum Standard von Bundesmodellprogrammen. Zumeist sind sie in Form einer Begleitforschung konzipiert, die wissenschaftliche Evaluationsanalysen mit Entwicklungsberatung verknüpfen. Es handelt sich überwiegend um multizentrische Programme (vgl. Haubrich 2009), die lokal unter Berücksichtigung der Verhältnisse vor Ort durchgeführt werden. Die wissenschaftliche Begleitung (Evaluation) soll im Programmverlauf Steuerungsunterstützung leisten.

6 So beispielsweise durch die Schader-Stiftung (vgl. etwa Schader-Stiftung 2013). Das Bundesinnenministerium und die Bertelsmann Stiftung haben gemeinsam den Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“ durchgeführt (vgl. Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005).

#### 4.2.1 Bundesmodellprogramm:

„Interkulturelles Netzwerk der Jugend-sozialarbeit im Sozialraum“<sup>7</sup>

Dieses ausdrücklich auf Integration abzielende Bundesmodellprogramm hatte zwei Programmschwerpunkte: (1) Etablierung und Förderung interkultureller Netzwerke/Netzwerkmanagement; (2) Öffnung und Weiterentwicklung der Jugendgemeinschaftswerke. Die Evaluation wurde als wissenschaftliche *Programmevaluation und programmbezogene Projektbegleitung* konzipiert (Vossler/Obermaier 2003). In Programmen mit einer heterogenen Projektzusammensetzung, die bei solchen Programmen zu erwarten ist, müssen die Voraussetzungen für eine projektübergreifende Begleitung und Bewertung erst geschaffen werden. „Eine allen Beteiligten gemeinsame Programmperspektive musste daher erst entwickelt, das Programm als solches im Zusammenwirken der unterschiedlichen Programmteilnehmer und im Wechselspiel zwischen Programmkonzept und lokalen Programmimplementationen empirisch ‚hergestellt‘ werden“ (Vossler/Obermaier 2003: 27). Das Evaluationskonzept beinhaltete eine formative Evaluation mit kontinuierlichen Rückmeldungen, sollte aber auch eine summative Komponente aufweisen. Fragestellungen und Erhebungsmethoden (Fragebogen, Experteninterviews, Gruppendiskussionen, Dokumentenanalysen) wurden mit den Projekten sukzessive entwickelt und abgestimmt, was dem von den Evaluatoren präferierten offenen, responsiven *Evaluationsansatz* (vgl. Beywl 1988/1999) entspricht.

Konzeptionelle Grundlage für die Evaluation bildete ein „*Logisches Modell des Programmkonzepts*“ (Beywl 1988/1999: 24), in dem angenommen wird, dass funktionierende, in bestehende Strukturen integrierte interkulturelle Netzwerke der Jugendsozialarbeit, die Kooperation der Jugendgemeinschaftswerke mit dem Modellprojekt und

die Einbeziehung von Stadtteilmanagement<sup>8</sup> und kommunaler Planungsprozesse zu einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur führen. Sofern Migrantinnen und Migranten diese Angebote nutzen, wird ein Beitrag zu deren sozialer und beruflicher Integration erwartet.

Eine weitere konzeptionelle Grundlage bildete die Cluster-Evaluation (vgl. Haubrich 2009). Diese Form der Programmevaluation trägt der relativen Unabhängigkeit und der Heterogenität von Projekten Rechnung. „Durch die vergleichende Analyse einzelner Projekte sollen grundlegende Muster – wie ähnliche Problemlagen, auftauchende Fragestellungen, Hindernisse und Chancen für erfolgreiche Strategien herausgearbeitet werden, um aus diesen Erfahrungen für eine Weiterentwicklung des Arbeitsfeldes lernen zu können“ (Vossler/Obermaier 2003: 30) „In der Cluster-Evaluation werden die Projekte als unterschiedliche Implementationen einer Programmidee analysiert. Das Erhebungs- und Auswertungsverfahren erfolgt in Form *reflexiver Schleifen*. Die Erhebungen an den Projektstandorten werden zu Fallstudien integriert und im Hinblick auf die Evaluationsfragestellungen ausgewertet. Auf der Grundlage der Verdichtung des Materials zu Themenblöcken, der Suche nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden in den Erfahrungen der Projekte unter der Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen entstehen programmbezogene Hypothesen. Die so gewonnenen Ergebnisse werden unter Einbezug aller relevanten zugänglichen Datenquellen reflektiert sowie in Rückkopplungsschleifen mit den Projekten überprüft. Über weitere Erhebungen, Auswertungen und Ergebnisse und Rückkopplungen werden Hypothesen weiterentwickelt, neue generiert und fehlende Informationen ergänzt“ (Vossler/Obermaier 2003: 31f.). Auf diese Weise kann das Gesamtprogramm formativ evaluiert werden und es wird eine summative Gesamtbilanz ermöglicht.

7 Auftraggeber: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ); Evaluation: Deutsches Jugendinstitut (DJI); Laufzeit: 2000-2003.

8 Bestandteil der Programmumsetzung war die Kooperation mit dem Programm „Soziale Stadt“ (vgl. BBSR 2005).

#### 4.2.2 Modellprogramm „FörMIG“ („Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“)<sup>9</sup>

Das großflächig angelegte Förderprogramm „FörMIG“ ist umfangreich evaluiert worden (vgl. Gogolin 2000; Klinger/Schwippert/Leiblein 2008). Die Evaluation umfasste zwei zentrale Perspektiven: (1) Programmbezogene Evaluation als die zusammenfassende Ermittlung und Auswertung der Eingangsbedingungen, Entwicklungsprozesse und Ergebnisse des Gesamtprogramms mit den Zielen Ergebnissicherung, Feststellung von Handlungskonsequenzen und Entwicklungsperspektiven; (2) Projektbezogene Evaluation der Arbeit der Basiseinheiten, ihrer Entwicklungsprozesse und Ergebnisse ausgehend von Ausgangslagen. Das Evaluationskonzept kombinierte externe und interne Evaluation, summative und formative Evaluation. Insbesondere für die Sprachstandsdiagnostik im Rahmen der Programmevaluation wurden Wirkungsmessungen durchgeführt. Wesentlicher Bestandteil der projektbezogenen Evaluation war die Implementierung eines Verfahrens zur Kompetenzfeststellung der Teilnehmenden, das in Form so genannter Screenings durchgeführt wurde, und der Aufbau eines selbst lernenden Datenbanksystems zur Erfassung der Förderung, zur Bewertung der angewandten Förderkonzepte sowie zur Sammlung der sozialpädagogischen Betreuungsmaßnahmen. Als ein Ergebnis des Modellprogramms kann die Einrichtung eines gleichnamigen Kompetenzzentrums an der Universität Hamburg gewertet werden, das eine längerfristige Programmrealisierung und Evaluation erlaubt.

#### 4.2.3 Bundesmodellprogramm „Xenos – Integration und Vielfalt“ (1. Förderrunde)<sup>10</sup>

Das in Rede stehende Bundesprogramm schließt an das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderte Programm „Xenos – Leben

und Arbeiten in Vielfalt“ an und ist Bestandteil des Aktionsprogramms der Bundesregierung „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus.“ Das Programm befasst sich mit Diskriminierungen, „die mit der sich beschleunigenden ethnischen, kulturellen und sozialen Pluralisierung unserer Gesellschaft verbunden sind und zu Lasten benachteiligter Gruppen gehen“ (Mirbach/Schober 2012: 10). Die Stärkung interkultureller Kompetenz gilt deshalb als übergreifender Ansatzpunkt.

Das leitende Programmziel besteht darin, die gesellschaftliche Teilhabe von Benachteiligten zu fördern, was die Zugangsmöglichkeiten zum Bildungs- und Beschäftigungssystem einschließt. „Stärkung von Toleranz und Förderung von Beschäftigungsfähigkeit sind komplementäre, einander ergänzende Zielsetzungen“ (Mirbach/Schober 2012: 11). In konzeptioneller Hinsicht verfolgt es im Hinblick auf die Integration in das Beschäftigungs- bzw. Bildungssystem einen spezifischen Ansatz, der primär auf eine Stärkung von Beschäftigungsfähigkeit ausgerichtet ist. „Zielgrößen dabei sind Veränderungen in Verhaltensweisen und/oder Einstellungen in Verbindung mit arbeitsmarktlichen Unterstützungsangeboten einerseits direkt für diese Zielgruppe und andererseits indirekt über Multiplikatoren sowie durch organisatorische und strukturelle Veränderungen im Übergangssystem Schule, Ausbildung und Beruf und/ oder in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen“ (Mirbach/Schober 2012: 11). Das Programm richtet sich nicht nur an Personen mit Migrationshintergrund, sondern auch an andere benachteiligte Gruppen (z.B. lernbehinderte Jugendliche). Adressaten des Programms sind zum einen Jugendliche, aber ebenso ihre Eltern mit dem Ziel der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit einschließlich der Vermittlung interkultureller und demokratischer Handlungskompetenzen. Zum anderen richten sich die

9 Modellprogramm der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung; zehn teilnehmende Bundesländer; Programmträger: Institut für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg; Laufzeit: 2004-2009; Finanzierung: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und teilnehmende Länder; zum Programm und seiner Evaluation vgl. ausführlicher: [www.blk-foermig.uni-hamburg.de](http://www.blk-foermig.uni-hamburg.de).

10 Auftraggeber: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS); Evaluation: Johann Daniel Lawaetz-Stiftung und Univation Institut für Evaluation, Dr. Beywl & Associates GmbH; Laufzeit: 2008-2012.

Projekte an arbeitsmarktrelevante Akteure und Institutionen. Bei betrieblichen Akteuren sowie Akteuren der öffentlichen Verwaltung geht es dabei explizit auch um die Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft und die Verbreitung von Konzepten zur Förderung der kulturellen Vielfalt. Das Spektrum der Felder reicht von der Qualifizierung und Weiterbildung in (Berufs-)Schule, Ausbildung und Beruf, über grenzübergreifende und transnationale Maßnahmen, Maßnahmen zur Integration von Migrantinnen und Migranten, betrieblichen Maßnahmen und Bildungsarbeit in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen bis hin zur Aufklärung und Sensibilisierung gegen Rechtsextremismus und der Förderung von Zivilcourage und Stärkung zivilgesellschaftlicher Kompetenz.

In der ersten Förderrunde wurden 252 Projekte bewilligt. Insgesamt haben dem Abschlussbericht der Evaluation folgend 125.455 Personen an geförderten Maßnahmen teilgenommen.

Das Evaluationskonzept unterscheidet zwischen der Programmebene, für die eine *summative Evaluation* durchgeführt wurde, und der *Projektebene*, auf der *Problemlösungsstrategien* untersucht wurden. Zentrale Fragestellungen fokussierten auf die Zielerreichung (Operationelles Programm des Bundes), auf Ermittlung der aufgegriffenen gesellschaftlichen und infrastrukturellen Problemlagen hinsichtlich Diskriminierung in arbeitsmarktlichen Handlungsfeldern vor Ort, auf die Analyse der Strategien und Handlungsansätzen der Projekte sowie die Bestimmung der personellen und strukturellen Verbesserungen. Nicht zuletzt sollte eruiert werden, wie nachhaltig Projektansätze im Sinne einer Verstetigung sind und ob das Querschnittsziel Chancengleichheit erreicht wurde.

Für den Evaluationsansatz (Mirbach/Schober 2012: 22-25) war vor allem die Zusammenarbeit kompetenter Partner (in *Netzwerken*) bedeutsam, denn strategische Netzwerke tragen dazu bei, dass strukturelle Verbesserungen für die Zielgruppe entwickelt und nachhaltig implementiert werden.

Die deskriptive Analyse des Förderungsgeschehens erfolgte auf der Basis von Monitoring-

Daten und einer kontinuierlichen Berichterstattung der Träger. Die jährlichen Evaluationsberichte dienten als Grundlage für die begleitende Evaluation. Für die *Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle* wurde die indikatorisierte Zielsystematik der *Operationellen Strategie des Bundes (OP)* (einschließlich der Zielarchitektur des Strukturfonds) zu Grunde gelegt. Elementarer Bestandteil des Evaluationskonzepts waren Fallstudien basierte Netzwerkanalysen. Die empirischen Befunde beruhen im Wesentlichen auf der Auswertung eines Programm-Monitorings, drei schriftlichen Trägerbefragungen, zwei schriftlichen Befragungen von Zielgruppen sowie 18 Fallstudien.

Die Evaluation kommt im Hinblick auf alle Zieldimensionen zu einer positiven Bilanz. Die Produktivität von Handlungsansätzen und Strategien werden differenziert dargelegt. Von besonderem Interesse sind die Befunde hinsichtlich personeller und struktureller Verbesserungen. Aus Sicht der befragten Träger hat bei mehr als der Hälfte der von den Projekten erreichten Personen eine Sensibilisierung im Sinne der Programmintentionen stattgefunden. Über 60 Prozent der Befragten sind durch die Teilnahme an Maßnahmen motiviert worden, sich mit Diskriminierungen auseinander zu setzen und in ihrer Beschäftigungsfähigkeit sehen sich 46,5 Prozent „sehr“ und noch 41,3 Prozent „teilweise“ bestärkt. Noch positiver fällt das Urteil der befragten Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aus. Insgesamt gingen 93,7 Prozent der Befragten von einem deutlichen oder teilweisen Diskriminierungsabbau und 89,8 Prozent von einer deutlichen oder teilweisen Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten aus. Im Ergebnis kann von einer Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit ausgegangen werden, während die „direkte Integration in den Arbeitsmarkt nur nachgeordnete Bedeutung“ hat. „Eine deutlich größere Rolle spielen demgegenüber Übergänge in Ausbildung sowie in berufliche Qualifizierungsmaßnahmen“ (Mirbach/Schober 2012: 16).

Die Evaluatoren behaupten keine Kausalität zwischen Programminterventionen und Wirkungen, sondern bilanzieren die Zielerreichung, wobei sie darauf verweisen, dass der mit dem Ope-



rationellen Programm formulierte Zielwert von 50 Prozent der Geförderten, deren Beschäftigungsfähigkeit mit der Programmintervention zu erhöhen ist, in hohem Maße erreicht worden ist. Überdies wird auf die Bedeutung der insgesamt 7.500 erreichten Organisationen sowie die zahlreichen aufgebauten Kooperationen hingewiesen. Die Nachhaltigkeit wird ebenso positiv evaluiert. Es wird darauf verwiesen, dass mehr als ein Drittel der Träger für die Weiterführung eine Finanzierung durch Dritte wie z. B. Unternehmen einwerben konnten und in einem Viertel der Fälle konnte eine Finanzierung durch Regeldienste erreicht werden.

Interessant ist die Bilanz der Evaluatoren hinsichtlich der *Umsetzung ihrer Empfehlungen* für die 2. Förderrunde (ab 2012-2014). Nach ihren Angaben sind alle sechs Empfehlungen von der Programmevaluation „vom BMAS weitgehend umgesetzt“ worden (Mirbach/Schober 2012: 18f.).

#### 4.2.4 Evaluation der Integrationskurse: *Integrationspanel*<sup>11</sup>

Ein zentrales Instrument zur Integrationsförderung stellen die seit 2005 von der Bundesregierung geförderten und vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bundesweit – durch 22 Regionalstellen – organisierten und von unterschiedlichen Trägern durchgeführten Integrationskurse dar, die den verpflichtend oder freiwillig Teilnehmenden Grundkenntnisse der deutschen Sprache vermitteln (bis Sprachniveau B1), aber auch Einblicke in die Rechtsordnung, die Kultur und Geschichte Deutschlands geben sollen (600 Unterrichtsstunden und 30 Stunden Orientierungskurse).

Die Evaluation, die als Bestandteil der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes vereinbart wurde, kann im weitesten Sinne als Evaluation von *Prozessstrukturen* und als Ergebnisevaluation im Sinne einer Erfolgskontrolle gekennzeichnet werden. Von den Evaluatoren wird sie als „*Evaluation der Umsetzung*“ beschrieben (Bundesminis-

terium des Innern/Rambøll Management 2006: 4). Insofern ein abschließendes Gutachten mit Verbesserungsvorschlägen gefragt war, trägt sie auch Züge einer formativen Evaluation.

Unter dem Aspekt der „Verfahrenseffizienz“ wurden die Rahmenbedingungen, insbesondere die Kooperation der Akteure untersucht. Mit Blick auf die „Finanzierung“ wurde die Ausgestaltung des Finanzierungsmodells analysiert und bewertet. In der Dimension „Kursdurchführung“ wurde der Frage nachgegangen, inwieweit die Kurse das Ziel, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zum Sprachniveau B1 zu führen, erreicht haben, und welche Optimierungsmöglichkeiten es gibt. Mit dieser Eingrenzung wird deutlich, dass die Analyse von Wirkungen auf die Integration von Zugewanderten nicht Gegenstand der Evaluation war. Um ein umfassendes Bild der Umsetzung und Finanzierung der Integrationskurse gewinnen zu können, wurden alle relevanten Akteure in die Erhebungen einbezogen. Zur Anwendung kam ein Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden (Dokumentenanalysen, Sekundäranalyse vom BAMF erhobener Daten, Interviews, schriftliche Befragungen, Konferenzteilnahmen).

In einer „Breitenanalyse“ wurden alle an der Umsetzung der Integrationskurse durch Befragung und Interviews einbezogen (Kursbeteiligte, Migrationsberatungsdienst, Ministerien, ARGEN, Regionalkoordinatoren des BAMF). Für alle Untersuchungsbereiche wurden detaillierte Fragestellungen und Indikatoren entwickelt sowie Datenquellen bestimmt. Mit Hilfe eines Online-Fragebogens wurden 2.172 Kursträger befragt (Rücklauf: 66,4 Prozent). Für eine „Tiefenanalyse“ wurden „vor-Ort-Analysen mit Hilfe leitfadengestützter Interviews mit nach bestimmten Kriterien (regionale Merkmale, Trägermerkmale usw.) ausgewählten Akteuren durchgeführt (80 Kursträger). 750 Kursteilnehmende wurden befragt (Fragebogen in zwölf Sprachen, Interviews, Class-Room-Befragung). Im Rahmen der Tiefenanalyse wurden überdies Kosten- und Organisa-

11 Erste Evaluationsstudie: Auftraggeber: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF); Evaluation: Rambøll Management; Laufzeit: 2006.

tionsaspekte untersucht. In die Evaluation des Kurserfolgs konnten 3.592 Fälle einbezogen werden. Nach eigenen Angaben der Evaluatoren erlauben die Analyseergebnisse keine Aussage über einen kausalen Wirkungszusammenhang von Kursteilnahme und erreichtem Sprachstand. Für die Gutachtenerstellung wurde schließlich noch eine internationale Vergleichsanalyse erstellt.

Die Ergebnisse verweisen auf Erfolge (z. B. Erreichung der Zielgruppe Altzuwanderer und Altzuwanderinnen), aber es werden auch kritische Aspekte thematisiert (zu geringe Zielgruppendifferenzierung im Angebot, hoher Verwaltungsaufwand); deutliche regionale Unterschiede werden angesprochen; die Finanzierungsbasis erscheint eher prekär.

Unter dem Aspekt der Erfolgskontrolle wird darauf verwiesen, dass sich die Zahl der erfolgreich Teilnehmenden nicht genau ermitteln ließ.

Verbesserungspotenziale wurden in einer Verbesserung der Steuerung und Erfolgskontrolle, in einer Erhöhung der Stundenzahl für zumindest 40 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen und einer Flexibilisierung und Differenzierung des Angebots, in einer Aufwertung des Orientierungskurses, in der Sicherstellung eines flächendeckenden Angebots, in der Verbesserung der Nachhaltigkeit und der Begrenzung des administrativen Aufwands gesehen. Eine Wirkungsmessung wurde vorgeschlagen.

Die im Kern explorative (*Querschnitts-*)Studie hat Erkenntnisse hervorgebracht, die vor allem für die Verbesserung des Programms genutzt werden können und die in die Änderung der Integrationskursverordnung eingegangen sind. Im Hinblick auf die Bewertung des Erfolgs kann die Studie nicht befriedigen, was allerdings nicht den Evaluatoren anzulasten ist. Kritisch anzumerken ist, dass eine Reihe von Instrumenten im Evaluationsbericht nicht nachgewiesen sind (z. B. das

Analysesystem der Bestandsaufnahme, Fragebogen der Kursträgerbefragung, Inhalte der Befragung der Kursteilnehmenden).

Das BAMF hat eine Anschlussstudie aufgelegt, ein *Integrationspanel*, das auf eine Wirkungsmessung abzielt (*Längsschnittuntersuchung*)<sup>12</sup>. Gegenstand der Studie sind „die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Integrationskurse“ (Schuller/Lochner/Rother 2011: 34).

Untersucht werden sollte, (1) wie sich die Deutschkenntnisse während und nach Ablauf des Kurses im Vergleich zu Nicht-Kursteilnehmenden entwickeln (Wirksamkeit). Weiter untersucht werden sollte, wie stabil die erworbenen Deutschkenntnisse nach Abschluss sind bzw. ob sich diese noch verbessern. Von besonderem Interesse war (2) der Einfluss der Kursteilnahme auf weitere Integrationsindikatoren, wiederum im Vergleich zu Nicht-Kursteilnehmenden, sowie (3) die Integrationsverläufe in verschiedenen Teilnehmendengruppen sowie nicht zuletzt (4) die Beurteilung der Integrationskurse durch die Teilnehmenden (Schuller/Lochner/Rother 2011: 35f.).

Das Design der Studie entspricht weitgehend den Ansprüchen an eine Wirkungsmessung: verschiedene Untersuchungszeitpunkte, ex-ante- und ex-post-Messung; Kontrollgruppe). Die Schwierigkeiten in der Definition und dem Erhalt einer Kontrollgruppe im Zeitverlauf sind in der einschlägigen Fachdiskussion bekannt. Die bestimmte Kontrollgruppe ist nachvollziehbar, die Schwierigkeiten des Kontrollgruppendesigns werden differenziert und nachvollziehbar dargelegt (z. B. keine Randomisierung im Sinne eines experimentellen Designs, da eine Kursteilnahme nicht verweigert werden kann). Allerdings bedeutet die Tatsache, dass bei der ersten Befragung noch keine Kontrollgruppe bestand, eine Einschränkung des Analysepotenzials.

12 Auftraggeber: BAMF; Evaluation: BAMF; Laufzeit: 2007-2011.

### 4.3 Evaluation auf der Ebene der Bundesländer: ausgewählte Beispiele

#### 4.3.1 *Evaluation kommunaler Integrationsprojekte mit Migrantinnen und Migranten in Baden-Württemberg – eine subjekt-orientierte Evaluation*<sup>13</sup>

Die Evaluation bezieht sich auf von verschiedenen Landesministerien Baden-Württembergs geförderte Integrationsprojekte. Es handelt sich nicht um eine Programmevaluation, sondern um eine Projektevaluation. Die Schwerpunkte der Landesförderung lagen zum Zeitpunkt der Evaluation in drei Bereichen: Integrationsförderung durch Spracherwerb, Förderung der Integration in die Arbeitswelt und Migrationsbegleitung.

Die Evaluation konzentriert sich auf Projekte in den beiden größten Städten Baden-Württembergs (mit höchsten Migrantenanteilen im Land): Stuttgart und Mannheim, denen auch eine Vorreiterrolle zugeschrieben wird.

Präferiert wurde ein *offenes Evaluationsverständnis*, das insbesondere auf Reflexion und *Selbstevaluation* und damit auf die Verbesserung der Projektkonzeption und Projektpraxis abzielt (Landesstiftung Baden-Württemberg 2007: 19ff.). Diese Perspektive hat Konsequenzen für die Forschungsmethoden, u. a. die Verknüpfung von quantitativen und qualitativen Methoden. Die wichtigste Konsequenz der *Subjektorientierung* ist jedoch die Einbeziehung der Projektmitarbeitenden und der Stakeholder. „Diese gleichberechtigte Zweiteilung zwischen Evaluatoren-Sichtweise und Stakeholder-Sichtweise wird auch in der Bewertung der einzelnen Projekte durchgehalten“ (Landesstiftung Baden-Württemberg 2007: 25).

Da viele der in die Evaluation einbezogenen Projekte bereits abgeschlossen waren, stand eine summative Evaluation im Vordergrund, die Projektergebnisse in Beziehung setzt zu den konzeptionellen Zielen der Projekte. Der Fokus der Evaluation lag auf der „theoretischen Reflexion und

Bewertung der Projekt-Konzeptionen sowie auf der Interpretation der Ergebnisse der angeregten und dokumentierten Selbstevaluation“ (Landesstiftung Baden-Württemberg 2007: 21). Eine Bewertung der Projekte im Sinne einer Output-Evaluation war ebenso wenig beabsichtigt, wie eine vergleichende Evaluation der Projekte.

Evaluiert wurden schließlich neun Integrationsprojekte, die den Kategorien „Qualifizierung von Jugendlichen im Stadtteil“, „Sprache und Bildung für Kinder und Jugendliche“, „Sprache und Bildung für Erwachsene“, „Sprache und Bildung für Eltern“ sowie „Kultureller und religiöser Austausch mit der Aufnahmegesellschaft“ zugeordnet sind.

Zunächst wurden die Projekte nach Projekthalten kategorisiert. Es folgte die Entwicklung von Evaluationskriterien und Indikatoren auf der Basis von Projektmaterialien (Anträge, Zwischen- und Abschlussberichte u. a.). Die empirische Analyse konzentrierte sich auf eine Ziel- und Maßnahmenanalyse von Einzelprojekten mit Hilfe von Interviews und eines Fragebogens. Befragt wurden Projektpertinnen und -experten (leitfadengestützte Interviews) sowie Projektteilnehmerinnen und -teilnehmer (Gruppendiskussionen). Die Datengrundlage bildeten 28 Interviews mit 32 Projektpertinnen und -experten. 52 Projektpertinnen und -experten haben sich an der Fragebogenerhebung beteiligt. Die Befragung von Projektteilnehmenden ließ sich aufgrund von Datenlücken nur in drei Projekten verwirklichen. Es wurden vier Gruppeninterviews mit insgesamt 14 Jugendlichen geführt. An der quantitativen Befragung nahmen 58 Jugendliche teil.

Den Schwerpunkt der Berichterstattung bildet die Evaluation der Einzelprojekte, die ausführlich dokumentiert wird. Die über alle Projekte formulierten Erkenntnisse referieren, entsprechend dem Evaluationsansatz, in deskriptiver Weise ausgewählte Ergebnisse, die mit ausführlichen theoretischen Überlegungen zusammengeführt werden.

13 Auftraggeber: Landesstiftung Baden-Württemberg; Evaluation: Prof. Dr. Josef Held (Tübinger Forschungsgruppe für Migration, Integration, Jugend, Verbände an der Universität Tübingen); Laufzeit: 2005-2006.



#### 4.3.2 „Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen (KOMM-IN NRW)<sup>14</sup>“

Seit 2005 unterstützt das Landesprogramm Kommunen bei ihrer Aufgabe, ihre Prozesse in der kommunalen Integrationsarbeit zu optimieren und die Effektivität und Effizienz von integrationsfördernden Aktivitäten zu erhöhen (vgl. MGFFI 2005; 2007). Durch eine begleitende Unterstützung eines Organisationsentwicklungsprozesses sollen die Kommunen unterstützt werden, ihre administrative Infrastruktur im Sinne einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik und -arbeit weiterzuentwickeln. Angebote, Strukturen und Prozesse zur Aufnahme von Neuzugewanderten und zur nachholenden Integration länger dort lebender Zuwanderinnen und Zuwanderer sollen nachhaltig verbessert, effektiver und effizienter gestaltet werden. Zur Neuausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit stellt das Land den förderberechtigten Kommunen nicht nur Finanzmittel zur Verfügung, sondern liefert ihnen u. a. im Förderkonzept konkrete Anregungen zur Umsetzung (z. B. durch zwei eigens für das Land entwickelte Handbücher zur Integrationsarbeit).

Als zentrales Programmziel wird formuliert: „Angebote, Strukturen und Prozesse zur Aufnahme von Neuzugewanderten und zur Integration von in der Kommune lebenden Zugewanderten sollen angestoßen bzw. weiter entwickelt werden“ (MGFFI 2010: 10f.). Kommunen werden dabei unterstützt, Transparenz über die Angebotsstruktur und Bedarfe herzustellen, effiziente Vernetzungs- und Koordinationsstrukturen aufzubauen, ganzheitliche Integrationskonzepte strategisch zu steuern, Handlungsfelder gemeinsam mit anderen Kommunen zu bearbeiten und erprobte Konzeptionen zu Standardkonzeptionen weiterzuentwickeln. Antragsberechtigt und verantwortlich für die Projektsteuerung waren in erster Linie Kommunen mit einer Ausländerbe-

hörde (Kreise, kreisfreie, große kreisangehörige Städte). *Schwerpunkte der Förderung* sind: Drei Förderschwerpunkte (Transparenz, Vernetzung/Koordination, Steuerung) beziehen sich auf die grundsätzliche Ausrichtung der Projektarbeit. Sie werden seit 2005 gefördert. Drei neue *Projektschwerpunkte* (Interkommunale Zusammenarbeit, Transfer, Strategien für mehr Einbürgerung) wurden 2008 bzw. 2009 eingeführt.

Um den Kommunen einen Freiraum zur Entwicklung innovativer Ansätze und Instrumente zu geben, die den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen, wurden sie so wenig wie möglich eingeschränkt. Allerdings wurden Bedingungen der Förderung formuliert. Hierzu gehören insbesondere Kontinuitätssicherung von erfolgreichen Projekten, ziel- und wirkungsorientierte Steuerung (mit Evaluation), Gendersensibilität, strukturelle Verbesserung des Handlungsfeldes. Die Förderbedingungen wurden sukzessiv weiterentwickelt. Die Bedingungen „Steuerung durch die Kommune“ und „Gender Mainstreaming“ wurden 2007 aufgenommen. 2008 kam die Bedingung „Qualifizierung für Integrationsstrategien“ und 2009 die Bedingung „Migrantenselbstorganisationen werden zu Partnern der Kommune“ hinzu.

Ziel der Evaluation war es, die Wirksamkeit des Landesprogramms zu überprüfen, den Wirkungsgrad der Strukturveränderungen in der Integrationsarbeit durch das Programm zu analysieren und mögliche künftige Eckpunkte für eine Förderung effektiver integrativer kommunaler Strukturen und Prozesse zu benennen (MGFFI 2010: 1).<sup>15</sup>

Benannt werden *Wirkungsfelder und Indikatoren*, die sich auf die Lebensbedingungen von Eingewanderten beziehen (Bildungsabschlüsse, Erwerbstätigkeit, Wohnsituation), auf die soziale Integration (Kontakte, politische Partizipation) sowie auf Werte und Orientierungen (familiäre Orientierung, Identifikation, Identität). Die Vorgaben dienen als Hintergrundfolie für die Evaluation.

14 Auftraggeber: Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen; Evaluation: in puncto: pfaender & team GmbH, Köln; Laufzeit: 2009-2010.

15 Anzumerken ist, dass das Land bereits im Jahr 2008 mit dem Einstieg in ein regelmäßiges Indikatoren gestütztes Integrationsmonitoring begonnen hat.

Das methodische Vorgehen der Evaluation (MGFFI 2010: 15ff.), für die insgesamt fünf Monate (!) zur Verfügung standen, konzentrierte sich insbesondere auf (1) Gespräche mit Mitgliedern von Organisationen in sieben Kommunen (ca. 2,5 Stunden). Die Auswahl der Kommunen und die Entwicklung der Fragestellungen erfolgten in Abstimmung mit dem Ministerium und dem Kompetenzzentrum für Integration, die Auswahl von sechs bis acht Gesprächspartnerinnen und -partnern pro Kommune in Absprache mit den für die zuletzt durchgeführten KOMM-IN Projekte zuständigen Projektleitenden. Zur flächendeckenden Untermauerung zentraler Fragestellungen der Evaluation wurde ferner (2) ein „Online-Blitzlicht“ bei den Kommunen durchgeführt, die zwischen 2005 und 2008 gefördert wurden (insgesamt 15 Kreise und 59 Städte und Gemeinden). In die Entwicklung der Fragestellungen flossen Erkenntnisse aus der Sichtung von Sachstandsberichten von 39 Kommunen und ersten Gesprächen in den Kommunen ein. Die Fragen zu den Wirkungen der KOMM-IN Projekte in den Kommunen bezogen sich auf alle bis dahin durchgeführten Projekte. Überdies wurde zur Evaluation des Politikansatzes (3) eine Befragung von Landesakteurinnen und -akteuren (schriftliche E-Mail-Befragung) durchgeführt. Schließlich wurde (4) ein Expertenworkshop zur Untermauerung der Ergebnisse und Erkenntnisse organisiert.

Die *Datenbasis* des Evaluationsberichts besteht aus insgesamt 55 Gesprächen (zwei- bis dreistündig, mit sechs bis acht Akteuren und Akteurinnen). Der Rücklauf der online-Befragung von 15 Kreisen und 59 Städten lag bei 73 Prozent. Hinzu kommen die Ergebnisse der Befragung von Landesakteurinnen und -akteuren (Rücklauf: 66 Prozent) sowie des Expertenworkshops (18 Teilnehmende).

Dokumentiert sind diese Ergebnisse entlang der leitenden Fragestellungen. Bilanziert werden Veränderungen in folgenden Bereichen: Transparenz, Vernetzung, Steuerung, Verwaltungshandeln, Nachhaltigkeit und Gender Mainstreaming. Ferner werden förderliche und hinderliche Faktoren der Umsetzung analysiert und Schlussfolgerungen formuliert.

#### 4.3.3 Evaluation der Berliner Förderung von Integrationsprojekten<sup>16</sup>

Diese Evaluation (vgl. Gesemann/Aumüller/Roth 2011) wurde vom Berliner Senat mit dem Auftrag einer „begleitenden Evaluation“ vergeben.

Ziel der Evaluation war es, „die bisherige Vergabe von Zuwendungen durch den Integrationsbeauftragten systematisch zu dokumentieren, zu reflektieren und zu bewerten. Die Evaluation sollte zudem als Informationsgrundlage dienen, um eventuell nicht gedeckte bzw. neu entstandene Bedarfe der Integration festzustellen und die Prioritäten der Förderung zu überprüfen. Ermittelt werden sollte weiterhin, ob die relevanten Problembereiche der Integration durch die formulierten Handlungsfelder und Förderkriterien erfasst werden und inwieweit die geförderten Träger die in den Handlungsfeldern festgelegten Inhalte durch ihre Arbeit umsetzen. Der abschließende Evaluationsbericht soll in diesem Kontext die Wirkungen der institutionellen Förderung bewerten, die Erfolgsfaktoren von Projektträgern und Projektformaten herausarbeiten und für die Weiterentwicklung des Förder-Portfolios aufzeigen“ (vgl. Gesemann/Aumüller/Roth 2011: 15f.).

Methodisch knüpfte das Evaluationsprojekt an die Dokumentenanalyse, an qualitative Interviews, schriftliche Befragungen und Expertengespräche und Fokus-Gruppen an. Die sehr ausführlichen Projektprofile mit einer Stärken-Schwäche-Analyse zu 35 Projekten, konnten entsprechend des präferierten partizipativen bzw. responsiven Ansatzes (vgl. Beywl 1988/1999) von den Projekten kommentiert werden. Der Migrationsrat Berlin-Brandenburg hat überdies eine kritische Stellungnahme zu den Projektprofilen der Evaluation verfasst.

Eine Wirkungsanalyse der Einzelprojekte war nicht vorgesehen. Vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse wurde eine ganze Reihe von Empfehlungen vorgelegt (z. B. zur Netzwerkbildung, zur Qualifizierung von Migrant\*innenorganisationen, zum Qualitätsmanagement der Projektarbeit) und Hinweise zur Weiterentwicklung des Landesprogramms gegeben. Die Autorinnen und Autoren der Studie betonen ausdrücklich

16 Auftraggeber: Senatsverwaltung für Integration Berlin; Laufzeit: 2008-2010; Bericht: 2011.

den „Prozessnutzen“ der Evaluation. Die Ergebnisse wurden im Jahr 2011 dem Ausschuss für Integration, Arbeit, Berufliche Bildung und Soziales zur Beratung zugeleitet.

#### 4.3.4 Wissenschaftliche Begleitung des Landesprogramms „Modellregionen Integration“ des Landes Hessen<sup>17</sup>

Das Programm wurde im Jahr 2009 von der Hessischen Landesregierung aufgelegt, um die „integrationspolitische Nischenpolitik der Sonderwege zu verlassen und strukturelle Veränderungen auf allen Ebenen umzusetzen“ (HMJIE 2013: 6). In sieben Modellregionen sollten auf der strategischen und der operativen Ebene mit konkreten Projektvorhaben modellhafte Lösungen erprobt und Konzepte für ein übergreifendes Integrationsmanagement entwickelt werden, wobei der interkulturellen Öffnung, dem Aufbau nachhaltiger Beteiligungsstrukturen und der Vernetzung der Akteure vor Ort ein besonderer Stellenwert zukommt. Aus der Sicht der wissenschaftlichen Begleitung handelt es sich um ein in Deutschland einmaliges Programm zur Etablierung einer *integrationspolitischen Infrastruktur* und der integrationspolitischen Veränderung von Regelstrukturen und ihrer Angebote. Das Modellprogramm war auf folgende Handlungsfelder konzentriert: (1) Politik und Verwaltung; (2) Arbeit; (3), Bildung; (4) Kultur; (5) bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt; (6) Sport und Gesundheit; (7) Lokale Öffentlichkeit; (8) Integrationsmonitoring.

Das Evaluationskonzept zielte auf eine systematische Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und des Nutzens des Programms. In diesem Rahmen wurde eine Programmevaluation zu zwei Aspekten durchgeführt: zum einen die Struktur oder das Profil der jeweiligen Maßnahme (Profilanalyse), zum anderen die

Durchführung der Maßnahme (Prozessanalyse). Die Programmevaluation wurde als *partizipative Evaluation* realisiert: Bereits während des Evaluationsprozesses diskutierten die Leitung und die Mitarbeitenden eines Programms mit den Evaluationsrinnen und Evaluatoren über Ziele und Verfahren der Evaluation, erhielten regelmäßige Rückmeldungen über den Fortgang der Evaluation und bekamen auf der Basis der fortlaufenden Evaluationsergebnisse Anregungen, wie Ausformung und Verlauf des Programms weiterentwickelt oder verbessert werden könnten.

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung wurde eine Bestandsaufnahme und Beschreibung der jeweiligen Rahmenbedingungen in den beteiligten Modellregionen erstellt. Zu den weiteren Aufgaben gehörte die Beobachtung der Umsetzungs- und Vernetzungsprozesse der Maßnahmen und der beteiligten Akteure, die Unterstützung der Dokumentation der erzielten Förderung der Integrationsprozesse durch ein Integrationsindikatorensystem des Landes Hessen sowie eine Evaluation ausgewählter Integrationsmaßnahmen des Programms. Vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse wurden Beispiele von good practice beschrieben und Handlungsempfehlungen abgeleitet.

#### 4.4 Bestandsaufnahme kommunaler Integrationspolitik

Diese Expertise ist zwar auf Bund und Länder fokussiert, aber die kommunale Ebene wird insofern eingeführt, als der Bund zumindest zweimal Studien zum Stand kommunaler Integrationspolitiken vergeben bzw. gefördert hat, eine erste Studie Ende der 1990er Jahre und eine neuere im Jahr 2011.<sup>18</sup> Dabei handelt es sich zwar nicht um echte Evaluationen, aber die Bestandsaufnahmen könnten in einem sehr weiten Sinne als solche

17 Auftraggeber: Hessisches Ministerium für Justiz, für Integration und Europa; wissenschaftliche Begleitung: europäisches forum für migrationsstudien (efms; Prof. Dr. Friedrich Heckmann) an der Universität Bamberg; Laufzeit: 2010-2013; vgl. ausführlicher [www.integrationskompass.de](http://www.integrationskompass.de).

18 In diesem Zusammenhang ist das Forschungsfeld „Integration und Stadtteilpolitik“ im Rahmen des Programms ExWoSt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zu nennen, im Rahmen dessen auch Modellprojekte durchgeführt und evaluiert wurden; vgl. [www.bbsr.bund.de/Forschungsprogramm/ExWoSt/Forschungsfelder](http://www.bbsr.bund.de/Forschungsprogramm/ExWoSt/Forschungsfelder).

bzw. als Policy-Analyse (vgl. Windhoff-Héritier 1987) gelesen werden. Bemerkenswert ist allerdings, dass der Bund bisher noch keine Bestandsaufnahme bzw. Evaluation der Integrationspolitik des Bundes vergeben hat, sich aber wohl für den Stand auf der kommunalen Ebene interessiert.

### **Expertise „Kommunale Gesamtkonzepte zur Integration ausländischer Kinder und Jugendlicher“<sup>19</sup>**

Die empirische Studie (vgl. Filsinger 1998) bestand aus einer schriftlichen Befragung der 100 größten deutschen Städte, einer ausführlichen Dokumentenanalyse und mehrstündigen Experteninterviews. Realisiert wurde folglich ein Methodenmix. Gefragt wurde nach Gesamtkonzepten und deren Konkretisierung (kommunalpolitischer Status, einbezogene Infrastrukturbereiche/ Handlungsfelder; beteiligte Akteure und Einbeziehung von Jugendhilfe- und Stadtentwicklungsplanung). Ferner wurde nach einem kommunalen Bericht jüngeren Datums (ab 1990) über die Situation ausländischer Kinder und Jugendlicher, nach speziellen Programmen oder Projekten für ausländische Kinder und Jugendliche und nach interkulturellen Maßnahmen und Projekten gefragt.

Die Feinanalyse der Dokumente konzentrierte sich auf spezifische Programme, Akteurs-Netzwerke, die Einbeziehung von Lebens- bzw. Politikbereichen (z. B. Wohnen, Bildung), die sozialräumliche Orientierung, die Integration ausländer-spezifischer Maßnahmen in die (Regel-) Institutionen und auf Fragen der Kooperation, Koordination und Vernetzung – also mithin Institutionalisierungsfragen –, sowie Partizipation, Berichterstattung und Evaluation. Die teilstrukturierten *Experteninterviews* sollten insbesondere zum vertiefenden Verständnis der Konzepte beitragen, und Fragen der Konzeptentwicklung und des möglichen Konzeptwandels klären.

Insgesamt haben 65 Städte (= 65 Prozent) an der Befragung teilgenommen. In der Stichprobe

waren alle Typen von Städten angemessen repräsentiert. Dies gilt hinsichtlich der Einwohnerzahlen, des Ausländeranteils sowie anderer Variablen (wie etwa Sozialstruktur, Wirtschaftsstruktur, Arbeitslosenquote). Berlin und Frankfurt am Main, die zu den sog. „Migrationszentren“ gehören, waren nur durch Experteninterviews und Dokumentenanalysen repräsentiert.

Zum Zeitpunkt der Befragung verfügten nur zwölf Städte mit mehr als 80.000 Einwohnern (= 18,4 Prozent) in der Selbsteinschätzung über ein kommunalpolitisch legitimes Gesamtkonzept. Aus der Beobachterperspektive können vier weitere Städte zu solchen mit einem Gesamtkonzept gezählt werden.

Das Vorhandensein eines Gesamtkonzeptes ist zwar relativ unabhängig von der Einwohnerzahl und dem Ausländeranteil; erwartungsgemäß waren jedoch die Groß- bzw. Millionenstädte und die „Migrationszentren“ unter den Städten mit einem Gesamtkonzept zu finden. Die Thematisierung und Konzeptualisierung der Integrationsaufgabe scheint vor allem abhängig zu sein von sozialen Problemlagen (in Folge der Zuwanderung), von der Problemwahrnehmung/Deutung durch die relevanten Akteure, lokalpolitischen Konstellationen und vor allem von engagierten Akteuren („Ausländeranwälten“) in den kommunalen Institutionen. Unterscheiden lassen sich „frontcomer“ und „latecomer“. Insgesamt ließ sich eine Diskontinuität in der Konzeptentwicklung auf der politisch-administrativen Ebene beobachten. Nur wenige Städte haben ihre Konzepte fortgeschrieben. Das gesamte Datenmaterial zeigte jedoch, daß ab Mitte der 1990er Jahre eine neue Phase der *Konzeptentwicklung* einsetzt.

Betrachtet man die in den Gesamtkonzepten thematisierten Lebensbereiche bzw. Handlungsfelder, dann zeigte sich, dass die zentralen Sozialisationsfelder (Kindergarten, Schule, Freizeit/Jugendarbeit) vorrangig bearbeitet werden. Nur etwa die Hälfte hatte in jüngster Zeit (1990ff.) ei-

<sup>19</sup> Auftraggeber: Deutsches Jugendinstitut (DJI) im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ); Laufzeit: 1997-1998.

nen Bericht über die Adressatengruppe vorgelegt; in nur etwas mehr als einem Drittel der Städte waren Migrantenkinder/-jugendliche in die Jugendhilfeplanung integriert; bezogen auf die Stadt(entwicklungs)planung waren es gar nur etwa ein Viertel.

In den Konzepten/Berichten wurde die *Faktizität der Einwanderung* betont und (zumindest partielle) Multikulturalität festgestellt. Der „*Stand der Integration*“ wurde wie folgt analysiert: (1) Die Integration ist noch nicht abgeschlossen. Nicht zuletzt aufgrund erwarteter weiterer (Zu-)Wanderung und der Probleme von Migrantinnen und Migranten im Zugang zum Arbeitsmarkt sind weitere Anstrengungen notwendig. (2) Die Integration kommt aber aufgrund von Bemühungen der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger und der deutschen Bevölkerung voran. Die Entwicklung des „multikulturellen Zusammenlebens“ wird insgesamt positiv bilanziert. (3) Aber es gibt noch erhebliche Hindernisse und Defizite auf Seiten der Migrantenkinder (mangelnde Sprachkompetenz), gesellschaftliche Benachteiligung, Ablehnung bis Diskriminierung im sozialen Umfeld (durch „die“ deutsche Bevölkerung), kulturelle/soziale Isolation und Rückzug auf die eigene Ethnie.

In den Konzepten zeigten sich erhebliche Unterschiede; zum einen eine Kontinuität einer etwas modernisierten Ausländerpolitik und Ausländerarbeit, zum anderen waren aber auch Ansätze einer „*interkulturellen Stadtpolitik*“ sowie zu einer Anerkennung von Migrantenorganisationen als eigenständige Akteure und zur Einbeziehung der Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten in die Regelinstitutionen (interkulturelle Öffnung) erkennbar. Insgesamt konnte eine Aufbruchphase bilanziert werden, die auf einen Wandel der kommunalen Integrationspolitik hindeutete.

### Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland<sup>20</sup>

Rund 15 Jahre später wird eine Studie vorgelegt (DESI 2012), die von der Grundkonzeption her als Folgestudie betrachtet werden kann, wenn gleich von den Autoren kein expliziter Bezug hergestellt wird.

Realisiert wurden verschiedene methodische Zugänge. (1) Den Kern bildet eine schriftliche Befragung, die repräsentativ angelegt, alle Gemeindeklassen ab 5.000 Einwohner einbeziehen sollte. Die Rücklaufquote lag bei 63,9 Prozent. Erweitert wurde die Untersuchung (2) um eine telefonische Befragung mit Hilfe von leitfadengestützten Interviews von 40 Kommunen mit Blick auf konzeptionelle Grundlagen, Erfolge und Beispielen, (3) um eine Befragung vor Ort zur Gewinnung vertiefter Erkenntnisse über innovative Ansätze und (a)typische Fälle sowie (4) Experteninterviews.

Die Autoren der Studie beobachteten eine generelle Aufwertung des Politikfeldes Integration. Als prägnantes Ergebnis lässt sich festhalten, dass immerhin 71 Prozent der Kommunen der Integrationspolitik eine (sehr) hohe Bedeutung beimessen, wobei die Gemeindegröße und der Migrantanteil den Stellenwert zentral beeinflussen (DESI 2012: 37). Aber auch sozioökonomische Faktoren (z.B. Wirtschaftskraft, Arbeitslosenquote) spielen eine bedeutende Rolle. Der Bedeutungsgewinn ist nicht zuletzt im Kontext des demografischen Wandels zu betrachten, wobei unausgeschöpfte Potenziale stärker als konfliktvolle Problemlagen zur Begründung angeführt werden. Als Ressort *übergreifende Querschnittsaufgabe* haben 56,7 Prozent die Integrationspolitik verankert, wobei auch dieser Befund vor dem Hintergrund der Gemeindegrößen und dem Migrantanteil zu interpretieren ist (86 Prozent in Großstädten und nur 27,9 Prozent in Kleinstädten). Netzwerkbildung, die Verknüpfung von Stadtteil- und Integrationspolitik und Koopera-

20 Auftraggeber: Bundesministerium für Verkehr-, Bau und Stadtentwicklung; Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Durchgeführt im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Integration und Stadtpolitik“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, betreut durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Berlin; Wissenschaftliche Durchführung: Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI; Gesemann, Frank; Roth, Roland; Aumüller, Jutta). Laufzeit: 2011-2012.



tion werden von den Kommunen als wichtige Elemente herausgestellt. 73 Prozent der Kommunen unternehmen hinsichtlich der *lokalen Netzwerkbildung* besondere Anstrengungen und 72 Prozent der Kommunen haben langfristige Netzwerke etabliert. Immerhin drei Viertel der Kommunen sind mit der Vernetzung im Feld der Integrationspolitik zufrieden. Als Problemfelder werden die unzureichende Finanzierung, die Vielfalt von Zuständigkeiten und mangelnde Professionalität benannt. Entwicklungsbedarf ist insbesondere im ländlichen Raum gegeben.

Im Hinblick auf die *interkulturelle Öffnung der Verwaltung* stellen die Steigerung der interkulturellen Kompetenz und die Erhöhung des Migrantenanteils in der Verwaltung zentrale Maßnahmen dar. Drei Viertel der Kommunen messen der Öffnung mindestens eine mittlere Bedeutung bei. Häufig fehlt es jedoch an einem Gesamtkonzept. Probleme werden vor allem im Stellenabbau und in geringen Bewerberzahlen von Menschen mit Migrationshintergrund gesehen. Insgesamt liegt der Fokus eher auf der Erhöhung der interkulturellen Kompetenz (57 Prozent), da hier mehr Spielraum gesehen wird.

*Partizipation und bürgerschaftliches Engagement* gelten als ein weiteres zentrales Handlungsfeld. Die am meisten genutzten Instrumente zur Förderung sind: (a) Förderung freiwilligen Engagements (73 Prozent), (b) Nutzung der integrationspolitischen Kompetenz (66 Prozent) und (c) Institutionelle Interessenvertretung (63 Prozent), wobei die Varianz nach Gemeindegröße in diesem Feld besonders ausgeprägt ist. Die Tatsache, dass eine beachtliche Zahl von Kommunen mit einem relativ geringen Migrantenanteil entsprechende Maßnahmen durchführen, kann als Zeichen für die Aufwertung des Politikfeldes gewertet werden. Kritisch sehen die Kommunen die unzureichenden Befugnisse der migrantischen Interessenvertretungen.

Sprache und Bildung stellen ein sehr bedeutendes Handlungsfeld dar. Immerhin 71 Prozent der Kommunen ergänzen mit eigenständigen Maßnahmen das Bildungsangebot der Länder und die speziellen Maßnahmen des Bundes (z.B. Integrationskurse). Kritisch gesehen werden die Ressourcenknappheit und die mangelnde Ver-

netzung von kommunalen und externen Programmen und Projekten und der Projektcharakter vieler Maßnahmen. Entwicklungspotenziale sind insbesondere in der Evaluation und in der besseren Abstimmung sowie in der Verstärkung der Programme zu erkennen.

Im Handlungsfeld der *beruflichen Integration* stehen vor allem zwei Maßnahmentypen zur Verfügung: indirekte (z.B. allgemeine Strukturpolitik, Gewerbeansiedlungen) und direkte Maßnahmen (z.B. beschäftigungspolitische Programme, individuelle Qualifizierung; Förderung von Existenzgründungen). 58 Prozent der Kommunen unternehmen besondere Anstrengungen für die berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten. Die unmittelbare Zuständigkeit für ein Jobcenter erhöht das Engagement in diesem Feld (DESI 2012: 78ff.). Probleme werden hauptsächlich in der fehlenden Anerkennung ausländischer Schulabschlüsse und in der mangelnden Finanzierung gesehen. Erwartet werden flexible, langfristige, lokal ausgerichtete Programme von Bund, Ländern und der EU.

Die *sozialräumliche Integration* stellt nach Auffassung der vor dem Hintergrund von sozialen, ethnischen und demografischen Segregationsprozessen ein deutliches Problem dar. 63 Prozent der befragten Kommunen geben an, Sozialräume mit Integrationsdefiziten zu haben, wobei die Großstädte deutlich stärker betroffen sind als kleinere Städte (76 Prozent bzw. 31 Prozent). Niedrigschwellige soziale und kulturelle Angebote, Netzwerkbildung und Nutzung der vorhandenen Förderinstrumente zur Stärkung benachteiligter Quartiere gehören zu den prioritären Maßnahmen der Kommunen. Als gute Praxisbeispiele nennen die Kommunen die konzeptionelle und strategische Verzahnung von Stadtentwicklung und Integrationspolitik, Querschnittsaufgabe Integrationspolitik, Einbindung aller Akteure, Kooperation mit Migrantenorganisationen, sowie Evaluation. Auch in diesem Feld werden mangelnde Ressourcen, begrenzte Handlungsspielräume, die projektbezogene Förderungspraxis und unzureichende Politikfeldverzahnung von den Kommunen angemahnt.

In der *Förderung lokaler ethnischer Ökonomie* wird eine mögliche integrationspolitische Maß-

nahme auf der kommunalen Ebene erkannt. Die Autoren der Studie erkennen in dem Engagement von Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit und hohem Migrantenanteil einen verstärkten Blick auf die Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die ökonomische Entwicklung (vgl. DESI 2012: 95).

Das *Engagement für Vielfalt und Toleranz* wird durch Programme des Bundes erheblich gefördert. 68 Prozent der Kommunen messen diesem Engagement (sehr) hohe Bedeutung bei, wobei hier nicht unerwartet die bereits benannten Varianzen festzuhalten sind; aber das Thema erscheint auch bei nur geringem Migrantenanteil von Interesse (z. B. im Osten der Republik). Die wichtigsten Aktivitäten in etwa zwei Drittel der Kommunen sind die Förderung von Begegnungs-/Kooperationsmöglichkeiten, die Förderung der Partizipation von Jugendlichen und Netzwerke für Vielfalt und Toleranz; allerdings verfügen nur 19 Prozent der Kommunen über eine kommunale Antidiskriminierungsstelle. Als Probleme werden wiederum vor allem mangelnde Ressourcen, fehlendes Monitoring und mangelnde Beteiligung der Migrantenorganisationen benannt.

*Berichterstattung und Evaluation* stellen noch ein Entwicklungsfeld dar, insbesondere in kleineren Städten. In 54 Prozent der Fälle gibt es interne und in 25 Prozent der Fälle externe Evaluationen. 46 Prozent der Kommunen verfügen über Integrationsberichte. Die Ressourcenfrage erscheint zentral für den Aufbau von Evaluationssystemen.

Die Studie sollte auch in Erfahrung bringen, in welchem Umfang die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände umgesetzt worden sind. In diesem Zusammenhang bilanziert die Studie: Generell gilt „je größer die Kommune und je höher der Migrantenanteil, desto höher ist in der Regel auch ihr integrationspolitisches Engagement“ (DESI 2012: 120). 80 Prozent der Großstädte messen 16 von 20 Handlungsfeldern eine hohe Bedeutung zu, während es bei den Kleinstädten lediglich elf von 20 Handlungsfeldern sind. Daraus kann ein hoher Unterstützungsbedarf für diese Kommunen abgeleitet werden.

Im Hinblick auf die Struktur kommunaler Integrationspolitiken ist – folgt man den Autoren

der Studie – ein *Umsetzungsdefizit* erkennbar. 71 Prozent der Kommunen messen der Integrationspolitik zwar eine hohe Bedeutung bei, jedoch nur 39 Prozent der befragten Kommunen haben die Integrationspolitik strategisch als Querschnittsaufgabe verankert, wobei eine erhebliche Varianz zwischen größeren und kleinen Städten zu beobachten ist.

In der Befragung der Kommunen sind *überregionale Bezüge* hergestellt worden. Die kommunale Ebene ist nämlich in hohem Maße abhängig von überregionalen Programmen. 71 Prozent der Kommunen finden die Programme der Länder (sehr) hilfreich, wobei vor allem Kleinstädte die Programme als wenig hilfreich bewerten. Dennoch beurteilen die Kommunen die Ressourcenausstattung als nicht ausreichend und bemängeln vor allem die projektbezogene Finanzierung durch die Länder. Die Position zu den Bundesmitteln ist ähnlich (73 Prozent bewerten diese als hilfreich). Positiv herausgestellt wird die Unterstützung lokaler Projekte und die Ressourcenerweiterung für die Kommunen; kritisch bewertet werden der bürokratische Aufwand, die Intransparenz, mangelnde Abstimmung sowie die jüngsten Kürzungen. Für die Kommunen spielen der Europäische Sozialfonds (ESF), die Mittel des BAMF und das Projekt „Soziale Stadt“ (59 Prozent) die größte Rolle. An die Länder werden vor allem Forderungen nach einer stärkeren Finanzierung, nach einer Modifikation der Förderung (von der Projekt- zur Strukturförderung), sowie stärkere Verknüpfung von überregionalen Programmen mit lokalen Projekten formuliert. An den Bund werden ähnliche Forderungen formuliert: nachhaltige Förderstrukturen, gesetzliche Verankerung von Integrationsleistungen und eine Verbesserung der Anerkennung von ausländischen Schulabschlüssen.

Die Autorinnen und Autoren erkennen in den von ihnen vorgelegten Befunden eine Entwicklung in den Kommunen, die darauf hinweist, dass sich diese zunehmend vom Defizitansatz lösen und die Chancen und Potenziale der Migration und der Integration erkennen. Als Entwicklungsaufgaben benennen sie die Verbesserung der Rahmenbedingungen (Finanzierung, Planung, Abstimmung), die Förderung von Evalua-

tion, die systematische Förderung von kleinen Städten und Gemeinden, die Entwicklung lokaler Willkommens- und Anerkennungskulturen, interkulturelle Öffnung (der Verwaltung), kommunale/regionale Bildungslandschaften, die Stärkung politischer Inklusion sowie die Nutzung der ökonomischen Potenziale der Migrationsbevölkerung sowie die Gestaltung von Diversität.

#### 4.5 Empfehlungen des Bundes zur Evaluation, aber noch ausstehende Selbstanwendung

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat sich mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe Evaluation (mit externen Expertinnen und Experten) im Rahmen der Entwicklung des Nationalen Integrationsprogramms, dessen Federführung dem BAMF übertragen wurde, Evaluationskompetenz angeeignet, die es für die Evaluation im Rahmen ihrer Projektförderung nutzt. In den Empfehlungen des Nationalen Integrationsprogramms findet sich ein eigenes Kapitel „Qualität sichern, Wirkung feststellen: Evaluation und Qualitätssicherung in der Integrationsförderung“ (BAMF 2010: 160ff.). Für die Evaluation von Programmen und Projekten ergeben sich aus dessen Sicht im Wesentlichen drei Aufgabenfelder: „Beratungsprozesse vor Projektbeginn, die Bewertung und Optimierung der Projektdurchführung sowie der Nachweis über die Zielerreichung bzw. die Wirkungen (...)“ (BAMF 2010: 160). Mit ausgewählten Beispielen werden Empfehlungen insbesondere für kleinere Träger formuliert, und zwar mit zwei zentralen Funktionsbestimmungen von Evaluation: (1) Begleitende Evaluation als Unterstützung der Projektsteuerung; (2) Abschließende Evaluation zum Nachweis von Wirkungen. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass eine Evaluation nicht immer sinnvoll sei. Kosten und Nutzen müssten abgewogen werden. Im Einzelnen erfolgen folgende Empfehlungen: bedarfsgerechte Evaluationsformen planen; Selbstevaluation als niedrighel-

ligen Evaluationsansatz nutzen; zielgerichtete Projektumsetzung durch begleitende Evaluationen sicherstellen (mit Prozessindikatoren); Wirkung durch Schlussevaluationen nachweisen (mit frühzeitiger Planung von Wirkungsevaluationen, z.B. durch die Einrichtung einer Projektdatenbank); Rolle der Evaluatoren festlegen (BAMF 2010: 166f.).

#### 4.6 Der Nationale Integrationsplan (NIP): ohne echte Evaluation

Im Zuge der neuen Integrationspolitik des Bundes wurde ein *Nationaler Integrationsplan* mit rund 400 Maßnahmen in Form von Selbstverpflichtungen aller Beteiligten – von Bund, Ländern, Kommunen, Migrantenorganisationen, gesellschaftlichen Institutionen und Wohlfahrtsverbänden – entwickelt. Interessanterweise werden im ersten Fortschrittsbericht evaluationsbezogene Aussagen getroffen, aber der Begriff Evaluation vermieden. Bereits in der Einleitung wird festgestellt: „Das Instrument der Selbstverpflichtung hat sich bewährt“ (Bundesregierung 2008: 9), die „neue Partnerschaft von privater und öffentlicher Hand ist ein Erfolgsmodell“ (Bundesregierung 2008: 10). Unter dem Motto „Vom Land der Projekte zum Land der Regelangebote“ wird vorgeschlagen, Maßnahmen der Integration „zunächst in Pilotprojekten zu fördern und deren Wirksamkeit zu prüfen“ – „Was sich nicht bewährt, darf nicht weitergefördert werden. Was aber erfolgreich ist, muss vom ‚Prototyp zur Serienproduktion‘ gebracht werden. Aus der Projektförderung muss ein Regelangebot werden“ (Bundesregierung 2008: 10). Schließlich wird auf die Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeit von Integration durch Indikatoren hingewiesen: „Integration ist messbar“. Mit Hilfe einer Indikatoren gestützten Integrationsberichterstattung können „Hinweise auf Integrationsfortschritte und auf die Wirksamkeit der Integrationspolitik“ gewonnen werden (Bundesregierung 2008: 13).



Zunächst erfolgt ein Überblick über alle relevanten Handlungsfelder.<sup>21</sup> Berichtet wird, welche *Maßnahmen* und *Programme* in diesen Feldern vom Bund eingeleitet oder realisiert worden sind. Zum Teil wird auf laufende Forschungsprogramme und (Evaluations-)Studien in verschiedenen Ressorts bzw. der diesen zugeordneten Ämter oder von Forschungseinrichtungen verwiesen. Eine ähnliche Struktur weisen auch die „vertieften Bilanzierungen“ zu verschiedenen Handlungsfeldern wie Ausbildung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Integration vor Ort (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) und Medien (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration) auf. Insbesondere im Kapitel „Integration vor Ort“ werden eine Vielzahl von lokalen Fallstudien referiert.

In der Logik der „kooperativen Politik“ (vgl. Benz 2004)<sup>22</sup> werden auch die Beiträge der Länder, der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände und aus der Bürgergesellschaft (Migrantenorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände) dokumentiert, wobei auf strukturelle Maßnahmen, vor allem aber auf Modellprojekte und „Gute Beispiele“ hingewiesen wird.

Der Fortschrittsbericht stellt eine ausgesprochen differenzierte und umfassende *Dokumentation* von Aktivitäten und Perspektiven einer Vielzahl von Akteuren dar. Eine solche Dokumentation ist als eine Voraussetzung für die Evaluation von Integrationspolitiken zu betrachten. Eine echte Evaluation war offensichtlich nicht vorgesehen und ist mit dieser Dokumentation auch nicht möglich, es sei denn, man liest die Dokumentation als eine Art von Selbstevaluation. Die Chance einer Sekundäranalyse des Materials unter Evaluationsgesichtspunkten (zumindest eine vorsichtige Wirkungsabschätzung) durch eine handlungsentlastete Instanz (Wissenschaft) ist bisher nicht genutzt worden.

Fortschritte in der Integrationspolitik erkennen zu können, verlangt eine Offenlegung der Grundannahmen, der normativen Grundlagen und der Bewertungsmaßstäbe. Diesbezüglich gibt der Fortschrittsbericht recht genaue Hinweise, wobei Widersprüche, zumindest eine Unentschiedenheit erkennbar sind. Integrationsprobleme haben in der Lesart in erster Linie die Migrantinnen und Migranten. So formuliert die Bundesregierung:

„Der Nationale Integrationsplan zeigt Lösungswege auf für bestehende Integrationsprobleme. Teile der zugewanderten Bevölkerung beherrschen nur ungenügend Deutsch, schneiden in Bildung und Ausbildung schwächer ab und sind häufiger arbeitslos. Zudem akzeptieren einige die Grundregeln unseres Zusammenlebens nicht. Wir müssen verhindern, dass fehlende Perspektiven und mangelnde Akzeptanz, die eine große Zahl jugendlicher Zugewanderter verspürt, in gesellschaftspolitische Sackgassen führen. Eine ‚verlorene Generation‘ darf nicht entstehen. Für die Zukunft aller Menschen in unserem Land wird es von entscheidender Bedeutung sein, dass alle bereit und willens sind, neue Chancen zu nutzen und bestehende Schwierigkeiten zu beheben. Grundlage unserer Integrationspolitik ist neben unseren Wertvorstellungen und unserem kulturellen Selbstverständnis unsere freiheitliche und demokratische Ordnung“ (Bundesregierung 2008: 17). Und weiter heißt es, dass die im Rahmen des Nationalen Integrationsplans eingegangenen Selbstverpflichtungen auf eine „*gleichberechtigte Teilhabe* von Personen mit Migrationshintergrund zielen“ (Bundesregierung 2008: 18; Kursivsetzung d. Verf.).

Deutlich erkennbar ist, dass Integration aus der Perspektive der Mehrheitsgesellschaft bestimmt wird, während die Perspektive der Migrantinnen und Migranten zumindest vernachlässigt wird, obwohl doch deren gleichberechtigte Teilhabe zum Ziel erklärt wird. Die Einbeziehung von Migrantenorganisationen relativiert

21 Im Kern handelt es sich um die Handlungsfelder, die später auch im Ersten Integrationsindikatorenbericht (Beauftragte 2009) in Form von Indikatoren aufgegriffen werden.

22 Der vom Verfasser gewählte Begriff verweist auf neue Formen von Governance, im Rahmen derer Netzwerke eine besondere Rolle spielen („Regieren durch Netzwerke“).

diese Kritik etwas. Die Evaluation von Integrationspolitiken – Fortschrittsberichte sind zumindest als Frühform einer Evaluation zu betrachten –, verlangt aber eine Verständigung über die Grundannahmen und den normativen Rahmen, an denen die Evaluierten, zumindest über ihre Repräsentanten (Stakeholder) beteiligt sein müssen, wenn die Ergebnisse auf Akzeptanz stoßen sollen (vgl. Kaufmann 2002; Kevenhörster 2005; Beywl 2012).

Ein zweiter Aspekt ist kritisch zu kommentieren. An herausgehobener Stelle wird eine Transformation der Projektlandschaft durch die Überführung von erfolgreichen Projekten in die Regelpraxis gefordert (Bundesregierung 2008: 10). Der Bericht gibt aber keine Auskunft über Fortschritte in diese Richtung und insbesondere über den Beitrag des Bundes zur Realisierung dieses Ziels. In der Studie zum Stand kommunaler Integrationspolitiken wird genau die Notwendigkeit der Förderung von Regelpraxis angemahnt und an den Bund adressiert (vgl. DESI 2012; Roth 2012).

Die in Rede stehende Problematik ist nicht neu. Das „System Modellprojekte“ besteht schon seit dessen Einführung im Rahmen der Reformpolitik der 1970er Jahre und ist seitdem nicht wirklich in Angriff genommen worden (vgl. Schweitzer 2012; Roth 2012). Deshalb dürfte von Interesse sein, inwieweit im weiteren Verlauf diesbezüglich Fortschritte bilanziert werden können. Schließlich stellt sich allerdings auch die Frage, welche Regelpraxis im Blick ist, anders formuliert: ob damit auch die verbindliche interkulturelle Öffnung der Institutionen der Einwanderungsgesellschaft zentral im Blick ist, die vor dem Hintergrund der Teilhabe-Norm zwingend ist.

#### 4.7 Der Nationale Aktionsplan Integration (NAP-I): Fortschritte, aber noch fehlende externe Evaluation

Mit diesem Plan wird in der Selbstbeschreibung der Bundesregierung eine neue Phase bei der Integration eingeleitet. Auffällig ist, dass in der

Einleitung auf eine Problembeschreibung, die Integrationsprobleme bei den Migrantinnen und Migranten erkennt (s. o.), verzichtet und stattdessen auf Erfolgsgeschichten verwiesen wird. Die „gleichberechtigte Teilhabe der Migrantinnen und Migranten“ wird wiederum als Ziel formuliert (Bundesregierung 2011: 9). Angekündigt wird überdies ein „Paradigmenwechsel“, der an den Fortschrittsbericht zum Integrationsplan anknüpft: „weg von zeitlich befristeten Projekten hin zu Regelangeboten. Integration ist eine Daueraufgabe, die nachhaltig und strukturell angegangen werden muss. (...) Daher legt die Bundesregierung im NAP-I einen besonderen Schwerpunkt auf Maßnahmen, die *Strukturen* verändern“ (Bundesregierung 2011: 8; Kursivsetzung d. Verf.).

Als Beispiel wird die Begleitung des Gesetzes zur verbesserten Anerkennung ausländischer Abschlüsse benannt, im Rahmen derer der Aufbau von Strukturen vereinbart wurde, die Zuwanderinnen und Zuwanderer im Anerkennungsverfahren unterstützen sollen. Als ein weiteres Beispiel wird die Aufnahme des Themas ‚Migranten im öffentlichen Dienst‘ und die gesetzliche Einführung eines Bleiberechts für gut integrierte ausländische Jugendliche benannt.

Für die Aufgabenstellung dieser Expertise ist aber vor allem die strategische Bestimmung des NAP-I von Interesse. Die Bundesregierung will damit Integration verbindlicher machen. „Dies geschieht durch klare Ziele, die überprüfbar und *messbar* sind. *Strategische Ziele* weisen dabei dem Gesamtprozess die Richtung. *Operative Ziele* geben an, wie die Vorhaben konkret erreicht werden können. Zugleich werden *Indikatoren* und Instrumente festgelegt, mit deren Hilfe geprüft werden kann, ob die operativen Ziele tatsächlich erreicht wurden“ (Bundesregierung 2011: 7; Kursivsetzung d. Verf.). Die strategische Ausrichtung lässt die Begriffe Monitoring und Evaluation erwarten, was jedoch nur eingeschränkt der Fall ist. Aber dennoch sind Fortschritte in diese Richtung erkennbar.

Wiederum in der Logik „kooperativer Politik“ wurden im Jahr 2011 elf ‚Dialogforen‘<sup>23</sup> ein-

23 Frühkindliche Förderung; Bildung, Ausbildung, Weiterbildung; Arbeitsmarkt und Erwerbsleben; Migranten im öffentlichen Dienst; Gesundheit und Pflege; Integration vor Ort; Sprache – Integrationskurse; Sport; Bürgerschaftliches Engagement und Integration; Medien und Integration; Kultur.

gerichtet, die von unterschiedlichen Ministerien bzw. durch die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration federführend moderiert wurden. In diesen Foren wirkten zum Teil bis zu 40 Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Land, Kommunen, Zivilgesellschaft und der Wissenschaft mit. Der erste Integrationsindikatorenbericht der Bundesregierung lag zum Zeitpunkt der Beratungen bereits vor und bildete eine empirische Grundlage für die Beratungen.

In allen Dialogforen wurden strategische und operative Ziele, Maßnahmen, Instrumente zusammengetragen, Verantwortliche benannt, ein Zeitraum angegeben und Indikatoren bestimmt. Die Dokumentation der Ergebnisse und die Berichterstattung erfolgte durch die federführenden Ministerien. Die Systematik kann am folgenden Beispiel (vgl. Abbildung 6) illustriert werden (Bundesregierung 2011: 42):

Die Zielsetzung, die Maßnahmen und Instrumente sind nachvollziehbar. Bei den Indikatoren könnte eingewendet werden, dass etwa die Quote betreuter Kinder keine Auskunft über die Dauer und die Qualität der Betreuung gibt. Entschei-

dender ist aber, dass keine quantitative Angabe erfolgt, wie hoch die Quote bis 2013 sein soll, die mit den Maßnahmen erreicht werden soll. Ebenfalls keine Zielvorgabe erfolgt bei der Maßnahme „ESF-Modellprogramm ‚MEHR Männer in Kitas‘ mit einer Programmevaluation als ein Instrument (verantwortlich: BMFSFJ, beteiligte Länder, bis 2013). Als Indikatoren werden die „Anzahl gewonnener männlicher Fachkräfte, davon mit Migrationshintergrund“ und die Veröffentlichung von Good-Practice angegeben.

Insgesamt betrachtet gibt es in den elf Handlungsfeldern eine fast nicht überschaubare Zahl von Indikatoren, die in relativ wenigen Fällen annähernd genau sind und die weiteren Anforderungen an Indikatoren zumindest nur in Ansätzen erfüllen.<sup>24</sup> Zwar werden auch Indikatoren benannt, die in der Integrationsberichterstattung eingeführt worden sind. In weiten Teilen werden jedoch Indikatoren bestimmt, die eine Messung der Zielerreichung nicht zulassen, wenn etwa nur Teilnehmerzahlen an (Fortbildungs-)Veranstaltungen bzw. alleine die Existenz von Fortbildungsprogrammen oder Netzwerkbildung ange-

Abbildung 6:

**Beispiel einer Indikatorenbildung im NAP-I**

Strategisches Ziel: Chancengleichheit für alle Kinder durch Angebote früher Erziehung, Bildung und Betreuung					
Operative Ziele	Maßnahmen	Instrumente	Verantwortliche	Zeitraum	Indikatoren
Bedarfsgerechtes und sozialraumvernetztes Angebot als Voraussetzung für einen frühen Zugang zu Bildungseinrichtungen	Weiterer Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen	Vereinbarungen Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände („Krippengipfel“)  Kinderförderungsgesetz (KiföG) Investitionsprogramm gemäß Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz (KBFG)  Jährlicher Bericht der Bundesregierung über den Ausbaustand	BMFSFJ, Länder, Kommunen	Bis 2013	Quote der Betreuungsplätze 2013 in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege im Bundesdurchschnitt  Quote betreuter Kinder mit MH im Vergleich der Quote betreuter Kinder ohne MH

Quelle: Eigene Darstellung.

24 Vgl. etwa auch die Analyse von Schweitzer zum strategischen Ziel: Betriebliche Integration verbessern (Schweitzer 2012: 128f.)

geben werden (vgl. Bundesregierung 2011: 49). In sehr vielen Fällen sind überhaupt keine Indikatoren formuliert. Ein Vergleich (Vorher-Nachher) ist in den meisten Fällen nicht vorgesehen und mit dem Datenmaterial, das überdies zumeist im Zuständigkeitsbereich der Verantwortlichen vorliegt (z.B. in Form interner Evaluationen), nicht möglich.

Der vorliegende Bericht verdient sicherlich eine ausführliche Erörterung der einzelnen Indikatoren, die aber an dieser Stelle nicht zu leisten ist. Das gewählte Vorgehen stellt ohne Zweifel einen Fortschritt dar. Es unternimmt Anstrengungen einer Evaluation im Sinne einer Zielerreichung und realisiert eine breite Akteurs-Beteiligung. Das ambitionierte Vorhaben hätte allerdings eine breit angelegte, externe und professionelle Evaluation verdient, auch wenn das Problem des fehlenden oder unzureichenden Zugangs zu verlässlichen Daten in bestimmten Handlungsfeldern auch in diesem Fall bleibt. So entsteht der Eindruck, dass das Ergebnis des nächsten Fortschrittsberichts, bereits feststeht: Es wurden Fortschritte erzielt, da Maßnahmen durchgeführt wurden, zu denen auch Daten vorliegen. Die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen im Hinblick auf die zentralen Integrationsziele wird sich auf diese Weise aber nicht verlässlich nachweisen lassen.

Schweitzer (2012) stellt in einer Kommentierung des Plans überdies fest, dass der bereits im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan (NIP) der Bundesregierung angekündigte Paradigmenwechsel noch nicht statt-

gefunden hat. „Was für die entsprechende Aufzählung von ca. 500 Modellprojekten der Länder (in diesem Bericht; Bundesregierung 2008: 103-199) zutrifft, gilt auch für den jüngsten NAP-I.“ Das „System Modellprojekte“ sei strukturell ausgerichtet, „dass diese modellhaft geförderten Sondermaßnahmen eben nicht in den Regelbetrieb implementiert, aber dennoch durch ‚Umpfung‘ der Projektstrukturen fortgepflanzt werden können“ (Schweitzer 2012: 27). Ferner merkt der Autor an, dass mit Ausnahme einiger Gesetze und Verordnungen mit flächendeckender Gültigkeit überwiegend auf zwei bis vier Jahre angelegte (Modell-)Projekte und Maßnahmen in dem Plan notiert seien. Im Übrigen hätten sich Migrantensorganisationen, mangels finanzieller Basisressourcen gar nicht leisten können, jenseits des integrationspolitischen Mainstreams zu argumentieren. Und er schlussfolgert: „Wenn das Dokument nicht eine folgenlose Absichtserklärung bleiben soll, muss der eigene Anspruch der Bundesregierung umgesetzt werden, d.h. die aufgezählten Beispiele guter Praxis müssen „überall vor Ort in die Fläche“ gebracht werden. Dies kann nur gelingen, wenn der ‚Ausbau interkultureller Orientierung‘ aller öffentlich finanzierten Dienstleistungen zur gesetzlich vorgegebenen Pflichtleistung der Kommunen gemacht wird und die dafür benötigten Steuereinnahmen vom Bund und den Ländern im Rahmen des sogenannten Konnexprinzips (...) an die Städte und Kreise weiterverteilt werden“ (Schweitzer 2012: 30). Ansonsten könnte der Eindruck entstehen, es handele sich bei dem Plan nur um symbolische Politik.

## 5. Zusammenfassende Analyse und Perspektiven

Im letzten Jahrzehnt hat sich Integrationspolitik als ein relativ eigenständiges Politikfeld herausgebildet. Von einem Politikfeld kann gesprochen werden, wenn sich organisierte Akteure (Parlamente, Regierungen, Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen) mit bestimmten, gemeinsamen Themen (Gegenständen) befassen und durch Interaktion eine Struktur sowie outcomes erzeugen (Diskurse, Institutionen, rechtliche Regelungen, Konzepte, Programme, Maßnahmen u. a.) (vgl. Bähr 2010: 53; Knill/Tosun 2012: 3-6).

Die Herausbildung dieses Politikfeldes ist eng verbunden mit dem Staatsangehörigkeitsgesetz (2000) und insbesondere dem Zuwanderungsgesetz (2005), das erstmalig eine Integrationsaufgabe des Bundes anerkannt hat und dadurch eine Vielzahl von Aktivitäten hervorgebracht (u.a. eine Integrationsberichterstattung, den Nationalen Integrationsplan) und Organisationen zusammengeführt hat, die sich kontinuierlich mit entsprechenden Problemstellungen befassen. Zwar gibt es auf Bundesebene (noch) kein eigenes Ministerium,<sup>25</sup> das sich schwerpunktmäßig mit Integrationsfragen befasst, aber eine eigene Organisationseinheit im Bundeskanzleramt (Beauftragte für Migration, Integration und Flüchtlinge im Range einer Staatsministerin). Darüber hinaus sind verschiedene Ministerien für Integrationsfragen zuständig. Hinzuzufügen ist ferner das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Die Akteurkonstellation ist zu erweitern um den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), der das Migrations- und Integrationsgeschehen beobachtet, Stiftungen, freie Träger und Migrantenorganisationen. Nicht zu vernachlässigen ist schließlich die Vielzahl an Instituten, die sich zum Teil aus-

schließlich mit Fragen der Migration und Integration befassen.

Ein Politikfeld eigener Art stellt die Migrations- und Integrationspolitik insofern dar, als es seine Problemstellungen per definitionem nur im Sinne einer *Querschnittspolitik* angemessen bearbeiten kann. Migrations- und Integrationspolitik ist deshalb eng verknüpft mit Innenpolitik, Bildungspolitik, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Familien- und Jugendpolitik und anderen Politikfeldern. Im Kern betrifft sie praktisch alle Politikbereiche.

Aus einer Forschungsperspektive erscheint in erster Linie eine rationale Rekonstruktion des Politikfeldes erforderlich, die in dieser Expertise zwar nicht geleistet, deren Konturen aber zumindest angedeutet werden können. Diese hat zumindest Folgendes zu leisten:

- „(1) Eine Explikation des zu beeinflussenden Problemzusammenhangs unter Einschluss seiner normativen (legitimatorischen) Prämissen, des vorhandenen (multidisziplinären!) Wissens über den Problemzusammenhang, die in ihm wirksamen Interessen und seine Beeinflussbarkeit – also eine Rekonstruktion des zu lösenden Problems im Horizont praktischer Orientierungen;
- (2) die Analyse der organisierten Handlungszusammenhänge der Problembearbeitung, ihrer Programm-, Kontroll-, Kommunikations- und Personalstruktur sowie die Beziehungen zwischen den an der Problembearbeitung beteiligten Organisationen;
- (3) die Untersuchung der Effekte unterschiedlicher Stufen der Problembearbeitung und ihrer Konsistenz unter Bezugnahme auf die Explikation des Problemzusammenhangs“ (Kaufmann 2002: 67).

25 Auf Landesebene existiert bereits ein Integrationsministerium (Baden-Württemberg).



Eine solche systematische Rekonstruktion liegt bisher noch nicht vor, wenngleich einzelne Analysen und Expertisen hierzu wichtige Beiträge leisten (vgl. etwa Bade/Hiesserich 2007; Schulte 2011; Friedrich-Ebert-Stiftung 2013; Kösemen 2014). Die in Rede stehende Aufgabe ist vorrangig an die Wissenschaft adressiert. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Erfordernisse und Perspektiven von Monitoring, Evaluation und eine umfassende Politikbeobachtung im Feld der Migrations- und Integrationspolitik.

## 5.1 Integrationsmonitoring und Integrationsberichterstattung

Die Einführung von Integrationsmonitorings auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene war notwendig und kann als ein Fortschritt gewertet werden. Hervorzuheben ist die Integrationsindikatorenberichterstattung des Bundes und die Verständigung der Bundesländer auf zentrale Integrationsindikatoren. Zu erwarten ist, dass Integrationsmonitorings in den nächsten Jahren flächendeckend eingeführt werden.

Die vorliegenden Monitorings sind entwicklungsbedürftig, aber auch entwicklungsfähig. Hierzu sind in dieser Expertise bereits Hinweise formuliert worden, die sich insbesondere auf den Beobachtungsmodus, auf die deutliche Erweiterung um schicht- und milieuspezifische Untersuchungsperspektiven, die verstärkte Aufnahme des Diversity-Gedankens und nicht zuletzt auf die Einbeziehung der Betroffenen beziehen. Die grundsätzliche Diskussion um das Integrationskonzept und dessen Verwendungsweisen dürfte nicht zuletzt durch die Einwendungen von Migrantenorganisationen, also von den Betroffenen auf der politischen Agenda bleiben. Die Beiträge des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) zur Integrationsberichterstattung mit einem eigenen Integrationsbarometer sind eigens herauszustellen, zumal der Rat auch wichtige Impulse zur Weiterentwicklung von Integrationsmonitorings leistet.

Die Monitorings beziehen sich im Kern auf die Integration der zu- bzw. eingewanderten Bevölkerung entlang relevanter Indikatoren, bezie-

hen aber teilweise die Beobachtung der Bedingungen in der Einwanderungsgesellschaft mit ein, die für Integrationsprozesse bedeutsam sind. Hierzu zählt insbesondere die interkulturelle Öffnung der Institutionen der Einwanderungsgesellschaft. Die Indikatorenentwicklung und die Berichterstattung stellen sich noch bescheiden dar. Während auf der kommunalen Ebene diesbezügliche Anstrengungen zu verzeichnen sind, fehlt es beispielsweise auf der Bundes- und Landesebene noch an Daten über die interkulturelle Öffnung der Parlamente und der Ministerien sowie der nachgeordneten Behörden. Für ein Integrationsmonitoring ist die Beobachtung der Institutionen der Einwanderungsgesellschaft zentral. Hier ist also noch ein Entwicklungsfeld zu erkennen. Auch die Ergebnisse der Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitiken sprechen diesbezüglich für einen erheblichen politischen Handlungsbedarf, der im Blick auf die Bundes- und Landesebene nicht geringer einzuschätzen ist.

In allen Politikfeldern lassen sich Berichterstattungen auffinden. Die allgemeine Sozialberichterstattung kann auf eine lange Tradition zurückblicken, ebenso die Kinder- und Jugendberichterstattung und die Arbeitsmarktberichterstattung. Hinzugekommen sind die Familien-, Alten- und Bildungsberichterstattung, die Armuts- und Reichtumsberichte und neuerdings das Nationale Bildungspanel (vgl. Filsinger 2014a). In allen Berichterstattungen ist die Migrationsbevölkerung eigens berücksichtigt. Die Integrationsberichterstattung ist im Kontext einer nachholenden Integrationspolitik zu interpretieren. Zumindest längerfristig sollte diese in die allgemeine Sozialberichterstattung integriert, zumindest stärker mit dieser verknüpft werden.

Integrationsmonitoring und Evaluation sollen einen Beitrag zur Analyse und zur Weiterentwicklung von Integrationspolitiken leisten. Mit den eingeführten Monitoringsystemen ist ein wichtiger Schritt zur Dauerbeobachtung des Integrationsgeschehens geleistet. Monitorings sind als unverzichtbar und als Bestandteil von Evaluationssystemen zu betrachten, sie können aber systematische, interventionsbezogene Evaluationsstudien nicht ersetzen.

## 5.2 Evaluation: eine Zwischenbilanz

Evaluation stellt im Politikfeld „Integration“ insgesamt noch eine Entwicklungsaufgabe dar, wenn dieses mit anderen verglichen wird (vgl. Kapitel 4.1). Drei Aspekte sind dabei in Rechnung zu stellen. Zum einen handelt es sich bei der Integrationspolitik um ein multidimensionales Feld, das eine Vielzahl von Politikbereichen umfasst, insbesondere die Innenpolitik, die Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, aber auch die Städtebau- und die Gesundheitspolitik. Auch die in dieser Expertise vorgestellten Programmevaluationen sind unterschiedlichen Ressorts zugeordnet. Zum anderen ist Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe ein relativ junges Politikfeld, das erst in den 2000er Jahren mit der wachsenden Selbstanerkennung als Einwanderungsgesellschaft und mit der gesetzlichen Verpflichtung des Bundes, integrationspolitisch aktiv zu werden, Gestalt annimmt. Insofern verbietet sich ein einfacher Vergleich mit anderen Politikfeldern.

Eine Evaluation von Integrationspolitiken dürfte sich deshalb nicht auf den engeren Bereich der Integrationspolitik begrenzen, sondern müsste die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikfeldern berücksichtigen. Programmevaluationen können deshalb nicht genügen. Ein dritter Aspekt ist zu berücksichtigen. Integrationspolitische Programme und Maßnahmen im engeren Sinn zielen in hohem Maß auf die kommunale Ebene, müssen deshalb bei Evaluationen auf den multizentrischen Charakter der Programme achten (vgl. Haubrich 2009) und deshalb die Mitwirkungs- und Kooperationsbereitschaft der Länder und Kommunen sowie der Akteure vor Ort im Auge behalten (vgl. Kaufmann 2002: 67ff.).

In der Evaluationspolitik des Bundes dominieren *Programmevaluationen*, in die prominente und unabhängige Evaluationsinstitute einbezogen sind. Wie die hier referierten Berichte zeigen, werden die Ergebnisse der Evaluation auch aufgegriffen. Bemerkenswert ist, dass die Evaluationen jüngerer Datums mit *Monitoring*-Systemen arbeiten, die es dem Auftraggeber erlauben, steuernd

in den Programmverlauf einzugreifen und die Programmfortsetzung zu modifizieren (vgl. Univation 2013).<sup>26</sup> Für die Evaluation der Integrationskurse wurde erstmals ein *Integrationspanel* aufgelegt, das es erlaubt, Aussagen über längerfristige Wirkungen und Nachhaltigkeit im Blick auf die strukturelle Integration der Programmteilnehmenden zu treffen.

Immerhin sind die Programme des Bundes und ihre Evaluationen mittlerweile längerfristig angelegt, so etwa das Programm „Toleranz und Vielfalt“ oder das Programm „Integration durch Qualifizierung – IQ“, an dem die Bundesministerien für Arbeit und Soziales, für Bildung und Forschung sowie die Bundesagentur für Arbeit beteiligt sind (vgl. Univation 2013). Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einen Arbeitsbereich Evaluation eingerichtet und Empfehlungen für Evaluationen erarbeitet hat, die in der Evaluation von vom BAMF geförderten Maßnahmen Anwendung finden sollen (BAMF 2010).

Die Produktivität von Programmevaluationen erscheint unstrittig, selbst wenn die Praxis-Akteure zuweilen an der Relevanz der Ergebnisse für politische Entscheidungen zweifeln (vgl. dazu Roth 2012; Schweitzer 2012; relativierend vgl. Beywl 2012). So hat beispielsweise die Kürzung der Mittel für das Programm „Soziale Stadt“, die mitten in den Beratungen über die Konkretisierung des Nationalen Aktionsplans Integration bekannt wurde, deutlich irritiert, nach dem dieses Programm positiv evaluiert worden ist und für die Integrationsarbeit als höchst relevant beurteilt wird (BBSR 2005; Walther/Simon 2007).

Zumindest die längerfristig angelegten Programme eröffnen erweiterte Perspektiven für Wirkungsanalysen, die sich auf Wirkungen bei den Programmadressatinnen und Programmadressaten beziehen (outcomes), also auf die Frage, ob und inwieweit das Programm einen Beitrag zur strukturellen Integration geleistet hat. Die Akzentsetzung neuer Programme auf *Struktur- und Netzwerkbildung* und deren Evaluation erscheint ausgesprochen perspektivenreich.

<sup>26</sup> Zur wirkungsorientierten Steuerung vgl. ausführlich Filsinger 2008: 68ff.; zur Steuerung von Integrationsprozessen vgl. Baringhorst/Hunger/Schönwälder 2006.

In den hier referierten Programmen wirken verschiedene Ministerien und Bundesinstitutionen zusammen. Dies erscheint nicht nur von der Sache her begründet. Durch die Evaluation dieser Programme eröffnen sich auch Lern- und Entwicklungschancen für die Kooperation zwischen den Ministerien und Institutionen. Die Lern- und Entwicklungsfunktion von Programmevaluationen dürfte nicht zu unterschätzen sein, selbst wenn dazu bisher kaum empirische Evidenzen nachgewiesen sind. Für die These spricht aber beispielsweise eine Studie zur Evaluation der Ressortforschung. Roßmann/Simon (2013: 33) kommen dabei zu dem Ergebnis, dass sich nach anfänglicher Skepsis zunehmend Offenheit entwickelt, die letztlich zu einem Mehrwert für die Ministerien führte. Die Evaluation lieferte nicht nur konkret Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit der untersuchten Einrichtungen. Es wurde auch möglich, „Empfehlungen mit der Realisierung eigener Interessen zu kombinieren. Schließlich verstärkte die Evaluation die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen, was die ministerielle Steuerungskompetenz dauerhaft erhöhte.“ Und – so bilanzieren die Autoren der Studie – „wie bei vielen Evaluationen sind die Nebeneffekte die eigentlich interessanter: Die Kommunikationsstrukturen und -prozesse zwischen Ressorts und Forschungseinrichtungen und damit die gegenseitige Wahrnehmung verändern sich. Auf Seiten der Einrichtungen werden Organisationsentwicklungsprozesse in Gang gesetzt, die zur Klärung des Selbstverständnisses und zu perspektivischen Entwicklungen beitragen können“ (Roßmann/Simon 2013: 35).

Freilich werden von lokalen Programmakteuren auch die Kontrollfunktion von Evaluationen und der (überzogene) Aufwand herausgestellt. Damit ist ein noch zu bearbeitendes Untersuchungsfeld für Evaluationen angesprochen, nämlich die Evaluation und Reflexion der Wirkungen von Evaluationen, einschließlich der nicht-intendierten Folgen. Die Erhöhung der politischen Steuerungskompetenz steht in einem Spannungsfeld zu den Perspektiven der lokalen Programmakteure und denen der Adressatinnen und Adressaten, das bei Evaluationen im Auge zu behalten ist (vgl. Kaufmann 2002: 65f.).

Auf der Landesebene sind Modellprogramme ebenfalls eingeführt, wobei es erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich der Reichweite und Ausstattung der Programme gibt. Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation werden auch hier als Bestandteil der Programme verstanden. Generell fällt auf, dass durchgängig Wirkungsanalysen thematisiert werden. Im Vordergrund steht allerdings zumeist eine wissenschaftliche Begleitung, die die Erfahrungen in der Programmumsetzung systematisch erhebt, bündelt und für die Weiterentwicklung fruchtbar macht. Der outcome für die Adressatinnen und Adressaten oder der impact der Programme wird häufig nur am Rande verfolgt. Dagegen spielt die Beobachtung der Entwicklung einer integrationspolitischen Infrastruktur einschließlich Vernetzungsstrukturen mittlerweile eine herausragende Rolle, was letztlich den Schwerpunkt von neueren Programmen reflektiert, die weniger einzelne Projekte und Maßnahmen in den Mittelpunkt stellen, sondern auf die Entwicklung geeigneter Strukturen abzielen. Auf der kommunalen Ebene sind insbesondere vor dem Hintergrund zumeist bescheidener Ressourcen externe Evaluationen noch sehr bescheiden vergeben worden.

In die Programmevaluationen sind eine Vielzahl von Evaluationsinstituten einbezogen, die unterschiedliche Evaluationsansätze vertreten. Mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist ein neuer Akteur im Feld der Evaluation hinzugekommen, wobei dieses Amt als nachgeordnete Behörde selbst ein migrations- und integrationspolitischer Akteur ist. Einige Evaluationsinstitute haben eigene Ansätze entwickelt, die mittlerweile zum Wissensbestand der Evaluationscommunity (Deutsche Gesellschaft für Evaluation) zählen. Wirkungsanalysen gehören ebenso zum Grundbestand dieser Ansätze wie Verknüpfung von Survey- und Fallstudien. Insgesamt sind eine Differenzierung der Konzepte und eine Professionalisierung der Evaluation zu beobachten, die auch ihre eigene Rolle und die Wirkungen von Evaluation selbst reflektiert. Die Politik kann folglich auf hochwertige fachliche, externe Expertise zurückgreifen.



Die hier vorgelegte Analyse zeigt Desiderate in der Evaluation der Integrationspolitik des Bundes und der Länder. Zunächst fehlt es bisher an einer systematischen Evaluation der verschiedenen Handlungsprogramme und deren Programmevaluationen. Vor dem Hintergrund der recht disparaten Programmlandschaft, der Evaluationsansätze und Datensätze dürften *Meta-Evaluationen* nur eingeschränkt aussichtsreich sein. Allerdings könnten *systematische Reviews* wichtige Erkenntnisse erbringen. Die sehr ausführliche Berichterstattung über die Programmevaluationen bietet hierfür gute Voraussetzungen. Die strukturellen und methodischen Herausforderungen für solche Untersuchungen sind erheblich; aber schließlich werden erhebliche Mittel in diese Programme investiert, so dass die Frage nach deren Wirkungen und Nutzen nicht unangemessen ist. Eine konkrete Konsequenz aus diesen Überlegungen könnte die Evaluation des Nationalen Aktionsplans Integration sein.

Der Evaluation wird ein hoher Stellenwert beigemessen. Vor diesem Hintergrund fällt allerdings auf, dass eine *Selbstanwendung* noch weitgehend aussteht. So fehlt es bisher noch an einer Evaluation der Integrationspolitik des Bundes in einer ressortübergreifenden Perspektive (einschließlich der politischen Kommunikation), an einer Evaluation der speziell für Integrationsfragen zuständigen Behörden (Integrationsbeauftragte; Bundesamt für Migration und Integration) sowie an einer Gesamtanalyse der integrationspolitischen Leistungen des Bundes. Vereinzelt Forschungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) können als Ansätze in diese Richtung gewertet werden. Noch unterbelichtet sind die Wirkungen der Bundespolitik auf die Landes- und die kommunale Ebene, wie sie etwa in der neueren Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitiken angesprochen sind (vgl. DESI 2012). Kritisch zu bewerten ist, dass bisher keine systematische externe Evaluation des Nationalen Integrationsplans (NIP) und des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) stattfindet.

Die Evaluation der Integrationspolitik des Bundes und der Länder stellt folglich noch eine *Entwicklungsaufgabe* dar, wobei der Bund beispielhaft etwa in Fragen der interkulturellen Öffnung

Vorbild sein könnte. Eine solche Evaluation stellt freilich eine große politische, organisationale und evaluationsmethodische Herausforderung dar, die aber unverzichtbar erscheint und durch Beiträge der Wissenschaft zu einer *Politikfeldanalyse* unterstützt werden könnte. Der Querschnittscharakter der Integrationspolitik stellt für alle föderalen Ebenen eine große Herausforderung dar. Vom Bund kann aber erwartet werden, dass er in der Selbstanwendung von Ansprüchen an Länder und Kommunen vorangeht. Die externe und professionelle Evaluation des Nationalen Aktionsplans-I (NAP-I) und des Nationalen Integrationsprogramms des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge könnte ein Schritt in diese Richtung sein.

### 5.3 Perspektiven: umfassende Politikbeobachtung und Evaluation

Im Zuge der Modernisierung der Integrationspolitik, die als nachholende, begleitende und präventive Integrationspolitik zu verstehen ist (vgl. Bade/Hiesserich 2007)) sind Integrationsmonitorings eingeführt worden und haben Programmevaluationen an Bedeutung gewonnen. Eine umfassende Politikevaluation, insbesondere der Integrationspolitik des Bundes, steht bisher noch aus, wenngleich diese Politik durch Analysen aus Wissenschaft und Politikberatung kritisch begleitet worden ist (vgl. etwa SVR-Symposium 2012). Vor dem Hintergrund von Forderungen nach einem (erneuten) Perspektivenwechsel, der die faktische Integration eines Großteils der zugewanderten Bevölkerung und ihrer Kinder und die Realität der Migrationsgesellschaft reflektiert, sowie den demografischen Wandel, die Faktizität und den Bedarf an neuer Zuwanderung und die damit zusammenhängenden Krisen und Integrationsaufgaben (vgl. Entzinger 2013; Filsinger 2014c) als Herausforderungen annimmt, erscheint es nicht nur begründet, Migrations- und Integrationspolitik stärker im Zusammenhang zu denken. Vielmehr bedarf es einer systematischen und umfassenden Beobachtung und Evaluation der Migrations- und Integrationspolitik, die über das bisher erreichte Niveau hinausreicht.

Hierzu sollten die Potenziale von Policy-/Politikfeldanalysen (vgl. Bussmann/Kloeti/Kloepfel 1997; Kevenhörster 2005; Knill/Tosun 2012) genutzt werden, zumal diese erhebliche Gemeinsamkeiten mit Evaluation aufweisen. Durch deren Verknüpfung eröffnen sich auch mehr Chancen für eine wissenschaftsbasierte und problemorientierte Politikberatung, die die Governance von Migration und Integration zentral im Blick hat. Beobachtung (Monitoring) und Evaluation sind Aufgaben, die einerseits intern, d. h. in der politischen Administration, anfallen und zu bewerkstelligen sind. Andererseits bedarf es einer unabhängigen Politikbeobachtung und Evaluation durch wissenschaftliche Institutionen bzw. entsprechend ausgewiesene Evaluationsinstitute.

Ein in der Politikwissenschaft prominentes Modell benennt fünf Phasen politischen Prozesses: (1) Agenda-Setting, (2) Politikformulierung, (3) Durchsetzung, (4) Implementation und (5) Evaluation (Kevenhörster 2005: 20). In einem modifizierten Modell (Kevenhörster 2005: 22) setzt er dem Agenda-Setting den Prozess der Problemdefinition voran (vgl. auch Kaufmann 2002); zur Politikevaluation vgl. auch Bussmann/Kloeti/Knoepfel 1997; Knill/Tosun 2012<sup>27</sup>).

Kevenhörster (2005: 23) erblickt bezogen auf die Problemdefinition, die Politikimplementation und die Politikevaluation generell Forschungsdefizite. Dies gilt uneingeschränkt auch für die Migrations- und Integrationspolitik.

Eine Rekonstruktion der Geschichte der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland zeigt die Notwendigkeit einer sorgfältigen Analyse von Situations- und Problemdefinitionen, die das „Agenda-Setting“ und die anschließende „Politikformulierung“ bestimmen. Diese lässt sich nämlich in weiten Teilen als eine Politik auf der Basis unangemessener Situationsdefinitionen lesen („kein Einwanderungsland“), mit erheblichen Folgen (vgl. Bade/Hiesserich 2007; Filsinger 2009; Roth 2013; Kösemen 2014), die bis heute abzarbeiten sind.

Gegenwärtig wird u. a. von Stiftungen (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2013; Bertelsmann Stiftung 2014) ein Perspektivenwechsel bzw. eine Reform der Migrations- und Integrationspolitik angemahnt. Die Forderungen gehen von einer transparenten Einwanderungssteuerung über die Entwicklung einer Willkommens- und Anerkennungskultur, hin zu einer konsequenten Beteiligungs- und Inklusionspolitik, die insgesamt eine bessere Governance zum Ziel hat. Die Vorschläge basieren auf Situations- und Problemanalysen, die den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftebedarf, transnationale Verflechtungen und die EU-Binnenwanderungen ebenso reflektieren wie die Herausforderungen einer durch kulturelle und religiöse Vielfalt gekennzeichneten Migrationsgesellschaft. Im politischen Raum sind diese aufgenommen worden, werden jedoch kontrovers verhandelt. In diesem Zusammenhang bedarf es einer sorgfältigen Beobachtung und Analyse der zentralen Akteure, ihrer Interessen und Perspektiven, von Akteurkonstellationen,<sup>28</sup> vor allem aber auch der Argumentationsmuster in der Krisen- und Reformkommunikation. Auf diese Weise lassen sich Chancen und Reichweite der Implementation einer Reformagenda ausloten (vgl. Filsinger 2014c).

Für eine empirische Politikbeobachtung sind alle Phasen des politischen Prozesses von Interesse. Wie bereits dargelegt, kommt der Evaluation eine zentrale Bedeutung zu. Die Evaluation von einzelnen Programmen ist zwar uneingeschränkt mitzudenken, greift aber zu kurz. Vielmehr bedarf es einer Monitoring- und Evaluationsarchitektur, die eine fortlaufende Beobachtung und Bewertung der Politikgestaltung und deren Umsetzung auf verschiedenen Ebenen einschließlich von Kommunikations- und Verhandlungsprozessen zwischen politischen, administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie die Rückkopplung und Kommunikation der Analysen ermöglicht. Das Spektrum der Beobachtungs- und Evaluationsgegenstände reicht von der Gover-

27 Knill/Tosun (2012: 10) unterscheiden lediglich vier Phasen: (1) Problemdefinition and Agenda-Setting; (2) Policy formulation and adoption – Decision-making; (3) Implementation; (4) Evaluation.

28 Vgl. dazu die instruktive Studie von Schneider (2010) zum Regieren in der deutschen Migrationspolitik.

nance, über Gesetze und Verordnungen, die öffentlich-politische Kommunikation bis hin zu Programmen, Organisationen und Diensten. Die bereits eingeführten Integrationsmonitorings sind als Bestandteil einer umfassenden Beobachtungs- und Evaluationsarchitektur zu betrachten.

Elementarer Bestandteil einer Politikevaluation sind Wirkungsanalysen. In der einschlägigen Evaluationsliteratur sind die Dimensionen von Wirkungsanalysen differenziert ausgearbeitet. Daran anschließend lassen sich mit Kevenhörster (2005) die Wirkungen von Politik wie folgt fassen: Sie umfassen insbesondere

- die Folgen für die eigentlichen Zielgruppen politischer Programme;
- die Auswirkungen auf andere Gruppen und Teile von Organisationen („spill-over-Effects“);
- Auswirkungen auf die unmittelbaren gesellschaftlichen Handlungsbedingungen – auch in Zukunft;
- die Kosten des Ressourceneinsatzes für das jeweilige Programm und
- indirekte Kosten in Form nicht mehr in Betracht kommender politischer Opportunitäten (Opportunitätskosten)“ (Kevenhörster 2005: 22).

Diese müssen um eine weitere Dimension erweitert werden: die *symbolischen Wirkungen* politischer Programme vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Einstellungen und Wahrnehmungen. Das heißt: Es kommt oft mehr auf Perception und Beurteilungen an als auf den tatsächlichen Erfolg“ (Kevenhörster 2005: 22; Kursivsetzung d. Verf.).

Mit Kaufmann (2002) können verschiedene staatliche Interventionen unterschieden werden: rechtliche, ökonomische, sozialökologische und pädagogische Interventionen. Im Feld der Migrations- und Integrationspolitik sind deshalb die Wirkungen von rechtlichen Regelungen von Interesse, man denke etwa an das Optionsmodell im Staatsbürgerschaftsrecht. Im Hinblick auf die ökonomische Intervention sind die Sozialgesetzgebung und Arbeitsmarkregulierung bedeutsam. In diesen Interventionsfeldern ist ein erheblicher Evaluationsbedarf zu konstatieren. Fragt man nach den typischen Handlungsprogrammen in diesem Politikfeld, dann sind diese der sozial-

ökologischen und pädagogischen Intervention zuzuordnen und als multizentrische Programme zu kennzeichnen. Nachdem dem Bund aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland eine dauerhafte Förderung von Regelinstitutionen in diesem Interventionsfeld (Bildung, soziale Infrastruktur) im Kern nicht möglich ist, sind zeitlich befristete (Modell-)Programme und deren (Programm-)Evaluation ein zentrales Instrument zur Politikgestaltung, wobei die Folgen dieses Interventionstypus im Auge zu behalten sind (vgl. Gesemann/Roth/Aumüller 2012; Roth 2012; Schweitzer 2012).

Die Bedeutung von Institutionen und Organisationen in der (Politik-)Evaluation ist in der einschlägigen Literatur differenziert herausgearbeitet worden (vgl. Bähr 2010; Stockmann 2007; Stockmann/Meyer 2010). „Institutionen legen Eigenschaften von Entscheidungsprozessen fest, die ihrerseits die Bandbreite verfügbarer politischer Problemlösungen erweitern oder begrenzen. Diese Bandbreite beeinflusst die Auswahl von Entscheidungsalternativen und diese wiederum die Qualität der Politikergebnisse“ (Kevenhörster 2005: 23). Dieser Sachverhalt legt es nahe, künftig der Evaluation von Institutionen bzw. institutionellen Arrangements einschließlich Inter-Organisations- und Netzwerkanalysen mehr Gewicht beizumessen (vgl. auch Kaufmann 2002: 63f.). In den referierten Programmevaluationen wird diese Dimension zumeist berücksichtigt, da in den Netzwerken unterschiedliche Institutionen kooperieren (müssen). Was bisher fehlt, ist jedoch eine Evaluation der zentralen migrations- und integrationspolitischen Akteure und Institutionen. Dazu zählen die verschiedenen Ministerien, die an der Querschnittspolitik beteiligt sind. Ein erster Schritt in Richtung einer institutionellen Politikevaluation, die auch Governance-Fragen zentral im Blick hat (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2013; Thränhardt 2014) könnte die Evaluation des Amtes der Integrationsbeauftragten und des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sein, da diese für die Integrationspolitik im engeren Sinne und im Falle des BAMF für die Politikimplementation und neuerdings auch für Forschung und Evaluation eine bedeutende Rolle spie-

len. Die Länder wären entsprechend einzu-  
beziehen.

Die skizzierten Perspektiven beinhalten nicht nur Erwartungen an die (Bundes-)Politik, sondern auch an die Sozialwissenschaften und die im Feld der Evaluation engagierten Institute einschließlich ihrer Fachgesellschaft (Deutsche Gesellschaft für Evaluation). In Politikfeld-Analysen werden in erster Linie traditionelle Politikfelder, die auch entsprechenden Ressorts zugerechnet werden können, berücksichtigt. Das relativ neue Politikfeld eigener Art, die Migrations- und Integra-

tionspolitik, kommt dabei noch kaum vor. Eine jüngste Forschungsbestandsaufnahme (vgl. Busemeyer u. a. 2013) hat immerhin das Politikfeld „Wohlfahrtsstaat und Migration“ eigens aufgenommen, Wissensbestände und Forschungsfragen formuliert, die auch evaluativen Charakter haben. Die Deutsche Gesellschaft für Evaluation orientiert sich in ihren Arbeitskreisen bisher eher an klassischen Politikfeldern. Die Integrationspolitik ist bisher erst in Ansätzen aufgenommen worden (vgl. Kalmann u. a. 2011). Auch hier ist folglich ein Entwicklungsfeld zu erkennen.

## Literaturverzeichnis

---

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014: Bildung in Deutschland 2014. Ein Indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, Bielefeld.
- Aumüller, Jutta 2010: Wieviele Generationen dauert Integration? Dossier: Bis in die dritte Generation? Lebensrealitäten junger Migrantinnen, [www.migration-boell.de](http://www.migration-boell.de).
- Bade, Klaus J.; Bommers, Michael 2004: Einleitung, in: Bade, Klaus Jürgen; Bommers, Michael (Hrsg.): Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche, IMIS-Beiträge, Band 23, S. 7-20.
- Bade, Klaus J.; Hiesserich, Hans-Georg (Hrsg.) 2007: Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis, Göttingen.
- Bähr, Holger 2010: The Politics of Means and Ends: Policy Instruments in the European Union, Farnham.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2010: Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung – Empfehlungen ihrer Weiterentwicklung, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) 2014: Migrations- und Integrationsforschung. Jahresbericht 2013 des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.); Babka von Gostomski, Christian 2010: Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen. Forschungsbericht 8, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Baringhorst, Sigrid 2013: Paradigmenwechsel in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; Schimany, Peter; Loeffelholz, Hans Dietrich (Hrsg.): Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung, Nürnberg, S. 44-63.
- Baringhorst, Sigrid; Hunger, Uwe; Schönwälder, Karen (Hrsg.) 2006: Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen, Wiesbaden, S. 9-26.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2009: Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011: Integration in Deutschland. Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Benz, Arthur 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Einführung, Wiesbaden.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2009: Ungenutzte Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland, Berlin.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2014: ReformKompass Migration. Einwanderungssteuerung, Willkommenskultur und Beteiligung, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) 2005: Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik, Gütersloh.

- Beywl, Wolfgang 1988/1999: Zur Weiterentwicklung der Evaluationsmethodologie. Grundlegung, Konzeption und Anwendung eines Modells der responsiven Evaluation, Frankfurt am Main.
- Beywl, Wolfgang 2006: Evaluationsmodelle und qualitative Methoden, in: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung, Reinbek bei Hamburg, S. 92-116.
- Beywl, Wolfgang; Nistroj, Melanie 2009: Das A-B-C der wirkungsorientierten Evaluation. Glossar Deutsch/Englisch der wirkungsorientierten Evaluation, Köln.
- Beywl, Wolfgang 2012: Evaluation ist systematische Kritik, in: Sozial Extra, 9-10, S. 15-17.
- Bijl, Rob 2008: Evaluating the Social Integration of Immigrants: How to Measure Success and Failures. Social reporting\_Villa Vigoni, March 16-18, 2008, [www.gesis.org/Sozialindikatoren/Veranstaltungen/Programme/villa\\_vigoni.htm](http://www.gesis.org/Sozialindikatoren/Veranstaltungen/Programme/villa_vigoni.htm) (15.11.2013).
- Bohnsack, Ralf 2006: Qualitative Evaluation und Handlungspraxis – Grundlagen dokumentarischer Evaluationsforschung, in: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung, Reinbek bei Hamburg, S. 135-158.
- Bommes, Michael 2007: Integration – gesellschaftliches Risiko und politisches Symbol, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 22-23, S. 3-5.
- Borrmann, Axel; Stockmann, Reinhard (Hrsg.) 2009: Evaluation der Entwicklungszusammenarbeit. Band 1: Systemanalyse; Band 2: Fallstudien, Münster.
- Bundesministerium des Innern; Rambøll-Management 2006: Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse, Berlin.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2005: Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, Bonn.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2013: Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, Berlin.
- Bundesregierung 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen, Berlin.
- Bundesregierung 2008: Nationaler Integrationsplan – Erster Fortschrittsbericht, Berlin.
- Bundesregierung 2011: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin.
- Busemeyer, Marius R.; Ebbinghaus, Bernhard; Leibfried, Stephan; Mayer-Ahuja, Nicole; Obinger, Herbert; Pfau-Effinger, Birgit (Hrsg.) 2013: Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung, Frankfurt am Main und New York.
- Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hrsg.) 1997: Einführung in die Politikevaluation, Basel; Frankfurt am Main.
- Caspari, Alexandra 2008: (Rigorous) Impact Evaluation – Eine nicht nur für die Entwicklungszusammenarbeit relevante internationale Diskussion, in: Zeitschrift für Evaluation 7. Jg., Heft 1, S. 137-142.
- DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Sozialforschung; Gesemann, Frank; Roth, Roland; Aumüller, Jutta 2012: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin.
- Esser, Hartmut 1980: Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse, Darmstadt/Neuwied.
- Entzinger, Han 2013: Grenzen, Migration und Politik. Wie Gesellschaften, Regierungen und Wissenschaft mit Integration umgehen, in: WZB-Mitteilungen, Heft 142, Dezember 2013, S. 6-9.



- Ezli, Özkan; Langenohl, Andreas; Rauer, Valentin; Voigtmann, Claudia Marion (Hrsg.) 2013: Die Integrationsdebatte zwischen Assimilation und Diversität. Grenzziehungen in Theorie, Kunst und Gesellschaft, Göttingen.
- Filsinger, Dieter unter Mitarbeit von Lück-Filsinger, Marianne 1998: Expertise: Kommunale Gesamtkonzepte zur Integration ausländischer Kinder und Jugendlicher, Deutsches Jugendinstitut (DJI), Saarbrücken und München.
- Filsinger, Dieter 2008: Bedingungen erfolgreicher Integration. Integrationsmonitoring und Evaluation. WISO Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Filsinger, Dieter 2009: Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik, in: Gesemann/Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft – Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden.
- Filsinger, Dieter 2011: Monitoring und Evaluation, in: Kunz, Thomas; Puhl, Ria (Hrsg.): Arbeitsfeld Interkulturalität, Weinheim und München, S. 270-278.
- Filsinger, Dieter 2013: Integrationsmonitoring – Entwicklung, Kritik und Perspektiven, in: Migration und Soziale Arbeit, 35. Jg., Heft 3, S. 229-235.
- Filsinger, Dieter 2014a: Integrationsberichte als Sozialberichterstattung – Konzepte, Methoden, Reflexionen, in: Willems, Helmut (Hrsg.): Konzepte und Methoden der Jugendberichterstattung – Herausforderungen und Perspektiven, Wiesbaden, S. 115-136.
- Filsinger, Dieter 2014b: Integration – ein Paradigma ohne Alternative?, in: Alisch, Monika; May, Michael (Hrsg.): Ältere Migranten im Quartier, Kassel, S. 169-206.
- Filsinger, Dieter 2014c: Integrationspolitik von morgen: Zwischen Krise und Routine, in: Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Kommunalen Qualitätszirkel zur Integrationspolitik. Jubiläumsbroschüre 2009 bis 2015. Einblicke, Rückblicke, Ausblicke, Stuttgart, S. 89-92.
- Flick, Uwe (Hrsg.) 2006: Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden und Umsetzungen, Reinbek bei Hamburg.
- Flora, Peter; Noll, Heinz-Herbert (Hrsg.) 1999: Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen, Frankfurt am Main.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) 2009: Einwanderungsgesellschaft Deutschland: Wege zu einer sozialen und gerechten Zukunft, WISO Diskurs, Bonn.
- Friedrich-Ebert-Stiftung 2013: Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft. Grundlagen für eine neue Migrations- und Integrationspolitik, WISO Diskurs, Bonn.
- Gesemann, Frank; Aumüller, Jutta; Roth, Roland 2011: Abschlussbericht zur Evaluation der Förderung von Integrationsprojekten. Auswertung und Evaluation der Vergabe von Zuwendungen aus Haushaltstiteln des Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration, Berlin.
- Gogolin, Ingrid 2000: Minderheiten, Migration und Forschung. Ergebnisse des DFG-Schwerpunktprogramms FABER, in: Gogolin, Ingrid; Nauck, Bernhard (Hrsg.): Migration, gesellschaftliche Differenzierung und Bildung, Opladen, S. 15-36.
- Güthuber, Thomas; Schimany, Peter 2013: Die Forschungsgruppe im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, in: Schimany, Peter; Loeffelholz, Hans Dietrich von (Hrsg.): Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung, Nürnberg, S. 19-32.

- Habich, Roland; Zapf, Wolfgang 1995: Sozialberichterstattung in und für Deutschland. Ein Ziel – zwei Wege? FS III 95 - 404 der Abteilung Sozialstruktur und Sozialberichterstattung, Berlin.
- Hamburger, Franz 2011: Vermessung eines Objekts – oder Hilfe zur demokratischen Teilhabe? Eine Kritik der Praxis der Sozialberichterstattung, in: Treffpunkt Integration, Heft 1, S. 27-29.
- Hamburger, Franz 2012: Abschied von der interkulturellen Pädagogik. Plädoyer für einen Wandel sozialpädagogischer Konzepte, Weinheim und München.
- Haubrich, Karin 2009: Sozialpolitische Innovation ermöglichen. Die Entwicklung der rekonstruktiven Programmtheorie-Evaluation am Beispiel der Modellförderung in der Kinder- und Jugendhilfe, Münster.
- Hauser, Richard 2002: Soziale Indikatoren als Element der offenen Methode der Koordinierung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Sozialreform, 48. Heft 3, S. 251-261.
- Heckmann, Friedrich; Friedrich, Lena 2007: Auf dem Weg zum Integrations- und Diversitätsmonitoring? Europäisches Forum für Migrationsstudien an der Universität Bamberg, Bamberg.
- Heckmann, Friedrich 2013: Zur Entstehung und Bedeutung der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; Schimany, Peter; Loeffelholz, Hans Dietrich von (Hrsg.): Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung, Nürnberg, S. 33-43.
- Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Helmut (Hrsg.) 1983: Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie, Opladen.
- HMJIE – Hessisches Ministerium für Justiz, für Integration und Europa; Reiter, Stefanie; Pohl, Franziska 2013: Landesprogramm Modellregionen Integration. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung und Handlungsempfehlungen, Wiesbaden.
- HMJIE – Hessisches Ministerium für Justiz, für Integration und Europa 2013: Integration nach Maß – Der Hessische Integrationsmonitor 2013, Wiesbaden.
- IntMK – Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder 2011: Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2005-2009.
- Kalman, Michael; Metje, Ute M.; Rolfes, Manfred; Kohlmeyer, Klaus 2011: Evaluation von Integrationspolitik, in: Zeitschrift für Evaluation, 10. Jg., Heft 2, S. 337-346.
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.) 1979: Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf örtlicher Ebene, Frankfurt am Main und New York.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen, Opladen.
- Kevenhörster, Paul 2005: Politikwissenschaft, Band 2: Ergebnisse und Wirkungen von Politik, Wiesbaden.
- Kissling-Näf, Ingrid; Knoepfel, Peter 1997: Evaluation und Monitoring, in: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel; Frankfurt am Main, S. 147-172.
- Klinger, Thorsten; Schwippert, Knut; Leblein, Birgit (Hrsg.) 2008: Evaluation im Modellprogramm FörMig. Planung und Realisierung eines Evaluationskonzepts, Münster.
- Knill, Christoph; Tosun, Jale 2012: Public Policy. A New Introduction, Basingstoke.
- Klöti, Ulrich 2003: Policy-Analyse, in: VSH-Bulletin, Nr. 4, S. 22ff.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.) 2006: Bildung in Deutschland. Ein Indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.

- Kösemen, Orkan 2014: Die Umsetzung von Reformen im Politikfeld Migration – Eine Skizze für Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): ReformKompass Migration. Einwanderungssteuerung, Willkommenskultur und Beteiligung, Gütersloh, S. 7-35.
- Krommrey, Helmut 2008: Wissenschaftstheoretische Anforderungen an empirische Forschung und die Problematik ihrer Beachtung in der Evaluation. Oder: Wie sich die Evaluationsforschung um das Evaluieren drückt, in: Rehberg (Hrsg.): Die Natur der Gesellschaft. Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006, Frankfurt am Main und New York, S. 1923-1932.
- Landesstiftung Baden-Württemberg gGmbH; Held, Josef; Bibouche, Seddik; Schork, Carolin; Dirr, Florian 2007: Kommunale Integrationsprojekte mit Migranten. Arbeitspapier der Landesstiftung Baden-Württemberg, Soziale Verantwortung & Kultur, Nr. 2, Stuttgart.
- Lück-Filsinger Marianne 2009: Das Spannungsfeld zwischen Evaluation und Steuerung – am Beispiel einer „ex-post-Evaluation“, in: Zeitschrift für Evaluation, 8 Jg., Heft 2, S. 330-336.
- Lüders, Christian; Haubrich, Karin 2006: Wirkungsevaluation in der Kinder- und Jugendhilfe: Über hohe Erwartungen, fachliche Erfordernisse und konzeptionelle Antworten, in: Deutsches Jugendinstitut – Projekt eXe (Hrsg.): Wirkungsevaluation in der Kinder- und Jugendhilfe. Einblicke in die Evaluationspraxis, München, S. 5-24.
- Meyer, Wolfgang 2004: Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung. Ceval Arbeitspapiere Nr. 10. Universität des Saarlandes, Saarbrücken.
- Mecheril, Paul 2006: Prekäre Verhältnisse. Über natio-kulturelle Mehrfachzugehörigkeiten, Münster.
- MGFFI – Ministerium für Gesundheit, Frauen und Familie und Integration (Hrsg.) 2005: Förderkonzept Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen (KOMM-IN NRW), Düsseldorf.
- MGFFI – Ministerium für Gesundheit, Frauen, Familie und Integration (Hrsg); Reichwein, Alfred; Möltgen, Katrin; Vogel, Stephanie 2007: Integration als Chance für Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen. Potenziale nutzen – aus Erfahrung lernen, Düsseldorf.
- MGFFI – Ministerium für Gesundheit, Frauen, Familie und Integration; Pfänder, Petra; Muti, Enver 2010: Evaluation „Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen (KOMM-IN NRW), Düsseldorf.
- MIPEX – Niessen, Jan; Huddleston, Thomas; Citron, Laura 2007: Index Integration und Migration. Migrant Integration Policy Index. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa (MIPEX), Brüssel.
- Migration und Soziale Arbeit 2013: Themenheft Integration, Diversity, Inklusion, 35. Jg., Heft 3, Weinheim.
- Mirbach, Thomas (Johann Daniel Lawaetz-Stiftung); Schober, Berthold (Univation Institut für Evaluation, Dr. Beywl & Associates GmbH) 2012: Evaluation des Bundesprogramm XENOS – Integration und Vielfalt. 1. Förderrunde. Abschlussbericht der Programmevaluation im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Hamburg und Köln.
- Noll, Heinz-Herbert 2000: Konzepte der Wohlfahrtsentwicklung: Lebensqualität und „neue“ Wohlfahrtskonzepte. P 00-505 der Querschnittsgruppe Arbeit und Ökologie, Berlin.
- Noll, Heinz-Herbert 2005: Sozialindikatorenforschung und Sozialberichterstattung: Ansätze zur Messung und Analyse der Lebensqualität, in: Genov, Nikolaj (Hrsg.): Die Entwicklung des soziologischen Wissens. Ergebnisse eines halben Jahrhunderts, Wiesbaden, S. 185-212.

- Ohliger, Rainer 2007: Zuwandererintegration und -monitoring in Deutschland: Ergebnisse im Rahmen eines Projekts, in: Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration (Hrsg.): Indikatoren zur Messung von Integrationserfolgen, Berlin, S. 18-28.
- Pielage, Patricia; Pries, Ludger; Schultze, Günther (Hrsg.) 2012: Soziale Ungleichheit in der Einwanderungsgesellschaft – Kategorien, Konzepte, Einflussfaktoren, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Pries, Ludger 2010: Internationale Migration, Bielefeld.
- Rawson, Ray 2002: Evidence-based Policy: In Search of a Method, *Evaluation* 8, S. 157-181.
- Roßmann, Simon; Simon, Dagmar 2013: Wandel durch Evaluation. Ehemals skeptische Ministerien sehen Bewertung der Ressortforschung heute positiv, in: WZB Mitteilungen (Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin), Heft 142, S. 33-35.
- Roth, Roland 2012: Sind kritische Evaluationen möglich? Skeptische Anmerkungen aus der Evaluationspraxis, in: *Sozial Extra*, 7-8, S. 16-19.
- Roth, Roland 2013: Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland – Herausforderungen und Lösungsansätze, Gütersloh.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012: Integration im föderalen System. Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013: Erfolgsfall Europa. Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland- Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR-Symposium – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.) 2012: Migration, Integration, Politik und wissenschaftliche Politikberatung in Deutschland. Symposium anlässlich des Abschieds von Prof. Dr. Klaus Bade, Berlin.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004: „Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen.“ Jahresgutachten des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Berlin.
- Sänger, Fritz 2008: Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Realistic Evaluation. Theoretische Parallelen und praktische Anwendung aus der Politikevaluation. Vortrag im Rahmen des Fachgesprächs „Programmtheorien“, in: *Evaluationen*, 2.12.2008, Deutsches Jugendinstitut, München.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) 2013: Potenzialbericht. Erste Ergebnisse der Erhebung vor Ort. Forschungs-Praxis-Projekt: Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel, Darmstadt.
- Schimany, Peter; Loeffelholz, Hans Dietrich von 2013: Einführung – 60 Jahre Bundesamt. Von der Asylbehörde zum Kompetenzzentrum, in: Schimany, Peter; Loeffelholz, Hans Dietrich von (Hrsg.): Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung, Nürnberg, S. 7-17.

- Schönwälder, Karen 2006: Bunter als die Politik behauptet. Abschottungstendenzen von Migranten werden überschätzt, in: WZB-Mitteilungen, Heft 113, S. 221-224.
- Schuller, Karin; Lochner, Susanne; Rother, Nina 2011: Das Integrationspanel. Ergebnisse einer Längsschnittstudie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen. Forschungsbericht 11. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Schulte, Axel 2011: Integration als politische Herausforderung in der Einwanderungsgesellschaft, in: Kunz, Thomas; Puhl, Ria (Hrsg.): Arbeitsfeld Interkulturalität, München und Weinheim, S. 58-73.
- Schneider, Jan 2010: Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik, Wiesbaden.
- Schweitzer, Helmuth 2010: Das „System Modellprojekte“. Von der nachhaltigen Wirkung eines Alibis in der Sozial- und Bildungspolitik, in: Sozial Extra, 7-8, S. 14-19.
- Schweitzer, Helmuth 2012: Durch periodisches Wiegen wird die Sau nicht fatter. Der „Nationale Aktionsplan Integration“ der Bundesregierung – ein geeignetes Instrument zur Evaluation von Integrationsprozessen?, in: Sozial Extra, 7-8, S. 27-30.
- Soeffner, Hans-Georg 2011: Die Zukunft der Soziologie, in: Soziologie, Heft 2, S. 137-150.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2006: Mikrozensus 2005, Berlin.
- Stockmann, Reinhard (Hrsg.) 2000: Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen.
- Stockmann, Reinhard (Hrsg.) 2007: Handbuch zur Evaluation, Münster.
- Stockmann, Reinhard; Meyer, Wolfgang 2010: Evaluation: eine Einführung, Opladen; Farmington Hills/Mich.
- Thränhardt, Dietrich 2010: Integrationsrealität und Integrationsdiskurs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 46-47, S. 16-21.
- Thränhardt, Dietrich 2014: Governance von Migration und Integration – Internationale Erfahrungen und Empfehlungen für Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): ReformKompass Migration. Einwanderungssteuerung, Willkommenskultur und Beteiligung, Gütersloh, S. 48-60.
- Treibel, Annette 2012: Ein Begriff am Ende? Was man gewinnt und was man verliert, wenn man aufhört, von Integration zu sprechen, in: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (Hrsg.): Vielfalt und Zusammenhalt. Abstracts, Bochum und Dortmund, S. 643.
- Treichler, Andreas 2007: Sozialwissenschaftliche Deutungsmuster der Einwandererintegration und ihre Indikatoren. Eine Skizze, in: Migration und Soziale Arbeit, Heft 2, S. 84-97.
- Univation 2013: Evaluation des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung – IQ“. Jahresbericht 2012 zum Gesamtprogramm. Endfassung im Juli 2013, Köln.
- Vedung, Evert 1999: Evaluation im öffentlichen Sektor, Wien.
- Veenhoven, Ruut 2001: Why Social Policy Needs Subjective Indicators. FS III 01-404 der Abteilung Sozialstruktur und Sozialberichterstattung, Berlin.
- Vossler, Andreas; Obermaier, Andrea M. 2003: Netze knüpfen – Integration fördern. Evaluationsstudie zum Modellprogramm „Interkulturelles Netzwerk der Jugendsozialarbeit im Sozialraum“. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung am Deutschen Jugendinstitut, München.

- Wagner, Gerald 2009: Evaluation der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, in: Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang, Fabian, Carlo: Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Wiesbaden, S. 117-128.
- Walther, Uwe-Jens; Güntner, Simon 2007: Soziale Stadtpolitik in Deutschland: das Programm „Soziale Stadt“, in: Baum, Detlef (Hrsg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe, Wiesbaden, S. 389-400.
- Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang; Fabian, Carlo (Hrsg.) 2009: Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Wiesbaden.
- Widmer, Thomas; Rocchi, Thomas de 2012: Evaluation. Grundlagen, Ansätze und Anwendungen, Zürich.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt am Main.
- Worbs, Susanne; Friedrich, Lena 2008: Integrationsberichterstattung in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Heft 2, S. 250-269.
- Worbs, Susanne 2010: Integration in klaren Zahlen? Ansätze des Integrationsmonitoring, in: Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) (Hrsg.): focus MIGRATION, Kurzdossier Nr. 16, Hamburg ([www.focus-migration.de](http://www.focus-migration.de)).



## Der Autor

---

**Prof. Dr. Dieter Filsinger**

Soziologe und Erziehungswissenschaftler, seit 2008 Professor für Sozialwissenschaftliche Grundlagen, Sozialpolitik und Evaluation an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) des Saarlandes, seit 2009 auch Dekan der Sozialwissenschaftlichen Fakultät, wissenschaftlicher Leiter der Forschungs- und Transferstelle „Gesellschaftliche Integration und Migration“ (GIM) und der Forschungsgruppe Bildungs-, Evaluations- und Sozialstudien (ForBES). Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte liegen u. a. in den Themenfeldern Migration, Integration und Interkulturalität, Bildung, sozialer Raum und soziale Integration, Evaluation im Bildungsbereich und von sozialen Dienstleistungen, qualitative Forschungsmethoden und Politikberatung.





## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Niedriglohn, aber nicht bedürftig?**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Die Europäische Bankenunion**

**Risiken auf dem Weg zu einer stabileren**

**Finanzarchitektur im Euroraum**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Die Transatlantische Handels- und Investitions-**

**partnerschaft (TTIP): Kann das geplante**

**Abkommen halten, was es verspricht?**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**TTIP – Das Märchen vom Wachstums-**

**und Beschäftigungsmotor**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Soziale Innovationspolitik**

WISO Diskurs

Steuerpolitik

**Steuer- und Transferpolitik auf dem**

**Weg in die Sackgasse – eine Analyse der**

**Umverteilungswirkung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Modernisierungsoptionen für die**

**handwerkliche Selbstverwaltung**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**The Spot on the Tip of an Iceberg**

**Anbieterbezogene Beschwerdezahlen in der**

**Statistik der Verbraucherzentralen**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Vermeintliche und tatsächliche Wachstums-**

**und Beschäftigungseffekte des Luftverkehrs**

**Eine kritische Würdigung angewandter**

**Berechnungsmethoden**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Kommunikationsstrategien zur Beeinflussung**

**von Gesetzesinitiativen**

**Am Beispiel des Luftverkehrssteuergesetzes**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Wo, bitte, ist denn hier der Ausgang?**

**Ruhestandsoptionen für gesundheitlich beein-**

**trächtigte Beschäftigte und Langzeitarbeitslose –**

**Ein Beitrag zur Diskussion um die „Flexi-Rente“**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Auf dem Weg zu einer neuen Arbeitskultur**

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Humanisierung der Arbeit braucht Forschung**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen –**

**gestalten und finanzieren**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Ökonomische Bedeutung und Leistungspotenziale**

**von Migrantenunternehmen in Deutschland**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

