



Die Messung von Integration in Deutschland und Europa

Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings

SVR-Bericht 2017-1

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland



Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Die Messung von Integration: Ziele und Funktionsweisen von Monitorings	6
2 Integrationsmonitoring auf europäischer Ebene	7
2.1 Einheitliche Indikatoren zur Messung von Integration	8
2.2 Datenquellen und Zuwandererkategorien des EU-Integrationsmonitorings.....	9
2.3 Möglichkeiten des europäischen Integrationsmonitorings.....	10
3 Integrationsmessung in Deutschland	11
3.1 Integrationsmonitoring auf Bundesebene.....	12
3.2 Integrationsmessung auf Länderebene.....	14
3.3 Monitoring auf kommunaler Ebene	19
3.4 Mängel der Integrationsmonitorings in Deutschland und mögliche Weiterentwicklung	19
Literatur	23

Das Wichtigste in Kürze

- In Deutschland und Europa haben sich mittlerweile Systeme zur Beobachtung der Integration der zugewanderten Bevölkerung etabliert. Sie bilden regelmäßig den Integrationsstand der Zuwandererbevölkerung ab.
- Derzeit beschränkt sich die Beobachtung sowohl bei den deutschen Monitorings als auch beim europäischen Monitoring auf den strukturellen Bereich von Integration (v. a. Arbeitsmarkt, Bildung). Soziale und kulturelle Integration werden vernachlässigt.
- Das Beobachtungssystem in Deutschland muss verbessert werden: Es muss einheitliche Indikatoren verwenden und dieselben Zielgruppen betrachten. Nur dann sind die zu verschiedenen Zeitpunkten gemessenen Werte vergleichbar.

Zusammenfassung

Die Messung von Integration hat im letzten Jahrzehnt in Deutschland und Europa an Bedeutung gewonnen. In Deutschland wurden in den 2000er Jahren auf verschiedenen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) Integrationsmonitorings eingerichtet, d. h. Berichtsformate mit bestimmten Instrumenten, die Integrationsprozesse systematisch erfassen sollen. Diese messen den Stand der Integration über Kennzahlen zu verschiedenen Bereichen, die für Integration eine zentrale Rolle spielen. Meist werden diese Indikatoren für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund abgebildet. Dadurch kann die Teilhabe der Zuwanderer im jeweiligen Bereich mit der der Mehrheitsbevölkerung verglichen werden.

Parallel zu den deutschen Integrationsmonitorings wurde auf europäischer Ebene ein Katalog von Indikatoren entwickelt, um die Integrationsprozesse in den EU-Mitgliedsländern einheitlich zu erfassen. Deutsche Monitorings messen Fort- und Rückschritte bei der Integration der deutschen Zuwandererbevölkerung. Das europäische Monitoring soll darüber hinaus in den EU-Mitgliedsländern politische Maßnahmen und Möglichkeiten identifizieren, die Integration erfolgreich fördern, und daraus konkrete Handlungsempfehlungen ableiten. Dieser SVR-Bericht stellt die derzeitigen Systeme der Integrationsbeobachtung in Deutschland

und Europa auf den Prüfstand. Er zeigt einerseits, dass eine Berichterstattung zur Integration, die sich auf Kennzahlen stützt, wichtig ist, aber engen Grenzen unterliegt. Eine solche Berichterstattung birgt andererseits auch Möglichkeiten, die bislang zum Teil nicht genutzt werden.

Die Analyse zeigt, dass die Systeme der Integrationsbeobachtung verbesserungsfähig sind: Auf der europäischen Ebene stellt die Online-Datenbank von Eurostat Daten bereit, die anhand bestimmter Indikatoren den Integrationsstand für alle EU-Länder abbilden. Diese Daten geben einen ersten Einblick, inwieweit Zuwanderer an den gemessenen Bereichen teilhaben. Allerdings beziehen sie sich meist auf Zuwanderer der ersten Generation, d. h. sie erfassen nur einen Teil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Das System der Integrationsbeobachtung in Deutschland hat vor allem eine Schwachstelle: Die Auswahl der Indikatoren muss verbessert werden. Die meisten Kennzahlen beziehen sich auf die strukturelle Integration, z. B. in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt. Damit werden viele andere Integrationsprozesse ausgeblendet. So fehlen z. B. Indikatoren zur sozialen und kulturellen Teilhabe der Zuwanderer, denn dazu erfasst die amtliche Statistik keine geeigneten Informationen. Einige Bundesländer versuchen diese Lücke zu schlie-



ßen, indem sie in ihrem Bereich selbst entsprechende Daten erheben. Diese Erhebungen werden jedoch unregelmäßig durchgeführt und haben unterschiedliche Schwerpunkte.

Integrationsmonitorings sollen die Integrationsverläufe in der Zuwandererbevolkerung beobachten. Damit sie dies leisten können, sollten die aktuellen Beobachtungssysteme in einigen Punkten verändert werden:

- (1) **Die Definition der Zuwandererbevolkerung muss über mehrere Monitorings hinweg stabil bleiben.** Nur so können Integrationsverläufe über die Zeit beobachtet werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass zu jedem Untersuchungszeitpunkt alle Personen erfasst werden, die zum Ausgangspunkt des Monitorings als Zuwanderer definiert wurden. Im Integrationsmonitoring der Bundesländer von 2015 wurden z. B. einzelne Untergruppen von Zuwanderern ausgelassen, weil die amtliche Statistik dazu keine Angaben enthielt. Damit ist es nur eingeschränkt möglich, Integrationsprozesse in ihrem zeitlichen Verlauf abzubilden.
- (2) **Innerhalb eines Integrationsmonitorings sollte die Kategorie der „Zuwandererbevolkerung“ bei allen Indikatoren in gleicher Weise unterteilt sein.** Dabei sollte durchgängig das Merkmal

Migrationshintergrund verwendet werden; die Unterscheidung von In- und Ausländern sollte möglichst nicht mehr gebraucht werden.

- (3) **Die Fluchtzuwanderung der letzten Jahre sollte in den Integrationsmonitorings getrennt erfasst werden.** So lässt sich die Integration der zugewanderten Flüchtlinge und die der übrigen Zuwandererbevolkerung jeweils gesondert betrachten.
- (4) **Der bisherige Indikatorenkatalog sollte deutlich verkleinert werden.** Einige aussagekräftige Kennzahlen reichen, um die Teilhabe von Personen mit und ohne Migrationshintergrund verlässlich abzubilden. Dafür sollten verstärkt statistische Verfahren genutzt werden, um (z. B. im Vergleich der Bundesländer) mögliche Kompositionseffekte herausrechnen zu können.
- (5) **Schließlich sollten neben den strukturellen Indikatoren auch einige Indikatoren zur subjektiven Wahrnehmung von Integration erfasst werden.** Das Integrationsklima in einer Gesellschaft hängt bekanntlich nicht nur von objektiven Gegebenheiten ab, sondern auch von Stimmungen und subjektiven Sichtweisen. Solche Indikatoren können aber nur durch Umfragen ermittelt werden. Dadurch wird das Integrationsmonitoring aufwendiger und teurer, aber auch aussagekräftiger.

1 Die Messung von Integration: Ziele und Funktionsweisen von Monitorings

In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich das Politikfeld Integration in ganz Europa von einem Randthema zu einem politischen Schwerpunktthema entwickelt. Damit stieg auch der Bedarf an besseren und vergleichbaren Daten. Um über politische Maßnahmen die Integration der Zuwanderer zu verbessern, so die Überzeugung, braucht man zunächst verlässliche Informationen darüber, auf welchem Stand die Integration ist und wie sie sich über die Zeit entwickelt hat. Darauf zielte in Deutschland z. B. der Nationale Integrationsplan, der 2007 verabschiedet wurde. Darin wurde beschlossen, Indikatoren für Integration zu entwickeln, die als „Grundlage einer regelmäßigen Berichterstattung und Evaluation“ dienen (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007: 15).

Auf der europäischen und auf der kommunalen Ebene hatte man bereits einige Jahre früher als auf Bundesebene begonnen, Instrumente zu entwickeln, mit denen Integrationsprozesse gemessen werden können (s. etwa Council of Europe 1997). Hier hatten vor allem die Kommunen eine Pionierrolle. Ein Vorreiter in dieser Hinsicht war in Deutschland das Integrationsmonitoring der Stadt Wiesbaden, das 2003 erschien und als Vorbild für weitere Kommunen diente (s. Kap. 3.3).

Erst im Jahr 2009 wurde schließlich auch auf Bundesebene ein Integrationsmonitoring eingerichtet, das wissenschaftlichen Standards folgte. Mittlerweile gibt es zudem ein Integrationsmonitoring auf Länderebene, das alle zwei Jahre herausgegeben wird. Es bildet mithilfe gleicher Indikatoren den Integrationsstand der Zuwandererbevölkerung für jedes Bundesland ab. Daran anknüpfend veröffentlichen einzelne Bundesländer Berichte, die die Indikatoren im Integrationsmonitoring auf Länderebene um weitere Kennzahlen ergänzen und einzelne Bereiche genauer betrachten.

2008 wurde in der Entwicklung von Integrationsmonitorings noch ein „Boom“ festgestellt; mittlerweile haben sie sich allgemein stabilisiert (Worbs 2010).¹ Womöglich gewinnt das Thema in Deutschland künftig wieder mehr an Bedeutung, nicht zuletzt wegen der hohen Fluchtzuwanderung im Jahr 2015.

Der Begriff Monitoring bezeichnet allgemein eine systematisch angelegte Beobachtung und Dokumentation von Sachverhalten über mehrere Zeitpunkte (Filsinger 2014). Im gesellschaftspolitischen Bereich bieten Monitorings anhand bestimmter sozialer Indikatoren gebündelt Informationen zum Zustand in einzelnen sozialen Feldern (z. B. Bildungsberichterstattung). Durch wiederholte Messungen lassen sich ggf. auch Veränderungen erfassen (Meyer 2004: 12). Im Feld der Integration dienen die Monitorings in erster Linie dazu, ungleiche Teilhabe von Zuwanderern und Mehrheitsbevölkerung zu erkennen und zu beobachten, z. B. am Arbeitsmarkt oder im Bildungsbereich. Die Bundesregierung strebt für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund eine „gleichberechtigte Teilhabe und Chancengleichheit in allen gesellschaftlichen Bereichen“ an (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2009: 20). Die Monitorings sollen dabei nicht eingehender erforschen, womit Integrationsverläufe grundlegend zusammenhängen. Das können sie auch gar nicht leisten. Welche Faktoren den Erfolg von Integration bestimmen oder beeinflussen, muss mit verschiedenen empirischen Strategien untersucht werden; welche Verfahren dafür geeignet sind, hängt von der jeweiligen Fragestellung ab.

In Deutschland hat sich in allen Monitorings auf Kommunal-, Länder- und Bundesebene ein „pragmatisches Integrationsverständnis“ durchgesetzt (Filsinger 2014: 15): Beim Vergleich der Teilhabe von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund dient meist die Ressourcenausstattung der Mehrheitsbevölkerung im jeweiligen Bereich als Bezugsgröße. Eine unterschiedliche Ressourcenausstattung der beiden Gruppen wird als ungerecht begriffen.² Wenn also statistische Un-

1 In der vorliegenden Publikation geht es um staatliche Integrationsmonitorings, die den Stand der Integration mit einem festen Katalog von Indikatoren erfassen sollen. Das Kriterium Migrationshintergrund wird aber auch in anderen Formaten der Sozial- und Bildungsberichterstattung berücksichtigt (oder in Sonderberichten, die außer der Reihe erscheinen) (vgl. hierzu z. B. den Nationalen Bildungsbericht unter <http://www.bildungsbericht.de/de/nationaler-bildungsbericht>, 18.10.2016).

2 Zur Ausgestaltung von möglichst fairen Gerechtigkeitsprinzipien in einer Gesellschaft s. z. B. Rawls 2006.



terschiede zwischen den beiden Vergleichsgruppen festgestellt werden –, unterschiedliche Bildungsbeteiligung, unterschiedliche Erwerbsquoten usw. – ergibt sich daraus ein Anspruch auf Ausgleich, und die Politik ist gefordert zu handeln. Ein Integrationsmonitoring kann jedoch nichts darüber sagen, *was* eine Veränderung verursacht hat, die als Fort- oder Rückschritt erscheint. Darin unterscheidet es sich grundsätzlich von einer Evaluation. Denn die Sozialberichterstattung ist ein komplexes Feld; kausale Zusammenhänge können in diesem Bereich allgemein nur unter sehr unrealistischen Annahmen analysiert werden.

Eine grundlegende Frage ist, welche Bereiche von Integration erfasst werden sollen. Hier orientieren sich die Monitorings der Kommunen und der Länder meist (ausdrücklich oder stillschweigend) an der Unterteilung in strukturelle, kulturelle bzw. kognitive, soziale und identifikatorische Aspekte, die Hartmut Esser (2001) verwendet.³ Danach bezieht sich strukturelle Integration auf Bereiche, die für Teilhabe zentrale Bedeutung haben, wie Arbeits- und Wohnungsmarkt, Bildung und die rechtliche Situation der Zuwanderer. Kulturelle bzw. kognitive Integration bezieht sich vor allem auf die sprachlichen Fertigkeiten der Zuwanderer und darauf, inwieweit sie mit den (kulturellen) Normen und Werten der Aufnahmegesellschaft vertraut sind. Soziale Integration umfasst Kontakte zur Mehrheitsbevölkerung; sie ist eng verbunden mit kognitiver bzw. kultureller Integration. Identifikatorische Integration schließlich beschreibt, in welchem Maß sich Menschen mit dem Aufnahmeland identifizieren und wie stark sie sich dieser Gesellschaft zugehörig fühlen.

Das Monitoring auf Bundesebene verwendete bis 2011 einen sog. Lebenslagenansatz (vgl. Engels 2008). Dieser betrachtet Bildung und Arbeitsmarkt, aber auch Wohnen, Gesundheit etc. als verschiedene Lebensbe-

reiche, die aufeinander bezogen sind und sich gegenseitig beeinflussen (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011: 21).⁴ Bei diesem Ansatz soll „nicht nur eine Dimension von Lebensqualität bzw. prekärer Lebensweise isoliert betrachtet, sondern die Mehrdimensionalität unterschiedlicher Lebensbereiche in ihrer Wechselwirkung analysiert werden“ (Engels 2008: 2). Für die Auswahl der Indikatoren, die Darstellung der Ergebnisse und auch die vorgenommenen tiefer gehenden Analysen hat der Bezug zum Lebenslagen-Konzept aber wenig Bedeutung. Entscheidender ist hier wie in allen Integrationsmonitorings, dass Daten verfügbar sind, die die verschiedenen Bereiche für Personen mit und ohne Migrationshintergrund beleuchten können.

2 Integrationsmonitoring auf europäischer Ebene

Das Integrationsmonitoring auf europäischer Ebene wird in Deutschland kaum wahrgenommen; es hat auch nur wenige Schnittpunkte mit dem deutschen System.⁵ Dennoch kamen wichtige Impulse für den Aufbau des deutschen Monitorings auf Bundes- und Länderebene aus Brüssel. Die Bemühungen darum, Integration auf EU-Ebene einheitlich zu messen,⁶ hatten zwei Gründe: Die Mitgliedsländer sollten im Bereich der Integrationspolitik schnell voneinander lernen können, und man wollte die Möglichkeit haben, die angestrebte Angleichung der Integrationspolitik für jedes Mitgliedsland einzeln zu analysieren (vgl. Bijl/Verweij 2012).

-
- 3 Besonders auf der kommunalen Ebene wird ausdrücklich auf Hartmut Essers Modell verwiesen (vgl. z. B. Landeshauptstadt Wiesbaden 2015). Die Ländermonitorings beziehen sich darauf nur indirekt und verzichten ansonsten darauf, explizit eine theoretische Basis zu benennen (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017: 4).
 - 4 Das Konzept der Lebenslagen wird in der Sozialberichterstattung schon seit den 1980er Jahren verwendet (vgl. Engels 2008). Es geht darum, bei der Analyse einzelner Bereiche die Perspektive zu erweitern. So werden z. B. in der Armutsforschung nicht nur materielle Ressourcen betrachtet, sondern auch solche wie Bildung, Gesundheit und soziale Netzwerke einbezogen.
 - 5 Die Daten aus den Integrationsbeobachtungen in Deutschland und auf EU-Ebene lassen sich schon deshalb nicht vergleichen, weil sie die Gruppe der Zuwanderer unterschiedlich definieren.
 - 6 Wichtig war vor allem, die sozioökonomische Lage der Zuwanderer (Arbeitsmarkt, Bildung, soziale Inklusion) statistisch einheitlich zu erfassen, denn diese sollte ausdrücklich verbessert werden.

Tab. 1 Die Zaragoza-Indikatoren

Arbeitsmarkt	Bildung	soziale Inklusion	aktive Bürgerschaft	Willkommenskultur
Beschäftigungsquote	höchster Bildungsabschluss	Armutsrisiko	Einbürgerungsrate	wahrgenommene Diskriminierung
Arbeitslosenquote	Hochschulabschluss	Einkommen	Anteil derer mit Langzeitaufenthalt	Vertrauen in öffentliche Institutionen
Erwerbsquote	Schulabbruch	subjektive Gesundheitseinschätzung	Anteil der Mandatsträger	Zugehörigkeitsgefühl
Selbständigenquote	Anteil leistungsschwacher Schüler	Wohneigentum	Wahlbeteiligung	
Anteil der überqualifiziert Beschäftigten	Sprachkenntnisse			

Quelle: Council of the European Union 2010; eigene Darstellung

2.1 Einheitliche Indikatoren zur Messung von Integration

Die EU-weiten Diskussionen darüber, wie Integration sinnvoll gemessen werden kann, fanden einen vorläufigen Schlusspunkt mit dem Erscheinen des als „Zaragoza-Indikatoren“ bekannt gewordenen Katalogs von Indikatoren (Council of the European Union 2010). Die darin aufgeführten integrationsrelevanten Indikatoren beziehen sich auf die Felder Arbeitsmarkt, Bildung, soziale Inklusion,⁷ aktive Bürgerschaft und Willkommenskultur (Tab. 1).

Die Festlegung von Bereichen und Indikatoren, in bzw. mit denen Integration gemessen werden kann, wurde dadurch erschwert, dass die einzelnen EU-Staaten mit ihrer Integrationspolitik unterschiedliche Ansätze und Ziele verfolgten. Es gab also verschiedene „Integrationsphilosophien“ in diesem Bereich, der weitgehend in der Hand der Nationalstaaten liegt (Favell 2001). So heißt es zum Bereich Bürgerengage-

ment in der Zaragoza-Erklärung: „Es gibt derzeit keine einheitliche Meinung der Mitgliedsländer zu Indikatoren im Bereich aktive Bürgerschaft. Die Ansichten variieren abhängig von den allgemeinen Ansichten, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Integrationspolitiken in den jeweiligen Staaten“ (Council of the European Union 2010: 16, Übers. d. SVR). Einig waren sich die Mitgliedstaaten nur darin, dass für Integration die Bereiche Arbeitsmarkt, Bildung und soziale Teilhabe grundlegend wichtig sind. Offen blieb auf der Konferenz zunächst auch, welche Datenquellen herangezogen werden sollten, um den Indikatorenkatalog umzusetzen. Die *Migration Policy Group* (MPG) sichtete die Datenlage und überprüfte auch, ob die Zaragoza-Indikatoren sich generell eignen, um Integrationsprozesse zu erfassen. Sie bestätigte den von den Mitgliedstaaten erarbeiteten Indikatorenkatalog grundsätzlich, schlug aber für einzelne Bereiche Ergänzungen vor, um Integrationsprozesse umfassender abzubilden. Beispielsweise sollte aufgenommen

⁷ Soziale Inklusion ist in diesem Zusammenhang allgemein als Teilhabe zu verstehen. Entsprechend sind die dafür genannten Indikatoren eng an den Arbeitsmarkt gebunden.



Info-Box 1 EU-SILC und EU-LFS – die Datengrundlagen für das Integrationsmonitoring auf europäischer Ebene

Für die *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) werden in Deutschland jährlich etwa 14.000 Haushalte befragt. Ausgewählt werden sie aus der Stichprobe für den Mikrozensus, die mit insgesamt rund 830.000 Befragten jährlich die größte Haushaltsbefragung in Deutschland darstellt (Statistisches Bundesamt 2016). Im Unterschied zum Mikrozensus ist die Teilnahme an EU-SILC freiwillig. Wenn Haushalte sich nach einer Mikrozensus-Befragung zu einer weiteren Befragung bereit erklären, bekommen sie den Fragebogen zugeschickt. Dieser ist nur auf Deutsch verfügbar bzw. in den anderen europäischen Staaten in der jeweiligen Landessprache. Um die Datenerhebung auf der Ebene der EU zu vereinheitlichen, soll ein Teil der EU-SILC-Stichprobe im Längsschnitt erhoben werden. So gibt die europäische Durchführungsverordnung (die der sog. Output-Harmonisierung dient) u. a. vor, dass jedes Jahr ein Viertel der Stichprobe durch neue Haushalte ersetzt wird (vgl. Statistisches Bundesamt 2016). Die Stichprobe muss nach dem Zufallsprinzip gezogen werden. Außerdem muss sie einen bestimmten Umfang haben; für Deutschland sind jährlich mindestens 8.250 Haushalte zu befragen.

Der *EU Labour Force Survey* (EU-LFS) ist ebenfalls an den Mikrozensus gekoppelt. Er bildet die größte Haushaltsstichprobe Europas. Wie bei EU-SILC ist auch hier die Teilnahme freiwillig. Allerdings speist sich der EU-LFS zu weiten Teilen aus dem regulären Mikrozensus; insofern enthält er viele Fragen aus dem festen Fragenkatalog des Mikrozensus, wo sie verpflichtend beantwortet werden müssen. Um die Datenbasis noch weiter zu verbessern und einzelne Bereiche genauer zu untersuchen, werden jedes Jahr unterschiedliche Zusatzfragebögen (Ad-hoc-Module) eingespeist, in denen es auch um migrationspezifische Themen geht. 2014 war dies z. B. das Modul „Arbeitsmarktsituation von Migranten und ihren Nachkommen“.⁸ Die Zusatzfragen sind nicht Teil der regulären Datenquellen, die die Integrationsindikatoren bereitstellen; zudem beziehen sie sich nur auf den Arbeitsmarktbereich.

werden, wie viele Zuwanderer im öffentlichen Sektor beschäftigt sind oder an Weiterbildungsprogrammen teilgenommen haben (Huddleston/Niessen/Tjaden 2013: 25). Zudem mahnte die MPG an, dass neben den strukturellen Indikatoren auch Kennzahlen für die subjektive Wahrnehmung von Integration stärker berücksichtigt werden sollten, die in den Zaragoza-Indikatoren kaum enthalten sind. Damit waren Einstellungen und Meinungsmuster zu bestimmten Bereichen gemeint, die als wichtig für Integration gelten. Dieses Plädoyer scheiterte aber daran, dass für Aspekte der subjektiven Wahrnehmung von Integration kaum Daten verfügbar waren. **Das EU-Monitoring – konkret: die Daten, die das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) jährlich publiziert – beschränkt sich deshalb im Wesentlichen auf strukturelle Integration.**

2.2 Datenquellen und Zuwandererkategorien des EU-Integrationsmonitorings

In jedem EU-Mitgliedsland werden Zu- und Fortzüge von Zuwanderern amtlich erfasst; allerdings erfolgt dies unterschiedlich, und wer unter die Kategorie Zuwanderer fällt, ist nicht einheitlich definiert. Neben diesen Daten nutzt das EU-Monitoring zwei weitere Datenquellen: die *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) und den *EU Labour Force Survey* (EU-LFS) (Info-Box 1). Beide werden zusammen mit den amtlichen Daten in jedem Mitgliedstaat erhoben und an Eurostat weitergeleitet (Eurostat 2015).

Die Fragebögen zu beiden Datensätzen stehen ausschließlich in der (bzw. den) jeweiligen Landessprache(n) zur Verfügung; zudem ist die Teilnahme an

8 Für eine Beschreibung des EU-LFS und des Ad-hoc-Moduls s. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_-_ad_hoc_modules, 21.09.2016.

EU-SILC insgesamt freiwillig. Für die Qualität der Stichprobe ist das problematisch: Bei einsprachigen Fragebögen wird die Zuwandererbevölkerung meist nicht hinreichend erfasst, weil sie für Zuwanderer mit schlechten Sprachkenntnissen einen hohen Übersetzungsaufwand bedeuten. Bei freiwilliger Teilnahme und einsprachigen Fragebögen ist es daher die Regel, dass Zuwanderer mit geringen Sprachkenntnissen systematisch herausfallen (Blohm/Diehl 2001). Gute Sprachkenntnisse wiederum gehen meist mit einem besseren sozioökonomischen Status einher. Insofern zeichnen die Daten europaweit ein tendenziell zu optimistisches Bild. Problematisch ist weiterhin, dass die Fragen zum EU-LFS die einzige Datenquelle für den zentralen Integrationsbereich Arbeitsmarkt sind und dass sie in einigen Ländern verpflichtend erhoben werden, in anderen hingegen freiwillig (Eurostat 2014). In Deutschland z. B. gilt seit Anfang 2005 das Mikrozensusgesetz;⁹ danach sind die Befragten zur Auskunft verpflichtet. Wenn Haushalte also nicht selbst die dafür notwendigen sprachlichen Fähigkeiten haben, müssen sie sich für die Beantwortung der Fragen eigenverantwortlich Übersetzungshilfe besorgen. Wenn sie sich weigern, drohen ihnen empfindliche Bußgelder. Dadurch werden in Deutschland (und tendenziell auch in anderen Ländern mit Auskunftspflicht) Zuwanderer deutlich besser erfasst und die Stichprobenqualität ist insgesamt besser als in Vergleichsländern mit freiwilliger Teilnahme.¹⁰ Wie das die Interpretation der Ergebnisse beeinflusst, lässt sich nicht genau abschätzen. Wahrscheinlich ist aber, dass bei einer höheren Qualität der Stichprobe die Zuwandererbevölkerung in dem Monitoring meist schlechter abschneidet als bei einer minderen Qualität der Stichprobe. Denn eine gute Stichprobe umfasst mehr Zuwanderer mit geringen Sprachkenntnissen, und diese sind auf dem Arbeitsmarkt tendenziell schlechter gestellt.

Nicht weniger problematisch ist in Bezug auf die Vergleichbarkeit, dass die Zuwanderer in den einzelnen Ländern statistisch unterschiedlich erfasst werden. Nach den Bestimmungen zur europaweit einheitlichen Datenerhebung können Zuwanderer in den statistischen Analysen nach dem Konzept des *foreign born* („im Ausland geboren“) oder nach der Staatsangehörigkeit betrachtet werden. Zuwanderer der zweiten (oder dritten) Generation zählen nach der *foreign-born*-Kategorisierung zur Gruppe der Einheimischen; bei Vergleichen werden dann alle im Untersuchungsland Geborenen den im Ausland Geborenen gegenübergestellt. In den Kurzanalysen, die Eurostat auf der Homepage bereitstellt, wie auch in anderen Studien, die auf Eurostat-Daten basieren, wird das *foreign-born*-Konzept meist um weitere Analysen ergänzt, z. B. werden für ein Mitgliedsland Drittstaatsangehörige den im Land Geborenen gegenübergestellt (Eurostat 2015; 2016). Um den Fokus zu erweitern, wird mithilfe von Zusatzmodulen des EU-LFS (die sich nur auf den Arbeitsbereich beziehen) zusätzlich die zweite Generation erfasst (Eurostat 2011a). Allerdings gibt es solche Zusatzmodule nur für die Jahre 2008 und 2014. Damit sind erweiterte Analysen für die Zuwandererbevölkerung nur punktuell und nur für wenige Zeitpunkte möglich.

2.3 Möglichkeiten des europäischen Integrationsmonitorings

Die Möglichkeiten und Grenzen der EU-Indikatoren lassen sich am besten an konkreten Beispielen veranschaulichen. Nach den Daten für 2015 unterscheidet sich z. B. in Deutschland die Arbeitslosigkeit zwischen in Deutschland Geborenen und im Ausland Gebore-

9 Vgl. https://www.destatis.de/DE/Methoden/Rechtsgrundlagen/Statistikbereiche/Inhalte/054a_MZG_2005.pdf?__blob=publicationFile, 05.09.2016.

10 Wie hoch die Ausfälle wegen Sprachproblemen sind, ist nicht genau festzustellen. Allerdings ist die Ausschöpfungsquote des Mikrozensus mit 97,7 Prozent (für das Erhebungsjahr 2014) sehr hoch; insofern ist davon auszugehen, dass Zuwanderer gut erfasst werden. Bei Ländern, in denen die Teilnahme freiwillig ist – und damit die Ausschöpfungsquote geringer –, ist entsprechend davon auszugehen, dass die Zuwanderer unvollständig erfasst werden. Freiwillig ist die Teilnahme u. a. in den Niederlanden, Großbritannien, Finnland, Schweden und den meisten osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten. Den höchsten Rücklauf von Fragebögen haben Deutschland mit den genannten 97,7 Prozent und Zypern mit 95,8 Prozent. Am niedrigsten ist die Ausschöpfungsquote in Luxemburg (15,4 %) und – mit großem Abstand – in Dänemark (53,8 %) (Eurostat 2015).



nen deutlich weniger als in Frankreich.¹¹ Die Teilhabelücke und damit der Handlungsdruck scheinen also in Deutschland geringer zu sein. Zudem hat sich in Deutschland die Arbeitslosenquote der im Ausland Geborenen zwischen 2012 und 2015 verringert, während sie sich in Frankreich erhöht hat. Was sagen diese Befunde nun über die Verhältnisse in den beiden Ländern? Ist die Integrationspolitik in Frankreich weniger effektiv als in Deutschland? Ein Blick auf die Gründe für die unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung verdeutlicht die Aussagekraft der Daten: Die beschriebenen Phänomene hängen von zahlreichen Faktoren ab, die teils stärker, teils weniger stark miteinander verzahnt sind, z. B. dem Qualifikationsprofil und der Zusammensetzung der Zuwandererbevolkerung, den Voraussetzungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt, verschiedenen Maßnahmen der Integrationspolitik und nicht zuletzt dem allgemeinen Zustand der Wirtschaft. **Da hier so viele Faktoren mitspielen und ein Monitoring allgemein keine Ursachen identifizieren kann, lässt sich mit den beschreibenden Daten weder der Integrationsstand der Zuwanderer bestimmen (oder der der beiden Vergleichsländer zueinander ins Verhältnis setzen) noch erklären, warum sich die Teilhabe am Arbeitsmarkt im Zeitverlauf verändert hat. Ebenso wenig kann daraus geschlossen werden, inwieweit die Entwicklung von der Integrationspolitik beeinflusst ist.**

Am Beispiel der aktuellen Fluchtzuwanderung kann auch gezeigt werden, wie wenig aussagekräftig die aus dem Zaragoza-Prozess hervorgegangenen Daten in Zeiten dynamischer Migrationsströme sind: Bei dem hohen Flüchtlingszuzug nach Deutschland und mit Blick auf die Anerkennungsquoten ist zu erwarten, dass auch auf dem Arbeitsmarkt die Zahl der anerkannten Asylbewerber zunimmt (BAMF 2015). Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) wird bei denjenigen, die als Flüchtlinge zugewandert sind, die Beschäftigungsquote in den nächsten Jahren eher niedriger sein als bei denen, die unmittelbar zum Arbeiten zuwandern (Brücker/Hauptmann/Valizadeh 2015: 4). Dies wird

sich in den arbeitsmarktbezogenen Eurostat-Indikatoren niederschlagen und dazu führen, dass bei den Zuwanderern insgesamt die Arbeitslosigkeit steigt. Dieser Sondereffekt – die rasant gestiegene Zuwanderung von Asylbewerbern im Jahr 2015 und ihre statistischen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktteilnahme der Zuwanderer insgesamt – kann aber in den Daten nicht korrigiert bzw. isoliert werden. Zu Integrationsfortschritten oder auch -rückschritten der ersten Zuwanderergeneration lässt sich damit nichts mehr sagen. Dieses grundlegende Problem ist auch nicht zu lösen, indem die Indikatoren ‚kontextualisiert‘ werden, also die Zusammensetzung der Zuwandererbevolkerung beschrieben wird (Eurostat 2011b; Huddleston/Niessen/Tjaden 2013). **Das macht unmittelbar deutlich, wie wenig aus dem EU-Monitoring Handlungsempfehlungen abgeleitet oder damit Best-Practice-Maßnahmen bestimmt werden können. Das mit Zaragoza verbundene Ziel, durch Daten und Empirie im Bereich der Integrationspolitik von anderen zu lernen, ist damit nicht zu erreichen. Es werden nur Basisinformationen bereitgestellt, die zwar wichtig sind, aber keine tiefer gehenden Analysen zulassen.**

3 Integrationsmessung in Deutschland

Seit den 1990er Jahren wird EU-weit stärker über die genaue Ausgestaltung des Integrationsmonitorings auf europäischer Ebene diskutiert. Nicht zuletzt dadurch ist auch in Deutschland die Frage wichtiger geworden, wie man Integration messen kann. Direkt nachdem der Nationale Integrationsplan 2007 verabschiedet worden war, erschienen zunächst zwei Integrationsmonitorings für ganz Deutschland und vier auf Länderebene (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2009 und 2011; Länderoffene Arbeitsgruppe 2017). Die Monitorings auf Bundesebene wurden vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

11 Die Daten weisen für in Deutschland Geborene eine Arbeitslosenquote von 4,0 Prozent aus, bei den im Ausland Geborenen beträgt sie 7,6 Prozent. Für Frankreich liegen die Werte bei 9,0 Prozent gegenüber 17,2 Prozent. Die Angaben beziehen sich auf Personen von 20 bis 64 Jahren. Alle verwendeten Kennzahlen sind auf der Webseite von Eurostat zu finden: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics, 23.09.2016.

(WZB) erstellt. Bei dem Monitoring auf Länderebene handelt es sich um ein zweijährlich erscheinendes Berichtsformat. Verfasst wurde es von der länderoffenen Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Integrationsministerkonferenz (IntMK). Die verwendeten Kennzahlen sind an die der zuerst erschienenen Bundesindikatorenberichte angelehnt (decken sich aber nicht mit diesen). Damit bildet das Monitoring den Integrationsstand für Deutschland sowie aufgeschlüsselt nach Ländern ab (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017).

3.1 Integrationsmonitoring auf Bundesebene

Einen ersten konkreten Vorschlag für ein Integrationsmonitoring auf Bundesebene unterbreitete 2004 der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, den der damalige Bundesinnenminister Otto Schily eingesetzt hatte. In seinem ersten (und einzigen) Jahresgutachten bemängelte der Rat die unzureichende Datenlage und empfahl, ein Panel für Integration einzurichten: Eine Stichprobe, die für die gesamte Zuwandererbevolkerung repräsentativ ist, sollte über einen längeren Zeitraum regelmäßig befragt werden, um „den Verlauf von Integrationsprozessen von Migranten zu erheben und kausal zu analysieren“ (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004: 425). Damit war deutlich mehr beabsichtigt als ein reines Monitoring: Das Längsschnittdesign sollte erlauben, Ursachen für gelingende und misslingende Integration zu bestimmen. Mittels einer großen Stichprobe von insgesamt 10.000 Teilnehmern sollte zudem untersucht werden können, ob und ggf. inwiefern Integration in einzelnen Herkunftsgruppen unterschiedlich verläuft. Ein solches Panel hätte zudem ermöglicht, konkrete integrationspolitische Maßnahmen zu evaluieren. Der Vorschlag wurde jedoch nicht weiter verfolgt.

Als 2009 das erste Bundesmonitoring entstand, hatte der Mikrozensus in seinen Fragenkatalog auch Fragen zum Migrationshintergrund aufgenommen. Damit lag dieses Merkmal für die gesamte Stichprobe der größten Haushaltsbefragung in Deutschland vor (Filsinger 2014).¹² Der Mikrozensus konnte zwar nicht alle Indikatoren liefern, die ein umfangreiches Integrationsmonitoring erfordert; auch Längsschnittanalysen waren und sind damit nicht möglich.¹³ Wenn weitere Datenquellen einbezogen würden, schien die Datenbasis jedoch ausreichend. Damit erschien es überflüssig, ein teures Panel¹⁴ neu aufzubauen. Stattdessen wählte die Bundespolitik als Analyseformat zunächst ein Beobachtungssystem, das sich vor allem auf den Mikrozensus stützt.

Die Bundesberichte, die 2009 und 2011 erschienen sind, verwenden als Datenbasis neben dem Mikrozensus die Schul-, die Arbeitsmarkt- und die Sozialhilfestatistik, außerdem die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik (PKS) und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Der Bericht der Bundesbeauftragten zieht weitere Datenquellen heran, z. B. den Freiwilligensurvey. Darüber hinaus nimmt er auch Ergebnisse zahlreicher wissenschaftlicher Studien auf, die teilweise auf von den Studienherausgebern selbst erhobenen Daten beruhen. Ein stets wiederkehrendes Thema in allen Integrationsmonitorings ist, dass die Zuwandererbevolkerung je nach Datenquelle unterschiedlich definiert ist: Im Mikrozensus beispielsweise können seit 2005 Zuwanderer der ersten und der zweiten Generation identifiziert und auch nach Herkunft unterschieden werden. Zahlreiche weitere Statistiken mit Ausnahme des SOEP unterschieden dagegen zunächst nur zwischen Deutschen und Ausländern. So konnten z. B. Integrationsprozesse in der Gruppe der Spät-/Aussiedler in vielen Bereichen nicht beobachtet werden (Filsinger 2014; Länderoffene Arbeitsgruppe 2015). Dieses Problem ist auf Bundes- wie Länderebene bis heute nicht be-

12 Das Merkmal wurde 2005 in den Mikrozensus aufgenommen. Erst damit konnten die Befragten identifiziert werden, die entweder selbst oder vermittelt über ihre Eltern eine Migrationsbiografie haben. Bis dahin konnte lediglich nach Staatsangehörigkeit unterschieden werden.

13 Die Haushalte bleiben jeweils vier Jahre in der Befragung. Jedes Jahr scheidet ein Viertel der Teilnehmer aus; ein Viertel der Gesamtstichprobe kommt also jeweils neu hinzu.

14 Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004: 425) schätzte die Kosten für das vorgeschlagene Integrations-Panel auf insgesamt 2,5 Millionen Euro pro Jahr.



friedigend gelöst, auch wenn z. B. die Arbeitsagentur mittlerweile den Migrationshintergrund erhebt.¹⁵

Der zweite Bundesindikatorenbericht von 2011 bezieht sich auf die Jahre 2005 bis 2010. Die 100 Indikatoren, die der Vorgängerbericht verwendet hatte, wurden hier auf 64 reduziert (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011).¹⁶ Einige dieser 64 Indikatoren finden sich im Bericht der Beauftragten von 2016 wieder; dabei wird aber nicht deutlich, nach welchen Kriterien sie ausgewählt wurden. Ein Alleinstellungsmerkmal des ersten wie auch des zweiten Bundesindikatorenberichts ist, dass er tiefer gehende multivariate Analysen enthält. Damit konnte der jeweils beobachtete Ist-Zustand um Kompositionseffekte bereinigt werden. Beispielsweise ermittelt der Bundesindikatorenbericht von 2011, dass die Erwerbsquoten der Zuwanderer niedriger sind als die der Mehrheitsbevölkerung; dazu stellt er fest, dass nach Einbezug u. a. soziodemografischer Merkmale in die Analysen „ein erheblicher Teil der nachteiligen Befunde aufgeklärt werden kann“ (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011: 182). Der Bericht kann also zeigen, zu welchen Anteilen die Unterschiede zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund auf Faktoren wie Alter, Geschlecht, Schul- und Berufsbildung und auf Strukturmerkmale des regionalen Arbeitsmarkts zurückzuführen sind. Integrationspolitisch interessant ist vor allem der ‚unerklärbare Rest‘, also die Unterschiede, die durch die klassischen Individual- bzw. Strukturmerkmale nicht erklärt werden können. Hier geht es um Faktoren wie Sprachkenntnisse oder Netzwerke innerhalb der eigenen Herkunftsgruppe und solche, die darüber hinausgehen, aber auch (tatsächliche oder wahrgenommene) Diskriminierung; solche Faktoren werden im Mikrozensus nicht

erfasst. Nachahmenswert sind auch die Analysen zu herkunftsspezifischen Unterschieden innerhalb der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, die die Bundesindikatorenberichte enthalten. Dadurch konnten bei den untersuchten Indikatoren nicht nur Abweichungen zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund bestimmt werden, sondern auch Unterschiede zwischen der Mehrheitsbevölkerung und einzelnen Gruppen von Zuwanderern. So hat der 2011 erschienene Bericht beispielsweise gezeigt, dass Zuwanderer aus der EU (auch wenn man soziodemografische Faktoren berücksichtigt) deutlich seltener erwerbslos sind als Zuwanderer aus Drittstaaten (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011: 192).¹⁷

Das Berichtsformat eines Bundesmonitorings wird mittlerweile nicht mehr weiter verfolgt. Einige der 64 darin aufgeführten Indikatoren sind im aktuellen Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration zu Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung (ehemals „Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer“) zu finden (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016: 14). Der mittlerweile in der elften Auflage erschienene Bericht der Beauftragten hat allerdings eine eigene Tradition und unterscheidet sich von einem vorwiegend indikatorengestützten Integrationsmonitoring. So setzt er thematisch eher rechtliche Schwerpunkte, wodurch die Indikatoren nicht im Vordergrund des Berichts stehen, und bezieht auch Bereiche aus dem Umfeld der Indikatoren ein. Beispielsweise berücksichtigt der Bericht im Bereich des Arbeitsmarkts Effekte, die durch die Einführung des Mindestlohns oder die aktuelle Praxis zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse hervorgerufen sein könnten.

15 Die Arbeitsagentur erhebt den Migrationshintergrund auf freiwilliger Basis. Dadurch lagen im Dezember 2015 nur für 77 Prozent der Arbeitslosen entsprechende Angaben vor (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016: 199). Analysen, die auf Daten der Arbeitsagentur beruhen, beziehen folglich nicht die Gesamtheit der Arbeitslosen ein.

16 Die Indikatoren bezogen sich auf folgende Bereiche: Rechtsstatus, frühkindliche Bildung und Sprachförderung, Bildung, Ausbildung, Arbeitsmarktintegration, soziale Integration und Einkommen, gesellschaftliche Integration und Beteiligung, Wohnen, Gesundheit, interkulturelle Öffnung von Schule, Verwaltung, Gesundheitsdienste, Wirtschaft, Politik und Medien sowie Kriminalität, Gewalt und Fremdenfeindlichkeit.

17 Ähnlich differenzierte Analysen finden sich z. B. im Faktenbericht 2013. Dieses Berichtsformat wurde bislang erst einmal erstellt. Es verwendet ebenfalls Indikatoren für Integration (Engels/Köller 2013) und beschränkt sich auf die Bereiche Bildung und Arbeitsmarkt.

3.2 Integrationsmessung auf Länderebene

2011 erschien erstmals ein „Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder“.¹⁸ Er sollte anhand ausgewählter Indikatoren den Integrationsstand in allen Bundesländern einheitlich darstellen (vgl. Länderoffene Arbeitsgruppe 2017). Dieses Berichtsformat wurde unter Federführung von Berlin und Nordrhein-Westfalen von allen Bundesländern gemeinsam erarbeitet, wird kontinuierlich fortgeschrieben und liegt mittlerweile in der vierten Auflage vor. Es kann daher für das Integrationsmonitoring in Deutschland als ein zentrales Instrument angesehen werden. **Allerdings krankt auch der aktuelle Integrationsbericht der Länder daran, dass Zuwanderung je nach Indikator und Datenquelle unterschiedlich definiert ist** – dabei wird seit Jahren daran gearbeitet, dass alle Datenbanken mit der gleichen Definition arbeiten.

Vom Aufbau her ähnelt das Integrationsmonitoring der Länder den ersten beiden Bundesindikatorenberichten: Ausgehend von einem festen Indikatorenkatalog stellt es Menschen mit und ohne Migrationshintergrund gegenüber und zeigt so die Teilhabelücke in den einzelnen Feldern. Die Messung über mehrere Zeitpunkte soll die Erfolge und Misserfolge der Integrationspolitik zeigen, die verstanden wird als Förderung gleichberechtigter Teilhabe. Allerdings nimmt die länderoffene Arbeitsgruppe keine multivariaten Berechnungen vor, die Zusammenhänge zwischen den Indikatoren zeigen könnten. Sie verweist ausdrücklich darauf, dass der Bericht die Situation nur beschreibt (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017: 8). **Wie der Bundesindikatorenbericht beschränkt sich auch der Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder hauptsächlich auf den strukturellen Bereich, der schon mit den Zaragoza-Indikatoren für Integration als zentral eingestuft wurde.**

Untersuchungsfelder im Integrationsmonitoring auf Länderebene

Der Länderbericht betrachtet den Integrationsstand in neun Bereichen (Tab. 2). Seine wichtigste Datenquelle ist wie bei den Bundesindikatorenberichten der Mikrozensus. Daneben nutzt er aber noch andere Datenquellen, z. B. die Wanderungsstatistik oder das Ausländerzentralregister.¹⁹ Die Entwicklung und Auswahl der Indikatoren ist nicht endgültig abgeschlossen. Die Datenbestände werden fortlaufend angeglichen, insofern ist es möglich, dass weitere Indikatoren aufgenommen werden. Im Bildungsbereich etwa hat die länderoffene Arbeitsgruppe bislang keinen Indikator zum Sprachförderbedarf von Kindern aufgenommen, denn die entsprechenden Daten werden in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich erhoben und sind damit nicht vergleichbar.

Die Ergebnisse zu jedem Indikator werden – mit Ausnahme der Bereiche A und B – für die Zuwanderer und die Mehrheitsbevölkerung dargestellt und zum Teil nach Geschlecht getrennt. Seit dem 2015 erschienenen Bericht kann der Integrationsstand auch für einzelne Bundesländer in Ostdeutschland ausgewiesen werden. Dabei verzichtet die länderoffene Arbeitsgruppe bewusst auf einen zusammenfassenden Integrationsindex, mit dem der Integrationsstand der einzelnen Bundesländer verglichen werden könnte. Die ungewichtete beschreibende Darstellung der Indikatoren versteht sich als kommentierter Datenband, der einen Eindruck davon vermitteln soll, wie die Integration in verschiedenen Bereichen verläuft.

Definitionen der Zuwandererbevolkerung im Integrationsmonitoring der Länder 2015

Beim Integrationsmonitoring der Länder sind zwei Besonderheiten zu beachten. Sie betreffen die Vergleichbarkeit der Indikatoren sowohl innerhalb eines

18 Zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Publikation lag die im März 2017 erschienene Ausgabe des Ländermonitorings noch nicht vor. Die folgenden Ausführungen beziehen sich somit auf das 2015 herausgegebene Integrationsmonitoring der Länder. An den vorgenommenen Analysen sowie den Bewertungen ändert sich mit Blick auf die neue Publikation nichts Wesentliches.

19 Daneben werden weitere Datensätze aus folgenden Institutionen bzw. Erhebungen herangezogen, um die Indikatoren zu bilden: Kriminalstatistik, Schuleingangsuntersuchungen, Bundesagentur für Arbeit, Berufsbildungsstatistik, (Hoch-)Schulstatistik, Statistik der Sprachprüfungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Kinder- und Jugendhilfestatistik, Einbürgerungsstatistik. Für eine Beschreibung der Datenquellen s. Länderoffene Arbeitsgruppe 2017: 100.



Tab. 2 Integrationsbereiche und Indikatoren im Integrationsmonitoring der Länder 2017

Integrationsbereiche bzw. demografische Merkmale	Indikatoren
Merkmale der Bevölkerung mit Migrationshintergrund	A1 Anteile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund A2 Zu- und Fortzüge A3 volljährige Deutsche mit Migrationshintergrund A4 wahlberechtigte Deutsche mit Migrationshintergrund A5 Lebensformen A6 Asylersanträge A7 Asylersanträge nach Bleibeperspektive der Asylsuchenden A8 Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Ausländer
rechtliche Integration	B1 Ausländer nach Aufenthaltsstatus B2a Einbürgerungsquote I B2b Einbürgerungsquote II
Sprachkenntnisse und Kindertagesbetreuung	C1a Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen C1b Betreuungsquote von Kindern unter 3 Jahren C2a Kinder von 3 bis unter 6 Jahren in Kindertageseinrichtungen C2b Betreuungsquote der Kinder von 3 bis unter 6 Jahren C3 Kinder mit nichtdeutscher Familiensprache in Kindertageseinrichtungen C4 Sprachförderbedarf bei Vorschulkindern (geplant) C5 bestandene Sprachprüfung zum Integrationskurs
Bildung	D1 Schüler in der 8. Klasse nach Schulform D2 Schulabgänger nach erreichten Abschlüssen D3 höchster allgemeinbildender Schulabschluss D4 Studienerfolgsquote D5 Ausbildungsbeteiligungsquote D6 Auszubildende nach Ausbildungsbereichen D7 höchster beruflicher Abschluss
Arbeitsmarkt und Lebensunterhalt	E1a Erwerbstätigenquote E1b Erwerbsquote E2 Stellung im Beruf – Arbeiter E2 Stellung im Beruf – Selbständige E3 geringfügige Beschäftigung E4 Erwerbslosenquote (ILO-Konzept) E5 Arbeitslosenquote E6a Armutsrisikoquote I E6b Armutsrisikoquote II E7 Quelle des überwiegenden Lebensunterhalts E8a erwerbsfähige Bezieher von Leistungen nach SGB II – Bevölkerungsanteil E8b erwerbsfähige Bezieher von Leistungen nach SGB II nach Migrationshintergrund
Gesundheit	F1 Inanspruchnahme der Früherkennungsuntersuchung U8
Wohnen	G1 Eigentümerquote G2 Wohnfläche je Familienmitglied
Kriminalität	H1 Tatverdächtige H2 Verurteilte
interkulturelle Öffnung	I1 Erwerbstätige im öffentlichen Dienst nach Migrationshintergrund I2 Abgeordnete in Landesparlamenten nach Migrationshintergrund

Quelle: Länderoffene Arbeitsgruppe 2017; eigene Darstellung

Berichts als auch mit den jeweils anderen Ausgaben des Integrationsberichts und ergeben sich daraus, dass die Zuwandererbevölkerung jeweils unterschiedlich definiert wird.

Bei einem Vergleich zwischen den Indikatoren ist zu beachten, ob Zuwanderer und Mehrheitsbevölkerung anhand der Kategorie Migrationshintergrund unterschieden werden oder anhand der Staatsangehörigkeit. Je nach Definition können die Ergebnisse stark variieren. Wie die Bundesindikatorenberichte bereits ausführlich gezeigt haben, schneiden Ausländer in den meisten untersuchten Feldern deutlich schlechter ab als Personen mit Migrationshintergrund, weil zu Letzteren auch (besser integrierte) Eingebürgerte zählen (vgl. z. B. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011: 188). Für die Vergleichbarkeit innerhalb eines Monitorings ist die Kategorisierung der Zuwanderer besonders dann wichtig, wenn man verschiedene Kennzahlen zueinander in Beziehung setzen möchte. So ist es wenig sinnvoll, Erwerbstätigenquote und Studienerfolgsquote zu verbinden, denn Erstere bezieht sich auf Menschen mit Migrationshintergrund, Letztere hingegen unterscheidet nur nach Staatsangehörigkeit. Da der Bericht nicht nach Generation oder Herkunftsregion auswertet und keine Zusammenhänge herstellt, steigt die Bedeutung der Kategorien, die die Vergleichsgruppen bestimmen.

Einigkeit besteht bei den Mitgliedern der Integrationsministerkonferenz darüber, dass die Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit eher ungeeignet ist, um Integrationsprozesse zu untersuchen. Die Kategorie Migrationshintergrund umfasst Zuwanderer der ersten und zweiten Generation und Ausländer. Damit liefert sie integrationspolitisch aussagekräftigere Informationen als die bloße Unterscheidung nach Pass in In- und Ausländer. Entsprechend versucht die länderoffene Arbeitsgruppe zu erreichen, dass mehr Indikatoren nach dem Kriterium Migrationshintergrund

unterscheiden (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017: 5; Filsinger 2014). Bisher differenzieren aber viele Datenquellen nach wie vor nur nach Staatsangehörigkeit.

Hinzu kommt ein weiteres Problem: Die Definition von Migrationshintergrund hat sich im Integrationsmonitoring der Länder zwischenzeitlich geändert. Die Länder hatten ursprünglich die Definition des Statistischen Bundesamts verwendet; im 2015 erschienenen Bericht haben sie sie jedoch der im Zensus von 2011 angepasst,²⁰ die enger gefasst ist. Damit untersuchen die letzten beiden Integrationsberichte der Länder faktisch eine etwas andere Zuwandererbevölkerung als die Vorgängerversionen. So ordnet der Zensus 2011 allen Personen einen Migrationshintergrund zu, die Ausländer sind, im Ausland geboren und nach dem 31.12.1955 zugewandert sind oder deren Eltern im Ausland geboren und nach dem 31.12.1955 zugewandert sind.²¹ Laut dem Statistischen Bundesamt sind Menschen mit Migrationshintergrund dagegen „alle Ausländer und eingebürgerte ehemalige Ausländer, alle nach 1949 als Deutsche auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten sowie alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“ (Statistisches Bundesamt 2013: 6). Durch dieses veränderte Konzept von Migrationshintergrund schrumpft im Monitoring im Berichtsjahr 2013 die Grundgesamtheit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund um fast 800.000 Personen.²² Zudem gefährdet dieser Definitionswechsel eines der zentralen Ziele, die das Monitoring verfolgt, nämlich die längerfristige Entwicklung von Integrationsprozessen aufzuzeigen.

Weitere Probleme entstehen dadurch, dass der Mikrozensus nur alle vier Jahre sämtliche Informationen erfasst, die für die Operationalisierung des Migrationshintergrunds benötigt werden. Für den Berichtszeitraum 2011–2013, den das dritte Integrations-

20 Der Grund für diesen Wechsel war, dass die Zensus-Definition leichter umzusetzen ist (Länderoffene Arbeitsgruppe 2015: 5). Insgesamt sind für die Erfassung der Zuwandererbevölkerung nach der Zensus-Definition weniger Angaben der Befragten nötig als nach der Definition des Statistischen Bundesamts. Damit kann man sich z. B. auch in Umfragen, die für die Gesamtbevölkerung repräsentativ sind, leichter auf die gleiche Zuwandererbevölkerung beziehen und direkte Bezüge zur amtlichen Statistik herstellen.

21 Für eine Gegenüberstellung der beiden Definitionen s. https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv3=3198544, 22.09.2016.

22 Damit fallen aus der Bevölkerung mit Migrationshintergrund Personen heraus, die selbst oder deren Eltern zwischen 1950 und 1955 zugewandert sind, und diejenigen, deren Eltern zum Zeitpunkt der Geburt eine ausländische Staatsangehörigkeit hatten.



monitoring untersucht, liegen entsprechend einige Angaben nicht vor. Konkret fehlen bei Befragten, die nicht im Elternhaus lebten, Informationen zur Zuwanderungsgeschichte der Eltern. In zweiter Generation in Deutschland lebende Zuwanderer mit deutscher Staatsangehörigkeit, die nicht im Haushalt der Eltern lebten, wurden im Integrationsbericht von 2013 (korrekterweise) als Menschen mit Migrationshintergrund geführt; durch die fehlenden Daten haben sie zwei Jahre später die Kategorie gewechselt und ihren Migrationshintergrund ‚verloren‘. Dabei handelt es sich keineswegs um eine unbedeutende Zahl: Laut der länderoffenen Arbeitsgruppe (2015: 96) betrifft dieser statistische Statuswechsel bundesweit 934.000 Personen. Dadurch wird eine große Gruppe statistisch der Mehrheitsbevölkerung zugerechnet, die schon lange in Deutschland lebt und (auch darüber vermittelt) überdurchschnittlich gut integriert ist. Die Folge ist, dass die Ergebnisse ‚nach unten‘ verzerrt werden.²³ Die länderoffene Arbeitsgruppe räumt selbst ein, dass die Ergebnisse des 2015 erschienenen dritten Berichts mit denen der vorherigen Berichte nicht vergleichbar sind (Länderoffene Arbeitsgruppe 2015: 96). Vergleichbar ist hingegen der 2015 erschienene mit dem aktuellen, 2017 herausgekommenen Bericht, da jeweils die gleiche Definition von Zuwanderer verwendet wird.

Erweiterte Integrationsbeobachtung auf Landesebene

Ergänzend zum gemeinsamen Monitoring der Länder erstellen einige Bundesländer eigene Berichte zum Stand der Integration. Deren Zielsetzung und Studiendesign ist jedoch unterschiedlich. Zudem werden einige unregelmäßig erstellt und haben wechselnde Schwerpunkte, andere wiederum sind gesetzlich verankert wie in Nordrhein-Westfalen. Gemeinsam ist diesen Berichten, dass sie Bereiche näher beleuchten, die das länderübergreifende Integrationsmonitoring vernachlässigt, um mithilfe der landeseigenen Statistikämter den Integrationsstand eingehender zu analysieren. Nach dem Aufbau der landesspezifischen Integrationsberichte lassen sich drei Typen von Bundesländern unterscheiden: (1) Länder mit einem

regelmäßigen und standardisierten Monitoring, (2) Länder mit unregelmäßig erscheinenden Berichten zu verschiedenen Themen und Fragen und (3) Länder, die darauf verzichten, jenseits des verbindlichen Monitorings der länderoffenen Arbeitsgruppe selbst die Integration zu beobachten.

Zu den Bundesländern mit regelmäßiger Berichterstattung zählen Hessen und Nordrhein-Westfalen. Beide geben parallel zum Integrationsmonitoring der Länder regelmäßig umfassende Berichte heraus (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2016; Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2015). In Nordrhein-Westfalen schreibt das Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration vor, dass alle fünf Jahre ein solcher Bericht vorgelegt werden muss. Der hessische Integrationsbericht erscheint zweijährlich und ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. Er nutzt zahlreiche Indikatoren für strukturelle Integration, die das Monitoring der Länder verwendet; daneben wertet er auch Daten des SOEP für Hessen aus und Daten, die eigens für diesen Bericht erhoben werden (Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2015: 115). Einige Indikatoren im hessischen Bericht beziehen sich auf die Dimension der subjektiven Integration, z. B. Ausgrenzungserfahrungen und Zugehörigkeitsgefühl oder auch private Kontakte mit anderen Herkunftsgruppen. Welche Möglichkeiten ein ‚hauseigenes‘ Integrationsmonitoring bietet, zeigt der hessische Integrationsmonitor auch an anderer Stelle: Das Hessische Statistische Landesamt stellt eine Schulstatistik bereit, die nicht nur nach Ausländern und Deutschen unterscheidet (wie das Integrationsmonitoring der Länder im Bereich der schulischen Bildung), sondern nach Migrationshintergrund. Gerade im Bildungsbereich, der für Integration so zentral ist, werden die Indikatoren damit um einen wichtigen Aspekt ergänzt.

Der in Nordrhein-Westfalen herausgegebene Teilhabe- und Integrationsbericht verzichtet darauf, selbst Daten zu erheben oder vorliegende Datensätze auszuwerten, die Aufschluss über die subjektive Wahrnehmung von Integration geben könnten. Stattdessen zieht er eine Fülle von Daten zur strukturellen Inte-

²³ Vgl. zum Integrationsstand der zweiten Generation z. B. SVR 2014: 109–116; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011.

gration heran, die das Integrationsmonitoring der anderen Länder nicht enthält. Zudem ist die deskriptive Auswertung um einige Kategorien erweitert. So unterscheidet der Bericht nach erster und zweiter Generation; außerdem stellt er die Ergebnisse in Zeitreihen von 2005 bis 2014 dar. Darüber hinaus nutzt er zahlreiche weitere Möglichkeiten, um Zuwanderungsbewegungen darzustellen, z. B. eingeteilt nach Kreisen bzw. kreisfreien Städten. Unter anderem erfasst er die Entwicklung von Erst- und Folgeanträgen im Bereich Asyl – diesen Bereich blenden die anderen Integrationsmonitorings bislang vollkommen aus.²⁴

Andere Bundesländer versuchen die Informationen des länderübergreifenden Monitorings punktuell zu ergänzen, vor allem durch Berichte zu subjektiven Aspekten von Integration, die sonst weitgehend ausgeblendet bleiben. Hierzu zählen Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg (Fick et al. 2014; Wüst/Halisch 2012; SVR-Forschungsbereich 2014; Behrendt et al. 2014). Diese Berichte werden meist von externen Instituten erstellt. Sie untersuchen Bereiche, die der kulturellen, sozialen und identifikatorischen Dimension von Integration zuzurechnen sind. Dabei nutzen sie zum Teil auch multivariate statistische Verfahren. Solche Berichte erscheinen eher unregelmäßig, sie können also nicht systematisch Veränderungen im Bereich der subjektiven Integration beobachten. Das ist aber auch nicht ihr Anspruch. Es geht vielmehr darum, in bestimmte Aspekte des Zusammenlebens in der Einwanderungsgesellschaft punktuell Einblick zu gewinnen. Baden-Württemberg etwa untersuchte zuletzt die Entwicklung von Integration über die Generationen hinweg in fünf verschiedenen Zuwanderergruppen (Fick et al. 2014). Im Berliner Bericht, der 2014 vom SVR-Forschungsbereich erstellt wurde, lag der Schwerpunkt darauf, wie kulturelle Vielfalt in der Schule wahrgenommen und wie Diskriminierung eingeschätzt wird (SVR-Forschungsbereich 2014). Die Berichte messen aber nicht nur die allgemeine Wahr-

nehmung von Integrationsprozessen. Sie dienen teilweise auch dazu, die Akzeptanz einzelner politischer Maßnahmen zu überprüfen: Der Bericht für Berlin etwa enthielt u. a. Einschätzungen dazu, inwieweit sich die Verwaltung interkulturell geöffnet hat; dies war ein Ziel, das die Stadt seit längerem verfolgte (vgl. Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration 2010).

Die Berichte unterscheiden sich nicht nur in den konkreten Inhalten. Auch die Stichproben sind unterschiedlich angelegt. Wenn eine Befragung zuverlässige Aussagen über die Bevölkerung mit Migrationshintergrund erlauben soll, müssen Zuwanderer in der Stichprobe stärker vertreten sein, als die Verteilung in der Grundgesamtheit nahelegt. In reinen Zufallsstichproben sind Zugewanderte meist zu wenig vertreten; durch die geringen Fallzahlen sind entsprechende Auswertungen statistisch unsicher.²⁵ Dass die zugewanderte Bevölkerung überproportional berücksichtigt wird, ist eine notwendige Bedingung. Es ist aber keinesfalls eine hinreichende Bedingung. Mindestens ebenso wichtig ist, dass die Fragebögen in verschiedenen Sprachen abgefasst sind, um zu verhindern, dass Personen wegen geringer Deutschkenntnisse an der Befragung nicht teilnehmen.

Letztlich ist es eine Kostenfrage, inwieweit diese und weitere Regeln der empirischen Sozialwissenschaften beachtet werden (können) und welche Qualität damit die Daten haben. Zum Teil wird der Aufwand einer erfolgreichen Zuwandererbefragung auch unterschätzt. Das zeigt das Hamburger Beispiel: Hier wurde u. a. parallel zur Telefonumfrage eine persönliche Befragung durchgeführt; die dabei angestrebte Fallzahl von Zuwanderern konnte nur zur Hälfte erreicht werden (Behrendt et al. 2014: 3). Der Bericht präsentiert daher teilweise Ergebnisse, die auf einer Fallzahl von weniger als 100 Zuwanderern basieren; damit müssen sie als wenig zuverlässig gelten (Behrendt et al. 2014: 27f.).

24 Erst- und Folgeanträge im Bereich Asyl sind in anderen Berichtsformaten auf Bundes- und Länderebene enthalten, z. B. der Asylgeschäftsstatistik (https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201605-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile, 18.10.2016).

25 Die Fallzahlen für Zuwanderer können auch dadurch erhöht werden, dass man insgesamt mehr Personen befragt. Für die Studie „Gelebte Vielfalt“ in Baden-Württemberg etwa wurden 3.001 Personen befragt, davon hatten 574 einen Migrationshintergrund (Wüst/Halisch 2012: 52).



Die Befragungen werden meist telefonisch durchgeführt. Eine hochwertige Stichprobe zu erstellen ist hier auch deshalb problematisch, weil regional begrenzte Erhebungen nur über Festnetz-Telefonie möglich sind, denn Mobilfunknummern können nach wie vor nicht geografisch verortet werden (vgl. Glemser/Meier/Heckel 2014). Erfahrungsberichte zeigen aber, dass Zuwanderer über das Festnetz deutlich schlechter zu erreichen sind als die Mehrheitsbevölkerung (vgl. Ortel Mobile/forsa 2014). Das beeinträchtigt ebenfalls die Qualität einer Stichprobe. Damit wird es methodisch höchst anspruchsvoll und kostspielig, Erhebungen durchzuführen, die über die Daten der Statistischen Landesämter hinaus Indikatoren für den subjektiven Bereich von Integration bereitstellen.

Bundesweit setzen die Länder also sehr unterschiedliche Instrumente ein, um Integration zu messen. Die Berichte der länderoffenen Arbeitsgruppe bieten dafür lediglich ein Grundgerüst, auf dem die Bundesländer aufbauen können (aber nicht müssen). Diese Möglichkeit wird derzeit nur von Nordrhein-Westfalen und Hessen systematisch genutzt.

3.3 Monitoring auf kommunaler Ebene

Dass die Kommunen im Bereich der Integrationspolitik eine Vorreiterrolle übernommen haben, ist wiederholt beschrieben worden. So entwickelten sie integrationspolitische Strategien schon viele Jahre, teilweise Jahrzehnte früher als Bund und Länder, die sich mit diesem Thema erst ab Beginn der 2000er Jahre systematisch befassten (vgl. SVR 2012). Entsprechend wurden auf kommunaler Ebene schon vor vielen Jahren Instrumente entwickelt, um integrationspolitische Daten zu erheben: Berlin etwa – das freilich Land und Kommune zugleich ist – hat in den 1980er Jahren begonnen, amtliche Daten und Statistiken aufzubereiten, um Migrations- und Integrationsprozesse zu dokumentieren (vgl. z. B. Beauftragte für Migration und Integration des Senats von Berlin 2002). Die Stadt Wiesbaden brachte 2003 als erste Kommune in Deutschland ein Integrationsmonitoring heraus (vgl. Landeshauptstadt

Wiesbaden 2015). Seitdem dient sie als Orientierung für weitere kommunale Anstrengungen, Integration zu messen. So stützte sich der Innovationszirkel „Wirkungsmessung in der Integrationsarbeit“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)²⁶ auf das Wiesbadener Modell, als er unter Beteiligung von fünfzehn Kommunen einen Katalog von Indikatoren erarbeitete. Das Konzept wurde 2006 fertiggestellt und an alle Kommunen verschickt; es diente vielfach als Vorbild für weitere kommunale Integrationsmonitorings (vgl. Sorg 2009).

Mittlerweile ist die Pionierphase des kommunalen Integrationsmonitorings abgeschlossen. Das Bild des kommunalen Monitorings ist jedoch weiterhin sehr vielfältig. Nur wenige Kreise und Städte verfügen über ein System zur Beobachtung kommunaler Integrationsprozesse, in den meisten gibt es ein solches nicht. Das hat verschiedene Ursachen. Finanzielle Gründe spielen eine Rolle. Einige Kommunen verzichten aber auch auf ein Monitoring, weil sie sich nicht dem Vorwurf aussetzen wollen, Zuwanderer zu stereotypisieren. Diejenigen Kommunen, die ein Monitoring durchführen, verwenden dafür durchaus vergleichbare Indikatoren; diese wiederum bilden einen Ausschnitt aus dem Indikatorenbestand des Monitorings der Länder. Selbst bei Städten wie Potsdam, die eine noch relativ junge Tradition des Monitorings haben, unterscheidet sich der Indikatorenkatalog nur geringfügig von dem des Pioniers Wiesbaden (vgl. Landeshauptstadt Wiesbaden 2015; Landeshauptstadt Potsdam 2013). Das liegt einerseits daran, dass die Datenlage in allen Kommunen Deutschlands ähnlich ist. Andererseits orientieren sich viele auch bewusst an der Stadt Wiesbaden als ‚Mutter aller kommunalen Integrationsmonitorings‘.

3.4 Mängel der Integrationsmonitorings in Deutschland und mögliche Weiterentwicklung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Monitoringssystem auf europäischer Ebene wenig Aussagekraft besitzt, weil es fast ausschließlich auf die Kate-

26 Die KGSt ist ein Entwicklungszentrum für kommunales Management. Sie wurde 1949 von Städten, Gemeinden und Kreisen gegründet.

gorie *foreign born* zurückgreift. Die Aufnahme neuer Kategorien von Zuwanderern, die tiefer gehende Analysen ermöglichen würde, scheint in weiter Ferne zu liegen. Die Berichtsformate in Deutschland sind in dieser Hinsicht deutlich weiter entwickelt. In einigen Punkten haben die Integrationsmonitorings ihren Pilotcharakter bereits abgelegt; es wäre allerdings verfrüht, hier schon von Beständigkeit zu sprechen. **Integrationsmonitorings in Deutschland kämpfen bis heute mit zahlreichen ‚Kinderkrankheiten‘, aber auch mit grundsätzlichen Baustellen. In den Bereich der ‚Kinderkrankheiten‘ fällt die teils uneinheitliche Kategorisierung von Zuwanderern, die dazu führt, dass die Zuwandererbevolkerung statistisch unterschiedlich erfasst wird.** Nach wie vor muss gelegentlich auf die wenig aussagekräftige Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit zurückgegriffen werden. Dies dürfte aber in einigen Jahren überwunden sein, denn zumindest auf Bundes- und Landesebene bemüht man sich aktuell, die Daten zu vereinheitlichen. Ebenso ist absehbar, dass der Migrationshintergrund in den Ländermonitorings zukünftig einheitlich operationalisiert werden wird. Dadurch wird es möglich, die verschiedenen Ausgaben der Integrationsmonitorings der Länder miteinander zu vergleichen und Integration auch in einer zeitlichen Perspektive zu betrachten.

Darüber hinaus lassen sich in allen Integrationsmonitorings drei grundsätzliche Mängel ausmachen. Der drängendste ist derzeit, dass die Zuzugsmotive bislang nicht gesondert statistisch erfasst werden. Damit ließe sich beispielsweise bestimmen, welche Personen als Asylbewerber eingereist sind. Die jüngste Fluchtzuwanderung könnte so aus der Sammelkategorie Migrationshintergrund herausgelöst werden, um den Integrationsverlauf bei dieser Gruppe gesondert darzustellen und zu untersuchen. Wenn die derzeitige Kategorisierung beibehalten werden sollte, ließe sich praktisch kaum noch etwas zum Fort- oder Rückschritt derjenigen aussagen, die nicht als Flüchtlinge zugewandert sind (oder auch über die zweite Generation von Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland leben). Wenn die als Asylbewerber Eingereisten zusammen mit der restlichen Zuwandererbevolkerung betrachtet werden, dürfte sich bei

den meisten Indikatoren die Teilhabelücke vergrößern, denn die als Flüchtlinge Zugewanderten stehen im Hinblick auf Integration erst am Anfang. Um die Aussagekraft und damit die Leistungsfähigkeit der Integrationsmonitorings zu erhalten, wäre es daher dringend notwendig, diese Zuwanderergruppe getrennt zu erfassen, und zwar auf der Bundesebene ebenso wie auf Landes- und kommunaler Ebene.

Das zweite grundsätzliche Defizit liegt darin, dass sich die Indikatorenkataloge weitgehend auf Aspekte struktureller Integration beschränken. Damit soll keineswegs bestritten werden, dass die Bereiche Arbeitsmarkt oder Bildung für Integration besonders wichtig sind. **Aber durch diese ‚Schlagseite‘ der Monitorings werden andere, ebenso wichtige Integrationsprozesse ausgeblendet; dazu zählen insbesondere Aspekte der kulturellen, sozialen und identifikatorischen Integration.** Es wäre aber wichtig, diese Dimensionen zu erfassen, um die Vielschichtigkeit von Integrationsprozessen und die Wechselwirkungen zwischen einzelnen Dimensionen (z. B. Sprachkenntnissen und Arbeitsmarktbeteiligung) zu begreifen.²⁷ Das bisherige System trägt diesen Verzahnungen und Wirkzusammenhängen von Integration zu wenig Rechnung. Der Verzicht auf weitere Kennzahlen zu den subjektiven Bereichen von Integration geht sicher (auch) darauf zurück, dass geeignete Daten fehlen. Denn Erhebungen, die genügend Zuwanderer einschließen, sind teuer und eher selten. Betrachtet man die aktuelle Datenlage genauer, ergeben sich dennoch verschiedene Möglichkeiten, um im Sinne eines Monitorings regelmäßig Aspekte subjektiver Integration zu erfassen. Dabei spielt es eine Rolle, ob die Daten für Analysen auf Bundes- oder auf Landesebene genutzt werden sollen. Grundsätzlich ist die Beschaffung von Daten umso schwieriger, je kleinteiliger diese analysiert werden sollen. Auf Bundesebene und für die meisten westdeutschen Flächenländer gibt es heute schon einige Datensätze, die aussagekräftige Analysen für die Zuwandererbevolkerung erlauben (z. B. das SVR-Integrationsbarometer oder das SOEP). Damit könnten zumindest einige Indikatoren einbezogen werden, die die subjektive Integration erfassen. Für kleinere Bundesländer lassen sich diese Datensätze aber nur bedingt auswerten, weil die Fallzahlen zu

27 Zu diesem Schluss kommt auch das aktuelle Integrationsmonitoring der Länder (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017: 7).


Tab. 3 Personen mit Migrationshintergrund im SOEP und im SVR-Integrationsbarometer

Bundesland	SOEP	SVR-Integrationsbarometer
Nordrhein-Westfalen	2.078	937
Bayern	1.457	637
Baden-Württemberg	1.238	617
Hessen	714	410
Niedersachsen	696	288
Rheinland-Pfalz	451	189
Schleswig-Holstein	267	98
Berlin	244	236

Anmerkung: Aufgeführt sind nur Länder mit einer Fallzahl von mindestens 200 (in den SOEP-Daten). Die genannten Fallzahlen betreffen Personen ab 18 Jahren.

Quelle: SOEP 2014; SVR-Integrationsbarometer 2016

gering sind. Konkret erlauben etwa die Fallzahlen des SOEP von 2014 Auswertungen für die westdeutschen Flächenländer (mit Ausnahme des Saarlands) sowie für Berlin (Tab. 3). Etwas eingeschränkt gilt das auch für die Daten des SVR-Integrationsbarometers. Allerdings liefert das SOEP derzeit nur wenige Indikatoren, die für Integration aufschlussreich sind, denn die Erhebung zielt eher auf andere Fragestellungen.²⁸ Andererseits sind seit Aufnahme einer Stichprobe von Asylbewerbern im Jahre 2016 Analysen zu dieser Gruppe möglich, die für ein Integrationsmonitoring besonders interessant ist.²⁹

Der dritte Mangel bei den derzeitigen Integrationsmonitorings betrifft die Darstellung der Ergebnisse: Diese beschreiben nur anhand von Indikatoren den Ist-Zustand. Das wirft manchmal mehr Fragen auf, als es beantwortet. Beispielsweise lassen sich die Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund, die das Integrationsmonitoring der Länder ausweist, zum großen Teil auf Kompositionseffekte zurückführen. So unterscheidet sich der Bildungsstand der Bevölkerung mit Migrationshinter-

grund je nach Bundesland zum Teil erheblich, und dies kann sich zusammen mit weiteren Faktoren u. a. in der Arbeitsmarktbeteiligung niederschlagen (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017: 52). Daher ist der Rückgriff auf multivariate Analysen grundsätzlich sinnvoll, um Unterschiede aufzudecken, die auf solche (Kompositions-)Effekte zurückgehen; in den ersten beiden Bundesindikatorenberichten wurden solche bereits durchgeführt (s. Kap. 3.1). Darüber hinaus ist es bei der Vielzahl von Indikatoren und unterschiedlichen Formaten auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene derzeit schwierig, den jeweiligen Integrationsstand einzuordnen. Zwar wird zu Recht darauf verzichtet, die einzelnen Indikatoren zu gewichten oder einen Index zu bilden. Dadurch fällt es jedoch schwer, anhand der Datenflut ein Bild vom Integrationsverlauf zu gewinnen. Um mehr Übersicht zu geben und zugleich die zum Teil sehr oberflächlichen Analysen zu vertiefen, könnten die Indikatoren reduziert und zugleich multivariate Analysen vorgenommen werden. Diese Darstellungsform würde zwar die reine Beschreibung von Ergebnissen beschränken. Dafür könnte sie aber die-

28 Eine weitere Erhebung, die für Integrationsmonitorings genutzt werden kann, ist der Deutsche Freiwilligensurvey, der etwa alle fünf Jahre erhoben wird. An der letzten Befragung von 2014 nahmen 28.690 Personen teil. Die Zuwanderer-Stichprobe in diesem Datensatz eignet sich für entsprechende Analysen nicht nur durch ihre Größe, sondern auch weil die Fragebögen in verschiedenen Sprachen abgefasst sind (vgl. Simonson/Vogel/Tesch-Römer 2016). Allerdings verfolgt der Freiwilligensurvey bislang kaum integrationsbezogene Fragen.

29 Für weitere Details der Flüchtlingsbefragung s. http://www.iab.de/de/iab-aktuell/fluechtlingsbefragung_2016.aspx, 12.10.2016.

jenigen Befunde stärker hervorheben, die nicht durch unterschiedliche, z. B. länderspezifische Zusammensetzungen der Zuwandererbevölkerung zu erklären sind. Dies würde das Monitoring deutlich aufwerten.

Doch auch in diesem Fall enden die Möglichkeiten eines Monitorings dort, wo es um kausale Zusammenhänge geht. Die Wirksamkeit integrationspolitischer Maßnahmen etwa lässt sich nur durch wissenschaft-

liche Evaluationen bestimmen. Ein Monitoring kann diese nicht ersetzen. Vielmehr gibt es zwischen den beiden Instrumenten eine klare Arbeitsteilung: Monitorings erfassen das Gesamtbild zu einigen zentralen Indikatoren und können der Wissenschaft ggf. weitere grundlegende Forschungsfelder aufzeigen; Evaluationen geben Aufschluss darüber, wie integrationspolitische Maßnahmen den Integrationsverlauf beeinflussen.



Literatur

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2015: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, Nürnberg.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2007: Der Nationale Integrationsplan, Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2009: Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring 2009, Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2011: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Köln/Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2016: Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.
- Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration* 2002: Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik in Berlin 2000, Berlin.
- Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration* 2010: Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin, Berlin.
- Behrendt, Katrin/Schaefer-Rolffs, Adrian/Schnapp, Kai-Uwe/Abu Elian, Magdalena/van Dülmen, Christoph/Baruth, Stephanie* 2014: Zusammenleben in Hamburg, Hamburg.
- Bijl, Rob/Verweij, Arjen* 2012: Measuring and Monitoring Immigrant Integration in Europe: Integration Policies and Monitoring Efforts in 17 European Countries, Den Haag.
- Blohm, Michael/Diehl, Claudia* 2001: Wenn Migranten Migranten befragen, in: Zeitschrift für Soziologie, 30: 3, 223–242.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Vallizadeh, Ehsan* 2015: Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt. Der Stand im September 2015. IAB Kurzbericht, Nürnberg.
- Council of Europe* 1997: Measurement and Indicators of Integration, Straßburg.
- Council of the European Union* 2010: Zaragoza Meeting: Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Integration as a Driver for Development and Social Cohesion, Brüssel.
- Engels, Dietrich* 2008: Lebenslagen, in: Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lexikon der Sozialwissenschaft, Baden-Baden, 643–646.
- Engels, Dietrich/Köller, Regine* 2013: Faktenbericht 2013. Integration in Bildung und Arbeitsmarkt. Bericht im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.
- Esser, Hartmut* 2001: Integration und ethnische Schichtung. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 40, Mannheim.
- Eurostat* 2011a: Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation. Statistical Book, Luxemburg.
- Eurostat* 2011b: Indicators of Immigrant Integration: A Pilot Study. Methodologies and Working Papers, Luxemburg.
- Eurostat* 2014: Labour Force Survey in the EU, Candidate and EFTA Countries. Statistical Working Papers, Luxemburg.
- Eurostat* 2015: Labour Force Survey in the EU, Candidate and EFTA Countries: Main Characteristics of National Surveys. Statistical Working Papers, Luxemburg.
- Eurostat* 2016: Datenbank Integration von Migranten. (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/data/database>, 01.09.2016)
- Favell, Adrian* 2001: Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain, Basingstoke.
- Fick, Patrick/Wöhler, Thomas/Diehl, Claudia/Hinz, Thomas* 2014: Integration gelungen? Die fünf größten Zuwanderergruppen in Baden-Württemberg im Generationenvergleich. Ergebnisse einer Mehrthemenbefragung im Auftrag des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg, Konstanz.
- Filsinger, Dieter* 2014: Monitoring und Evaluation – Perspektiven für die Integrationspolitik von Bund und Ländern. Expertise im Auftrag der Abteilung

- Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesprächskreis Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Glemser, Axel/Meier, Gerd/Heckel, Christiane* 2014: Dual-Frame. Stichproben für CATI-Befragungen im mobilen Zeitalter, in: ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e. V. (Hrsg.): Stichprobenverfahren in der Umfrageforschung, Wiesbaden, 167–190.
- Hessisches Ministerium für Soziales und Integration* 2015: Integration nach Maß. Der Hessische Integrationsmonitor – Fortschreibung 2015, Wiesbaden.
- Huddleston, Thomas/Niessen, Jan/Tjaden, Jasper Dag* 2013: Using EU Indicators of Immigrant Integration, Luxemburg.
- Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder* 2015: Dritter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2011–2013, Düsseldorf/Berlin.
- Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder* 2017: Vierter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2013–2015, Düsseldorf/Berlin.
- Landeshauptstadt Potsdam* 2013: Integrationsmonitoring, Potsdam.
- Landeshauptstadt Wiesbaden* 2015: Monitoring zur Integration von Migranten in Wiesbaden. Bericht 2015, Wiesbaden.
- Meyer, Wolfgang* 2004: Indikatorenentwicklung: eine praxisorientierte Einführung. CEval Arbeitspapiere, Nr. 10, Saarbrücken.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen* 2016: Teilhabe- und Integrationsbericht Nordrhein-Westfalen. 1. Bericht nach § 15 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes, Wuppertal.
- Ortel Mobile/forsa* 2014: Migranten und ihre Sprache: Sprech- und Telefonieverhalten von Zuwanderern in Deutschland, Düsseldorf/Köln.
- Rawls, John* 2006: Gerechtigkeit als Fairneß. Ein Neuentwurf, Frankfurt am Main.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration* 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Nürnberg.
- Simonson, Julia/Vogel, Claudia/Tesch-Römer, Clemens* (Hrsg.) 2016: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014, Berlin.
- Sorg, Uschi* 2009: Kommunales Integrationsmonitoring, in: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): Ethnic Monitoring. Datenerhebung mit oder über Minderheiten?, Berlin, 6–13.
- Statistisches Bundesamt* 2013: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2016: Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen – Leben in Europa 2013, Wiesbaden.
- SVR* 2012: Integration im föderalen System. Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2016: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2014: Kulturelle Vielfalt in der Schule, interkulturelle Öffnung der Verwaltung und Diskriminierungseinschätzung in Berlin. Sonderauswertung des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) anhand von Daten des SVR-Integrationsbarometers 2014. Im Auftrag der Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration, Berlin.
- Worbs, Susanne* 2010: Integration in klaren Zahlen? Ansätze des Integrationsmonitorings in Deutschland, in: Focus Migration, 16, 1–9.
- Wüst, Andreas/Halisch, Judith* 2012: Gelebte Vielfalt. Ergebnisse und Analysen einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage zur Integration in Baden-Württemberg 2012. Studie im Auftrag des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg, Stuttgart.

Impressum

SVR-Bericht 2017-1

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH

Neue Promenade 6

10178 Berlin

Tel.: 030/288 86 59-0

Fax: 030/288 86 59-11

info@svr-migration.de

www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung

KALUZA+SCHMID Studio GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2017

ISSN 2512-0131

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück.

Ihr gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland.

Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vorsitzender), Prof. Dr. Haci Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender) sowie Prof. Dr. Gianni D'Amato, Prof. Dr. Petra Bendel, Prof. Dr. Wilfried Bos, Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke und Prof. Dr. Daniel Thym.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de