

6 Fachliche Anforderungen an ein Monitoring des Integrationsmanagements für Geflüchtete und Neuzugewanderte⁵⁷

6.1 Vorbemerkung

„Monitoring“ ist derzeit fast ein Modebegriff. Monitor leitet sich vom lateinischen „monere“ ermahnen, warnen ab. Gerade in politischen und administrativen Prozessen verspricht man sich von Monitoringverfahren rechtzeitige Hinweise auf komplexe Vorgänge durch eine kontinuierliche Beobachtung und Darstellung in einem anvisierten Handlungsfeld. Die Wirtschaftswissenschaften ordnen das Monitoring als „Instrument zur Verringerung von Informationsasymmetrien“ der strategischen Frühaufklärung im Rahmen des strategischen Managements zu. Wikipedia formuliert: „Monitoring ist die Überwachung von Vorgängen. Es ist ein Überbegriff für alle Arten von systematischen Erfassungen (Protokollierungen), Messungen oder Beobachtungen eines Vorgangs oder Prozesses mittels technischer Hilfsmittel oder anderer Beobachtungssysteme.“ Monitoring hat damit wesentlich geringere Leistungs- und Untersuchungstiefen als Prozesse des Sozialberichtswesens oder gar der Evaluation. Monitoring sammelt in der Regel quantifizierte Informationen aus kontinuierlich verfügbaren Datenbeständen. Monitoring liefert u. E. lediglich erste Hinweise und Signale aus den zur Beobachtung ausgewählten Vorgängen, bedarf aber zur Interpretation weiterer Analysen, Diskurse und Bewertungen. Monitoringdaten sind keineswegs für eine direkte Steuerung hinreichend. Filsinger definiert für die Bundeszentrale für politische Bildung Integrationsmonitoring wie folgt: „Monitoring bezeichnet die systematische und in regelmäßigen Abständen wiederholte Beobachtung, Beschreibung und Analyse von sozialen Sachverhalten mit Hilfe von Indikatoren. Indikatoren sind Kenngrößen, die über nicht oder nur schwer unmittelbar beobachtbare soziale Tatsachen Auskunft geben sollen. Sie erlauben eine genaue Beschreibung von Sachverhalten in Form von Messwerten und eine vergleichende Analyse zu vorab bestimmten bzw. zu früheren Messwerten. Mit den Integrationsmonitorings wird das Integrationsgeschehen (Integra-

57 Dieses Kapitel wurde von Heiner Brülle verfasst.

tionsprozesse und Integrationsergebnisse) in einer längerfristigen Perspektive mit sozialwissenschaftlichen Methoden beobachtet. Erwartet werden können somit ein besseres Verständnis von Integrationsprozessen und Erkenntnisse zu den Wirkungen der Integrationspolitik. Dies wiederum soll eine rationale Integrationspolitik ermöglichen.“ (Filsinger 2019) Diese Definition ist insoweit zu präzisieren, dass Indikatoren keinen Sachverhalt unmittelbar messen, sondern lediglich einen komplexen Gegenstand wie z. B. Chancengleichheit in der Bildung – in der Regel theoriebasiert – über einen „Anzeigerwert“ = Indikator oder besser mehrere Indikatoren als Indikatorenset abbilden. Ein Indikator kann so „als Messgröße, die Sachverhalte anzeigt, die nicht unmittelbar messbar sind“ (Schubert/Klein 2018: S. 167), bezeichnet werden.

Die Analyse der Indikatoren kann unterschiedliche Zielrichtungen fokussieren: „über Vergleiche mit kritischen Schwellenwerten (Grenzwertperspektive), früheren Messwerten (Entwicklungsperspektive), ex-ante bestimmten Zielwerten (Zielerreichungsperspektive) oder den Ergebnissen anderer Beobachtungseinheiten (Bilanzierungsperspektive)“ (Filsinger 2014: S. 10).

Wesentlich für ein Monitoring ist somit die Bildung der Kenngrößen bzw. Indikatoren und die klare Definition des Gegenstandsbereiches, d. h. des Beobachtungsfeldes, der Definition von Personengruppen, deren Integration beobachtet und der Institutionen, deren Integrationsleistungen gemessen werden sollen.

In der Regel thematisiert das Integrationsmonitoring die große heterogene Kategorie der Menschen mit Migrationshintergrund, d. h. alle Menschen die unabhängig von ihrer Nationalität bzw. ihren Nationalitäten Zuwanderungserfahrungen haben, d. h. im Ausland geboren sind und Personen, bei denen mindestens ein Elternteil außerhalb Deutschlands geboren ist und seit dem 1.1.1950 bzw. 1.1.1955 zugewandert ist, unabhängig ob sie in Deutschland oder noch im Ausland geboren sind.⁵⁸ Abhängig von der Datenlage wird die Kategorie hinsichtlich der Merkmale Nicht-Deutsche-Staatsangehörigkeit und/oder spezielle Aufenthaltsstatus differenziert.

58 Die Grenze 1950 liegt der Definition des Mikrozensus seit 2005 zugrunde, während die Grenze 1955 der Definition des Zensusgesetzes 2011 entstammt.

6.2 Das Integrationsmonitoring Nordrhein-Westfalen

Das Integrationsmonitoring Nordrhein-Westfalen ist das zentrale Datenangebot zum Stand des Integrationsgeschehens in Nordrhein-Westfalen, es basiert auf gemeinsam festgelegten Indikatoren und Definitionen der Integrationsministerkonferenz. Diese veröffentlicht alle zwei Jahre einen Bericht zur Zuwanderung und zum Stand der Integration in den 16 Bundesländern. Gemeinsamkeiten und unterschiedliche Entwicklungstrends werden so dokumentiert.

Nordrhein-Westfalen leitet gemeinsam mit Berlin die länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“, die den Bericht vorbereitet. Mit dem Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz) vom 14. Februar 2012 ist die Integrationsberichterstattung in NRW auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden. In § 15 heißt es:

- „(1) Die Landesregierung legt dem Landtag alle fünf Jahre einen Integrationsbericht vor, der die Bevölkerungsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Zuwanderung (Zuwanderungsmonitoring), den Stand der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund auf der Grundlage von Zielen und Indikatoren (Integrationsmonitoring) sowie die integrationspolitischen Maßnahmen und Leistungen des Landes in umfassender Weise dokumentiert und bewertet.
- (2) Das Prinzip des Gender Mainstreaming ist sowohl bei der Erstellung von Statistiken wie auch im Kontext der Erarbeitung von Indikatoren nach § 15 (1) grundsätzlich zu beachten.
- (3) Jährlich wird eine kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik veröffentlicht.“

Ziel des Integrationsmonitorings und der Tools des angebotenen Portals ist „...die Versachlichung der Diskussion über Zuwanderung und Integration“. Es sollen „zuverlässige Daten an die Hand gegeben werden, die eine vorurteilsfreie und sachgerechte Diskussion über den Stand der Integration unterschiedlicher Gruppen von Menschen mit Migrationshintergrund ermöglichen.“ Ferner wird darauf hingewiesen, dass „...das Instrument der Indikatorenberechnung nicht mit einer Ursachenanalyse gleichzusetzen“ sei. Zudem wird bedauert, dass insbesondere Daten zu subjektiven Einstellungen und Meinungen fehlten und dass das Indikatorenset nicht abschließend sei, sondern bei gesicherter Datenbasis regelmäßig aktualisiert werden solle. „Der Vergleich auf der Zeitschiene erlaubt es, Fortschritte und Rückschritte der Integration zu erkennen“ (www. Integrati-

onsmonitoring.nrw.de). Das statistische Landesamt erstellt jährliche kommentierte Integrationsstatistiken und ermöglicht Integrationsprofile der Kreise und kreisfreien Städte. Für alle Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen veröffentlicht das Land Integrationsprofile mit den Schwerpunkten Demografie, Bildung und Arbeit. Die jährlich aktualisierten Profile sollen verdeutlichen, wie sich Integration und Teilhabe auf kommunaler Ebene entwickeln. Der Anspruch ist es, ein wertvolles Arbeitsmittel für alle bereitzustellen, die kommunale Daten zur Integration und zur Lebenslage von Zugewanderten benötigen.

In Folgenden wollen wir die ambitionierte Zielsetzung überprüfen und insbesondere die Reichweite und Grenzen der dargestellten Indikatoren für eine Bewertung des Integrationsgeschehens diskutieren. Zunächst sollen die im Monitoring gewählten Datenquellen und die Indikatorenbildung referiert werden. Wesentliche Datenquellen sind der Mikrozensus und die amtliche Bevölkerungsfortschreibungen auf Basis des Zensus 2011, das Ausländerzentralregister (AZR), die Wanderungs- und Einbürgerungsstatistik, die Arbeitslosen und Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, die Kinder- und Jugendhilfestatistik und amtliche Schuldaten (ASD). Die Population der Zugewanderten wird in den dargestellten Integrationsprofilen wie folgt differenziert:

- Personen mit Migrationshintergrund gemäß der Erhebungsverordnung des Mikrozensus.
- Nicht-Deutsche wobei selbstverständlich auch Personen mit einer weiteren Staatsangehörigkeit als Deutsche zählen.

Zusätzlich können Eingebürgerte, Aussiedler, Aussiedlerinnen und Bevölkerung der jeweils zehn am stärksten vertretenen Nationalitäten ausgewiesen werden; in den verfügbaren kommunalen Integrationsprofilen werden diese Gruppen – vermutlich aufgrund kleiner Fallzahlen – jedoch nicht abgebildet. In der Konzeption des Monitorings wird ausgeführt, dass „wo immer möglich (...) Daten für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund verwendet“ werden und nur wenn dies nicht möglich sei, werde auf Daten für Ausländer und Ausländerinnen zurückgegriffen (vgl. www.integrationsmonitoring.nrw.de). Der Stand der Integration soll für die kreisfreien Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen über folgendes Indikatorenset abgebildet werden:

- Demografische Indikatoren: Deutsche und Nicht-Deutsche nach Geschlecht und Alter, Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Geschlecht, die zehn am stärksten vertretenen Herkunftsländer der Nicht-Deutschen; Zu- und Fortzüge von Deutschen und Nicht-Deutschen aus dem/ins Ausland nach Geschlecht; Saldo der Zu- und Fortzüge der

Deutschen und Nicht-Deutschen über die Grenzen Nordrhein-Westfalens nach Geschlecht.

- Rechtliche Integration: Ausländische Bevölkerung nach aufenthaltsrechtlichen Status (langfristiges Aufenthaltsrecht, befristete Aufenthaltserlaubnis, Duldung, Asylsuchende/Aufenthalts gestattet, Sonstige/Ungeklärt) und Geschlecht.
- Arbeitsmarkt/Wirtschaft: Erwerbstätigenquote nach Migrationshintergrund und Geschlecht; Deutsche und Nicht-Deutsche sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Geschlecht; Arbeitslosenquote der Deutschen und Nicht-Deutschen nach Geschlecht.
- Soziale Teilhabe: SGB II-Quote der Deutschen und Nicht-Deutschen.
- Bildung und Erziehung: Kinder in Kindertageseinrichtungen mit und ohne Migrationshintergrund differenziert nach Altersgruppen und Geschlecht; Kinder in Kindertageseinrichtungen nach Altersgruppen, Geschlecht und vorrangige Familiensprache Deutsch – Nicht-Deutsch; Neuaufnahmen deutscher und ausländischer Schüler und Schülerinnen in die 5.Klasse nach Schulformen und Geschlecht; Übergänge deutscher und ausländischer Schüler und Schülerinnen in die Sekundarstufe II; Schulabgänger und Schulabgängerinnen nach Deutsch Nicht-Deutsch, Geschlecht und Abschlussart.

Die Indikatorensets entsprechen der gängigen Verfahrensweise des Integrationsmonitorings in Deutschland, allerdings thematisieren sie nur das Integrationsgeschehen auf Seiten der Migrantinnen und Migranten und ignorieren das Integrationsgeschehen auf Seiten der Aufnahmegesellschaft. Diese Einseitigkeit ist zwar weitgehend durch die Datenlage begründet, aber wie insbesondere das Integrationsbarometer des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration zeigt (vgl. Sachverständigenrat 2018b), lassen sich aus Befragungsdaten die Einstellungen und Erfahrungen zur Integration auf beiden Seiten kontinuierlich beobachten. Der Sachverständigenrat der Stiftungen veröffentlicht auf Umfragedaten basierende Indikatoren, die auch das Integrationsgeschehen seitens der Aufnahmegesellschaft abbilden. Um dieses Defizit des Indikatorensets des Statistischen Landesamtes zu kompensieren, sollte zumindest der jährliche Bericht und die Homepage mit einem Link zum Integrationsbarometer des Sachverständigenrats ergänzt werden.

Ein weiteres, gravierenderes Problem besteht darin, dass die Gruppen der Menschen mit Migrationshintergrund und der Ausländer und Ausländerinnen nicht differenziert werden können. In den Indikatorensets, die

die Teilhabe⁵⁹ thematisieren, stehen weder Differenzierungen hinsichtlich des Aufenthaltsstatus noch der Aufenthaltsdauer oder gar der sozialen Schichtung in Deutschland zur Verfügung. Eine Betrachtung der Großkategorien – als soziale Gruppe sollte man sie aufgrund ihrer großen Heterogenität nicht beschreiben – „Menschen mit Migrationshintergrund“ oder „Ausländer und Ausländerinnen“ über den zeitlichen Verlauf und/oder im Vergleich zu anderen Gebietskörperschaften gibt vor, das Integrations- bzw. besser das Teilhabegeschehen der Population wie z. B. Entwicklung der Gymnasialquote oder der Erwerbstätigenquote zu messen. Tatsächlich werden aber keine Veränderungen einer stabilen Population zu verschiedenen Zeitpunkten oder Gebietskörperschaften erfasst, sondern in erster Linie Veränderungen der sozialen Zusammensetzung der Populationen selbst. Wenn man die gravierenden Veränderungen der Population der Ausländer und Ausländerinnen zwischen 2014 und 2016 betrachtet, so zeigen die Indikatoren deutliche Rückgänge der Beteiligungsquoten im Bereich Bildung oder Erwerbstätigkeit, begründet sind diese durch die massive Zahl der Neuzugewanderten, insbesondere der Geflüchteten, die oft noch gar keine Beteiligungsmöglichkeiten wahrnehmen konnten. Die Großkategorien „Menschen mit Migrationshintergrund“ und „Ausländer und Ausländerinnen“ können aufgrund ihrer Heterogenität die durch das diskontinuierliche Wanderungsgeschehen bedingten Veränderungen nicht adäquat erfassen. Für den genannten Zeitraum 2014–2016 signalisieren die Indikatoren eher Integrationsrückschritte, obwohl nach unseren Einschätzungen einerseits eher von Teilhabefortschritten der Eingewanderten, die länger in Deutschland leben, und andererseits von einer Zunahme der Neuzuwanderung (Geflüchtete und Menschen aus dem EU-Balkan), die kaum Zeit für Teilhabefortschritte hatten, auszugehen ist. Beide Prozesse sind unabhängig voneinander, überlagern sich und werden letztlich durch die Indikatoren z. B. des NRW-Integrationsmonitorings bis zur Unkenntlichkeit vermengt.⁶⁰

59 Zur unterschiedlichen Konzeptualisierung des Integrations- und Teilhabebegriffs vgl. Abschnitt 3.1.

60 Beispielhaft kann man diesen Sachverhalt mit einer kleinen unveröffentlichten Analyse aus Wiesbaden dokumentieren: Das Integrationsmonitoring der Landeshauptstadt Wiesbaden zeigt einen Rückgang des Indikators „Anteil der einzu-schulenden Kinder mit Migrationshintergrund mit einem Kindertagesstättenbesuch von mindestens 18 Monaten“ von 2013 mit 93,2 % auf 2016 auf 90,1 %; gleichzeitig ist in diesem Zeitraum der Anteil der aus dem Ausland Neuzugewanderten Kinder im Kita-Alter von unter 2 % auf deutlich über 4 % angestiegen.

Die Indikatoren des Integrationsmonitorings der Bundesländer bzw. des Landes Nordrhein-Westfalen geben zur Steuerung des Integrationsgeschehens lediglich einen groben Überblick und bieten deshalb zur Steuerung des Geschehens seitens der Kommunen keine hinreichende Grundlage. Dieser Sachverhalt ist nicht durch eine unzureichende Umsetzung begründet, sondern durch die Datenlage, die auf der Ebene der statistischen Landesämter keine besseren Indikatoren ermöglicht.

6.3 Teilhabe und Integration als Prozess sozialer Dienstleistungen

Für die Beobachtung des kommunalen Integrationsgeschehens mit dem Ziel, Informationen für die Steuerung zu gewinnen, ist wie oben ausgeführt das Integrationsmonitoring des Landes Nordrhein-Westfalen nicht hinreichend. Ergänzend werden deshalb zwei Strategien empfohlen, die konkrete Teilhabe der unterschiedlichen relevanten sozialen Gruppen zu beobachten:

- Die konkreten Angebote der Projekte des Kommunalen Integrationsmanagements und des Förderprogramms „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit“ benötigen selbstverständlich ein Berichtswesen bzw. Monitoring, welches die konkreten Leistungsprozesse und Daten der am Case Management Teilnehmenden kontinuierlich erhebt und berichtet. Das Ministerium für Kinder, Frauen, Familie und Integration (MK-FFI) mit der Koordinierungsstelle der Kommunalen Integrationszentren und die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.), eine landeseigene Gesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, erarbeiten derzeit gemeinsam mit den Projektkommunen eine entsprechende Datenbank bzw. Excel-Datei, die wesentliche Merkmale der Teilnehmenden und des Case Management-Prozesses erfassen soll (G.I.B.-Onlinedatenbank). Diese Datenbank kann natürlich nur das Teilhabegeschehen der mit dem Teilhabemanagement bzw. dem Kommunalen Integrationsmanagement (KIM) unterstützten Personen dokumentieren. Wir werden unten zeigen, dass diese Daten notwendige, aber keine hinreichenden Grundlagen für ein Berichtswesen bzw. Monitoring des kommunalen Teilhabe und Integrationsgeschehens bieten, da sie naturgemäß nur über die Teilnehmenden und nicht über die

Diese in den letzten zwei Jahren neuzugewanderten Kinder hatten de facto gar keine Chance, eine Kita mindestens 18 Monate zu besuchen.

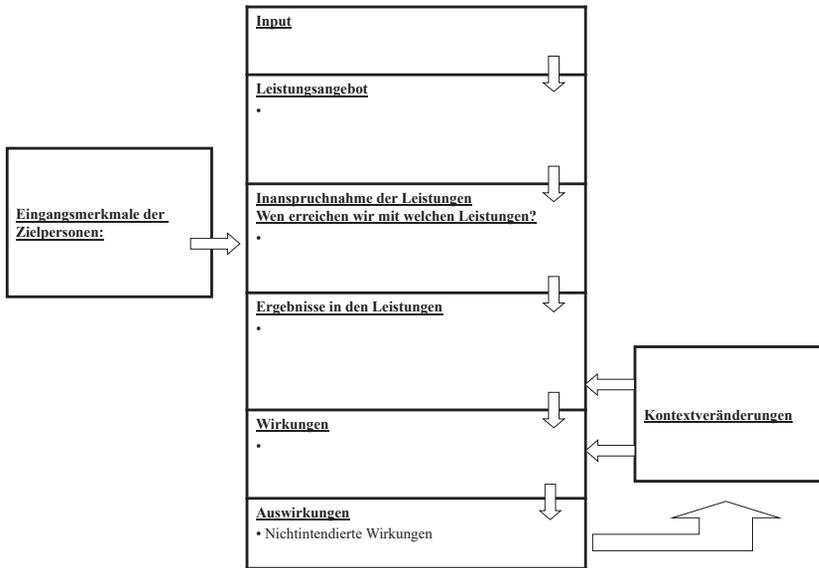
Gruppe der Nicht-Teilnehmenden, die zu den anvisierten Zielgruppen gehören, berichten können.

- Um die soziale Lage und die Teilhabechancen der gesamten Zielgruppe berichten zu können – seien es die Neuzugewanderten, die Geflüchteten oder speziell die Geduldeten oder Bevölkerungsgruppen ohne Migrationserfahrung als Vergleichsgruppe – ist es erforderlich, auch Informationen über die Nicht-Teilnehmenden zu erheben, um insgesamt die Zielgruppenerreichung und die in der Regel wahrscheinlichen selektiven Effekte der Inanspruchnahme zu beobachten. Wie oben bereits angemerkt (vgl. Abschnitt 3.1), empfiehlt es sich auf die Teilhabe zu fokussieren anstatt auf die Integration, da das Geschehen auf Seiten der Aufnahmegesellschaft sich noch stärker statistisch verfügbaren Daten entzieht als das Geschehen seitens der Zuwandernden.

Die Förderung der Teilhabechancen und der Befähigung zur Teilhabe sind die wesentlichen Zielbereiche des Integrationsmanagements. Die Leistungsprozesse des Case Managements sowie der vermittelten sozialen Hilfen fallen unter die Kategorie der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen, deren Produktion das folgende Schaubild⁶¹ dokumentiert:

61 Das Produktionsmodell (vgl. Brülle/Reis 1998; 2002) basiert auf Überlegungen von Naschold u.a. 1996.

Schaubild 12: Produktionsmodell personenbezogener sozialer Dienstleistungen



(Eigene Darstellung)

Das Schema ist deutlich vereinfacht, da insbesondere in Case Management-Prozessen (vgl. hierzu Kapitel 5) nicht ein einzelner Leistungsanbieter, sondern mehrere verschiedene Dienstleister koordiniert und möglicherweise auch unkoordiniert Leistungen anbieten und entsprechende Inanspruchnahmen erfahren. Für das Monitoring der Teilhabeprozesse interessiert insbesondere die anvisierte Zielgruppe, deren Inanspruchnahme oder Nicht-Inanspruchnahme einzelner Leistungen, sowie die Ergebnisse und Wirkungen der Leistungen. Für ein kontinuierliches Monitoring sind folgende Arbeitsschritte bzw. Fragen zu klären, die keineswegs vom Integrationsmanagement allein, sondern nur in den entwickelten Produktionsnetzwerken des kommunalen Integrationsmanagement (vgl. Kapitel 4) gemeinsam bearbeitet werden können:

- Input: Der eingesetzte Input von Geld, Personal oder sächliche Ressourcen ist an dieser Stelle nicht von Bedeutung.
- Leistungsangebot: Auch das verfügbare abstrakte Leistungsangebot kann hier außen vor bleiben.
- Eingangsmerkmale der Zielpersonen: Wer ist die Zielgruppe bzw. die zu beobachtende Grundgesamtheit? Eine klare Festlegung der Zielgruppe hinsichtlich sozialer Merkmale und – ggfls. geschätzter – An-

zahl ist bereits bei der Problemanalyse und Planung der Leistungen unbedingt notwendig, aber auch um den wichtigen Aspekt der Nicht-Inanspruchnahme berücksichtigen zu können. Im Falle des Programms „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit“⁶² und des Kommunalen Integrationsmanagements des MKFFI sind die geduldeten Flüchtlinge zwischen 18 und 27 Jahre eindeutig benannt. Die Zahl und einige soziale Merkmale wie Alter, Geschlecht, Aufenthaltsstatus, Familienstand, Kinder etc. lassen sich aus dem Ausländerzentralregister für die jeweilige Kommune entnehmen. Eine eindeutige Zielgruppendefinition und deren quantitative Beschreibung sind damit möglich. Sinnvolle Vergleichsgruppen könnten alle Personen zwischen 18 und 27 Jahren oder alle aus dem Ausland Zugewanderten (z. B. in den letzten vier Jahren) sein. Für das Programm „Kommunales Integrationsmanagement“, welches 2020 startet, ist die Zielgruppe wesentlich breiter angelegt; es wird insbesondere die seit ca. 2015 aus dem Ausland Neuzugewanderten fokussieren. Zur Ermittlung der Grundgesamtheit bietet es sich an, in der kommunalen Einwohnerstatistik alle Personen zu selektieren, die seit 1.1.2015 direkt aus dem Ausland oder aus einer Aufnahmeeinrichtung zugewandert sind.

- Inanspruchnahme der Leistungen: Welche Leistungen werden an welche Adressaten- und Adressatinnengruppen mit welchen Zielen angeboten und welche Adressaten- und Adressatinnengruppen nehmen welche Leistung in Anspruch bzw. nutzen sie nicht? Bei den Leistungen bietet sich eine Differenzierung sowohl hinsichtlich der Case Management-Phasen (Intake, Erstberatung, Assessment, Zielvereinbarung, Fallabschluss) als auch hinsichtlich der zentralen Regelleistungen im Produktionsnetzwerk an (z. B. Kinderbetreuung, Sprachförderung, Berufliche Orientierung/Bildung etc.). An dieser Stelle wird der wichtige Zugang zur Teilhabe, mit anderen Worten die Teilhabechancen der Adressaten- und Adressatinnengruppen und ihre Möglichkeiten eine Teilhabe zu realisieren (Teilhabekompetenzen) beobachtet. Dies sind wesentliche Hürden, an denen Programme reüssieren oder scheitern können. Ich werde unten einzelne Leistungen und deren Monitoring beispielhaft darstellen. Verfahren der Datenerhebung, deren Weiterleitung und Auswertung sind in den jeweiligen Produktionsnetzwerken zu entwickeln und verbindlich zu vereinbaren.

62 Ein 2019 aufgelegtes gemeinsames Programm der Ministerien für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen.

- Ergebnisse in den Leistungen: Welche Adressaten- und Adressatinnengruppen erzielen welche Ergebnisse? Die zu beobachtenden Ergebnisse sind gemeinsam mit den Beteiligten im Produktionsnetzwerk als Indikatoren eindeutig zu definieren. Wesentliche Ergebnisformen sind z. B. kontinuierliche Teilnahmen bzw. Abbrüche, Prüfungsteilnahmen und -ergebnisse innerhalb des Leistungsprozesses etc.
- Wirkungen: Für welche Adressaten- und Adressatinnengruppen lassen sich im Anschluss an die Angebotsteilnahme welche Wirkungen feststellen? Auch erzielte Wirkungen sind vorab durch die beteiligten Leistungsanbieter als Indikatoren klar zu operationalisieren. Wirkungen sind im Sinne des Ko-Produktionsverhältnisses von Dienstleistenden und Nutzenden im Anschluss an die Teilnahme an einem Leistungsprozess zu erwarten. Typische Wirkungsindikatoren lassen hinsichtlich von Übergangsquoten und Einstiege oder Ausstiege bei den Regelsystemen operationalisieren, aber auch subjektive Zufriedenheits- oder Erfolgseinschätzungen der Teilhabenden sind relevante Wirksamkeitsindikatoren.
- Auswirkungen: Gibt es nicht-intendierte Auswirkungen der Teilhabeleistungen? Klassische nicht-intendierte Auswirkungen sozialer Dienstleistungsprozesse sind „Lock in“- oder Einsperrereffekte, wenn z. B. die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Leistung die frühe Einmündung in Erwerbsarbeit verhindert oder verzögert. Auch Stigmatisierungseffekte können zu den nicht-intendierten Auswirkungen gehören.
- Kontextveränderungen: Gibt es im Beobachtungszeitraum gravierende Kontextveränderungen, die für eine Interpretation der Monitoringergebnisse wesentlich sind? Auch diese Frage darf bei der Bewertung der Leistungsprozesse nicht unter den Tisch fallen, da während der Laufzeit der Dienstleistung sich z. B. sowohl die Eingangsqualitäten der Zielgruppen als auch die Übergangschancen oder die rechtlichen Regularien geändert haben können. Insbesondere aufenthalts- oder arbeitsrechtliche Regulierungen können erhebliche Effekte auf die Inanspruchnahme, Ergebnisse oder Wirkungen von Integrationsleistungen haben.

6.4 Wesentliche Felder sozialer Hilfen für das Integrationsmanagement für Geflüchtete und Neuzugewanderte

Beim kommunalen Integrationsmanagement⁶³ geht es nicht um die Konstruktion und Entwicklung spezieller Hilfen bzw. Hilfesysteme für die Zielgruppe der Migrantinnen und insbesondere der Neu-Eingewanderten. Die Leitbegriffe Teilhabe und Integration verweisen vielmehr auf die Regelsysteme sozialer Hilfen als Ort der Befähigung und Teilhabe. Kommunales Integrationsmanagement hat dabei die Aufgabe, möglichst alle Hilfebedürftigen aus der (bzw. den) Zielgruppe(n) zu erreichen und ihnen den Weg in geeignete Hilfen der Regelsysteme zu eröffnen und zu begleiten (vgl. Abschnitt 3.2). Gleichzeitig ist es die Aufgabe der kommunalen Koordinatoren und Koordinatorinnen und des kommunalen Integrationsmanagements, gemeinsam mit den verantwortlichen Akteuren und Akteurinnen der betroffenen Regelsysteme die teilhaberelevanten Felder sozialer Hilfe auf die neuen Zielgruppen und deren Bedarfe vorzubereiten. In den wesentlichen Feldern gilt es, Produktionsnetzwerke zu etablieren (vgl. Kapitel 4). Ein Berichtswesen und auf Daten gestütztes Monitoring der Inanspruchnahmen und Verläufe der Leistungsprozesse ist eine wesentliche Aufgabe der Akteure in den entsprechenden Produktionsnetzwerken oder Kooperationen.

Abschließend zeigen wir in folgender Tabelle 3 einige Möglichkeiten für die Dimensionierung und Operationalisierung der entsprechenden Monitoringprozesse.

63 Ich verwende den Begriff „Integrationsmanagement“, obwohl es im Wesentlichen um die Planung und Steuerung von Teilhabeprozessen geht, da der Begriff „Teilhabemanagement“ für ein praktiziertes Verfahren in der NRW-Landesinitiative „Gemeinsam klappt’s“ verwandt wird.

Tabelle 3: Monitoring von Teilhabeprozessen in Regelsystemen Neuzugewanderter und Geflüchteter (Beispiele)

Felder sozialer Hilfen	Teilhaberelevante Felder	Zielgruppe Zugewanderte/Operationalisierung	Ziel/Operationalisierung	Monitoring Leistungsprozess	Monitoring Wirkungen/Auswirkung	Kooperationspartner
SGB VIII Kinder- & Jugendhilfe	Elternbildung Kindertagesbetreuung	Eltern (Mütter & Väter) mit Kindern Kinder 1 - > 7 Jahre bzw. bis Schuleintritt	Teilnahme, Orientierung im Bildungssystem Anmeldung, Kita-Besuch	Teilnahme, kein Abbruch Kinder in Kita gemeldet; Wartelisten	Zufriedenheit mit Orientierung	Jugendamt, Jugendhilfeplanung, freie Träger
SGB VIII & Grundschule	Kindertagesbetreuung, Ganztags-Bildung	Grundschüler und Grundschülerinnen	Anmeldung & Nutzung Betreuungsort/ Ganztagsangebote	evtl. Kinder zur Betreuung gemeldet, Wartelisten, Wartezeiten	Anteil Kinder in Kita (< 3 J. und 3 - < 7 J.); Übergang in Grundschule, Sprachkenntnisse	Jugendamt, Jugendhilfeplanung; Bildungs- und Teilhabe (BuT)-Stellen
Förderung Grundschule	Schulsozialarbeit, Förderangebote	Grundschüler und Grundschülerinnen	Teilhabe Förderangebote, Schulsozialarbeit	Angebote (Anteil Zielgruppe) nach Art & Zahl (Schulsozialarbeit, schulische A., BSE-Angebote)	Vermeidung Förderschule, Übergangsquoten aus Sek. I-Schulformen	Schulamt, Jugendamt, BuT-Stellen
Förderung Sekundar-Schulen	Schulsozialarbeit, Förderangebote	Schüler und Schülerinnen Sekundarstufe I	Teilhabe Schulsozialarbeit, Förderangebote	Angebote (Anteil Zielgruppe) nach Art & Zahl (Schulsozialarbeit, schulische und BSE-Angebote)	Vermeidung Förderschule, Schulabschlüsse bzw. Ü 11-Übergänge	Schulamt, BuT-Stellen

6 Fachliche Anforderungen an ein Monitoring des Integrationsmanagements

Felder sozialer Hilfen	Teilhaberelevante Felder	Zielgruppe Zugewanderte/Operationalisierung	Ziel/Operationalisierung	Monitoring Leistungsprozess	Monitoring Wirkungen/Auswirkung	Kooperationspartner
Förderung im Übergang Schule – Beruf	Jugendberufshilfe Förderangebote berufliche Schulen, Förderangebote Agentur für Arbeit (AA) & Jobcenter (JC)	z. B. Personen 17 ≥ 21 Jahre	Übergang in schulische oder berufliche Bildung/ Ausbildung	Zahl/Anteil Zielgruppe in Sonderklassen (Sprache, Berufsvorbereitung, nachholende HSA etc. an Berufsschulen; Zahl/v.H. Zielgruppe in Maßnahmen AA/JC Zahl/v.H. arbeitslos	In Berufsausbildung, Übergangssystemen, nachgeholt Schulabschlüsse	Schulamt, AA & JC, Jugendamt
Sprachförderung für Erwachsene	BAMF-I-Kurse, Sprachkurse (BSE, kommunal) berufliche Sprachkurse AA&JC	Personen 18 – ≥ 65 Jahre	Kontinuierliche Teilnahme, Sprachzertifikat ≥ B 1	Anteil I-Kurs-Berechtigte, Abbrüche	Anteil Absolventen und Absolventen mit ≥ B1-Zertifikat	BAMF, Jobcenter, Bildungsträger
Förderung der Erwerbsarbeit	Förderangebote AA&JC, Angebote BSE	Personen 18 – ≥ 65 Jahre	Kontinuierliche Teilnahme Qualifizierung, Erwerbsarbeit	Zahl/Anteil in Förderangeboten insgesamt; darunter mit beruflichem Zertifikat	Übergänge in Qualifizierung oder Erwerbsarbeit, Steigerung Erwerbsarbeit	AA, JC