

Erfolgreiche Integration – Was ist das eigentlich?



*Ein paar grundsätzliche Überlegungen
aus diakonischer Sicht*

Dirk Hauer ist Mitarbeiter des Diakonischen Werks Hamburg und ist in der Migrationsarbeit engagiert.

*Vortrag im Rahmen
der Fachtagung
zu Problemen des
Integrationsmonitorings
der Diakonischen Werke
Hamburg, Schleswig-
Holstein und Mecklenburg-
Vorpommern, Hamburg,
13. Juni 2012*

Wie in vielen gesellschaftspolitischen Feldern gilt auch zunehmend für den Bereich der Migrations- und Integrationspolitik, dass nach dem Erfolg von Konzepten und Programmen, von Projekten und Maßnahmen gefragt wird: Fördern sie Integration und Vielfalt in der Einwanderungsgesellschaft oder nicht? Eine steigende Anzahl von Indikatorenberichten, Monitoringstudien, Controllingssystemen etc. werden zur Beantwortung dieser Frage herangezogen. Doch mehr oder weniger unausgesprochen und unter der Hand werden im Rahmen dieser Datenerhebungen noch eine ganze Reihe weiterer Fragen transportiert: Werden die Steuermittel sinnvoll ausgegeben oder nicht? Machen Träger und Einrichtungen der Migrationssozialarbeit gute Arbeit oder nicht? Gibt es MigrantInnengruppen, die besser oder schlechter integrierbar sind? U. v. m. Hier geht es dann nicht so sehr um Monitoring, sondern um Wirkungsmessung, um Steuerung und Controlling. Monitoring – Wirkungsanalyse – Controlling – Steuerung – in diesem Viereck bewegen sich die unterschiedlichen Bemühungen der Integrationsmessung, oft genug ohne die notwendige Trennschärfe in der jeweiligen Zielsetzung und Bestimmung.

Dabei ist eine solche Trennschärfe bitter notwendig. Im Zweiten Integrationsindikatorenbericht der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration haben das Wissenschaftszentrum Berlin und das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik versucht, Integration zu messen – ein klassisches Monitoringprojekt. In ihrem Vorwort verkündet Frau Böhmer aber, dass nunmehr integrationspolitische Maßnahmen

auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden können. Ihr geht es also um Wirkung, um Kausalbeziehungen und um Überprüfbarkeit von Maßnahmen. Ähnlich im zweiten Bericht der Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Bundesländer: Benötigt werden, heißt es da, „Indikatoren, die eine Beobachtung und Beschreibung von Zuwanderungs- und Integrationsprozessen“ ermöglichen. Sie sollen aber gleichzeitig „die Beurteilung der Wirksamkeit von Fördermaßnahmen ermöglichen“. Doch es macht einen Unterschied, ob Integration beobachtet und gemessen werden soll oder ob es darum geht, die Wirksamkeit einer konkreten Maßnahme oder die Arbeit einer Einrichtung oder die bestimmungskonforme und effiziente Verwendung von Steuermitteln zu erfassen und zu überprüfen. So unterschiedlich wie die jeweiligen Ziele, so unterschiedlich hat dann die operationalisierbare Zieldefinition, die Kennzahlenbildung und die Indikatorenauswahl auszufallen.

Dass sich politische Maßnahmen, Projekte, Hilfeangebote, Einrichtungen nach ihrem Sinn oder Unsinn, nach Erfolg oder Misserfolg befragen lassen müssen, ist nicht strittig. Aber ob Indikatorenberichte, Controlling und detaillierte Datenerhebungen im Konkreten wirklich aussagekräftig sind oder nur eine scheinbare – und zudem häufig genug Interessen geleitete – Objektivität darstellen, ist sehr wohl Gegenstand der fachpolitischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung. Ich möchte daher im Folgenden vier Thesen zur Messbarkeit von Integration und Integrationserfolgen zur Diskussion stellen:

„Wer Integration und Integrationserfolge messen will, muss vorher definieren, was für ihn Integration ist.“

These 1: Wer messen will, muss wissen, was gemessen werden soll.

Das klingt trivial, ist es in unserem Zusammenhang aber keineswegs. Wer Integration und Integrationserfolge messen will, muss nämlich vorher definieren, was für ihn oder sie Integration ist. Und genau dies geschieht in aller Regel nicht. Der zu messende Gegenstand wird nicht transparent gemacht, sondern als undiskutierte Folie gewissermaßen unterschwellig mittransportiert, als gebe es einen impliziten gesellschaftlichen Konsens, was Integration sei. Dies ist aber mitnichten der Fall. Vielmehr ist die Definition, das Verständnis von Integration in Deutschland Gegenstand der politischen Auseinandersetzung.

So hat es beispielsweise 2006 / 2007 in Hamburg eine heftige Diskussion um die Präambel des neuen Handlungskonzepts Integration gegeben. Dort wurde Integration als ein Akt des Förderns und Forderns definiert, den vor allem MigrantInnen zu erbringen haben. Das Wort „Einwanderungsstadt“ wurde geradezu krampfhaft vermieden, und Integrationspolitik wurde in erster Linie aus den Standortfordernissen der Wirtschaftsmetropole Hamburg abgeleitet. Aus diakonischer Sicht ist Integration etwas deutlich anderes. Integration meint für uns in erster Linie einen fortwährenden Prozess der gegenseitigen Begegnung, des Austauschs und des Ineinanderfließens unterschiedlicher und in sich selbst sehr heterogener kultureller Traditionen und Identitäten. Integration im diakonischen Selbstverständnis ist bewusste Hinwendung zum „Anderen“, neugierige Offenheit in Begegnungen auf gleicher Augenhöhe. Das beinhaltet Respekt gegenüber den Menschen, Respekt gegenüber anderen kulturellen Traditionen und Identitäten, Akzeptanz und Anerkennung von Heterogenität und Unterschiedlichkeit bei gleichen Rechten und gleichberechtigter Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Integration ist deshalb eben nicht Assimilation und Anpassung an eine wie auch immer

geartete Leitkultur. Im Gegenteil kann es vollkommen legitim sein, entsprechende Anpassungsleistungen zu verweigern. Hier sei daran erinnert, dass sich vor noch gar nicht langer Zeit hunderttausende vornehmlich junger Deutscher eben dieser Art von Integration verweigert haben und das teilweise in diversen Subkulturen auch immer noch tun. So viel nur zum dummen Schlagwort vom Integrationsverweigerer.

An Stelle falscher Vorstellungen von „Kultur“ als homogenem und geschlossenem Konstrukt geht die Diakonie von kultureller Offenheit, religiösem und politischem Pluralismus bei gleichen sozialen (Teilhabe-)Rechten und gleichen Partizipationsmöglichkeiten aus. Integration ist in diesem Sinne eher eine Frage von politischer, sozialer und kultureller Demokratie. Und vor allem ist Integration keine „Einbahnstraße“. Sie ist keine Anpassungsleistung, die von Menschen mit Migrationshintergrund „gefordert“ wird, sondern umfasst stets die Umgestaltung und Veränderung der Mehrheitsgesellschaft und ihrer Institutionen. Und selbstverständlich umfasst das auch die Aneignung, die „In-Besitznahme“ von Zugängen zu Ressourcen, Macht und Einfluss durch MigrantInnen. Integration ist deshalb ein fortwährender Prozess von interkulturellem und interreligiösem Austausch und sozialer Alltagsgestaltung. Dieser Prozess ist weder gradlinig noch konfliktfrei und kann es auch gar nicht sein. Denn letztlich geht es nicht darum, Menschen in dieser Gesellschaft einen Platz zuzuweisen, sondern darum, dass MigrantInnen wie jede/r andere ihre Erwartungen, ihre Hoffnung, ihre Rechte und ihre Ansprüche einbringen, einklagen und letztlich auch durchsetzen – als Teil der Gesellschaft und in ihr.

Ein solches Integrationsverständnis stellt sicherlich andere Anforderungen an die Messung von Integrationserfolgen als eines, dass Integration vor allem als die Beseitigung von Defiziten begreift. Damit bin ich schließlich beim Messen und bei meiner zweiten These:

These 2: Messen vereinfacht die Welt.

In dieser These steckt eine Ambivalenz: Vereinfachen beinhaltet zum einen den Aspekt von einfacher machen, die Welt verständlicher zu machen. Vereinfachen heißt zum anderen aber auch reduzieren, simplifizieren, Widersprüchlichkeiten glätten. Wer die Welt vereinfacht, presst die Wirklichkeit auch durch ein Nadelöhr.

Diese Zweischneidigkeit ist jeder Form von Empirie und eigentlich sogar jeder Form von analytischer Betrachtung immanent. Die komplexe gesellschaftliche Realität vielfältiger wechselseitiger Prozesse kann nicht eins zu eins abgebildet werden. Jeder Indikator, jede Kennzahl ist eine Annäherung, ein Verlust an Komplexität. Das ist kein Vorwurf, sondern ein unauflösbares methodisches Problem. Wer gesellschaftliche Prozesse messen will, muss sich das allerdings klar machen und mit diesem Problem bewusst umgehen. Man muss gewissermaßen plausibel und transparent vereinfachen.

Aus dem diakonischen Integrationsverständnis heraus stellen sich dann z. B. folgende Fragen an ein Integrationsmonitoring:

- Wie misst man die Partizipation von MigrantInnen an gesellschaftlichen Prozessen und Strukturen?
- Wie misst man Benachteiligung?
- Wie misst man strukturelle Ein- und Ausschlussmechanismen?
- Wie misst man Diskriminierung und das Ausmaß von Diskriminierung?
- Wie misst man interkulturelle Öffnung der Mehrheitsgesellschaft?
- Wie misst man so etwas wie „Willkommenskultur“?
- Wie misst man Einstellungen und Haltungen wie „Respekt“?

An manche dieser Fragen kann man sich sicher mit quantitativen statistischen Daten annähern, wie sie etwa in den Indikatorenberichten zugrundegelegt werden, etwa dem Anteil von MigrantInnenkindern unter den AbiturientInnen oder dem Anteil von MigrantInnen an ungesicherten

Beschäftigungsverhältnissen. Aber das auch solche „harten“ statistischen Daten eben nur Indizien und z. T. sehr selektive Annäherungen sein können, zeigen folgende Schlaglichter:

Im Unterschied zu insgesamt zwölf Indikatoren für die Bereiche Schule / frühkindliche Bildung und immerhin noch acht Indikatoren für den Bereich Arbeit und Einkommen besteht der Grundlagendatensatz für das Integrationsmonitoring der Bundesländer nur aus zwei Indikatoren für den Bereich Gesundheit und ebenfalls nur zwei Indikatoren für den Bereich Wohnen. Der Eindruck drängt sich auf, dass die vorhandenen Statistiken bestimmen, was bei Integration beobachtet wird und was nicht.

Im Bereich Wohnen wird auf öffentliche Unterbringung nicht eingegangen. Damit fallen Flüchtlinge, die ja qua Status nur unterzubringen sind, aus Integrationsbetrachtungen völlig heraus.

Und während die interkulturelle Öffnung der Verwaltung nur knapp im Erweiterungs- und Prüfsatz auftaucht, gibt es im Kernsatz den Bereich „Kriminalität / Gewalt und Diskriminierung“. Integration wird so u.a. mit dem Anteil von MigrantInnen an den Tatverdächtigen bzw. den Verurteilten in der polizeilichen Kriminalstatistik gemessen.

Was in den Monitoringberichten des Bundes und der Bundesländer nahezu völlig fehlt, sind qualitative Indikatoren zur Integrationsmessung, etwa Befragungen, Bildung von Kontrollgruppen etc. Dabei zeigen etwa die Heitmeyer-Untersuchungen zu gruppenbezogener Fremdenfeindlichkeit, dass auch Einstellungen und Haltungen durchaus empirisch erfasst werden können.

These 3: Integrationsmonitoring erfasst nicht zwangsläufig Ursache und Wirkung.

Ein angemessenes Integrationsmonitoring setzt also sowohl eine transparente Definition von Integration voraus als auch eine sorgfältige Konstruktion und Auswahl von Indikatoren. Das ist wie gesagt schon schwierig genug. In der politischen Diskussion

„Und das Problem von Ursache und Wirkung wird noch diffiziler, wenn man berücksichtigt, dass ein bestimmtes, beobachtbares Ereignis mehrere Ursachen haben kann.“

werden Monitoringstudien und Indikatorenberichte aber nicht nur zur Beobachtung herangezogen. Gleichzeitig wird behauptet, damit Wirkungen analysieren zu können. Aus meiner Sicht ist das ein grober Irrtum und ein falsches Versprechen.

Wirkung beruht auf Kausalbeziehungen: Ich mache etwas, und das hat diese und jene Konsequenz; Ursache und Wirkung. Doch in komplexen und zudem dynamischen gesellschaftlichen Beziehungsgeflechten und interdependenten Prozessen ist es mit dem Zusammenhang von Ursache und Wirkung nicht so einfach. Ein Beispiel: Nahezu unstrittig gilt der Anteil von MigrantInnenkindern an den AbiturientInnen bzw. SchulabbrecherInnen als ein guter Indikator für die Bildungsteilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund. Aber sagt diese Kennzahl auch etwas aus über die Ursachen etwa eines niedrigen AbiturientInnenanteils? Liegt es an dem System Schule? Oder an schlecht ausgebildeten Lehrkräften? Oder an einer kulturell geprägten Bildungsferne? Zu all diesen Aspekten ist der Indikator nicht aussagekräftig. Deswegen stimmt es auch nur höchst eingeschränkt, wenn z. B. behauptet wird, solche Monitoringkennzahlen würden bei der strategischen Steuerung von Maßnahmen helfen (siehe etwa Claudia Walther 2007): Ein geringer AbiturientInnenanteil von MigrantInnen allein sagt nichts darüber, welche Maßnahme denn nun ergriffen werden sollte. Ein hoher Anteil von MigrantInnen in vergleichsweise prekären Arbeitsverhältnissen oder in der Arbeitslosigkeit sagt für sich genommen nichts darüber, welche arbeitsmarktpolitische Maßnahme denn nun sinnvoll ist.

Was es in einer solchen Situation braucht, ist eine echte Wirkungsanalyse. D. h. es müssen Hypothesen über Ursache und Wirkung gebildet und dann empirisch getestet werden.

Das ist etwas ganz anderes als ein Integrationsmonitoring. Es ist aufwendiger, damit auch teurer und vor allem käme es möglicherweise in Konflikt mit einem unausgesprochenem Integrationsverständnis, nach dem Integrationsprobleme in erster Linie in unterschiedlichen Defiziten auf Seiten der MigrantInnen verortet werden. Es ist einfacher und politisch leichter handelbar, über Anpassungskurse, Qualifizierungsmaßnahmen, Sprachförderung etc. zu sprechen als über Schulreformen, über fehlende interkulturell kompetente Lehrkräfte, über Diskriminierung am Arbeitsmarkt etc.

Und das Problem von Ursache und Wirkung wird noch diffiziler, wenn man berücksichtigt, dass ein bestimmtes, beobachtbares Ereignis mehrere Ursachen haben kann. Liegt etwa ein Rückgang der Arbeitslosigkeit von MigrantInnen am Fachkräftemangel, der ArbeitgeberInnen zur Einstellung zwingt? Oder schlicht an der guten Konjunktur? Oder an einer verbesserten Vermittlungsarbeit der Agentur für Arbeit oder der Jobcenter? Oder an erfolgreichen Weiterbildungsmaßnahmen? Oder an der guten Arbeit von Beschäftigungsträgern? Oder am neuen Anerkennungsgesetz? Oder an allem zusammen? Aber wenn das nicht so einfach zu beantworten ist, oder wenn möglicherweise für ein Ereignis nicht eine Maßnahme alleine verantwortlich ist, dann kann man umgekehrt aus dem reinen Aggregat „Rückgang des MigrantInnenanteils bei den Erwerbslosen“ auch nicht auf den Erfolg oder Misserfolg einer Maßnahme schließen. Denn weder im Erfolgs- wie im Misserfallsfall kann die Wirkung u. U. nicht eindeutig zugeordnet werden.

Um nicht missverstanden zu werden: Mir geht es hier nicht darum, bestimmte Maßnahmen positiv oder negativ zu bewerten. Ich möchte an dieser Stelle lediglich illustrieren, dass Integrationskennzahlen eben

„Es wird eine Datendichte abgefragt, die weder für die praktische Arbeit der Einrichtungen noch für irgendwelche Anforderungen der Integrations- und Wirkungsmessung tauglich ist.“

nicht direkt aussagekräftig sind über Ursache–Wirkungs–Beziehungen, wenn es um Gleichberechtigung und gleiche Teilhabechancen von MigrantInnen geht.

Richtig unübersichtlich wird es dann, wenn das Integrationsmonitoring nicht nur als Wirkungsanalyse missverstanden, sondern zu Wirkungssteuerung missbraucht wird. Und damit komme ich abschließend zu meiner vierten These:

These 4: Oft wird nicht Integration gemessen, sondern es werden Träger kontrolliert.

In vielen Feldern der sozialen Arbeit gibt es eine große Aversion gegen Datenerfassung, Kennzahlenbildung, Controllingetc., oft verbunden mit der Klage, man käme vor lauter Controllinganforderungen nicht mehr zum eigentlich Arbeiten. Um es gleich vorweg zu sagen: Eine solche Klage ist manchmal auch Ausdruck von Bequemlichkeit und Ausdruck von einer Abwehr dagegen, anderen Rechenschaft über die geleistete Arbeit abzugeben. Ich bin ausdrücklich der Ansicht, dass es für die soziale Arbeit und damit auch für die Migrationssozialarbeit absolut zwingend ist, sich selbst mit der Effizienz und mit der Überprüfbarkeit der eigenen Arbeit auseinanderzusetzen. Zum einen schon aus Gründen der Legitimation und eigenen Glaubwürdigkeit nach außen. Zum anderen aber auch, um dem eigenen Innovations- und Weiterentwicklungsanspruch genügen zu können, also um Veränderungen im Umfeld, in den Zielgruppen, in den Bedarfen usw. zu erkennen und um darauf reagieren zu können.

Controlling in diesem Sinne ist also sowohl sinnvoll als auch notwendig. Doch wenn man sich die Dokumentationsanforderungen der Zuwendungsgeber etwa in der

Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer oder in den landesfinanzierten Integrationszentren anschaut, so drängt sich einem der Eindruck auf, dass hier in erster Linie das Misstrauen gegenüber den Trägern im Vordergrund steht. Es wird eine Datendichte abgefragt, die weder für die praktische Arbeit der Einrichtungen noch für irgendwelche Anforderungen der Integrations- und Wirkungsmessung tauglich ist. Was die Controllinganforderungen auf keinen Fall ausdrücken, ist ein partnerschaftliches Verhältnis der öffentlichen Hand zu den subsidiären Trägern der Freien Wohlfahrtspflege.

Dass Verwaltung die bestimmungskonforme Verwendung von öffentlichen Mitteln prüfen und kontrollieren will, ist genauso unstrittig wie der Umstand, dass sie das darf. Und es ist auch unstrittig, dass Verwaltung gemäß eigener oder politischer Zielsetzung steuert. Dabei macht auch im Bereich der Integrationsarbeit zunehmend der Begriff der wirkungsorientierten Steuerung die Runde. Aber so plausibel auf den ersten Blick eine Steuerung entlang erzielter Wirkungen erscheinen mag, so hochproblematisch ist sie bei genauerem Hinsehen.

Da wäre zuerst die Frage, wer denn die Ziele festlegt, die angesteuert werden sollen. Werden sie vom Geldgeber diktiert oder gemeinsam erarbeitet? Sind sie überhaupt erreichbar? Und: Sind sie überhaupt angemessen, also geht es z. B. wirklich um eine sozialpädagogisch intendierte Wirkung beim Ratsuchenden oder eher um Sparziele der Verwaltung?

Zum zweiten potenzieren sich die Probleme einer Wirkungsanalyse, wenn es um konkrete soziale Arbeit als Beziehungsarbeit geht: Welche Wirkung soll denn eine spezifische sozialpädagogische Maßnahme haben? Lässt sich denn ein spezifisches Ereignis – z. B. weniger Schulschwänzer – auf eine konkrete sozialpädagogische Maßnahme zurückführen?

Ist eine spezifische Wirkung wirklich einer spezifischen Maßnahme eines spezifischen Trägers zurechenbar? Ich gebe zu, das sind alles rhetorische Fragen, die Antworten sind jeweils dieselben: nein.

Und zum dritten sind gerade auf der Ebene konkreter sozialpädagogischer Maßnahmen quantitative Kennzahlen denkbar ungeeignet, um Wirkungen zu erfassen. Gerade hier sind qualitative Indikatoren zwingend erforderlich. Wenn nämlich lediglich über quantitative Zielzahlerreichung etc. gesteuert wird, kann das geradezu absurde Konsequenzen haben: Dann kann es z. B. immanent rational sein, SchülerInnen dafür zu bezahlen, dass sie nicht schwänzen. Der Träger erreicht seine Zielzahlen, bekommt sein Geld und die SchülerInnen bleiben dumm.

Eine sinnvolle Steuerung und eine sinnvolle Erfassung von Wirkungen auf der Ebene der sozialen Arbeit setzen daher mindestens dreierlei voraus:

- eine überschaubare, eher kleine Zahl von Kennzahlen und Indikatoren,
- die Ergänzung quantitativer Indikatoren durch qualitative Faktoren, die Prozesse bei Ratsuchenden tatsächlich beschreiben können,
- und vor allem einen transparenten Zieldialog, in dem Träger und Verwaltung sich gemeinsam über smarte Ziele verständigen und diese definieren.

All dies geschieht im Bereich der Migrationsarbeit nicht. Schade eigentlich.

