

Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen – Praxis und Bedarf

Martin Hofmann & David Reichel



BM.I



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDEMINISTERIUM FÜR INNERES

Konfinanziert durch den Europäischen Integrationsfonds und dem Bundesministerium für Inneres

Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen – Praxis und Bedarf

Martin Hofmann und David Reichel, International Centre for Migration Policy Development, Wien - Österreich
Projektbericht. Studie finanziert vom Bundesministerium für Inneres und dem Europäischen Integrationsfonds

International Centre for Migration Policy Development • 2012

Anmerkungen

Diese Studie wurde im Auftrag des Europäischen Integrationsfonds und des österreichischen Bundesministeriums für Inneres erstellt.

Besonderer Dank gilt den InterviewpartnerInnen, welche sich für die Beantwortung unserer Fragen für diesen Bericht Zeit genommen haben.

Autoren

Martin Hofmann ist Programme Manager des Kompetenzzentrums „Legal Migration and Integration“ am International Centre for Migration Policy Development.

David Reichel ist Research Officer in der Forschungsabteilung des International Centre for Migration Policy Development.

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)
Gonzagagasse 1
A-1010 Vienna
Austria
www.icmpd.org

International Centre for Migration Policy Development
Austria, 2012

Inhalt

1. <u>EINLEITUNG</u>	3
2. <u>HINTERGRUND DER STUDIE</u>	5
3. <u>ZUR SCHWIERIGKEIT „INTEGRATION“ ZU DEFINIEREN</u>	9
4. <u>METHODISCHE ÜBERLEGUNGEN UND ANFORDERUNGEN AN EINE WISSENSCHAFTLICHE WIRKUNGSANALYSE VON INTEGRATIONSPOLITISCHEN MAßNAHMEN</u>	12
4.1. EVALUATION UND WIRKUNGSANALYSEN	14
4.2. MONITORING SYSTEME UND VERWENDUNG VON INDIKATOREN	21
4.3. DATENQUELLEN FÜR WIRKUNGSANALYSEN IM BEREICH DER MIGRATIONS- UND INTEGRATIONSFORSCHUNG	26
4.4. SCHLUSSFOLGERUNGEN	29
5. <u>STAND DER FORSCHUNG – AUSGEWÄHLTE ANALYSEN ZUR WIRKUNG VON INTEGRATIONSPOLITISCHEN MAßNAHMEN</u>	31
6. <u>VERGLEICHENDE ANALYSE DER PRAXIS UND POLITIK IM BEREICH DER WIRKUNGSANALYSE VON INTEGRATIONSPOLITISCHEN MAßNAHMEN</u>	41
6.1. RAHMENBEDINGUNGEN – BEVÖLKERUNG, INSTITUTIONELLE STRUKTUREN UND INTEGRATIONSPOLITISCHE MAßNAHMEN	41
6.2. EVALUIERUNGEN UND WIRKUNGSANALYSEN VON INTEGRATIONSPOLITISCHEN MAßNAHMEN	62
6.3. DIE VERWENDUNG VON „INTEGRATIONSINDIKATOREN“ AUF NATIONALER EBENE	75
6.4. SCHLUSSFOLGERUNGEN	85
7. <u>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND VORSCHLÄGE FÜR EINE SYSTEMATISCHE ERFASSUNG DER WIRKUNG VON INTEGRATIONSPOLITISCHEN MAßNAHMEN</u>	88
8. <u>LITERATUR</u>	97
9. <u>LÄNDERBERICHTE</u>	104
ÖSTERREICH	105
DEUTSCHLAND	136
DÄNEMARK	161
FRANKREICH	192
NIEDERLANDE	217
SCHWEDEN	247
VEREINIGTES KÖNIGREICH	289
10. <u>ANHANG</u>	317

Abstract Deutsch

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit Thema der Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen für Eingewanderte und ihren Nachkommen. Auf Basis eines Vergleiches der Praxis und Methoden zur Messung der Erfolge von integrationspolitischen Maßnahmen in sieben europäischen Ländern (AT, DE, DK, FR, NL, SE und UK) werden Möglichkeiten und Grenzen der Wirkungsanalyse erörtert. Dabei werden konkrete Wirkungsanalysen bestimmter Maßnahmen untersucht, wobei der Fokus auf Sprachtests und –kursen bzw. auf sogenannten Integrationsmaßnahmen im Herkunftsland wie Sprach- und Orientierungstests liegt. Andererseits wird die Implementierung von Integrationsmonitoren und Verwendung von Integrationsindikatoren verglichen. Der Bericht schließt mit einem Vorschlag zur systematischen Erfassung der Wirkung von integrationspolitischen Maßnahmen.

Abstract Englisch

This study deals with impact analysis of integration policy measures for immigrants and their children. The study is based on a comparison of practices and methods used by national authorities for measuring the impact of integration policies in seven European countries, namely AT, DE, DK, FR, NL, SE und UK. The report highlights the strengths and weaknesses of impact analyses with a special focus on language related integration measures and so called pre-migration integration measures. Additionally, the implementation of “integration monitors” based on pre-defined integration indicators is comparatively described. The report puts forward a proposal for the systematic evaluation of integration policy measures.

1. Einleitung

Der Fragenkomplex der Integration von Zugewanderten hat in den letzten Jahren enorm an Bedeutung gewonnen, das betrifft sowohl die Rolle, die Integration innerhalb der europäischen Migrationspolitiken einnimmt als auch den Stellenwert, den die öffentliche Diskussion, dem Thema beimisst. Politik, Forschung und Zivilgesellschaft widmen sich dem Thema dabei auf ähnlich intensive Weise. Das zunehmende politische Gewicht, das dem Thema der Integration so zukam,¹ fand seinen Niederschlag unter anderem in der Entwicklung und Umsetzung einer Fülle politischer Maßnahmen, die die erfolgreiche Integration von Zugewanderten unterstützen sollen. Inwiefern die unterschiedlichen Maßnahmen, die sich in ihren Zielen, Herangehensweisen und Zielgruppen durchaus unterscheiden können, die Integration tatsächlich fördern, war und ist immer auch Gegenstand einer lebhaften öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Debatte.

Verbunden mit intensiveren Bemühungen der Politik, die Integration von Zugewanderten zu fördern, stellten sich gleichzeitig auch Fragen nach Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Eingriffe in das gesamtgesellschaftliche Geschehen, nach den tatsächlichen Effekten und Wirkungen integrationspolitischer Maßnahmen, und danach, ob diese Maßnahmen wirklich so wirken, wie es von den staatlichen Akteuren gewünscht ist. Dieser Bedarf zog eine Reihe von Initiativen zur Erfolgsmessung von integrationspolitischen Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene nach sich. Auf Ebene der Europäischen Union führte dieser Prozess zur Formulierung von europäischen Integrationsindikatoren.² Integrationsindikatoren und –monitorings wurden aber auch in einer Reihe von EU Mitgliedsstaaten entwickelt und seit geraumer Zeit auch angewendet.

Neben der Entwicklung und Umsetzung solcher „Integrationsmonitorings“ verfolgen die zuständigen politische Institutionen und Behörden auch seit geraumer Zeit das Ziel, das Funktionieren bzw. die Erfolge ihrer integrationspolitischen Maßnahmen mittels Monitoring zu beobachten und ihre Resultate zu evaluieren. Die Messung des Erfolges von politischen Interventionen ist dabei in jedem Fall ein herausforderndes Unterfangen, das in der Regel an methodische Grenzen stößt und mit dem Problem der Verfügbarkeit notwendiger Daten

¹ Im folgenden ist mit dem Terminus „Integration“ die „Integration von ImmigrantInnen und ihren Nachkommen“ gemeint, obgleich das Thema Integration auch für andere Bereiche von Bedeutung ist, etwa die Europäische Integration oder Integration von Menschen mit Behinderung. Auf Definitionen wird im zweiten Kapitel noch eingegangen.

² Vgl. European Council (2010): The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens, (2010/C 115/01) und European Ministerial Conference on Integration (2010): Draft Declaration. Saragossa: 15 und 16 April 2010.

konfrontiert ist. Nichtsdestoweniger verfolgen all sieben Länder (Dänemark, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Österreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich), die im Rahmen der vorliegenden Studie untersucht wurden, bereits Ansätze in Richtung von Wirkungsanalysen ihrer jeweiligen integrationspolitischen Maßnahmen. Wie sie dabei vorgehen, welche Ansätze sie verfolgen und welche Philosophien sie entwickelt haben, wird in diesem Bericht anhand einer vergleichenden Analyse der jeweiligen nationalen Praktiken und Methoden erörtert. Der Fokus liegt dabei auf Maßnahmen der nationalen Ebene, wengleich regionale und lokale Ebenen beispielhaft einbezogen werden. Neben der Beschreibung der in den sieben europäischen Ländern angewandten Methoden zur Evaluierung und Wirkungsanalyse sollen auch die Möglichkeiten und Grenzen dieser diskutiert werden.

Die vorliegende Studie beschäftigt sich nicht mit der Frage, was Integration ist bzw. sein soll. Sie folgt in ihrer Analyse den jeweiligen nationalen Definitionen von Integration und integrationspolitischen Zielen vor allem in Hinblick auf die Ansätze, die verfolgt werden, um die Effekte und Wirkungen dieser Maßnahmen nachvollziehbar bzw. messbar zu machen.

Der kommende Abschnitt (2) gibt einen Überblick über den Hintergrund der Studie, worauf im Abschnitt (3) kurz der Terminus Integration diskutiert wird. Abschnitt (4) widmet sich möglichen Methoden zur Analyse der Effekte und Wirkungen von politischen Maßnahmen im allgemeinen und integrationspolitischen Maßnahmen im besonderen und zeigt dabei auch die methodischen Schwierigkeiten auf, die sich in diesem Zusammenhang stellen. Der Abschnitt (5) gibt einen konzisen Überblick über wesentliche Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung zum Thema mit einem Fokus auf die jeweils verwendete Methodik und die ermittelten Resultate. Das Hauptkapitel (Abschnitt 6) vergleicht dann die sieben untersuchten Länder in Hinblick auf die jeweilige nationale Praxis von Evaluation und Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen. Der letzte Abschnitt schließt die vergleichende Analyse, hebt die Möglichkeiten und Grenzen der bestehenden Analysen hervor und schlägt Möglichkeiten für eine systematische Analyse von integrationspolitischen Maßnahmen vor. Im Anhang finden sich die sieben Länderberichte, die die Basis für die vergleichende Analyse darstellen.

2. Hintergrund der Studie

Im Kern der Studie stand die Frage nach messbaren oder zumindest eindeutig nachvollziehbaren Wirkungen von Integrationspolitik insgesamt bzw. integrationspolitischen Maßnahmen im Besonderen. Dieser Ansatz impliziert gleichzeitig, dass Forschungsmethode und Analysezugang der Studie in erster Linie auf den Informationsbedarf und Handlungsoptionen der für die Entwicklung und Umsetzung von Integrationspolitik und Integrationsmaßnahmen zuständigen Behörden bzw. BehördenvertreterInnen abzielen sollte. Die erste Phase der vorliegenden Studie diente demzufolge auch dazu, die Erwartungen bezüglich Integrationsmonitoring und Wirkungsanalyse von Integrationsmaßnahmen des in den Behörden zuständigen Personenkreises und weiterer im Integrationsbereich tätigen ExpertInnen zu ermitteln und ein entsprechendes Anforderungsprofil gegenüber einer methodischen Wirkungsanalyse zu erstellen. Dies wurde einerseits im Rahmen der Forschungssynthese bestehender einschlägiger Maßnahmen durchgeführt („was ist überhaupt möglich?“), andererseits stellten die im Rahmen der Studie durchgeführten Interviews mit BehördenvertreterInnen und ExpertInnen in den sieben Ländern der Studie auf entsprechende Erwartungen ab („was wäre wünschenswert?“).

Die angeführten Überlegungen bildeten die Basis für die Erstellung des Interviewleitfadens und die Gesprächsführung mit BehördenvertreterInnen und ExpertInnen in Österreich und in jenen EU-Mitgliedsstaaten, die Gegenstand der vergleichenden Betrachtung von Wirkungsanalysen im Integrationsbereich waren, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich.

Konkret wurden die InterviewpartnerInnen nach folgenden Aspekten befragt:

- Bestehende interne Evaluierungen und/oder Monitoring der jeweiligen Tätigkeiten und Maßnahmen.
- Einbindung in externe Evaluierung/Monitoring von Integrationsmaßnahmen.
- Informationsbedarf für Evaluierung/Monitoring im eigenen Bereich.
- Informationsbedarf bezüglich des Zusammenhangs zwischen den jeweiligen Tätigkeiten und Maßnahmen und dem allgemeinen Integrationsstand von Drittstaatsangehörigen („Wirkungsanalyse im eigentlichen Sinn“).
- Einschätzung der Stärken und Schwächen bzw. Möglichkeiten und Grenzen der Evaluierung/ Wirkungsanalyse spezifischer Integrationsmaßnahmen.

- Einschätzung der Aussagekraft, Möglichkeiten und Grenzen von Evaluierungsmaßnahmen in Bezug auf die Integration von Drittstaatsangehörigen.
- Bezugsrahmen der Wirkungsmessung: eigener Bereich, andere Bereiche, kurzfristige/langfristige Messung etc.
- Wünschenswerte Vernetzung mit anderen Akteuren zur Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen (z.B. Sprachkurs – Arbeitsmarktservice).
- Erwartungen gegenüber Wirkungsanalyse, Evaluierung, Monitoring im Integrationsbereich.
- Einschätzung des Integrationsmonitoring auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene.
- Einschätzung bestehender Integrationsindikatoren und Wünsche bezüglich einer Erweiterung.

Zunächst wurden die Interviews in Österreich durchgeführt, die neben Praxis und Erfahrungen auch den Wissensbedarf der behördlichen VertreterInnen erhoben und gleichzeitig den Fragebogen für die internationale Befragung testeten. In Österreich wurden Interviews mit zehn VertreterInnen von sieben Behörden und Institutionen durchgeführt sowie mit zwei InterviewpartnerInnen aus der Forschung. In den anderen untersuchten Ländern wurden jeweils zwischen zwei und vier Interviews durchgeführt (Deutschland 4 Personen von 3 Institutionen, Dänemark 8 Personen von 5 Institutionen, Frankreich 2 Institutionen, Niederlande 4 Personen von 3 Institutionen, Schweden 3 Institutionen, Vereinigtes Königreich 3 Institutionen).³ Dabei wurde darauf geachtet, dass zumindest ein/e Vertreter/in der nationalen Behörden interviewt wurde. Die meisten der kontaktierten ExpertInnen waren an der Fragestellung des Projekts sehr interessiert und gerne bereit Interviews zu geben. Im folgenden werden die wesentlichen Aussagen der Interviews in Österreich umrissen, welche als Basis für die Identifikation von zentralen Themen dienen.

Erste Bedarfsanalyse

Die durchgeführten Interviews mit ExpertInnen im Integrationsbereich resultierten in einer Reihe von für die weitere Durchführung der WIKAN-Studie wichtigen Aussagen und Anregungen. Die Einschätzungen der jeweiligen InterviewpartnerInnen bestätigten den grundsätzlichen Bedarf nach einer globalen und gleichzeitig vernetzten Analyse von Integrationspolitik und integrationspolitischen Maßnahmen. Gleichzeitig machten sie aber auch deutlich, dass, nach Einschätzung der befragten ExpertInnen, eine solche

³ Von Britischen Home Office wurde eine schriftliche Stellungnahme auf die Interviewfragen geliefert.

Wirkungsanalyse natürliche Grenzen hat und dass, um zu wirklich tragfähigen Ergebnissen zu gelangen, eine Reihe von Faktoren gegeben sein müsse, deren praktische Umsetzung alles andere als einfach sei. Die in diesem Zusammenhang am häufigsten genannten Faktoren, die gleichzeitig auch den Rahmen des für eine funktionierende Wirkungsanalyse bestehenden Informationsbedarfes vorgeben, sollen in der Folge kurz dargestellt werden.

Nach Einschätzung einiger befragter ExpertInnen ist das Fehlen eindeutig definierter Ziele und Zielvorstellungen ein wichtiges Hindernis für die Entwicklung aussagekräftiger Wirkungsanalysen. Dieses Defizit wird dabei nicht als exklusives Problem im Bereich der Migrations- oder Integrationspolitik gesehen, sondern als ein generelles Problem für die meisten Politikfelder. Gleichzeitig betonten unsere InterviewpartnerInnen, dass dieser Mangel weniger fehlender Qualität in der Politikentwicklung und –umsetzung geschuldet ist als vielmehr den nur schwer zu ändernden Gesetzmäßigkeiten des Politikbetriebes, der in demokratischen Systemen nun einmal auf Kompromiss und Ausgleich beruhe und dabei eine große Bandbreite von politischen Positionen in seinen Zielvorgaben berücksichtigen müsse. Nichtsdestoweniger benannten die ExpertInnen eine eindeutige Zielformulierung als zentrale Voraussetzung einer funktionierenden Wirkungsanalyse.

Die WIKAN-Studie legte dementsprechend besonderes Augenmerk auf eine Aufarbeitung jener integrationspolitischen Maßnahmen (und der damit verbundenen Evaluierungen und Wirkungsanalysen) in den sieben untersuchten Staaten, denen eine möglichst genaue Zielvorstellung und –definition zugrundelag. Im Rahmen der Interviews mit BehördenvertreterInnen in den teilnehmenden Staaten wurde jeweils diskutiert, welche institutionellen Voraussetzungen, Strukturen, Kooperations- und Interaktionsformen zwischen den jeweiligen Akteuren notwendig oder wünschenswert sei, um eindeutige Zielformulierungen zu erreichen.

Die Einbeziehung der Zielgruppen, ihrer ganz persönlichen Erfahrungen und Einschätzungen bezüglich der integrationspolitischen Maßnahmen, an denen sie teilnehmen bzw. teilnehmen müssen, wurde von den interviewten ExpertInnen ebenfalls als entscheidender Faktor für die Entwicklung und Anwendung aussagekräftiger Evaluierung und Wirkungsanalyse genannt. Nur VertreterInnen der Zielgruppen seien in der Lage, aus ihrer ganz persönlichen Erfahrung heraus, gewisse Bereiche des Informationsbedarfes für Evaluierung und Wirkungsanalyse abzudecken. Dies gelte im besonderen Maß für Fragestellungen der Wirkungsanalyse. Die InterviewpartnerInnen wiesen wiederholt darauf hin, wie wichtig ist sei, bei der Situationsanalyse und der Ableitung der Ziele aus der Situationsanalyse die eigentlich

betroffenen Personen zu beteiligen und strukturiert einzubeziehen. Einem partizipativen Zugang komme im Bereich von Integrationsmaßnahmen besondere Bedeutung zu und er sollte immer sichergestellt werden. Einige unserer InterviewpartnerInnen wiesen darauf hin, dass bei der Entwicklung von Maßnahmen behördlicherseits Bedarfsanalysen durchgeführt würden, um auch wirklich zielgruppenadäquat handeln zu können. Die Zielgruppen würden dann auch in das Monitoring und die Evaluierung der Maßnahmen einbezogen.

Nach Einschätzung unserer InterviewpartnerInnen stellen Defizite im Bereich der notwendigen Datengrundlage die größte Herausforderung im Hinblick auf integrationspolitische Wirkungsanalysen dar. Dieses Defizit sei dabei ein für den Bereich der Migrationsforschung allgemeines Problem, dass sich aber im Bereich von Evaluierung und Wirkungsanalyse besonders negativ auswirke. Gleichzeitig wurde aber auch betont, dass die jüngeren Entwicklungen des Integrationsmonitorings und der Integrationsindikatoren der richtige Weg seien, die Datenlage zu verbessern und das allgemeine Verständnis, wie vorhandene Daten zu interpretieren bzw. nicht zu interpretieren seien, sukzessive erweitern.

Als letzte aber dennoch entscheidende Anforderung gegenüber einer funktionierenden Wirkungsanalyse wurde die Notwendigkeit genannt, Integrationserfolge bzw. die Auswirkungen von Integrationspolitiken regelmäßig und über einen längeren Zeitraum zu beobachten. Es wurde in diesem Zusammenhang durchaus anerkannt, dass im politischen Diskurs kurzfristig gehandelt und kommuniziert werden muss, jedoch müsse die Politik auch Geduld beweisen, wenn es um die Abschätzung der Auswirkungen von Maßnahmen im Migrations- und Integrationsbereich geht, verbunden mit dem Hinweis darauf, dass eine nur kurzfristige Analyse zu falschen Ergebnissen führen könne, und die fehlende Langfristigkeit der Beobachtung schlussendlich kontraproduktive Folgen nach sich ziehe.

3. Zur Schwierigkeit „Integration“ zu definieren

Integration ist ein vielseitig verwendeter Begriff. Bedeutete er in seinem Ursprung lediglich „wiederherstellen bzw. ergänzen“ (Kluge 2002: 444), so fand seine Anwendung in Bezug auf Minderheiten bzw. Zugewanderte und ihren Nachkommen eine vielfache Um- und Neudeutung, die bis heute zu keiner eindeutigen, universal akzeptierten Definition des Begriffes geführt hat.

In der sozialwissenschaftlichen Forschung wurde anfangs auch nicht von der Integration von MigrantInnen gesprochen sondern von deren Assimilation, ein Begriff der ursprünglich als „Angleichung“ verstanden wurde (Kluge 2002: 65). Die Anfänge der Diskussion reichen historisch weit zurück. Die US-amerikanische Migrationsforschung ging vor beinahe 100 Jahren noch davon aus, dass MigrantInnen sich automatisch über die Generationen hinweg an die Aufnahmegesellschaft anpassen, also assimilieren würden. Mit der Zeit wurden die Assimilationstheorien erweitert und verändert und mit unterschiedlichsten Begriffen verbunden, wie der Akkulturation oder Absorption (für einen Überblick vgl. Treibel 2008).

Erst gegen Ende des letzten Jahrhunderts und besonders zu Beginn dieses Jahrhunderts begann sich der Terminus Integration in der sozialwissenschaftlichen Forschung mehr und mehr durchzusetzen, ein Trend, der mit der Entwicklung von spezifischen Theorien zur Integration einherging. Der Begriff der Integration sollte jetzt als von jenem der Assimilation unterschiedlich verstanden werden. Integration war keine reine Anpassungsleistung von MigrantInnen mehr, sondern beschrieb die „Eingliederung“ von MigrantInnen in die Gesellschaft, unter Beibehaltung ihrer kultureller Identitäten und Praktiken.

Die in den Sozialwissenschaften wohl bekannteste und am weitesten verbreitete Integrationstheorie stammt von Hartmut Esser (vgl. etwa Esser 2001). Diese Theorie basiert auf einer Unterscheidung von Integration in unterschiedliche Dimensionen (Kulturation, Plazierung (sic!), Interaktion und Identifikation) und weiterführenden systematischen Unterscheidungen. Vor allem die Unterscheidung der Dimensionen wurde und wird vielfältig angewandt und kann als besonders einflussreich bezeichnet werden. Trotz der vielfältigen Nutzung war die Theorie bald umfassender Kritik ausgesetzt (vgl. etwa Hetfleisch 2010) und schaffte es nicht, sich als allgemein gültige Definition von Integration durchzusetzen.⁴ Der

⁴ Als Beispiel für eine Integrationsdefinition die sich auch mit der Messbarkeit von Integration vereinen lässt, ist die Definition von Integration als subjektive Bewertung der betroffenen Personen. Dementsprechend kann erfolgreiche Integration definiert werden als Erreichung der Ziele, die mit einem Wandervorhaben einhergehen (vgl. Reinprecht 2010; Latcheva und Herzog-Punzenberger 2011; Reichel 2010).

Begriff blieb trotz aller Bemühungen für verschiedene Deutungen und Interpretationen offen, und es gibt bis heute unterschiedlichste Sichtweisen darüber, was Integration ist bzw. sein soll. Diese unterschiedlichen Sichtweisen finden sich auch in den jeweiligen staatlichen Integrationspolitiken wieder. Dabei muss aber gleichzeitig auch festgehalten werden, dass diese bei allen Unterschieden auch viele Gemeinsamkeiten aufweisen. Sie haben in der Regel gemeinsam, dass sie Integration als wünschenswert und positiv bewerten, die volle Teilhabe von MigrantInnen am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben in der Aufnahmegesellschaft in den Vordergrund stellen, und nicht nur die MigrantInnen selbst, sondern die gesamte Gesellschaft in ihre Verwirklichung einbeziehen wollen.

Der vorliegende Bericht vermeidet die Diskussion über die inhaltliche Definition von Integration, was sie ist oder sein sollte. Dieser - als äußerst wichtig erachteten – Debatte wurde und wird in einer Vielzahl von Studien und Forschungsvorhaben Rechnung getragen. Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Praxis des Monitoring und der Evaluierung integrationspolitischer Maßnahmen zu analysieren und vergleichend darzustellen. Sie folgt dabei den Definitionen von Integration im jeweiligen nationalen Kontext der sieben untersuchten Ländern und interpretiert dabei all jene Maßnahmen als „integrationspolitische“, die vom jeweiligen politischen System als solche definiert wurden. Dieses Verständnis bezieht sich sowohl auf die „allgemeine Integrationspolitik“ im jeweiligen nationalen Kontext, d.h. den jeweils verwendeten Integrationsbegriff und die übergeordneten integrationspolitischen Ziele, als auch auf die konkreten Maßnahmen, die für ihre Verwirklichung gesetzt werden. Die gesamte Integrationspolitik eines Landes kann demgemäß als die Summe aller integrationspolitischen Maßnahmen definiert werden. Der Begriff politische Maßnahme ist natürlich ein sehr breiter, der grundsätzlich jegliche Aktivität seitens der politisch zuständigen Stellen einschließt. Dazu gehören etwa die Beschlüsse gesetzlicher Regelungen, die Umsetzung gesetzlicher Regelungen, Projektfinanzierung und –durchführung, Teilnahme und Organisation von Schulungen, Beratungen, Kampagnen, etc. Die Fülle der Maßnahmen, die unter einem Politikfeld subsumiert werden können, macht die Messung ihrer Wirkung naturgemäß schwierig. Das gilt auch für die Integrationspolitik, wo es ebenfalls eine Vielzahl von Maßnahmen gibt, die von unterschiedlichsten politischen AkteurlInnen zur Förderung der Integration eingesetzt werden.⁵ Der vorliegende Bericht

⁵ Einen Versuch Informationen über verschiedene integrationspolitische Maßnahmen zu sammeln wurde schon 2003 von der International Labour Organization (ILO) unternommen (siehe <http://80.75.240.134/ilo/profileSearch.aspx>, Zugriff Dezember 2011). Aufgrund der sich so rasch entwickelnden Integrationspolitik war diese Sammlung jedoch bald veraltet. Das österreichische Bundesministerium für Inneres hat ebenfalls – etwas umfassender – versucht einen Überblick über integrationspolitische Maßnahmen in Österreich zu geben. Die Ergebnisse sind unter BMI 2010 abrufbar. Im neuen Nationalen Aktionsplan für Integration in Deutschland wurden ebenfalls eine Sammlung von integrationspolitischen Maßnahmen erstellt (vgl. Bundesregierung 2011).

konzentriert sich daher auf jene Maßnahmen, die in den sieben untersuchten Ländern tatsächlich evaluiert bzw. in ihrer Wirkung gemessen werden. Gemäß der Wichtigkeit, die entsprechende Maßnahmen in den jeweiligen Integrationspolitiken einnehmen, wurde ein besonderer Fokus auf die Wirkung von Sprach- bzw. Integrationskursen für MigrantInnen gelegt.

Bevor auf die jeweilige nationale Praxis eingegangen wird, bietet der nächste Abschnitt einen Überblick über methodische Punkte, die für die Evaluation und Wirkungsanalyse von politischen Maßnahmen als besonders wichtig erachtet werden.

4. Methodische Überlegungen und Anforderungen an eine wissenschaftliche Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen

Gründe für die Durchführung einer Wirkungsanalyse

Der Wunsch, die Wirkungen von Einzelmaßnahmen und ganzen Maßnahmenfeldern nachzuweisen, ist in jüngerer Vergangenheit mehr und mehr in den Fokus der Politikentwicklung und –umsetzung getreten. Auf Ebene der Einzelmaßnahmen müssen Programme, Projekte oder Kurse schon seit geraumer Zeit ihre jeweils geplanten Wirkungen und Erfolge bereits in der Planungs- und Bewilligungsphase genau anführen und nach Beendigung der Maßnahmen exakt nachweisen. Der Aspekt der „Rechenschaftslegung“ von Trägern einer Maßnahme gegenüber Gebern, dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit wird dabei immer wichtiger (vgl. DeGEval 2009: 9). Auf Ebene einer Gesamtpolitik ist dieser Ansatz noch relativ neu, er nimmt aber im Zusammenhang mit der Diskussion um die Verwendung staatlicher Ressourcen und der Forderung, diese möglichst effektiv, zielgerichtet und sparsam einzusetzen, immer breiteren Raum ein. Die Frage, ob Politiken auch tatsächlich die gewünschten Resultate erzielen, ist keine neue Frage im politischen Diskurs, sondern war immer schon eine entscheidende Anforderung an die Legitimität politischen Handelns. Neu ist der zunehmende Ruf nach systematischer, methodischer und vor allem messbarer Evaluierung der Effekte, Wirkungen und Erfolge von Politik. Dieser Ruf resultierte in der Entwicklung und Anwendung eines breiten Spektrums von Ansätzen und Methoden. Unabhängig vom jeweiligen Format sollen diese neben der Legitimierung von Maßnahmen und Politiken immer auch einen Lernprozess ermöglichen, konkrete Fragen an ihre Effektivität präzise beantworten und eine Rückübersetzung in Politikentwicklung und –umsetzung ermöglichen (vgl. Kate und Niessen 2008: 122).

Wirkungen und Wirkungsorientierung

„Wirkungen sind Veränderungen des Ist-Zustandes, die den Ergebnissen einer Aktivität direkt oder indirekt über nachvollziehbare Plausibilitäten zugeordnet werden können“ (vgl. PriME 2009: 5).

Die zitierte Definition enthält, trotz ihrer etwas sperrigen Formulierung, die wesentlichen Aspekte der Frage nach den Wirkungen einer bestimmten Politik oder Maßnahme. Diese sollen die gegebene Situation (auf gewünschte Weise) verändern. Hinzuzufügen wäre dem noch, dass diese Veränderung positiv bzw. gewünscht und eindeutig auf die Politik oder eine bestimmte Maßnahme zurückzuführen sein soll. Ebenso soll deutlich werden, welche

anderen Maßnahmen und Faktoren zu der Veränderung beigetragen haben. Schlussendlich soll das Ausmaß der Veränderung, d.h. die konkrete Wirkung von Politik und Maßnahme, messbar gemacht werden.

Einzelmaßnahmen, konkrete Projekte und Programme können ihre Wirksamkeit im Rahmen von Evaluierungen oft eindeutig nachweisen. Stellt sich aber die Frage nach der größeren, gesamtgesellschaftlich positiven Wirkung der Summe dieser Maßnahmen, ist ein eindeutiger Nachweis viel schwieriger zu erbringen. Die Schwierigkeit, die Wirksamkeit von gebündelten Maßnahmen bzw. ganzen Politiken nachzuweisen, ist ein generelles Problem in den verschiedensten Politikfeldern, die Frage nach den Möglichkeiten einer Wirkungsanalyse ist dementsprechend nicht auf Migrations- oder Integrationspolitiken beschränkt, sondern eine generelle Herausforderung für das politische System und die Legitimation von politischen Maßnahmen (vgl. DeGEval 2009: 10).

Was bedeutet es jetzt, eine Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen durchzuführen? Es bedeutet zu untersuchen, was sich in Bezug auf die wie auch immer definierte „Integrationswirklichkeit“ ändert, wenn eine bestimmte integrationspolitische Maßnahme oder eine Vielzahl von Maßnahmen durchgeführt wird. Es geht darum die Frage zu beantworten, was politische Maßnahmen tatsächlich bewirken. Will man diese Frage beantworten, stellen sich einige weitere grundsätzliche Fragen in Bezug auf die methodische Diskussion von Wirkungsanalysen von integrations- aber auch anderen politischen Maßnahmen bzw. Interventionen. Erstens, worauf wirkt sich die eine bestimmte Maßnahme aus? In Anbetracht der oben diskutierten Unmöglichkeit Integration von Eingewanderten exakt zu definieren, benötigen Wirkungsanalysen eine genaue Definition, was Gegenstand der Untersuchung ist bzw. welcher konkrete Sachverhalt sich durch eine bestimmte Maßnahme geändert hat oder geändert haben soll.⁶ Es muss also deutlich gemacht werden, was der zu erklärende Sachverhalt ist, oder um die wissenschaftliche Formulierung zu benutzen: was ist die abhängige Variable im Hinblick auf die Untersuchung einer Maßnahme? Hat eine Maßnahme zu einer verbesserten Sprachkenntnis geführt, welche sich dann in weiterer Folge auf eine bessere Arbeitsmarktbeteiligung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe ausgewirkt hat oder ist eine solch positive Wirkung nicht festzustellen? Im Zusammenhang mit der Wirkungsrichtung von bestimmten politischen Maßnahmen steht

⁶ Diese Fragestellung wird als „Vorwärtsschluss“ (forward causal inference) bezeichnet. Diese Fragestellung nach den allgemeinen oder speziellen Folgen einer Maßnahme ist wesentlich einfacher und klarer zu beantworten und analysieren als der so genannte „Rückwärtsschluss“ (reverse causal inference), welcher nach den Ursachen eines bestimmten Umstands sucht (Gelman 2010). Es ist also einfacher die Wirkungen von integrationspolitischen Maßnahmen zu untersuchen, als die Einflussfaktoren auf die – wie auch immer definierte – Integration von Drittstaatsangehörigen.

auch die Frage nach den beabsichtigten Effekten einer Maßnahme. Hat die Maßnahme letztendlich das erreicht, was die politisch Verantwortlichen ursprünglich als Ziel der Maßnahme gesetzt hatten? Ist die Wirkung der Maßnahme nachweisbar, und wenn ja, kann das tatsächliche Ausmaß der Wirkung so genau bestimmt werden, dass eine präzise Qualitätsanalyse möglich ist? Grundsätzlich können Maßnahmen einerseits keine Wirkung haben, den geplanten Erfolg bringen oder bzw. und auch ungeplante Folgen nach sich ziehen, gleichgültig, ob diese als positiv oder negativ zu bezeichnen sind. So kann z.B. der Fall eintreten, dass, entgegen der ursprünglichen Intention, eine Steigerung des Sprachniveaus von MigrantInnen keine unmittelbar positive Auswirkung auf ihre Beschäftigungssituation hat, sie aber gleichzeitig positiv auf die soziale Integration wirkt und die Akzeptanz von MigrantInnen in der Mehrheitsgesellschaft steigert. Der Effekt der Maßnahme wäre dann zwar positiv, allerdings nicht im Sinne der ursprünglichen Intention. Hier ist die Unterscheidung zwischen den Effekten und der Effektivität von politischen Maßnahmen entscheidend (vgl. Czaika und de Haas 2011). Effekte beinhalten alle Veränderungen, die durch eine gesetzte Maßnahme passierten. Die Effektivität von politischen Maßnahmen beschreibt hingegen den Erfolg einer Maßnahme in Hinblick auf die gesetzten Ziele dieser politischen Intervention. Die Effektivität ist dabei oftmals sehr schwierig nachzuweisen, da politische Ziele nicht immer konkret definiert werden können, manchmal unausgesprochene Intentionen enthalten oder in Bereichen, die kontrovers diskutiert werden, nicht eindeutig formuliert werden. Es stellt sich also die zentrale Frage, wie können Effekte oder Effektivität von integrationspolitischen Maßnahmen gemessen werden? Der folgende Abschnitt widmet sich eben dieser Frage. Zuerst werden konzeptionelle Unterschiede und Definitionen von Wirkungsanalysen diskutiert, wobei in erster Linie der Unterschied zwischen Evaluation und Monitoring beschrieben werden soll. Danach wird auf den Gebrauch von Indikatoren für Wirkungsanalysen und Integrationsmonitoring eingegangen und daran anschließend werden bestehende Methoden und dafür benötigte Datengrundlagen für erfolgreiche Wirkungsanalysen erörtert. Der letzte Punkt soll vor allem auch dazu dienen, die Möglichkeiten und Grenzen von integrationspolitischen Wirkungsanalysen aufzuzeigen.

4.1. Evaluation und Wirkungsanalysen

Im folgenden Abschnitt werden zuerst mögliche methodische Herangehensweisen an Evaluationen von konkreten Maßnahmen, Projekten und gesetzlichen Regelungen beschrieben. Ganz allgemein gesprochen können Evaluationen als systematische Untersuchungen der konkreten *Wirkungen* (hier einer Veränderung der

„Integrationswirklichkeit“) eines bestimmten *Stimulus* (hier einer integrationspolitischen Maßnahme) gesehen werden. Im Gegensatz dazu wird Monitoring als die Verfolgung von Schlüsselindikatoren über einen bestimmten Zeitraum bezeichnet, die den Erfolg von bestimmten Programmen/ Interventionen messen sollen. Der zweite Abschnitt dieses Kapitels diskutiert methodische Aspekte von Monitoring im Bereich der Integrationspolitik. Die konzeptionelle Unterscheidung basiert dabei auf den Ausführungen des Handbuchs der Wirkungsanalyse der Weltbank, welches eine methodisch anspruchsvolle Beschreibung der Wirkungsanalyse am Beispiel von Programmen in Bereich der Entwicklungspolitik enthält (vgl. Khandker et al. 2010). Der dritte Abschnitt diskutiert Datengrundlagen und ihre Verfügbarkeit. Abschnitt vier bietet abschließende Kommentare zu methodischen Überlegungen.

Im Zusammenhang mit Evaluationen werden prinzipiell zwei Untergruppen unterschieden: 1. operationale Evaluationen und 2. Wirkungsevaluationen (im folgenden: Wirkungsanalysen).

Operationale Evaluationen bezeichnen Untersuchungen, die Aspekte der Umsetzung von Programmen, Maßnahmen oder Projekten analysieren. Es soll dabei untersucht werden, ob es Übereinstimmung, Abweichungen oder ein völliges Missverhältnis zwischen den geplanten und tatsächlichen Resultaten bei der Umsetzung eines Programmes, einer Maßnahme oder eines Projektes gibt. Diese Resultate beziehen sich hier jedoch nur auf die Ausführung einer Maßnahme. Es handelt sich um eine retrospektive Einschätzung der Projektumsetzung im Bezug zur geplanten Durchführung (Khandker et al. 2010: 16-18). Als Beispiel kann für die Durchführung von Sprachkursen für Zugewanderte evaluiert werden, ob es genug TeilnehmerInnen gab, wie die Qualität des Unterrichts eingeschätzt wurde und ob es Probleme gab, den Lehrplan zeitgemäß umzusetzen. Operationale Evaluationen lassen sich also vergleichsweise unproblematisch durchführen, zumindest dann, wenn die konkreten Ziele, Zielgruppen und geplanten Maßnahmen exakt beschrieben und quantifiziert sind.

Im Gegensatz dazu sollen Wirkungsanalysen die weiteren Folgen einer Maßnahme, eines Programmes oder einer gesetzlichen Regelung klären. Wirkungsanalysen versuchen zu ermitteln, inwiefern Veränderungen in der Situation einer bestimmten Personengruppe (z.B. geringere Arbeitslosigkeit von erfolgreichen AbsolventInnen eines Sprachkurses) tatsächlich auf bestimmte Interventionen (z.B. erfolgreiche Durchführung des Sprachkurses gemäß genauer Zielvorgaben) zurückzuführen sind. Ein solches Unterfangen ist methodisch wesentlich anspruchsvoller als eine operationale Evaluation und benötigt dementsprechend weit umfangreichere Untersuchungsdesigns in Hinblick auf Datengrundlage und

Analyseverfahren. Bevor einige Beispiele möglicher Untersuchungsdesigns für Wirkungsanalysen vorgestellt und diskutiert werden, soll an dieser Stelle noch darauf hingewiesen werden, dass es neben so genannten Ex-post-Wirkungsanalysen, welche die Auswirkungen *nach* der Durchführung einer Maßnahme erheben, auch Ex-ante-Wirkungsanalysen gibt, welche die zu erwartenden Auswirkungen einer bestimmten Maßnahme bereits *vor* ihrer tatsächlichen Durchführung zu untersuchen versuchen (Khandker et al. 2010: 20-21). Ein Beispiel für Ex-ante-Wirkungsanalysen ist etwa die Verpflichtung für BeamtInnen der Europäischen Kommission für bestimmte Vorhaben systematische Einschätzungen von möglichen ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen der jeweiligen Interventionen bereits ex ante vorzunehmen (vgl. Europäische Kommission 2005). Solche allgemeinen Ex-ante-Evaluierungen müssen etwa für all jene Programme und Aktivitäten der Europäischen Kommission erbracht werden, die einen signifikanten finanziellen Aufwand mit sich bringen (Europäische Kommission 2008). Ex-ante-Evaluierungen stellen dabei nicht nur eine wertvolle Unterstützung für den politischen Entscheidungsprozess und die endgültige Entscheidungsfindung dar, sie bieten auch eine Basis für einen Vergleich mit Ex-post-Evaluierungen. Der Vergleich zwischen erwarteten Wirkungen und den tatsächlichen Resultaten kann mittelfristig ganz wesentlich zu einem verbesserten Planungsprozess, erhöhter Planungssicherheit und der Qualität politischer Entscheidungen beitragen.

Wie oben ausgeführt, setzen Ex-post-Evaluierung *nach* der Durchführung einer bestimmten Maßnahme an. Prinzipiell können die Untersuchungsdesigns und Methoden einer Ex-post-Evaluierung auch schon vor der Durchführung einer bestimmten Intervention geplant werden. Im folgenden werden Methoden für Ex-post-Evaluierungen bzw. Wirkungsanalysen kurz dargestellt.

Eine Wirkungsanalyse soll herausfinden, welche Veränderungen unmittelbar auf die Durchführung einer Maßnahme zurückzuführen sind. Es muss also gleichzeitig auch klar herausgearbeitet werden, was passiert wäre, wenn eine bestimmte Maßnahme nicht umgesetzt worden wäre. Zielt eine Maßnahme auf eine bestimmte Personengruppe ab (z.B. MigrantInnen, die an einen bestimmten Sprachkurs teilnehmen sollen), muss die Situation dieser Personengruppe nach erfolgter Maßnahme in Vergleich zu der Situation einer vergleichbaren Personengruppe gesetzt werden, die von der Maßnahme nicht erfasst wurde (z.B. MigrantInnen, die an keinem Sprachkurs teilnehmen). Die Analyse von Wirkungen, die Personengruppen betreffen, muss immer eine Vergleichsgruppe finden (im Englischen:

counterfactual).⁷ Der Vergleich der Gruppen in Bezug auf bestimmte Umstände soll dann Auskunft über die Wirkung einer Maßnahme geben. So einfach diese prinzipielle Anforderung dem ersten Anschein nach wirken mag, so schwierig wird es, wenn man sie auch tatsächlich erfüllen will. Zunächst muss einmal, wie bereits erwähnt, die abhängige Variable geklärt werden, d.h. der Sachverhalt der sich durch die Intervention geändert haben könnte bzw. sollte (etwa Arbeitsmarktbeteiligung, Sprachkenntnisse, Teilnahme am kulturellen Leben, etc.). In der Praxis ist der Zusammenhang zwischen unabhängiger Variable (z.B. absolvierter Sprachkurs) und abhängiger Variable (z.B. Arbeitsmarktbeteiligung) leider selten so eindeutig nachweisbar. Wenn etwa nur die Situation einer Gruppe (z.B. die Arbeitsmarktbeteiligung) vor der Teilnahme an einer Intervention (z.B. Sprachkurs) gemessen wird und mit der Situation danach verglichen wird, gibt die Veränderung nicht unmittelbar Auskunft über die Wirkung der Intervention, da die Situation am Arbeitsmarkt von einer Reihe ganz unterschiedlicher Faktoren beeinflusst wird (etwa Konjunkturschwankungen, sektorale Veränderungen, „Openings“ von bestimmten Arbeitsmarktsegmenten für MigrantInnen, Änderungen in der Rechtslage etc.). Deshalb kann der Effekt besser durch den Vergleich mit einer ähnlichen Gruppe erklärt werden, die einer Maßnahmen nicht unterzogen wurde (vgl. Khandker et al. 2010: 22ff).

Eine „echte“ Vergleichsgruppe kann theoretisch nur durch Randomisierung gefunden werden. Randomisierung bedeutet, dass die Zuordnung von Personen, welche einem Stimulus (hier einer Integrationsmaßnahme) und welche keinem oder einem anderen Stimulus unterzogen werden, zufällig passieren muss. Nur die Zuordnung durch das Zufallsprinzip kann garantieren, dass die Gruppen auch vergleichbar sind, da es in der Praxis nur sehr schwer bis unmöglich ist, alle Faktoren zu berücksichtigen, die einen bestimmten Sachverhalt (z.B. Arbeitsmarktbeteiligung) erklären und es immer einen statistisch „nicht-erklärten“ Rest gibt.⁸ Es ist meist nicht auszuschließen, dass dieser nicht-erklärbare Rest auf unbeobachteten bzw. unbeobachtbaren strukturelle Ungleichheiten beruht. Dieses Problem tritt bei einer zufälligen Zuordnung nicht auf. Völlige Randomisierung ist jedoch nur in einem experimentellen Forschungsdesign möglich, und kann in der sozialen Realität kaum jemals wirklich durchgeführt werden. Da politische Interventionen auf gesamte Bevölkerungsgruppen abzielen bzw. nur von bestimmten Bevölkerungsgruppen genutzt werden (können), stellt die Suche nach einer geeigneten Vergleichsgruppe eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar. Politische Interventionen sollen in der Regel jeweils

⁷ Vergleichsgruppe ist keine exakte Übersetzung von Counterfactual. Counterfactual muss keine existierende Vergleichsgruppe sein, sondern stellt grundsätzlich die Situation in Abwesenheit eines Einflusses dar.

⁸ Die statistische Bezeichnung für den unerklärten Rest ist *Residuen*.

allen Angehörigen einer Gruppe in gleichem Maße offen stehen. Es ist daher meistens rechtlich und faktisch unmöglich bzw. wäre in jedem Fall ausgesprochen unethisch, wenn die Teilnahme an einer bestimmten Maßnahme per Los entschieden würde, um dadurch die Voraussetzungen für eine methodisch saubere Wirkungsanalyse zu schaffen.

Experimentelle Forschungsdesigns sind demgemäß nur sehr selten in der Sozialforschung und Politikanalyse anwendbar und daher auch kaum vorzufinden. Beispiele für Ausnahmen zu dieser Regel sind etwa die Lotterien für den Erhalt von Aufenthaltstiteln in den USA oder Neuseeland (vgl. McKenzie/ Yang 2010). Für den Großteil politischer Maßnahmen sind experimentelle Forschungsdesigns aus oben genannten Gründen aber nicht sinnvoll. Als Folge muss die Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen auf so genannte quasi-experimentelle Forschungsdesigns zurückgreifen. Quasi-experimentell bedeutet, dass die Forscherin/ der Forscher den Stimulus nicht kontrollieren kann und somit das zentrale Kriterium der Randomisierung nicht erfüllt wird. Durch die fehlende Randomisierung kann nicht garantiert werden, dass alle eventuellen Drittvariableneffekte, d.h. jene Effekte, die von der Maßnahme nicht direkt betroffen sind, ihre Wirkung aber dennoch entscheidend beeinflussen können, neutralisiert werden (z.B. Einfluss von Konjunkturschwankungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von MigrantInnen). Somit sind mögliche Gruppenunterschiede unter Umständen auf unbeobachtete bzw. unbeobachtbare Einflüsse zurückzuführen (Diekmann 2001: 309).

Theoretisch gibt es nun eine Reihe von relativ anspruchsvollen statistischen Methoden, die versuchen, den Selektionsbias (d.h. die statistische Verzerrung, die durch die unkontrollierte Zuordnung entsteht, vgl. Khandker et al. 2010: 25-27) statistisch zu berücksichtigen, um die Ergebnisse der Vergleichsgruppen wieder vergleichbar zu machen. Hierfür gibt es unterschiedliche Herangehensweisen, welche unterschiedliche Annahmen über die verzerrte Selektion der Untersuchungs- und Kontrollgruppe machen. Einige dieser Methoden sollen kurz dargestellt werden, um das Problem der Selektion besser verdeutlichen zu können.

Matchingverfahren: Mittels Matchingverfahren wird versucht eine Vergleichsgruppe auf Basis von beobachtbaren Charakteristika zu bilden. Es wird angenommen, dass die selektive Auswahl von Personen durch beobachtete Charakteristika, wie etwa Geschlecht, Bildung und Alter, begründet werden kann. Zuerst wird die grundsätzliche Wahrscheinlichkeit berechnet, mit welcher Personen an einem Programm teilnehmen. Diese Wahrscheinlichkeit wird dann über die beobachteten Merkmale ausbalanciert, um ähnliche Gruppen zu konstruieren. Nehmen etwa männliche Migranten aus einer bestimmten Herkunftsregion einer bestimmten Altersgruppe und einem bestimmten Sprachniveau an einem bestimmten

Sprachkurs teil, so lässt sich eine Vergleichsgruppe konstruieren, die dieselben Charakteristika aufweist, aber eben nicht an dem Sprachkurs teilnimmt. Eine anschließende Analyse der Arbeitsmarktbeteiligung von Teilnehmern und Nichtteilnehmern ließe dann Rückschlüsse der Wirkung des Sprachkurses im Hinblick auf die Arbeitsmarktbeteiligung der Zielgruppe zu. Die am häufigsten angewandte Prozedur ist die Verwendung von so genannten *propensity scores*, anhand welcher die statistische Ausbalancierung vorgenommen wird. Die Gültigkeit der Ergebnisse ist davon abhängig, ob die Teilnahmewahrscheinlichkeit durch beobachtbare Kriterien erklärt werden kann (für einen Überblick vgl. Gangl 2010 oder Khandker et al. 2010: 53-70).

Methode der doppelten Differenz (Difference-in-Difference – DD): Die Methode der doppelten Differenz nimmt an, dass sich das zu untersuchende Merkmal über die Zeit nicht ändert. Somit kann die Wirkung eines Stimulus durch Vorher-Nachher-Vergleiche zwischen Untersuchungs- und Kontrollgruppe erörtert werden. Für diese Methode werden Zeitdaten für mindestens zwei Zeitpunkte benötigt (vor der Intervention und danach). Zuerst wird der Unterschied eines Merkmals innerhalb der Gruppen berechnet und danach diese Unterschiede miteinander verglichen um die „Unterschiede in den Unterschieden“ (daher difference-in-difference) zu erhalten. Diese werden dann der Wirkung des Stimulus zugeschrieben. Bei quasi-experimentellen Designs wird der mögliche Selektionsbias nicht berücksichtigt, weshalb es auch einige Erweiterungen der Methode, etwa in Verbindung mit Matchingverfahren gibt. Ferner muss die Annahme der Unveränderlichkeit über die Zeit hinterfragt werden, weshalb auch Möglichkeiten entwickelt wurden, die Zeitveränderungen statistisch zu berücksichtigen (vgl. Khandker et al. 2010: 71-85, Brüderl 2010).

Die Methode der Instrumentalvariable (Instrumental variable methods - IV): In der Volkswirtschaftslehre wird des Öfteren auf die Methode der Instrumentalvariable zurückgegriffen. Diese Variable soll die potentielle Korrelation zwischen unbeobachteten Einflüssen und der Selektion durch Programmteilnahme bereinigen. Das Instrument muss demnach die Programmteilnahme erklären, jedoch nicht mit unbeobachtbaren Merkmalen zusammenhängen. Das Problem bei dieser Herangehensweise ist die große Schwierigkeit ein geeignetes Instrument zu finden. Die Eignung einer bestimmten Variable als Instrumentalvariable muss theoretisch erfolgen, kann statistisch nicht gut überprüft werden und kann gegebenenfalls die Schätzung verschlechtern (Khandker et al. 2010: 86-102).

Weitere Methoden sind die so genannte Regression Discontinuity Methode oder Strukturgleichungsmodelle mit Panel-Daten. Erstere untersucht Unterschiede von TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen, die sich in Hinblick auf ihre Eignung für die

Teilnahme in einem Programm um die Eignungsschwelle herum bewegen. Es werden also Personen, die sich gerade noch für ein Programm eignen, mit Personen, die sich knapp nicht dafür eignen verglichen (vgl. Khandker et al. 2010: 103-113). Die Verwendung von Strukturgleichungsmodellen baut auf eine Konstruktion von latenten Variablen durch mehrere messbare Variablen und untersucht deren Korrelation und kausale Zusammenhänge (für eine allgemeine Einführung vgl. Reinecke/ Pöge 2010).

Es kann abschließend festgehalten werden, dass der statistische Nachweis von Effekten in quasi-experimentellen Studien auf jeden Fall eine Herausforderung darstellt und auch hochkomplexe Methoden, wie sie kurz beschrieben wurden, nicht davor gefeit sind, die Wirklichkeit in ihren Ergebnissen verzerrt wahrzunehmen. Nichtsdestoweniger verdeutlicht die Diskussion möglicher statistischer Methoden zwei wichtige Aspekte, die für jeden tatsächlich gewählten Ansatz der Wirkungsanalyse zu beachten sind. Erstens, die Verfügbarkeit von benötigten Daten. Datenverfügbarkeit ist eines der zentralen Themen in der empirischen Sozialforschung und unterschiedliche Daten verlangen unterschiedliche Methoden. Auf das Thema der Datenverfügbarkeit wird weiter unten noch genauer eingegangen. Zweitens ist die theoretische Erklärung für die kausale Wirkung einer Maßnahme auf die Veränderung bestimmter Umstände von zentraler Bedeutung. In der statistischen wie auch in der philosophischen Literatur nehmen Diskussion und Auseinandersetzungen zum Thema Kausalität und der Schwierigkeit diese nachzuweisen breiten Raum ein.⁹ Der Unterschied zwischen Korrelation und Kausalität muss in erster Linie theoretisch beantwortet werden.¹⁰

Eine wichtige Unterstützung bei der Theorieentwicklung bilden qualitative Studien, welche bestimmte Fälle vertiefend analysieren und inhaltlich ausloten. Qualitative Untersuchungen sind immer wichtig, um so genannte Kontextinformationen zu erhalten. Greift man das Beispiel des Zusammenhangs zwischen absolviertem Sprachkurs und Arbeitsmarktbeteiligung auf, so lassen sich durch qualitative Interviews mit KursabsolventInnen all jene Faktoren ermitteln, die rein statistisch und durch Fragebögen nur schwer zu erfassen sind. So etwa weil es schwer möglich ist, in einer Umfrage

⁹ Dies ist unter anderem augenscheinlich, wenn bedacht wird, dass Kausalität nicht unidirektional ist, sondern rekursiv sein kann. Etwa die Arbeitsmarktsituation verbessert die Sprachkenntnisse und Sprachkenntnisse verbessern die Arbeitsmarktsituation. Für Diskussionen über Kausalität in der Statistik siehe etwa: Cox (1992) oder Gelman (2010).

¹⁰ Korrelation bedeutet ein allgemeiner Zusammenhang zwischen zwei Quantitäten, z.B. höhere Bildung bedeutet in der Regel auch bessere Sprachkenntnisse. Kausalität bedeutet, dass ein Umstand dem anderen voraus geht, also dass durch eine höhere Bildung die Sprachkenntnisse verbessert werden. Während ersteres einfach(er) nachzuweisen ist, sind Kausalzusammenhänge sehr schwierig nachzuweisen.

stundenlange Interviews zu führen bzw. in existierenden Registerdaten auch nur begrenzt Informationen verfügbar sind. Die Möglichkeit mittels qualitativer Methoden tief in die Spezifika des Einzelfalls eintauchen zu können, bestimmt gleichzeitig aber auch ihre entscheidende Schwäche. Die begrenzte Generalisierbarkeit in Bezug auf das Ausmaß von Wirkungen ist der größte Nachteil von qualitativen Studien.

4.2. Monitoring Systeme und Verwendung von Indikatoren

Die Beobachtung von gesellschaftlichen Zuständen und Prozessen mittels quantitativen Indikatoren ist eine oft verwendete Methode, etwa in Bereichen der Armutsforschung, der Forschung zu allgemeinen Lebensbedingungen oder der Arbeitsmarktforschung. Das Monitoring von Integrationsprozessen von MigrantInnen ist hingegen eine relativ neue Entwicklung, die in den letzten Jahren im europäischen Kontext stark an Bedeutung gewonnen hat und heute eine zentrale Rolle in der Politikentwicklung und –umsetzung im Integrationsbereich einnimmt. In den vergangenen fünf Jahren haben eine Vielzahl an europäischen Städten Integrationsindikatoren entwickelt und „Integrationsmonitore“ eingerichtet (siehe Kapitel 6.3). Die länderspezifischen Ansätze werden dabei durch einen Prozess auf Ebene der Europäischen Union ergänzt, der das Ziel verfolgt, ein einheitliches Integrationsindikatorensystem auf EU-Ebene zu etablieren.

Indikatoren in der Politikevaluierung

Will man nun Indikatoren für die Evaluierung von politischen Maßnahmen bzw. Programmen verwenden, so müssen nach Khandker u.a. ganz bestimmte Aspekte berücksichtigt werden. Erstens, wie bereits erwähnt, müssen die Ziele einer Politik möglichst genau definiert werden und allgemein bekannt sein, um ihre Ergebnisse auch wirklich messen und die Ergebnisse in Hinblick auf die ursprüngliche Zielsetzung kommunizieren zu können. Einfacher formuliert, eine bestimmte Politik oder Maßnahme muss von Anfang an deutlich machen, was sie erreichen will, um auch wirklich einer Wirkungsanalyse unterzogen werden zu können. Zweitens müssen Schlüsselindikatoren definiert werden, die geeignet sind, Politik- und Integrationsprozesse auch wirklich beobachten bzw. „überwachen“ zu können. Drittens müssen die zuvor klar definierten Ziele nunmehr so weit quantifiziert werden, dass sie den Erfolg bzw. Nichterfolg der Politik oder Interventionen über die Verwendung der Indikatoren anzeigen, sprich „messbar“ machen (Khandker et al. 2010). Die Integrationsmonitorings diverser Länder und Städte erfüllen diese theoretischen Ansprüche an ihre Methodik nicht in vollem Maß. Eine eindeutige Zieldefinition ist im politisch heiklen Themenfeld der Integration selten zu finden. Ferner besteht bei der Definition der Schlüsselindikatoren ein gewisser

Gegensatz zwischen „Wünschbarkeit“ und „Machbarkeit“. Bei der Quantifizierung von politischen Zielen ist ebenfalls eine gewisse Vorsicht geboten. Sollte die Integrationspolitik zum Beispiel wirklich stipulieren, dass es ihr Ziel sei, mittels bestimmter integrationspolitischer Maßnahmen die Arbeitsmarktbeteiligung von MigrantInnen um 20 Prozent zu erhöhen? Wie bereits ausgeführt hängt ein solcher Erfolg in hohem Maß von Umständen ab, die sich der integrationspolitischen Intervention entziehen. Die Quantifizierung von Zielen birgt also immer ein gewisses Risiko, für Faktoren haftbar gemacht zu werden, die man von vorneherein nicht unter Kontrolle hat. Zieht man die genannten Überlegungen in Betracht, liegt der Schluss nahe, „pragmatischen“ Ansätzen den Vorzug zu geben, die der „Machbarkeit“ der Methode und dem politischen Kontext eines Integrationsmonitorings Rechnung tragen. Gleichzeitig soll aber auch betont werden, dass eine klarere und eindeutige Formulierung von integrationspolitischen Zielen nicht nur wünschenswert ist, sondern eine Grundvoraussetzung für die bessere Analyse ihrer Wirkungen darstellt.

Evaluierung und Wirkungsanalyse

Typischerweise werden für Monitoring und Evaluation von politischen Prozessen verschiedene Typen von Indikatoren angewandt, welche prinzipiell in Input, Output, Outcome und Impact unterschieden werden. *Input* und *Output* beziehen sich dabei auf den Prozess der Politikentwicklung und der politischen Entscheidungsfindung bzw. das Resultat derselben im Sinne rechtlicher Regelungen oder Umsetzung von konkreten Maßnahmen. *Outcome* und *Impact* sind die Ergebnisse oder Resultate, welche durch die Umsetzung von Maßnahmen erzielt werden. Die Unterscheidung von Outcome und Impact ist nicht eindeutig und kann unterschiedlich interpretiert werden, wobei Impact die etwas weitergefassten Ergebnisse von bestimmten Maßnahmen sind. In Bezug auf das schon oft gebrauchte Beispiel der Sprachkurse könnten Input, Output, Outcome und Impact wie folgt definiert werden: Input wären die Beiträge und Mittel, die der Kurs als solcher zur Verfügung stellt (z.B. Vortragende, Stunden, Unterlagen etc.); Output wären die konkreten Ergebnisse, die durch den Kurs erzielt werden, etwa die Zahl der AbsolventInnen und ihr erreichter Erfolg (z.B. 50 erfolgreiche AbsolventInnen, Sprachlevel A 2), Outcome wären die kurz- und mittelfristigen Wirkungen des Kurses, etwa das erhöhte Sprachniveau der AbsolventInnen (z.B. AbsolventInnen sind besser in der Lage, Vorstellungsgespräche vorzubereiten und erfolgreich zu bestehen), Impact wären die längerfristigen, übergeordneten Wirkungen des Kurses, etwa die erhöhte Arbeitsmarktbeteiligung von AbsolventInnen (z.B. AbsolventInnen

des Sprachkurses haben eine um 20 Prozent höhere Erwerbsquote als die Vergleichsgruppe).¹¹

Wirkungsanalysen beziehen sich in diesem Zusammenhang auf die letzten beiden Aspekte, die kurz- und mittelfristigen Resultate (Outcome) und die längerfristigen, übergeordneten Wirkungen (Impact) von bestimmten Interventionen. Da sich diese einfache Unterscheidung für die Beschreibung von Indikatorensystemen für Monitoring und Evaluation von Politikprozessen als nicht ausreichend erwies, wurde das Grundsystem durch eine Reihe von theoretischen und praktischen Ansätzen sukzessive erweitert. Der politische Prozess (policy cycle) wird dabei üblicherweise in drei Phasen unterschieden; Politikformulierung, Politikeinsetzung und Politikevaluation. Diese drei Phasen können wiederum durch die Anwendung unterschiedlicher Indikatoren gemessen werden. Abbildung 1, entnommen aus Lechner et al. (2011), zeigt ein Beispiel für einen solchen möglichen Evaluationsrahmen. In der Politikformulierung sind (oder wären) vor allem die Bedürfnisse der Zielgruppe zu berücksichtigen, welche dann Eingang in die Formulierung von politischen Zielen finden sollten. Der Zusammenhang zwischen politischen Zielen und zugrundeliegenden Zielgruppenbedürfnissen zeigt die Relevanz der Politik an. Auf die Politikformulierung (basierend auf Zielgruppenbedürfnissen und politischen Zielen) folgt die Einsetzung bzw. Durchführung von politischen Maßnahmen. Diese nehmen ihren Anfang beim Input, sprich den finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen, die für die jeweilige Politik zur Verfügung gestellt werden, und führen über den politischen Prozess zum Output, der das direkte Ergebnis oder „Produkt“ des politischen Prozesses repräsentiert. Der politische Output kann sich dabei auf die beschlossenen gesetzlichen Regelungen in einem Politikfeld beziehen, er kann aber auch niedrighschwelligere Ergebnisse bezeichnen, wie etwa Informationsveranstaltungen oder Informationsbroschüren, die als Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses erstellt und verteilt werden. Der Prozess vom Input zum Output, etwa der notwendige Mitteleinsatz, die Dauer der Entscheidungsfindung, die Einbeziehung der Bedürfnisse der Zielgruppe usw., gilt dabei als Maß für die Effizienz des politischen Prozesses. Die Outcomes und Impacts sind Gegenstand der Politikevaluation. Diese können enger gefasst werden, wie etwa die Anzahl der Personen, die einer Maßnahme unterzogen wurden, oder die Anzahl der Informationsbroschüren, die verteilt wurden, oder weiter gefasst werden, wie beispielsweise eine geringere Arbeitslosigkeit der Zielgruppe als längerfristige Folge einer Maßnahme. Werden die Resultate und Wirkungen mit den politischen Zielen

¹¹ Ein positiver Zusammenhang zwischen einer Teilnahme an Sprachkursen und höherer Beschäftigungswahrscheinlichkeit lässt sich anhand von vorliegenden Studien und Analysen jedoch nicht bestätigen.

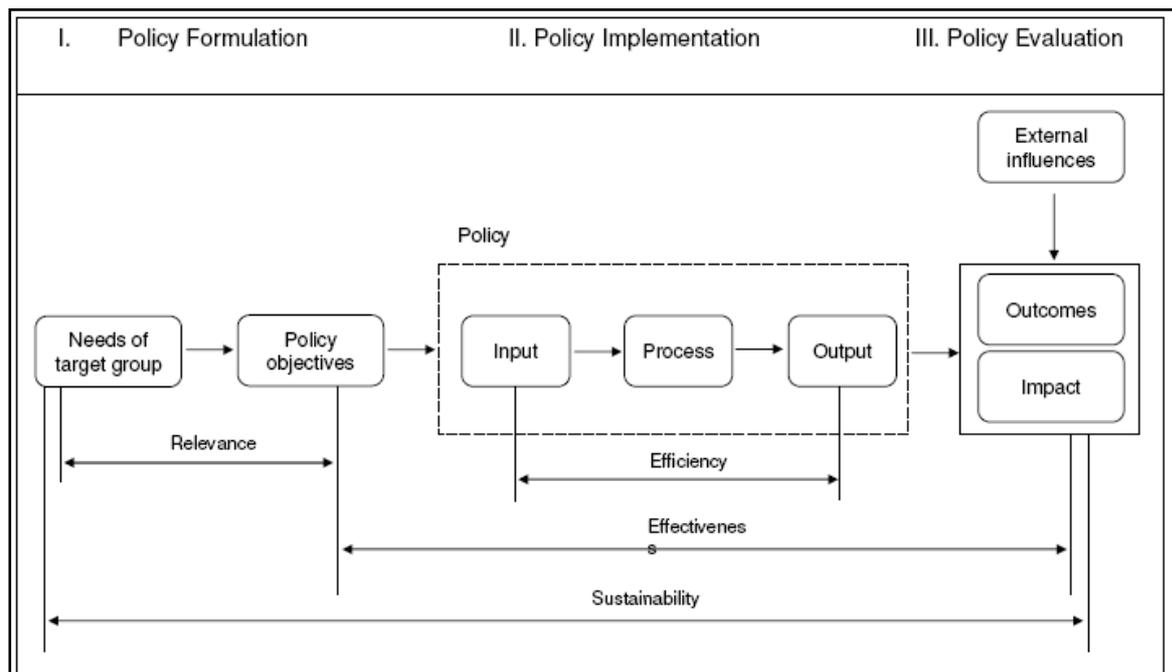
verbunden, dann spricht man von der Effektivität der Politik. Die Verbindung der Bedürfnisse der Zielgruppe mit den Wirkungen wird als Nachhaltigkeit bezeichnet (Abbildung 1).

Diese Evaluationskette in Verbindung mit quantitativen Indikatoren kann am Beispiel der Einbürgerung(spolitik) gut erläutert werden. Dem Bedürfnis der Zielgruppe ausländischer Staatsangehöriger nach rechtlicher und politischer Integration in ihrem Aufnahmeland kann, neben anderen Maßnahmen, auch durch eine Einbürgerung entsprochen werden. Folgt man diesem Argument, so könnte vermehrte Einbürgerung als ein politisches Ziel der Integrationspolitik definiert werden. Will man dieses politische Ziel nun umsetzen und auch tatsächlich erreichen, müssen die für die Zielerreichung notwendigen Ressourcen geschaffen werden. Es könnte etwa neuer gesetzlicher Regelungen bedürfen, die geänderte Kriterien für die Einbürgerung festlegen; einer größeren Zahl von BeamtInnen, die an einer Überarbeitung des Einbürgerungsrechtes arbeiten bzw. die geänderten Regelungen vollziehen usw. Der politische Prozess würde schlussendlich zum Ergebnis eines neuen Einbürgerungsrechtes (Output) führen. Das neue Einbürgerungsrecht könnte dann durch einen quantitativen Index im Hinblick auf seine unterschiedlichen Elemente eingeschätzt bzw. gemessen werden. Ein Beispiel für so einen Index ist etwa der Migrant Integration Policy Index (MIPEX).¹² Nachdem das neue Gesetz schlussendlich angewendet wird, kann die Zahl der Einbürgerungen als Anteil der ausländischen Bevölkerung (Einbürgerungsrate), als Outcome des zugrundeliegenden politischen Entscheidungsprozesses, d.h. seiner kurz- und mittelfristigen Wirkungen betrachtet werden. Eine Wirkungsanalyse würde hier noch weiter gehen. Sie würde auch die weitere Wirkung der Einbürgerungen betrachten. In unserem Beispiel könnte eine Wirkungsanalyse untersuchen, ob die Arbeitslosigkeit von ausländischen Staatsangehörigen im Vergleich zu Eingebürgerten ein höheres Ausmaß aufweist. Wäre dies, nach Bereinigung aller anderen möglichen Faktoren, tatsächlich der Fall, könnte geschlossen werden, dass sich Einbürgerungen tatsächlich positiv auf die berufliche Integration von MigrantInnen auswirkt.¹³

¹² Siehe www.mipex.eu (Zugriff November 2011). Die Methode des MIPEX ist jedoch nicht unumstritten.

¹³ Dies ist methodisch jedoch wiederum herausfordernd, da Eingebürgerte und Nicht-Eingebürgerte keine echte Vergleichsgruppe bilden.

Abbildung 1: Typen von Indikatoren für Monitoring von Politiken:



Quelle: Entnommen aus Lechner et al. (2012) basierend auf Niessen/ Huddleston 2007: 11

Integrationsmonitoring und Wirkungsanalyse

Wie fällt nun der Vergleich zwischen den im vorigen Abschnitt beschriebenen theoretischen Anforderungen an eine Wirkungsanalyse und den in der Praxis angewandten Integrationsindikatoren aus? Wo besteht Übereinstimmung, wo gibt es Differenzen? Der Großteil der in europäischen Ländern verwendeten Integrationsindikatoren fokussiert hauptsächlich auf Resultatindikatoren, beispielsweise die Beschäftigungsrate oder den Bildungsstand. Resultatindikatoren beschreiben die Situation, die als Resultat der politischen Interventionen geändert werden soll. Die verwendeten Integrationsindikatoren messen dabei die Situation der Zielgruppe im Vergleich mit der Gesamtgesellschaft, dies aber weitgehend ohne Bezug auf die Wirkung von integrationspolitischen Maßnahmen. Aussagen über den „Integrationsstand“ sind natürlich dennoch von zentraler Bedeutung für die Politikentwicklung und –entscheidungsfindung. Die verwendeten Integrationsindikatoren werden jedoch auch als Indikatoren für die Bedürfnisse der Zielgruppen herangezogen und ihre Bedeutung für die Bedarfserfassung von Politikentwicklung wurde von InterviewpartnerInnen besonders hervorgehoben.

Trotz ihrer wichtigen Rolle in der Beschreibung des allgemeinen „Integrationsstandes“ und der Bedürfnisse der Zielgruppe der MigrantInnen sind die Integrationsindikatoren durch ihre einfache Darstellung bzw. Unterscheidung zwischen bestimmten Gruppen in ihrer Aussagekraft beschränkt. Die einfache Unterscheidung zwischen Personen mit und ohne

Migrationshintergrund vernachlässigt notwendigerweise viele andere strukturelle Unterschiede in den beiden Gruppen. Der Integrationsindikatorenbericht in Deutschland (siehe Länderbericht Deutschland und ISG/WZB 2009) versuchte in diesem Zusammenhang durch die Anwendung von Regressionsanalysen verschiedene externe Faktoren einzuberechnen, um die Aussagekraft der einfachen Unterscheidung zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund genauer zu bestimmen. Das Ergebnis dieser Untersuchung war, dass bei bestimmten Indikatoren die angezeigten Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund trotz Regressionsanalyse bestehen blieben (z.B. bei einer niedrigeren Wahrscheinlichkeit „erwerbstätig und nicht arbeitssuchend“ zu sein), bei anderen Indikatoren die Unterschiede nach Migrationshintergrund jedoch verschwanden (z. B. bei dem Gesundheitsindikator „krank“ oder „nicht krank“). Hier erwies sich, dass die Unterschiede zwischen den Gruppen auf andere strukturelle Merkmale als auf den „Migrationshintergrund“ zurückzuführen waren (z. B. Bildung, vgl. ISG/WZB 2009).

Es kann also zusammenfassend festgehalten werden, dass ungeachtet des Informationsgewinns über die Zielgruppen, die Informationen, die aus Integrationsindikatoren hervorgehen, für eine Wirkungsanalyse von Migrationspolitik nicht voll ausreichen. Integrationsindikatoren sind ausgesprochen hilfreich, wenn es um generelle Informationen über vorab definierte Gruppen geht, sie zeigen damit gleichzeitig auch mögliche Bedürfnisse dieser Gruppen und entsprechenden politischen Handlungsbedarf auf. Sie sind aber nur eingeschränkt dafür geeignet, die direkten, positiven oder weniger positiven Effekte von integrationspolitischen Maßnahmen auf den Integrationsstand nachzuweisen.

4.3. Datenquellen für Wirkungsanalysen im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung

Eine der zentralen Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit Bemühungen im Bereich der Wirkungsanalyse und Monitoring von integrationspolitischen Maßnahmen immer wieder stellt, ist die Frage nach der Verfügbarkeit von aussagekräftigen und vergleichbaren Datengrundlagen. Im wissenschaftlichen und politischen Prozess zur Formulierung von Integrationsindikatoren bzw. bei der Entwicklung von Forschungsdesigns zur Evaluation von Integrationspolitiken wurde schnell klar, dass den Möglichkeiten zur Messung der Politikwirkung Grenzen gesetzt sind. Ein generelles Problem liegt darin begründet, dass die offiziellen Migrationsstatistiken es nur bedingt erlauben, Personen mit wie auch immer definiertem Migrationshintergrund in Datensätzen eindeutig als solche zu identifizieren, da die benötigten Informationen – wie etwa das Geburtsland – in vielen Datensätzen nur ungenügend erfasst werden (vgl. Kraler/ Reichel 2010, Reichel 2012). Je nach Verfügbarkeit

dieser Informationen und den im jeweiligen nationalen Kontext angewandten Definitionen müssen Analysen sich auf die verfügbaren Daten beschränken. Beispielsweise sind in Deutschland und Österreich in wichtigen arbeitsmarktbezogenen Datenquellen Informationen über die Staatsangehörigkeit enthalten aber keine Informationen über das jeweilige Geburtsland oder den Einwanderungszeitraum. Daher muss bei Verwendung dieser Datenquellen auf Gruppenunterscheidungen nach dem Migrationshintergrund verzichtet werden, es können lediglich Unterscheidungen auf Basis der Staatsangehörigkeit gemacht werden.

Für statistische Analysen steht grundsätzlich eine ganze Reihe von unterschiedlichen Datenquellen zur Verfügung, die je nach ihren Definitionen und Konzepten auch ihre jeweiligen Vor- und Nachteile haben. Prinzipiell kann zwischen Registerdaten und Stichprobenbefragungen unterschieden werden. Registerdaten stammen aus Registern, die von Behörden oder Organisationen für administrative Zwecke geführt und für statistische Zwecke (anonymisiert) wieder verwertet werden. Stichprobenbefragungen erheben Informationen durch Interviews von (meist zufällig) ausgewählten Personen. Diese Informationen werden dann auf die gesamte Bevölkerung hochgerechnet. Aus analytischer Perspektive haben beide Datenquellen ihre Schwächen und Stärken. Erstere enthalten in der Regel vergleichsweise wenige Informationen, zumindest aus Sicht der Migrationsforschung. Dieser Umstand ist dabei wenig verwunderlich, der primäre Zweck von administrativen Registern ist nicht der Informationsgewinn für statistische Analysen, sondern das Zurverfügungstellen von Datengrundlagen für Verwaltungsabläufe. In Stichprobenbefragungen sind zwar normalerweise viele Informationen enthalten, allerdings sind gerade für Analysen von bestimmten Bevölkerungsuntergruppen oftmals die Stichprobenzahlen zu klein, um statistisch verlässliche Aussagen machen zu können. Neben diesen beiden Datengrundlagen sind Volkszählungen wichtige Quellen für migrations- und integrationsbezogene Analysen, die entweder auf Registerdaten oder bzw. und Fragebogenerhebungen beruhen (vgl. Kraler/ Reichel 2010, Reichel 2012). Es ist in jedem Fall wichtig, sich der verschiedenen Stärken und Schwächen bestimmter Datenquellen bewusst zu sein, um diese in Forschungsdesigns und der Analyse berücksichtigen zu können. Die Datensammelpraxis unterscheidet sich stark zwischen den europäischen Staaten, wobei es Länder gibt, die stark auf die Verwendung von Registerdaten bauen, wie etwa Schweden, sowie andere Länder, die ihre migrationsbezogenen Informationen überwiegend durch Stichprobenbefragungen erheben, wie etwa Frankreich.

Der Zeitkomponente in Datensätzen kommt ebenfalls zentrale Bedeutung zu. Langzeitanalysen sind für die Migrations- und Integrationsforschung besonders wichtig.

Diese beschreiben gesellschaftliche Prozesse und Veränderungen, die sich über längere Zeiträume entwickeln, wobei politische Interventionen erst mit einer gewissen Verzögerung sichtbar werden. Eine Wirkungsanalyse von politischen Maßnahmen muss also einen „langen Atem haben“, um die tatsächlichen Wirkungen der Interventionen nachweisen zu können. Langzeitdaten unterscheiden sich darin, ob Informationen zu den gleichen Untersuchungseinheiten (z.B. Personen) zu verschiedenen Zeitpunkten verfügbar sind oder ob eine neue Stichprobe gezogen wird und lediglich Informationen zum gleichen Thema erhoben werden. Letztere, die sogenannten wiederholten Querschnitterhebungen, erlauben Aussagen über allgemeine Trends in Bezug auf eine Zielgruppe, können aber keine Zusammenhänge zwischen Veränderungen in Bezug auf bestimmte Personen oder Fälle untersuchen. Sind Informationen über verschiedene Zeitpunkte derselben Untersuchungseinheiten verfügbar, können wesentlich bessere Aussagen über kausale Zusammenhänge gemacht werden, denn nur mit solchen Daten (die entweder prospektiv, durch wiederholte Datenerfassung/ Befragung oder retrospektiv durch Erinnerungsfragen in Fragebögen erhoben werden) können die drei möglichen Erklärungen für Änderungen, Alters-, Kohorten- und Periodeneffekte, unterschieden werden (vgl. Menard 2002: 4-14). In diesem Zusammenhang stellen politische Interventionen Periodeneffekte dar. Wenn nun Änderungen in der Arbeitsmarktbeteiligung untersucht werden sollen, muss aber ausgeschlossen werden, dass diese Änderungen nicht – unter anderem – durch alters- oder kohortenspezifische Entwicklungen der Zielgruppe entstehen, z.B. dadurch dass ein Großteil einer bestimmten Einwanderungsgruppe das Pensionsalter erreicht und aus dem Erwerbsleben ausscheidet. Die Zeitkomponente ist also von zentraler Bedeutung bei Evaluierungen und Monitoring von gesellschaftlichen und politischen Prozessen, da, wie oben ausgeführt, die Wirkungen von Politiken erst nach gewisser Zeit einsetzen bzw. zu erkennen sind. Prof. Heinz Fassmann weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein „kontinuierliches Realisieren“ eine, wenn nicht sogar die, entscheidende Voraussetzung für jedes Integrationsmonitoring ist. Der Erfolg von integrationspolitischen Maßnahmen könne niemals nach nur ein bis zwei Jahren gemessen werden, da es ja gerade um die langfristigen gesellschaftlichen Prozesse gehe, die die Politik positiv beeinflussen wolle. Wenn man eine wirklich aussagekräftige Wirkungsanalyse durchführen will, dann „muss man auch den langen Atem haben“, um die Wirkungen über die Zeit analysieren zu können, erklärt Prof. Fassmann.

Bei der Formulierung von Integrationsindikatoren spielt die Datenverfügbarkeit auf jeden Fall eine große Rolle. Die meisten Indikatoren, die gegenwärtig in Europa Anwendung finden, wurden mit Rücksicht auf die jeweilige Datenverfügbarkeit formuliert. Der Prozess der Indikatorenfindung erfüllte dabei auch die Funktion, deutlich zu machen, welches statistische

Datenmaterial im Bereich überhaupt zur Verfügung steht und wo es Lücken gibt. Die Entwicklung von Integrationsindikatoren hat also auch dazu geführt, dass man erstmals auf fehlende Daten aufmerksam wurde und initiierte dadurch gleichzeitig auch verstärkte Bemühungen im Hinblick auf eine Verbesserung der jeweiligen Datenlage. Es ist dennoch festzuhalten, dass fehlende Daten ganz generell eines der Hauptprobleme der empirischen Sozialforschung darstellen, das die Möglichkeiten zur Wirkungsanalyse von politischen Maßnahmen deutlich einschränkt. Der Integrationsbereich ist aufgrund seiner Komplexität und der Vielzahl sozialer Erscheinungsformen die unter dem Begriff Integration subsumiert werden, davon aber besonders stark betroffen. Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass sich die Datenverfügbarkeit in den letzten Jahren bereits deutlich verbessert hat und weitere Verbesserungen in den kommenden Jahren zu erwarten sind. Dementsprechend werden sich auch für die Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen neue Möglichkeiten ergeben.

4.4. Schlussfolgerungen

Es gibt verschiedene Methoden, die für eine Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen angewandt werden können. Um bestimmte Effekte von politischen Maßnahmen evaluieren zu können, müssen Vergleichsgruppen gefunden werden; eine Aufgabe die immer schwierig ist und grundsätzlich nur durch eine – in der Sozialforschung selten mögliche – Randomisierung im experimentellen Rahmen gefunden werden kann. Eine einfache Unterscheidung nach z.B. Geburtsland greift dabei generell zu kurz und berücksichtigt andere strukturelle Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen nicht in dem Ausmaß, wie es nötig wäre (z.B. Bildungsstand). Es bestehen jedoch Möglichkeiten etwaige Verzerrungen in den verfügbaren Daten statistisch zu berücksichtigen, ein solcher Ansatz stellt aber besondere Anforderungen an die Verfügbarkeit von Daten (z. B. Zeitdaten, ausreichend große Stichproben, genug Zusatzinformationen).

Datenverfügbarkeit ist ein zentrales Thema bei der Evaluierung und dem Monitoring von Integrationsprozessen, dem Einfluss der Politik auf diese und der Einschätzung längerfristiger Wirkungen von politischen Interventionen. Trotz einer wesentlich verbesserten Datenverfügbarkeit in den letzten Jahren stößt die Forschung dennoch an bestimmte Grenzen, überall dort wo wichtigen Datenquellen nicht oder noch nicht zur Verfügung stehen. Die wichtigsten Lücken in der Datenverfügbarkeit betreffen fehlenden Informationen über Geburtsland, Zuwanderungsstatus und Herkunft sowie Langzeitdaten, die es erlauben würden, Integrationsverläufe zu analysieren.

Daneben ist für eine Wirkungsanalyse von politischen Maßnahmen immer auch eine umfassende inhaltliche Diskussion ihrer jeweiligen Ziele (z.B. *Sprachkurse steigern die Arbeitsmarktbeteiligung von MigrantInnen*) und des Kausalzusammenhanges zwischen Maßnahme und ihrer erwünschten Wirkung (z.B. *die Zahl X durchgeführter Sprachkurse brachte nach Y Jahren eine um Z% höhere Arbeitsmarktbeteiligung von MigrantInnen*) von großer Bedeutung. Die Erfolge von Politiken können nur dann gemessen werden, wenn ihre Zielsetzungen klar formuliert waren. Dieser Anforderung wird nicht immer genüge getan, wodurch zwar die Erforschung von Effekten von politischen Maßnahmen möglich ist, nicht aber ihre Effektivität in Bezug auf die politische Zielsetzung.

Bei der Verwendung von Integrationsindikatoren schwingt der Zusammenhang zwischen den Ergebnisindikatoren und der (nationalen oder lokalen) Politik zwar immer mit, d.h. es wird implizit davon ausgegangen, dass es einen Zusammenhang zwischen Integrationsmaßnahmen und Veränderungen in der Situation der Zielgruppen gibt, der tatsächliche Nachweis des Zusammenhanges ist in der Regel aber nur schwer zu erbringen. Integrationsindikatoren geben Auskunft über strukturelle Zustände. Änderungen dieser können nicht alleine auf die Politik zurückgeführt werden, da sie das Resultat einer Vielzahl von Faktoren sind. So sind beispielweise geänderte Bildungs- oder Arbeitsmarktstrukturen innerhalb der Gruppe der MigrantInnen normalerweise nicht allein auf politische Interventionen zurückzuführen, sondern hängen von einer Faktoren ab, die sich diesem Einfluss entziehen – wie etwa Konjunkturschwankungen, sektorale Veränderungen, demographische Entwicklungen innerhalb der mehrheitsgesellschaft oder schlicht der Faktor Zeit, der es MigrantInnen nach und nach leichter macht sich beruflich zu integrieren.

Ein weiteres beachtenswertes Charakteristikum von Integrationsmonitorings liegt in der institutionalisierten Verwendung bestimmter Kategorien, wie etwa Herkunftsgruppen nach Staatsangehörigkeit oder Migrationshintergrund. Diese Praxis ist einerseits geeignet, strukturelle Benachteiligungen deutlich zu machen, die Diskussion zu versachlichen und konkrete Ansatzpunkte für politische Intervention aufzuzeigen, sie birgt aber auch das Risiko bestehende Vorurteile zu manifestieren und bestimmte Gruppen zu stigmatisieren (z.B. *„MigrantInnen aus dem Ursprungsland X haben ein niedriges Bildungsniveau“* usw.). Hier ist auf jeden Fall ein vorsichtiger, reflektierter und flexibler Umgang mit Kategorisierungen gefragt, der Verallgemeinerungen und Stigmatisierungen bestimmter MigrantInnengruppen vermeidet.

5. Stand der Forschung – Ausgewählte Analysen zur Wirkung von integrationspolitischen Maßnahmen

Wie bereits ausgeführt wurde, stellen Evaluation, Monitoring und Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen vergleichsweise junge Entwicklungen dar. Die europäischen Staaten, die an der Studie teilnehmen, haben erst in jüngster Vergangenheit damit begonnen, entsprechende Analyseverfahren zu entwickeln bzw. umzusetzen. Im folgenden Abschnitt soll basierend auf der Analyse bestehender Forschungsergebnisse und Studien der Stand der akademischen Forschung zum Thema umrissen werden.

Das Projekt INTEC führte eine vergleichende Studie von Integrationsmaßnahmen und -anforderungen in neun EU-Mitgliedsstaaten (Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Lettland, Niederlande, Ungarn und Vereinigtes Königreich) durch, deren Ergebnisse vom Zentrum für Migrationsrecht der Universität Nijmegen auf Basis von nationalen Berichten zusammengefasst wurden (Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010).

Die Studie konzentrierte sich auf die ursprünglichen Motive für die Implementierung von (verpflichtenden) Integrationsanforderungen, auf die Methoden und Prozesse, die der Politikentwicklung und –umsetzung jeweils zugrundelagen und die tatsächlichen Effekte der Anforderungen auf die Situation von MigrantInnen und deren Integrationsprozess (vgl. Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 5-7). Die Studie fokussierte dabei auf Sprach- und Integrationstests als Vorbedingungen für die Einreise, Integrationstests nach Ankunft im jeweiligen Zielland und Tests im Vorfeld von Einbürgerungsprozessen.

Sie stellte dabei die Frage, ob „Integrationsmaßnahmen vor der Zuwanderung“ die Integration von MigrantInnen in den Zielländern tatsächlich fördern könne oder eher als Selektionsmechanismen wirken, die bestimmte MigrantInnengruppen von der Zuwanderung ausschließen. Weiters untersuchte die Studie Unterschiede zwischen freiwilligen Integrationsmaßnahmen und jenen mit verpflichtendem Charakter und verglich die verschiedenen Integrationsanforderungen auf nationaler bzw. europäischer Ebene. Das Ziel von INTEC war es, eine aktuelle Perspektive auf die Praxis und Effekte von Integrations- und Einbürgerungstests in den an der Studie teilnehmenden Mitgliedsstaaten zu bieten und gleichzeitig das Bewusstsein für gut funktionierende und weniger gut funktionierende Praktiken zu schärfen. Daneben, und in Zusammenhang mit der vorliegenden Studie von besonderem Interesse, wollte INTEC auch das Bewusstsein für die Bedeutung und Möglichkeiten von Monitoring und Evaluation von Integrationspolitiken zu vertiefen. Um die Entwicklung von Integrationsmaßnahmen im Ursprungsland und Integrationstests nach der

Einreise nachvollziehen zu können, analysierten die AutorInnen die jeweiligen nationalen Diskussions- und Entscheidungsprozesse, die zur Implementierung der Maßnahmen geführt hatten: wissenschaftliche Literatur, statistische Datensammlungen, vorhandene Evaluationen der Maßnahmen, aber auch Analysen der politischen Debatten im Vorfeld der entsprechenden Gesetzesbeschlüsse bzw. Rechtsanalysen der gesetzlichen Maßnahmen selbst. Als der Bericht geschrieben wurde (2009-2010), wurden sogenannte Vorintegrationsmaßnahmen als Vorbedingung für die Einreise nur in den Niederlanden und Deutschland eingesetzt. Frankreich sah auch Sprachtests vor der Einreise vor, diese stellten allerdings keine Verpflichtung dar, sondern konnten vielmehr als erstes Abtasten vorhandener Sprachkenntnissen gesehen werden (vgl. Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 11). Seit November 2010 knüpft auch Dänemark, basierend auf dem niederländischen Vorbild, die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung im Rahmen von Familienzusammenführungen an die Absolvierung eines Integrationstests (vgl. Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 15-17). Von den neun für die INTEC-Studie analysierten Länder hatten zum Zeitpunkt der Studie sieben die Erteilung einer permanenten Aufenthaltsgenehmigung für MigrantInnen, die nicht aus EU-Ländern bzw. dem EWR-Raum stammen, an das positive Ablegen eines Sprach- und Orientierungstests gebunden. Der Inhalt dieser Tests unterscheidet sich dabei von Land zu Land, allen gemeinsam ist aber die Sprachkomponente. Das getestete Niveau der Sprachenkenntnisse kann von A1- bis B1 (CEFR) reichen, letzteres wird bspw. in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Dänemark verlangt. Ähnlich wie die Inhalte der Tests unterscheiden sich auch die Zielgruppen der Maßnahme von Land zu Land, sie umfassen aber immer MigrantInnen, die im Rahmen der Familienzusammenführung bzw. des EhegattInnennachzugs einreisen. EU-BürgerInnen und deren Familienangehörige sind generell von diesen Maßnahmen befreit, werden aber in den letzten Jahren verstärkt dazu eingeladen, freiwillig an den Integrationsprogrammen teilzunehmen (vgl. Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 72).

Für die vorliegende Studie sind die Ergebnisse von INTEC im Hinblick auf die Evaluierung bzw. Wirkungsanalyse von Integrationsmaßnahmen im Ursprungsland und Integrationstests von besonderem Interesse. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass es in den teilnehmenden Mitgliedsstaaten zum Zeitpunkt der Untersuchung (Oktober 2010) nur eine geringe Zahl an Evaluationen der Integrationstests und anderen Maßnahmen gab, die entsprechende Datenlage wurde von den AutorInnen vor allem in Bezug auf Sprach- und Integrationstests, die im Ausland vor der Einreise abzulegen sind, als wenig umfassend eingeschätzt. INTEC führte insgesamt 329 Interviews mit MigrantInnen in acht Staaten durch, die an (Vor-) Integrationsmaßnahmen teilgenommen hatten, um auch deren Eindrücke bezüglich der Auswirkungen der Tests auf ihren individuellen Migrations- und Integrationsprozess zu

sammeln. Zusätzlich wurden auch Gespräche mit Lehrpersonal von Integrationskursen, RepräsentantInnen von NGOs und MigrantInnenvertretungen und behördlichen VertreterInnen geführt (vgl. Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 8). Die meisten Interviews wurden mit MigrantInnen geführt, die der Verpflichtung unterlegen gewesen waren, die staatlich vorgegebenen Integrationsbedingungen zu erfüllen.

Der von INTEC gezogene Vergleich der Entwicklungen in den neun EU-Mitgliedsstaaten offenbarte die wachsende Präferenz, Integrationsmaßnahmen bzw. -anforderungen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt innerhalb eines individuellen Migrationsprozesses anzusetzen und die Integrationsbedingungen dabei auch an die Erteilung von Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen zu koppeln. Die folgenden Fragestellungen wurden untersucht: Welche Effekte bzw. Wirkungen dieses neuen politischen Ansatzes lassen sich nun in der Praxis feststellen? Gab es Veränderung in Größe und Zusammensetzung von Migrationsbewegungen aus bestimmten Ursprungsländern? Wie wirkten sich die Integrationstests auf individuelle Migrations- und Integrationsprozesse aus? Die Studie zeigte zunächst einmal auf, dass die Einführung von obligatorischen Integrationstests tatsächlich zu einer generellen Abnahme in Anträgen auf Niederlassung geführt hatte und sich die Tests auch auf das Ausmaß an Familienzusammenführung und EhegattInnennachzug ausgewirkt hatten.

Es war nach Ansicht des Forschungsteams allerdings noch zu früh, Schlussfolgerungen zu ziehen, wie bzw. ob Integrationstests in der Praxis die Integration fördern konnten. Nach Meinung der befragten ExpertInnen ist auf jeden Fall hervorzuheben, dass erfolgreiche Integration neben Sprachkenntnissen und dem Wissen über die jeweilige Aufnahmegesellschaft immer auch von vielen anderen Faktoren abhängig ist. Als Beispiele wurden in diesem Zusammenhang eine von kommunaler Seite aktive Beschäftigungspolitik für ZuwanderInnen oder die Aufnahmebereitschaft der Zielgesellschaft und ihre Offenheit gegenüber MigrantInnen genannt. Das Erlernen der Landessprache wurde von den befragten MigrantInnen generell als wichtiger Schritt in Richtung Integration gesehen (vgl. Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 67). Die Akzeptanz für die Wichtigkeit der Orientierungskurse und ihrer Inhalte steht dabei offenbar in engem Zusammenhang mit dem jeweiligen Sprachniveau. MigrantInnen mit fortgeschrittenen Kenntnissen in der Landessprache tendierten eher dazu, die Inhalte der Orientierungskurse als positiv zu bewerten (vgl. Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 67, 99).

Die INTEC-Studie kommt zu gemischten Schlussfolgerungen, was die ersten praktischen Erfahrungen der Sprachtests betrifft. Einerseits scheint das verlangte Sprachniveau vieler

Tests als zu niedrig zu sein, um die Chancen zur beruflichen Integration für MigrantInnen entscheidend zu erhöhen bzw. eine unmittelbare aktive Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft des jeweiligen Ziellandes zu gewährleisten. Andererseits wird das verlangte Sprachniveau aber durchaus als Hindernis für die Einreise in ein europäisches Land gesehen (vgl. Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 70, 73). Diese These sehen die AutorInnen der INTEC-Studie in den sinkenden Zahlen von bewilligter/m Familienzusammenführung und -nachzug in den Niederlanden und Deutschland bestätigt. In Deutschland, wo in den Jahren 2008 und 2009 41 bzw. 36 Prozent der KandidatInnen der Sprachtests den Test nicht bestanden, sank auch die Rate an Familienzusammenführungen nach offiziellen Statistiken um etwa 25 Prozent. In den Niederlanden sank die Zahl der AntragstellerInnen in den ersten beiden Jahren nach Einführung der Sprachtests um etwa 40 Prozent. Ähnliche Effekte wurden zum Zeitpunkt der Studie auch für Österreich und das Vereinigte Königreich erwartet (vgl. Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 64-65). Weiters ist bemerkenswert, dass die verfügbaren Statistiken nahelegen, dass nach Einführung der Sprachtests nicht nur die Gesamtantragszahlen zurückgingen, sondern auch Veränderungen bezüglich der sozialen Charakteristika der AntragstellerInnen bzw. KandidatInnen der Tests feststellbar waren. In den Niederlanden wiesen zum Beispiel nach Einführung des Tests rund 75% der KandidatInnen eine durchschnittliche bzw. höhere Bildung auf, während vor Einführung der Tests noch rund 53% der AntragstellerInnen auf Familienzusammenführung einen niedrigen Bildungsstand hatten oder AnalphabetInnen waren.

Die Effekte der Sprachtests würden sich laut der INTEC-Studie vor allem dadurch ergeben, dass in der Regel nur die höchstmotivierten und fähigsten KandidatInnen die Integrationstests ablegen würden – also einer „Selbstselektion“ bestimmter Bevölkerungsgruppen, was besonders in den Niederlanden augenfällig war (vgl. Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 22, 31, 37). „Vorintegrationsmaßnahmen“ und Testkultur machen es besonders für ältere Menschen und Personen mit niedrigerer Ausbildung schwer, die Tests zu bestehen (vgl. Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 104)

Die AutorInnen heben aber auch hervor, dass die verpflichtenden Sprachtests und gesellschaftlichen Orientierungstests von der Mehrzahl der im Rahmen der INTEC-Studie interviewten MigrantInnen positiv bewertet wurden, da sie als Chance betrachtet werden, mehr Selbstvertrauen und eine realistischere Einschätzung der eigenen Situation im Zielland zu gewinnen. Die interviewten MigrantInnen schätzten es grundlegend als wichtig ein, die Sprache des Einwanderungslandes zu erlernen. Sie sahen dabei aber die Verpflichtung, den Sprachtest bereits im Heimatland ablegen zu müssen kritisch. Nach Ansicht der meisten GesprächspartnerInnen stelle es ein großes Hindernis im Migrationsprozess dar, die

Erlaubnis zur Einreise in das Zielland an einen positiven Sprachnachweis zu knüpfen (Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 43-44). Im Gegensatz dazu kann die Reaktion der für die Studie interviewten MigrantInnen auf die in Österreich, Dänemark, den Niederlanden, Belgien und Dänemark *nach der Einreise* angebotenen Sprachkurse als durchwegs positiv bewertet werden. Der verpflichtende Charakter der Kurse und Tests wird durchwegs akzeptiert, im Gegenteil, er würde die Eigenmotivation zum Spracherwerb noch zusätzlich steigern (Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 67). Darüber hinaus wurde argumentiert, dass verpflichtende Sprachkurse emanzipatorische Effekte für bestimmte Gruppen mit sich bringen können, darunter fallen bspw. junge Mütter im speziellen und Frauen generell, die oftmals ohne den Hinweis auf die Verpflichtung nicht an Sprachkursen teilnehmen könnten oder würden (Strik, Böcker, Luiten, van Oers 2010: 68, 73).

Das INTEC-Projekt stellt eine erste allgemeine Wirkungsanalyse bestimmter integrationspolitischer Maßnahmen dar. Die Studie diskutierte, aus dem Blickwinkel akademischer Migrationsforschung, Zielformulierung, Zielgruppe, direkte Effekte und breitere Wirkungen bestimmter migrations- und integrationspolitischer Instrumente, nämlich der verpflichtenden Sprach- und Einbürgerungskurse bzw. –tests, die vor bzw. nach der Einreise verlangt werden, und von einer Reihe von europäischen Staaten in jüngster Vergangenheit eingeführt wurden. Die Studie bestätigte dabei, dass eine Wirkungsanalyse tatsächlich von einer möglichst klaren Zielformulierung der jeweiligen Politik abhängt, auf statistische Datenquellen angewiesen ist und nach Möglichkeit die Zielgruppe der Politik in die Analyse einbeziehen sollte. Die Studie zeigte aber auch zwei grundsätzliche Probleme in Bezug auf Wirkungsanalysen von Politiken auf. Das erste Problem ergibt sich aus der Notwendigkeit, eine Politik über einen längeren Zeitraum beobachten zu müssen, um ihre Wirkung tatsächlich abschätzen zu können (hier etwa die Unsicherheit, inwieweit beobachtete quantitative Trends allein auf die genannten Maßnahmen oder vielmehr auf längerfristige von den Maßnahmen unabhängige Entwicklungen zurückzuführen sind). Das zweite Problem liegt in der Notwendigkeit, Effekte und Wirkungen der Maßnahme von jenen anderer Maßnahmen bzw. nicht beeinflussbaren Faktoren weitgehend isolieren zu können (hier etwa Konjunkturschwankungen auf Arbeitslosigkeit in bestimmten Branchen). Nichtsdestotrotz beweist INTEC, dass sich bei strukturierter Anwendung aller wünschenswerter Elemente einer Wirkungsanalyse ein wesentlich klareres Bild über Effekte und Wirkungen einer Politik ergibt, auch wenn diese Politik vergleichsweise jung und die Datenlage nicht vollständig zufriedenstellend ist. Da die Studie auf einer limitierten Anzahl von qualitativen Interviews basiert, die nicht auf einer Zufallsstichprobe beruhen, sind die Ergebnisse der Interviews nur bedingt generalisierbar.

Die Studie PROSINT¹⁴ untersucht Integrationspolitiken in acht EU-MS und der Schweiz vor dem Hintergrund eines allgemeinen Trends in Europa, Integrations- und Zuwanderungspolitiken miteinander zu verknüpfen. Die in PROSINT untersuchten Staaten umfassen Österreich, Deutschland, die Tschechische Republik, die Niederlande, Spanien, Schweden, das Vereinigte Königreich, Italien und die Schweiz. Das allgemeine Ziel von PROSINT ist es, ein besseres Verständnis dafür zu schaffen, wie Migrationspolitiken die Integrationsverläufe von Drittstaatsangehörigen beeinflussen können. Die Ergebnisse sollen politischen Entscheidungsträgern und anderen Stakeholdern zugutekommen und einen Austauschprozess zwischen nationalen Verwaltungen und der europäischen Ebene initiieren. Im Gegensatz zu INTEC fokussiert PROSINT stärker auf die Selektionsfunktion der Integrationsmaßnahmen und –tests. PROSINT untersucht dabei drei Ebenen: Erstens analysiert es die geltenden nationalen Migrationspolitiken und verpflichtenden Integrationsmaßnahmen der teilnehmenden Staaten, 1) um zu klären, welche jeweiligen Pflichten und Rechte das Zielland und die zuwandernden Drittstaatsangehörigen zu erfüllen haben, wenn es um die Einbindung letzterer in die Gesellschaft geht; und 2) um zu erarbeiten in welcher Relation die vorgegebenen Integrationsziele und die Mittel, diese Integrationsziele schlussendlich zu erreichen, stehen. Die jeweilige staatliche Infrastruktur für Integration stellt dabei die Basis für den Vergleich von verschiedenen Arten von Mobilität, von Aufnahmepolitiken und Integrationsprozessen dar. Zweitens untersucht die Studie, wie die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Ausgestaltung der damit verbundenen Rechte und Pflichten den Integrationsprozess von MigrantInnen sowohl auf nationaler, regionaler wie auch lokaler Ebene beeinflussen können. Drittens erforscht PROSINT auf welche Weise neue Migrationsmuster (z. B. transnationale Migrationsformen) die gegenwärtig geltenden Regelungen für Integration herausfordern können. Letzteres Ziel ist für die vorliegende Studie von besonderer Bedeutung, da die Erarbeitung dieser Fragestellung auf dem Europäischen Regelwerk für Wirkungsanalyse und Folgenabschätzung aufbaut (COM(2002)276final; EU-Richtlinien 2009).

Für die PROSINT-Studie wurde eine Kombination von verschiedenen Forschungsmethoden verwendet. Für alle Länderberichte wurde eine umfangreiche Literaturrecherche durchgeführt und Material zu Migrations- und Integrationspolitiken auf nationaler, lokaler und regionaler Ebene in den jeweiligen Ländern gesammelt. Das inkludiert neben wissenschaftlichen Artikeln auch aktuelle Evaluationen und Monitoring-Berichte, wie bspw. die Berichte von *Regioplan* und *Significant* aus den Niederlanden oder die Evaluationen des

¹⁴ Vgl. Promoting Sustainable Integration Policies. Siehe: <http://research.icmpd.org/1428.html#c3150> (Zugriff Februar 2012) und im Speziellen Lechner et al. 2011.

Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und des Bundesministeriums des Inneren aus Deutschland. Darüber hinaus wurden Politikdokumente und parlamentarische Aufzeichnungen analysiert. Für die Rekonstruktion von formalen Politikzielen und -maßnahmen und die Analyse von politischen Diskussionen wurde auf Archive der verschiedenen nationalen Parlamente und der britischen Grenzschutzagentur zurückgegriffen. Zusätzliche Informationen wurden durch die Analyse statistischer Daten und qualitativer Interviews mit nationalen EntscheidungsträgerInnen und ExpertInnen aus Regierungen, der akademischen Welt und der Zivilgesellschaft gewonnen. Die Bedürfnisse und Interessen von MigrantInnen fanden ebenfalls in Form von Interviews Eingang in die Studie (vgl. Lechner et al. 2011).

Die Studie zeigte, dass in einer Reihe von EU-Mitgliedsstaaten in den vergangenen Jahren Einwanderungspolitiken mit einem wie immer gearteten Integrationszusammenhang bzw. Integrationsmaßnahmen, die direkt mit der Frage der Zulassung von MigrantInnen verbunden sind, entwickelt und umgesetzt wurden. Obgleich sich die Maßnahmen in Bezug auf die Zielgruppen und Arten der Ausführung unterscheiden, kommt PROSINT zu dem Schluss, dass die zentralen Motive und Erwägungen, die hinter der Einführung dieser Politiken stehen, sich in den Ländern der Studie sehr ähneln. Entsprechende Politiken und Maßnahmen wurden häufig mit der Erwartung eingeführt, dass sie eine direkte positive Auswirkung auf Migrationsmuster wie auf die Integrationsziele von MigrantInnen haben würden. Obwohl alle Staaten, die im Rahmen von PROSINT untersucht wurden, das Schlüsselziel teilen, mittels Vorintegrationsmaßnahmen und nach der Einreise zu erfüllenden Integrationsmaßnahmen die Einbindung von MigrantInnen in die Gesellschaft des Ziellandes zu erleichtern, gestaltet sich der Vergleich zwischen den Staaten und ihren Erfahrungen schwierig. Der Grund dafür liegt in:

- europaweit unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen und Vorgaben, welche die Zusammensetzung von Gruppen von MigrantInnen beeinflussen,
- unterschiedlichen Bestimmungen, welche die Handlungsmöglichkeiten von NeuzuwanderInnen, AkteurInnen und Institutionen, die mit NeuzuwanderInnen im Zielland zu tun haben, erweitern oder beschränken können,
- und die unterschiedliche Gestaltung nationaler Integrationsprogramme und Tests, welche NeuzuwanderInnen nach ihrer Ankunft in dem jeweiligen Zielland (verpflichtend) besuchen und absolvieren müssen.

Welche Schlüsse lassen sich nun im Hinblick auf die Wirkung dieser Maßnahmen ziehen? Zunächst muss festgehalten werden, dass die Maßnahmen in der Regel zwei Ziele zugleich

verfolgen. Erstens sollen über die Verpflichtung bereits vor der Einreise gewisse Sprachfähigkeiten zu erwerben bzw. nachzuweisen bestimmte unerwünschte Migrationsformen (nämlich arrangierte Ehen oder Zwangsehen) verhindert oder zumindest reduziert werden. Zweitens sollen die verpflichtenden Sprachkurse und –tests vor bzw. nach der Einreise den individuellen Integrationsprozess von NeuzuwanderInnen positiv unterstützen. Für die meisten europäischen Staaten, die entsprechende Maßnahmen eingeführt haben, liegen noch keine umfassenden Evaluationen bzw. Wirkungsanalysen vor. Für die Niederlande und Deutschland wurden solche aber bereits durchgeführt bzw. gibt es statistische Daten, die die Wirkungen der Maßnahmen indizieren. Auf dieser Basis sind folgende Schlüsse möglich:

- Die Maßnahmen haben eine nachweisbare quantitative Wirkung. Sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland haben sich die Antrags- und Bewilligungszahlen im Bereich Familienzusammenführung und Ehegattennachzug nach Einführung der Maßnahmen verringert;
- Sprachkurse und –tests im Heimatland haben nachweislich die Wirkung einer Selektion. Die sozialen Charakteristika der KandidatInnen und AbsolventInnen haben sich teilweise graduell, teilweise signifikant in Richtung „besser gebildet“, „alphabetisiert“, „jünger“ und „weiblich“ verschoben;
- Behördlich beauftragte Evaluation legen nahe, dass die Wirkung von Sprachkursen und –tests *im Heimatland* differenziert gesehen werden muss. Einerseits dürften sie wegen zu geringerer Anforderungen (A1 Level) nur bedingte Wirkung auf eine erfolgreiche berufliche Integration nach der Einreise haben. Andererseits steigern sie sehr wohl Vorbereitung und Motivation auf Seite der MigrantInnen, erleichtern erste Schritte der sozialen und kulturellen Integration und verbessern die Leistungen von AbsolventInnen in Integrationskursen nach der Einreise;
- Behördlich beauftragte Evaluationen legen im Gegensatz dazu nahe, dass erfolgreich absolvierte Sprachkurse und –tests *im Zielland* sehr wohl positive Wirkung auf den Integrationsverlauf haben und von den MigrantInnen trotz ihres verpflichtenden Charakters überwiegend positiv gesehen werden.

Somit lässt sich festhalten, dass positive wie auch negative Wirkungen der verpflichtenden Sprachnachweise bzw. Integrationskurse zu erkennen sind. Generell, gibt es jedoch noch kaum Studien, die den Effekt von Sprachkursen allein bzw. Kenntnissen auf die Arbeitsmarktteiligung von MigrantInnen wirklich nachweisen. Dies ist besonders wichtig in Anbetracht der Tatsache, dass integrationspolitische Maßnahmen stark auf den Faktor Sprache fokussieren. Es ist aber auch eine Tatsache, dass dieser Erkenntnis bereits

Rechnung getragen wird. Integrationsmaßnahmen in Europa zielen zunehmend auf die berufliche Qualifikation und Arbeitsmarktintegration von ImmigrantInnen ab bzw. stellen die Sprachförderung in diesen Kontext. Dieser Trend basiert auf einer fundamentalen Erkenntnis: ohne erfolgreiche berufliche Integration, ohne Jobs, laufen alle anderen Integrationsbemühungen (sowohl der MigrantInnen selbst als auch der Integrationspolitik) mehr oder weniger ins Leere.

Eine Studie, die auf den Daten des deutschen Sozio-ökonomischen Panels basiert, untersucht die Zusammenhänge von Sprachkenntnissen von ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland mit anderen integrationsrelevanten Faktoren. Das zentrale Ergebnis der Studie ist, dass bessere Sprachkenntnisse nicht unmittelbar mit niedrigerer Arbeitslosigkeit zusammenhängen. Das bedeutet, dass ausländische Staatsangehörige mit guten Sprachkenntnissen genauso von Arbeitslosigkeit betroffen sind, wie jene mit schlechteren Sprachkenntnissen. Dieses Ergebnis ist besonders wichtig, da die Arbeitsmarktintegration eines der primären Ziele von integrationspolitischen Maßnahmen sein soll. Es gibt jedoch sehr wohl Bereiche wo bessere Sprachkenntnisse im Zusammenhang mit erfolgreicher Integration stehen, wie etwa mit der Tatsache, dass Personen mit besseren Sprachkenntnissen eher einer Vollbeschäftigung nachgehen, mehr Kontakt mit Deutschen haben oder eher interessiert sind am politischen Prozess bzw. Wählen teilnehmen zu wollen (vgl. Doerschler/ Jackson 2010). Bei diesen Zusammenhängen ist die Frage nach dem kausalen Wirken von Sprachkenntnissen jedoch nicht geklärt. Etwa der Zusammenhang zwischen Kontakt mit Deutschen und Sprachkenntnissen wirkt definitiv in beide Richtungen, wobei bessere Sprachkenntnissen als Folge von Kontakt mit Deutschen auf der Hand liegt, da ohne Praxis Sprachkenntnisse nicht verbessert werden können. Für die Integrationspolitik ist der wissenschaftliche Zusammenhang dabei von weniger großer Bedeutung, so lange die Maßnahme wirkt, wird man mit dem Erfolg zufrieden sein.

Die Studie beschäftigt sich also mit der Frage, was bessere Sprachkenntnisse bewirken können und was nicht, jedoch noch nicht damit, ob Sprachkurse im Rahmen von integrationspolitischen Maßnahmen tatsächlich zu besseren Sprachkenntnissen führen. Für diesen Zusammenhang muss auf Evaluationen von Teilnahmen an Sprachkursen zurückgegriffen werden. Hierfür gibt es unterschiedliche Ergebnisse. Als Beispiel werden hier zwei Evaluationen aus Deutschland angeführt. Die erste Analyse des Integrationspanels des BAMF in Deutschland zeigt, dass sich die Sprachentwicklung gerade bei Personen mit schlechteren Sprachkenntnissen nach Teilnahme am deutschen Integrationskurs deutlich verbesserten (siehe Rother 2008, Länderbericht Deutschland sowie Abschnitt 5.2 unten). Hingegen zeigen Evaluationen von Sprachförderungen von Vorschulkindern in Mannheim

und Heidelberg, dass diese keine bessere Ergebnisse erzielen konnten als die Vergleichsgruppe von ebenfalls förderbedürftigen Kindern ohne Sprachförderung (vgl. Schakib-Ekbatan et al. 2007, Roos et al. 2010). Obgleich diese „Schlaglichter“ nicht schlichtweg auf andere Kurse verallgemeinerbar sind, zeigen die Studien doch auf, dass Zusammenhänge nicht einfach angenommen werden können bzw. immer in der Realität überprüft werden müssen. Zur Zeit der Erstellung des Berichts muss jedenfalls ein Mangel an Wirkungsanalysen im Bereich der Sprache auf Integrationsverläufe festgestellt werden.

Neben dem Fokus auf Sprache als Mittel zur Integration gibt es jedoch eine Reihe an weiteren Integrationsmaßnahmen, die in europäischen Städten eingesetzt werden. Ein Versuch die Wirkungen gesamter Integrationspolitiken und ihrer Folgen für MigrantInnen wissenschaftlich fundiert und vergleichend zu analysieren, wurde von Evelyn Ersanilli und Ruud Koopmans vorgenommen. Die Studie ist deswegen interessant, weil sie die Frage der Vergleichbarkeit der Zielgruppe in den Mittelpunkt stellte und über diesen Zielgruppenfokus zu spezifischen und sehr aufschlussreichen Ergebnissen kam. Sie analysierte Befragungsdaten einer vergleichbaren Gruppe von Zuwanderern in drei europäischen Staaten, nämlich Deutschland, Frankreich und den Niederlanden. Dabei wurden in allen drei Ländern immer nur bestimmte Einwanderer aus einer ganz bestimmten Region in der Türkei befragt. Durch diese Herangehensweise wurde ein oftmals vernachlässigter Bias von vorneherein vermieden, namentlich jener, dass verschiedenste Zuwanderergruppen basierend auf dem Herkunftsland eine äußerst heterogene Gruppe darstellen und in ihren Migrations- und Integrationserfahrungen völlig unterschiedliche Aussagen machen. Die Ergebnisse der Studie zeigten dabei, dass sich die kulturelle Integration von türkischen Zuwanderern und ihren Kindern nach Kontrolle verschiedenster Einflussfaktoren nicht allzu stark zwischen den drei Ländern unterschied. Trotz dieser Übereinstimmung konnte aus den Ergebnissen auf bestimmte Zusammenhänge geschlossen werden, wie etwa einen positiven Einfluss, den die subjektiv wahrgenommene Durchlässigkeit von rechtlichen Regeln, definiert als einem leichteren Zugang zu staatsbürgerlichen Rechten, auf die Anpassung an die Kultur der Aufnahmegesellschaft hat (vgl. Ersanilli/ Koopmans 2011).

6. Vergleichende Analyse der Praxis und Politik im Bereich der Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen

Der folgende Abschnitt vergleicht die Praxis der Evaluierung von integrationspolitischen Maßnahmen in sieben europäischen Ländern: Dänemark, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Österreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich. Ziel dieser vergleichenden Analyse ist es, die Unterschiede und Übereinstimmungen in Bezug auf die Praxis und Erfahrung bei der Evaluierung von integrationspolitischen Maßnahmen der sieben Länder zu beschreiben. Im ersten Teil werden die allgemeinen Rahmenbedingungen in den sieben Ländern dargestellt, vor denen sich Integrationspolitik vollzieht, um die strukturellen Unterschiede in die vergleichende Analyse der Praxis und Politik im Bereich der Evaluierung von integrationspolitischen Maßnahmen einfließen lassen zu können. Es werden neben Unterschieden in Bevölkerungsstruktur und Immigrationsmustern vor allem die institutionellen Strukturen im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik beschrieben und der generelle Rahmen integrationspolitischer Maßnahmen, mit speziellem Fokus auf die Umsetzung von Integrationstests und –kursen, umrissen. Darauf folgend werden bereits durchgeführte Evaluationen und Wirkungsanalysen dargestellt, nach Methode und Ergebnis verglichen bzw. im Hinblick auf geplante Maßnahmen diskutiert. Drittens wird die Anwendung von Integrationsindikatoren in den sieben Ländern analysiert, sowohl vor dem Hintergrund auf länderspezifischer Ansätze und Methoden als auch in Bezug auf ihre jeweilige Rolle in der Bewertung von Effekten und Wirkungen der Integrationspolitik. Der vierte Unterpunkt schließt die vergleichende Analyse.

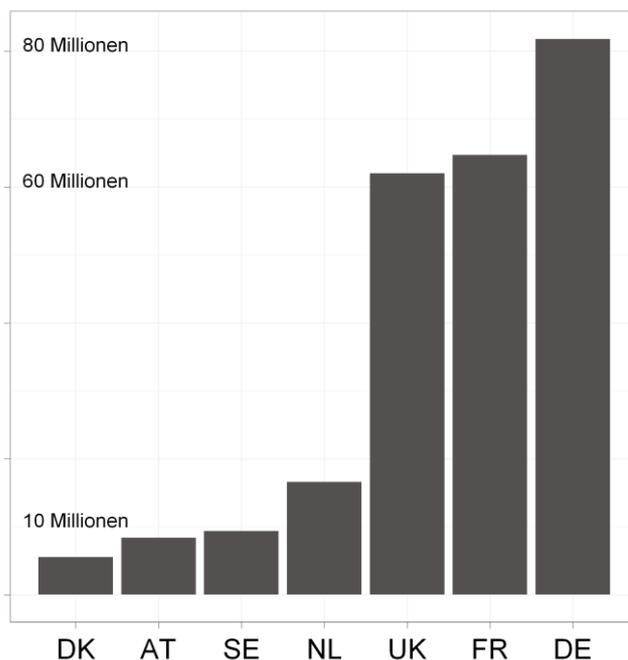
6.1. Rahmenbedingungen – Bevölkerung, institutionelle Strukturen und integrationspolitische Maßnahmen

Die sieben Länder, die in der vergleichenden Analyse untersucht wurden, repräsentieren so genannte „alte“ EU-Mitgliedsstaaten, also Staaten die mindestens seit 1995 Mitglieder der Europäischen Union (EU) sind. Die Länder Deutschland, Frankreich und die Niederlande sind Gründungsmitglieder der Europäischen Union und gehören dieser seit 1952 an. Dänemark und das Vereinigte Königreich traten der Union im Jahr 1972 bei.¹⁵ Österreich und Schweden zählen seit 1995 zu den EU-Mitgliedsstaaten. Obwohl sich ihre „Migrationsgeschichten“ je nach traditionellen Bindungen mit bestimmten Herkunftsländern und –regionen, der geographischen Nähe oder Distanz zu diesen, den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Migrationsregelwerke und der Attraktivität für

¹⁵ Damals noch Europäische Gemeinschaften.

bestimmte Gruppen von ZuwanderInnen durchaus unterschieden, waren und sind sie alle traditionell wichtige Zielländer internationaler Migrationsbewegungen. Deutschland ist unter den untersuchten Ländern das mit Abstand größte. Für Anfang 2010 wurde die Wohnbevölkerung Deutschlands auf etwa 82 Millionen geschätzt. Kleinere aber ebenfalls vergleichsweise große Bevölkerungszahlen weisen Frankreich und das Vereinigte Königreich auf, mit 64,7 bzw. 62 Millionen EinwohnerInnen zu Beginn des Jahres 2010. Die anderen vier Länder haben wesentlich kleinere Bevölkerungszahlen, 16,6 Millionen in den Niederlanden, 9,3 Millionen in Schweden, 8,4 Millionen in Österreich und schließlich Dänemark mit einer Wohnbevölkerung von 5,5 Millionen Menschen (siehe Abbildung 2, unten). Die Bevölkerungsdichte ist in den Niederlanden mit etwa 490 Personen pro Quadratkilometer am größten.¹⁶ Im Vereinigten Königreich und Deutschland kommen etwa 256 bzw. 235 Personen auf einen Quadratkilometer Landfläche. Dänemark, Frankreich und Österreich sind nicht so dicht besiedelt, mit 102 bis 130 EinwohnerInnen pro Quadratkilometer, Schweden mit 23 EinwohnerInnen pro Quadratkilometer die geringste Bevölkerungsdichte auf.

Abbildung 2: Untersuchte Länder nach Bevölkerungsgröße 2010



Quelle: Eurostat 2011a

¹⁶ Basiert auf eigenen Berechnungen mit den Bevölkerungszahlen von Eurostat (2011) und den Angaben zur Landfläche des CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (Zugriff Februar 2012).

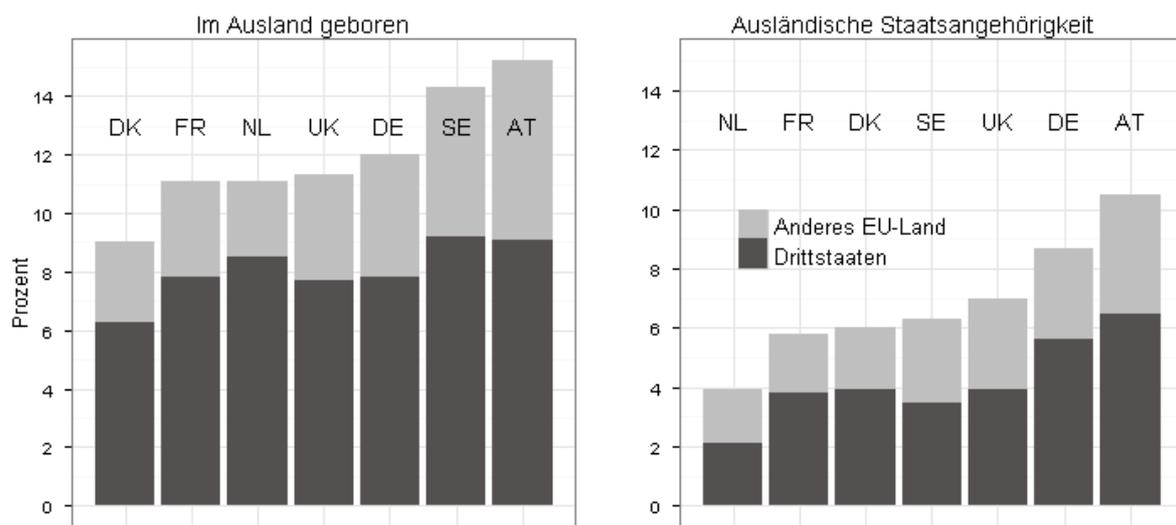
Diese Maßzahlen der Dichte der Wohnbevölkerung gibt jedoch nicht Information darüber, wie dicht einzelne Orte bzw. Städte besiedelt sind. Der Ausdruck Wohnbevölkerung verweist schon darauf, dass es sich bei den Bevölkerungszahlen um alle Personen handelt, die ihren üblichen Wohnort im jeweiligen Land haben, also unabhängig von der Herkunft und Staatsangehörigkeit. Üblicher Wohnort ist definiert als der Ort, wo Personen normalerweise wohnhaft sind bzw. gewöhnlich übernachtet. Dies kann auch der rechtliche Wohnort einer Person sein. Üblicherweise wird dies durch einen Aufenthalt von 12 Monaten im jeweiligen Staatsgebiet begründet, gleichgültig, ob sich Personen legal oder illegal im Land aufhalten oder aufgehalten haben. Es werden grundsätzlich zwei Hauptindikatoren für die Messung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund verwendet, Staatsangehörigkeit und Geburtsland.

Die Anteile der im Ausland geborenen und ausländischen Bevölkerung an der gesamten Wohnbevölkerung unterscheiden sich stark in den sieben untersuchten Ländern. Die meisten MigrantInnen gemessen am Anteil an der Gesamtbevölkerung finden sich in Österreich, wo über 15 Prozent der ansässigen Bevölkerung nicht im Land geboren waren bzw. sind. Das entspricht in absoluten Zahlen einem Wert von etwa 1,3 Millionen Personen. Ähnlich hoch ist der Anteil von MigrantInnen in Schweden mit 14,3 Prozent oder ebenfalls rund 1,3 Millionen Personen. Deutschland, das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Frankreich weisen ähnlich hohe Anteile von Zugewanderten auf, von 11,1 Prozent in den Niederlanden und Frankreich bis 12,0 Prozent in Deutschland. Knapp dahinter liegt Dänemark mit einem MigrantInnenanteil von 9 Prozent (siehe Abbildung 3, unten). Zahlenmäßig finden sich die meisten MigrantInnen in Deutschland, wo fast zehn Millionen Personen leben, die nicht in Deutschland geboren wurden. Somit ist die Zahl der MigrantInnen in Deutschland höher als die Gesamtbevölkerungszahlen in Dänemark, Österreich oder Schweden.

Der Großteil der zugewanderten Bevölkerung ist in allen sieben Ländern in einem Drittstaat geboren, also außerhalb der EU-27. Interessanterweise weisen die Anteile der in einem Drittstaat geborenen Personen an der gesamten im Ausland geborenen Bevölkerung in allen sieben Ländern ähnliche Werte auf und liegen jeweils zwischen 60 und 77 Prozent. In Österreich ist der Anteil von MigrantInnen aus Drittstaaten am niedrigsten und liegt bei etwa 60 Prozent aller MigrantInnen. Dieser Umstand ist aber der Tatsache geschuldet, dass der Anteil von MigrantInnen an der Gesamtbevölkerung in Österreich im Vergleich zu den anderen untersuchten Staaten sehr hoch ist. Österreich hat gemeinsam mit Schweden die höchsten Anteile von Zuwanderern und Zuwanderinnen aus Drittstaaten an der Gesamtbevölkerung mit 9,1 bzw. 9,2 Prozent.

Die Anteile der ausländischen Bevölkerung an der gesamten Wohnbevölkerung sind in allen sieben Ländern deutlich niedriger als die Anteile von im Ausland geborenen Personen. Dieser Umstand ist damit zu erklären, dass viele zugewanderte ausländische Staatsangehörige nach einer gewissen Aufenthaltsdauer die Verleihung der jeweiligen Staatsbürgerschaft beantragen und diese auch erhalten, also eingebürgert werden. Die höchsten Anteile von ausländischen Staatsangehörigen finden sich – wie auch bei den Anteilen der MigrantInnen generell – in Österreich, wo etwa 10,5 Prozent der Gesamtbevölkerung nicht im Besitz der österreichischen Staatsbürgerschaft sind. Die zweithöchsten Anteile von ausländischen Staatsangehörigen sind mit 8,7 Prozent für Deutschland festzustellen, gefolgt vom Vereinigten Königreich mit 7 Prozent. Der niedrigste Anteil von ausländischen Staatsangehörigen lässt sich für die Niederlande festhalten, wo knapp unter vier Prozent ausländische Staatsangehörige leben. Vor allem bei Personen, die in einem Drittstaat geboren wurden, ist der Unterschied zwischen *im Ausland geborenen* und *ausländischen* Staatsangehörigen besonders hoch, ein Umstand der auf die vergleichsweise höheren Einbürgerungszahlen von Drittstaatsangehörigen in Europa verweist. EU-BürgerInnen, die in einem anderen EU-Land leben lassen sich aufgrund ihrer besseren rechtlichen Stellung in der Regel nicht so oft einbürgern wie Drittstaatsangehörige. Die höheren Einbürgerungsraten von Drittstaatsangehörigen bestätigen diesen Trend (vgl. Reichel 2011: 9).

Abbildung 3: Anteile von im Ausland geborenen Personen und ausländischen Staatsangehörigen 2010



Quelle: Eurostat 2011a

Unterschiede in den Einbürgerungsraten können dabei auch durch den je nach Zielland einfacheren bzw. schwereren Zugang zur Staatsbürgerschaft erklären werden. Die länderspezifischen Unterschiede in Einbürgerungspolitik und -praxis erklären dann auch die niedrigeren Anteile von ausländischen Staatsangehörigen in den Niederlanden oder Schweden bzw. die höheren Anteile in Österreich und Deutschland. Einbürgerungsregelungen sind jedoch nicht die einzigen Faktoren, die die Einbürgerungsneigung von zugewanderten AusländerInnen erklären (vgl. hierzu etwa Reichel 2011).¹⁷

Schließlich unterscheiden sich die untersuchten Länder noch in Hinblick auf die Herkunftsgebiete der zugewanderten Bevölkerung. Zuwanderung in die sieben Ländern war einerseits stark durch die „Gastarbeitsmigration“ beginnend in den 1960er Jahren geprägt (so etwa in Deutschland und Österreich), durch Immigration aus ehemaligen Kolonien (so etwa in Frankreich und dem Vereinigten Königreich, aber auch in den Niederlanden) und durch Fluchtmigration als Reaktion auf Kriege und Bürgerkriege in der europäischen Nachbarschaft (so etwa im ehemaligen Jugoslawien) bzw. geographisch weiter entfernten Regionen (so etwa die „Boat People“ im Zusammenhang mit dem Vietnamkrieg). Die ehemalige „Gastarbeitsmigration“ führte dazu, dass in fünf der sieben untersuchten Länder, türkische Staatsangehörige zu den fünf größten Gruppen von ausländischen Staatsangehörigen gehören. In Deutschland, den Niederlanden und Dänemark stellen türkische StaatsbürgerInnen sogar die jeweils größte Gruppe der ausländischen Wohnbevölkerung, mit 24,7, 13,9 bzw. 8,8 Prozent.¹⁸ In Österreich und Frankreich sind türkische MigrantInnen ebenfalls unter den fünf wichtigsten Gruppen ausländischer Staatsangehöriger. Ebenfalls von großer Bedeutung ist die Einwanderung von Polinnen und Polen in die sieben Länder. In fünf der sieben Länder – Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Schweden und Vereinigtes Königreich – zählen PolInnen zu den fünf wichtigsten Einwanderungsgruppen. Ferner ist aber auch noch die Gruppe der MigrantInnen aus Deutschland als prominente „Diaspora“ im Kontext der Zuwanderung in die sieben untersuchten Staaten zu erwähnen. Deutsche MigrantInnen sind mit Sicherheit nicht die augenfälligste Zielgruppe für Integrationsmaßnahmen, jedoch machen sie einen zahlenmäßig bedeutenden Anteil der ausländischen Bevölkerung in Österreich, Dänemark und den Niederlanden aus. Alle untersuchten Staaten weisen aber auch länderspezifische

¹⁷ Zusätzlich ist ein gewisser Anteil der ausländischen Staatsangehörigen auch im Land geboren. Ob im Land geborene Kinder von ausländischen Eltern Zugang zur Staatsangehörigkeit haben, wird in den Ländern unterschiedlich geregelt.

¹⁸ Aufgrund der besseren Verfügbarkeit von Staatsangehörigkeit in Statistiken wurde für diesen Vergleich auf die Staatsbürgerschaft zurückgegriffen. Siehe Länderberichte für einen genaueren Überblick in den sieben Ländern.

Zuwanderungsgruppen auf, die in den jeweils anderen Staaten signifikant weniger stark vertreten sind. In Österreich sind das zum Beispiel MigrantInnen aus Serbien. In Dänemark und Schweden ist die Zuwanderung aus anderen skandinavischen Ländern von besonderer Bedeutung, aber auch eine vergleichsweise höhere Zuwanderung aus dem Irak. In Deutschland stellen ItalienerInnen und GriechInnen zahlenmäßig bedeutende Communities. ItalienerInnen migrierten auch häufig nach Frankreich, jedoch ist die französische Zuwanderung besonders durch MigrantInnen aus der Maghreb-Region, speziell Algerien und Marokko, geprägt. Zusätzlich haben viele portugiesische MigrantInnen in Frankreich eine neue Heimat gefunden. MarokkanerInnen bilden in den Niederlanden eine ebenfalls bedeutende Population. Im Vereinigten Königreich sind die Hauptzuwanderungsgruppen, neben den schon erwähnten PolInnen, IrInnen, InderInnen, Pakistanis sowie US-AmerikanerInnen.¹⁹

Innerhalb der gesamten EU-27 sind TürkinInnen und MarokkanerInnen mit Abstand die drei wichtigsten Einwanderungsgruppen aus Drittstaaten. Die in der Studie behandelten Länder sind also gute Beispiele für die „typische Migration“ im europäischen Kontext. Sie alle beheimaten zahlenmäßig bedeutende Communities aus den insgesamt wichtigsten Einwanderungsgruppen in Europa, andererseits sind sie immer auch Aufenthaltsort für MigrantInnengruppen, die sich in anderen europäischen Staaten nicht so häufig finden lassen.

Institutionelle Verankerung der Integrationspolitik

Die im vorigen Abschnitt kurz angerissene Entwicklungsgeschichte der jeweiligen „Migrationen“ im Zusammenhang mit den sieben Staaten, die Gegenstand der vorliegenden Studie sind, begründet gleichzeitig auch die Wichtigkeit, die sie dem Thema Integration von Drittstaatsangehörigen einräumen. Sie alle sind durch langfristige und zahlenmäßig signifikante Zuwanderung gekennzeichnet, eine Zuwanderung, die sich bei unterschiedlicher Gewichtung doch immer auch aus Staaten und Regionen vollzog, die keine unmittelbaren historischen, kulturellen oder sprachlichen Bindungen mit den jeweiligen Zielländern aufwiesen. Dementsprechend und vor dem Hintergrund einer intensiven öffentlichen Diskussion über den Stand der Integration von Drittstaatsangehörigen nahmen integrationspolitische Zielsetzungen und –maßnahmen in den letzten Jahren immer breiteren Raum in der Migrationspolitik ein.

¹⁹ Für Quellen siehe Eurostat 2011 und die Länderberichte am Ende dieses Berichts.

Die Wichtigkeit, die Fragen der Zuwanderung und der Integration der Zugewanderten zugeschrieben wird, fand in den meisten europäischen Ländern ihren Ausdruck in einer institutionellen Verankerung der Integrationspolitik. Das Thema der Integration wurde und wird dabei in der Regel als Querschnittsthema verstanden, das nicht in einer einzelnen Institution gebündelt werden bzw. von einer einzelnen Institution erfolgreich umgesetzt werden kann. Um dem Bedarf nach einer fachlichen Führungsrolle bzw. der notwendigen Koordinierung von integrationspolitischen Maßnahmen Rechnung zu tragen, etablierten viele europäische Staaten dennoch Institutionen und Ministerien, die sich dem Thema Integration besonders annehmen bzw. zentrale Verantwortung für seine Umsetzung tragen.

In der Regel fällt das Thema der Integration von Zugewanderten in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Innenministerien, was nicht zuletzt dadurch erklärt werden kann, dass das Thema Integration gleichsam aus dem Regelungskomplex der Einwanderungs- bzw. Fremdenpolitik „herauswuchs“, ein Politikfeld, das üblicherweise in den Aufgabenbereich der Innenministerien fällt. In Deutschland, Österreich, Frankreich und den Niederlanden sind dementsprechend auch die jeweiligen Innenministerien mit der Regelung von Integrationspolitik betraut. In Deutschland ist das Bundesministerium des Innern für Grundsatzfragen im Bereich der Integrationspolitik zuständig, im speziellen für Rechts- und Grundsatzangelegenheiten der Integration sowie für innenpolitische Aspekte der Integrationsaufgaben anderer Ressorts. Ebenso ist im Referat M des deutschen BMI eine eigene Abteilung für die Umsetzung des nationalen Integrationsplans, für Maßnahmen der Integrationsförderung sowie für das Integrationsmonitoring zuständig. Das deutsche BMI übt in Bezug auf die Integrationspolitik die allgemeine politische Richtlinienfunktion innerhalb des Themenbereichs aus und bereitet die entsprechende Bundesgesetzgebung vor. Mit der operationalen Durchführung der Politik ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) betraut. Daneben unterstützt die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration die Bundesregierung bei der „Weiterentwicklung der Integrationspolitik und der Förderung des Zusammenlebens von Ausländern und Deutschen“. ²⁰ In Österreich ist es auf gesamtstaatlicher Ebene ebenfalls das Bundesministerium für Inneres (BMI), das im Rahmen seiner Aufgaben im Bereich des Asyl- und Fremdenwesens im Themenfeld Integration bundesweit eine koordinierende Funktion ausübt. Das Bundesministerium ist für die Entwicklung und Durchführung von gesetzlichen Regelungen für die Zuwanderung und in weiterer Folge auch der Integration zuständig. Der zunehmenden Bedeutung eben dieses Themas wurde 2011 im Rahmen einer Regierungsumbildung mit der Schaffung eines eigenen Staatssekretariats für Integration

²⁰ Siehe Länderbericht Deutschland.

Rechnung getragen.²¹ Daneben ist der Österreichische Integrationsfonds, als externe Institution des BMI, unter anderem für die Durchführung der österreichischen Integrationsvereinbarung zuständig.²² In Frankreich ist die Direktion für Aufnahme, Integration und Staatsbürgerschaft (*Direction de l'Accueil, de l'Intégration et de la Citoyenneté*) als Abteilung des Innenministeriums (*Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*) für alle Themen in Bezug auf die Integration von ImmigrantInnen zuständig. In den Niederlanden werden die Bereiche der Integrations- und Immigrationspolitik seit 2010 vom Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*) umgesetzt. Die Zuständigkeiten für Immigrations- und Integrationspolitik haben sich in den Niederlanden in den letzten Jahrzehnten dabei mehrmals geändert.²³ Politisch sind die Innenministerin sowie der Minister für Immigration und Asyl für diese Themen zuständig. Der Minister für Immigration und Asyl wurde in der aktuellen Regierungskonstellation neu geschaffen und verfügt über kein eigenes Ministerium. Im Vereinigten Königreich ist keine Institutionen direkt mit der Integration von ImmigrantInnen beauftragt. Die britische Politik fokussiert sehr stark auf die Integration von Flüchtlingen und weniger stark auf die Integration von anderen Drittstaatsangehörigen.²⁴ Für die Integration von Flüchtlingen ist vor allem die UK Border Agency als Abteilung des Innenministeriums (*Home Office*) zuständig.

In Schweden wurde 2011 die Position des Integrationsministers geschaffen und das bis dahin bestehende Ministerium für Integration und Geschlechtergleichstellung aufgelassen. Der Integrationsminister hat – wie auch jener in den Niederlanden – kein eigenes Ministerium inne („Minister ohne Portefeuille“) und ist im Arbeitsministerium (*Arbetsmarknadsdepartementet*) angesiedelt. In Dänemark erfolgten in jüngster Vergangenheit substantielle Änderungen im Hinblick auf die institutionellen Einbettung der Integrationspolitik. Die Wahlen im Oktober 2011 brachten einem Regierungswechsel mit sich, in dessen Folge das bis dahin bestehende Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (*Integrationsministeriet*) aufgelöst wurde. Die Migrations- und Integrationspolitik fällt nun als echte Querschnittsmaterie in die Zuständigkeit von mehreren Ministerien, wie etwa dem neuen Ministerium für Soziales und Integration (*Social- og Integrationsministeriet*), das mit der Erarbeitung und Umsetzung der nationalen

²¹ Siehe www.integration.at (Zugriff November 2011).

²² Siehe Länderbericht Österreich.

²³ Siehe Länderbericht Niederlande.

²⁴ Siehe weiter unten und Länderbericht Vereinigtes Königreich

Integrationspolitik, der Prävention von Radikalisierung und der Erstellung von Integrationsstudien und –analysen beauftragt ist. Weitere Institutionen, die im Bereich der Integration von MigrantInnen Verantwortung tragen, sind das Ministerium für Kinder und Bildung (*Ministeriet for Børn og Undervisning*) in seiner Verantwortung in Bezug auf „Dänisch als Zweitsprache im Unterricht“, das Arbeitsministerium (*Beskæftigelsesministeriet*), zuständig für die Integration von Flüchtlingen und ZuwandererInnen in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem sowie für alle Einführungsprogramme und Aufenthaltsgenehmigungen zu Arbeits- oder Studienzwecken, aber auch das Justizministerium (*Justitsministeriet*) in seiner Zuständigkeit für Asylanträge, humanitären Aufenthalt, Familienzusammenführung, Aufenthaltsgenehmigungen für UnionsbürgerInnen, die Erteilung der dänischen Staatsbürgerschaft und Kurzzeit-Visa.

In den anderen Ländern sind neben den Innenministerien ebenfalls andere Ministerien für Integrationsthemen zuständig. Im Vereinigten Königreich sind etwa das *Department for Communities and local Government* für sozialen Zusammenhalt und ethnische Minderheiten und das *Government Equality Office* und die *Equality and Human Rights Commission* für Antidiskriminierungs- und Gleichheitsfragen zuständig. Daneben sind in der Regel auch die Arbeits- und Sozialministerien mit dem Thema der Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen beauftragt – wie etwa das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz in Österreich. Auch Ministerien, die für Themen wie Bildung, Gesundheit und Stadtplanung zuständig sind, setzen sich mit dem Thema der Integration auseinander. In diesem Zusammenhang muss auch erwähnt werden, dass in allen untersuchten Ländern nicht nur die nationalen Behörden mit integrationspolitischen Themen beschäftigt sind, sondern auch regionale und lokale Behörden – immer schon – eine große Rolle bei der Integrationspolitik einnehmen. Um den Rahmen dieser Studie nicht zu sprengen, wird auf die Rolle regionaler bzw. lokaler Behörden in der Umsetzung von Integrationspolitiken und –maßnahmen nur am Rande eingegangen, im folgenden soll vor allem die nationale bzw. gesamtstaatliche Ebene integrationspolitischer Herangehensweisen und Maßnahmen in den sieben Ländern der Studie untersucht werden.

Definitionen von Integration und Zielsetzungen von Integrationspolitik

Die Fragestellung der vorliegenden Studie ist es nicht, die Inhalte von Integrationspolitiken zu untersuchen bzw. zu bewerten, sondern zu untersuchen, ob und auf welche Weise deren jeweilige Umsetzung in den sieben untersuchten Ländern evaluiert bzw. die erzielten Effekte und Wirkungen analysiert werden. Die Frage nach der/den Definition/en, die die Staaten ihrer jeweiligen Integrationspolitik zugrunde legen, ist demgemäß eine rein technische. Eine möglichst klare und genaue Definition von „Integration“ und der mittels staatlicher Politiken

und Maßnahmen in diesem Zusammenhang zu erreichenden Ziele, stellt eine zentrale Voraussetzung für Monitoring, Evaluation und Wirkungsanalyse dar. Es sei jedoch festgehalten, dass staatliche Politik und Forschung gleichermaßen Schwierigkeiten haben, den Begriff der Integration klar und eindeutig zu definieren. Die politische und akademische Diskussion zum Thema füllt inzwischen ganze Bibliotheken, dauert seit Jahren mit ungebremster Intensität an, ohne bisher zu einem eindeutigen Ergebnis gekommen zu sein. Die Abwesenheit einer einheitlichen, international anerkannten Definition von Integration bedeutet nicht, dass die unter dem Begriff umgesetzten Maßnahmen nicht positive Wirkungen haben (können). Ein Messen der Effekte und Wirkungen der Integrationspolitiken im internationalen Vergleich allerdings wird durch das Fehlen eindeutiger Definitionen zumindest nicht einfacher.

Die offiziellen Grundsatzdokumente zum Thema Integration enthalten alle Definitionen oder Definitionsansätze, die die Grundlagen bzw. „Philosophien“ der jeweiligen Integrationspolitiken erläutern. Dabei gibt es durchaus Unterschiede in der jeweiligen Herangehensweise. Alle Grundsatzdokumente im Integrationsbereich haben gemeinsam, dass sie den Schwerpunkt ihrer Argumentation auf die konkreten Bereiche legen, in denen Integrationsmaßnahmen umgesetzt werden (sollen) und dabei gleichzeitig auch erörtern, worum es bei Integration im jeweiligen nationalen Kontext gehen soll bzw. was die Ziele der jeweiligen Integrationspolitik sind.

In Dänemark wurde bereits im Jahr 2005 ein eigenes Integrationsprogramm vorgestellt, in dem die Verbesserung der Integration von MigrantInnen in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt als wichtigstes Ziel der Regierung und der dänischen Integrationspolitik genannt wurde. Zuvor war schon im Jahre 2003 ein Integrationsprogramm veröffentlicht worden, das das Engagement für eine offene und demokratische Gesellschaft, die Bildung und Ausbildung von ZuwandererInnen und Personen mit Migrationshintergrund sowie deren verbesserte Integration in den Arbeitsmarkt auf die integrationspolitische Agenda gesetzt und 100 konkrete Initiativen formuliert hatte (vgl. Länderbericht Dänemark und Bonin 2010: 77-78). Eine eigene Definition von Integration wurde dabei nicht versucht. Zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Studie war noch nicht abzusehen, ob die seit Oktober 2010 amtierende neue Regierung das 2005er Programm übernehmen oder neue Lösungen suchen würde.

In den offiziellen Dokumenten der deutschen Bundesregierung zum Thema findet sich ebenfalls keine allgemeine bzw. für staatliches Handeln verbindliche Definition von Integration. Es wird ausführlich erläutert, warum Integrationspolitik von großer Bedeutung ist,

welche Bereiche dazu zu zählen sind, welchen Leitlinien staatliches und substaatliches Handeln im Integrationsbereich folgen soll, und warum diese für eine erfolgreiche Integrationspolitik als essentiell angesehen werden müssen (vgl. Bundesregierung 2007: 12-15). Die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen im Land als generelle Zielsetzung wird dabei ausdrücklich betont (vgl. etwa Engels et al. 2011: 5). Dementsprechend wird die „gleichberechtigte Teilhabe von Migrantinnen und Migranten und dem Angleichen der Lebenslagen von Zugewanderten an die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund“ als der anzustrebende Erfolg von integrationspolitischen Maßnahmen verstanden. Diese sollen auch bezüglich ihres Erfolges in der Umsetzung dieses Anspruches gemessen werden (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007).

Die Grundprinzipien der Integrationspolitik in Frankreich werden vom Hohen Rat für Integration (*Haut Conseil à l'intégration*) entlang eines republikanischen Modells von Integration definiert: Politische Integration basierend auf dem Primat des bürgerlichen Rechts, Chancengleichheit, Antidiskriminierung, soziale, berufliche und kulturelle Förderung sowie die Anerkennung von kultureller Diversität. Individuelle Rechte gelten mehr als Gemeinschaftsrechte, Integration soll nicht als Assimilation verstanden werden und müsse mehr bedeuten als bloße sozio-ökonomische Eingliederung. Integration wird als ein Prozess verstanden, der Anstrengungen sowohl auf Seite der MigrantInnen als auch auf Seite der gesamten französischen Gesellschaft erfordert, und beiderseitige Offenheit gegenüber Diversität aber auch die Verantwortung für den Aufbau und die Sicherung einer gemeinsamen demokratischen Kultur voraussetzt (vgl. HCI 2006: 22 und Länderbericht Frankreich).

Das Niederländische Verständnis von Integrationspolitik wurde 2011 neu definiert, wobei Integration ausdrücklich nicht im als im Verantwortungsbereich der Regierung bzw. des Staates liegend interpretiert wird, sondern als Verpflichtung jener Personen betrachtet wird, die sich in den Niederlanden niederlassen wollen. Die Umsetzung von allgemein gültigen Integrationsmaßnahmen und –verpflichtungen wird betont, in deren Zusammenhang es keine besondere Ausrichtung auf die Bedürfnisse spezieller Gruppen mehr geben soll. Im Rahmen der allgemein gültigen Integrationspolitik soll die vor allem die soziale und berufliche Integration von MigrantInnen vorangetrieben werden (bspw. auf dem Arbeitsmarkt, im Bildungssektor und bei der Niederlassung in den Niederlanden) (vgl. Rijksoverheid 2011 und Länderbericht Niederlande).

Nach dem österreichischen „Nationalen Aktionsplan für Integration“ wird Integration als ein wechselseitiger Prozess definiert, der von gegenseitiger Wertschätzung und Respekt

getragen werden soll, wobei klare Regeln den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den sozialen Frieden sichern müssen. „Erfolgreiche Integration liegt vor, wenn jedenfalls ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache für das Arbeitsleben, für die Aus- und Weiterbildung sowie für den Kontakt zu öffentlichen Einrichtungen vorhanden sind, die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit gegeben ist sowie die Anerkennung und Einhaltung der dem Rechtsstaat zugrundeliegenden österreichischen und europäischen Rechts- und Werteordnung vorliegen. Eine integrierte Gesellschaft ist durch soziale Durchlässigkeit und Offenheit geprägt. Sie ermöglicht dem/r Einzelnen, sein/ihr Leben eigenverantwortlich zu gestalten, ohne wegen seiner/ ihrer Herkunft, Sprache oder Hautfarbe diskriminiert zu werden“ (BMI 2010). Der österreichische Aktionsplan bestimmt also vergleichsweise präzise, wie erfolgreiche Integration verstanden werden soll, und gibt damit gleichzeitig auch einen klar umrissenen Rahmen vor, wie der Erfolg von Integration bzw. Integrationsmaßnahmen zu messen ist bzw. zu messen sein könnte.

In Schweden wurden schon Ende der 1990er-Jahre die Ziele der Integrationspolitik auf nationaler Ebene definiert. Die im Gesetz „Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrarpolitik till integrationspolitik“ (1997/98:16)“ definierten Ziele schwedischer Integrationspolitik sind, demnach 1) Gleiche Rechte, Verantwortung und Möglichkeiten für alle, unabhängig vom ethnischen oder kulturellen Hintergrund, 2) eine Gemeinschaft basierend auf Diversität, und 3) eine Gesellschaft gekennzeichnet durch gegenseitigen Respekt und Toleranz, in welcher jeder ein aktives und verantwortliches Mitglied sein kann, ungeachtet des individuellen Hintergrunds (vgl. Länderbericht Schweden).

Im Vereinigten Königreich wird besonders auf die Integration von Flüchtlingen eingegangen. Diese wird definiert als der Prozess, der Flüchtlinge dazu befähigen soll, ihr volles Potential als Mitglieder der Britischen Gesellschaft zu entfalten, ihren Beitrag zur Gemeinschaft zu leisten und alle Rechte und Pflichten so ausüben zu können, wie alle anderen BewohnerInnen des Königreichs (Home Office 2005). Mit dem Regierungswechsel im Mai 2010 wurde auch eine Richtungsänderung in der Integrationspolitik erwartet. In diesem Zusammenhang wurde eine Kommission für Integration und Kohäsion (*Commission on Integration and Cohesion - CIC*) eingerichtet, welche mit der Politikentwicklung bzgl. neu zugewanderter MigrantInnen bzw. bereits etablierter ethnischer Minderheiten beauftragt wurde. Die Kommission definiert dabei *Kohäsion* als einen Integrationsprozess der alle Gemeinschaften (*Communities*) innerhalb der Gesamtgesellschaft einbezieht und auf diesem Weg sicherstellt, dass verschiedene Volksgruppen (*groups of people*) konstruktiv und friedlich zusammenleben (CIC 2007).

Wie dieser kurze Überblick verdeutlicht, sind die unterschiedlichen Definitionen und Interpretationen von Integration in den jeweiligen nationalen Kontext weit gefasst, weisen Gemeinsamkeiten aber auch Unterschiede auf, und entziehen sich so einer genaueren vergleichende Analyse. Im verbleibenden Teil dieses Abschnitts sollen nun noch die Zielgruppen der jeweiligen Integrationspolitiken verglichen werden. Danach wird kurz auf ausgewählte politische Maßnahmen eingegangen, wobei der Schwerpunkt auf Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen gelegt wird. Was unter Integration zu verstehen ist, kann aber auch indirekt auch daran abgelesen werden, wie diese gemessen wird. Dieser Prozess der Operationalisierung von Integration wird bei der vergleichenden Analyse der Integrationsindikatorensysteme im Abschnitt 5.3 wieder aufgenommen.

Zielgruppen der Integrationspolitik

Die jeweiligen Zielgruppen integrationspolitischer Maßnahmen unterscheiden sich natürlich je nach der konkreten Zielsetzung der Maßnahme. Die nationalen Grundsatzdokumente im Integrationsbereich definieren aber auch allgemeine Zielgruppen, welche hier beispielhaft dargestellt werden sollen.

Generell werden „MigrantInnen“ sehr allgemein als die Zielgruppen von Integrationspolitiken definiert. In Deutschland wird zumeist von der Integration von *Migranten und Migrantinnen* gesprochen, wobei mancherorts auch von *Personen mit Migrationshintergrund* gesprochen wird. Eine Definition von Personen mit Migrationshintergrund findet sich u.a. im Zweiten Integrationsindikatorenbericht für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Darin heißt es, dass Personen mit Migrationshintergrund alle jene Personen umfassen, die eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, oder im Ausland geboren wurden und nach 1949 eingewandert sind. Weiters gelten als Personen mit Migrationshintergrund diejenigen Personen, die in Deutschland geboren und eingebürgert wurden oder einen Elternteil haben, der zugewandert ist oder eingebürgert wurde oder AusländerIn ist. (Engels et al. 2011: 22-23).

In Österreich werden die Bevölkerungsgruppen, die der Nationale Aktionsplan für Integration von 2010 erreichen will, wie folgt definiert: die Gesamtgesellschaft, ausländische Staatsbürger, die dauerhaft in Österreich niedergelassen sind, österreichische Staatsbürger, die im Ausland geboren wurden sowie Menschen mit Migrationshintergrund, die dauerhaft in Österreich niedergelassen sind bzw. bereits die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, aber deren Eltern im Ausland geboren wurden (BMI 2010).

In Frankreich zielen Integrationsmaßnahmen speziell auf neu zugewanderte Personen ab. In der gesamten Herangehensweise wird jedoch auf „alle Stufen im Integrationsprozess“ eingegangen, von der Ankunft in Frankreich bis zur Einbürgerung und darüber hinaus auf einen breiten Bogen von integrationsrelevanten Bereichen, wie Wohnen, Beschäftigung, Ausbildung, Gesundheit, Kultur usw. Zu den Zielgruppen von Integrationsmaßnahmen gehören also mehr oder wenige alle Bevölkerungsgruppen: MigrantInnen, ausländische Staatsangehörige, französische Kinder der zweiten Generation aber auch alle französischen BürgerInnen (HCI 2006: 23).

Auch in Schweden wird die gesamte Bevölkerung des Landes als allgemeine Zielgruppe der schwedischen Integrationspolitik betrachtet. Die integrationspolitischen Maßnahmen sollen an den Bedürfnissen der gesamten Bevölkerung ausgerichtet sein und nicht nur Teile derselben betreffen. Speziell ausgerichtete Unterstützungsmaßnahmen soll es jedoch für die Einführung von MigrantInnen in die schwedische Gesellschaft während der ersten Jahre ihres Aufenthaltes geben.²⁵

In den Niederlanden wird im gegenwärtigen Diskurs eine Zurücknahme der zielgruppenspezifischen Integrationspolitik angestrebt. MigrantInnen sollen wieder in ihrer Gesamtheit als Zielgruppe verstanden werden, eine Sichtweise, die sich auch mit einer Verschiebung des Schwerpunktes von „Integrationsverpflichtungen“ hin zu den MigrantInnen verbindet. Es soll also weniger auf spezifische Bedürfnisse bestimmter MigrantInnengruppen eingegangen werden, vielmehr sollen MigrantInnen ihrerseits die Integrationserwartungen der niederländischen Gesellschaft erfüllen.

In Dänemark wurden die folgenden Gruppen als Zielgruppen des Ministeriums für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration definiert: Ethnische Minderheiten und Flüchtlinge, Neuzugewanderte, die unter den Integrationsvertrag fallen, Frauen mit Migrationshintergrund, Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, Arbeitsmigranten und ihre Familienangehörigen. Das Ministerium wurde jedoch, wie oben schon erwähnt, 2011 aufgelöst.

Das Vereinigte Königreich fokussiert in seiner Integrationspolitik sehr stark auf Flüchtlinge. In der allgemeinen Politik für Integration und Kohäsion wird nicht so stark auf MigrantInnen abgezielt, dafür aber mehr auf bestimmte ethnische Communities

²⁵ <http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/71/bbd15e5a.pdf>, S. 19-20 (Zugriff: 09.02.2012).

Dieser kurze Überblick macht deutlich, dass Zielgruppen von Integrationspolitiken in der Regel sehr allgemein definiert und die Integrationspolitik nicht auf spezielle Herkunftsgruppen abzielt. Wichtige Unterscheidungen ergeben sich im Vergleich bezüglich der Frage, ob Maßnahmen überwiegend auf erst kürzlich eingewanderte Personen abzielen oder auch länger ansässige Personen als primäre Zielgruppe definieren. Prinzipiell kann also unterschieden werden, ob die Maßnahmen nur auf MigrantInnen im engeren Sinn abzielen oder auch auf ihre Kinder, also auf die so genannte „zweite Generation“ oder „ethnische Minderheiten“. Ferner werden auch spezielle Populationen innerhalb der Gesamtgruppe der MigrantInnen als Zielgruppen formuliert, vor allem Flüchtlinge.

Wer nun tatsächlich von integrationspolitischen Maßnahmen profitiert, ist also je nach Zielgruppenformulierung in den sieben Ländern der Studie unterschiedlich geregelt. Im folgenden werden existierende migrations- und integrationspolitische Maßnahmen in Hinblick auf Sprachförderung und Sprachtests vergleichend dargestellt. Dieser Bereich wurde deshalb ausgewählt, weil er in allen untersuchten Staaten traditionell eine zentrale Priorität innerhalb der Integrationsmaßnahmen darstellt, dabei aber gleichzeitig in jüngster Vergangenheit Veränderungen unterworfen war (namentlich verpflichtende Sprachkurse und –tests, im Ursprungs- und im Zielland), die einen europäischen Vergleich besonders interessant machen. Im Zusammenhang mit Sprachförderung und Sprachtests werden auch die jeweiligen Zielgruppen der Maßnahmen betrachtet. Eine vergleichende Analyse von Zielgruppen wird in Abschnitt 5.3 nochmals unternommen, wobei dann die Zielgruppen der Integrationsindikatoren und des Integrationsmonitoring verglichen werden.

Ausgewählte integrations- und migrationspolitische Maßnahmen in Bezug auf Sprachkenntnisse

Seit Ende der 1990er-Jahre rückte die Frage ausreichender oder nicht ausreichender Sprachkenntnisse von Zuwanderinnen und Zuwanderern immer stärker in den Fokus integrationspolitischen Handelns. In diesem Zusammenhang wurde in vielen Ländern der Nachweis von ausreichenden Sprachkenntnissen – neben anderen – als eine entscheidende Voraussetzung für eine Einbürgerung verlangt. Außer in Schweden, wo Sprachkenntnisse nur bis Ende der 1970er-Jahre eine Rolle für die Einbürgerung spielten (Lokrantz Bernitz 2010:14), gelten in allen anderen Ländern dieser Untersuchung Sprachkenntnisse als eine Voraussetzung für den Erhalt der Staatsbürgerschaft. Im Vereinigten Königreich muss bei mangelnden Sprachkenntnissen seit 2002 ein Englischkurs absolviert werden. In Frankreich werden die Sprachkenntnisse in einem persönlichen Gespräch eingeschätzt, wobei elementare Kenntnisse etwa auf dem Level A1 bis A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verlangt werden. In den Niederlanden müssen ebenfalls

Sprachkenntnisse auf dem Level A1 bzw. A2 nachgewiesen werden. In Dänemark, Deutschland und Österreich sind die Anforderungen höher, wobei Dänisch- bzw. Deutschkenntnisse auf einem Level B verlangt werden (siehe Tabelle unten). Die Anforderungen lagen in diesen drei Ländern vor wenigen Jahren noch unter dem heutigen Level, in den letzten Jahren wurden aber die Anforderungen bzgl. der Sprachanforderungen für die Einbürgerung angehoben.

Zusätzlich werden für eine Einbürgerung das Bestehen so genannte Staatsbürgerschaftstests verlangt, welche Kenntnisse über Rechtssysteme, Geschichte und Kultur des jeweiligen Landes abprüfen. Im Vereinigten Königreich wird in diesem Zusammenhang der „Life in the UK test“²⁶ durchgeführt. In Österreich müssen neben Deutschkenntnissen Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung, Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes durch einen Test nachgewiesen werden. Ähnlich dazu werden Einbürgerungswillige in Deutschland einem Test über die deutsche Rechts- und Gesellschaftsordnung unterzogen, in Dänemark müssen Fragen zur dänischen Gesellschaft, Kultur und Geschichte beantwortet werden. Gleiches gilt für die Niederlande, wo ein Einbürgerungstest (*Inburgeringstoets*) verlangt wird.

Stellen Sprachnachweise als Voraussetzung für Einbürgerungen also keine neue Entwicklung dar,²⁷ so ist die Einführung des verpflichtenden Nachweises von Sprachkenntnissen für den Erwerb bzw. die Aufrechterhaltung eines Aufenthaltstitels für ausländische Staatsangehörige, wie sie seit Anfang dieses Jahrhunderts in Europa vermehrt Anwendung finden, durchaus als neue Entwicklung zu bezeichnen.

In Schweden besteht in diesem Zusammenhang, wie auch für die Einbürgerung, keine Anforderung an Sprachkenntnisse, jedoch haben zugewanderte Personen seit Mitte der 1960er-Jahre die Möglichkeit Sprach- und Integrationskurse zu besuchen. Dabei kann/soll das Level B1 (GERS) angestrebt werden. In den anderen Ländern der Studie werden im Gegensatz dazu Sprachkenntnisse oder die Teilnahme an „Integrationskursen“ für die Gewährung eines längerfristigen Aufenthaltstitels verlangt. Dabei korrespondieren die Anforderungen bzw. Tests stark mit jenen für den Erhalt der Staatsbürgerschaft. Diese Voraussetzungen für einen längerfristigen Aufenthalt zielen jedoch auf andere Gruppen ab,

²⁶ Siehe <http://lifeintheuktest.ukba.homeoffice.gov.uk/> (Zugriff 20. Februar 2012).

²⁷ Z.B. wurde in Österreich nach dem zweiten Weltkrieg das rassistisch motivierte Doppelkriterium „Rasse und Sprache“ als Voraussetzung für den automatischen Erwerb der Staatsbürgerschaft eingeführt (vgl. Bauböck 1996: 4).

zumeist müssen Drittstaatsangehörige, die im Rahmen der Familienzusammenführung einwandern wollen, ausreichende Sprachkenntnisse nachweisen. Die Verpflichtung zum Nachweis von Sprachkenntnissen bzw. zum Kursbesuch zum Zwecke des Spracherwerbs wird in der Regel in Form von so genannten Integrationsvereinbarungen oder -verträgen geregelt. In Dänemark müssen Familiennachzüglinge und Flüchtlinge ein dreijähriges Einführungsprogramm, das von den Kommunen konzipiert und umgesetzt wird, absolvieren. Der Inhalt des Einführungsprogrammes wird in einem Integrationsvertrag (*Integrationskontrakt*) mit der zuständigen Gemeinde festgehalten. Dieser Vertrag regelt auch die Sanktionen, wenn der Vertrag nicht eingehalten wird; beispielsweise die Reduzierung von finanziellen Zuschüssen oder einen erschwerten Zugang zu einem Daueraufenthaltstitel. Mit dem Integrationsvertrag muss eine „Erklärung zur Integration und aktiven Bürgerrolle“ (*Erklæring om aktivt medborgerskab*) unterzeichnet werden.²⁸ In Deutschland müssen Drittstaatsangehörige mit zu geringen Sprachkenntnissen sowie daueraufhältige Personen, die Sozialhilfe beziehen, Integrationskurse besuchen. In Österreich wurde die Integrationsvereinbarung 2004 eingeführt, diese muss innerhalb von zwei Jahren nach Einreise abgeschlossen werden. In den Niederlanden regelt der *Wet Inburgering* aus dem Jahr 2007 die verpflichtenden Integrationskurse für Drittstaatsangehörige. Dieses Gesetz ist ein Nachfolgegesetz des *Wet inburgering nieuwkomers*, welches von 1998 bis 2006 in Kraft war und ebenfalls Neuzugewanderte zu einem Integrationskurs verpflichtete.

Die Konsequenzen bei Nicht-Einhaltung der geforderten Sprachkenntnisse unterscheiden sich in den untersuchten Ländern. Wie erwähnt kann in Dänemark die Nichteinhaltung des Integrationsvertrages mit finanziellen Einbußen oder erschwerten Zugang zu einem Daueraufenthaltstitel verbunden sein. In den Niederlanden kann eine negative Beurteilung oder Nichterfüllung zu Verwaltungsstrafen sowie Kürzung von finanziellen Zuschüssen führen. In Österreich kann die Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung den Verlust des Aufenthaltstitels nach sich ziehen und schlussendlich zum Aufenthaltsverbot und zur Ausweisung führen. Bis Ende 2010 sind allerdings nur drei Fälle bekannt geworden, bei denen eine Abschiebung in Zusammenhang mit Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung beantragt wurde, gegen die jedoch jeweils Einspruch erhoben wurde (vgl. Perchinig 2010: 22).

²⁸ Vgl. http://www.nyidanmark.dk/de-DE/medborger_i_danmark_de_DE/4%20neubürger%20in%20dänemark.html (Zugriff: 28. Dezember 2011).

Die politische Entwicklung in Europa macht gleichzeitig deutlich, dass „Integrationsanforderungen“ an MigrantInnen im Sinne von nachzuweisenden Sprachkenntnissen immer früher angesetzt werden und seit einigen Jahren in vielen Ländern bereits vor der Einwanderung nachgewiesen werden müssen. In Schweden gibt es keine solchen Regelungen. Sprachnachweise auf elementarem Niveau sind für zuwanderungswillige Drittstaatsangehörige, die im Rahmen des Familiennachzugs einwandern wollen, in den Niederlanden seit 2006, in Frankreich und Deutschland seit 2007, in Dänemark und dem Vereinigten Königreich seit 2010 sowie in Österreich seit 2011 zu erbringen (vgl. Tabelle 1, unten).

Dass Sprachanforderungen für die Einwanderung nicht allein als Integrationsmaßnahmen im engeren Sinn gesehen werden, sondern von den Staaten als migrationspolitische Maßnahmen angewendet werden, ist dabei durchaus gewollt. Im Vereinigten Königreich wird die Verpflichtung zum Nachweis von Sprachkenntnissen für die Visa-Vergabe und für Niederlassung dezidiert als Maßnahme unter dem politischen Ziel angeführt, die Grenzen zu sichern und Einwanderung zu reduzieren. Dabei wird die Sprachanforderung für Visa-Vergabe zwar unter dem Unterpunkt der Integrationsförderung gelistet (Punkt 4.3), jedoch ist die gesamte Zielsetzung die Reduktion der Einwanderung. Der Sprachnachweis für eine Niederlassung gilt als eine Maßnahme zur Reduktion von Einwanderung von außerhalb der EU (Punkt 4.4) (Home Office 2011). Inwiefern die Sprachanforderung vor der Einreise zu einer geringeren Einwanderung führen kann aufgrund der rezenter Einführung noch nicht eindeutig beantwortet werden. Erste Analysen legen nahe, dass die Sprachtests eine nachweisbare quantitative Wirkung haben, in den Niederlanden und in Deutschland, wo entsprechendes Datenmaterial zur Verfügung steht, haben sich die Antrags- und Bewilligungszahlen im Bereich Familienzusammenführung und Ehegattennachzug nach Einführung der Maßnahmen verringert. Die Tests dürften auch zu einer „Selbstselektion“ innerhalb der einreisewilligen Personen führen; etwa in Richtung von Personen mit höherem Bildungsgrad (siehe auch Kapitel 4).

Tabelle 1: Nachweise von Sprachkenntnissen für Einreise, Aufenthalt und Einbürgerung

		Einreise	Aufenthalt	Einbürgerung
DK	In Kraft seit...	2010	1999 (2002, 2007)	2002
	Beschreibung	„Zuwanderungstest“	Dreijährige Einführungsprogramme in den Kommunen.	Sprachnachweis für den Erhalt der Staatsbürgerschaft.
	Zielgruppe...	Familienangehörige aus Drittstaaten (ausgenommen sind StaatsbürgerInnen aus Australien, Kanada, Israel, Japan, Neuseeland, Südkorea, der Schweiz und der USA) und religiöse Prediger.	Einerseits das Integrationsprogramm für Flüchtlinge und MigrantInnen im Rahmen von Familiennachzug und andererseits der weniger aufwendige Einführungskurs für ArbeitsmigrantInnen und MigrantInnen aus den EU-Staaten.	Alle Einbürgerungswilligen.
	Zus. Kurse/Tests	Wissenstest über Dänemark und die dänische Gesellschaft.	Integrationskurs	Fragen zur dänischen Gesellschaft, Kultur und Geschichte.
	Level (GERS)	A1 minus	A2 bis B2	B2 (seit 2005)
DE	In Kraft seit...	1997 für AussiedlerInnen / 2007	2005	2005
	Beschreibung	Test	Integrationskurse	Nachweis von Sprachkenntnissen
	Zielgruppe...	„ethnische Deutsche“/ Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen und Deutschen Eheleuten.	Drittstaatsangehörige mit zu wenig Sprachkenntnissen, und daueraufhältige Personen, die Sozialhilfe beziehen	Alle AntragstellerInnen
	Zus. Kurse/Tests	-	Orientierungskurs	Test über deutsche Rechts- und Gesellschaftsordnung
	Level (GERS)	A1	B1	B

		Einreise	Aufenthalt	Einbürgerung
FR	In Kraft seit...	2007	2007 (erstmals 2003 als Pilot)	k.A.
	Beschreibung	Persönliches Interview	Persönliches Interview	Persönliches Interview
	Zielgruppe...	Familienzusammenführung	Verpflichtend für alle Erstzuwanderer	Einschätzung der Assimilation
	Zus. Kurse/Tests	Ja, über Französische Republikanische Werte	k.A.	Ja
	Level (GERS)	-	A1.1 bis A1	“Ausreichende Kenntnisse der französischen Sprache” (A1 bis A2)
NL	In Kraft seit...	2006	2007 (1998)	2010 (2003)
	Beschreibung	Mündlicher Test	Prüfung	Schriftlich und mündlich
	Zielgruppe...	18 bis 65-jährige Drittstaatsangehörige, die sich länger in den NL niederlassen wollen (ausgenommen AsylwerberInnen).	Drittstaatsangehörige. Ausgenommen Personen mit vorübergehenden Aufenthaltsstatus.	Alle KandidatInnen.
	Zus. Kurse/Tests	Wissen über die Niederländische Gesellschaft und Geschichte.	Wissens über die niederländische Gesellschaft.	Wissens über die niederländische Gesellschaft.
	Level (GERS)	A1	A1 check	A1 check bzw. A2
AT	In Kraft seit...	2011	2004	2006 (1998)
	Beschreibung	Nachweis durch Sprachdiplom	Test oder Nachweis	Test oder Nachweis
	Zielgruppe...	Drittstaatsangehörige bei Antrag	Drittstaatsangehörige	Alle AntragstellerInnen
	Zus. Kurse/Tests	-	-	Test über die österr. Geschichte und demokratische System
	Level (GERS)	A1	A2 bzw. B1 (seit 2011)	B1 (seit 2011)

		Einreise	Aufenthalt	Einbürgerung
SE	In Kraft seit...	-	Seit 1965 (2010 reformiert)	-
	Beschreibung	-	Keine Verpflichtung, freiwillige Kurse	-
	Zielgruppe...	-	-	-
	Zus. Kurse/Tests	-	Kurse über Menschenrechte, basisdemokratische Werte und Pflichten, die Organisation der schwedischen Gesellschaft und andere praktische Aspekte des Alltags in Schweden.	-
	Level (GERS)	-	B1	-
UK	In Kraft seit...	2006 / 2010	2007	2002
	Beschreibung	Sprachtests	ESOL Kurs	ESOL Kurs (Englisch und Staatsbürgerschaft)
	Zielgruppe...	Hochqualifizierte / Familiennachzug	18 bis 65-jährige, für unbeschränkten Aufenthalt	18 bis 65-jährige
	Zus. Kurse/Tests	-	Wissen über Britische Gesellschaft	„Life in the UK test“
	Level (GERS)	C1 / A1	ESOL* 3	ESOL* 3

Quellen: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Länderberichte und Lechner et al. 2011; * English for Speakers of Other Languages

6.2. Evaluierungen und Wirkungsanalysen von integrationspolitischen Maßnahmen

Die im vorigen Abschnitt behandelten Sprachkurse und –tests sind zwar ein prominenter jedoch nur ein Teil aller integrationspolitischen Maßnahmen. Ihre Wirkungen und Folgen sind aufgrund der erst kürzlich erfolgten Einführung noch nicht voll erfasst. Das gilt nicht für alle Integrationsmaßnahmen, im Gegenteil, viele von ihnen werden seit geraumer Zeit einem Monitoring unterzogen und bezüglich ihrer Erfolge evaluiert. Inwiefern die hier untersuchten Länder ihre eigenen Maßnahmen evaluieren, wird im nächsten Abschnitt vergleichend beschrieben. Evaluierung und Wirkungsanalyse politischer Maßnahmen stellen immer eine herausfordernde Aufgabe dar, da die in der Praxis beobachteten Effekte und Wirkungen nicht immer eindeutig einer oder mehrerer bestimmter Maßnahmen zuzuordnen sind. Dennoch verfolgen alle untersuchten Staaten mehr oder weniger intensiver das Ziel, genau jenen Zusammenhang zu erfassen, ihre Integrationspolitiken im Hinblick auf ihrer tatsächlichen Effekte und Wirkungen zu analysieren und gegebenenfalls auf Basis dieser Analyse zu reformieren.

Wie in Kapitel 4 ausgeführt, stehen für die Evaluierung von Politiken und Maßnahmen zwei grundsätzliche Instrumente zur Verfügung: Operationale Evaluationen und ex-post Wirkungsanalysen. Operationale Evaluationen bezeichnen Untersuchungen, die im wesentlichen Aspekte der Umsetzung von Programmen, Maßnahmen oder Projekten analysieren. Im Gegensatz dazu sollen Wirkungsanalysen die weiteren Folgen einer Maßnahme, eines Programmes oder einer gesetzlichen Regelung klären und dabei untersuchen, inwiefern Veränderungen in der Situation einer bestimmten Personengruppe tatsächlich auf bestimmte Interventionen zurückzuführen sind.²⁹ Wie im Kapitel 4 in Abbildung 1 dargestellt, können verschiedene Schritte bei der Politikevaluierung unterschieden werden. Im diesem Vergleich wird beschrieben, inwieweit und unter Anwendung welcher Methoden die nationalen Behörden in den sieben untersuchten Ländern ihre jeweiligen integrationspolitischen Maßnahmen evaluieren. Der Vergleich fokussiert dabei auf die jeweiligen Methoden zur Wirkungsanalyse der gesetzten Maßnahmen. In diesem Zusammenhang muss allerdings festgehalten werden, dass die Wirkungsanalysen in den nationalen Kontexten nicht immer eindeutig von den operationalen Evaluierungen zu trennen sind. Der Übergang zwischen Evaluation und Wirkungsanalysen ist fließend, je genauer und

²⁹ Auf ex-ante Evaluierungen, welche die Wirkungen von bestimmten Maßnahmen vorausschätzen, wird in diesem Vergleich nicht eingegangen.

weiter die Wirkungen erfasst werden sollen, desto höher sind die Ansprüche an Methode und Datengrundlagen.

Der folgende Abschnitt stellt in erster Linie auf Praxis der für den Integrationsbereich zuständigen nationalen Behörden ab und vergleicht dabei jene Evaluationen und Wirkungsanalysen, die von diesen Behörden durchgeführt bzw. in Auftrag gegeben wurden. Zusätzlich werden externe bzw. von unabhängigen Forschungsstellen erstellte Studien erwähnt, wenn sie sich dezidiert mit den Wirkungen von integrationspolitischen Maßnahmen beschäftigen. Es kann in diesem Zusammenhang festgehalten, dass die Messung von Performance, Effekten und Wirkungen von integrationspolitischen Maßnahmen in allen untersuchten Ländern einen hohen Stellenwert einnimmt. Es ist jedenfalls bemerkenswert, dass sich die Integrationspolitik wie kaum ein anderes Politikfeld der Herausforderung stellt, ihr Handeln bzw. den Erfolg ihres Handelns einer Messung zu unterziehen. Gerade der Bereich der Integrationspolitik hat früh damit begonnen, Methoden des Monitoring und der Evaluation in der Umsetzung seiner Maßnahmen anzuwenden bzw. eigene Instrumente für die Evaluierung geschaffen. Es zeigt sich gleichzeitig ein Trend innerhalb der untersuchten Staaten, über Evaluierung und Monitoring hinausgehen zu wollen. Behördlich durchgeführte Evaluierungen bzw. das durch Indikatoren gestützte Integrationsmonitoring zielen verstärkt darauf ab, längerfristige und übergeordnete Effekte und Wirkungen zu beobachten und damit letztlich auch die Qualität von Programmen und Einzelmaßnahmen zu erhöhen. Die grundsätzlichen Ansätze bzw. konkrete Beispiele für Umsetzung und Resultat sollen im folgenden Vergleich kurz dargestellt werden.

Gesetzliche Verpflichtung zur Evaluation und Wirkungsanalyse integrationspolitischer Maßnahmen

Evaluation und Wirkungsanalyse von bestimmten gesetzlichen Maßnahmen sind in den untersuchten Staaten vielfach bereits per Gesetz vorgesehen, wenngleich die Anforderungen an diese oft nur sehr allgemein formuliert sind. In Dänemark wurde zum Beispiel unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes von 1999 eine eigene „AusländerInnendatenbank“ vom Statistischen Amt Dänemark eingerichtet, die das notwendige Datenmaterial für präzise Langzeitanalysen des Integrationsverlaufs von eingewanderten Personen erlaubt (vgl. Länderbericht Dänemark). Der „Nationale Aktionsplan Integration“ Deutschlands von 2011, um ein jüngeres Beispiel zu nennen, enthält mehr als 400 Maßnahmen in 11 thematischen Bereichen.³⁰ Für jeden dieser Bereiche sind

³⁰ Frühkindliche Förderung; Bildung, Ausbildung, Weiterbildung; Arbeitsmarkt und Erwerbsleben; Migranten im öffentlichen Dienst; Gesundheit und Pflege; Integration vor Ort; Sprache – Integrationskurse; Sport; Bürgerliches Engagement und Integration; Medien und Integration; Kultur.

strategische Ziele formuliert,³¹ daran schließen operative Ziele für die Maßnahmen, die Maßnahmen selbst, die Instrumente zur Umsetzung, die Verantwortlichen, der Zeitrahmen und die Indikatoren, die den Erfolg oder Nichterfolg jeder Maßnahme anzeigen. Dieser Ansatz bedeutet im wesentlichen, dass die Integrationspolitik selbst (zumindest was alle ihre konkreten Maßnahmen betrifft), ihr Erfolg oder Nichterfolg messbar gemacht werden. Im Vereinigten Königreich wurde unter der Labour-Regierung im Jahr 1997 eine allgemeine „Audit-Kultur“ eingeführt, die eine quantitative Analyse der Aktivitäten, Effekte und erreichten Ziele in verschiedensten Bereichen öffentlichen Handelns, darunter auch im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik, etablierte. Die neue konservative Regierung setzt allerdings weniger auf eine Kultur der umfassenden Politikevaluierung, die aus dieser Haltung resultierenden Kürzungen führten unter anderem auch zur Streichung von großangelegten Studien und Befragungen, die für Politikanalyse und Sozialforschung eine wichtige Daten und Informationsgrundlage bildeten (vgl. Länderbericht Vereinigtes Königreich). Frankreich hat kein zentrales System der Evaluierung von integrationspolitischen Maßnahmen eingerichtet, es werden in Frankreich jedoch regelmäßig eine Reihe von großen Bevölkerungsumfragen durchgeführt, die für die Migrations- und Integrationsforschung von besonderer Bedeutung sind (vgl. Länderbericht Frankreich). In den Niederlanden müssen neue gesetzliche Regelungen grundsätzlich immer in Hinblick auf ihre Effektivität und Wirkungen evaluiert werden. Aufgrund der rasanten Entwicklungen und Vielzahl von Veränderungen in der niederländischen Migrations- und Integrationspolitik der letzten Jahre wurden dieser Verpflichtung entsprechend eine große Zahl an Evaluierungen durchgeführt, auf deren Ergebnisse und Daten nunmehr zurückgegriffen werden kann (vgl. Länderbericht Niederlande). Ähnlich dem niederländischen Ansatz wird auch in Schweden eine politiknahe Evaluation migrations- und integrationspolitischer Maßnahmen durchgeführt, mit dem Ziel nicht nur die weiterführenden Wirkungen sondern auch das Funktionieren der Umsetzung der Maßnahmen für die politischen Akteure erfassbar zu machen (vgl. Länderbericht Schweden). Österreich legt ebenso besonderen Wert auf die Evaluierung von integrationspolitischen Maßnahmen und sieht die Evaluation der Integrationsvereinbarung

³¹ Z.B. „Datenlage verbessern“.

gesetzlich vor, obgleich noch keine umfassende Evaluierung der Integrationsvereinbarung durchgeführt wurde.³²

Gesetzliche Verpflichtungen zur Evaluierung von Integrationsmaßnahmen finden sich auch in Deutschland und den Niederlanden. In Deutschland müssen neuzugewanderte Drittstaatsangehörige mit fehlenden Deutschkenntnissen sowie Drittstaatsangehörige, die Sozialhilfe beziehen, seit 2005 einen Deutschkurs und einen Kurs über das deutsche Rechtssystem, Kultur und Geschichte besuchen (vgl. §44 und 44a deutsches Zuwanderungsgesetz). Der Integrationskurs soll die TeilnehmerInnen dazu ermächtigen, ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbstständig handeln können (§43 (2) Zuwanderungsgesetz). Eine erste Evaluation dieser politischen Maßnahme wurde im Zuwanderungsgesetz im Rahmen eines Erfahrungsberichtes für Juli 2007 festgelegt (§ 43 (5)).³³ Gemäß dieser Auflage wurde 2006 eine Evaluation beauftragt und extern durchgeführt.

In den Niederlanden ersetzte das *Wet inburgering (WI)* mit 1. Jänner 2007 das alte Integrationsgesetz. Es wurde dabei gleichzeitig auch gesetzlich vorgeschrieben, dass das WI vier Jahre nach seinem Erlass, also im Jahr 2010, in Bezug auf seine Effektivität und seine Auswirkungen in der Praxis evaluiert werden sollte (vgl. §11(71) des WI). Die niederländischen Behörden ließen eine externe Evaluierung des WI durchführen und beauftragten das Forschungsbüro Significant mit der Evaluierung des Gesetzes. Der Untersuchungsrahmen schloss dabei sowohl das WI als solches als auch die damit verbundenen Integrationsmaßnahmen ein. Die abgeschlossene Evaluation wurde dann zur weiteren Debatte an das niederländische Parlament weitergeleitet. Ferner sind gesetzliche, alle fünf Jahre zu wiederholende Evaluationen vorgeschrieben, deren Ergebnisse dann direkt an die Volksvertretung zur weiteren Debatte gehen sollen.³⁴

³² §16 des österreichischen Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG) besagt: (1) Die angebotenen Deutsch-Integrationskurse haben jedenfalls vertiefte elementare Kenntnisse der deutschen Sprache zur Kommunikation und zum Lesen alltäglicher Texte sowie von Themen des Alltags mit staatsbürgerschaftlichen Elementen und Themen zur Vermittlung der europäischen und demokratischen Grundwerte zu enthalten, um den Drittstaatsangehörigen zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu befähigen. (2) Die Zertifizierung der Kurse und die Evaluierung der vermittelten Lehrinhalte werden vom Österreichischen Integrationsfonds vorgenommen. Die Kurse werden mit einer Gültigkeitsdauer von bis zu drei Jahren zertifiziert; die Zertifizierung kann auf Antrag um jeweils bis zu drei Jahre verlängert werden.

³³ Gesetzestext (§ 43 (5)) Aufenthaltsgesetz 2004): „Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag zum 1. Juli 2007 einen Erfahrungsbericht zu Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse vor.“

³⁴ Wet van 30 november 2006, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering): Hoofdstuk 11. Overgangs- en slotbepalingen, Artikel 71: „Onze Minister zendt binnen vier jaar na inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.“

Methoden zur Evaluation und Wirkungsanalyse integrationspolitischer Maßnahmen im europäischen Kontext

Im folgenden werden die Evaluationen der unterschiedlichen Integrationsmaßnahmen in den sieben untersuchten Ländern beschrieben.

In Deutschland wurde die Firma Rambøll Management im Jahr 2006 mit der Evaluierung der Integrationskurse beauftragt (vgl. Rambøll Management 2006). Diese Evaluierung konzentrierte sich stark auf operationale Aspekte der Integrationskurse, wobei die drei Bereiche Verfahrenseffizienz, Finanzierung und Kursdurchführung genau untersucht wurden. Die Analyse bestand aus einer Bestandsaufnahme, die einen detaillierten Überblick über die Umsetzungsakteure und –strukturen bot, einer Befragung von Kursträgern bezüglich der jeweiligen Maßnahmen und einer themenbezogenen Analyse von verfügbaren Daten und Informationen des BAMF. Es wurde eine Tiefenanalyse mit so genannten Vor-Ort-Analysen in allen Bundesländern durchgeführt, ergänzt durch TeilnehmerInnenbefragungen, eine Berechnung des administrativen Aufwandes, eine Analyse der eingesetzten IT-Struktur, eine Evaluation der Zusatzqualifikation der Institute und eine statistische Analyse des Kurserfolges. Hinzu kam noch ein internationaler Vergleich der Ein- und Umsetzung von Integrationskursen. Die Studie zeigte dabei auf, dass es etwa 40 Prozent der KursteilnehmerInnen nicht gelang, innerhalb der vorgeschriebenen 600 Unterrichtsstunden Sprachkenntnisse auf dem geforderten Level B1 zu erreichen. Dementsprechend wurde eine flexiblere und dem jeweiligen individuellen Bedarf angepasste Handhabung der Unterrichtseinheiten empfohlen (Rambøll Management 2006).³⁵ In diesem Zusammenhang ist es wichtig festzuhalten, dass die Ergebnisse des Berichts auch ihren Eingang in die Fortentwicklung der deutschen Integrationspolitik fanden und bei den gesetzlichen Änderungen des Aufenthaltsgesetzes im August 2007 und der Überarbeitung der Integrationskursverordnung berücksichtigt wurden (BAMF 2009, 8). Der Bericht von Rambøll Management machte jedoch gleichzeitig auch deutlich, dass eine Wirkungsanalyse der mittel- bis langfristigen Effekte der Kurse aufgrund ihrer noch jungen Geschichte nicht möglich war. Deshalb wurde die Durchführung einer Langzeitanalyse der Effekte und Wirkungen empfohlen, die in die Implementierung des „Integrationspanels“ mündete, das ab 2007 vom BAMF durchgeführt wurde. Das Evaluationsprojekt „Integrationsverlauf von Integrationskursteilnehmern (Integrationspanel)“ bestand nun aus einer Befragung von etwa 5.000 Teilnehmenden an Integrationskursen zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten mit einem

³⁵ Weitere und detailliertere der Ergebnisse der von Rambøll Management durchgeführten Evaluation finden sich im Länderbericht Deutschland.

standardisierten Fragebogen (April/ Mai 2007, Winter 2007 bis Frühjahr 2008 und Frühjahr 2009) sowie der Befragung einer Kontrollgruppe (vgl. Rother 2008 und Rother 2009). Die Endergebnisse waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht publiziert, weshalb zwar wichtige Ergebnisse zur operationalen Evaluierung der Kurse (wie genannt etwa die Sprachentwicklung und das erreichte Sprachniveau der AbsolventInnen) berichtet werden können, jedoch noch keine weiterführenden Analysen zur Wirkung der Kurse (z.B. inwieweit die erfolgreiche Absolvierung von Kursen und Tests zu einer erhöhten Arbeitsmarktbeteiligung der AbsolventInnen geführt haben).³⁶ Zusätzlich wurde in Deutschland in Nationalen Aktionsplan für Integration (NAP-I) eine konkretere Herangehensweise zur Evaluierung der integrationspolitischen Maßnahmen auf Bundesebene gewählt, welche alle Maßnahmen auflistet und mit Umsetzungsindikatoren unmittelbar in Verbindung bringt. Diese wird am Ende dieses Abschnitts genauer beschrieben.

Die Umsetzung der österreichischen Integrationsvereinbarung wird durch ein Qualitätsmonitoring des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) evaluiert. Dabei werden qualitative Interviews und eine quantitative Befragung von KursteilnehmerInnen durchgeführt. Es wurde jedoch nur eine kurze Zusammenfassung und kleine Ausschnitte der Analyse publiziert. Die Empfehlungen für Verbesserungen umfassen die Arbeit mit homogeneren Gruppen für die Kurse nach den Aspekten Ausbildung, Lernpotenzial und ersprachliche Kompetenz, die Verwendung einheitlicherer Materialien und eine höhere Stundenanzahl. Interviews mit den (teilweise ehemaligen) KursteilnehmerInnen führten zu den Empfehlungen (mehr) zweisprachige Lehrkräfte einzusetzen, Praxissituationen in Kurse zu verstärken und Dialekte und Hochdeutsch berücksichtigen (vgl. ÖIF 2009).

Für Frankreich sind nur allgemeine Zahlen zu den Erfolgsraten von verschiedenen Tests verfügbar. Er wurde jedoch ein Panelsurvey in Frankreich gestartet, welcher die soziale Situation und Integrationsverläufe von Neu-Zugewanderten zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten erhebt (siehe Länderbericht Frankreich und Textbox weiter unten). Generell wird in Frankreich der Ansatz verfolgt, die Effektivität der Politiken zu evaluieren. Diese Evaluationen werden von Ministerien in Auftrag gegeben und werden in verschiedenen sozialpolitisch relevanten Bereichen (wie Bildungspolitik, Beschäftigungspolitik) durchgeführt, jedoch nicht nach Herkunft der Zielgruppe analysiert, was wiederum die Möglichkeiten einer Analyse der Wirkungen dieser Politiken auf die Gruppe der ImmigrantInnen deutlich erschwert.

³⁶ Für erste Ergebnisse und Analysen vgl. Länderbericht Deutschland sowie die zitierte Literatur.

In Schweden führt das Zentrum für Integrationsstudien der Universität Schweden (SULCIS) seit 2010 eine Evaluation der Reform des Einführungsprogramms von 2010 durch. Das Forschungsprojekt unter dem Titel „An Evaluation of the 2010 Integration Reform for Newly-Arrived Immigrants“ versucht zu analysieren, in welchem Ausmaß diese Reform Erfolge erzielte und ob sie den Eintritt von MigrantInnen in den schwedischen Arbeitsmarkt tatsächlich erleichtern half. Die Analyse basiert auf Registerdaten, wo die Unterschiede zwischen Zugewanderten vor der Gesetzesreform und von Eingewanderten nach der Reform des Einführungsprogrammes untersucht werden. Ein weiteres Beispiel für eine Evaluationsstudie aus Schweden beschäftigte sich mit der von der Regierung vorgesehenen Zeitlimits für die Absolvierung der Sfi-Kurse.³⁷ Die Studie basiert auf persönlichen Interviews mit KursteilnehmerInnen, Lehrpersonal und VertreterInnen der Behörden sowie existierender Forschung. Die Ergebnisse zeigen, dass die von der Regierung vorgesehenen Zeitvorgaben durch weitere Maßnahmen wie etwa eine flexiblere Gestaltung der Kurspläne ergänzt werden müssten, um auch tatsächlich erreicht werden zu können. Der Bericht befürwortet die Einführung eines Zeitlimits für sich alleine nicht, sieht in ihm aber einen Ausgangspunkt für weitere Reformen der Kurse in Richtung mehr Flexibilität und Zielgruppentauglichkeit (SOU 2011). Weitere Analysen der schwedischen Sprachkurse, wie etwa die umfassenden Evaluationen des Schulinspektorats 2010 und 2011, finden sich im Länderbericht Schweden.

Die Niederlande sind, wie bereits erwähnt, aufgrund grundsätzlicher gesetzlicher Verpflichtungen ebenfalls ausgesprochen aktiv, wenn es um die Evaluation ihrer Migrations- und Integrationsgesetze geht, wie etwa dem Wet inburgering in het buitenland (WIB) aus 2006 und dem Wet Inburgering (WI), gültig seit 2004 und novelliert im Jahr 2007. Auch die niederländischen Behörden setzten in diesem Zusammenhang auf externe Partner. Die erste Evaluation des WIB wurde 2008 von der Firma Significant durchgeführt und die zweite im Jahr 2009 von der Firma Regioplan. Erstere zielte auf eine Analyse 1) der generellen Wirkung des WIB in den ersten 15 Monaten, 2) der Auswirkungen des WIB auf den Zustrom von ImmigrantInnen in den ersten 15 Monaten sowie 3) der Wirkung der in den Sprachkursen erworbenen Kenntnisse auf die Integration zu Beginn und in der ersten Phase des Aufenthalts in den Niederlanden. In diesem Zusammenhang wurden die Daten jener MigrantInnen, die nach Erlass des WIB einen Antrag auf Aufenthaltsgenehmigung gestellt hatten, mit jenen anderer Referenzgruppen verglichen. Die Datengrundlage der Evaluation beruhte auf Daten des Außenministeriums und des VROM (*Ministerie van Volkshuisvesting,*

³⁷ Die Sprachbildung sollte nicht später als ein Jahr nach Meldung in einer Kommune beginnen und nicht länger als zwei Jahre, aber höchstens vier Jahre dauern. Das Recht, Sfi-Kurse zu besuchen, sollte bei Nichtinanspruchnahme nach vier Jahren verblässen.

Ruimtelijke Ordening en Milieu),³⁸ sowie anderen in den Implementierungsprozess involvierten Organisationen. Zusätzlich wurden schriftliche Anfragen an Botschaften und Konsulate gestellt, sowie Daten und Zahlen zu temporärem Aufenthalt in den Niederlanden, Daten und Zahlen der Integrationskurse unter dem WI, Statistiken des Statistischen Amtes CBS und integrationsrelevanten Indikatoren, wie Teilnahme am Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit, verwendet. Die Evaluierung zeigte, dass in den ersten 15 Monaten nach Einführung (April 2006 bis Juni 2007) 88% aller KandidatInnen den Test bestanden, 10% nicht bestanden und für 2% kein endgültiges Ergebnis vorlag (Significant, WODC 2008: 35). Der Prüfungsausgang wurde unter anderem vom Ausbildungsniveau, dem Geschlecht und dem Herkunftsland der/des TeilnehmerIn beeinflusst, im Durchschnitt erzielten Männer und Personen mit höherer Bildung bessere Ergebnisse als Frauen und Personen mit geringerer Bildung. Weiters ergab die Analyse, dass im Jahr nach Einführung des Gesetzes die Zahl der Anträge auf temporären Aufenthalt kurzfristig stark absank (-35%), einige Nationalitäten wie etwa TürkInnen und MarokkanerInnen waren davon besonders betroffen (vgl. Significant, WODC 2008: 60). Seitdem steigt die Zahl der Anträge auf temporären Aufenthalt graduell wieder an, hält sich allerdings unter dem Niveau von 2006, was auch als Hinweis auf einen Selektionsmechanismus bzw. Selbstselektionsmechanismus (d.h. nur gut vorbereitete und motivierte KandidatInnen treten zum Test an) gedeutet wird (vgl. Länderbericht Niederlande). Die Evaluation des WIB war also keine rein operationale Evaluierung, die rein auf das Funktionieren der Maßnahme selbst abzielte, sondern erfüllte gleichzeitig auch den Anspruch an eine Wirkungsanalyse, indem sie längerfristige und übergeordnete Wirkungen der Maßnahme, sprich die Auswirkungen der Tests auf Anträge und Bewilligungen auf Einreise und Aufenthalt bzw. die sozialen Charakteristika von KandidatInnen und AbsolventInnen der Kurse und Tests, mit untersuchte.

In Dänemark wird die Effektivität der kommunalen Integrationsbemühungen seit 2004 von Dänischen Institut für Regierungsforschung (Anvendt KommunalForskning – AKF) evaluiert. Diese Evaluierungen basieren in erster Linie auf dem Indikator der Dauer zwischen dem Zeitpunkt der Zuwanderung und dem jeweiligen Eintritt in eine Ausbildung bzw. in den Arbeitsmarkt. 2008 führte AKF eine NutzerInnenbefragung zum Einführungsprogramm im Auftrag des dänischen Integrationsministeriums durch. Dabei wurden 561 Personen zu ihrer Zufriedenheit mit dem Kurs befragt. Die Studie bietet ein Beispiel für die Einbeziehung der Zielgruppe in die Evaluierung einer integrationspolitischen Maßnahme und verdeutlicht gleichzeitig auch den wichtigen Informationsgewinn, der sich aus daraus ziehen lässt. Die Zielgruppe zeigte sich nämlich mit dem Einführungsprogramm sehr zufrieden (82% der

³⁸ Diese wurde 2010 mit dem Ministerium für Infrastruktur und Umwelt zusammengelegt.

Befragten waren sehr zufrieden oder zufrieden), für die zuständigen Stellen bedeutet solch ein eindeutiges und positives Ergebnis die Bestätigung, mit Design und Durchführung der Maßnahme richtig zu liegen. Die Studie wurde mit Analysen von dänischen Registerdaten komplementiert. Ferner veröffentlichte das Integrationsministerium 2009 eine Studie zur Bewertung der Sprachkursträger. Dabei wurde die Effektivität der Sprachkurse anhand der benötigten Stunden für einen erfolgreichen Abschluss gemessen (vgl. Länderbericht Dänemark).

Dänemark misst aber nicht nur die Effekte und Wirkungen von Einzelmaßnahmen, sondern auch den Erfolg in Bezug auf übergeordnete Ziele der Integrationspolitik insgesamt. Ein Beispiel für ein übergeordnetes Ziel der dänischen Integrationspolitik ist zum Beispiel jenes, nachdem „mehr Dänen mit Migrationshintergrund aus nicht-westlichen Ländern am Arbeitsmarkt Fuß fassen sollten“ (siehe auch Kapitel 6.3) Es zeigte sich in diesem Zusammenhang, dass 15 Prozent aller im Jahr 2000 als Flüchtlinge oder im Rahmen der Familienzusammenführung nach Dänemark eingereisten Personen nach einem Jahr Aufenthalt eine Ausbildung oder eine Beschäftigung begonnen hatten. Im Jahr 2006 hatte sich dieser Prozentsatz fast verdoppelt und war auf 29 Prozent angestiegen. Dieser Anstieg wurde auf Basis einer qualitativen Analyse sowohl auf effektivere kommunale Integrationsbemühungen als auch auf die gute wirtschaftliche Situation Dänemarks zurückgeführt. Durchschnittlich dauert es 45 Monate bis die Flüchtlinge oder Personen, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Dänemark gekommen sind, am Arbeitsmarkt Fuß fassen. Die schnellsten Gemeinden brauchten 9,4 Monate weniger als vorgesehen, die langsamsten Gemeinden 7,1 Monate länger als vorgesehen (Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration 2009b: 1-11). An diesem Beispiel zeigt sich der für die Wirkungsanalyse entscheidende Zusammenhang zwischen Zielformulierung (hier erhöhte Arbeitsmarktbeteiligung von MigrantInnen), Zielgruppendefinition (hier Flüchtlinge oder Familienzusammenführung), Maßnahmen zur Umsetzung (hier die kommunalen Integrationsprogramme), quantitative Analyse (hier Anstieg von 15% auf 29%), Zeitdimension (hier Beobachtungszeitraum 2000 bis 2006) und schließlich eine qualitative Untersuchung, um die beobachteten Effekte und Wirkungen der Maßnahme bzw. anderen Faktoren zuordnen zu können (hier effektivere Integrationsprogramme *und* allgemein gute Wirtschaftslage).

Im Vereinigten Königreich wurde eine Reihe von Studien zur Evaluierung von Maßnahmen für die Integration von Flüchtlingen vom Home Office in Auftrag gegeben. Für die Überarbeitung der nationalen Integrationsstrategie 2005 hatte das Home Office eine zusammenfassende Studie über erfolgreiche Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen

und neuen ImmigrantInnen im Jahr 2004 in Auftrag gegeben, welche vom Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) durchgeführt wurde (vgl. Spencer 2005). Dabei wurde auf die fünf Bereiche Gemeinschaftsbeziehungen, Wohnen, Beschäftigung, Gesundheit und Bildung geachtet. Eine zentrale Schlussfolgerung des Berichts war, dass es in der Regel sehr schwierig sei präzise zu unterscheiden, ob es Maßnahmen sind, die sich speziell auf MigrantInnen beziehen oder allgemeine sozialpolitische Maßnahmen, die sich am effektivsten auf die Integration auswirken. Der Bericht empfahl dementsprechend eine globale Herangehensweise an die Integrationspolitik, die Integration in allen Politikbereichen verankern sollte, statt einen Fokus auf spezielle Initiativen, die sich nur auf bestimmte Bereiche der Integration beziehen (Länderbericht Vereinigtes Königreich).

Es haben sich also alle sieben Länder bereits intensiv mit der Evaluierung ihrer zentralen Integrationsmaßnahmen auseinandergesetzt, wobei es natürlich auch Unterschiede hinsichtlich des jeweiligen Umfangs und der angewandten Methoden der Evaluierungen gibt. Bzgl. der Möglichkeiten der jeweiligen Methodik bestätigt der Vergleich, dass das Vorhandensein bzw. Nichtvorhandensein aussagekräftiger Datengrundlagen den entscheidenden Faktor darstellen. Um integrationspolitische Maßnahmen zu evaluieren bzw. ihre Effekte und Wirkungen zu erforschen, werden in den untersuchten Staaten einerseits qualitative Interviews mit Angehörigen der jeweiligen Zielgruppe der Maßnahmen bzw. ExpertInnen der Programm- und Kursträger (sprich ausführliche Tiefeninterviews mit entsprechend weniger InterviewpartnerInnen) durchgeführt, andererseits werden aber auch breit und über längere Zeiträume angelegte quantitative Befragungen mit TeilnehmerInnen und ehemaligen TeilnehmerInnen von Maßnahmen durchgeführt. Im Falle Deutschlands wurde für diese Befragungen auch eine Kontrollgruppe herangezogen (sprich eine Gruppe von MigrantInnen, die an den zu analysierenden Programmen und Kursen nicht teilgenommen hatte). Der Vergleich zwischen Zielgruppe und Kontrollgruppe ist besonders aufschlussreich, da er es besser als jede andere Methode ermöglicht, auf die tatsächliche Wirkung einer Maßnahme zu schließen. Gibt es keine Kontrollgruppe zum Vergleich, muss sich die Wirkungsanalyse allein auf die subjektiven Einschätzungen von AbsolventInnen bzw. die Meinung von ExpertInnen verlassen. Die Frage, was wäre passiert, wenn das Programm/der Kurs nicht existiert hätte, lässt sich dann nicht eindeutig beantworten und die tatsächlichen Effekte und Wirkungen der Programme/Kurse auf die Integration bleiben zumindest teilweise im Dunkeln. Kontrollgruppen können auch durch Analysen von Registerdaten gefunden werden, wie dies in Schweden und Dänemark der Fall ist. Dort werden statistische Register geführt, die ausführliche Analysen zu Integrationsverläufen aller zugewanderten Personen erlauben. Auch in Österreich wird vermehrt auf Registerdaten zurückgegriffen. Das Österreichische Arbeitsmarktservice betreut in Zusammenarbeit mit

dem Arbeitsministerium (BMAK) die so genannte Arbeitsmarktdatenbank, welche Langzeitanalysen mit Vergleichsgruppen erlaubt (vgl. Länderbericht Österreich). Registerdaten haben den Vorteil, dass sie Langzeitanalysen ermöglichen, es besteht gleichzeitig aber das Problem, dass wertvolle Informationen oft fehlen, wenn die jeweiligen Registerdaten nicht umfangreich mit anderen Registern verknüpft sind und somit die Informationen gebündelt werden können. Deshalb sind Panelbefragungen von besonderer Bedeutung. In Deutschland ist das so genannte Deutsche Sozioökonomische Panel eine herausragende Datenquelle, die speziell für Migrations- und Integrationsforschung von Bedeutung ist, da sie über eine Spezialstichprobe von ausländischen Staatsangehörigen verfügt. Veränderungen bezüglich dieser Gruppe können so über einen längeren Zeitraum hinweg beobachtet werden.³⁹

Ein besonders gutes Beispiel für eine Langzeiterhebung für die Evaluierung von integrationspolitischen Maßnahmen ist die in Frankreich eingesetzte Erhebung „Longitudinal Survey über die Integration von Ersteinreisenden (Enquête Longitudinale sur l'Intégration des Primo-Arrivants – ELIPA)“. Dafür wurde eine Stichprobe von etwa 6.000 Personen, die einen permanenten Aufenthalt in Frankreich erhielten, gezogen. Im Zeitraum 2009/2010 wurden erste etwa 1,5-stündige persönliche Interviews durchgeführt. Diese Personen wurden 2010/2011 ein zweites Mal interviewt und werden im Jahr 2013 ein drittes Mal befragt werden. In den Interviews werden umfangreiche Informationen über Ankunft und Aufenthalt in Frankreich sowie zum jeweiligen rechtlichen Status, zu Ausbildung, beruflicher Situation, der Erfahrung mit administrativen Prozeduren und Prozessen, zum Bereich Wohnen, zum Zugang zu sozialen Rechten, sozialen Netzwerken, zur Familiensituation und dergleichen mehr erhoben. Die Erhebung wird von der statistischen Abteilung des Integrationssekretariats im Innenministerium durchgeführt und je zur Hälfte von dem französischen Innenministerium und dem Europäischen Integrationsfonds finanziert. Die durchführende Abteilung erhält wissenschaftliche Unterstützung von anderen Abteilungen und externen Institutionen. Berichte werden in der Folge nach unterschiedlichen Themengebieten und dem jeweiligen Informationsbedarf erstellt (vgl. Länderbericht Frankreich).

Die angeführten länderspezifischen Beispiele verdeutlichen dreierlei: Erstens lässt sich ein klarer Trend in Richtung des Anspruches erkennen, im Bereich integrationspolitischer Maßnahmen nicht mehr nur die Performance der jeweiligen Programme und Kurse zu evaluieren, sondern darüber hinausgehend auch ihre tatsächlichen allgemeinen

³⁹ Siehe <http://www.diw.de/soep> (Zugriff Februar 2012).

Auswirkungen, den Integrationserfolg und die weitere Biographie ihrer AbsolventInnen messen zu wollen. Es wurden in diesem Zusammenhang zweitens eine Reihe von Initiativen und Projekte gestartet, wie etwa in Deutschland, Frankreich oder Schweden, die unter Anwendung teils ähnlicher, teils unterschiedlicher Methoden, eben diese Effekte und Wirkungen messen wollen. Drittens muss aber an dieser Stelle festgehalten werden, dass entsprechende Untersuchungen erst in ihren Anfängen stecken, noch nicht begonnen wurden bzw. ihre Ergebnisse noch nicht veröffentlicht haben.

Verbindlichkeit in der Integrationspolitik? Der deutsche NAP-I

Auf Basis eines Kabinettsbeschlusses der Bundesregierung wurde in Deutschland im Jahr 2006 der Prozess zur Formulierung eines Nationalen Integrationsplans (NIP) begonnen. Es wurden in diesem Zusammenhang sechs Arbeitsgruppen eingerichtet, die insgesamt zehn Themenfelder behandelten, für welche integrationspolitische Herangehensweisen formuliert wurden. Der Bericht wurde 2007 veröffentlicht (Bundesregierung 2007). Als eine Weiterentwicklung des NIP kann der Nationale Aktionsplan für Integration (NAP-I) betrachtet werden, der im Jänner 2012 vorgestellt wurde. Dieser konzentriert sich verstärkt auf die Messbarkeit der Umsetzung der deutschen Integrationspolitik (vgl. Bundesregierung 2011). Eine allgemeine exakte Definition von Integration findet sich zwar nicht im Bericht des NAP-I, jedoch werden die Grundsätze und Leitlinien der deutschen Integrationspolitik, die damit verbundenen strategischen Ziele und – von den strategischen Zielen abgeleitet - eine Reihe von operativen Zielen zur Umsetzung bestimmt. Eine höhere Chancengleichheit von MigrantInnen bzw. gleichberechtigte Teilhabe ist ein zentrales Ziel, welches gemäß der einleitenden Worte der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Maria Böhmer, vor allem dann erreicht werden kann, wenn „die deutsche Sprache gut beherrscht wird, ein guter Schulabschluss erreicht wird und der Übergang ins Berufsleben erfolgreich gelingt“ (Bundesregierung 2011: 9). Mit diesem Bericht und dem von ihm verfolgten Ansatz der Katalogisierung und Operationalisierung von integrationspolitischen Maßnahmen will die deutsche Bundesregierung gemeinsam mit den Bundesländern und den Kommunen die Deutsche Integrationspolitik verbindlicher machen. Dies wird durch die konkrete Formulierung von strategischen Zielen, dazugehörige operative Ziele, sowie Maßnahmen, Instrumente und Indikatoren, welche die operative Umsetzung überprüfen, umgesetzt.

Der NAP enthält mehr als 400 Maßnahmen in 11 thematischen Bereichen.⁴⁰ Für jeden dieser Bereiche sind strategische Ziele formuliert,⁴¹ daran schließen operative Ziele für die Maßnahmen, die Maßnahmen selbst, die Instrumente zur Umsetzung, die Verantwortlichen, der Zeitrahmen und die Indikatoren, die den Erfolg oder Nichterfolg jeder Maßnahme anzeigen.

Abbildung 4: Beispiel für die Operationalisierung und operationale Evaluierung der deutschen Integrationspolitik im Nationalen Aktionsplan für Integration 2011:

STRATEGISCHES ZIEL: Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt im Quartier stärken		
OPERATIVE ZIELE	MASSNAHMEN	INSTRUMENTE
Stadtquartiere attraktiv gestalten und bedarfsgerechte Infrastruktur schaffen	Aufwertung und bedarfsgerechte Gestaltung des Wohnumfelds, der sozialen und kulturellen Infrastruktur und der Qualität des Wohnens im Rahmen der integrierten Stadt(teil)entwicklung zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts	Städtebauförderung/soziale Stadtentwicklung
	Schaffung von Orten der Integration im Quartier (generationenübergreifende Angebote)	Umbau, Erweiterung und Umnutzung bestehender Einrichtungen und Gebäude (Stadtteilzentren, Bürgerhäuser) im Rahmen der Städtebauförderung
		Gezielte Unterstützung/Weiterentwicklung der Mehrgenerationenhäuser
		Förderung von Modellvorhaben im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)
VERANTWÖRTLICHE	ZEITRAHMEN	INDIKATOREN
BMVBS, Länder, beteiligte Kommunen	Laufende Programme	Anzahl der Programmgebiete und der beteiligten Städte und Gemeinden, Fördervolumen Darstellung guter Beispiele aus der kommunalen Praxis
BMVBS, Länder, Kommunen	Laufend	Darstellung guter Beispiele aus der Praxis, Veröffentlichung von Empfehlungen zur Sicherung tragfähiger Strukturen im Stadtteil
BMFSFJ, Länder, Kommunen	Laufend (Folgeprogramm 2012 – 2014)	Anzahl der Mehrgenerationenhäuser, die interkulturelle Angebote unterstützen
BMVBS	2011 – 2013	Durchführung von 7 – 8 Modellvorhaben, Formulierung von Empfehlungen

Quelle: Bundesregierung 2011: 219

⁴⁰ Frühkindliche Förderung; Bildung, Ausbildung, Weiterbildung; Arbeitsmarkt und Erwerbsleben; Migranten im öffentlichen Dienst; Gesundheit und Pflege; Integration vor Ort; Sprache – Integrationskurse; Sport; Bürgerliches Engagement und Integration; Medien und Integration; Kultur.

⁴¹ Z.B. „Datenlage verbessern“.

Die Indikatoren orientieren sich in erster Linie an der praktischen Umsetzung der Maßnahmen, sind also Performance- bzw. Outputindikatoren, nicht an der weiteren Wirkung dieser (Bundesregierung 2011). Nichtsdestoweniger erfüllt der deutsche Ansatz durch die Verknüpfung übergeordneter strategischer Ziele mit konkreten Maßnahmen bei gleichzeitiger Erfolgsmessung durch Indikatorenanwendung die wesentlichen Voraussetzungen einer Wirkungsanalyse.

6.3. Die Verwendung von „Integrationsindikatoren“ auf nationaler Ebene

Eine besonders wichtige Entwicklung im Bereich der Integrationspolitik, auch im Hinblick auf die Analyse ihrer Effekte und Wirkungen, war und ist die Einrichtung von so genannten Integrationsindikatoren auf den verschiedenen politischen Ebenen. Den Anfang machten dabei oftmals Behörden auf der lokalen und regionalen Ebene, die als erste Integrationsindikatoren bzw. Integrationsmonitore, wie sie auch bezeichnet werden, einführten. Nach der lokalen Ebene, hier in erster Linie im Bereich von Städten (z.B. die Stadt Wiesbaden in Deutschland 2004), begannen auch nationale Administrationen in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts zunehmend mit der Entwicklung und Einsetzung von Integrationsindikatoren. Die Bedeutung, die mittlerweile der Messung des Integrationsstandes zugeschrieben wird, findet ihren Ausdruck auch darin, dass auch auf Ebene der Europäischen Union einheitliche Integrationsindikatoren entwickelt wurden (siehe Textbox, unten).

Der folgende Abschnitt widmet sich dem Vergleich von nationalen Integrationsindikatoren, die in den letzten Jahren neu entwickelt und angewendet wurden. Dabei wird für die sieben untersuchten Ländern untersucht, ob sie Integrationsindikatoren eingeführt haben, welche Ziele mit dem Integrationsmonitoring im jeweiligen nationalen Kontext verfolgt werden, in welchem Abstand die Indikatoren publiziert werden, welche Bereiche von ihnen abgedeckt werden, zwischen welchen Gruppen sie unterscheiden und die Datenquellen die Grundlage für die Indikatoren bilden. Integrationsindikatoren und –monitoring stellen natürlich auch ein wichtiges Instrument für die Einschätzung der Effekte und Wirkungen von integrationspolitischen Maßnahmen dar. Sie bilden in diesem Zusammenhang ein gleichsam „maßgeschneidertes“ Instrumentarium an Methoden und Daten. Es muss gleichzeitig aber betont werden, dass Integrationsindikatoren je nach den ihnen zugrundeliegenden Definitionen den Stand der Integration einer bestimmten Zielgruppe oder der MigrantInnen insgesamt anzeigen, aber keine unmittelbaren bzw. vollständigen Rückschlüsse auf die Qualität einer nationalen Integrationspolitik insgesamt zulassen. Integrationspolitik kann

immer nur einen Teil der Integrationswirklichkeit positiv beeinflussen, individueller sowie allgemeiner Integrationserfolg hängen aber in der Regel von einer Vielzahl von Faktoren und Einflüssen ab, die von der Integrationspolitik nicht unmittelbar gestaltet werden können. Wiederum seien wirtschaftliche Konjunkturzyklen als ein entsprechendes Beispiel genannt. Es ist also zwischen Integrationsindikatoren und –monitoring auf der einen, und Evaluation und Wirkungsanalyse auf der anderen Seite zu unterscheiden. Wird dieser Unterschied berücksichtigt, stellen Integrationsindikatoren aber eine gute Datengrundlage für die Wirkungsanalyse von Integrationspolitik dar.

Die Integrationsindikatoren der Europäischen Union

Schon im Haager Programm aus dem Jahr 2004 wurde die Bedeutung der permanenten Evaluierung von Integrationspolitiken hervorgehoben (CBP Nr. 11). Ferner wurde die Entwicklung von Integrationsindikatoren für EU-Mitgliedsstaaten durch die MinisterInnenkonferenzen in Potsdam 2007 und in Vichy 2008 wiederholt als Priorität betont.

Das Stockholmer Programm des Europäischen Rates für die Jahre 2010 bis 2014 von 2009 erneuerte den Ruf nach der Entwicklung von Kernindikatoren für eine begrenzte Anzahl von Politikbereichen zum Monitoring von Ergebnissen von Integrationspolitiken mit dem Ziel, die Vergleichbarkeit von nationalen Erfahrungen zu verbessern und den europäischen Lernprozess voranzutreiben.⁴²

Im Rahmen der schwedischen EU-Präsidentschaft wurde im Dezember 2009 ein ExpertInnenreffen zur Entwicklung von europäischen Kernindikatoren veranstaltet. Es wurden dabei 14 Kernindikatoren in vier Bereichen entwickelt: Beschäftigung, Bildung, soziale Inklusion und aktive Bürgerschaft. Zusätzlich zu diesen Kernindikatoren wurden sieben weitere Indikatoren aufgelistet, welche als wichtig erachtet wurden, zu denen es aber zum Teil noch keine vergleichbaren Datenquellen gibt. Die Indikatoren sind in Tabelle 2 aufgelistet, gemeinsam mit einer Beschreibung möglicher Datenquellen für ihre tatsächliche Umsetzung.

In der Erklärung der Ministerkonferenz von Saragossa im April 2010 wurden die unten gelisteten Indikatoren vorgeschlagen.⁴³ Im Juni 2010 wurde die Europäische Kommission mit

⁴² European Council (2010): The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens, (2010/C 115/01).

⁴³ European Ministerial Conference on Integration (2010): Draft Declaration. Saragossa: 15 und 16 April 2010.

einer Pilotstudie zu den Indikatoren beauftragt, wobei festgehalten wurde, dass Anwendbarkeit und Funktionalität der Indikatoren noch durch weitere Forschung bestätigt werden müssten.

Tabelle 2: Europäische Integrationsindikatoren

Bereich	Indikator	Datenquelle
Beschäftigung	Beschäftigungsrate	AKE ⁴⁴
	Arbeitslosenrate	AKE
	Erwerbsquote	AKE
Bildung	Höchste abgeschlossenen Bildung (Anteil der Bevölkerung mit tertiärer, sekundärer und primärer (oder weniger) Ausbildung)	AKE
	Anteil von 15-Jährigen mit schlechten Leistungen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaft	PISA ⁴⁵
	Anteil von 30- bis 34-Jährigen mit tertiärer Ausbildung	AKE
	Anteil von frühen SchulabgängerInnen ⁴⁶	AKE
Soziale Inklusion	Median Netto Einkommen der ImmigrantInnen als Anteil des Median Netto Einkommens der Gesamtbevölkerung	EU-SILC ⁴⁷
	Armutrisikoquote ⁴⁸	EU-SILC
	Anteil der Bevölkerung, die ihre Gesundheit als gut oder schlecht einschätzen	EU-SILC
	Verhältnis von Haus- und WohnungsbesitzerInnen zu Nicht-BesitzerInnen bei ImmigrantInnen und der Gesamtbevölkerung	EU-SILC
Aktive Bürgerschaft (wobei es keine Übereinstimmung zwischen den MS)	Anteil der ImmigrantInnen, die die Staatsbürgerschaft erhalten haben	Daten aus nationalen Datenquellen
	Anteil von ImmigrantInnen die einen dauerhaften oder unbefristeten Aufenthaltstitel besitzen	Daten aus nationalen Datenquellen
	Anteil von gewählten ImmigrantInnen unter gewählten	Unklar

⁴⁴ Arbeitskräfteerhebung

⁴⁵ Programme for International Student Assessment der OECD

⁴⁶ Der englische Begriff heißt: Early leaver from education and training und ist definiert als alle Personen im Alter 18 bis 24, die nicht mehr als eine „lower-secondary school“ (d.h. Hauptschule/ Mittelschule/Gymnasium Unterstufe) besucht haben und nicht mehr in Ausbildung stehen.

⁴⁷ European Union Statistics on Income and Living Conditions

⁴⁸ Definiert als Anteil der Bevölkerung mit einem verfügbaren Nettoeinkommen niedriger als das 60 Prozent des nationalen Medianeinkommens.

Bereich	Indikator	Datenquelle
gab)	RepräsentantInnen	
Weitere mögliche Indikatoren	Anteil von Beschäftigten die für ihre Beschäftigung überqualifiziert sind	AKE
	Selbstständigkeit	AKE
	Sprachkenntnisse	Keine Daten verfügbar
	Erfahrungen mit Diskriminierung	Keine Daten verfügbar
	Vertrauen in öffentliche Institutionen	Keine Daten verfügbar
	Wahlbeteiligung unter allen Wahlberechtigten	Keine Daten verfügbar
	Zugehörigkeitsgefühl	Keine Daten verfügbar

Quelle: European Ministerial Conference on Integration (2010): Draft Declaration. Saragossa: 15 und 16 April 2010, Seiten 15-16.

Um dies zu gewährleisten, wurde im Jahr 2011 von Eurostat eine Pilotstudie erstellt, die alle Kernindikatoren ohne die Rate der gewählten RepräsentantInnen jedoch inklusive der Überqualifizierungsrate und Selbstständigenrate berechnete (Eurostat 2011). Im Jahr 2011 wurde eine weitere Studie von Eurostat publiziert, welche ein genaueres Bild der ersten und zweiten Generation von Zuwanderern und Zuwanderinnen in Europa zeichnete und wiederum viele der oben genannten Indikatoren beschreibt (Eurostat 2011c). Schließlich beauftragte die Europäische Kommission die Migration Policy Group mit der Koordination einer Studie, die die Integrationsindikatoren noch genauer untersuchen und diese auf ihre Aussagekraft und Nützlichkeit zur Evaluation von Integrationspolitiken überprüfen soll.⁴⁹ Die Ergebnisse dieser Studie werden für Anfang 2013 erwartet.

Nationale Integrationsindikatoren

Außer im Vereinigten Königreich besteht mittlerweile in allen Ländern dieser Studie ein Integrationsindikatorensystem, das auf nationaler Ebene eingerichtet und in der Folge praktisch implementiert wurde.

Im Vereinigten Königreich wurde zwar 2004 eine Studie veröffentlicht, die im Auftrag des Home Office Integrationsindikatoren entwickelt wurde und dazu dienen sollte, die Integrationserfolge von anerkannten Flüchtlingen besser zu messen. Die im Rahmen des Projektes entwickelten Indikatoren bieten zwar einen guten theoretischen Rahmen, schlagen

⁴⁹ Siehe http://www.migpolgroup.com/projects_detail.php?id=62 (Zugriff 22 Februar 2012).

jedoch keinen expliziten Indikatoren vor und es wurde auch kein dauerhaftes Monitoring daraus entwickelt (vgl. Ager/ Strang 2004).

In Dänemark werden Integrationsindikatoren sowohl auf nationaler Ebene als auch auf kommunaler Ebene angewendet, so zum Beispiel das Integrationsbarometer der Stadt Kopenhagen. Das Integrationsmonitoringsystem auf gesamtstaatlicher Ebene wurde vom (ehemaligen) Integrationsministerium entwickelt, es war dabei in den größeren Rahmen des Performance-Management von Migrations- und Integrationspolitik eingebettet. In Dänemark bestand also ein ausdrücklicher Zusammenhang zwischen Indikatoren und Wirkungsanalyse. Das Integrationsministerium arbeitete wie auch andere dänische Ministerien mit einem ergebnisorientierten Management. Dieser Ansatz implizierte, dass für politische Maßnahmen konkret zu erreichenden Ziele bzw. Performance- und Ergebnisindikatoren definiert werden mussten, wobei letztere der messbaren Überprüfung des Erfolges der jeweiligen Politiken dienen sollten. Politikziele wurden also einer systematischen Leistungsmessung und –kontrolle unterworfen. Der dänische Rechnungshof unterstützt diese Herangehensweise und überprüft, wie einzelne Ministerien die Effekte ihrer Gesetze messen. In diesem Zusammenhang war das Integrationsministerium eines der ersten dänischen Ministerien, das dieses System angewandt hatte. Als Teil des Performance-Management des Integrationsministeriums wurde auch eine eigene „Theorie der Veränderung (*Change Theory*)“ entwickelt. Die *Change Theory* ist dabei keine theoretische Übung, sondern eine praxisorientierte Verknüpfung von politischen Zielvorstellungen und den Maßnahmen, die diese Zielvorstellungen umsetzen sollen. Ausgangspunkt der *Change Theory* war der Gesamteffekt der erreicht werden sollte. Dieser wurde von der dänischen Regierung als „Bessere Integration und Kohäsion in der dänischen Gesellschaft“ verbunden mit 6 Hauptzielen definiert:

1. *Mehr gut qualifizierte ZuwandererInnen;*
2. *Mehr Dänen mit Migrationshintergrund aus nicht-westlichen Ländern müssen am Arbeitsmarkt Fuß fassen;*
3. *Mehr junge Dänen mit Migrationshintergrund aus nicht-westlichen Ländern müssen eine Grundschulausbildung und höhere Ausbildung abschließen;*
4. *Mehr Dänen mit Migrationshintergrund müssen ihre Dänisch Sprachkenntnisse verbessern;*
5. *Weniger marginalisierte Wohngegenden;*
6. *Mehr Dänen mit Migrationshintergrund aus nicht-westlichen Ländern müssen an der dänischen Gesellschaft Teil haben und sich als Teil dieser wahrnehmen.*

Das Integrationsministerium formulierte auf der Basis verfügbarer Ressourcen und Aktivitäten zu diesen Zielen insgesamt 17 Kurzzeitindikatoren/-ziele, zum Beispiel jenen/s, dass insgesamt „mehr Frauen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen“. In weiterer Folge wurden Indikatoren bzw. Ergebnisse für Langzeitziele definiert. Schließlich wurde eine bessere Integration und Kohäsion der dänischen Gesellschaft als Ziel des Effekts oder der Wirkung dieser Politik formuliert (vgl. Länderbericht Dänemark und Ministry for Refugee, Immigration and Integrations Affairs 2009). Dieses System ist kein Integrationsindikatorensystem im „klassischen Sinne“, verbindet vielmehr Elemente eines Integrationsmonitoring mit denen einer Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Interventionen. Die neue dänische Regierung hat aber angekündigt einen Integrationsbarometer einzuführen, und sich dabei an jenem der Stadt Kopenhagen zu orientieren.

Das oben beschriebene System ist dem neuen operationalen Analysesystem in Deutschland sehr ähnlich, das ebenfalls strategische integrationspolitische Ziele mit konkreten operativen Zielen für die Umsetzungsmaßnahmen, einer Beschreibung der Maßnahmen selbst, den Instrumente zur Umsetzung, den Verantwortlichen, dem Zeitrahmen und jenen Indikatoren, die den Erfolg oder Nichterfolg jeder Maßnahme anzeigen sollen, verbindet. Deutschland hat ein Integrationsmonitoringsystem auf nationaler Ebene eingerichtet, das 2009 zum ersten Mal veröffentlicht wurde. 2011 wurde dann zum zweiten Mal der Integrationsindikatorenbericht veröffentlicht, der 64 Integrationsindikatoren in elf Bereichen beschrieb. Für den ersten Bericht waren sogar insgesamt 100 Indikatoren verwendet worden, diese waren jedoch auf Empfehlung einer Analyse des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) aus Praktikabilitätsgründen auf insgesamt 64 reduziert worden. Die beiden bislang in Deutschland veröffentlichten Integrationsindikatorenberichte (ISG/ WZB 2009 und 2011) enthielten neben der allgemeinen Beschreibung der Indikatoren auch weiterführende Analysen, die mittels multivariater Analysen die Einflüsse von sozial-strukturellen und migrationsspezifischen Charakteristika auf die Indikatoren untersuchen sollten. Das bedeutet, dass in statistischen Modellen mehrere Einflussfaktoren auf einmal untersucht wurden, wodurch Scheinkorrelationen ausgeschaltet werden konnten. Neben den Indikatoren auf Bundesebene wurden Integrationsindikatoren auch für die deutschen Bundesländer entwickelt. Ferner sind in vielen deutschen Städten und Kommunen Integrationsmonitore entwickelt worden, wobei es in Deutschland gerade auch die Kommunen waren, die in diesem Bereich eine Vorreiterrolle übernommen hatten (etwa die Stadt Wiesbaden) (vgl. Länderbericht Deutschland).

Österreich hatte bereits früher als Deutschland Integrationsindikatoren formuliert, unter anderem auch im Zusammenhang mit der Erarbeitung und Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Integration. Dabei wurden 25 Indikatoren in sieben Bereichen entwickelt und durch elf weitere Indikatoren bezüglich demographischer Rahmenbedingungen ergänzt (vgl. Fassmann 2010). Die Ergebnisse dieser Indikatoren werden seit 2010 jährlich von der Statistik Austria und der österreichischen Kommission für Migrations- und Integrationsforschung (KMI) publiziert (Statistik Austria/ KMI 2010 und 2011, siehe auch Länderbericht Österreich, S. 123). Neben den Indikatoren auf nationaler Ebene hat die Stadt Wien ein eigenes Integrationsmonitoring entwickelt, das 75 Indikatoren in neun Bereichen definierte und 2010 erstmals publiziert wurde (vgl. Länderbericht Österreich sowie Manolakos et al. 2010).

Auf Empfehlung des französischen Hohen Rates für Integration (Haut Conseil à l'intégration – HCI) wurde die statistische Abteilung des französischen Innenministeriums damit beauftragt, „Integrationsindikatoren“ zu entwickeln. Als Resultat wurde das sogenannte Tableau du bord de l'intégration (frei übersetzt „Performance oder Steuerungs-Indikatoren der Integration“) eingerichtet, das die Unterschiede zwischen Einwanderern der ersten und zweiten Generation und der Gesamtbevölkerung in verschiedenen sozialen Bereichen ermitteln und beschreiben sollte. Es wurden in diesem Zusammenhang insgesamt 36 Indikatoren für sieben Bereiche entwickelt, die schlussendlich im Jahr 2010 vom französischen Innenministerium veröffentlicht wurden (DSED 2010).

Die Niederlande hatten bereits vor allen anderen im Rahmen der Studie untersuchten Ländern mit einem Integrationsmonitoring begonnen. Dieses wurde schon Anfang der 1990er-Jahre in Form eines Sets von so genannten Schlüsselindikatoren entwickelt. Die Anwendung dieser Schlüsselindikatoren wurde allerdings graduell wieder aufgegeben, so dass es derzeit keine formelle Auswahl an Integrationsindikatoren gibt. Die ursprünglich definierten Schlüsselindikatoren „Ethnizität“, „Ausbildung“ und „Stellung im Arbeitsmarkt“ wirken dabei aber weiter nach. In der Praxis werden der Arbeitsmarkt und der Bildungssektor als nach wie vor als die zentralen Felder der Integration betrachtet, dazu kommt die Schlüsselvariable „Ethnizität“, über die sich in den Datenbanken von CBS viele Informationen verlinken lassen. Das Augenmerk auf andere, mit Integration verbundene Themenbereiche, kann sich je nach Änderungen in den Prioritäten über die Zeit verändern. (vgl. Länderbericht Niederlande).

In Schweden wurden im Jahr 2006 insgesamt 69 Integrationsindikatoren für 24 Zielbereiche entwickelt, jedoch wurde dieses Modell niemals implementiert, da es als zu kompliziert und

in Teilen nicht aussagekräftig genug erkannt wurde. 2010 wurden erneut Integrationsindikatoren erarbeitet. Das damals noch eigenständige Ministerium für Integration und Geschlechtergleichheit beauftragte 2008 die Firma Rambøll Management Schweden damit, Vorschläge für ein neues Indikatorenmodell zu entwickeln. Innerhalb der sieben Felder, in denen die Regierung nun nach Veröffentlichung der Integrationsstrategie arbeitet, wurden 27 Indikatoren identifiziert, welche die Auswirkungen von Integrationspolitiken messen sollten (vgl. Regeringskansliet 2008: 4). Jedes Jahr wählt die Regierung einige wichtige Indikatoren aus diesem Set aus und berichtet auf deren Basis an das Parlament. Die Indikatoren zu den Bereichen „Zuwanderung“, „Arbeitsmarkt“ und „Bildung“ bilden dabei die sogenannten „Schlüsselindikatoren“, da sie als für den jeweils aktuellen „Stand der Integration“ und die Ausrichtung des Integrationssystems in Schweden repräsentativ angesehen werden. Die Kernindikatoren sollen auf jährlicher Basis geprüft werden, im Gegensatz zu allen weiteren Indikatoren, die in größeren Abständen in den Berichten der Regierung an das Parlament diskutiert werden. (vgl. Länderbericht Schweden). Die Entwicklungen in drei Kernbereichen von Zuwanderung und Integration werden mittels Indikatoren jährlich gemessen und die jeweils festgestellten Veränderungen der Volksvertretung zur Debatte vorgelegt, die dann wieder die Basis für die Bestätigung bzw. Aufforderung zur Anpassung integrationspolitischer Maßnahmen darstellt.

Die vorhergehenden Absätze machen ersichtlich, dass die untersuchten Staaten durchaus unterschiedliche Herangehensweisen verfolgen, nicht nur, was die Verwendung von Integrationsindikatoren insgesamt betrifft, sondern auch bezüglich der Zahl an Indikatoren, die für das Integrationsmonitoring herangezogen werden. Manche Länder beziehen sich auf einige wenige Schlüsselindikatoren (wie Beschäftigungsquote, Einkommen oder Bildungsstand), andere wenden mehr Indikatoren an.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch der Vergleich, für welche thematischen Bereiche jeweils Indikatoren definiert wurden. Dieser Vergleich gibt nicht zuletzt auch Aufschluss darüber, wo die Staaten in Zusammenhang mit der Integration von MigrantInnen die Schwerpunkte bzw. zentralen Herausforderungen sehen.⁵⁰ Abbildung 5 stellt die Gewichtung der einzelnen integrationsrelevanten Themenbereiche aus Sicht von fünf der untersuchten Staaten und vor dem Hintergrund der für die Messung von Integration entwickelten Indikatoren dar. Die Themen Bildung, Arbeitsmarkt/Beschäftigung, Wohnen, Gesundheit und Sprache dominieren diesen Diskurs eindeutig und repräsentieren gleichzeitig die Prioritäten der Integrationspolitik und des Integrationsmonitoring.

⁵⁰ Bzw. wie Integration operationalisiert wird.

persönliche Migrationserfahrung haben, also selbst eingewandert sind, oder nicht.⁵² Außerdem wird auch noch zwischen AusländerInnen und InländerInnen unterschieden, obgleich diese Unterscheidung eigentlich vermieden werden soll, da dadurch die selektive Wirkung der Einbürgerung nicht berücksichtigt wird und Integrationserfolge, statistisch nicht mehr erfasst werden (Engels et al. 2011: 23). Dieses Beispiel ist besonders wichtig, da Personen, die beruflich, sprachlich und sozial gut integriert sind, in der Regel besseren Zugang zur Staatsbürgerschaft ihres Aufenthaltslandes haben und von dieser Möglichkeit auch Gebrauch machen. Besonders gut integrierte Personen verschwinden also regelmäßig aus den auf AusländerInnen bezogenen Statistiken, was diese verzerrt. Im Rahmen der österreichischen Integrationsindikatoren auf Bundesebene wird zwischen „Personen mit Migrationshintergrund“ und „Personen ohne Migrationshintergrund“ unterschieden. „Migrationshintergrund“ haben dabei alle Personen, bei denen beide Elternteile im Ausland geboren sind/waren, die selbst im Ausland geboren wurden bzw. ausländische Staatsangehörige sind. Innerhalb der Gruppe mit Migrationshintergrund wird vielfach eine Unterscheidung EU/EWR/Schweiz, ehem. Jugoslawien, Türkei und sonstige Staaten vorgenommen. Da Informationen über das Geburtsland der Eltern jedoch nicht immer verfügbar sind, muss bei bestimmten Indikatoren auch auf einfachere Unterscheidungen, zumeist Staatsangehörigkeit, zurückgegriffen werden (vgl. Statistik Austria/ KMI 2011). Dänemark unterscheidet auch zwischen den Herkunftsregionen „westlich“ bzw. „nicht-westlich“, während in Schweden zwischen „schwedischer Herkunft“, „Herkunft nordische Länder bzw. Skandinavien“, „EU/EWR“ sowie dem Rest der Welt unterschieden wird.

Datenquellen bzw. die Frage nach ihrer Verfügbarkeit spielen bei der Entwicklung und Anwendung von Integrationsindikatoren auf jeden Fall immer eine große Rolle. In der Praxis bedeutet das, dass einerseits gewünschte oder wünschenswerte Unterscheidungen zwischen bestimmten Personenkategorien nicht vorgenommen werden können bzw. gewünschte Indikatoren als Ganzes nicht errechnet werden können. Gemäß der unterschiedlichen Datensammelpraxis greifen die nordischen Länder, Dänemark und Schweden stark auf Registerdaten zurück. In den Niederlanden, Österreich und Deutschland werden Registerdaten ebenfalls immer stärker verfügbar, jedoch bleiben in beiden Ländern Stichprobenerhebungen, allen voran der Mikrozensus, die bedeutendsten Quellen für die

⁵² Personen mit Migrationshintergrund werden definiert als nach Deutschland eingewanderte ausländische Staatsangehörige (1. Generation), ausländische Staatsangehörige, die in Deutschland geboren wurden (2. Generation), eingebürgerte ehemalige ausländische Staatsangehörige, im Ausland geborene und selbst eingewanderte Deutsche (1. Generation) sowie deren Kinder (Deutsche mit Migrationshintergrund der 2. Generation) (ISG/ WZB 2009: 23)

Indikatorenanwendung. In Frankreich wird generell eher auf Stichprobenerhebungen zurückgegriffen als auf Registerdaten.

Abgesehen von der Datenverfügbarkeit sind die Ziele der Integrationsindikatorensysteme in den untersuchten Ländern relativ ähnlich. Integrationsindikatoren und -monitorings sollen in den meisten Ländern dezidiert immer auch als Basis für Entscheidungen in der Politikgestaltung dienen. Nicht so deutlich sind die Ansichten, ob und inwiefern das Integrationsmonitoring tatsächlich Rückschlüsse auf die Erfolge bzw. Nichterfolge der jeweiligen Integrationspolitiken zulassen. Jene Staaten, die einen Zusammenhang zwischen Integrationsmonitoring und Wirkungsanalyse ausdrücklich erwähnen, nehmen dabei eine eher vorsichtige Haltung ein. In Deutschland wird zum Beispiel im zweiten Integrationsindikatorenbericht das Ziel des Integrationsmonitoring darin gesehen, dass die Integrationsindikatoren die „Entwicklung der gesellschaftlichen Integration in Deutschland auf einer [...] empirischen Basis beobachte[n] und damit ein evidenzbasiertes Instrument zur Steuerung der Integrationspolitik zur Verfügung stell[en]“ sollen (Engels et al. 2011: 9). Ähnlich sieht der österreichische Staatssekretär für Integration das Integrationsmonitoring, das „eine fundierte Evaluierung gesetzter, bestehender und zu setzender Integrationsmaßnahmen“ ermöglichen soll (Statistik Austria/ KMI 2011: Vorwort). Beide Staaten sehen Indikatoren und Monitoring also als zentrale Informations- und Datenquelle für die Politikgestaltung, nicht aber als Informationsinstrument für die Politikbewertung selbst. Während Schweden die Verbindung zwischen politischen Maßnahmen und dem Monitoring deutlicher hervorhebt, liegt das Ziel der französischen Indikatoren weder in der Messung der Integration von Zugewanderten noch in der Einschätzung der Wirkung von bestimmten Regelungen, sondern schlichtweg darin, das Abschneiden von Eingewanderten in der französischen Gesellschaft mit jenem nichteingewanderter Personen zu vergleichen (vgl. Länderberichte Schweden und Frankreich).

6.4. Schlussfolgerungen

Die hier durchgeführte Vergleichsstudie hat sich auf sieben „alte“ EU-Länder konzentriert. Dänemark, Deutschland, Frankreich, Österreich, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich. Diese Länder unterscheiden sich in ihrer Größe und in ihrer jeweiligen Migrationsgeschichte, weisen gleichzeitig aber auch Übereinstimmungen auf, was vorherrschende Zuwanderungsmuster, die Zusammensetzung ihrer MigrantInnen-communities und die Chancen und Herausforderungen im Bereich der Integration von Drittstaatsangehörigen betrifft. Als Folge haben sich alle Länder im letzten Jahrzehnt intensiv

mit dem Thema der Integration von zugewanderten Personen auseinandergesetzt, eine Fülle von integrationspolitischen Maßnahmen entwickelt und umgesetzt, das Thema als eigenständigen Politikbereich etabliert und innerhalb der Verwaltungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene institutionalisiert.

Mit der Zunahme an integrationspolitischen Maßnahmen verstärkten sich auch die Bemühungen, deren Umsetzung und Erfolg mittels Monitoring und Evaluation zu beobachten. Während Einzelmaßnahmen, konkrete Projekte und Programme ihre Wirksamkeit im Rahmen von Evaluierungen vergleichsweise einfach nachweisen können, fällt der Nachweis der Effekte und Wirkungen von Gesamtpolitiken wesentlich schwerer. Die Evaluation bzw. Wirkungsanalyse ist in diesem Fall methodisch ausgesprochen herausfordernd.

Alle untersuchten Staaten haben in diesem Zusammenhang dennoch die Notwendigkeit erkannt, die tatsächlichen Wirkungen ihrer Integrationsmaßnahmen in ihrer Gesamtheit analysieren zu müssen, und entsprechende Ansätze entwickelt. Konkrete Ergebnisse der ersten staatlichen Initiativen sind dabei erst in naher Zukunft zu erwarten, die jeweils eingeschlagene Richtung bzw. die zur Anwendung kommenden Methoden sind allerdings bereits jetzt erkennbar.

Die untersuchten Staaten haben - bei unterschiedlicher Gewichtung - übergeordnete, strategische Ziele der Integrationspolitik formuliert; operationale Ziele für die diese strategischen Ziele definiert; staatliche bzw. staatlich geförderte Integrationsmaßnahmen systematisch katalogisiert; und für die Umsetzung der konkreten Maßnahmen flächendeckende(s) Monitoring und Evaluierung eingeführt. Der vergleichende Teil der Studie bzw. die Länderberichte im Anhang bieten einen Überblick über die Vielzahl der Initiativen, die in diesen Bereichen bereits gesetzt wurden oder in Zukunft begonnen werden sollen. Fast alle untersuchten Staaten haben Integrationsmonitore und -indikatoren eingeführt und nutzen diese unter anderem auch als Informationsquelle für die Effekte und Wirkungen ihrer Integrationspolitiken. In manchen Staaten finden sich Beispiele für Longitudinalstudien im Integrationsbereich, d.h. Studien, die Veränderungen der Situation von MigrantInnen über einen längeren Zeitraum beobachten und damit eine wesentliche Anforderung einer aussagekräftigen Wirkungsanalyse erfüllen. Andere haben bestimmte migrations- und integrationspolitische Maßnahmen einer spezifischen quantitativen und qualitativen Analyse unterzogen, so etwa die in jüngster Vergangenheit eingeführten verpflichtenden Sprachkurse und -tests. Diese Analysen machten drei Dinge deutlich. Erstens haben migrations- und integrationspolitische Maßnahmen Effekte und Wirkungen, die sich auch tatsächlich messen

lassen. Zweitens sind diese nie auf die Maßnahmen alleine zurückzuführen, sondern immer auch von anderen Faktoren bestimmt, die ebenfalls berücksichtigt werden müssen, um die Wirkung der Maßnahme möglichst genau zu bestimmen. Drittens bedarf es einer Kombination von verschiedenen Ansätzen des Monitoring, der Evaluation und der begleitenden Forschung, um der Wirkung einer Maßnahme auf die Situation der entsprechenden Zielgruppe möglichst nahe zu kommen.

Ausgehend von den Maßnahmen der sieben EU Staaten, die im Rahmen der Studie untersucht werden, sollen im abschließenden Kapitel nochmals Instrumente, Methodik und praktische Möglichkeiten einer integrationspolitischen Wirkungsanalyse aufgezeigt werden.

7. Schlussfolgerungen und Vorschläge für eine systematische Erfassung der Wirkung von integrationspolitischen Maßnahmen

Im abschließenden Kapitel der vergleichenden Studie sollen nochmals die wesentlichen Aspekte einer Wirkungsanalyse integrationspolitischer Maßnahmen zusammengefasst, Beispiele für Good Practices in den sieben untersuchten Ländern angeführt, und mögliche Optionen für die weitere Politikentwicklung in diesem Bereich aufgezeigt werden.

Gründe für die Durchführung einer Wirkungsanalyse

Wirkungsanalyse kann als systematische, methodische und messbare Evaluierung der Effekte, Wirkungen und Erfolge von Politik definiert werden. Politische Maßnahmen sollen eine gegebene Situation verändern. Die (im Idealfall positive) Veränderung soll eindeutig auf die Politik oder Maßnahme zurückzuführen sein und es soll deutlich werden, welche anderen Maßnahmen und Faktoren zu der Veränderung beigetragen haben. Das Ausmaß der Veränderung, d.h. die konkrete Wirkung von Politik und Maßnahme, soll dabei messbar sein. Wirkungsanalysen ermöglichen neben der „Rechenschaftslegung“ immer auch einen Lernprozess bezüglich bestimmter politischer Maßnahmen, indem sie konkrete Fragen an ihre Effektivität präzise beantworten und eine Rückübersetzung in Politikentwicklung und –umsetzung ermöglichen.

Die Integrationspolitik stellt sich bereits heute wie kaum ein anderes Politikfeld der Herausforderung, ihr Handeln bzw. den Erfolg ihres Handelns einer Messung zu unterziehen. Sie hat früh damit begonnen, Methoden des Monitoring und der Evaluation in der Umsetzung ihrer Maßnahmen anzuwenden bzw. eigene Instrumente für die Evaluierung geschaffen. Flächendeckende(s) Monitoring und Evaluierung von konkreten Programmen, Projekten und Kursen bzw. Integrationsmonitoring und –indikatoren bieten gleichzeitig eine ausgezeichnete Basis dafür, einen Schritt weiterzugehen und die längerfristigen und übergeordneten Wirkungen einer Maßnahme bzw. Politik zu analysieren.

Formulierung übergeordneter Ziel als eine wichtige Voraussetzung für die Wirkungsanalyse

Die Ziele einer Politik müssen möglichst präzise definiert werden und allgemein bekannt sein, um ihre Ergebnisse auch wirklich messen und die Ergebnisse in Hinblick auf die ursprüngliche Zielsetzung kommunizieren zu können. Es muss eindeutig erkennbar sein,

was eine bestimmte Politik oder Maßnahme erreichen will, um auch wirklich einer Wirkungsanalyse unterzogen werden zu können.

In politisch heiklen Themenfeldern, zu denen Migration und Integration zweifelsohne zählen, besteht ein gewisser Gegensatz zwischen „Wünschbarkeit“ und „Machbarkeit“ im Hinblick auf konkrete Zielformulierung. Besondere Vorsicht ist bei einer möglichen Quantifizierung von politischen Zielen geboten. Diese birgt immer ein gewisses Risiko, für Faktoren haftbar gemacht zu werden, die man von vorneherein nicht unter Kontrolle hat:

- Es wird daher empfohlen, „pragmatischen“ Ansätzen bei der Zielformulierung den Vorzug zu geben, die der „Machbarkeit“ der Methode und dem politischen Kontext Rechnung tragen;
- Es wird gleichzeitig empfohlen, generelle integrationspolitische Ziele als strategische Ziele zu formulieren, die auf operationale Ziele „heruntergebrochen“ werden können, deren Erreichung dann wiederum mittels Indikatoren messbar gemacht werden kann.

Als Beispiel für ein Modell sei in diesem Zusammenhang die Zielformulierung des österreichischen „Nationalen Aktionsplan für Integration“ genannt. Der österreichische NAP.I führt bezüglich integrationspolitischer Ziele wie folgt aus: „Erfolgreiche Integration liegt vor, wenn jedenfalls ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache für das Arbeitsleben, für die Aus- und Weiterbildung sowie für den Kontakt zu öffentlichen Einrichtungen vorhanden sind, die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit gegeben ist sowie die Anerkennung und Einhaltung der dem Rechtsstaat zugrundeliegenden österreichischen und europäischen Rechts- und Werteordnung vorliegen. Eine integrierte Gesellschaft ist durch soziale Durchlässigkeit und Offenheit geprägt. Sie ermöglicht dem/r Einzelnen, sein/ihr Leben eigenverantwortlich zu gestalten, ohne wegen seiner/ ihrer Herkunft, Sprache oder Hautfarbe diskriminiert zu werden“ (BMI 2010). Der NAP.I bestimmt also, welche übergeordneten Ziele für erfolgreiche Integration gesetzt werden, und gibt damit gleichzeitig auch einen klar umrissenen Rahmen vor, wie der Erfolg von Integration bzw. Integrationsmaßnahmen zu messen ist bzw. zu messen sein könnte.

Zielgruppeneinbeziehung als eine wichtige Voraussetzung für die Wirkungsanalyse

Die Einbeziehung der Zielgruppen, ihrer ganz persönlichen Erfahrungen und Einschätzungen bezüglich der integrationspolitischen Maßnahmen, an denen sie teilnehmen bzw. teilnehmen müssen, ist ein weiterer entscheidender Faktor für die Entwicklung und Anwendung aussagekräftiger Evaluierung und Wirkungsanalyse. Das bezieht sich nicht nur auf die

unmittelbaren Erfahrungen mit einer bestimmten Maßnahme, sondern vor allem auch auf all jene Faktoren, die ihren Erfolg mitbestimmen, aber nicht direkt von ihr beeinflusst werden. Angehörige der Zielgruppe sind demnach die einzigen ExpertInnen, die über diese Faktoren wirklich Auskunft geben können.

- Es wird daher empfohlen, bei Wirkungsanalysen integrationspolitischer Maßnahmen immer Interviews und Befragungen mit VertreterInnen der Zielgruppe vorzusehen;
- Es wird weiters empfohlen, nach Möglichkeit auch Interviews und Befragungen mit Angehörigen einer Kontrollgruppe vorzusehen, d.h. Personen, die über einen vergleichbaren Hintergrund wie die Zielgruppe verfügen, aber nicht an der Maßnahme teilgenommen haben, um Effekte und Wirkungen noch besser bestimmen zu können.

Als Beispiel für ein Modell sei in diesem Zusammenhang die Evaluierung der Effektivität der kommunalen Integrationsbemühungen in Dänemark genannt. Diese Evaluierungen basieren in erster Linie auf dem Indikator der Dauer zwischen dem Zeitpunkt der Zuwanderung und dem jeweiligen Eintritt in eine Ausbildung bzw. in den Arbeitsmarkt. Die Evaluierungen enthalten auch eine NutzerInnenbefragung zum Einführungsprogramm. Dabei wurden etwa im Jahr 2008 insgesamt 561 AbsolventInnen der Programme zu ihrer Zufriedenheit mit dem Kurs befragt. Die Zielgruppe zeigte sich mit dem Einführungsprogramm sehr zufrieden (82% der Befragten waren sehr zufrieden oder zufrieden), für die zuständigen Stellen bedeutet solch ein eindeutiges und positives Ergebnis natürlich eine Bestätigung, mit Design und Durchführung der Maßnahme richtig zu liegen.

Die Zeitdimension im Zusammenhang mit Wirkungsanalysen

Einer der wichtigsten Aspekte im Zusammenhang mit Wirkungsanalysen ist der Zeitaspekt. Wirkungen einer Politik sind Änderungen eines Zustandes oder einer Situation, die sich in der Regel innerhalb mittel- und längerfristiger Zeiträume vollziehen. Wirkungen setzen erst nach einiger Zeit ein und sind auch erst nach einiger Zeit zu beobachten. Dem Zeitaspekt kommt in Zusammenhang mit Integration noch stärkere Bedeutung zu, da diese immer auch einen Prozess darstellt, der „seine Zeit“ dauert. Niemand wird innerhalb kürzester Zeit eine neue Sprache perfekt erlernen, neue soziale Netzwerke und Beziehungen aufbauen, die neue Gesellschaft kennen lernen und sich beruflich voll integrieren. Auch die Aufnahmegesellschaft braucht ihre Zeit, um sich auf neue MigrantInnengruppen einzustellen.

- Es wird empfohlen, die Wirkungen integrationspolitischer Maßnahmen wiederholt und über einen längeren Zeitraum zu beobachten;
- Es wird weiters empfohlen, innerhalb der Wirkungsanalyse Langzeiterhebungen vorzusehen, die sich idealerweise auf denselben Personenkreis beziehen;
- Es soll auch darauf hingewiesen werden, dass politische Maßnahmen ihre Effekte und Wirkungen erst mit einer gewissen Verzögerung erreichen bzw. sich Effekte und Wirkungen über die Zeit auch ändern können.

Ein gutes Beispiel für eine Langzeiterhebung für die Evaluierung von integrationspolitischen Maßnahmen ist die in Frankreich eingesetzte Erhebung „Longitudinal Survey über die Integration von Ersteinreisenden (Enquête Longitudinale sur l’Intégration des Primo-Arrivants – ELIPA)“. Dafür wurde eine Stichprobe von etwa 6.000 Personen, die einen permanenten Aufenthalt in Frankreich erhielten, gezogen. Im Zeitraum 2009/2010 wurden erste etwa 1,5-stündige persönliche Interviews durchgeführt. Diese Personen wurden 2010/2011 ein zweites Mal interviewt und werden im Jahr 2013 ein drittes Mal befragt werden. In den Interviews werden umfangreiche Informationen über Ankunft und Aufenthalt in Frankreich sowie zum jeweiligen rechtlichen Status, zu Ausbildung, beruflicher Situation, der Erfahrung mit administrativen Prozeduren und Prozessen, zum Bereich Wohnen, zum Zugang zu sozialen Rechten, sozialen Netzwerken, zur Familiensituation und dergleichen mehr erhoben. Die Durchführung der Langzeiterhebung wird von externen wissenschaftlichen Institutionen unterstützt.

Der Zusammenhang zwischen Integrationsmonitoren, -indikatoren und Wirkungsanalysen

Verbunden mit der Frage nach der Wirkung einer Maßnahmen, bzw. danach was passiert wäre, wenn die Maßnahme nicht gesetzt worden wäre, ist die Frage nach der Verfügbarkeit von aussagekräftigen Daten und Informationen von zentraler Bedeutung (vgl. Kapitel 4.3). Die Basis existierender Datenquellen für Integrationsmonitoring und weitere Integrationsforschung haben sich in jüngerer Vergangenheit zwar enorm ausgeweitet und werden sich in den kommenden Jahren noch zusätzlich verbessern, jedoch müssen für spezifische Fragenstellungen in Gegenwart und Zukunft immer neue Datengrundlagen hinzugewonnen werden bzw. die derzeit verfügbaren auf ihre Treffsicherheit hinterfragt werden. Integrationsmonitore und –indikatoren stellen einen entscheidenden Fortschritt in der Beobachtung und Analyse von Integration dar. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass sie geeignet sind, den Integrationsstand und Veränderungen in der „Integrationswirklichkeit“ zu messen, aber nicht ausreichen, um den Einfluss und die Wirkungen von integrationspolitischen Maßnahmen auf diese Veränderungen voll zu

erfassen (das gilt insbesondere für die „externen Faktoren“, die die Maßnahmen mit beeinflussen). Sie stellen eine ausgezeichnete Basis für eine Wirkungsanalyse von Politik dar, müssen aber für eine solche durch andere Daten und Informationen ergänzt werden.

- Es wird empfohlen, die Ergebnisse der Integrationsmonitore und –indikatoren durch andere Datenquellen zu ergänzen, um Fragestellungen der Wirkungsanalyse abdecken zu können;
- Es wird empfohlen, quantitative Beobachtungen durch weiterführende Analysen und Forschungen zu ergänzen, um konkrete Fragestellungen in ihrer Gesamtheit erfassen zu können;
- Es wird empfohlen, das jeweilige Set von Indikatoren regelmäßig bezüglich seiner „Handhabbarkeit“ und Aktualität zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen;
- Es wird empfohlen, die jeweiligen Personenkategorien und Definitionen (z.B. „AusländerInnen“ und „Personen mit Migrationshintergrund“), die den Indikatoren zugrundeliegen, in der Analyse immer zu reflektieren und an die unterschiedlichsten Fragestellungen anzupassen. Es wird ein kontextbezogener Umgang mit Kategorien empfohlen.

Ein gutes Beispiel für die Einbeziehung von zusätzlichen Datenquellen in eine Wirkungsanalyse und den Umgang mit unterschiedlichen Kategorien und Definitionen wurde in Schweden umgesetzt. Ein Forschungsprojekt versuchte zu analysieren, in welchem Ausmaß die reformierten Einführungsprogramme für MigrantInnen Erfolge erzielten und ob sie den Eintritt von MigrantInnen in den schwedischen Arbeitsmarkt tatsächlich erleichtern halfen. Die Analyse basierte auf Registerdaten, womit die Unterschiede zwischen Zugewanderten *vor* der Gesetzesreform und von Zugewanderten *nach* der Reform des Einführungsprogrammes untersucht werden konnten. Somit wurden die Wirkungen der Programme durch eine sorgfältige Anwendung der Kategorien erst wirklich ersichtlich.

Der Zusammenhang zwischen der Systematisierung von Maßnahmen und der Wirkungsanalyse

Das Ziel der vorliegenden Studie war es, die Praxis des Monitoring und der Evaluierung integrationspolitischer Maßnahmen zu analysieren und vergleichend darzustellen. Sie folgte dabei den Definitionen von Integration im jeweiligen nationalen Kontext der sieben untersuchten Ländern und interpretierte all jene Maßnahmen als „integrationspolitische“, die vom jeweiligen politischen System als solche definiert wurden. Ein solcher Zugang umfasst natürlich eine Vielzahl von Programmen, Projekten und Kursen, die dann in Summe die

konkrete Integrationspolitik eines Landes ausmachen. Integrationspolitik war und ist im europäischen Kontext traditionell stark an der jeweiligen Zielgruppe und ihren Bedürfnissen orientiert, und vollzieht sich im Rahmen einer Vielzahl kleinerer, zielgerichteter und zeitlich begrenzter Maßnahmen. Will man die Wirkung erfassen, die all diese Maßnahmen in ihrer Gesamtheit haben, muss man sie auf systematische Weise zusammenfassen. Die Systematisierung von integrationspolitischen Maßnahmen ist also eine weitere Voraussetzung für eine Wirkungsanalyse.

- Es wird empfohlen, (nach Möglichkeit) alle integrationspolitischen Maßnahmen, Programme, Projekte und Kurse zusammenzufassen, in ihrer Gesamtheit zu publizieren und die jeweiligen Zielsetzungen und Zielgruppen aufzulisten.

Ein Beispiel für ein Modell für eine exemplarische Systematisierung und Katalogisierung von Integrationsmaßnahmen bietet der Maßnahmenkatalog, der im Rahmen des österreichischen NAP.I erstellt wurde. Dieser Katalog umfasst, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, all jene Integrationsmaßnahmen, die von den Mitgliedern der Steuerungsgruppe des NAP.I durchgeführt bzw. geplant werden. Durch die umfassende Auflistung einer großen Zahl öffentlich durchgeführter oder geförderter Integrationsmaßnahmen und ihrer jeweiligen Ansätze, Zielsetzung und Zielgruppen bildet der Katalog in seiner Vollständigkeit eine ausgezeichnete Grundlage für die Evaluierung von integrationspolitischen Maßnahmen. Betrachtet man diese Maßnahmen, ihre Resultate und den Grad ihrer Zielerreichung insgesamt, so stellt der Katalog eine ebenso gute Basis für eine Wirkungsanalyse der Integrationspolitik in ihrer Gesamtheit dar.

Operative Integrationsziele und Wirkungsanalyse

Wie ausgeführt, ist die Messbarkeit von Effekten und Wirkungen das eigentliche Ziel einer Wirkungsanalyse. Die strategischen Ziele der Integrationspolitik müssen dabei so weit „heruntergebrochen“ werden, dass sie mittels Indikatoren⁵³ in Hinblick auf ihren Erfolg bzw. Nichterfolg gemessen werden können. Die im vorigen Absatz beschriebene Systematisierung und Katalogisierung ist die wesentliche Voraussetzung für einen solchen Ansatz, sind Ziele und Zielgruppen der Maßnahmen definiert, ist es zur Operationalisierung nur noch ein kleiner Schritt.

⁵³ In diesem Fall Performance und Output-Indikatoren.

- Es wird empfohlen, die konkreten Ziele von Integrationsmaßnahmen zu operationalisieren, jeweils Indikatoren für die Zielerreichung zu entwickeln und diese dann zu messen;
- Es wird weiters empfohlen, die Ergebnisse der Indikatorenanwendung in ihrer Gesamtheit zu erfassen und damit einen umfassenden Überblick der Zielumsetzung konkreter Integrationspolitik zu bieten.

Der Nationale Aktionsplan für Integration (NAP-I), der im Jänner 2012 vorgestellt wurde, hat die Operationalisierung von integrationspolitischen Zielen in Deutschland erstmals voll umgesetzt. Der NAP-I zielt explizit auf die Messbarkeit der Umsetzung der deutschen Integrationspolitik. Auf Basis der Grundsätze und Leitlinien der deutschen Integrationspolitik und der damit verbundenen strategischen Ziele wird eine Reihe von operativen Zielen zur konkreten Umsetzung abgeleitet. Damit soll die deutsche Integrationspolitik verbindlicher gemacht werden.

Der NAP-I enthält mehr als 400 Maßnahmen in 11 thematischen Bereichen.⁵⁴ Für jeden dieser Bereiche sind strategische Ziele formuliert,⁵⁵ daran schließen operative Ziele für die Maßnahmen, die Maßnahmen selbst, die Instrumente zur Umsetzung, die Verantwortlichen, der Zeitrahmen und die Indikatoren, die den Erfolg oder Nichterfolg jeder Maßnahme anzeigen. Die Indikatoren orientieren sich in erster Linie an der praktischen Umsetzung der Maßnahmen, sind also Performance- bzw. Outputindikatoren, und nicht unbedingt an der weiteren Wirkung der Politik. Nichtsdestoweniger erfüllt der neue deutsche Ansatz durch die Verknüpfung übergeordneter strategischer Ziele mit konkreten Maßnahmen bei gleichzeitiger Erfolgsmessung durch Indikatorenanwendung bereits die wesentlichen Voraussetzungen einer Wirkungsanalyse.

⁵⁴ Frühkindliche Förderung; Bildung, Ausbildung, Weiterbildung; Arbeitsmarkt und Erwerbsleben; Migranten im öffentlichen Dienst; Gesundheit und Pflege; Integration vor Ort; Sprache – Integrationskurse; Sport; Bürgerliches Engagement und Integration; Medien und Integration; Kultur.

⁵⁵ Z.B. „Datenlage verbessern“.

Zusammenarbeit zwischen Forschung und Verwaltung bei der Wirkungsanalyse⁵⁶

Wie ausgeführt bedarf eine wirklich aussagekräftige Wirkungsanalyse in der Regel der begleitenden bzw. vertiefenden Forschung. Die Zusammenarbeit zwischen Forschung und Verwaltung bzw. Wissenschaft und Politik gestaltet sich aufgrund unterschiedlicher Funktionslogiken als nicht immer einfach. Gerade im politisch heftig diskutierten Bereich der Migrations- und Integrationspolitik ist der Umgang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen einerseits und tagespolitischen Zwängen andererseits bisweilen schwierig. Forschung und Verwaltung müssen vorsichtig mit den Ergebnissen von Studien umgehen und die wechselseitigen Systemlogiken respektieren, ohne dabei an Dialog- und Kritikfähigkeit einzubüßen. Wie könnte sich eine funktionierende Kooperation zwischen Forschung und Verwaltung, auch im Hinblick auf die Erfordernisse einer Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen, in der Praxis vollziehen? Die Einsetzung von so genannten „Inhouse-Forschungsabteilungen“ innerhalb der Verwaltungen ist ein möglicher Ansatz, welcher jedoch auch mit Problemen verbunden ist.⁵⁷ Bestimmte Analysen und Evaluationen können sehr gut von Verwaltungen selbst durchgeführt werden, etwa Monitoring und operationale Evaluationen politischer Maßnahmen. Bei bestimmten Forschungsfragen werden Verwaltungen aber oft der ergänzenden Forschung bedürfen. Im Zusammenhang mit der Wirkungsanalyse sei die Befragung von Zielgruppen als ein Beispiel genannt. Unabhängige ForscherInnen haben oft leichteren Zugang zu den subjektiven Erfahrungen und Einschätzungen von MigrantInnen bzw. erzielen durch andere Ansätze auch andere Ergebnisse, die die weitere Politikentwicklung bereichern können. Forschung und Verwaltung haben also ihre jeweiligen Stärken und Schwächen, was die unterschiedlichen Aspekte der Analyse von Wirkungen von politischen Maßnahmen betrifft. Je nachdem ob es sich um Monitoring, Analyse oder Forschung handelt, ergeben sich unterschiedliche Aufgaben, die idealerweise entsprechend der jeweiligen Stärken der beiden Akteure abgedeckt werden.

Monitoring bezieht sich auf die kontinuierliche Beobachtung bestimmter Aspekte auf Basis von Indikatoren, die für einen Politikbereich als zentral angesehen werden. Dazu gehören etwa Aspekte, die Veränderungen in Bezug auf die Bevölkerung oder Bevölkerungsgruppe beschreiben (wie etwa Bildungsabschlüsse, Erwerbsquote bzw. Arbeitslosenquote,

⁵⁶ Dieser Abschnitt basiert u.a. auf den Ausführungen eines unveröffentlichten Manuskripts: ICMPD (2011): Der Nexus von Politik und Forschung im Bereich Migration, Integration und Asyl. Grundsätzliche Überlegungen und ausgewählte Fallstudien zum Wissens(chafts)management durch Migrationsbehörden. Wien: International Centre for Migration Policy Development.

⁵⁷ Vgl. hierzu Boswell 2009.

Nettojahreseinkommen, Armutsgefährdung und manifeste Armut nach Staatsangehörigkeit als Beispiele für das Monitoring von Kernindikatoren des österreichischen NAP.I). Monitorings können in der Regel sehr gut von Verwaltungen selbst durchgeführt werden, nicht zuletzt weil sie privilegierten Zugang zu den notwendigen Datenquellen haben. Unterstützung bei der Entwicklung eines bestimmten Monitorings durch die Forschung ist dabei aber empfehlenswert.

Neben dem reinen Monitoring von Trends und Entwicklungen, bilden die erhobenen Daten immer auch die Grundlage für eine zweckgebundene Analyse. **Analyse** geht über das reine Monitoring hinaus, untersucht die Entwicklung von Daten über die Zeit und unternimmt eine genauere inhaltliche Interpretation dieser (z.B. Immigrationsverläufe und –muster aus einem bestimmten Ursprungsland über die Zeit). Es geht nicht mehr nur um die Beobachtung von quantitativen Indikatoren, sondern um die Verknüpfung mit qualitativen Daten und Informationen, die auf unterschiedlichste Weise erhoben werden können (Befragung, Beobachtung, Gerichtsurteilen, Sekundäranalysen von Registerdaten, etc).

Um die Ergebnisse von Monitoring und Analyse in der Tiefe verstehen bzw. neue Erkenntnisse über die zu untersuchenden Felder erlangen zu können, ist oft weiterführende **Forschung** notwendig. Forschung analysiert nicht nur Daten, sondern stellt grundsätzliche Fragen an gesellschaftliche Tatsachen, Vorgänge und Zusammenhänge. Dabei werden bestimmte Forschungsfragen umfassend analysiert und bearbeitet, was mit einem größeren Aufwand an Zeit und Ressourcen verbunden ist. In diesem Zusammenhang können und sollen die jeweiligen Themengebiete von der Politik vorgegeben werden, gleichzeitig soll der Forschung aber auch Freiraum für die Gestaltung der Forschungsfragen gelassen werden, um bestehende Diskurse zu hinterfragen und durchbrechen zu können. Dadurch können neue grundlegende Erkenntnisse für die Politikgestaltung abgeleitet werden.

Der abschließende Teil des vergleichenden Kapitels der Studie sollte noch einmal die wesentlichen Aspekte einer integrationspolitischen Wirkungsanalyse anführen, mögliche Handlungsoptionen aufzeigen und konkrete Beispiele aus der Praxis aufzeigen. Er sollte darüber hinaus die einzelnen Felder von Monitoring, Analyse und Forschung kurz darstellen und einige Gedanken bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Forschung und Verwaltung formulieren. Angesichts der Tatsache, dass viele ihrer Voraussetzungen bereits gegeben sind und erste erfolgreiche Ansätze in Richtung ihrer Umsetzung bereits gemacht wurden, lässt sich doch schließen, dass Wirkungsanalysen in Zukunft zu einem wichtigen Instrument zur Weiterentwicklung von Integrationspolitiken werden können.

8. Literatur

Ager Alastair and Strang Alison (2004): Indicators of Integration. Final report. London: Home Office Development and Practice Report 28.

Bauböck Rainer (1996): „Nach Rasse und Sprache verschieden“. Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute. Wien: Institut für Höhere Studien. Reihe Politikwissenschaft, Nr. 31.

Bonin Jenny (2010): Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und Finnland – ein nordischer Sonderweg? Dissertation Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät Universität Rostock.

Boswell Christina (2011): The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research. Cambridge University Press.

Brüderl Josef (2010): Kausalanalyse mit Paneldaten. In: Wolf Christof/ Best Henning (Hg.): Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 963-994.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2009): Integrationskurse. Eine Erfolgsgeschichte und ein Modell für Europa. Bilanz 2008. Nürnberg: BAMF.

Bundesministerium für Inneres (BMI) (2010): Nationaler Aktionsplan für Integration. Massnahmen. Erhältlich unter: http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/NAP_Massnahmenkatalog.pdf (Zugriff November 2011).

Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/nationaler-integrationsplan,property=publicationFile.pdf> (Zugriff 30 November 2011).

Bundesregierung (2011): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff 07 Februar 2012).

Commission on Integration and Cohesion (CIC) (2007): Our Shared Future. London: CIC.

Cox David R. (1992): Causality: Some Statistical Aspects. In: Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society), Vol. 155, No. 2 (1992), 291-301.

Czaika Mathias/ de Haas Hein (2011): The effectiveness of immigration policies. A conceptual review of empirical evidence. DEMIG project paper no. 3. International Migration Institute, University of Oxford.

Arbeitskreis „Evaluation von Entwicklungspolitik in der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. (Hg) (2009): Verfahren der Wirkungsanalyse. Eine Landkarte für die entwicklungspolitische Praxis, Juli 2009.

Doerschler Peter/ Pamela Irving Jackson (2010): Host Nation Language Ability and Immigrant Integration in Germany: Use of GSOEP to Examine Language as an Integration Criterion. In: Democracy and Security, 6:2, 147-182.

Diekmann Andreas (2001): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 7., durchgesehene Auflage, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

DSED – Département des statistiques, des études et de la documentation (2010): Tableau de bord de l'intégration. Paris: Ministère de l'intérieur.

http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/indicateurs_integregation_122010.pdf (Zugriff 20. Jänner 2012)

Ersanilli Evelyn, Koopmans Ruud (2011): Do Immigrant Integration Policies Matter? A Three-Country Comparison among Turkish Immigrants. In: West European Politics 34(2), 208-234.

Esser Hartmut (2001): Integration und ethnische Schichtung. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 40, 2001.

Europäische Kommission (2005): Impact Assessment Guidelines. SEC(2005) 791.

Europäische Kommission (2008): Financial Regulation and implementing rules applicable to the general budget of the European Communities. Synoptic presentation. And a selection of legal texts relevant to establishing and implementing the budget. Luxemburg.

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/syn_pub_rf_modex_en.pdf (Zugriff am 27 Oktober 2011).

Eurostat (2011a): Statistics in Focus, 34/2011.

Eurostat (2011b): Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study. 2011 edition. Eurostat. Methodologies and Working Papers. Luxembourg.

Eurostat (2011c): Migrant in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. 2011 edition. Eurostat. Statistical books. Luxembourg.

Fassmann Heinz (2010): Integrationsindikatoren des Nationalen Aktionsplans für Integration. Begriffe, Beispiele, Implementierung. http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/NAP__indikatoren.pdf (Zugriff November 2011).

Gangl Markus (2010): Nichtparametrische Schätzung kausaler Effekte mittels Matchingverfahren. In: Wolf Christof/ Best Henning (Hg.): Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 931-962.

Gelman Andrew (2010): Causality and Statistical Learning. Review for American Journal of Sociology of Counterfactuals and Causal Inference, by Stephen Morgan and Christopher Winship, Causality: Models, Reasoning, and Inference, second edition, by Judea Pearl, and Causal Models: How People Think About the World and Its Alternatives, by Steven Sloman. <http://www.stat.columbia.edu/~gelman/research/published/causalreview4.pdf> (Zugriff 23 Juli 2011).

Han Petrus (2005): Soziologie der Migration. Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Haut Conseil à l'Intégration (HCI) (2006): Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005, Rapport au Premier ministre, Collection des rapports officiels. Paris : La Documentation française.

Hetfleisch Gerhard (2010): Die Märkte kennen keine Ehre und keine Kultur. Hartmut Esser: Soziologe, Integrationstheoretiker, neoliberaler Ideologe. In: Manfred Oberlechner und Gerhard Hetfleisch (Hrsg.) Integration, Rassismen und Weltwirtschaftskrise. Wien: Braumüller, 97-125.

Home Office (2005a): National Strategy for Refugee Integration: Integration Matters. London: Home Office.

Home Office (2011): Business Plan 2011-2015. <http://www.number10.gov.uk/wp-content/uploads/HO-Business-Plan1.pdf> (Zugriff am 21. Februar 2011).

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik/ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2009): Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring. Erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Mary-Anne Kate/ Niessen Jan (Hg) (2008): Guide to Locating Migration Policies in the European Commission, 2nd Edition, EPIM/MPG, Oktober 2008.

Khandker Shahidur R./ Koolwal Gayatri B./ Samad Hussain A. (2010): Handbook on impact evaluation. Quantitative methods and practices. Washington: The World Bank.

Kluge, Friedrich (2002): Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache. 24. durchgesehene und erweiterte Auflage von Elmar Seebold. Berlin: de Gruyter.

Latcheva Rossalina/ Herzog-Punzenberger Barbara (2011): integration revisited. Zur Dynamik und Kontextabhängigkeit individueller Integrationsverläufe am Beispiel von MigrantInnen der ersten Generation in Wien. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie (ÖZS) 36 (2011) 1: 3-27.

Lechner Claudia et al. (2011): WP5: Study on the impact of Admission and Admission-Related Integration Policies. Projektbericht "Promoting Sustainable Policies for Integration (PROSINT). Im Erscheinen unter <http://research.icmpd.org>.

Lokrantz Bernitz Hedvig (2010): Country Report: Sweden. EUDO Citizenship Observatory. Florenz: European University Institute. <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Sweden.pdf>, Zugriff im Februar 2012.

Manolakos Theodora et al. (2010): Monitoring Integration Wien. Wien: Stadt Wien/ MA 17. <http://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/monitoring-integration.pdf> (Zugriff Jänner 2012).

McKenzie David/ Yang Dean (2010): Experimental Approaches in Migration Studies. IZA Discussion Paper No. 5125.

Menard Scott (2002): Longitudinal Research. Second Edition. Thousand Oaks et al.: Sage Publications.

Ministry for Refugee, Immigration and Integration Affairs (2009): Integration 2009. Nine Focus Areas. http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/B3D6D658-B4D2-4879-B63B-D61B58CB2131/0/Integration_2009_UK_web.pdf (Zugriff Februar 2012).

Niessen Jan/ Huddleston Thomas (2007): Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. Im Auftrag des Europaparlaments. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Brüssel: Europaparlament. <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/07/pe378.288-en.pdf> (Zugriff 07 Dezember 2011).

Perchinig Bernhard (2010): Country Report Austria. The INTEC Project: Integration and Naturalisation tests. The new way to European Citizenship. Nijmegen.

PriME (2009): Programm-integriertes Planungs-, Monitoring- und Evaluierungssystem, Inwent, September 2009.

Rambøll Management (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten der Verbesserungspotentiale bei der Umsetzung der Integrationskurse. Berlin: Bundesministerium des Innern.

Regeringskansliet (2008): Egenmarkt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration, 2009/10:233.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/83/16/7c02c38f.pdf> (Zugriff: 02.02.2012).

Reichel David (2012): Quantitative Migrationsforschung in Österreich im europäischen Vergleich – Möglichkeiten und Grenzen existierender Datenquellen. In: Julia Dahlvik, Heinz Fassmann, Wiebke Sievers (Hg.): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 1/2011, Vienna University Press, 23-40.

Reichel David (2011): Do legal regulations hinder naturalisation? Citizenship policies and naturalisation rates in Europe. EUI Working Paper, RSCAS 2011/51. San Domenico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory.

Reichel, David (2010). Fremdenrecht, soziale Diskriminierung und Integration – die schwierige Situation der ehemaligen „GastarbeiterInnen“ und ihres Familiennachzugs. In: SWS-Rundschau, Heft 1/2010, 50. Jhrg, 56-76.

Reinecke Jost/ Pöge Andreas (2010): Strukturgleichungsmodelle. In: Wolf Christof/ Best Henning (Hg.): Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 775-804.

Reinprecht Christoph (2010): Empirisch gestützte Reflexionen zur Bestimmung des Integrationserfolgs im Migrationskontext. In: Langthaler Herbert (Hg.): Integration in Österreich. Innsbruck: Studienverlag.

Roos Jeanette, Polotzek Silvana, Schöler Herman (2010): Unmittelbare und längerfristige Wirkungen von Sprachförderungen in Mannheim und Heidelberg. EVAS. Evaluationsstudie zur Sprachförderung von Vorschulkindern. Wissenschaftliche Begleitung der Sprachfördermaßnahmen im Programm „Sag‘ mal was – Sprachförderung für Vorschulkinder“.

Rother Nina (2008): Das Integrationspanel. Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses. Working Paper 19 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Rother Nina (2009): Das Integrationspanel. Entwicklungen von alltagsrelevanten Sprachfertigkeiten und Sprachkompetenzen der Integrationskursteilnehmer während des Kurses. Working Paper 23 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Schakib-Ekbatan, Hasselbach Petra, Roos Jeanette, Schöler Herman (2007): Die Wirksamkeit der Sprachförderungen in Mannheim und Heidelberg auf die Sprachentwicklung im letzten Kindergartenjahr. Bericht Nr. 3. EVAS. Evaluationsstudie zur Sprachförderung von Vorschulkindern. Wissenschaftliche Begleitung der Sprachfördermaßnahmen im Programm „Sag‘ mal was – Sprachförderung für Vorschulkinder“.

Spencer Sarah (Hg.) (2005): Refugees and other new migrants: a review of the evidence on successful approaches to integration. Oxford: COMPAS.

Statens offentliga utredningar (2011): Tid för snabb flexibel inläring. Betänkande av Utredningen om tidsbegränsad SFI. Stockholm.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/25/88/7840e798.pdf> (Zugriff: 05. Februar 2012).

Statistik Austria/ Kommission für Migrations- und Integrationsforschung (2010): Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2010. Wien.
http://www.statistik.at/web_de/dynamic/services/publikationen/2/publdetail?id=2&listid=2&detail=579 (Zugriff Jänner 2012).

Statistik Austria/ Kommission für Migrations- und Integrationsforschung (2011): Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2011. Wien.
http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/Web_Jahrbuch_72dpi.pdf (Zugriff November 2011).

Strik Tineke, Böcker Anita, Luiten Maaïke, van Oers Ricky (2010): The INTEC Project Synthesis Report - Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship. A Comparative study in nine Member States on the national policies concerning integration and naturalisation tests and their effects on integration. Radboud University Nijmegen: Centre for Migration Law.

Treibel Anette (2008): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht. Weinheim: Juventa, 4. Auflage.

9. Länderberichte

Im folgenden finden sich die Länderberichte, welche die Grundlage für die vergleichende Studie darstellen. Die Länderberichte umfassen Österreich, Deutschland, Dänemark, Frankreich, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich. Die Berichte wurden von ProjektmitarbeiterInnen erstellt, welche als AutorInnen zu Beginn jedes Berichts genannt werden.

Österreich

von David Reichel (ICMPD)

1. Einleitung und Bevölkerungsüberblick

Österreich hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem wichtigen Einwanderungsland in Europa entwickelt. Dieser Trend drückt sich in einem – auch im europäischen Vergleich - vergleichsweise hohen Anteil an ImmigrantInnen an der Gesamtbevölkerung aus. Etwa 15 Prozent der österreichischen Wohnbevölkerung sind nicht in Österreich geboren. Davon stammen fast 60 Prozent aus einem Land außerhalb der EU-27, einem sogenannten Drittstaat. Seit Bestehen der Zweiten Republik verlief die Zuwanderung nach Österreich im Rahmen unterschiedlicher Migrationsformen und in einigen großen Immigrationswellen. Dazu zählten signifikante Flüchtlingsströme aus Herkunftsländern in der unmittelbaren Nachbarschaft aber auch aus den globalen Krisenregionen (etwa aus Ungarn und der ehemaligen Tschechoslowakei, dem ehemaligen Jugoslawien, aus Russland/Tschetschenien oder Afghanistan), Arbeitsmigration aus dem ehemaligen Jugoslawien, der Türkei und den „neuen“ EU Mitgliedsländern sowie der Familiennachzug von bereits zugewanderten Personen. Trotz der bedeutenden Migrationsströme aus den genannten Regionen stellen heute ImmigrantInnen aus Deutschland die quantitativ größte Zuwanderungsgruppe in Österreich.

Tabelle 1: Österreichische Bevölkerungsstruktur nach Geburtsland und Staatsangehörigkeit, 2010

Gesamtbevölkerung (in 1.000)		8.367,7			
Anteil ausländische Bevölkerung		10,5 %			
Anteil Drittstaatsangehöriger		6,5 %			
Anteil im Ausland geborene Bevölkerung		15,2 %			
Anteil außerhalb der EU-27 geborene Bevölkerung		9,1 %			
Zuwanderungsgruppen*					
Staatsangehörigk	Ges.	Prozent	Geburtsland	Ges.	Prozent
Deutschland	138,2	15,4 %	Deutschlan	192,5	14,9 %
Serb., Mo., Ks.	134,2	15,0 %	Serb, Mo,	187,9	14,5 %
Türkei	112,1	12,5 %	Türkei	159,0	12,3 %
Bosnien und	84,3	9,4 %	Bos. und H.	133,5	10,3 %
Kroatien	56,3	6,3 %	Rumänien	60,4	4,7 %
Andere	370,0	41,3 %	Andere	559,5	43,3 %

Anmerkungen: Gesamtzahlen in 1.000

Quelle: Eurostat, Statistics in Focus, 34/2011, * Website Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes. Erstellt am: 19.05.2010.

Im vergangenen Jahrzehnt hat das Thema der Integration der zugewanderten Bevölkerung immer mehr an Bedeutung gewonnen, was sich neben einem intensiven öffentlichen Diskurs zum Thema auch in der Herausbildung einer eigenen institutionalisierten Integrationspolitik niederschlug. Dazu gehören gesamtstaatliche Maßnahmen, wie etwa die gesetzliche Einführung der so genannten Integrationsvereinbarung im Jahr 2003, oder die Einrichtung eines eigenen Integrationsstaatssekretariats im Jahr 2011, aber auch eine Vielzahl an kleineren Integrationsmaßnahmen in den unterschiedlichsten Bereichen auf allen politischen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden). Wie wirksam bzw. erfolgreich bestimmte politische Maßnahmen sind, ist auch in Österreich Gegenstand einer intensiven öffentlichen und politischen Diskussion. Das liegt einerseits daran, dass mit dem Begriff Integration unterschiedliche Konzepte und Vorstellungen verbunden sind, die wiederum unterschiedliche Erwartungen gegenüber den Zielen und Ergebnissen integrationspolitischer Maßnahmen nach sich ziehen, andererseits aber auch daran, dass die tatsächlichen Wirkungen bestimmter Maßnahmen noch nicht umfangreich erforscht worden sind. Der vorliegende Länderbericht diskutiert, inwiefern und auf welche Weise integrationspolitische Maßnahmen in Österreich evaluiert wurden bzw. werden, welche Ergebnisse diese Evaluierungen brachten und wo weiterer Handlungsbedarf besteht.

Der erste Abschnitt des Länderberichts umreißt die institutionelle Landschaft, die im Bereich Integration von MigrantInnen in Österreich Verantwortung trägt und beschreibt in weiterer Folge integrationspolitische Maßnahmen, die in Österreich gesetzt wurden bzw. werden. Im zweiten Abschnitt werden Evaluierungen, Wirkungsanalysen und das österreichische Integrationsmonitoring dargestellt. Der dritte Abschnitt erörtert die Problematik der Verfügbarkeit notwendiger Daten und den bestehenden Informationsbedarf zur Wirkungsanalyse von Integrationspolitik. Der Bericht beruht neben einer Literaturrecherche auf Interviews mit VertreterInnen von österreichischen Behörden und der Forschung. Die Interviews dienten zur Gewinnung von Hintergrundinformationen.

2. Institutioneller Rahmen

2.1 Integration von MigrantInnen – wer ist zuständig?

Wie in den meisten anderen im Rahmen der Studie untersuchten Ländern wird auch in Österreich das Thema der Integration von zugewanderten Personen als ein Querschnittsthema verstanden, das die verschiedensten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereiche berührt. Eine Vielzahl staatlicher Akteure trägt im Integrationsbereich direkte oder indirekte Verantwortung. Folglich ist auch eine eindeutige politische Zuständigkeit nicht zu definieren, und ungeachtet der primären koordinativen Zuständigkeit des Bundesministeriums für Inneres und des Integrationsstaatssekretariats

sind eine Reihe von anderen Bundesministerien mit dem Thema befasst. Integrationspolitische Verantwortung fällt gleichzeitig auch in die Zuständigkeit von Ländern und Gemeinden, die ebenfalls eine Vielzahl an integrationspolitischen Maßnahmen setzen.

Auf Bundesebene ist es das Bundesministerium für Inneres (BMI), das im Rahmen seiner Aufgaben u.a. im Bereich des Asyl- und Fremdenwesens im Themenfeld Integration bundesweit eine koordinierende Funktion ausübt. Das BMI ist für die allgemeine Koordinierung der Entwicklung und Durchführung von gesetzlichen Regelungen für die Zuwanderung und in weiterer Folge auch der Integration zuständig, die in anderen befassten Fachministerien umgesetzt werden. Der zunehmenden gesellschaftlichen und politischen Bedeutung des Integrationsthemas wurde 2011 im Rahmen einer Regierungsumbildung mit der Schaffung eines eigenen Staatssekretariats für Integration Rechnung getragen.⁵⁸ Innerhalb des BMI ist das Thema Integration bei der Abteilung III/8 angesiedelt. Das Referat III/8/a ist für die Flüchtlings- und Integrationsförderung zuständig und das Referat II/8/b für die Integrationskoordination. Unter der Federführung des BMI wurde zwischen 2008 und 2009 der Nationale Aktionsplan für Integration (NAP.I) entwickelt. Dieser definiert Zielgruppen, allgemeine integrationspolitische Leitlinien sowie sieben Handlungsfelder im Bereich der Integration von Personen mit Migrationshintergrund (BMI 2010a). Der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF) stellt eine weitere wichtige Einrichtung im Bereich der Integrationsförderung dar. Der Fonds wurde bereits in den 1960er-Jahren vom UN-Hochkommissariat UNHCR und dem BMI unter dem Namen "Flüchtlingsfonds der Vereinten Nationen" gegründet, um der Betreuung von Flüchtlingen in Österreich einen institutionellen Rahmen zu geben. Seit 1991 ist der ÖIF formell vom BMI unabhängig und seit 2002 wurden seine Kompetenzen stetig ausgeweitet. Zu den Kompetenzen des ÖIF zählen unter anderem die Umsetzung der „Integrationsvereinbarung“, die Unterstützung des BMI bei der Abwicklung von Projekten gefördert durch den Europäischen Flüchtlingsfonds und den Europäischen Integrationsfonds und die Zurverfügungstellung von Betreuungsplätzen für Asylberechtigte.⁵⁹

Neben dem BMI und dem ÖIF ist das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) ein weiterer wichtiger Akteur im Bereich der Integration von MigrantInnen. Es ist jedoch keine bestimmte Abteilung des BMAK dezidiert mit der Integration von Personen mit Migrationshintergrund beauftragt. Im Auftrag des BMAK besteht der offizielle Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) in der Verhütung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit. Dabei steht die besondere Förderung von Personen mit

⁵⁸ Siehe www.integration.at (Zugriff November 2011).

⁵⁹ Siehe [http://www.integrationsfonds.at/wir ueber uns/geschichte/](http://www.integrationsfonds.at/wir_ueber_uns/geschichte/) (Zugriff 23 November 2011).

Migrationshintergrund seit 2011 als eine zentrale arbeitsmarktpolitische Zielvorgabe im Vordergrund.⁶⁰

Auf Länder- und Gemeindeebene ist die Stadt Wien als wichtiger Akteur im Bereich der Integrationspolitik hervorzuheben, nicht zuletzt aufgrund der großen Zahl von ZuwanderInnen, die in der Bundeshauptstadt leben.⁶¹ Im Rahmen der Gemeindeverwaltung behandelt die Magistratsabteilung (MA) 17 die Themen Integration und Diversität und führt seit 2010 ein Integrations- und Diversitätsmonitoring durch. Daneben sind noch andere Magistratsabteilungen mit dem Thema Integration betraut, etwa die MA 35 im Bereich Aufenthalt und Staatsbürgerschaftsverleihung, die MA 5 im Bereich Bevölkerungszusammensetzung und Statistik, die MA 57 im Bereich Frauenförderung und Koordinierung von Frauenangelegenheiten, die MA 11 für Kinder, Jugendliche und Familie und die Stelle zur Bekämpfung von Diskriminierung.⁶²

Einen exemplarischen Überblick über Zuständigkeiten bzw. TrägerInnen, Tätigkeiten und umgesetzte Maßnahmen im Bereich der Integration von MigrantInnen bietet der bislang zweimal aktualisierte Maßnahmenkatalog des NAP.I (BMI 2010b und in aktuellerer Form BMI 2011 sowie BMI 2012). Diese werden im nächsten Abschnitt dargestellt.

2.2 Integrationspolitische Maßnahmen in Österreich

Es ist eine nahezu unmögliche Aufgabe, alle integrationspolitischen Maßnahmen, die in Österreich gesetzt werden, zu erfassen und darzustellen. Das liegt einerseits an der großen Zahl und Verschiedenheit der gesetzten Maßnahmen, andererseits aber auch an der breiten Interpretation, welche Initiativen unter den Begriff Integrationsmaßnahmen fallen sollen. Um das Feld aller theoretisch möglichen Maßnahmen einzuengen und auf Basis der Arbeitsdefinition dieser Studie (siehe Kapitel 3, oben), sollen an dieser Stelle jene Maßnahmen betrachtet werden, die von der Politik ausdrücklich als Integrationsmaßnahmen genannt werden.

Eine der bekanntesten Maßnahmen im Bereich der österreichischen Integrationspolitik war mit Sicherheit die Schaffung der so genannten Integrationsvereinbarung (IV), die seit 1. Jänner 2003 in Kraft ist. Die IV und die Maßnahmen bzw. Kurse zu ihrer Umsetzung bilden

⁶⁰ Siehe Presseaussendung des AMS vom 22.08.2011: Das AMS verstärkt seine Bemühungen um Integration: http://www.ams.at/14169_25156.html (Zugriff November 2011).

⁶¹ Im ersten Quartal 2012 lebten 18 Prozent aller ÖsterreicherInnen in Wien, jedoch fast 40 Prozent aller ausländischen Staatsangehörigen (Berechnung auf Basis der Statistik des Bevölkerungsstandes, www.statistik.at, Zugriff April 2012).

⁶² Siehe <http://www.wien.gv.at/menschen/integration/index.html> und weiterführende Informationen (Zugriff Dezember 2011).

den Kern integrationspolitischer Gesetzgebung und Maßnahmen in Österreich. Die IV hat dabei die Förderung des Erlernens der deutschen Sprache von zugewanderten Drittstaatsangehörigen zum Ziel und dient laut Gesetzestext „der Integration rechtmäßig im Bundesgebiet niedergelassener Drittstaatsangehöriger [...]. Sie bezweckt den Erwerb von vertieften Kenntnissen der deutschen Sprache, um den Drittstaatsangehörigen zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu befähigen“ (§14, Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG)).⁶³ Die IV besteht aus zwei Modulen. Das erste Modul dient der elementaren Spracherlernung und das zweite der vertiefenden Erlernung der deutschen Sprache. Die Inhalte werden in der Integrationsvereinbarungs-Verordnung festgelegt.⁶⁴ Derzeit werden für das Modul 1 Sprachkenntnisse auf Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GERS) (befristeter Aufenthalt) und für das Modul 2 Sprachkenntnisse auf Niveau B1 (für dauerhaften Aufenthalt und Staatsbürgerschaftserwerb) verlangt.

Wollen ausländische Staatsangehörige die österreichische Staatsangehörigkeit erlangen, dann müssen AntragstellerInnen Deutschkenntnisse wie im NAG (§14, Abs.2) festgelegt nachweisen. Zusätzlich müssen Personen, die sich einbürgern lassen wollen, Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes nachweisen (vgl. §10a Staatsbürgerschaftsgesetz 1985).⁶⁵ Neben den Nachweisen von Sprachkenntnissen nach der Zuwanderung nach Österreich für den Aufenthalt sowie für die Staatsbürgerschaft, müssen seit Juli 2011 Drittstaatsangehörige bereits vor Zuzug Sprachkenntnisse nachweisen (vgl. §21a NAG).⁶⁶

Neben diesen zentralen Maßnahmen gibt es eine Vielzahl von weiteren Maßnahmen, die die Integration von MigrantInnen und ihren Nachkommen fördern sollen. Einen exemplarischen Überblick über bereits umgesetzte Maßnahmen bietet der Maßnahmenkatalog, der im Rahmen des NAP.I erstellt wurde (vgl. BMI 2010b). Dieser Katalog umfasst Integrationsmaßnahmen, die von den Mitgliedern der Steuerungsgruppe des NAP.I durchgeführt bzw. geplant wurden. Diese Auflistung von Integrationsmaßnahmen wurde 2011 und 2012 aktualisiert und erneut veröffentlicht (BMI 2011 und BMI 2012). Im Folgenden wird ein Überblick über die Integrationsmaßnahmen des Kataloges aus dem Jahr 2010 geboten.⁶⁷ Der Katalog wie auch die aktuelleren Versionen erheben keinen Anspruch auf

⁶³ BGBl. I Nr. 100/2005 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 38/2011.

⁶⁴ BGBl. II Nr. 449/2005 zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 205/2011.

⁶⁵ BGBl. Nr. 311/1985 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 38/2011.

⁶⁶ Auf dem Niveau A1 des GERS. Ausnahmen bestehen unter anderem für Familienangehörige von InhaberInnen der Blue Card, der Rot-Weiß-Rot-Card sowie Daueraufenthalt-EG.

⁶⁷ Die Quantifizierung des Maßnahmenkataloges wurde vor der Publikation der Kataloge 2011 und 2012 vorgenommen, weshalb der Überblick auf der früheren Publikation beruht. Der hauptsächliche Zweck dieses

Vollständigkeit, bieten jedoch einen ausgezeichneten Überblick über integrationspolitische Maßnahmen, die von österreichischen Behörden, der Sozialpartner sowie der wichtigsten NGOs, gesetzt wurden und werden. Insgesamt wurden im Katalog 2010 470 Maßnahmen beschrieben, wobei die Zielgruppe, die Zielsetzung, der Zeitrahmen und eine Kurzbeschreibung jeder Maßnahme dargestellt sind. 155 Maßnahmen wurden von elf Bundesministerien, dem Österreichischen Integrationsfonds und der Zivildienstserviceagentur berichtet. Der ÖIF berichtete mit insgesamt 58 Maßnahmen die meisten Maßnahmen im Katalog. Weitere 88 Maßnahmen wurden von den Bundesländern berichtet, die meisten aus Oberösterreich (30), gefolgt von Vorarlberg (20), Salzburg (15) und Wien (10). Interessensvertretungen, unter anderen die Wirtschaftskammer, die Industriellenvereinigung und der ÖGB, berichteten über 66 Maßnahmen. Ferner enthielt der Bericht 29 Maßnahmen des Österreichischen Gemeindebundes (aus elf Gemeinden), 93 Maßnahmen des Österreichischen Städtebundes (aus zwölf Städten) sowie 39 Maßnahmen von insgesamt fünf Nichtregierungsorganisationen. Es muss hervorgehoben werden, dass die Zahl der berichteten Maßnahmen nicht als Indikator für den Umfang der Integrationspolitik genommen werden kann, da die Maßnahmen nicht nach Umfang gewichtet werden und, wie erwähnt, der Katalog keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Die große Bandbreite der im Katalog genannten Integrationsmaßnahmen macht gleichzeitig auch das weite Spektrum dessen, was als Integrationspolitik verstanden wird, deutlich. Eine bedeutende Art von Maßnahmen ist Projektarbeit im Bereich der Integrationsarbeit, die die Durchführung von eigens finanzierten Projekten, die Teilnahme an extern finanzierten Projekten sowie die generelle Projektförderung im Sinne einer Bereitstellung von Geldmitteln umfasst. Das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport hat beispielsweise im Herbst 2009 das Projekt „Jugendbuch - Gemeinsam gewinnen wir“ durchgeführt, das in einer Publikation mit einer Auflage von 10.000 Stück resultierte und zur Sensibilisierung junger Menschen in Richtung Toleranz und Fair Play beitragen sollte. Als Beispiel für eine Teilnahme an einem EU-Projekt, führt das Bundeskanzleramt seine Mitwirkung am EU-Projekt „MIGRA – Integration fördern durch Sensibilisierung und Beratung“ an. Eine Bereitstellung von Geldmitteln für Integrationsprojekte bietet unter anderem das BMI, das eine Vielzahl von Integrationsprojekten sowohl im Rahmen des Europäischen Integrationsfonds (EIF) und des Europäischen Flüchtlingsfonds (EEF) (BMI 2010b: 51, 5, 43) als auch aus rein nationalen Mitteln fördert. Als weitere Art von Maßnahmen wird die Entwicklung gesetzlicher Rahmenbedingungen für die Integration von Personen mit

Überblickes ist nicht aktuelle Maßnahmen zu beschreiben, sondern einen generellen Überblick und Kategorisierung von getätigten Maßnahmen im Integrationsbereich zu liefern.

Migrationshintergrund verstanden. Dazu listet das BMASK die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Studierende aus Drittstaaten als Integrationsmaßnahme auf, oder das BMI die Entwicklung und Einsetzung der Integrationsvereinbarung. Neben der Projektarbeit und gesetzlicher Rahmen zählen zu den Integrationsmaßnahmen des Bundes die Organisation, Finanzierung und/ oder Teilnahme an Veranstaltungen, wie Konferenzen oder Workshops, die Finanzierung oder Durchführung von Aus- und Weiterbildungen, die Entwicklung von Konzepten und Durchführung von Studien, die Einsetzung gesamter Programmlinien (die ein Bündel von Initiativen und Maßnahmen zu einem bestimmten Thema beinhalten)⁶⁸, Networking und Kooperationen sowie Informationsverbreitung, Service und Beratung.

Betrachtet man die 155 Maßnahmen, die im Maßnahmenkatalog des BMI (2010b) von den Bundesbehörden aufgelistet wurden, dann überwiegen die Angebote von Aus- und Weiterbildungen, die entweder für Bedienstete der Behörden oder für Personen mit Migrationshintergrund angeboten wurden/werden. Fast ein Viertel aller Maßnahmen betreffen die Durchführung oder Finanzierung von Aus- und Weiterbildungen. Ebenfalls über 20 Prozent der aufgelisteten Maßnahmen können als Projektarbeit eingestuft werden; vor allem die Durchführung von eigens finanzierten Projekten und die Bereitstellung von Geldmitteln für die Durchführung von Projekten im Bereich der Integrationsarbeit. Ferner wurden Networking und Kooperationen sowie das Angebot der Informationsverbreitung, Service und Beratung vergleichsweise oft unter den Integrationsmaßnahmen des Bundes genannt.

Neben der Art der Maßnahmen ist natürlich auch ihre Zielsetzung von zentralem Interesse für die vorliegende Studie. Wie zu erwarten nimmt das Ziel der Förderung der Sprachkenntnisse von MigrantInnen einen wichtigen Platz ein. Von den 155 Maßnahmen des Bundes zielen 13 Prozent oder 20 Maßnahmen auf die Sprachförderung ab. Die meisten Maßnahmen des Bundes zielen jedoch auf die Schulung und interkulturelle Erziehung bzw. Sensibilisierung von Personen ab. Diese Schulungen werden für Personen der Gesamtgesellschaft, bestimmte Berufsgruppen sowie für MigrantInnen angeboten. Andere Ziele von Integrationsmaßnahmen sind der allgemeine Informationsaustausch und die Förderung des Dialogs, Beratung und Betreuung von MigrantInnen und die Informationsverbreitung für bestimmte Zuwanderungsgruppen (z.B. Informationsbrochüren oder Websites in Fremdsprachen) sowie der generelle Aufbau von räumlich, häuslich und rechtlicher Infrastruktur, die für die Integration von MigrantInnen als grundlegend angesehen

⁶⁸ Zum Beispiel setzt das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur Sensibilisierungsinitiativen um auf Themen wie Mehrsprachigkeit, Interkulturalität und Integration aufmerksam zu machen (BMI 2010b: 59).

wird. Schließlich zielen die aufgelisteten Maßnahmen auf Forschung, Berufsausbildung und Weiterbildung von MigrantInnen (und in weiterer Folge bessere Arbeitsmarktintegration), sowie auf Gesundheit, Sport und Freizeit ab.

Wie sich aus der Beschreibung der Maßnahmen ergibt, sind die beiden Zielgruppen der Maßnahmen einerseits die Gesamtgesellschaft und andererseits Personen mit Migrationshintergrund. In 52 Prozent der Maßnahmen des Bundes werden Eingewanderte oder bzw. und ihre Nachkommen als Zielgruppe genannt. 42 Prozent der Maßnahmen zielen auf die Gesamtgesellschaft ab. Nur bei einem kleineren Teil der Maßnahmen werden diese beiden Zielgruppen allgemein benannt, sondern zumeist werden spezifischere Untergruppen definiert. Vor allem bei der Gesamtgesellschaft gehören hierzu bestimmte Berufsgruppen (z.B. LehrerInnen) oder besondere Einrichtungen (z.B. bestimmte NGOs). Bei Personen mit Migrationshintergrund werden oft genauere Untergruppen definiert. Hier werden entweder Einwanderer der ersten oder der zweiten Generation spezifisch genannt. Anerkannte Flüchtlinge sind eine bedeutende Zielgruppe, die in 22 Prozent der Maßnahmen explizit als Zielgruppen genannt werden. AsylwerberInnen werden hingegen nur in vier Prozent der Maßnahmen erwähnt.

In etwa 12 Prozent der Maßnahmen werden spezifisch Frauen angesprochen, wovon ein Drittel speziell Mädchen als Zielgruppe definiert. Generell werden in 20 Prozent der Maßnahmen speziell jüngere Personen angesprochen, wobei ältere Personen kaum als Zielgruppe für integrationspolitische Maßnahmen des Bundes genannt werden. Fast 14 Prozent oder 21 der 155 Maßnahmen zielen besonders auf Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen ab, davon haben 2 Maßnahmen einen expliziten Genderfokus. Über ein Viertel der Maßnahmen wurden bis 2011 beendet, etwa zwei Drittel der Maßnahmen laufend durchgeführt. Durch die umfassende Auflistung einer großen Zahl öffentlich durchgeführter oder geförderter Integrationsmaßnahmen und ihrer jeweiligen Ansätze, Zielsetzung und Zielgruppen bildet der Katalog eine gute Grundlage für eine mögliche Gesamtevaluierung bzw. Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen in Österreich. Auf welche Weise Integration in Österreich gegenwärtig gemessen wird bzw. wie der Erfolg von Integrationsmaßnahmen evaluiert wird, ist Gegenstand des nächsten Abschnittes dieses Länderberichts.

3. Monitoring und Evaluation von integrationspolitischen Maßnahmen

Dem Aufbau der Studie folgend, werden im ersten Teil dieses Abschnittes bestehende Praxis und Bemühungen im Bereich der Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen beschrieben. Es soll dabei ein Überblick über die durchgeführten Evaluationen

und Analysen im Bereich der Integrationspolitik der unterschiedlichen Behörden auf Bundesebene sowie für Wien auf Landesebene dargestellt werden. Der zweite Abschnitt beschreibt die Ein- und Durchführung des österreichischen sowie des Wiener Integrationsmonitorings.

3.1 Wirkungsanalysen und Evaluationen – Praxis der Behörden

Obwohl in der Vergangenheit bereits viele integrationspolitische Maßnahmen in Österreich analysiert und evaluiert wurden und es eine Reihe von Studien zum Thema Migration und Integration gibt, wurde die österreichische Integrationsvereinbarung als solche (noch) nicht umfassend evaluiert.⁶⁹ Im folgenden werden Wirkungsanalysen, operationale Evaluationen sowie allgemeine Studien im Bereich der Integrationspolitik der österreichischen Behörden bzw. Institutionen dargestellt. Es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben, jedoch soll ein Überblick über die Praxis und Herangehensweisen der österreichischen Behörden- und Institutionenlandschaft geboten werden.

Bundesministerium für Inneres (BMI)

Das österreichische BMI hat 2008 den NAP.I ins Leben gerufen. Der NAP.I basiert auf einem „Einführungspapier zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Integration“, das integrationspolitische Kernthemen und Schwerpunkte formulierte. Die Arbeiten am NAP.I wurden durch eine Steuerungsgruppe koordiniert, die sich aus 11 Bundesministerien, den 9 Landesregierungen, den Sozialpartnern und wichtigen im Migrations- und Integrationsbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen zusammensetzte.⁷⁰ Im Rahmen des NAP.I wurde neben der Durchführung von ExpertInnenengesprächen, dem Dialog mit MigrantInnenorganisationen und BürgerInnenengesprächen eine eigene Studie zur Integration von Personen mit Migrationshintergrund (Ulram 2010). Die Studie basierte auf den Ergebnissen von insgesamt fünf Befragungen, die zwischen 2007 und 2009 durchgeführt wurden. Die Befragungen wurden mit MigrantInnen der ersten und zweiten Generation, türkischstämmigen MigrantInnen, Jugendlichen und Angehörigen der Gesamtgesellschaft durchgeführt. Die Studie analysierte subjektive Wahrnehmungen dieser

⁶⁹ Die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) hat im Rahmen des Österreichischen Förderungsprogrammes für Sicherheitsforschung (KIRAS) im Oktober 2010 die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten mit Fokus auf Schutz von kritischen Infrastrukturen ausgeschrieben. Neben anderen Themen sollen Projekte zum Thema Integration gefördert werden, wobei eine Evaluierung von „Integrationsmaßnahmen (insb. Sprach- und Integrationskurse, Arbeitsmarktintegration, Bildungsleistung) - insbesondere auch Fördermaßnahmen - vor Zuzug und im Gastland im Hinblick auf den Bildungs-, sozialen, wirtschaftlichen/beruflichen Integrationsprozess“ sowie die Analyse von „Auswirkungen der Integrationsvereinbarung auf die Integration am Arbeitsmarkt, im Hinblick auf soziale Integration sowie auf den weiteren Bildungserfolg (wird weiterführende Bildung in Anspruch genommen?)“ als spezielle Punkte hervorgehoben werden (vgl. FFG 2011: 21).

⁷⁰ Siehe: http://www.integration.at/integration_in_oesterreich/nationaler_aktionsplan/steuerungsgruppe/ (Zugriff Dezember 2012).

Bevölkerungsgruppen zum Thema Integration um einen etwaigen integrationspolitischen Handlungsbedarf zu ermitteln. Der Prozess mündete in einen Endbericht mit der Formulierung von integrationspolitischen Leitlinien und der Definition der Zielgruppen. Zeitgleich wurden ein Katalog mit der exemplarischen Auflistung von integrationspolitischen Maßnahmen, die durch die Mitglieder der Steuerungsgruppe durchgeführt worden waren (siehe oben) und einen Bericht über Integrationsindikatoren (siehe Abschnitt 3.2) präsentiert.⁷¹ Im Juni 2010 wurde vom BMI der politisch unabhängige Expertenrat für Integration unter der Leitung von Heinz Fassmann eingesetzt, dessen Aufgabe es ist, die Maßnahmen des NAP.I zu sichten und weiterzuentwickeln.⁷² 2011 stellte das neu eingerichtete Staatssekretariat für Integration den ersten Integrationsbericht vor. Dieser Integrationsbericht umfasst drei Teile. Der erste Teil enthält Vorschläge des Expertenrates für Integration für prioritäre Maßnahmen.⁷³ Die Publikation des statistischen Jahrbuchs „migration & integration 2011“ stellt den zweiten Teil des Integrationsberichts dar (Statistik Austria/ KMI 2011). Der dritte Teil des Integrationsberichts 2011 besteht aus einer aktualisierten Auflistung von Integrationsmaßnahmen der Mitglieder des Integrationsbeirates sowie einer rechtswissenschaftlichen Analyse der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung im Bereich der Integration von Andreas Janko (Johannes Kepler Universität Linz). Die Analyse veranschaulicht einmal mehr, dass Integration als Querschnittsmaterie verstanden werden müsse und macht in diesem Zusammenhang deutlich, dass eine erfolgreiche Umsetzung von Integrationspolitik eine gute Zusammenarbeit verschiedener Körperschaften voraussetze.⁷⁴ 2012 wurde ein weiterer Integrationsbericht veröffentlicht, der aus drei Teilpublikationen bestand. Der dritte Teil enthielt eine Bilanz der Maßnahmen 2011/12, die neben einer aktualisierten Auflistung auch einen Überblick über die Förderlandschaft im Bereich Integration bot (BMI 2012). Der erste Teil zog eine Bilanz der Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen des Expertenrates (BMI 2012b).⁷⁵ Als zweite Teil wurde das statistische Jahrbuch „migration & integration. zahlen. daten. indikatoren 2012“ veröffentlicht (Statistik Austria/ KMI 2012).

⁷¹ Die Dokumente sind unter folgendem Link erhältlich:

http://www.integration.at/integration_in_oesterreich/nationaler_aktionsplan/ (Zugriff Dezember 2011).

⁷² Siehe: http://www.integration.at/integration_in_oesterreich/expertenrat/ (Zugriff Dezember 2012).

⁷³ Siehe http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/STS/Vorschlaege_Langfassung.pdf (Dezember 2011).

⁷⁴ Die Dokumente der Integrationsberichts 2011 sind auf der Website des Integrationsstaatssekretariats abrufbar: <http://www.integration.at/download/publikationen/> (Zugriff Dezember 2011).

⁷⁵ Die Arbeit des Expertenrates ist nicht unumstritten, weshalb sich außerhalb des BMIs ein alternativer ExpertInnenrat für Integrationsfragen gegründet hat, welcher andere bzw. weitere Vorschläge für Integrationsmaßnahmen vorstellt. Siehe: <http://www.m-media.or.at/politik/unabhaenger-expertinnenrat-fur-integrationsfragen-gegrundet/2012/10/29/> (Zugriff Dezember 2012).

Österreichischer Integrationsfonds (ÖIF)

Der ÖIF ist für die Implementierung der Integrationskurse im Rahmen der IV zuständig und nach §16 (2) NAG⁷⁶ für die Zertifizierung der Kurse sowie für die Evaluierung der vermittelten Lehrinhalte. Obgleich noch keine formale Evaluierung der IV vorgenommen wurde, hat der ÖIF eine Studie zum Qualitätsmonitoring des Ablaufs, Umsetzung und Nachhaltigkeit von Deutsch-Integrationskursen in Auftrag gegeben und eine Zusammenfassung publiziert (ÖIF 2009). Dieses Qualitätsmonitoring beruht auf Befragungen von 84 VertreterInnen von Niederlassungsbehörden, 81 VertreterInnen von zertifizierten Kursträgern (Personen aus Administration und Lehre), 154 aktiven KursteilnehmerInnen und 263 ehemaligen KursteilnehmerInnen. Diese Befragungen wurden von GfK Austria Sozialforschung durchgeführt, die ersten beiden Gruppen per Onlineinterviews (CAWI), die aktiven TeilnehmerInnen mittels persönlicher Interviews und die ehemaligen KursteilnehmerInnen mittels einer schriftlichen Befragung. Die Firma Castro hat österreichweit qualitative Tiefeninterviews mit 19 Lehrkräften, 32 aktive KursteilnehmerInnen und 64 ehemaligen KursteilnehmerInnen durchgeführt. Die publizierten Ergebnisse der Befragung zeigen die subjektiven Einschätzungen der ehemaligen und aktiven TeilnehmerInnen zu eigenen Sprachkenntnissen, Information über IV und Kursangebot, Einstellung zur IV und Zufriedenheit mit den Deutsch-Integrationskursen sowie Lernerfolg. Die VertreterInnen der Behörden und Kursträger wurden über operationale Aspekte befragt. Auf Basis der qualitativen Tiefeninterviews wurden Handlungsempfehlungen für die weitere Verbesserung der Kurse formuliert. So wurde etwa empfohlen, homogenere Gruppen für die Kurse nach den Aspekten Ausbildung, Lernpotenzial und ersprachliche Kompetenz zu bilden, die Verwendung einheitlicherer Materialien zu gewährleisten und für eine höhere Stundenanzahl zu sorgen, um den Leistungsdruck zu reduzieren. Die Interviews mit den (ehemaligen) KursteilnehmerInnen führten zu den Empfehlungen (mehr) zweisprachige Lehrkräfte einzusetzen, in den Kursen verstärkt Praxissituationen zu behandeln, dem in Österreich besonderes wichtigen Unterschied zwischen Dialekten und Hochdeutsch Rechnung zu tragen, einheitlichere Materialien und Methoden einzusetzen und kleinere Gruppen mit ähnlichem Bildungsstand zu unterrichten (vgl. ÖIF 2009).

Diese in erste Linie operationale Evaluation kann nicht als eine Wirkungsanalyse der IV im eigentlichen Sinn gesehen werden. Es gibt noch keine weiterführende Wirkungsanalyse, da vor allem die benötigten Langezeitdaten nicht verfügbar sind. Einerseits verschwinden Personen, die sich einbürgern lassen, in der amtlichen Statistik, was weiterführende

⁷⁶ BGBl. I Nr. 100/2005 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 38/2011.

Analysen erschwert und andererseits gibt es noch keine Langzeitbefragungen von MigrantInnen oder von KursteilnehmerInnen. „Ideal wäre eine Langzeitstudie, die auch über Generationen hinweg besteht“ erklärt Alexander Janda, der ehemalige Geschäftsführer des ÖIF. Das habe nicht zuletzt auch datenschutzrechtliche Gründe, die entsprechend der österreichischen Rechtslage bei der Verwendung von amtlichen Statistiken immer mitzubedenken seien. Generell gebe es in Österreich im Bereich der Evaluierungen von Sprachmaßnahmen noch Verbesserungspotential, wie von einem anderen interviewten Experten, Norbert Bichl vom Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen, hervorgehoben wurde.

Wie oben beschrieben, ist das *Arbeitsmarktservice Österreich (AMS)* ein wichtiger Akteur im Bereich der Arbeitsmarktintegration von allen besonders bedürftigen Personengruppen, darunter beispielsweise WiedereinsteigerInnen, ältere Menschen und Jugendliche. Seit 2011 kommt der Zielgruppe der Personen mit Migrationshintergrund vermehrte Aufmerksamkeit von Seiten des AMS zu (siehe Verweis Fußnote 60). In den vergangenen Jahren hat das AMS begonnen, Personen mit Migrationshintergrund in besonderem Maße zu fördern, etwa durch vorgelagerte Deutschkurse und spezielle Beratungsangebote. 2011 rückte auch die Analyse arbeitsmarktbezogener Daten innerhalb der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund in den Fokus der Arbeit des AMS. Durch eine Sonderauswertung der Daten des AMS in Verschneidung mit Daten des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger (HV) wurde es erstmals möglich, statistische Daten für diese Personengruppe zu gewinnen. Die statistische Erfassung der Personen mit Migrationshintergrund des AMS beruht dabei auf einer eigenen Definition, die vor allem aus praktischen Gründen und aufgrund der begrenzten Datenverfügbarkeit getroffen werden musste. Da sich in den Daten des HV und des AMS nur Informationen über Staatsangehörigkeit finden aber keine über das Geburtsland, arbeitet das AMS mit einer anderen Definition als Statistik Austria. Als „Personen mit Migrationshintergrund der ersten Generation“ werden alle Personen bezeichnet, die entweder nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen oder diese zumindest zu einem früheren Zeitpunkt nicht besessen haben. Personen mit Migrationshintergrund der zweiten Generation sind Personen, die entweder aktuell oder zu einem früheren Zeitpunkt mit Personen der ersten Generation mitversichert sind bzw. waren. Laut AMS-Vorstand Johannes Kopf wäre die Nutzung der Definition der Statistik Austria zwar wünschenswert, ist jedoch aus datentechnischen Gründen nicht möglich. Analysen zeigen jedoch eine weitgehende Überschneidung in den Zahlen. Mit seiner Definition kann das AMS nunmehr spezielle Auswertungen in Bezug auf Personen mit Migrationshintergrund durchführen und Maßnahmen bzw. Erfolge der Maßnahmen für im Hinblick auf die Zielgruppe genau

analysieren. Um die in diesem Zusammenhang vorhandenen Informationen nun auch wirklich in der individuellen Betreuung verwenden zu können, bedurfte es weiterer gesetzlicher Maßnahmen hinsichtlich einer nötigen Änderung der Datenschutzrichtlinien, die auf Initiative von Bundesminister Hundstorfer im November 2011 beschlossen wurden.⁷⁷

Die erste Spezialanalyse der AMS-Daten für das Jahr 2010 ergab, dass die Zielgruppe in der Praxis bereits eine vermehrte Aufmerksamkeit in der Betreuung erfahren hatte. Personen mit Migrationshintergrund hatten demnach überproportional mehr Leistungen des AMS in Anspruch genommen. Dieser höhere Förderbedarf ergibt sich dabei einerseits aus der niedrigeren Bildungsstruktur der Zielgruppe, andererseits durch einen höheren Beratungsbedarf, wie er etwa durch das Zentrum für Migrantinnen und Migranten abgedeckt wird. Es ist geplant, die Zahl der Erhebungen und Analysen in Zukunft weiter zu erhöhen, wobei für alle Maßnahmen des AMS der Bedarf und Erfolg für die jeweilige Zielgruppe analysiert werden kann. Die neuen Möglichkeiten werden dann auch im Verbleibsmonitoring des AMS genutzt. Im Verbleibsmonitoring kann die Arbeitsmarktintegration aller Personen verfolgt werden und somit der Erfolg von bestimmten Maßnahmen evaluiert werden. Bislang gibt es nur eine Spezialauswertung für das Jahr 2010, es sind jedoch regelmäßige und tiefergehende Analysen geplant. Johannes Kopf geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass Österreich hier bei den Analysemöglichkeiten im internationalen Vergleich an der Spitze liege.

Zusätzlich zu dieser neuen Analysemöglichkeit und den in Aussicht genommenen zukünftigen Analysen betreibt das AMS seit längerem Arbeitsmarktforschung zu ausgewählten Themen, wozu traditionell auch Forschung über Personen mit Migrationshintergrund gehört. Außerdem werden bestimmte Maßnahmen durch wissenschaftliche Evaluierungen auf ihren Erfolg untersucht. Diese Analysen beruhen in der Regel auf Befragungen von Personen, die in den Genuss von bestimmten Maßnahmen kommen sowie statistischen Analysen bestehender administrativer Daten des AMS und HV.⁷⁸ Das AMS kooperiert hierfür mit verschiedenen Forschungsinstituten. Beispielsweise lässt das AMS die Deutsch- und Alphabetisierungskurse des AMS Wien durch das Institut *abif* evaluieren. Diese Evaluierung basiert auf einer quantitativen Befragung von KursteilnehmerInnen und Interviews mit AMS-MitarbeiterInnen, Kursträger und Deutsch-TrainerInnen.

⁷⁷ Vgl. OTS-APA (2011): „Staatssekretär Kurz: AMS-Migrantenindex heute im Ministerrat beschlossen.“ http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20111115_OTS0076 (Zugriff Dezember 2011).

⁷⁸ Vgl. Publikationen des AMS Forschungsnetzwerkes: <http://www.ams-forschungsnetzwerk.at/> (Zugriff Dezember 2011).

Ein weiteres Beispiel für die Evaluierung einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme des AMS ist die Analyse der Umsetzung und der arbeitsmarktpolitischen Effektivität der Qualifizierungsoffensive „Metallfachkräfte“ der Jahre 2007/2008 (vgl. Auer et al. 2008: 7-18). Hier wurden die Maßnahmen, Qualifizierungen im Rahmen von AMS-Kursen, individuelle Kurskostenförderungen für Kurse außerhalb des AMS und Implacementstiftungen bewertet.⁷⁹ Zielgruppe der Offensive waren Langzeitarbeitslose und Lehrstellensuchende, wobei besonders auf die Einbeziehung von Personen mit Migrationshintergrund geachtet wurde. Durch die Analyse der Daten des AMS konnte die Arbeitsmarktposition von teilnehmenden Personen vor und nach der Offensive analysiert und somit der unmittelbare Erfolg der Maßnahme eingeschätzt werden. Dabei ergab sich, dass von den teilnehmenden Personen ca. 30 Prozent einen Migrationshintergrund hatten. Diese Gruppe konnte im Vergleich geringere Abbruchsquoten aufweisen, was einen arbeitsmarktpolitischen Wirkungserfolg der Maßnahme nahelegte. Erfolge im Sinne einer besseren Arbeitsmarktintegration konnten vor allem für das Bundesland Oberösterreich festgestellt werden (vgl. Auer et al. 18).

Ein Beispiel für eine weitere spezifische Analyse ist die Evaluierung der Dienstleistungen des AMS Jugendliche für Personen mit Migrationshintergrund, basierend auf teilnehmender Beobachtung, Workshops mit MitarbeiterInnen des AMS und einer quantitativen Befragung von AMS KundInnen (vgl. Heckl et al. 2011a). Einzelne Beispiele für allgemeine Arbeitsmarktforschung im Auftrag des AMS ist etwa die internationale Good-Practice-Recherche über Arbeitsmarktintegration jugendlicher Problemgruppen (vgl. Heckl et al. 2011b) oder die Studie MigrantInnen auf dem niederösterreichischen Arbeitsmarkt (vgl. Biffel et al. 2010). Wie die oben genannten Studien zeigen, ist das AMS nicht nur auf Bundesebene aktiv, sondern betreibt auch bundesländerspezifische Analysen.

Wien ist in Bezug auf Zuwanderung ein besonders wichtiges Bundesland, nicht nur aufgrund seiner Stellung als Bundeshauptstadt sondern auch weil der Anteil von Zugewanderten in Wien überproportional hoch ist. Mit der Magistratsabteilung 17 (MA 17) hat die Stadt Wien ihre Integrationspolitik institutionalisiert. Unter anderem fördert die MA 17 Projekte bzw. Maßnahmen sowie Institutionen die Integrationsarbeit betreiben, wobei ein besonderer Fokus auf Spracherwerb liegt. Dafür plant, entwickelt, begleitet und evaluiert die Magistratsabteilung Integrationsmaßnahmen. Die MA 17 führt auch eigene

⁷⁹ Implacementstiftungen ist eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme, um Unternehmen, die ihren Personalbedarf nicht abdecken können und arbeitssuchende Personen, denen für einen bestimmten Arbeitsplatz eine Qualifizierung fehlt, zusammen zu führen (<http://www.ams.at/wien/sfu/14359.html>, Zugriff Dezember 2011).

Integrationsprojekte durch, wie etwa das Projekt „Start Wien“⁸⁰, das eine Starthilfe für Neuzugewanderte bietet.⁸¹

Die MA 17 analysiert alle Maßnahmen und Projekte in Hinblick auf ihre operationale Durchführung. Größere Maßnahmen, wie beispielsweise das Projekt „Mama lernt Deutsch“ wurde durch das Institut für Sprachwissenschaft der Universität Wien wissenschaftlich evaluiert. Ebenso ließ die MA 17 die Startbegleitung für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte des Vereins Interface-Wien extern evaluieren. Eine Wirkungsanalyse wurde auch für die Roma Lernhilfe, die unter der Förderung des Stadt Wien von den Wiener Volkshochschulen implementiert wird, erstellt. Dafür wurde mittels Interviews mit Projektträgern, die MitarbeiterInnen und KursleiterInnen und LehrerInnen der Roma, sowie Eltern und Kinder (einzeln und in Fokusgruppen sowie Fragebogenerhebung) untersucht, inwiefern diese Lernhilfe nach einigen Jahren tatsächliche Effekte hat. Auch die Curricula wurden evaluiert. Diese Evaluierung wurde extern durchgeführt. Evaluierungen beginnen jedoch teilweise schon bei der Projektplanung. Beispielsweise wurde in der Planungsphase des Projektes „Start Wien“, zuerst europaweit erhoben, welche Projekte und Erfahrungen es in anderen Ländern im Bereich von Starthilfe- und Orientierungsprogrammen bereits gab. Die MA 17 legt großen Wert auf möglichst genaue Kenntnis der jeweiligen Zielgruppe(n) einer Maßnahme. Für das Projekt „Start Wien“ war die Zielgruppenerforschung mit konkreter Feldforschung verbunden, um den konkreten Bildungsstand und die Qualifikationen der Zielgruppe erfassen zu können. Generell führt die MA17 Bedarfsanalysen durch, was in erster Linie den Zweck hat, zielgruppenadäquate Maßnahmen zu entwickeln. Dazu gehört auch der Wiener Integrationsmonitor, welcher im nächsten Abschnitt umrissen wird.

Als weitere wichtige Magistratsabteilung im Bereich Migration und Integration ist die MA 35 zu nennen. Diese ist zuständig für die Vergabe von Aufenthaltstiteln und Einbürgerungen in Wien. Die MA 35 kooperiert mit der MA 17 beim Projekt „Start Wien“ wie auch bei anderen Maßnahmen. Eine Maßnahme der MA 35 ist die Verteilung einer Willkommensmappe für alle Personen, die bei der MA 35 eine Erstinwanderungsbewilligung erhalten (seit 2002). Die Willkommensmappe enthält einen Willkommensbrief des Bürgermeisters und der Integrationsstadträtin sowie zahlreiche Informationen aus den unterschiedlichsten Bereichen des täglichen Lebens. Die Mappe ist Teil eines Willkommenspaketes, das neben der Mappe auch ein einjähriges Abonnement der Zeitschrift „Welt & Stadt“ enthält. Die Willkommensmappe wird alle zwei Jahre durch KundInnenbefragungen evaluiert. Die

⁸⁰ Siehe <http://www.startwien.at/> (Zugriff Jänner 2012).

⁸¹ Ein Überblick über die Tätigkeiten der MA 17 bietet der Tätigkeitsbericht 2008/2009; erhältlich unter: <http://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/taetigkeitsbericht.pdf> (Zugriff November 2011).

Evaluierung wird extern durchgeführt. Evaluierungen werden nicht immer publiziert bzw. manchmal nur Zusammenfassungen der Evaluierungen. Oftmals dienen jene nur dem internen Feedback zu bestimmten Maßnahmen.

Neben den konkreten Evaluierungen der österreichischen Behörden werden auch Forschungsgelder im Bereich der Migrationsforschung vergeben bzw. auch an den österreichischen Universitäten Analysen durchgeführt, die die Integrationspolitik im Allgemeinen sowie auch konkretere Maßnahmen in Hinblick auf ihre Wirkungen analysieren. Einen Überblick über die österreichische Migrationsforschung bieten der erste und zweite Migrationsbericht (Fassmann/ Stacher 2003; Fassmann 2007) sowie die das Jahrbuch 1/2011, das wissenschaftliche Perspektiven der österreichischen Migrationsforschung publiziert. Dieses Jahrbuch wurde in Folge der ersten österreichischen Jahrestagung zu Migrations- und Integrationsforschung im September 2010 publiziert (Dahlvik/ Fassmann/ Sievers 2012).

3.2 Integrationsmonitoring in Österreich

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern hat Österreich vergleichsweise rasch seine eigenen Integrationsindikatoren entwickelt. Im Rahmen des NAP.I wurden diese im Auftrag des BMI von Heinz Fassmann entwickelt (Fassmann 2010). Die standardisierten Indikatoren wurden erstmals 2010 von Statistik Austria und der Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften im Auftrag des BMI erstellt (Statistik Austria/ KMI 2010).⁸² 2012 erfolgte die bereits dritte Erhebung der Integrationsindikatoren (Statistik Austria/ KMI 2012). Der Vorschlag für Integrationsindikatoren von Heinz Fassmann, der weitgehend für die Jahrbücher „migration & integration“ übernommen wurde, beinhaltet auch eine Arbeitsdefinition von Integration, die sich an der Definition von Integration von Hartmut Esser (2001) und seinen Unterscheidungen verschiedener Aspekte von Integration orientiert (siehe Kapitel 3, oben).

Die Definition der Zielgruppe der Indikatoren wurde im Bericht des NAP.I vorgenommen. Demgemäß sind die folgenden Bevölkerungsgruppen Ziel des NAP.I und damit auch Gegenstand der Integrationsindikatoren: „[...] die Gesamtgesellschaft, ausländische Staatsbürger, die dauerhaft in Österreich niedergelassen sind, österreichische Staatsbürger, die im Ausland geboren wurden sowie Menschen mit Migrationshintergrund, die dauerhaft in Österreich niedergelassen sind bzw. bereits die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, aber deren Eltern im Ausland geboren wurden“ (BMI 2010: 7). Für die Integrationsindikatoren

⁸² Zuvor wurde schon ein Jahrbuch 2008 zum Thema Migration und Integration mit einer Reihe von ähnlichen Indikatoren vom ÖIF und Statistik Austria publiziert.

konnte jedoch aufgrund der Datenlage nicht immer die Zielgruppe nach Migrationshintergrund unterschieden werden.

Insgesamt wurden 25 Integrationsindikatoren in sieben thematischen Bereichen entwickelt. Diese Indikatoren basieren auf Daten bzgl. grundsätzlicher demographischer Charakteristika von Eingewanderten und ihrem rechtlichen Status, und umfassen 24 objektiv messbare Indikatoren sowie einen Indikator zur subjektiven Einstellung zum Thema Integration. Darüber hinaus wurden fünf Kernindikatoren definiert. Die Jahrbücher beschränken sich jedoch nicht auf die 25 Indikatoren sondern beinhalten auch weitere Daten und Indikatoren zum Thema.

Abbildung 1 zeigt die elf Indikatoren der demographischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die sich in Bestands- und Flussgrößen unterscheiden lassen. Dabei wird einerseits die Bevölkerungsstruktur nach den Hauptmerkmalen Staatsangehörigkeit, Geburtsland und Migrationshintergrund, und andererseits die Bevölkerung nach ihrem rechtlichen Aufenthaltsstatus und nach der Aufenthaltsdauer unterschieden. Die Flussgrößen bestehen aus Daten zu Migrationsbewegungen (allgemeine Außenwanderung, Asylwanderung, und Zuwanderung nach rechtlichem Status), natürlichen Bevölkerungsbewegungen nach Staatsangehörigkeit, Fertilitätsraten nach Staatsangehörigkeit und Einbürgerungen nach vorheriger Staatsangehörigkeit. Diese Darstellung der demographischen und rechtlichen Rahmenbedingungen ist dem eigentlichen Integrationsmonitoring vorangestellt, damit eine Beobachtung der Integrationsindikatoren die Veränderung der Zusammensetzung der Zuwanderungsgesellschaft berücksichtigen kann (vgl. Fassmann 2010, 49f).

In Abbildung 2 finden sich die Integrationsindikatoren über soziale Charakteristika in den sieben thematischen Bereichen: Sprache und Bildung, Arbeit und Beruf, Soziales und Gesundheit, Sicherheit, Wohnen und räumlicher Kontext, Identifikation sowie subjektive Fragen zum Integrationsklima.

Abbildung 1: Indikatoren Rahmenbedingungen Österreich

Bestandsgrößen	
1	Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit/MH im Berichtsjahr
2	Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit/MH und Geburtsland im Berichtsjahr
3	Wohnbevölkerung nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit/MH im Berichtsjahr
4	Rechtlicher Aufenthaltsstatus der Drittstaatsangehörigen im Berichtsjahr
5	Langfristig angelegter Aufenthalt (Anteil der Ausländer/innen mit einer Aufenthaltsdauer länger als x Jahre)
Flowgrößen	
6	Zuzüge nach Österreich und Wegzüge aus Österreich im Berichtsjahr
7	Asylanträge und positive Entscheidungen nach Staatsangehörigkeit im Berichtsjahr
8	Rechtliche Kategorisierung der Zuwanderung im Berichtsjahr
9	Geburten und Sterbefälle nach Staatsangehörigkeit im Berichtsjahr
10	Einbürgerungen nach ehemaliger Staatsangehörigkeit im Berichtsjahr
11	Totale Fertilitätsrate nach Staatsangehörigkeit im Berichtsjahr

Quelle: Entnommen aus Fassmann 2010: 49.

Die Auswahl der Indikatoren orientiert sich unter anderem auch an der Verfügbarkeit von Datenquellen. Heinz Fassmann erklärt in diesem Zusammenhang, dass es schlicht keinen Sinn mache, Indikatoren auszuwählen, die dann nicht realisiert werden könnten. Dieser pragmatische Ansatz soll den so wichtigen Punkt der kontinuierlichen Implementierung des Integrationsmonitorings garantieren. Die Datenquellen der Indikatoren stützen sich auf amtliche Daten, jedoch muss für viele Indikatoren auch auf Stichprobenerhebungen zurückgegriffen werden. So werden etwa die Statistiken zu Arbeitslosigkeit auf Basis von Daten des AMS und aus dem Mikrozensus erstellt – letzterer repräsentiert Österreichs größte Haushaltsbefragung.⁸³ Neben dem Mikrozensus werden auch Daten aus der Befragung EU-SILC⁸⁴ verwendet sowie spezielle Befragungsdaten zu den subjektiven Einstellungen über das „Integrationsklima“. Eine Diskussion der Datenquellen wird im nächsten Abschnitt vorgenommen.

⁸³ Siehe: http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/private_haushalte/mikrozensus/index.html (Zugriff Jänner 2012).

⁸⁴ Siehe: http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/private_haushalte/eu_silc/index.html (Zugriff Jänner 2012).

Abbildung 1: Österreichische Integrationsindikatoren

- Sprache und Bildung**
- 1 Vorschulische Betreuungsquoten 2009 nach Alter und Staatsangehörigkeit
 - 2 Kinder mit Förderbedarf im sprachlichen Bereich 2008 nach Umgangssprache und Kindergartenbesuch
 - 3 Schüler/-innen im Schuljahr 2009/10 nach Schultyp und Staatsangehörigkeit
 - 4 Ausländische ordentliche Studierende an öffentlichen Universitäten im WS 2009/10
 - 5 Bildungsstand der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung 2010 nach Migrationshintergrund
 - 6 Wiederholer und Schulabbrecher nach der 8. Schulstufe 2009 nach Umgangssprache und Schultyp
- Arbeit und Beruf**
- 7 (Frauen-)Erwerbstätigenquote 2010 nach Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund bzw. Zuwanderergeneration
 - 8 Selbstständigenquote 2010 nach Migrationshintergrund und Geschlecht
 - 9 Arbeitslosenquoten 2010 nach Staatsangehörigkeit und Ausbildung
 - 10 Erwerbstätige 2010 nach Staatsangehörigkeit und höchster abgeschlossener Ausbildung
 - 11 Langzeitarbeitslosigkeit 2010 nach Staatsangehörigkeit
- 12** Jugendarbeitslosigkeit 2010 nach Staatsangehörigkeit
- Soziales und Gesundheit**
- 13 Netto-Jahreseinkommen 2009 (Median) der ganzjährig unselbstständig Erwerbstätigen (ohne Lehrlinge) nach Staatsangehörigkeit
 - 14 Armutsgefährdung und manifeste Armut 2009 nach Staatsangehörigkeit
 - 15 Lebenserwartung 2010 bei der Geburt und im Alter von 65 Jahren nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Geburtsland
 - 16 Inanspruchnahme von Gesundheitsvorsorgeleistungen 2007 (Impfungen, Früherkennungs- und Vorsorgeuntersuchungen) nach Geschlecht und Herkunft
- Sicherheit**
- 17 Kriminalitätsbelastung 2010 nach Alter und Staatsangehörigkeit
 - 18 Opferbelastungsquoten 2010 nach Staatsbürgerschaft (Straftaten insgesamt)
- Wohnen und räumlicher Kontext**
- 19 Wohnfläche pro Kopf 2010 nach Migrationshintergrund des Haushaltsrepräsentanten
 - 20 Wohnkostenbelastung 2009 nach Staatsangehörigkeit
- 21** Rechtsverhältnis der Wohnung 2010 nach Migrationshintergrund des Haushaltsrepräsentanten
- 22** Bevölkerung am 1.1.2011 nach Herkunft und Zuwandereranteil in der Wohngemeinde
- Identifikation**
- 23 Eheschließungen zwischen österreichischen und ausländischen Staatsangehörigen 2010 nach Staatsangehörigkeit/Geburtsland des ausländischen Ehepartners
 - 24 Einbürgerungen 2010 in % der Personen mit hinreichender Mindestaufenthaltsdauer nach bisheriger Staatsangehörigkeit
- Subjektive Fragen zum Integrationsklima**
- 25 Stichprobenerhebung zum Integrationsklima bei der Gesamtbevölkerung und bei ausgewählten Zuwanderergruppen

Quelle: Entnommen aus Statistik Austria/ KMI 2011: 115. Für die erste Entwicklung der Indikatoren, siehe Fassmann 2010: 1.

Die Stadt Wien entwickelte, unabhängig von der Entwicklung der Indikatoren auf Bundesebene, ebenfalls einen Integrations- und Diversitätsmonitor.⁸⁵ Wie der Name besagt, besteht dieser aus einem Integrationsmonitoring und einem Diversitätsmonitoring, entsprechend der verfolgten „integrationsorientierten Diversitätspolitik“. Ein wichtiger Punkt dabei ist die interkulturelle Öffnung der städtischen Verwaltung (Diversitäts-Mainstreaming). Das bedeutet, dass alle Einrichtungen der Stadt Wien ihre organisatorischen Strukturen, Angebote und Dienstleistungen an die Bedürfnisse einer ethnisch, sozial und kulturell vielfältigen Stadt anpassen sollen. Dies soll in erster Linie durch den Aufbau von interkultureller Kompetenz der MitarbeiterInnen der Stadt Wien sowie durch eine erhöhte Beschäftigung von MitarbeiterInnen mit Migrationshintergrund sichergestellt werden. Der Diversitätsmonitor untersucht dabei, inwiefern die Stadt Wien ihren Diversitätsansatz auch tatsächlich umgesetzt hat. Der Diversitätsmonitor baut auf den Ergebnissen des Integrationsmonitors auf, der wiederum eine kontinuierliche Beobachtung jener Bereiche bieten soll, die im Zusammenhang mit Integration relevant sind und gemessen werden können (vgl. Antalovsky et al. 2010).

⁸⁵ Siehe: <http://www.wien.gv.at/menschen/integration/grundlagen/monitoring/> (Zugriff Jänner 2012).

Das Wiener Integrationsmonitoring will den Stand und Verlauf gesellschaftlicher Integrationsprozesse in ausgewählten Themenbereichen mit Hilfe von Daten erfassen. Die Ergebnisse des Monitorings sollen die Handlungsstrategien der Stadt Wien unterstützen. Die Ergebnisse richten sich demgemäß an EntscheidungsträgerInnen in Politik und Verwaltung, jedoch auch an die Wiener Bevölkerung, die durch das Monitoring einen Einblick in die Zusammensetzung der Bevölkerung erhalten soll. Das Integrationsmonitoring fokussiert auf die Wiener Bevölkerung mit Migrationshintergrund und definiert diese als all jene Personen, die selbst im Ausland geboren wurden⁸⁶ (1.Generation bzw. Personen mit aktiver Migrationserfahrung) und alle Personen, die in Österreich geboren wurden, mit österreichischer oder fremder Staatsangehörigkeit, wo zumindest ein Elternteil im Ausland geboren wurde (2. Generation bzw. Personen mit passiver Migrationserfahrung) (Manolakos et al. 2010: 6-7). Wie auch bei den Indikatoren auf Bundesebene kann jedoch nur beschränkt nach Migrationshintergrund unterschieden werden, da die zur Verfügung stehenden Daten ungenügende Informationen über Geburtsland bzw. Geburtsland der Eltern enthalten.

Im Vergleich zum Ansatz auf Bundesebene hat sich die Stadt Wien entschlossen, umfassendere Indikatoren zu formulieren, auch wenn die Daten dazu (noch) nicht verfügbar sind. Es wurden 75 Indikatoren in den folgenden Bereichen formuliert:

- Demographie: Basisinformationen zur Wiener Bevölkerung,
- Einwanderung, Integration und Rechtliche Stellung,
- Bildung,
- Beschäftigung und Arbeitsmarkt,
- Einkommen und soziale Sicherung,
- Wohnen,
- Gesundheit,
- Gesellschaftliche und Politische Partizipation und
- Soziales Klima, Zusammenleben und Sicherheit.

Die Indikatoren sind in Tabelle A1 im Anhang aufgelistet. Alle Indikatoren sollen nach Geschlecht, Alter, Staatsbürgerschaft, Geburtsland und Geburtsland der Eltern unterschieden werden. Dies ist im Moment jedoch aufgrund fehlender Daten nur bei wenigen Indikatoren möglich. Die wichtigsten Datenquellen für das Monitoring 2009 waren das österreichische Bevölkerungsregister (POPREG), der Mikrozensus, die österreichische

⁸⁶ Hier werden Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit sowie Eingebürgerte ÖsterreicherInnen einbezogen. Zugewanderte, die ÖsterreicherInnen seit Geburt sind, müssen jedoch auch mit gezählt werden, weil die Unterscheidung in den Daten nicht möglich ist.

Arbeitsmarktdatenbank (AMDB) sowie die Spezialbefragung Leben und Lebensqualität in Wien aus dem Jahr 2008 (Manolakos et al. 2010: 17-19).

Das Integrationsmonitoring soll alle zwei Jahre publiziert werden. Für das Monitoring 2011 wurde auch ein Workshop zu Datenverfügbarkeit mit verschiedensten Institutionen organisiert, um die neuen Möglichkeiten der sich laufend verbessernden Datenverfügbarkeit zu eruieren. Der 2. Wiener Integrations- und Diversitätsmonitor 2009 bis 2011 wurde im Oktober 2012 veröffentlicht.⁸⁷

Wie bei der Diskussion der Indikatoren schnell klar wird, ist die Datenverfügbarkeit eine der größten Herausforderungen der Implementierung eines Integrationsmonitorings. Diese sowie andere Herausforderungen in Bezug auf Wirkungsanalyse und Evaluation von integrationspolitischen Maßnahmen werden im nächsten Abschnitt diskutiert.

4. Herausforderungen und Datenverfügbarkeit

Alle Institutionen, die die österreichische Integrationspolitik mitgestalten, bemühen sich ihre Aktivitäten und Maßnahmen zu evaluieren. Eines der Hauptprobleme, das sich dabei ergibt, sind fehlende Daten. Die meisten Analysen basieren auf Daten aus administrativen Registern, Stichprobenbefragungen und qualitativen Interviews. Dabei stellen die von Statistik Austria geführten Bevölkerungsregister, die Daten des HV und des AMS sowie größere Stichprobenbefragungen die wichtigsten Quellen dar. Das größte Problem dabei sind die eingeschränkten Möglichkeiten, die definierte Zielgruppe in den vorhandenen Daten zu identifizieren. Wie erwähnt sind wichtige Informationen (wie etwa das Geburtsland aller Personen oder das der Eltern) in den Datensätzen oft gar nicht oder nur ungenügend erfasst (vgl. hierzu Reichel 2012). Deshalb muss auf alternative Gruppenvergleiche ausgewichen werden. In Österreich prägt die Unterscheidung zwischen „AusländerInnen“ und „InländerInnen“ die Datenerfassung. In Politik und Öffentlichkeit hat sich in jüngster Zeit mehr und mehr die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine solche Unterscheidung für die statistische Beschreibung von Migration und Integration ungenügend ist und es weiterer Kriterien bedarf. Dieser Erkenntnis wirkt sich allerdings erst mit einiger Verzögerung auf die Datenerhebung aus.

Bestehende Lücken in der Datenerfassung können etwa im Bereich der Bildung erkannt werden. Obgleich das von Statistik Austria neu aufgebaute Bildungsstandregister die Datensituation wesentlich verbessert, ist die generelle Messung der Bildung von

⁸⁷ Erhältlich unter: <http://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/monitor-2012.pdf> (Zugriff Dezember 2012).

Eingewanderten schwierig, gerade dann wenn Bildungsabschlüsse im Ausland erworben wurden. Dieser Umstand resultiert aus der generell schwierigen Vergleichbarkeit von unterschiedlichen Bildungssystemen und einer fehlenden formalen Anerkennung bzw. Nostrifizierung von Bildungstiteln, die im Ausland erworben wurden. Dieses Manko ist allgemein bekannt und es wurde eine Reihe von Initiativen gesetzt, um die Anerkennung von Bildungsabschlüssen zu erleichtern, wenngleich sich die fehlenden Daten auch nicht so schnell nacherheben lassen bzw. sich der Prozess der Nostrifizierung nicht problemlos verändern lässt.⁸⁸ Stichprobenerhebungen wie der Mikrozensus können jedoch auch für Analysen im Bereich Bildung herangezogen werden.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass Daten aus Stichproben nur beschränkt für kleinere Gebietseinheiten verwendbar sind (aufgrund der kleinen Stichprobenzahl, die besonders bei Untergruppen wie Personen mit Migrationshintergrund schlagend wird) und deshalb oftmals auf Registerdaten mit all ihren Lücken zurückgegriffen werden muss. Registerdaten haben allerdings den Vorteil, dass sie potentiell für Langzeitanalysen herangezogen werden können. Die fehlenden Langzeitdaten in Zusammenhang mit der Wirkungsanalyse integrationspolitischer Maßnahmen werden von vielen für diese Studie interviewten BehördenvertreterInnen als eine zentrale Herausforderung identifiziert, da es in der Natur dieser Maßnahmen liege, ihre echten Effekte und Wirkungen erst über die Zeit zu entfalten. Durch die sich verbessernde Datenlage sind zwar mehr Langzeitdaten für Forschung und Politikentwicklung zu erwarten, jedoch sollte auch bei spezifischen Erhebungen (Stichprobenbefragungen) vermehrt versucht werden, Langzeitdaten zu sammeln, sei es durch die Einbindung von Retrospektivfragen oder – noch besser – durch wiederholte Befragung von Personen (Panellerhebung). Langzeitdaten sind von besonderer Bedeutung für die Analyse von Integrationsprozessen bzw. der Wirkungsanalyse von politischen Maßnahmen (vgl. Kapitel 4 über Methoden). Hierfür ist jedoch auch die Entwicklung von Expertise bzw. einer starken Einbindung der Forschung gefragt, da jede quantitative Analyse in diesem Bereich auf methodisch hohem Niveau erfolgen muss, um Verzerrungen und Fehlinterpretationen ausschließen zu können.

In Anbetracht der derzeitigen Datensituation sind exakte Ursachen- und Wirkungsanalysen nur begrenzt möglich. Jedoch ist es wichtig festzuhalten, dass die vorhandenen Daten mehr zulassen würden als tatsächlich gemacht wird.

⁸⁸ Beispielsweise kann das AMS nicht im Ausland erworbene Titel nicht einfach von seinen MitarbeiterInnen aufnehmen und als Ausbildung gelten lassen, weil das AMS nicht die Kompetenz für Nostrifizierungen hat.

Eine weitere methodische Einschränkung der Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen ergibt sich einerseits aus den vielen Gesetzesänderungen des vergangenen Jahrzehnts, andererseits aus dem Querschnittscharakter des Integrationsthemas, das eine eindeutige Identifizierung aller Maßnahmen, die Integration direkt oder indirekt fördern, von vorneherein unmöglich macht. Da mögliche Wirkungen von politischen Maßnahmen erst nach einem gewissen Zeitraum einsetzen und beobachtbar sind, erschweren Querschnittscharakter und Politikentwicklung eine adäquate Analyse ihrer Wirkungen. Einfacher ausgedrückt, aus methodischer Sicht wäre ein übersichtlicheres Umfeld „praktischer“. Es steht natürlich außer Frage, dass sich Politikentwicklung und institutioneller Rahmen nicht den methodischen Anforderungen von Evaluation und Wirkungsanalyse unterwerfen können oder sollen, verstärkte Bemühungen in Richtung von Langzeitanalysen sollten aber angedacht werden, um die Möglichkeiten der evidenzbasierten Politikentwicklung weiter zu stärken.

Für die Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen ist in jedem Fall Methodenvielfalt und Kreativität bei der Entwicklung von Forschungsdesigns gefragt. Dazu gehört neben der Verbindung (Triangulation) von unterschiedlichen methodischen Ansätzen auch die Verwendung unterschiedlicher Datenquellen sowie eine wiederholte Analyse derselben Datenquellen, was auch ein hohes Maß an Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Institutionen und „DatenbesitzerInnen“ erfordert.

Derzeit evaluieren die meisten Institutionen selbst oder lassen die eigenen Maßnahmen extern evaluieren. Aus Forschungsperspektive ist eine höhere Transparenz in Bezug auf die Veröffentlichung von Ergebnissen von Evaluationen wünschenswert, da viele von Behörden durchgeführte bzw. beauftragte Evaluationen nur als Zusammenfassungen veröffentlicht werden. Daneben könnten die Daten, die von Behörden erhoben werden, in anonymisierter Form der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, um eine umfassendere Analyse existierender Informationen zu ermöglichen und Ergebnisse überprüfbar zu machen.

5. Schlussfolgerungen

Integrationspolitik ist ein vergleichbar junges Politikfeld, wobei der Fragenkomplex der Integration von Zugewanderten in den letzten Jahren enorm an Bedeutung gewonnen hat. Das betrifft sowohl die Rolle, die das Thema der Integration innerhalb der europäischen Migrationspolitik einnimmt als auch den Stellenwert, den die öffentliche Diskussion dem Thema beimisst.

Die integrationspolitischen Maßnahmen in Österreich sind vielfältig in ihrer Reichweite, Durchführung und Zielsetzung. Eine Reihe von Ministerien und Institutionen beschäftigen sich, teilweise koordiniert durch das BMI und das Staatssekretariat für Integration, auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene mit dem Thema, und damit gleichzeitig auch mit der Analyse der Wirkungen und Folgen dieser Integrationsmaßnahmen.

Die Maßnahmenlandschaft ist in Österreich durch eine dichte Monitoring- und Evaluationskultur gekennzeichnet. Nahezu alle Einzelmaßnahmen im Integrationsbereich werden in Hinblick auf Zielerreichung, Ressourceneffektivität und Performance analysiert. Die wissenschaftliche Analyse von Migrations- und Integrationspolitik und ihren Wirkungen hat in Österreich ebenfalls große Tradition, jedoch hat auch sie in den letzten Jahren vor dem Hintergrund ständig steigender Relevanz des Migrations- und Integrationsthemas einen regelrechten Boom erfahren. Dies nicht zuletzt aufgrund der zu beobachtenden Dynamik im Bereich der Integrationspolitik, die ihren Niederschlag in einer Reihe von gesetzlichen Änderungen und einer Vielzahl von integrationspolitischen Maßnahmen und Programmen fand. Trotz einer generell verbesserten Datenlage und zunehmenden Bemühungen die Folgen von integrationspolitischen Maßnahmen zu erforschen kann in Hinblick auf eine intensivere Analyse der längerfristigen Wirkungen von integrationspolitischen Maßnahmen viel getan werden. Neben einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den im Bereich Integration tätigen Akteuren und der Forschung, müssten zur Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen regelmäßig auf unterschiedlichen Methoden basierende und auf unterschiedliche Datenquellen zurückgreifende Analysen durchgeführt werden, um das Wissen über das Thema zu erweitern, die Effekte und Wirkungen politischer Intervention genauer einschätzen zu können und noch zielgerichteter bzw. zielgruppenadäquater handeln zu können.

Literatur

Antalovsky Eugen, Bartik Herbert, Wolffhardt Alexander (2010): Monitoring Diversität Wien. Gesamtfassung des ersten Wiener Diversitätsmonitors 2009 unter Heranziehung von Ergebnissen des Integrationsmonitors der Stadt Wien. Im Auftrag der Stadt Wien, MA 17. Wien: Europaforum Wien. Erhältlich unter: <http://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/monitoring-diversitaet.pdf> (Zugriff Dezember 2011).

Auer Eva et al. (2008): Arbeitsmarktmonitoring 2007 mit dem Data Warehouse des Arbeitsmarktservice. Wien: BMWA. http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/4/7/0/CH2128/CMS1232983147579/arbeitsmarktmonitoring_2007.pdf (Zugriff Dezember 2011).

Biffel Gudrun, Skrivaneck Isabella, Steinmayr Andreas, Faustmann Anna (2010): Migrantinnen und Migranten auf dem niederösterreichischen Arbeitsmarkt. Krems: Donau Universität Krems. http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMS_NOE_MigrantInnenstudie_Biffel_et_al_2010.pdf (Zugriff Dezember 2011).

Bundesministerium für Inneres (BMI) (2010a): Nationaler Aktionsplan für Integration. Bericht. Erhältlich unter: http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/Bericht_zum_Nationalen_Aktionsplan.pdf (Zugriff November 2011).

Bundesministerium für Inneres (BMI) (2010b): Nationaler Aktionsplan für Integration. Massnahmen. Erhältlich unter: http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/NAP_Massnahmenkatalog.pdf (Zugriff November 2011).

Bundesministerium für Inneres (BMI) (2011): Integrationsbericht. Integration als Querschnittsmaterie. Bilanz bisheriger Massnahmen. Erhältlich unter: http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/Bilanz_bisheriger_Ma%C3%9Fnahmen.pdf (letzter Zugriff Februar 2012).

Bundesministerium für Inneres (BMI) (2012): Integrationsbericht. Integration als Querschnittsmaterie. Bilanz der Maßnahmen 2011/12. Erhältlich unter: <http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4->

[Download/Integrationsbericht 2012/Integrationsbericht 2012 Band 3 ANSICHT.pdf](#) (letzter Zugriff Dezember 2012).

Bundesministerium für Inneres (BMI) (2012b): Integrationsbericht. Bilanz des Expertenrates für Integration 2012. Erhältlich unter: <http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/Integrationsbericht 2012/Integrationsbericht 2012 Band 1 ANSICHT.pdf> (letzter Zugriff Dezember 2012).

Dahlvik Julia, Fassmann Heinz, Sievers Wiebke (2012): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 1/2011. Vienna University Press.

Esser Hartmut (2001): Integration und ethnische Schichtung. Arbeitspapiere des Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung 40.

Eurostat (2011): 6.5% of the EU population are foreigners and 9.4% are born abroad - Statistics in Focus, Issue number 34/2011. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF (Zugriff: 12.03.2012).

Fassmann Heinz (2007): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. 2001-2006. Demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen, rechtliche Rahmenbedingungen. Klagenfurt: Drava.

Fassmann Heinz (2010): Integrationsindikatoren des Nationalen Aktionsplans für Integration. Begriffe, Beispiele, Implementierung. http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/NAP_indikatoren.pdf (Zugriff November 2011).

Fassmann Heinz, Stacher Irene (2003): Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. 2001-2006. Demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen, rechtliche Rahmenbedingungen. Klagenfurt: Drava.

Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) (2010): FTI- Initiative KIRAS Das Österreichische Förderungsprogramm für Sicherheitsforschung. Ausschreibungsleitfaden. Schutz kritischer Infrastrukturen. Version 1.1. Stand: 12.10.2011. http://www.kiras.at/uploads/media/ausschreibungsleitfadenkiras_2011_v1.0.0.pdf, Zugriff Dezember 2011).

Heckl Eva, Dörflinger Céline, Dorr Andrea (2011a): Evaluierung der Dienstleistungen des AMS Jugendliche für Personen mit Migrationshintergrund. Wien: KMU Forschung Austria. http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2011_Endbericht_AMSJugend_AMS_Jugendliche.pdf (Zugriff Dezember 2011).

Heckl Eva, Dorr Andrea, Dörflinger Céline, Enichlmair Christina (2011b): Arbeitsmarktintegration jugendlicher Problemgruppen. Eine internationale Good-Practice-Recherche im Auftrag des AMS Österreich. AMS Info 178. <http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMSinfo178.pdf> (Zugriff Dezember 2011).

Manolakos Theodora et al. (2010): Monitoring Integration Wien. Wien: Stadt Wien/ MA 17. <http://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/monitoring-integration.pdf> (Zugriff Jänner 2012).

Österreichischer Integrationsfonds (ÖIF) (2009): Qualitätsmonitoring zur Umsetzung der Integrationsvereinbarung. GfK Austria und Catro. http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/3_integrationsvereinbarung/downloads/IV_Qualit%C3%A4tsmonitoring_final.pdf (Zugriff Dezember 2011).

Reichel David (2012): Quantitative Migrationsforschung in Österreich im europäischen Vergleich – Möglichkeiten und Grenzen existierender Datenquellen. In: Julia Dahlvik, Heinz Fassmann, Wiebke Sievers (Hg.): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 1/2011, Göttingen: Vienna University Press, 23-40.

Statistik Austria/ Kommission für Migrations- und Integrationsforschung (2010): Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2010. Wien. http://www.statistik.at/web_de/dynamic/services/publikationen/2/publdetail?id=2&listid=2&detail=579 (Zugriff Jänner 2012).

Statistik Austria/ Kommission für Migrations- und Integrationsforschung (2011): Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2011. Wien. http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/Web_Jahrbuch_72dpi.pdf (Zugriff November 2011).

Statistik Austria/ Kommission für Migrations- und Integrationsforschung (2012): Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2012. Wien. <http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4->

[Download/Integrationsbericht_2012/migration_integration_2012_72dpi.pdf](#) (Zugriff Dezember 2012).

Ullrich Peter A. (2010): Integration in Österreich. Einstellungen. Orientierungen. Erfahrungen. Wien: GfK Austria und BMI.

Liste der für den Bericht geführten Interviews⁸⁹

Norbert Bichl, Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen

Kemal Boztepe und Theodora Manolacos, Stadt Wien, MA 17

Heinz Fassmann, Universität Wien

Claudia Finster und Katharina Oberbichler, AMS Wien

August Gächter, Zentrum für Soziale Innovation

Beatrix Hornschall und Wilhelm Witt, Stadt Wien, MA 35

Alexander Janda, Österreichischer Integrationsfonds

Johannes Kopf, Arbeitsmarkt Service Österreich

⁸⁹ Die Interviewten sind nicht für den Inhalt des Berichts verantwortlich.

Anhang

Tabelle A1: Liste der Integrationsindikatoren des Wiener Integrationsmonitors.

Demographie: Basisinformationen zur Wiener Bevölkerung
1. Im Ausland geborene Personen
2. Im Ausland geborene Personen nach Aufenthaltsdauer
3. Ausländische Staatsangehörige nach Aufenthaltsdauer
4. Verteilung der außerhalb Österreichs geborenen Personen nach dem Alter bei Aufenthaltsbeginn in Österreich
5. Personen nach Altersgruppen, nach Geburtsstaat und Geschlecht
6. Zu- bzw. Wegzüge nach Geburtsstaat als Anteil an der Wohnbevölkerung mit demselben Geburtsstaat
7. Zu- bzw. Wegzüge nach Staatsangehörigkeit
8. Lebendgeborene nach dem Geburtsort der Mutter bzw. des Vaters
9. Lebendgeborene nach der Staatsangehörigkeit des Kindes
10. Verstorbene nach Staatsangehörigkeit
11. Anzahl der Verstorbenen nach Geburtsstaat
12. Eheschließungen nach Staatsangehörigkeit
13. Aufrechte Partnerschaften mit gemeinsamem Haushalt nach den Geburtsstaaten der Partnerinnen und Partner
14. Scheidungsraten
15. Anteil an der Bevölkerung in den kleinsten Gebietseinheiten nach dem Geburtsstaat
Einwanderung, Integration und Rechtliche Stellung
16. Personen nach dem aufenthaltsrechtlichen Status/ Einwanderungsstatus
17. Anzahl der fremdenrechtlichen Aufenthaltstitel nach der Aufenthaltsdauer
18. Anzahl der AsylwerberInnen in Wien mit/ohne Grundversorgung
19. Anzahl der subsidiär Schutzberechtigten nach der Aufenthaltsdauer
20. Anzahl der Asylberechtigten in Wien
21. Anteil der in Österreich geborenen AusländerInnen an den Einbürgerungen
22. Einbürgerungen an ausländischen Staatsangehörigen
23. Einbürgerungen nach Altersgruppen
24. Anteil der im Inland geborenen ausländischen Staatsangehörigen an den ausländischen Staatsangehörigen bzw. der Gesamtbevölkerung
25. Aufrechte Befreiungsscheine (oder gleichgestellt)
Bildung
26. Bevölkerung nach dem höchsten Ausbildungsabschluss
27. Anteil der 15 bis unter 25 Jährigen, die sich in einer Ausbildung über der Pflichtschule

befinden nach Geburtsstaaten der Eltern
28. SchülerInnen nach Schultypen
29. Kinder von 2 bis unter 6 Jahren, die einen Kindergarten oder eine vergleichbare pädagogische Einrichtung besuchen
30. Lehrlinge nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland
31. Kinder mit Förderbedarf
32. LehrabsolventInnen eines Jahres
33. SchülerInnen mit nicht deutscher Muttersprache in der AHS 8. Klasse
34. SchülerInnen mit nicht österreichischer Staatsbürgerschaft in der AHS 8. Klasse
35. Studierende BildungsinländerInnen nach Staatsangehörigkeit
36. Lehrkräfte, die im Ausland geboren bzw. nicht österreichische StaatsbürgerInnen sind, nach Schultypen
Beschäftigung und Arbeitsmarkt
37. Beschäftigtenquote der Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter
38. Beschäftigungsquote nach Staat, in dem der höchste Bildungsabschluss erworben wurde
39. Ausschöpfung der potentiellen Arbeitszeit der Bevölkerung nach Staat in dem der höchste Bildungsabschluss erworben wurde
40. Sozialversicherungspflichtige Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter
41. Jahresdurchschnittlicher Anteil der Beschäftigten und der in Ausbildung Stehenden
42. Geringfügig Beschäftigte
43. Durchschnittliche Zahl der sozialversicherten Beschäftigungstage pro Jahr der Beschäftigten
44. Beschäftigte nach arbeitsrechtlicher Stellung (Arbeiterin, Angestellte, Bedienstete der öffentlichen Verwaltung)
45. Unselbständig Beschäftigte nach Wirtschaftsbereichen
46. Selbständig Beschäftigte
47. Anteil der bei Leih- und Zeitarbeitsfirmen Beschäftigten an allen unselbständig Beschäftigten
48. Arbeitslosenquote
Einkommen und soziale Sicherung
49. Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen der ArbeiterInnen und Angestellten
50. Nettoäquivalenzeinkommen (standardisiertes Nettohaushaltseinkommen)
51. Arbeitslosengeld- und NotstandshilfebezieherInnen
52. PensionistInnen mit Ausgleichszulage
Wohnen

53. Verteilung Wohnbevölkerung über die Ausstattungskategorien der Wohnungen (A, B, C, D)
54. Wohnbevölkerung nach dem Rechtscharakter des Wohnverhältnisses
55. Größe und Belag der Wohnungen (qm pro Person, Zimmerzahl bzw. qm der Wohnungen)
56. Erhalt von Wohnbauförderung bzw. Wohnbeihilfe
57. Das Verhältnis der gesamten Wohnkosten zum Einkommen
Gesundheit
58. Durchschnittliches Alter beim Tod
59. Relative Häufigkeit von Todesursachen
60. Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen
61. Häufigste klinische Diagnosen
62. Durchschnittliche Anzahl der Krankenstandstage pro Jahr/Länge der Krankenhausaufenthalte
63. Inanspruchnahme von Pflegeleistungen
Gesellschaftliche und Politische Partizipation
64. Personen mit kommunalem Wahlrecht
65. Wahlbeteiligung
66. Mitglieder in Bezirksvertretungen, Gemeinderat bzw. Landtag
67. Mitglieder von Interessensvertretungen (gewählte Mandats- und FunktionsträgerInnen in Kammern, ÖGB-FunktionärInnen, BetriebsrätInnen)
68. SchulsprecherInnen nach Schultyp
69. Haushalte mit Internetzugang
Soziales Klima, Zusammenleben und Sicherheit
70. Personen, die mit der Lebensqualität in Wien (sehr) zufrieden bzw. (gar) nicht zufrieden sind (Zufriedenheit mit Lebensqualität)
71. Personen, die in ihrem Wohngebiet mit der Nachbarschaft zufrieden sind
72. Personen, die sich in Wien (sehr) bzw. (gar) nicht sicher fühlen
73. Personen, die sich diskriminiert fühlen bzw. Diskriminierungserfahrungen gemacht haben
74. Personen, die Opfer von Straftaten wurden
75. Anzahl der Verurteilungen

Quelle: Europaforum Wien (2010): 13-15.

Deutschland

von David Reichel (ICMPD)

1. Einleitung und Bevölkerungsüberblick

Deutschland ist einer der größten Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit über 81 Millionen EinwohnerInnen. Der Anteil der zugewanderten Bevölkerung wurde für das Jahr 2010 auf insgesamt 12 Prozent geschätzt. Etwa zwei Drittel der zugewanderten Personen wurden außerhalb der EU-27 Länder geboren; das entsprach 7,8 Prozent der gesamten Wohnbevölkerung (siehe Tabelle 1).

Die Zuwanderung nach Deutschland wurde stark durch die in den 1960er-Jahren beginnende Anwerbung von Arbeitskräften geprägt. In diesem Zusammenhang stellten die Türkei, Italien, Polen, Griechenland und Kroatien die wichtigsten Zuwanderungsländer dar. 2010 hatten etwa 15,75 Millionen Personen oder 19,3 Prozent der deutschen Wohnbevölkerung einen „Migrationshintergrund“.⁹⁰

Tabelle: Bevölkerungsstruktur nach Staatsbürgerschaft und Geburtsland in Deutschland in 2010 (Gesamtzahlen in 1.000)

Gesamtbevölkerung (in 1.000)		81.802,3			
Anteil ausländische Bevölkerung		8,7%			
Anteil Drittstaatsangehöriger		5,6%			
Anteil im Ausland geborene Bevölkerung		12,0%			
Anteil außerhalb der EU-27 geborene B.		7,8%			
Zuwanderungsgruppen					
Staatsangehörigkeit	Gesa	Prozent	Geburtsland	Ges.	Prozent
Türkei	1762,8	24,7%	-	-	-
Italien	556,1	7,8%	-	-	-
Polen	425,6	6,0%	-	-	-
Griechenland	297,7	4,2%	-	-	-
Kroatien	234,4	3,3%	-	-	-
Andere	3854,3	54,1%	-	-	-

Quelle: Eurostat, Statistics in Focus, 34/2011.

Die Frage der Integration der zugewanderten Bevölkerung und ihrer Nachkommen wurde zwar seit Jahrzehnten in Forschung und Politik diskutiert, auf Ebene der Bundespolitik sowie auf Länder- und Kommunenebene erhielt das Thema, ähnlich den anderen in der Studie

⁹⁰ Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland (<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/Migration/Integration/Migrationshintergrund/Migrationshintergrund.psmi>, Zugriff 30 November 2011). Zur Definition von Migrationshintergrund, siehe Abschnitt 3.2.

untersuchten Ländern, erst in den letzten zehn Jahren besonderes Augenmerk. Die intensivierten Maßnahmen im Bereich der Integrationspolitik zogen gleichzeitig auch ein verstärktes Interesse nach sich, die Wirkungen der Maßnahmen zu evaluieren. Augenfällig ist dabei, dass in den politischen Grundsatzdokumenten zur Integrationspolitik auf eine konkrete Definition von Integration verzichtet wurde. Gleichwohl wird die große gesellschaftliche Bedeutung von Integrationspolitik betont, ausgeführt, welche Bereiche dazu zählen sollen, und dargelegt welche Leitlinien für eine erfolgreiche Integrationspolitik als zentral angesehen werden (vgl. Bundesregierung 2007: 12-15). Die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben steht dabei als generelle Zielsetzung im Mittelpunkt (vgl. etwa Engels et al. 2011: 5). Diese Zielsetzung zusammen mit der Angleichung der Lebenslagen von Zugewanderten an die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund werden als zentrale Ziele einer erfolgreichen Integrationspolitik verstanden, die dann auch an der Erreichung dieser Ziele gemessen werden soll (vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007).

Dieser Länderbericht versucht einen Überblick über die Evaluationspolitik in Bezug auf integrationspolitische Maßnahmen in Deutschland zu geben. Zuerst wird der institutionelle Rahmen der Integrationspolitik in Deutschland dargestellt. Danach werden unterschiedliche Evaluationsmaßnahmen beschrieben, wobei ein besonderer Fokus auf das „Integrationsmonitoring“ bzw. die Entwicklung und Verwendung von Integrationsindikatoren gelegt wird. Anschließend werden allgemeine Herausforderungen unter besonderer Berücksichtigung der Datenverfügbarkeit diskutiert.

2. Institutioneller Rahmen der Integrationspolitik

In Deutschland fällt die Integrationspolitik in den Zuständigkeitsbereich von verschiedenen Behörden auf Bundes- und Länderebene. Integrationspolitik kann demnach auch in ihrer institutionellen Verankerung als echtes Querschnittsthema bezeichnet werden. Wie in anderen europäischen Ländern auch hat das Bundesministerium des Innern (BMI) zentrale Kompetenzen im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik. Innerhalb des BMI widmet sich die Abteilung M neben ihrer Zuständigkeit für Migration, Flüchtlinge und Europäischer Harmonisierung dem Thema der Integration. In der Unterabteilung M II ist das Referat M II 1 für Rechts- und Grundsatzangelegenheiten der Integration sowie für innenpolitische Aspekte der Integrationsaufgaben anderer Ressorts zuständig. Das Referat M II 2 ist für den Nationalen Integrationsplan, Maßnahmen der Integrationsförderung und das Integrationsmonitoring verantwortlich. Die Kernkompetenz des BMI in Bezug auf Integrationspolitik ist die allgemeine politische Leitung des Themenbereichs sowie damit

verbundene Fragen der Bundesgesetzgebung. Für die operationale Durchführung von integrationspolitischen Maßnahmen ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das durch die Abteilung M des BMI fachlich geleitet wird, zuständig. Das BAMF war ursprünglich als reine Asylbehörde eingerichtet, jedoch wurden die Zuständigkeiten des Amtes durch das Zuwanderungsgesetz von 2004⁹¹ maßgeblich erweitert. Laut §75 des Zuwanderungsgesetzes ist das BAMF unter anderem für die Entwicklung von Grundstruktur und Lerninhalten des Integrationskurses nach §43 Abs. 3 und deren Durchführung zuständig (§75 (2)). Ferner sind die Aufgaben des BAMF in Bezug auf Integration die fachliche Zuarbeit für die Bundesregierung auf dem Gebiet der Integrationsförderung und die Erstellung von Informationsmaterial über Integrationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen für AusländerInnen und SpätaussiedlerInnen sowie das generelle Betreiben wissenschaftlicher Forschung über Migrationsfragen zur Gewinnung analytischer Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung (§75 (3), (4)).

Seit nunmehr fast 30 Jahren beruft die deutsche Bundesregierung eine/n Beauftragte/n der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.⁹² 2005 wurde die Beauftragte im Bundeskanzleramt angesiedelt und in den Rang einer Staatsministerin erhoben. Die Aufgaben der Beauftragten sind – wie die des BAMF – im Aufenthaltsgesetz festgeschrieben (§93 Abs. 1-10) und umfassen allgemeine Aufgaben zur Förderung der Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen MigrantInnen. Zu den Amtsbefugnissen gehört die zweijährige Berichterstattung über „die Lage der Ausländer in Deutschland“ (§94 (2)). Weitere Ministerien, welche für integrationspolitische Fragen in ihren jeweiligen Arbeitsbereichen zuständig sind, sind das Bundesministerium für Arbeit und Soziales⁹³, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)⁹⁴ sowie das Gesundheitsministerium.

Integrationspolitik vollzieht sich in Deutschland jedoch nicht nur auf Bundesebene. Länder- und Gemeindeebene sind für Integrationsmaßnahmen ebenfalls von zentraler Bedeutung. Die Bundesrepublik Deutschland ist als föderaler Bundesstaat organisiert und in 16 Bundesländer mit eigener Verfassung, Parlament und Regierung gegliedert.⁹⁵ Die

⁹¹ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2004.

⁹² Wenn auch unter anderen Namen. Der erste "Beauftragte der Bundesregierung zur Förderung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen" wurde 1978 eingesetzt.

⁹³ Z.B. Referat II a 6: Grundsatzfragen der Migrations- und Ausländerpolitik.

⁹⁴ V.a. im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann und Antidiskriminierung.

⁹⁵ Bundesländer Deutschlands: Baden-Wuerttemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thuringen. Ein Überblick über die Länderbeauftragten zum Thema AusländerInnen und Integration ist unter dem folgenden Link abrufbar:

Bundesländer sind im Bundesgesetzgebungsprozess durch den Bundesrat vertreten. Daneben gibt es in Deutschland über 12.000 Gemeinden. In diesem Bericht werden trotz der Bedeutung der regionalen und lokalen Ebene in erster Linie integrationspolitische Maßnahmen und deren Evaluierung auf Bundesebene diskutiert. Aktivitäten auf den beiden anderen Ebenen werden nur exemplarisch in die Diskussion aufgenommen.

Auf Basis eines Kabinettsbeschlusses der deutschen Bundesregierung begann im Jahr 2006 der Prozess zur Formulierung eines Nationalen Integrationsplans (NIP). Es wurden sechs Arbeitsgruppen eingerichtet, welche zehn Themenfelder behandelten und für diese die jeweiligen integrationspolitischen Herangehensweisen formulierten. Der Bericht wurde 2007 veröffentlicht (Bundesregierung 2007). Unter den zehn Themenfeldern fand sich auch das Themenfeld „Wissenschaft – weltoffen“, welches unter anderem die Forderung „Migrations- und Integrationsforschung stärken: Faktoren gelingender Integration untersuchen, Datenbasis verbessern“ formuliert. Dabei wurden neben einer grundsätzlichen Anerkennung der Bedeutung der deutschen und internationalen Migrationsforschung auch konkrete Ziele und Erwartungen gegenüber der Forschung formuliert. Im Zusammenhang mit dem Gegenstand der vorliegenden Studie wurde ein grundsätzlicher Mangel an Studien festgestellt, die die Folgen von Politiken untersuchen, die strukturelle Integration fördern sollen, und dabei auch externe Einflussfaktoren berücksichtigen. Der Faktor Zeit wurde besonders hervorgehoben und es wurde betont, dass Integrationsprozesse als intergenerative Kultur- und Sozialprozesse verstanden und beobachtet werden sollten. Ferner sollte eine reine Defizitperspektive vermieden werden und das Augenmerk auf eine empirisch fassbare Wirklichkeit der Migrations- und Integrationsverhältnisse gelegt werden. Schlussendlich sollten auch die Veränderungsprozesse der Einwanderungsgesellschaft im Zusammenhang mit Zuwanderung und Integration untersucht werden. Im Rahmen des NIP hielt die deutsche Bundesregierung am Vorhaben fest, die Migrations- und Integrationsforschung durch die Vergabe von Studien- und Forschungsaufträgen weiter gezielt zu fördern. Der Schwerpunkt sollte auf interdisziplinären Anstrengungen in den Bereichen „Erkundung von Bestimmungsfaktoren und Entwicklungen von Integration“, „Entwicklung, Erprobung und Evaluierung von Konzepten zur Integrationsförderung“, „Evaluierung von konzeptorientierter kommunaler Integrationspolitik“, „Erprobung der Belastbarkeit von Indikatoren für die Einschätzung laufender Integrationsprozesse“ sowie eine „kontinuierliche wissenschaftliche Prozessbeobachtung und Interventionsberatung durch ein streng wissenschaftlich zusammengesetztes interdisziplinäres Gremium auf Bundesebene“ liegen (Bundesregierung 2007: 183-198).

Der Nationale Aktionsplan für Integration (NAP-I) kann als eine Weiterentwicklung des NIP betrachtet werden.⁹⁶ Der NAP-I wurde im Jänner 2012 vorgestellt und fokussiert verstärkt – gemäß dem Thema dieses Berichts – auf die Messbarkeit der Umsetzung der deutschen Integrationspolitik. Die Themenfelder sind jenen des NIP relativ ähnlich. Der NAP-I widmet sich den folgenden elf Themen: 1) Frühkindliche Förderung, 2) Bildung, Ausbildung, Weiterbildung, 3) Arbeitsmarkt und Erwerbsleben, 4) Migranten im öffentlichen Dienst, 5) Gesundheit und Pflege, 6) Integration vor Ort, 7) Sprache – Integrationskurse, 8) Sport, 9) Bürgerschaftliches Engagement und Integration, 10) Medien und Integration, sowie 11) Kultur. Der Bereich „Integration von Frauen und Mädchen“ soll in allen Bereichen berücksichtigt werden. Ebenso soll das Thema „Wissenschaft“, welches im NIP noch ein eigener Punkt war, in die jeweiligen Themenfelder einbezogen werden. Besonderes Augenmerk wird auf die Bereiche Sprache, Bildung und Ausbildung sowie Arbeitsmarkt gelegt (vgl. Bundesregierung 2011). Eine allgemeine exakte Definition von Integration findet sich im Bericht des NAP-I nicht, es werden aber Grundsätze, strategische Ziele und eine Vielzahl von konkreten operativen Zielen bestimmt. Eine höhere Chancengleichheit von MigrantInnen bzw. gleichberechtigte Teilhabe ist ein zentrales Ziel, welches gemäß der einleitenden Worte der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Maria Böhmer, vor allem dann erreicht werden könne, wenn MigrantInnen die deutsche Sprache gut beherrschten, einen guten Schulabschluss machten und einen erfolgreichen Übergang ins Berufsleben erreichten (Bundesregierung 2011: 9). Ein weiteres Ziel war es, im Zusammenwirken von deutscher Bundesregierung, Bundesländern und Kommunen die deutsche Integrationspolitik „verbindlicher“ und somit auch „messbarer“ zu machen. Dies soll durch die Formulierung von konkreten strategischen Zielen, dazugehörigen operativen Zielen, und den daran angeschlossenen Maßnahmen, Instrumente und Indikatoren, die wiederum die operative Umsetzung überprüfen, erreicht werden. Dieser Ansatz wird im Abschnitt 3.1 genauer dargestellt.

Angesichts des Querschnittscharakters von Integration, der breit gefächerten institutionellen Zuständigkeiten und der Fülle von Ansätzen, Programmen und Kursen auf Bundes, Landes und Gemeindeebene ist es schlichtweg unmöglich, alle integrationspolitischen Maßnahmen in Deutschland auch nur einigermaßen umfassend zu beschreiben ist. Die Publikation des NAP-I erleichtert diese Aufgabe jedoch ganz entscheidend, da sie einen Großteil der Maßnahmen gesammelt erfasst und präsentiert. In der Folge sollen dennoch einige

⁹⁶ Siehe auch:

http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/nap/_node.html
(Zugriff Februar 2012).

besondere Maßnahmen zur Integration von MigrantInnen exemplarisch hervorgehoben werden.

Eine besonders bedeutsame Maßnahme auf Bundesebene war die Einführung des verbindlichen Integrations- und Orientierungskurses im Jänner 2005. Seit diesem Zeitpunkt müssen neuzugewanderte Drittstaatsangehörige mit fehlenden Deutschkenntnissen sowie Drittstaatsangehörige, die Sozialhilfe beziehen, einen Deutschkurs und einen Kurs über Rechtssystem, Kultur und Geschichte Deutschlands besuchen (§44 und 44a Zuwanderungsgesetz). Der Integrationskurs soll Zugewanderte dazu befähigen, ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbstständig handeln zu können (§43 (2) Zuwanderungsgesetz). Eine erste Evaluation im Rahmen eines Erfahrungsberichtes dieser politischen Maßnahme wurde im Zuwanderungsgesetz für Juli 2007 festgelegt (§ 43 (5)). Dieser Bericht sowie weitere Evaluationen des Integrationskurses werden im nächsten Abschnitt diskutiert.

2007 wurde in Deutschland ein Sprachtest für zugewanderungswillige, drittstaatsangehörige Eheleute eingeführt. Um den Test erfolgreich ablegen zu können, müssen Personen Deutschkenntnisse auf dem Level A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GERS) nachweisen (Lechner et al. 2011). Im Dezember 2011 wurde das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen beschlossen.⁹⁷ Dieses Gesetz tritt (in seinen wesentlichen Teilen) im April 2012 in Kraft und soll gesetzliche Hürden bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen beseitigen. Dazu zählen unter anderem eine Beschleunigung der Verfahren (nicht länger als drei Monate), Abbau von Diskriminierungen aufgrund von Staatsangehörigkeit (d.h. die Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit EU-BürgerInnen), die Unterziehung einer Gleichwertigkeitsprüfung, die zu Teilanerkennungen führen kann, für all jene Fälle, in denen eine bestehende Qualifikation nicht als gleichwertig anerkannt wird oder werden kann.⁹⁸

Eine weitere integrationspolitische Maßnahme auf Bundesebene ist das Programm „Integration durch Sport“ des Deutschen Olympischen Sportbundes, welches vom BMI und BAMF finanziert und koordiniert wird.⁹⁹ Dieses Programm wurde von 2007 bis 2009 von der Universität Potsdam evaluiert.

⁹⁷ Bundesgesetzblatt 2011, Teil 1, Nr. 63, Bonn am 12. Dezember 2011, S. 2515 ff.

⁹⁸ Vgl.

http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/arbeitsmarkt/anerken-nungAbschluss/_node.html?_site=Bildungsrepublik (Zugriff 9 Februar 2012).

⁹⁹ Siehe <http://www.integration-durch-sport.de/> (Zugriff 15 November 2011).

Evaluationen von integrationspolitischen Maßnahmen werden grundsätzlich extern durchgeführt, also nicht von der Institution, die die Maßnahmen durchführt, koordiniert oder verordnet. Inwiefern bestimmte integrationspolitische Maßnahmen in Deutschland evaluiert wurden bzw. wer dafür verantwortlich war, welche Methoden angewandt wurden, welche Datenquellen benutzt wurden und welche allgemeinen Schlüsse aus den Evaluierungen gezogen wurden, wird im nächsten Kapitel erörtert. Im zweiten Teil des nächsten Abschnitts wird auch auf die Entwicklung und Verwendung von Integrationsindikatoren in Deutschland eingegangen.

3. Evaluation und Monitoring von integrationspolitischen Maßnahmen

3.1 Evaluation von Maßnahmen

Für die Evaluation von politischen Maßnahmen und Programmen kann grundsätzlich zwischen operationalen Evaluationen und Wirkungsevaluationen oder –analysen unterschieden werden. Diese beiden Analysen werden jedoch oftmals gemeinsam durchgeführt.

Durch den neuen NAP-I wurde in Deutschland die operationale Evaluierung der Umsetzung von integrationspolitischen Maßnahmen erstmals umfangreich und systematisch eingeführt. Wie oben erwähnt werden im NAP-I strategische Ziele für elf Unterbereiche integrationspolitischer Maßnahmen genannt. Für die Erreichung der strategischen Ziele werden operative Ziele formuliert, die im Rahmen unterschiedlicher Maßnahmen und Programme erreicht werden sollen. Für alle Maßnahmen werden detaillierte Instrumente zur Umsetzung beschrieben, die institutionelle Verantwortlichkeit bestimmt, der Zeitrahmen festgelegt und jene Indikatoren definiert, die den Erfolg der Umsetzung der Maßnahmen anzeigen bzw. messen sollen. Diese Indikatoren orientieren sich hauptsächlich an der praktischen Umsetzung der Maßnahmen, also nicht der weiteren Wirkung dieser (Bundesregierung 2011). Als Beispiel: Im Bereich frühkindliche Förderung wurde das strategische Ziel „Chancengerechtigkeit für alle Kinder durch Angebote früher Erziehung, Bildung und Betreuung“ definiert. Dieses Ziel wird unter anderem durch das operative Ziel „Bedarfsgerechtes und sozialraumvernetztes Angebot als Voraussetzung für einen früheren Zugang zu Bildungseinrichtungen“ operationalisiert. Dieses operative Ziel besteht wiederum aus acht Maßnahmen, darunter etwa dem „ESF – Modellprogramm „MEHR Männer in KITAS“- Entwicklung und Implementierung innovativer Strategien zur Steigerung des Anteils männlicher Fachkräfte in Kindertagesstätten einschließlich der Berücksichtigung eines Migrationshintergrunds“. Diese Maßnahme bedarf der institutionellen Begleitung durch eine Steuerungs- und Koordinierungsstelle unter Beteiligung aller Bundesländer und einer Jury

zur Projektauswahl und eine Programmevaluation. Zuständig für die Maßnahme ist das BMFSFJ und die beteiligten Länder. Der Zeitrahmen für die Umsetzung wurde mit Ende 2013 festgelegt und die Indikatoren für die Umsetzung sind (innerhalb der Programmevaluation) die Anzahl der im Rahmen des Programms gewonnenen männlichen Fachkräfte (gesamt und mit Migrationshintergrund) und die Veröffentlichung von in diesem Zusammenhang entwickelten Good Practices (vgl. Bundesregierung 2011: 43). Als weiteres Beispiel sei das operative Ziel der „Beibehaltung eines flächendeckenden, bedarfsorientierten Integrationskursangebots unter Fortentwicklung der Kursqualität und Verbesserung des Zugangs“ genannt. Dieses Ziel als Teil des Gesamtzieles der qualitativen Weiterentwicklung der Integrationskurse soll unter anderen durch die Festlegung von Mindestanforderungen sowie von ergänzenden Qualitätskriterien erreicht werden. Dafür soll als Instrument ein Punktesystem für die Trägerzulassung entwickelt werden. Die Zuständigkeit liegt beim BMI (BAMF) und die Maßnahme soll 2012 umgesetzt werden. Die Umsetzung wird durch die Indikatoren 1) statistische Auswertung über die von den zugelassenen Kursträgern erreichten Punktwerte, 2) der Anzahl der Träger, die Mindestanforderungen erfüllen und 3) der Anzahl der Träger die ergänzende Qualitätskriterien erfüllen evaluiert (vgl. Bundesregierung 2011: 239).

Die prominenteste Integrationsmaßnahme auf Bundesebene, der Integrationskurs, musste laut Gesetz erstmals 2007 evaluiert werden¹⁰⁰. Dafür wurden die Integrationskurse in Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums des Innern von der Firma Rambøll Management evaluiert (Rambøll Management 2006). Diese Evaluation konzentrierte sich stark auf operationale Aspekte der Integrationskurse, wobei die drei Bereiche Verfahrenseffizienz, Finanzierung und Kursdurchführung genau untersucht wurden. Wie im Evaluationsbericht erwähnt, war die Evaluation „eine [...] der Umsetzung, nicht der langfristigen Wirkungen der Einführung der Integrationskurse auf die gesellschaftliche oder strukturelle Integration von Zuwander/innen. Eine Evaluation der (langfristigen) Wirkungen war aufgrund der jungen Einführung des Programms noch nicht möglich.“ Gleichzeitig hielt der Bericht aber auch fest, dass „eine Wirkungsmessung [...] aber zu einem späteren Zeitraum wünschenswert“ wäre (Rambøll Management 2006: 4). Methodisch basierte die Evaluation auf einer breiten Herangehensweise mit unterschiedlichen Analysephasen und Methoden. Unter anderem wurde nach einer Bestandsaufnahme, welche einen Überblick über die Umsetzungsakteure und –strukturen bot, eine Datenbasis aus einer Befragung von Kursträgern und von bestehenden Daten des BAMF geschaffen. Danach folgte eine Tiefenanalyse mit so genannten Vor-Ort-Analysen in allen Bundesländern,

¹⁰⁰ Laut § 43 Abs. 5 AufenthG legt „die Bundesregierung [...] dem Deutschen Bundestag zum 1. Juli 2007 einen Erfahrungsbericht zu Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse vor.“

TeilnehmerInnenbefragungen, einer Berechnung des administrativen Aufwandes, Analysen des BAMF, einer Analyse der IT Struktur, eine Evaluationen der Zusatzqualifikation der Institute und eine statistische Analyse des Kurserfolges. Hinzu kam ein internationaler Vergleich der Einsetzung von Integrationskursen (Rambøll Management 2006: 2-22).

Das Hauptergebnis der Studie zeigte auf, dass etwa 40 Prozent der KursteilnehmerInnen keine Sprachkenntnisse auf dem geforderten Level B1 innerhalb der vorgeschriebenen 600 Unterrichtsstunden erreichen konnten, weshalb eine flexiblere Handhabung der Unterrichtseinheiten empfohlen wurde. Eine weitere Empfehlung auf Basis der Evaluation lag darin, die Möglichkeit der Kinderbetreuung für KursteilnehmerInnen zur Verfügung zu stellen, da das Fehlen einer solchen besonders teilnehmende Frauen betraf und als Hauptgrund für einen vorzeitigen Abbruch des Kurses identifiziert werden konnte (in 40 Prozent der Fälle) - (Rambøll Management 2006). Die Ergebnisse des Berichts sowie die Ergebnisse des NIP fanden Eingang in die gesetzlichen Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (August 2007) und der Überarbeitung der Integrationskursverordnung (BAMF 2009, 8). Wie oben erwähnt, hob der Bericht von Rambøll Management hervor, dass eine mittel- bis langfristige Wirkungsanalyse der Kurse nicht möglich war, weshalb die Durchführung einer Langzeitanalyse empfohlen wurde (Rambøll Management 2006: 4). Diese Empfehlung wurde vom BAMF aufgenommen und ab 2007 im Rahmen eines eigens eingerichteten „Integrationspanel“ begonnen.

Das Evaluationsprojekt „Integrationsverlauf von Integrationskursteilnehmern (Integrationspanel)“ wurde seit 2007 von der Forschungsgruppe des BAMF durchgeführt. Die Studie beinhaltete eine Befragung von etwa 5.000 Teilnehmenden an Integrationskursen zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten mit einem standardisierten Fragebogen (April/ Mai 2007, Winter 2007 bis Frühjahr 2008 und Frühjahr 2009). Um genaue Aussagen über die Wirkung des Kurses machen zu können, wurden dieselben Personen wiederholt befragt sowie eine Kontrollgruppe, die nicht an einem Integrationskurs teilnimmt, ebenfalls an der Befragung beteiligt. Die Kontrollgruppe wurde zweimal befragt – einmal im Frühjahr 2008 und einmal Frühjahr 2009 (vgl. Rother 2008 und Rother 2009). Die quantitative Längsschnittstudie wurde außerdem durch eine qualitative Studie ergänzt (vgl. Schuller 2011).¹⁰¹ Für das Integrationspanel gibt es bislang nur eine Analyse der Entwicklung der Sprachfertigkeiten zu Beginn des Kurses (Rother 2008) und eine zur Entwicklung von alltagsrelevanten Sprachkenntnissen der IntegrationsteilnehmerInnen während des Kurses. Diese erlaubte aber bereits eine ganz entscheidende Schlussfolgerung. Eine erste Analyse wies nämlich

¹⁰¹ Für weitere frühere Evaluationen von Sprachkursen, siehe Schönwälder et al. 2005.

eindeutig nach, dass sich die Sprachfertigkeiten der TeilnehmerInnen im Verlauf des Kurses signifikant verbessert hatten (Rother 2009).

Bislang gab es noch keine umfassende Evaluation der Wirkung der eingeführten Sprachtests vor der Einreise nach Deutschland. Im Rahmen des von der Europäischen Kommission geförderten Projektes „PROSINT“¹⁰² wurden aber die Erfolgsraten von Sprachtests im Ausland, welche von den Goethe-Instituten durchgeführt wurden, analysiert. Dabei zeigte sich, dass im Jahr 2009 von 45.242 KandidatInnen 64 Prozent den Test bestanden hatten.¹⁰³ Es fanden sich jedoch starke Unterschiede bei den Erfolgsraten zwischen unterschiedlichen Herkunftsgruppen. Hohe Erfolgsraten wurden für Marokko, Russland und die Ukraine ausgewiesen. Die Raten für die frühere Jugoslawische Republik Mazedonien, Iran und Kosovo waren vergleichsweise niedrig. Die Interpretation der Raten wurde allerdings als teilweise verzerrt kritisiert, da diese nicht unterschieden, ob Personen einmal oder mehrmals zum Test angetreten waren. Ferner wurden die Einwanderungszahlen nach Einführung der Sprachtests auf Basis von erteilten Visa analysiert. Die Anzahl der Visa für Familienmigration (von Eheleuten) sank nach der Einführung der Sprachtests deutlich, vor allem aus Ländern wie der Türkei, Thailand und Marokko. Der Rückgang betraf Frauen stärker als Männer. Die Bundesregierung ging allerdings davon aus, dass dieses Absinken nur ein vorübergehendes Phänomen sein würde. Obwohl die erteilten Visa bis 2009 tatsächlich wieder stiegen, konnte dies jedoch nicht für alle Länder beobachtet werden, für die Türkei etwa blieben die Zahlen weiter hinter jenen von vor 2007 zurück (Lechner et al. (2011), siehe auch Deutscher Bundestag (2010)). Kritisiert wurden jedenfalls die generell niedrigen Erfolgsraten in bestimmten Ländern, die mit dem jeweils hohen Anteil an externen KandidatInnen erklärt wurden (Deutscher Bundestag 2011: 4-5). Es wurde also ein Trend in Richtung abnehmender Visagewährungen nach Einführung der Sprachtests festgestellt, die Gründe dafür sind jedoch nach wie vor umstritten.

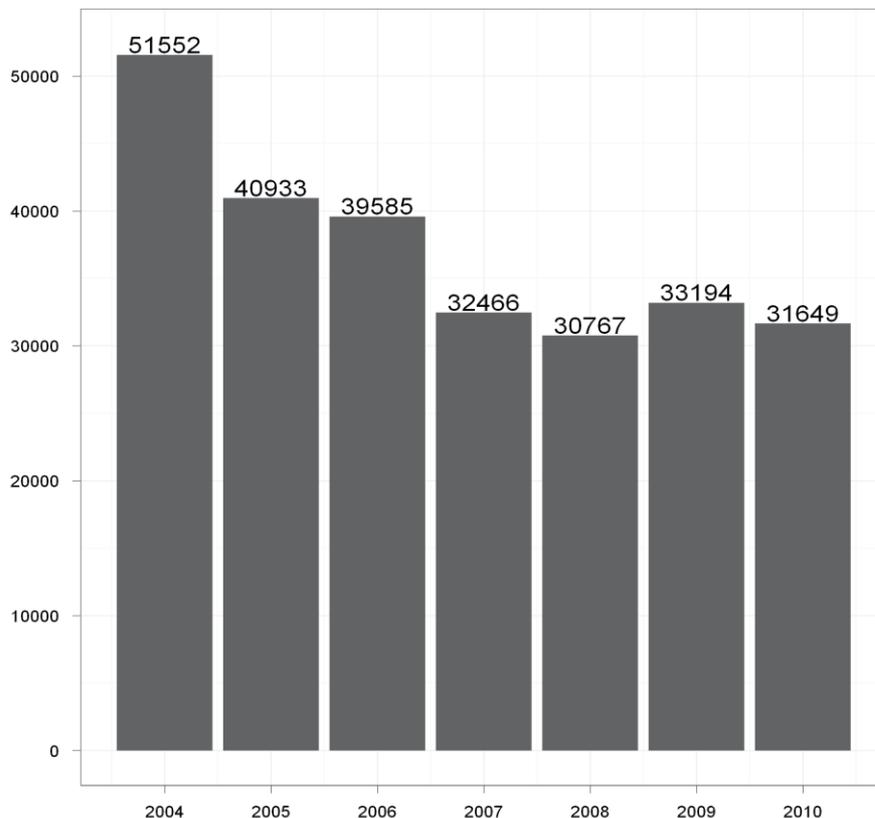
Eine weitere Evaluation einer Integrationsmaßnahme des Bundes betrifft das Programm „Integration durch Sport“. Dieses umfangreiche Programm wurde durch eine Arbeitsgruppe der Universität Potsdam umfassend evaluiert. Die Untersuchung stützt sich hauptsächlich auf eine Befragung der LandeskoordinatorInnen des Programms sowie der Stützpunktvereine (vgl. Baur 2009a, Baur 2009b).

¹⁰² Promoting Sustainable Policies for Integration. Siehe: <http://research.icmpd.org/1428.html#c3150> (Jänner 2012).

¹⁰³ Hier kommt es auch zu Unterschieden zwischen externen und internen Erfolgsraten, in Bezug darauf, ob die KandidatInnen auch einen Deutschkurs beim Institut besucht haben. Generell haben 2009 73 Prozent der KandidatInnen keinen Kurs des Goethe-Instituts besucht, was als Zugangsproblem zu den Kursen interpretiert werden kann (vgl. Lechner et al. 2011: 34).

Im Auftrag des BAMF wurde die Kooperation von etablierten Organisationen der Gesamtgesellschaft und Behörden mit MigrantInnenorganisation untersucht und in Hinblick auf Förderstrukturen und –praxis evaluiert (Hunger/ Metzger 2011).

Abbildung 1: Erteilte Visa für EhegattInnennachzug nach Deutschland, 2004 bis 2010



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus Deutscher Bundestag 2011.

Auf Landes- bzw. Kommunen-Ebene gab es ebenfalls eine Fülle von Evaluationen von Integrationsmaßnahmen, welche hier nicht umfassend beschrieben werden können. Als ein besonderes Beispiel der Evaluation von Sprachförderung soll jedoch die „Evaluationsstudie zur Sprachförderung von Vorschulkindern – EVAS“ hervorgehoben werden. Diese Studie untersuchte die Wirkung der Sprachförderung im Rahmen des Programms „Sag‘ mal was – Sprachförderung für Vorschul Kinder“ der Landesstiftung Baden-Württemberg, das seit 2003 durchgeführt wird. Die Evaluation analysierte den Stand der Sprachentwicklung von Vorschulkindern im letzten Kindergartenjahr in Mannheim und Heidelberg und unterschied dabei zwei Gruppen: einerseits Kinder, die Sprachförderbedarf gehabt hatten und in den Genuss einer Sprachförderung gekommen waren und andererseits Kinder, die ebenfalls einen Förderbedarf aufgewiesen hatten, jedoch keine Förderung bekommen hatten. Eine weitere Kontrollgruppe ohne Förderbedarf wurde ebenfalls in die Studie aufgenommen. Die Ergebnisse der Studie zeigten, dass alle Kinder ihre sprachliche Leistung im

Beobachtungszeitraum deutlich verbessert hatten. Bei den Kindern mit Förderbedarf konnte jedoch kein Unterschied in der Leistungszunahme zwischen jenen Kindern, die in den Genuss einer Fördermaßnahmen gekommen waren, und jenen, bei denen dies nicht der Fall gewesen war, beobachtet werden. Es stellt sich die Frage nach anderen externen Faktoren, die sich positiv auf die Sprachentwicklung ausgewirkt hatten. Diese konnten aber im Rahmen der Evaluation nicht genau analysiert werden (vgl. Schakib-Ekbatan et al. 2007, Roos et al. 2010).

Weitere Beispiele für Evaluationen auf Landes- bzw. Stadtebene sind Evaluationen im Auftrag der Stadt Berlin. Die Stadt Berlin gab eine Evaluation der Projektförderung durch den Integrationsbeauftragten des Senats von Berlin in Auftrag. Die Evaluation analysierte die Praxis der Vergabe von Zuwendungen durch den Integrationsbeauftragten. Dabei wurden Erfolgsfaktoren identifiziert und Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Förderprogramms entwickelt. Die Evaluation wurde von 2008 bis 2010 vom Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) durchgeführt, ihre Ergebnisse wurden jedoch noch nicht publiziert.¹⁰⁴ Daneben wurde auch das Berliner Landesprogramm gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus durch das Institut DESI evaluiert. Diese Evaluation untersuchte, inwiefern die 27 geförderten Projekte und Einrichtungen die programmatischen Ziele erfüllt hatten und ob die generelle Ausrichtung des Programms zu der im Landesprogramm genannten Zielsetzung beigetragen hatte (vgl. Roth et al. 2010).

Neben konkreten und beauftragten Evaluationen von bestimmten integrationspolitischen Maßnahmen beschäftigten sich natürlich auch unabhängige ForscherInnen aus unterschiedlichen Disziplinen mit der wissenschaftlichen Analyse der Wirkungen von Migrations- und Integrationspolitiken. Dazu zählten etwa internationale Forschungsprojekte die unter anderem auch Deutschland untersuchten, wie etwa das Projekt „Promoting Sustainable Policies for Integration (PROSINT)“ oder das Projekt „Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship (INTEC)“.¹⁰⁵ Auf Basis einer eigens durchgeführten Befragung untersuchten Evelyn Ersanilli und Ruud Koopmans (2011) die Wirkung von in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden. Sie konnten zeigen, dass sich die kulturelle Integration von türkischen Zuwanderern und ihren Kindern trotz unterschiedlicher Ausgangssituation und unterschiedlicher integrationspolitischer Ansätze nicht allzu stark zwischen den drei Ländern unterschied. Die Untersuchung beschäftigte sich aber auch mit Faktoren, die nicht unmittelbar im Zusammenhang mit integrationspolitischen Maßnahmen standen, die kulturelle Integration der Zielgruppe aber dennoch beeinflussten.

¹⁰⁴ Siehe: http://www.desi-sozialforschung-berlin.de/?page_id=22 (Zugriff 16 November 2011).

¹⁰⁵ Die Methoden und Ergebnisse dieser Projekte werden im Kapitel 5 im Gesamtbericht, oben, dargestellt.

Es konnte in diesem Zusammenhang auf bestimmte Zusammenhänge geschlossen werden. So dürfte eine subjektiv wahrgenommene Durchlässigkeit von rechtlichen Rahmenbedingungen, so etwa ein erleichteter Zugang zu staatsbürgerlichen Rechten einen positiven Einfluss auf die Anpassung an die Kultur der Aufnahmegesellschaft haben (vgl. Ersanilli/ Koopmans 2011).

Zusätzlich gibt es Studien, die nicht die Wirkung von integrationspolitische Maßnahmen untersuchen, sondern die Wirkung von allgemeinen politischen Maßnahmen auf MigrantInnen, wie etwa die Studie „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“ im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.¹⁰⁶

Keine Evaluationen im engeren Sinn, jedoch Berichte mit teilweise analytischem Charakter sind jene Umsetzungsberichte, die den Erfolg bzw. die Umsetzung von politischen Programmen darlegen. Diese Berichte werden meist von den zuständigen Behörden selbst erstellt und beschreiben Tätigkeiten im Bereich der Integration von Eingewanderten. Darunter fällt etwa der gesetzlich vorgeschriebene Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.¹⁰⁷ Thema oder auch Teil von Umsetzungsberichten sind statistische Indikatoren und Daten, welche in Bezug zur bestehenden Integrationspolitik präsentiert und diskutiert werden. Die Verwendung von so genannten Integrationsindikatoren wird im nächsten Abschnitt beschrieben.

3.2 Integrationsmonitoring¹⁰⁸

Das erste Integrationsmonitoring im Sinne einer längerfristigen Beschreibung und Analyse von ausgewählten Indikatoren, die als relevant für die Integration von ImmigrantInnen betrachtet werden, wurde in Deutschland in der Stadt Wiesbaden im Jahr 2004 eingeführt. Deshalb kann das indikatorenbasierte Monitoring eines – wie auch immer definierten – Integrationsprozesses als ein vergleichsweise junge Disziplin in Deutschland bezeichnet werden, wohingegen in anderen Bereichen, wie etwa dem Gesundheitsbereich, der Armutsforschung oder der Stadtentwicklung, schon länger auf die Verwendung von Indikatoren zurückgegriffen wurde. Das deutsche Integrationsmonitoring versuchte nun an diese Systeme anzuknüpfen, um ihre Erfahrungen nutzen zu können.

¹⁰⁶ Siehe: <http://www.gib.nrw.de/service/downloads/sgb-ii-migrationshintergrund> (Zugriff 16 November 2011).

¹⁰⁷ Zu liefern laut §92 (2) Zuwanderungsgesetz. Der 8. Lagebericht ist unter folgendem Link abrufbar: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/2010-11-03-8-lagebericht.property=publicationFile.pdf> (Zugriff 16 November 2011).

¹⁰⁸ Ein Großteil der Informationen über die Entstehung des Integrationsmonitorings in Deutschland wurde durch ein Interview mit Dr. Andreas Kapphan (20. Oktober, Berlin) gewonnen. Vgl. auch Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007 und 2010.

Nach der Implementierung der Integrationsmonitorings in der Kommune Wiesbaden¹⁰⁹ folgten viele andere Kommunen diesem Beispiel, zogen das Wiesbadener Modell heran oder entwickelten ihre eigenen Integrationsindikatoren. Um dem steigenden Bedarf auf kommunaler Ebene Rechnung zu tragen, entwickelte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) Integrationsindikatoren, die den deutschen Kommunen zur Verwendung empfohlen wurden, verbunden mit einer generellen Empfehlung für die Einsetzung eines Integrationsmonitors. Diese Vorschläge wurden dann auch von einer Reihe von Städten aufgegriffen (vgl. Filsinger 2008: 53).

Bereits 2007 wurde im Land Berlin mit der Erarbeitung von Integrationsindikatoren begonnen (vgl. Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration 2007).¹¹⁰ Nordrhein-Westfalen (NRW) und Berlin haben im Frühjahr 2008, etwa zeitgleich mit der Publikation des Integrationsindikatorenssets des Bundes, eine Länderarbeitsgruppe zur Erarbeitung von Integrationsindikatoren initiiert. In dieser Ländergruppe wurden relativ rasch gemeinsame Integrationsindikatoren entwickelt, welche einerseits zum Ziel hatten, die auf Bundesebene entwickelten Indikatoren auf ihre Verwendung auf Länderebene zu überprüfen (nicht für alle Indikatoren liegen auf Länderebene Daten vor) und ggf. zu modifizieren. Die Indikatoren auf Länderebene wurden in konstruktiver Zusammenarbeit mit BundesvertreterInnen erarbeitet, weshalb sich die Indikatoren der Länder – in etwas reduzierter Form – auch an jenen des Bundes orientierten. Als Ergebnis des Prozesses auf Länderebene wurde ein Pilotbericht publiziert, an dem sich insgesamt sieben Bundesländer beteiligten.¹¹¹ Der Pilotbericht legte den Grundstein für die Erarbeitung des ersten Berichts zum Integrationsmonitoring der Länder, welcher Anfang 2011 publiziert wurde.¹¹²

Ogleich der Prozess der Ländergruppe vor der Erarbeitung von Integrationsindikatoren auf Bundesebene begann, zog der Bund schnell nach und publizierte bereits 2008 eine erste offizielle Liste von Integrationsindikatoren auf Bundesebene. Diese erste Liste umfasste 100

¹⁰⁹ Siehe für den Monitoring Bericht 2010: http://www.wiesbaden.de/medien/dokumente/leben/stadtportrait/Integrationsmonitoring_2010.pdf (Zugriff 15 November 2011).

¹¹⁰ Siehe auch: <http://www.berlin.de/lb/intmig/presse/archiv/20070608.1000.79304.html> (Zugriff Februar 2012).

¹¹¹ Vgl. 3. Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/ Senatorinnen und Senatoren (IntMk) (2010): Ergebnisse der Pilotstudie. Indikatorenentwicklung und Monitoring. 2005-2008 für die Länder Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Berlin.

¹¹² Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK) (2011): Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. 2005-2009. Teil 1: Ergebnisse. Berlin, http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Einzelseiten/Integrationsbericht_Teil1_2011-02-10-Lesezeichen.pdf (Zugriff am 16 November 2011), sowie: Teil 2: Datenband. http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Einzelseiten/Integrationsbericht_Teil2_2011-02-10.pdf (Zugriff 16 November 2011).

Indikatoren in 14 gesellschaftlichen Bereichen ¹¹³, die unter der Federführung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration mit Unterstützung von Bundesministerien und Bundesbehörden entwickelt wurde. Im Juni 2008 wurde die Indikatorenliste von der deutschen Bundesregierung zustimmend zur Kenntnis genommen (ISG/WZB 2009: 3). Im 7. Bericht der der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland wurde als Ziel des indikatorengestützten Monitorings genannt: „Benötigt wird [...] ein Instrument, das [...] in langfristiger Perspektive Integrationserfolge und -defizite und damit die Wirkung von Integrationsmaßnahmen sichtbar macht und Grundlagen für politische Entscheidungen liefert. Der Erfolg von Maßnahmen bemisst sich an der gleichberechtigten Teilhabe von Migrantinnen und Migranten und dem Angleichen der Lebenslagen von Zugewanderten an die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007).

Im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration erstellte das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) den ersten Integrationsindikatorenbericht, der die Integrationsindikatoren erstmals in ihrer Anwendung erprobte (vgl. ISG/ WZB 2009). Der Bericht bestand aus drei analytischen Teilen. Im ersten Teil wurden die Indikatoren statistisch ausgewertet, die Datengrundlage beschrieben und die Eignung jedes Indikators für ein Integrationsmonitoring beurteilt. Im zweiten Teil wurden die Indikatoren ausgewählter Bereiche genauer untersucht. Dabei wurde der Einfluss von migrationsbiographischen Merkmalen auf Bildung, berufliche Ausbildungswege, Arbeitsmarktintegration, Armut, gesellschaftliches Engagement und Gesundheit mittels multivariater statistischer Analysen untersucht. Somit konnten die Einflüsse von anderen sozialstrukturellen Merkmalen in die Analyse miteinbezogen werden, um Erklärungen für festgestellte Unterschiede zwischen MigrantInnen der ersten und zweiten Generation und der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund zu finden. Im letzten Teil des Berichts wurde die Weiterentwicklung der Indikatorensets und des Integrationsmonitorings auf Basis der Ergebnisse diskutiert.

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

Auf die Empfehlungen wurde reagiert und die Indikatoren wurden auf 64 in elf Bereichen reduziert.¹¹⁴ Nach einer Absprache der modifizierten Indikatoren mit den Ministerien im Herbst 2010 wurde ein zweiter Bericht von der Bundesbeauftragten für Migration in Auftrag gegeben, welcher wieder vom ISG und WZB erstellt wurde. Dieser Bericht enthielt neben der allgemeinen Darstellung der Indikatoren weiterführende statistische Analysen zu den Schwerpunktthemen „Bildung“, „Ausbildung und Arbeitsmarktintegration“ sowie „ehrenamtliches Engagement“ (vgl. Engels et al. 2011). Die weiterführenden Analysen wurden im Vergleich zum ersten Bericht erweitert. Der Bericht schloss, dass sich die Situation von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland im Vergleich zum ersten Bericht generell verbessert hatte. Die weiterführenden Analysen machten deutlich, dass ein Großteil der Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund, die durch die deskriptive Darstellung der Indikatoren beobachtet wurde, Ungleichheiten in der sozialen Herkunft bzw. der Qualifikation geschuldet war. Jedoch gab es auch Themenfelder, in welchen die Unterschiede nicht durch soziostrukturelle Unterschiede erklärt werden konnten, sondern tatsächlich im Migrationshintergrund zu verorten waren (Engels et al. 2011: 10ff).

Für das Integrationsmonitoring in Deutschland werden generell Daten zu Migrationshintergrund verwendet. Personen mit Migrationshintergrund werden definiert als nach Deutschland eingewanderte ausländische Staatsangehörige (1. Generation), ausländische Staatsangehörige, die in Deutschland geboren wurden (2. Generation), eingebürgerte ehemalige ausländische Staatsangehörige, im Ausland geborene und selbst eingewanderte Deutsche (1. Generation) sowie deren Kinder (Deutsche mit Migrationshintergrund der 2. Generation) (ISG/ WZB 2009: 23). Die 1. und 2. Generation soll bei Möglichkeit gesondert ausgegeben werden.¹¹⁵

Experten des BMI betonten in diesem Zusammenhang den deutschen Ansatz, die unterschiedlichen Maßzahlen nur nach Migrationshintergrund und nicht nach Herkunftsgruppen unterscheiden zu wollen, um eine Ethnisierung der Debatte zu vermeiden. Der Fokus wird auf soziale, arbeitsmarktqualifikatorische Hintergründe gelegt. Kulturelle Muster sollen zwar beachtet werden, wenn sie relevant sind, jedoch ohne ethnische Zuschreibung. Eine Debatte, die verschiedene ethnische Gruppen bewertend gegenüberstellt, soll durch diese Herangehensweise vermieden werden.

¹¹⁴ Manche Bereiche wurden zusammengefasst. Es wurden Mediennutzung und Politik zur interkulturellen Öffnung geschoben. Der Bereich „Demographie“ wurde im Bericht 2011 nicht mehr erwähnt.

¹¹⁵ Das Konzept „Migrationshintergrund“ besteht im Wesentlichen aus einer Kombination der Merkmale Staatsangehörigkeit, Geburtsland und ggf. Einbürgerung, sowie Information über Geburtsland und Staatsangehörigkeit beider Elternteile. Zuwanderungen vor 1950 werden nicht berücksichtigt. Für eine ausführliche Darstellung des Konzeptes siehe DESTATIS 2011: 5-7.

Das Konzept des Migrationshintergrundes wird seit 2005 im deutschen Mikrozensus umgesetzt. Der Mikrozensus stellt die größte deutsche Stichprobenbefragung dar, welche etwa ein Prozent aller Haushalte in Deutschland umfasst. Der Mikrozensus bildet gleichzeitig auch die wichtigste Quelle für die deutschen Integrationsindikatoren. Im ersten Bericht wurden die Kennzahlen bis einschließlich 2007 ausgewertet. Weitere wichtige Quellen des ersten Integrationsindikatorenberichts in Deutschland waren amtliche Daten, wie etwa aus dem Ausländerzentralregister (AZR), der Schulstatistik, der Statistik der Bundesagentur für Arbeit¹¹⁶ oder weitere Stichprobenbefragungen, wie das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) oder der Freiwilligensurvey.

Wie oben erwähnt gibt es neben Integrationsindikatoren in Bezug auf die Integration von Eingewanderten auch andere Indikatorensysteme, welche sich nicht (ausschließlich) der Messung von Integrationsprozessen widmen, jedoch auch für diesen Bereich relevante Indikatoren beinhalten. Hierzu gehört beispielsweise das Berliner „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“. Dieses Monitoringsystem wird seit 1998 als kontinuierliches Stadtbeobachtungssystem auf Gebietsebene im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung durchgeführt. Durch dieses Monitoring soll sozialpolitischer Handlungsbedarf auf Gebietsebene frühzeitig erkannt werden.¹¹⁷ Seit 2007 wird das Monitoring jährlich erstellt. Das Indikatorenset, das seit 1998 bestand, wurde im Jahr 2002 modifiziert. Seit 2007 wird zwischen Status- und Dynamikindikatoren unterschieden. Auf Basis der Indikatoren wurden ein Status- und ein Dynamikindex für insgesamt 434 Planungsräume errechnet, der in seiner Summe den Entwicklungsindex ergibt. Die Indikatoren umfassen Informationen über Arbeitslosigkeit und Empfang von Transferleistungen sowie migrationsbezogene Information, wie etwa der Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Gesamtbevölkerung unter 18 Jahre oder das Wanderungsvolumen bzw. Wanderungssaldo (vgl. Häußermann et al. 2010: 3).

Neben der Entwicklung und Durchführung von amtlichen Integrationsmonitorings auf unterschiedlichen Ebenen haben sich in den letzten Jahren auch so genannte unabhängige Integrationsindikatoren-Projekte entwickelt. Das Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung hat im Jänner 2009 eine Studie mit dem Titel „Ungenutzte Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland.“ veröffentlicht. Für diese Studie wurde ein „Index zur Messung von Integration (IMI)“ entwickelt (vgl. Woellert et al. 2009). Der Index bestand aus 20 Indikatoren in den Bereichen Assimilation, Bildung, Erwerbsleben und soziale

¹¹⁶ Die Daten der Bundesagentur für Arbeit stellt eine Vollerhebung dar, jedoch können die Daten bislang nur nach Staatsbürgerschaft unterschieden werden.

¹¹⁷ Siehe: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/monitoring/index.shtml (Zugriff 28 November 2011).

Absicherung, die auf einer Skala von eins bis acht eingestuft werden; je höher desto „besser integriert“. Neben 15 Indikatoren aus den eben genannten Bereichen, enthielt der Index fünf dynamische Indikatoren, die den Änderungsfaktor von fünf der ersten 15 Indikatoren zwischen der ersten und zweiten Generation in Deutschland angaben. Der Index wurde aus den Daten des Mikrozensus 2005 errechnet und die Ergebnisse wurden für verschiedene Herkunftsgruppen ausgewiesen und verglichen. Die unterschiedlichen Herkunftsgruppen „Weitere Länder der EU-25, Aussiedler, Ferner Osten, Südeuropa, Naher Osten, ehemaliges Jugoslawien, Afrika und Türkei“ wurden mit „Einheimischen“ verglichen (vgl. Woellert et al. 2009). Diese Gegenüberstellung von verschiedenen Herkunftsgruppen steht der Herangehensweise des Bundes entgegen, die eine Ethnisierung der Debatte verhindern will.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) hat den so genannten Integrationsbarometer ins Leben gerufen. Dieser Barometer ist eine Stichprobenbefragung, welche das Integrationsklima und die Einschätzung der Integrationspolitik unterschiedlicher Herkunftsgruppen misst (vgl. Fassmann 2011). Die erste Befragung wurde 2010 veröffentlicht und die Veröffentlichung des zweiten Integrationsbarometers war für 2012 geplant.¹¹⁸

4. Bedarf und Herausforderungen

Als eine der größten Herausforderungen für die Messung von Wirkungen von integrationspolitischen Maßnahmen kann die Verfügbarkeit von verlässlichen Daten angesehen werden. Da der Fokus auf vergleichsweise kleinen Bevölkerungsgruppen liegt, etwa Personen mit Migrationshintergrund der ersten und zweiten Generation, ergeben sich gerade für quantitative Messungen besondere Herausforderungen. Einerseits sind bestimmte Personen in bestimmten Datensätzen überhaupt nicht identifizierbar, da etwa keine Informationen über das Geburtsland vorliegen, andererseits sind bei Stichprobenbefragungen die Fallzahlen oftmals zu klein, um statistisch zuverlässige Aussagen machen zu können (vgl. Kraler/ Reichel 2010, Peucker/ Reiter 2009).

Der Mikrozensus kann als die zentrale Datenquelle für die deutsche Migrationsforschung angesehen werden. Mit einer 1-prozentigen Stichprobe der deutschen Wohnbevölkerung ist der Mikrozensus die größte Stichprobenerhebung in Deutschland, worauf sich auch seine Attraktivität für die Migrationsforschung begründet.¹¹⁹ Seit 2005 ist es mittels der Daten des Mikrozensus auch möglich nach „Migrationshintergrund“ zu differenzieren. Wenn möglich

¹¹⁸ Siehe http://www.svr-migration.de/content/?page_id=25 (Zugriff 28 November 2011).

¹¹⁹ Obgleich auch beim Mikrozensus für bestimmte Bundesländer bei bestimmten Differenzierungen die Stichprobenzahlen sehr bzw. zu klein sind.

wird jedoch versucht auf amtliche Statistiken zurückzugreifen. Hierfür sind das Ausländerzentralregister, die Arbeitsmarktstatistik, Einbürgerungsstatistik, Schul- und Bildungsstatistiken besonders relevant. Da amtliche Statistiken Vollerhebungen darstellen, sind kleine Samplezahlen hier kein Problem, jedoch sind oftmals bestimmte Informationen über Migrationshintergrund oder sozialstatistische Hintergrundinformationen in den Datensätzen nicht enthalten, da diese für die amtliche Administration nicht von Bedeutung sind. Beispielsweise enthalten die Daten der Bundesagentur für Arbeit derzeit nur Informationen über die Staatsangehörigkeit aller registrierten Personen, jedoch nicht über das Geburtsland. Die Einwohnermelderegister sind ebenfalls wichtige Datenquellen, welche prinzipiell zwar Informationen über das Geburtsland sowie über Mehrfachstaatsangehörigkeiten enthalten, jedoch werden die Register auf Kommunenebene geführt. Diese etwa 12.000 Register können nicht einfach auf Bundesebene zusammengeführt werden.

Für manche Fragestellungen wird auf bestehende Stichprobenbefragungen zurückgegriffen. Die Langzeitbefragung Sozio-ökonomischer Panel (SOEP)¹²⁰ ist eine oft verwendete Datenquelle, welche in der Migrationsforschung einen besonderen Platz einnimmt, da der SOEP eine der wenigen Langzeitstudien ist, die dieselben Befragten über einen längeren Zeitraum in der Stichprobe behält. Der SOEP enthält ein Sondersample von ausländischen Staatsangehörigen.

Für bestimmte Studien und Evaluierungen müssen eigene Datensätze geschaffen, werden, wie etwa das Integrationspanel des BAMF oder die Befragung für den Integrationsbarometer des SVR.

Bei der Definition von Integrationsindikatoren sowie bei der Entwicklung der Forschungsdesigns von Evaluierungen von Integrationsmaßnahmen muss die Verfügbarkeit von Daten abgewogen werden. Einerseits können nur Fragen beantwortet werden, für die es Daten gibt bzw. für die Daten mit begrenztem Aufwand erhoben werden können. Andererseits kann die Definition von Integrationsindikatoren, die (noch) nicht gemessen werden können, sowie wiederholte Diskussionen über die Datenverfügbarkeit Prozesse lostreten, die die Datenverfügbarkeit verbessern. Beispielsweise wurde auf die fehlenden Information über Geburtsland in ihren Daten der Bundesagentur für Arbeit reagiert und im September 2010 eine Verordnung erlassen, die es für bestimmte Bereiche erlaubt, Daten

¹²⁰ Siehe <http://www.diw.de/soep> (Zugriff 30 November 2011).

zum Migrationshintergrund zu sammeln.¹²¹ Es wird jedoch noch einige Zeit dauern, bis diese Daten für Analysen verfügbar sein werden. Für die Zukunft sind wesentliche Verbesserungen der Datenlage nach der Durchführung des zweistufigen Zensus 2011, welcher einerseits Daten aus Registern extrahiert und andererseits 10 Prozent der deutschen Haushalte befragt, zu erwarten.¹²²

Die institutionelle Kooperation in Bezug auf die Evaluierung und Monitoring von integrationspolitischen Maßnahmen und Politiken kann in Deutschland als sehr gut bezeichnet werden. Dies ist besonders in Anbetracht der Tatsache, dass Integration von Eingewanderten und ihren Nachkommen ein Querschnittsthema ist und verschiedenste Behörden betrifft, hervorzuheben. Speziell der Prozess zur Formulierung der Integrationsindikatoren auf Bundes- sowie auf Landesebene verlief politisch reibungslos. Die Evaluierung von integrationspolitischen Maßnahmen steht in Deutschland jedoch erst am Anfang.

5. Schlussfolgerungen

Die Integration von MigrantInnen wurde im letzten Jahrzehnt zu einem Thema mit höchster politischer Priorität. Besonders in den letzten Jahren rückte vermehrt die Frage nach den Wirkungen von integrationspolitischen Maßnahmen in den Vordergrund. In Deutschland ist das BAMF für die Evaluierung von bestimmten politischen Maßnahmen zuständig. Relativ rasch haben sich in den letzten Jahren auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene Integrationsmonitore entwickelt, die zum Ziel haben, regelmäßig Informationen über integrationsrelevante Themen zur Verfügung zu stellen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Indikatoren auf Bundesebene zuerst von der Politik formuliert wurden, wobei ein breiter Konsens zwischen allen Beteiligten erreicht werden konnte, und erst danach von der Forschung Feedback auf die Indikatoren gegeben wurde. Daraufhin wurden die ersten Indikatoren adaptiert.

Hervorzuheben ist ferner die Verwendung der Kategorisierung „Personen mit Migrationshintergrund“. Mit dieser allgemeinen Kategorisierung, welche eine Abweichung von der früheren Ausländer-Inländer-Dichotomie darstellt, wird auf Unterscheidungen von verschiedenen Herkunftsgruppen bewusst verzichtet, um eine Ethnisierung der Debatte zu vermeiden.

¹²¹ Siehe: Verordnung zur Erhebung der Merkmale des Migrationshintergrundes (Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung – MighEV) vom 29.09.2010. Nach dieser Verordnung wird Migrationshintergrund durch Staatsangehörigkeit und Geburtsland gemessen, jedoch können bestimmte Gruppen, wie etwa Kinder von Eingebürgerten, nicht erfasst werden (Seebaß/ Siegert 2011: 16).

¹²² Siehe <https://www.zensus2011.de/> (Zugriff 30 November 2011).

Aufgrund der rezenten Entwicklung der systematischen Evaluierung von Integrationsmaßnahmen können noch nicht umfassende Antworten auf Fragen nach der Wirksamkeit von integrationspolitischen Maßnahmen gegeben werden. Neben dem bedeutenden Faktor Zeit für die Analyse der Wirkung von politischen Maßnahmen sind methodische Herausforderungen mitunter ein Grund für die Schwierigkeit konkrete Aussagen über die Wirkung von Maßnahmen auf die wie immer definierte „Integration von MigrantInnen“ machen zu können.

Literatur

Babka von Gostomski Christian (2010): Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen. Forschungsbericht 8, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Baur Jürgen (2009a) (Hg): Evaluation des Programms „Integration durch Sport“ Band 1. Potsdam:Universität Potsdam.

Baur Jürgen (2009b) (Hg): Evaluation des Programms „Integration durch Sport“ Band 2. Potsdam:Universität Potsdam.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2009): Integrationskurse. Eine Erfolgsgeschichte und ein Modell für Europa. Bilanz 2008. Nürnberg: BAMF.

Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/nationaler-integrationsplan_property=publicationFile.pdf (Zugriff 30 November 2011).

Bundesregierung (2011): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?blob=publicationFile> (Zugriff 07 Februar 2012).

DESTATIS (2011): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2009. Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden.

Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration (2007): Indikatoren zur Messung von Integrationserfolgen. Ergebnisse des transnationalen Projekts. Indikatoren für die Zuwandererintegration. http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/beitraege/integrationsindikatoren_bf.pdf?start&ts=1277465163&file=integrationsindikatoren_bf.pdf (Zugriff Februar 2012).

Deutscher Bundestag (2010): Drucksache 17/1112.

Deutscher Bundestag (2011): Drucksache 17/7012.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2007): 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/7-auslaenderbericht.pdf;jsessionid=370F81F4BC52B539DFADFECE35BC0D34.s2t1?_blob=publicationFile (Zugriff Jänner 2012).

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2010): 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2010/2010-07-07-langfassung-lagebericht-ib.pdf?_blob=publicationFile (Zugriff Jänner 2012).

Engels Dietrich, Köller Regine, Koopmans Ruud, Höhne Jutta (2011): Zweiter Integrationsindikatorenbericht erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Köln und Berlin.

Ersanilli Evelyn, Koopmans Ruud (2011): Do Immigrant Integration Policies Matter? A Three-Country Comparison among Turkish Immigrants. In: West European Politics 34(2), 208-234.

Eurostat (2011): 6.5% of the EU population are foreigners and 9.4% are born abroad - Statistics in Focus, Issue number 34/2011. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF (Zugriff: 12.03.2012).

Fassmann Heinz (2011): Die Messung des Integrationsklimas. Das Integrationsbarometer des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration. In: Leviathan, 2011: 39, 99-124.

Filsinger Dieter (2008): Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Häussermann Hartmut et al. (2010): Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2010. Fortschreibung für den Zeitraum 2008-2009. Im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin. Referat I A. Endbericht.

Hunger Uwe und Metzger Stefan (2011): Kooperation mit Migrantenorganisationen“. Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Münster.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik/ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2009): Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring. Erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Kraler Albert, Reichel David (2010): Statistics on Migration, Integration and Discrimination in Europe. PROMINSTAT Final Report, Vienna: ICMPD.

Lechner Claudia et al. (2011): Study on the impacts of Admission and Admission-Related Integration Policies. Promoting Sustainable Policies for Integration (PROSINT). Im Erscheinen unter: <http://research.icmpd.org>

Peucker Mario, Reiter Stefanie (2009): Country Report Germany. Prominstat Country Reports on National Data Collection Systems and Practices. http://www.prominstat.eu/drupal/?q=system/files/PROMINSTAT_Germany.pdf (Zugriff 30 November 2011).

Rambøll Management (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten der Verbesserungspotentiale bei der Umsetzung der Integrationskurse. Berlin: Bundesministerium des Innern.

Roos Jeanette, Polotzek Silvana, Schöler Herman (2010): Unmittelbare und längerfristige Wirkungen von Sprachförderungen in Mannheim und Heidelberg. EVAS. Evaluationsstudie zur Sprachförderung von Vorschulkindern. Wissenschaftliche Begleitung der Sprachfördermaßnahmen im Programm „Sag‘ mal was – Sprachförderung für Vorschulkinder“.

Roth Roland, Gesemann Frank, Aumüller Jutta (2010): Abschlussbericht zur Evaluation des Berliner Landesprogramms gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration.

Rother Nina (2008): Das Integrationspanel. Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses. Working Paper 19 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Rother Nina (2009): Das Integrationspanel. Entwicklungen von alltagsrelevanten Sprachfertigkeiten und Sprachkompetenzen der Integrationskursteilnehmer während des Kurses. Working Paper 23 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Schakib-Ekbatan, Hasselbach Petra, Roos Jeanette, Schöler Herman (2007): Die Wirksamkeit der Sprachförderungen in Mannheim und Heidelberg auf die Sprachentwicklung im letzten Kindergartenjahr. Bericht Nr. 3. EVAS. Evaluationsstudie zur Sprachförderung von Vorschulkindern. Wissenschaftliche Begleitung der Sprachfördermaßnahmen im Programm „Sag‘ mal was – Sprachförderung für Vorschulkinder“

Schönwalder Karen, Söhn Janina, Michalowski Ines (2005): Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland. AKI-Forschungsbilanz 3. Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI). Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Schuller Karin (2011): Der Einfluss des Integrationskurses auf die Integration russisch- und türkischstämmiger Integrationskursteilnehmerinnen. Qualitative Ergänzungsstudie zum Integrationspanel. Working Paper 37 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Seebaß Katharina, Siegert Manuel (2011): Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland. Working Paper 36 der Forschungsgruppe des Bundesamtes aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 9. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Woellert Franziska et al. (2009): Ungenutzte Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland. Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Dänemark

von Alfred Wöger (ICMPD)

1 Einleitung

Bis zum Ende der 1970er Jahre war die Zuwanderung nach Dänemark gering und galt als vernachlässigbares Phänomen. In den darauffolgenden Jahrzehnten kam es zu einem erheblichen Anstieg der Immigration, insbesondere von Flüchtlingen und Familienangehörigen ehemaliger „GastarbeiterInnen“ (Hedetoft 2006). Gesetzesänderungen im Jahr 2000 und 2002 bewirkten, neben dem starken Rückgang der Flüchtlingszahlen und Familienzusammenführungen, eine Veränderung in der Zusammensetzung der ZuwandererInnen aus nichtwestlichen Ländern¹²³. Während im Jahr 2000 mehr als die Hälfte aller NeuzuwandererInnen aus nichtwestlichen Ländern im Rahmen von Familienzusammenführungen nach Dänemark einreiste, wurden im Jahr 2008 bereits 8 von 10 Aufenthaltsgenehmigungen für Arbeits- und Studienzwecke ausgestellt (Rockwool Foundation Research Unit 2009: 1).

Derzeit hat Dänemark etwas mehr als 5,5 Millionen EinwohnerInnen, der Bestand der ausländischen Bevölkerung beläuft sich auf 329.800 Personen (6% der Gesamtbevölkerung). Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern, zum Beispiel den Nachbarländern Deutschland (8,7%) und Schweden (6,3%), ist der Anteil der ausländischen Bevölkerung geringer und liegt auch unter dem EU27-Durchschnitt (6,5%) (Eurostat 2011: 2). Die größte Netto-Zuwanderergruppe stammt aus westlichen Ländern¹²⁴ (49% der gesamten Netto-Zuwanderung) (Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration 2010: 20). Typisch für Dänemark ist der hohe Anteil an ZuwandererInnen aus europäischen Ländern. Die größte Herkunftsgruppe mit Hinblick auf das Geburtsland stammt mit 33.800 Personen (6,7%) aus dem Nachbarland Deutschland (siehe Tabelle 1) (Eurostat 2011: 2).

¹²³ Westliche Länder: EU-Mitgliedsstaaten, Andorra, Australien, Kanada, Island, Liechtenstein, Monaco, Neuseeland, Norwegen, San Marino, Schweiz, USA und der Vatikan, Nicht-westliche Länder: alle anderen Länder

¹²⁴ Siehe Fußnote 1

Tabelle 1: Bevölkerungsstruktur nach Staatsbürgerschaft und Geburtsland in Dänemark in 2010 (in 1.000)

Dänemark					
Gesamtbevölkerung (in 1.000)		5.534,739			
Anteil der ausländischen Bevölkerung		6,0			
Anteil der Drittstaatsangehörigen		3,9			
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung		9,0			
Anteil der außerhalb der EU-27 geborene		6,3			
Zuwanderungsgruppen					
Staatsangehörigkeit	Gesamt	Prozent	Geburtsland	Ges.	Prozent
Türkei	29,0	8,8	Deutschland	33,8	6,7
Polen	21,1	6,4	Türkei	32,2	6,4
Deutschland	21,1	6,4	Polen	25,8	5,2
Irak	16,7	5,1	Irak	21,3	4,2
Norwegen	15,0	4,5	Schweden	20,6	4,1
Andere	226,9	68,8	Andere	367,2	73,3

Quelle: Eurostat, Statistics in Focus, 34/2011

Der vorliegende Länderbericht basiert neben der verwendeten Literatur auf Interviews, die mit VertreterInnen des Ministeriums für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration, der lokalen Integrationsbehörde der Stadt Kopenhagen (*Employment and Integration Administration Copenhagen*), dem akademischen Bereich (*Rockwool Foundation Research Unit, Danish Institute for Human Rights*) und Rambøll Management Consulting im Rahmen eines Aufenthalts in Dänemark am 3. und 4. Oktober 2011 geführt wurden. Insgesamt wurden 8 Personen von 5 verschiedenen Institutionen interviewt. Der erste Abschnitt dieses Länderberichts gibt zunächst einen Überblick über den institutionellen Rahmen, den Fokus der dänischen Integrationspolitik und beschreibt in weiterer Folge ausführlich die eingeführten Integrationsmaßnahmen. Das nächste Kapitel widmet sich der Evaluation und dem Monitoring der Integrationsmaßnahmen, wobei die angewandten Methoden und Ergebnisse detailliert dargestellt werden. Darüber hinaus wird ein Überblick über die verwendeten Integrationsindikatoren und das Integrationsmonitoring auf lokaler Ebene am Beispiel der Stadt Kopenhagen gegeben. Abschließend werden die Herausforderungen bei der Messung der Effekte der Integrationspolitik in Dänemark diskutiert.

2 Integrationspolitik in Dänemark

2.1 Institutioneller Rahmen

Nach der Abwahl der liberalen-konservativen Minderheitsregierung, die in Dänemark mehr als 10 Jahre die Regierung stellte, hat im Oktober 2011 ein Mitte-Links-Bündnis, das von der sozialdemokratischen Partei geleitet wird, die Führung des Landes übernommen. Die neue Regierung kündigte an, die Migrationspolitik liberalisieren und die Zuzugs- und

Aufenthaltsregeln erleichtern zu wollen.¹²⁵ Als Folge des Regierungswechsels wurde auch der institutionelle Rahmen der Integrationspolitik verändert. Das Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (Integrationsministerium – *Integrationsministeriet*), das von 2001-2011 unter anderem für das Thema Integration zuständig war, wurde aufgelöst. Migrations- und Integrationspolitik fallen seither in den Zuständigkeitsbereich mehrerer Ministerien und können nunmehr noch stärker als behördliches Querschnittsthema gesehen werden:

- Dem **Ministerium für Soziales und Integration** (*Social- og Integrationsministeriet*) obliegt die Erarbeitung und Umsetzung der nationalen Integrationspolitik, sowie die Prävention von Radikalisierung und die Erstellung von Integrationsstudien.
- Das **Ministerium für Kinder und Bildung** (*Ministeriet for Børn og Undervisning*) ist für Dänisch als Zweitsprache im Unterricht zuständig.
- Das **Arbeitsministerium** (*Beskæftigelsesministeriet*) ist für die Integration von Flüchtlingen und ZuwandererInnen in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem, alle Einführungsprogramme und Aufenthaltsgenehmigungen zu Arbeits- oder Studienzwecken verantwortlich.
- Das **Justizministerium** (*Justitsministeriet*) bearbeitet Asylanträge, erteilt humanitären Aufenthalt, und ist generell für Familienzusammenführung, Aufenthaltsgenehmigungen für Unionsbürger, die Erteilung der dänischen Staatsbürgerschaft und Kurzzeit-Visa zuständig.¹²⁶

Wenn in diesem Bericht hauptsächlich über die Tätigkeit des **Ministeriums für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration** (Integrationsministerium) berichtet wird, so liegt dies daran, dass zum einen bisher nur wenige konkrete Informationen über die integrationspolitische Arbeit des neuen Ministeriums für Soziales und Integration verfügbar sind, und zum anderen noch VertreterInnen des Integrationsministeriums interviewt wurden.

Die Arbeit des Integrationsministeriums orientierte sich an jenen Zielen, die im ersten dänischen Integrationsgesetz, das 1999 verabschiedet wurde, in § 1 festgelegt sind. NeuzuwandererInnen sollten erstens so schnell wie möglich in den Arbeitsmarkt integriert werden, um sich selbst erhalten zu können und nicht auf staatliche Unterstützung angewiesen zu sein. Zweitens sollte sichergestellt sein, dass sie am gesellschaftlichen Leben teilhaben können und insbesondere in Bezug auf Politik, Wirtschaft, Arbeit, soziale

¹²⁵ Siehe <http://www.sueddeutsche.de/politik/neue-regierung-in-kopenhagen-daenemark-lockert-auslaenderrecht-1.1154477> (Zugriff: 28.12.2011)

¹²⁶ Siehe http://www.nyidanmark.dk/en-us/News/News/danish_immigration_service/2011/Oktober/inm-is-closed.htm (Zugriff 5. März 2012)

Aktivitäten, Religion und Kultur die gleichen Voraussetzungen wie andere StaatsbürgerInnen vorfinden. Drittens sollte den NeuzuwandererInnen ein Verständnis für die fundamentalen Werte und Normen der dänischen Gesellschaft vermittelt werden. Darüber hinaus sollten für die gesamte dänische Gesellschaft Möglichkeiten gefördert werden, einen Beitrag zur Integration zu leisten (Möller Hansen im Erscheinen: 7). Diese Themenschwerpunkte ziehen sich wie ein roter Faden durch die dänische Integrationspolitik und sind bis heute zentrale Elemente.

Das Integrationsministerium war in vier Unterabteilungen (Abteilung für Arbeit und Ausbildung, Abteilung für Integrationspolitik, Abteilung für Kohäsion und die Verhinderung von Radikalisierung, Finanzabteilung) und eine Analysestelle aufgeteilt. Letztere war für die Evaluation und das Monitoring von integrationspolitischen Maßnahmen auf kommunaler Ebene zuständig und erstellte dazu Benchmarkstudien und Wirkungsanalysen. Die Analysestelle bereitete Statistiken und Analysen über NeuzuwandererInnen und Personen mit Migrationshintergrund auf und koordinierte die wissenschaftlichen Forschungen des Ministeriums.¹²⁷ Die Einrichtung einer eigenen Analysestelle spiegelt die große Bedeutung von Evaluierungen und Monitoring in Bezug auf Integrationsmaßnahmen in Dänemark wider.

Von 2000 bis 2007 wurde das Integrationsministerium vom „**Think Tank zu Integrationsherausforderungen in Dänemark**“ (*Tænketaenken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark*), mit Studien und Empfehlungen bei der Entwicklung von Integrationszielen und der Verbesserung des Integrationsangebots unterstützt (Bonin 2010: 80). Der Think Tank erstellte in diesem Zeitraum mehrere umfassende Berichte unter anderem zu den Themen „Integration von Ausländern in der dänischen Gesellschaft“ (2001), „Bevölkerungsprognose 2001-2021 – mögliche Entwicklungen“ (2002), „Zuwanderung, Integration und die nationale Ökonomie“ (2002) und „Zuwanderung und Integrationspolitik in Dänemark und ausgewählten Ländern“ (2004). Die politischen Einflussmöglichkeiten des Think Tanks waren aber begrenzt (Zimmermann/Hinte 2005:26). Außerdem wurden zu verschiedenen integrationspolitischen Themenbereichen – z.B. Verhinderung von Extremismus - mehrere übergreifende **interministerielle Arbeitsgruppen** unter der Leitung des Integrationsministeriums eingerichtet.

Eine weitere wichtige Institution ist der **nationale Rat für ethnische Minderheiten** (*Rådet for Etniske Minoriteter*). Er kommentiert die nationalen Integrationsmaßnahmen und berät

¹²⁷ Siehe http://www.nyidanmark.dk/en-us/authorities/the_ministry/the_organisation/the_integration_department.htm (Zugriff 19. Dezember 2011) und Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (2009): Integration 2009. Nine focus areas

das oder die für die Themen Migration und Integration zuständige/n Ministerium/en in Bezug auf Fragen zu ethnischen Minderheiten.¹²⁸ Der nationale Rat setzt sich aus 14 gewählten VertreterInnen der lokalen **Integrationsräte** (*Integrationsråd*) zusammen, die in jeder Kommune¹²⁹ etabliert werden können. Eine Kommune ist verpflichtet einen Integrationsrat bei einer schriftlichen Anfrage von mehr als 50 volljährigen Personen zu gründen, kann dies aber auch ohne Anfrage tun. Integrationsräte bestehen aus Personen, die selbst einmal als EinwandererInnen nach Dänemark gekommen waren, wobei nicht nur Drittstaatsangehörige, sondern auch ZuwandererInnen aus europäischen Ländern vertreten sein können. Die Integrationsräte beschäftigen sich hauptsächlich mit der kommunalen Integrationspolitik, geben Stellungnahmen zu den Integrationsbemühungen der Kommune und den angebotenen Einführungsprogrammen ab und präsentieren Verbesserungsvorschläge.¹³⁰

2.2 Fokus der nationalen Integrationspolitik

In Dänemark wurde auf nationaler Ebene bisher keine eigene Definition von Integration festgelegt. Das in Zusammenarbeit mehrerer Ministerien (Integrationsministerium, Arbeitsministerium, Bildungsministerium und Ministerium für Kultur, Soziales und Gleichstellung) im Jahr 2003 präsentierte Programm für eine verbesserte Integration („*Regeringens vision og strategier for bedre integration*“), enthielt jedoch die integrationspolitischen Strategien und Visionen der Regierung. Erfolgreiche Integration wurde als gemeinsame Aufgabe von MigrantInnen, Kommunen, Unternehmen und der einheimischen Bevölkerung gesehen. Es wurde von jeder Person, die in Dänemark lebt, egal ob AusländerIn oder dänische/r StaatsbürgerIn, erwartet, dass er/sie einen gesellschaftlichen Beitrag leistet und sich entsprechend den dänischen gesellschaftlichen Normen und Werten verhält. Zentrales Ziel der dänischen Integrationspolitik war und ist eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Jeder soll sich so schnell wie möglich selbst erhalten können, um einen positiven Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung zu leisten. Um die Chancen zu erhöhen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, werden eine gute Bildung, Ausildung und Dänisch-Sprachkenntnisse als wichtig angesehen. Den Rahmen dafür soll eine Gesellschaft bieten, in der Diversität ermöglicht wird und allgemeine Übereinkunft über die fundamentalen Werte herrscht (Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration 2003: 6ff.).

Das dänische Bekenntnis zur Bedeutung der Integration in den Arbeitsmarkt wurde in den letzten Jahren immer wieder erneuert (z.B. im Mai 2005 im Integrationsplan der dänischen

¹²⁸ Siehe <http://www.rem.dk/sw10565.asp> (Zugriff: 23. Dezember 2011).

¹²⁹ Kommunen sind die kleinste politische und organisatorische Einheit in Dänemark.

¹³⁰ Siehe <http://www.rem.dk/sw315.asp> (Zugriff: 23. Dezember 2011).

Regierung „Eine neue Chance für alle“ – „*En ny chance til alle*“). Kenntnisse der dänischen Sprache werden zwar als wichtig erachtet, aber prinzipiell nur als ein Mittel gesehen, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.¹³¹ Dieser starke Fokus auf den Arbeitsmarkt spiegelt sich auf Ebene der Kommunen wider. Die Kopenhagener Stadtregierung hat zum Beispiel die Themen Beschäftigung und Integration in ein und derselben Abteilung angesiedelt.

Im August 2009 präsentierte das Integrationsministerium unter dem Titel „**Integration 2009 – 9 Themenschwerpunkte**“ („*Integration 2009 - 9 indsatsområder*“) die prioritären Arbeitsfelder und stellte bisherige Initiativen zur Integrationsförderung vor (Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration 2009: 4-40):

(1) Staatsbürgerschaft und gesellschaftliche Inklusion

Die dänische Polizei verhinderte im Jahr 2007 einen Bombenanschlag, der von minderjährigen dänischen Staatsbürgern mit Migrationshintergrund geplant worden war. Als eine Konsequenz aus diesem Vorfall wurde ein Aktionsplan zur Verhinderung von Extremismus und Radikalisierung unter jungen Menschen¹³² beschlossen und es wurde eine Reihe von Initiativen gestartet, um den Zusammenhalt in der dänischen Gesellschaft zu verbessern. Ziel dieser Maßnahmen ist es, dass sich so viele Menschen wie möglich in der Gesellschaft engagieren und ihre demokratischen Grundwerte unterstützen. Jede/r StaatsbürgerIn soll mit den Prinzipien Freiheit und staatsbürgerliche Verantwortung vertraut sein und Respekt gegenüber Sichtweisen anderer zeigen.

Beispiele für Integrationsinitiativen im Arbeitsfeld „Staatsbürgerschaft und gesellschaftliche Inklusion“: Im Rahmen der Kampagne „Zeige Rassismus die rote Karte“ („*Giv racismen det røde kort*“) agieren Fußballprofis als Integrationsbotschafter und debattieren bei Schulbesuchen mit den SchülerInnen über die Themen Diskriminierung, Rassismus und Diversität.¹³³ Von 2007 bis 2009 arbeitete der sogenannte „Freiwilligenrat“ („*Frivilligrådet*“) zusammen mit dem nationalen Rat für ethnische Minderheiten am Projekt „Mehrfarbige freiwillige Sozialarbeit“, das sich zum Ziel setzte mehr ZuwandererInnen, entweder als

¹³¹ Auskunft Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (Interview mit Henrik Torp Andersen und Line Møller Hansen, 4. Oktober 2010)

¹³² Siehe „Eine gemeinsame und sicher Zukunft – Aktionsplan zur Verhinderung von Extremismus und Radikalisierung unter jungen Menschen“ („A common and safe future – An action plan to prevent extremist views and radicalisation among young people“) [http://www.nyidanmark.dk/NR/ronlyres/58D048E7-0482-4AE8-99EB-928753EFC1F8/0/a common and safe future danish action plan to prevent extremism.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/ronlyres/58D048E7-0482-4AE8-99EB-928753EFC1F8/0/a%20common%20and%20safe%20future%20danish%20action%20plan%20to%20prevent%20extremism.pdf) (Zugriff: 13.3.2012)

¹³³ Siehe http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder/pressemeddelelser/integrationsministeriet/2006/marts/racisme_050306.htm (Zugriff: 13.3.2012)

freiwillige soziale HelferInnen oder NutzerInnen von Sozialprojekten, in die dänischen Freiwilligenorganisationen einzubeziehen.

(2) NeuzuwandererInnen, die unter das Integrationsgesetz fallen

Dänemark hat 1999 mit der Verabschiedung des Integrationsgesetzes erstmals verpflichtende Integrationsmaßnahmen für NeuzuwandererInnen eingeführt. Das sogenannte Einführungsprogramm beinhaltet neben dem Erwerb der dänischen Sprache insbesondere Bildungsmaßnahmen in Hinblick auf die berufliche und gesellschaftliche Integration (für mehr Informationen siehe Seite 172).

Aufbauend auf einer Vereinbarung zur Förderung von Integration der dänischen Regierung, der Vereinigung der dänischen Arbeitgeberverbände (*Dansk Arbejdsgiverforening*), dem dänischen Gewerkschaftsbund (*Landesorganisationen i Danmark*) und den Kommunen, wurde von April 2007 bis Juni 2010 das Projekt VIP2 realisiert. Das Projekt zielte darauf ab, sogenannte Job-Pakete zu testen und zu fördern, bei denen Qualifikationen, um in einer Firma eine bestimmte Position zu erreichen, in mehreren Modulen vermittelt wurden. Das Projekt wurde in 5 Kommunen durchgeführt.¹³⁴

(3) Neue Arbeitsmigration

Wie bereits in der Einleitung festgestellt wurde, sind in Dänemark in den letzten 10 Jahren die Aufenthaltsgenehmigungen zu Arbeits- oder Studienzwecken stark angestiegen. Diese neue Arbeitsmigration, zumeist aus den EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere Deutschland, Polen und Litauen machte neue Integrationsinitiativen nötig.

Beispiele für Integrationsinitiativen im Arbeitsfeld „Neue Arbeitsmigration“: Das Integrationsministerium hat für ArbeitsmigrantInnen und ihre Familienmitglieder, das sogenannte „Familienpaket“ ins Leben gerufen. Es beinhaltet Informationsbroschüren (z.B. zu den Themen Wohnen, Gesundheitssystem, Bank und Versicherung) und einen kurzen Einführungskurs über die dänische Gesellschaft. Familien können auch, ähnlich dem kanadischen Modell, eine/n dänische/n StaatsbürgerIn zur Seite gestellt bekommen, der/die sie in der Kommune und den lokalen Organisationen einführt und beim Erlernen der dänischen Sprache unterstützt.

Seit 2008 gibt es einen Gratis-Online-Dänischsprachkurs, der auf Englisch, Niederländisch und Deutsch verfügbar ist und insbesondere für ArbeitsmigrantInnen konzipiert wurde. Der Kurs beinhaltet unter anderem drei Module, in denen man über das Leben und Arbeiten in

¹³⁴ Siehe www.vip2.dk (Zugriff: 13.3.2012)

Dänemark informiert wird.¹³⁵ Außerdem soll er nachziehenden Familienmitgliedern aus Drittstaaten, die bereits vor der Einreise Dänischkenntnisse nachweisen müssen, als Lernhilfe dienen.¹³⁶

(4) Frauen mit Migrationshintergrund

Einen weiteren Schwerpunkt des Integrationsministeriums waren Frauen mit Migrationshintergrund. Es hatte sich gezeigt, dass Kinder von Frauen, die gut in die Gesellschaft integriert sind, leichter Arbeit finden und in der Schule besser abschneiden. Die Initiativen für Frauen mit Migrationshintergrund zielen deshalb darauf ab, diese zu ermutigen aktive Mitglieder der Gesellschaft zu werden. Darüber hinaus soll ihnen die Möglichkeit gegeben werden die Integration und Entwicklung ihrer Kinder zu unterstützen.

Beispiele für Integrationsinitiativen im Arbeitsfeld „Frauen mit Migrationshintergrund“: Das Projekt „Nachbarschaftsmütter“ („*Bydelsmoedre*“) wurde, nachdem es bereits mehrere Jahre erfolgreich in Berlin organisiert wurde, auch in Dänemark eingeführt. Frauen nehmen an Kursen über die dänische Gesellschaft, Gesundheit, Ernährung, Freizeitaktivitäten und Kindererziehung teil und werden zu sogenannten „Nachbarschaftsmüttern“ ausgebildet. Nach erfolgreicher Absolvierung der Kurse besuchen sie andere Frauen, die in ihrer Nachbarschaft leben, aber nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind und wenig an lokalen Aktivitäten teilnehmen, zu Hause in ihrem gewohnten Umfeld und geben das Gelernte an diese weiter.¹³⁷ Zudem wurde in den letzten Jahren eine Reihe von Informationskampagnen gestartet um Ehrenkonflikte, Zwangsheirat und Bigamie zu unterbinden.

(5) Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund

Eine eigens zu diesem Thema eingerichtete interministerielle Arbeitsgruppe kam in einer Untersuchung¹³⁸ zu dem Ergebnis, dass jeder vierte Jugendliche aus ethnischen Minderheiten marginalisiert war oder am Rande zur Marginalisierung stand. Bei einheimischen Jugendlichen war dies nur bei jedem Zehnten der Fall. Ein großer Anteil der marginalisierten Jugendlichen hatte nur geringe Qualifikationen und große Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Der Hauptgrund dafür lag laut der Studie im Verhalten der Eltern begründet. Diese waren meist bildungsfern, nicht in den Arbeitsmarkt integriert

¹³⁵ Siehe <http://www.speakdanish.dk/> (Zugriff 13.3.2012)

¹³⁶ Auskunft Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (Interview mit Henrik Torp Andersen und Line Møller Hansen, 4. Oktober 2010)

¹³⁷ Siehe http://www.nyidanmark.dk/da-dk/integration/erfaringsbasen/idekatalog2008/bydelsmoedre_vollsmose.htm (Zugriff: 13.3.2012)

¹³⁸ Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (2009): Bericht über marginalisierte zugewanderte Kinder und Jugendliche. Arbeitsgruppe der Regierung für bessere Integration (Rapport om marginaliserede nydanske børn og unge - Regeringens arbejdsgruppe for bedre integration) http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/DF545353-48B2-4857-8A55-68857FF02531/0/rapport_om_marginaliserede_nydanske_boern_og_unge.pdf (Zugriff: 13.3.2012)

und wussten nur wenig über die dänische Gesellschaft. Sie konnten ihre Kinder daher kaum bei den Schulaufgaben unterstützen oder bei der Wahl des Bildungsweges beraten. Die interministerielle Arbeitsgruppe entwickelte deshalb mehrere Initiativen, um Marginalisierung unter den Jugendlichen aus ethnischen Minderheiten zu reduzieren.

Bespiele für Integrationsinitiativen im Arbeitsfeld „Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund“: Die Initiative „Wir brauchen alle Jugendlichen“ („*Brug for alle unge*“) versucht junge Menschen zu ermutigen, eine Ausbildung abzuschließen um bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben. Jugendliche und Eltern mit Migrationshintergrund agieren als Vorbilder, besuchen Schulen und erzählen, wieso es wichtig ist einen erfolgreichen Schulabschluss zu besitzen.¹³⁹

Zusammen mit dem Bildungsministerium wurde 2008 eine Initiative gefördert, um Jugendliche im allgemeinen mehr für Berufsausbildungsprogramme zu begeistern und zum Abschluss dieser zu animieren.¹⁴⁰

(6) Beschäftigung von ZuwandererInnen

Die Beschäftigungsquote von ZuwandererInnen liegt in Dänemark, trotz einer positiven Entwicklung in den letzten Jahren, noch immer unter jener einheimischer Personen. Besonders gefördert wurde deshalb die Arbeitsmarktintegration von traumatisierten Flüchtlingen, Frauen und Jugendlichen mit Migrationshintergrund und die Zusammenarbeit mit den Kommunen. Um letztere zu verbessern, wurde im Integrationsministerium ein Service („*Integrationsservice*“) eingerichtet¹⁴¹, der den Kommunen helfen soll, einen umfassenden Integrationsplan zu entwerfen und bewährte Integrationspraktiken verbreitet.

Beispiele für Initiativen im Arbeitsfeld „Beschäftigung von ZuwandererInnen“: Die „Mentoringinitiative“ versucht in den Kommunen und bei ArbeitgeberInnen auf die guten Erfahrungen beim Einsatz von MentorInnen aufmerksam zu machen und eine stärkere Nutzung von Mentoringprogrammen anzuregen.¹⁴²

Das 2006-2011 durchgeführte Diversitätprogramm („*A place to work for new Danes*“) zielte darauf, positive Erfahrungen von Unternehmen mit Diversitätsmanagement zu sammeln und mit anderen Unternehmen zu teilen, die dieses bisher nicht implementiert hatten.

¹³⁹ Siehe www.brugforalleunge.dk (Zugriff: 13.3.2012)

¹⁴⁰ Ebda.

¹⁴¹ Siehe http://www.nyidanmark.dk/da-dk/info_til/medarbejdere_i_kommuner/integrationservice/integrationservice.htm (Zugriff: 13.3.2012)

¹⁴² Siehe http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/beskaeftigelse/mentorordninger/gode_raad_til_brug_af_mentorer.htm (Zugriff: 13.3.2012)

(7) Von der sozial benachteiligten Wohngegend zur erfolgreichen urbanen Nachbarschaft

Im Jahr 2008 publizierte ein von der Regierung etablierter Ausschuss Empfehlungen zur Verhinderung von Marginalisierung im urbanen Raum. Die Integration der BewohnerInnen in die dänische Gesellschaft wird, neben der baulichen Veränderung einer Wohngegend, als zentrales Mittel angesehen um eine sogenannte „Ghettoisierung“ zu verhindern.

Beispiele für Initiativen in diesem Arbeitsfeld: Da Initiativen in diesem Arbeitsfeld grundsätzlich von den Kommunen ausgehen, setzt das Integrationsministerium vor allem auf das Sammeln und die Verbreitung von vorbildlichen kommunalen Praktiken.

(8) Internationale Kooperation zum Thema Integration

Das Integrationsministerium ist auf internationaler Ebene unter anderem Teil der Hochrangigen Nordischen Beratergruppe zu Asylangelegenheiten (*Nordic High-Level Advisory Group on Refugee Matters*), den EU-Ministertreffen, dem Netzwerk der nationalen Kontaktstellen für Integration der Europäischen Kommission (*National Contact Points on Integration Network*), der zwischenstaatlichen Konsultationen zu Migration, Asyl und Flüchtlingen (*Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees*), dem Europäischen Städtischen Wissensnetzwerk (*European Urban Knowledge Network*) und der ALTE-Vereinigung für Sprachprüfer aus Europa (*Association of Language Testers in Europe*). Außerdem besteht bei den Themen Migration und Integration eine enge Zusammenarbeit mit der OECD.

Beispiel für eine Initiative im Arbeitsfeld „Internationale Kooperation zum Thema Integration“: Um den Erfahrungsaustausch zwischen den EU-Mitgliedsstaaten zu fördern, organisierte das Integrationsministerium im April 2009 eine EU-Konferenz zum Thema interkultureller Dialog.

2.3 Implementierte verpflichtende Integrationsmaßnahmen

2.3.1 Integrationsmaßnahmen vor der Einreise

Seit 2002 ist es gesetzlich vorgeschrieben, dass ausländische oder gemischt nationale Ehepartner aus Drittstaaten (ausgenommen sind StaatsbürgerInnen aus Australien, Kanada, Israel, Japan, Neuseeland, Südkorea, der Schweiz und der USA) für den Zusammenzug in Dänemark eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen. Die Modalitäten für Familienzusammenführung wurden seither mehrmals verschärft. Zum einen muss die in Dänemark lebende Person den Lebensunterhalt für die Familie bestreiten können und sollte in den letzten drei Jahren vor der Antragstellung keine staatlichen Beihilfen im Rahmen des Integrationsgesetzes (*integrationsloven*) oder des aktiven Sozialpolitikgesetzes (*lov om aktiv socialpolitik*) bezogen haben. Neben einer zu erfüllenden Mindesteinkommensgrenze ist es

Pflicht bei einer Bank - falls zukünftig staatliche Sozialhilfe bezogen werden sollte - umgerechnet ca. 14000 Euro (100.000 dänische Kronen) als Sicherheit zu hinterlegen. Weiters muss eine ausreichend große Unterkunft zur Verfügung stehen und es ist nachzuweisen, dass eine größere Zugehörigkeit zu Dänemark als zum Herkunftsland besteht. Besuche in Dänemark und die Absolvierung eines Dänischkurses können als Beweis dienen.¹⁴³

Eine weitere Maßnahme, die sogenannten „**Zuwanderungstests**“ (*Indvandringsprøven*), trat im November 2010 in Kraft. Nachdem zuvor eine Arbeitsgruppe zu dem Ergebnis gekommen war, dass es zu kostenintensiv sei, wie andere europäische Länder Zuwanderungstests im Herkunftsland durchzuführen, wurde festgelegt, dass diese in Dänemark absolviert werden sollten.¹⁴⁴ Zielgruppe der „Zuwanderungstests“ sind neben Familienangehörigen aus Drittstaaten auch Kleriker, die um eine Aufenthaltsgenehmigung in Dänemark ansuchen. Erst nach positiver Erfüllung des Tests kann ein Antrag auf eine Aufenthaltsgenehmigung gestellt werden. MigrantInnen, die den Test nicht bestehen, werden in Dänemark nicht zugelassen. Unter bestimmten Voraussetzungen können die AntragstellerInnen aber von der Absolvierung eines „Zuwanderungstests“ ausgenommen werden - z.B. wenn er/sie bereits mehrere Jahre in Dänemark gelebt haben und über gute Dänischkenntnisse verfügen. Der Test kostet ca. 400 Euro (ca. 3.000 Dänische Kronen), wird mündlich durchgeführt und besteht erstens aus einer Überprüfung der Dänisch-Sprachkenntnisse (A1-Niveau) und zweitens einem Wissenstest über Dänemark und die dänische Gesellschaft. Letzterer enthält Fragen zu den in der dänischen Gesellschaft etablierten Normen, Werten und Grundrechten (z.B. demokratische Prinzipien, Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen, Religionsfreiheit und freie Meinungsäußerung). Außerdem werden spezielle Themen wie z.B. das Beschneidungsverbot, das Verbot der Zwangsheirat, Erziehung, Gesundheit, Arbeit, etc. abgefragt. Beide Test, sowohl Sprachtest als auch Wissenstest, müssen positiv abgeschlossen werden. Der gesamte Test, der insgesamt 30 Minuten in Anspruch nimmt, besteht aus 70 Fragen, 40 zu Dänisch-Sprachkenntnissen (28 Fragen müssen richtig beantwortet werden) und 30 Wissensfragen (21 Fragen müssen richtig beantwortet werden). Die Fragen werden auf Dänisch gestellt und müssen auf Dänisch beantwortet werden. Für den Test wird kein Vorbereitungskurs angeboten. Die KandidatInnen können aber mittels einem vom Integrationsministerium entwickelten Vorbereitungspakets (bestehend aus einem Film, einer Vokabelliste, 100 Bildern aus einem Film mit Informationen zu Dänemark und der

¹⁴³ Siehe http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/family_reunification.htm (Zugriff: 13.2.2012)

¹⁴⁴ Siehe http://www.ru.nl/publish/pages/621216/denmark_intec_final.pdf, S. 21 (Zugriff: 13.02.2012).

dänischen Gesellschaft, zwei Sprachtestbeispielen und einer Anleitung zur Absolvierung des Tests) für den Test lernen.¹⁴⁵

Um die Zuwanderungsmöglichkeiten von bildungsfernen Familienangehörigen aus Drittstaaten zu erschweren und jene von Hochqualifizierten zu erleichtern, wurde 2011 zusätzlich zu den bisher genannten Kriterien ein Punktesystem für deren Zuwanderung eingeführt. Das Punktesystem löste die bisherige "24-Jahre-Regel" ab. Laut dieser war der Zuzug von ausländischen Ehepartnern überhaupt erst mit 24 Jahren möglich. Für eine Familienzusammenführung erforderlich sind nun 60 Punkte für Ehepartner, die über 24 Jahre alt sind. Das Doppelte ist notwendig, wenn der jeweilige Partner jünger als 24 Jahre ist. Die meisten Punkte werden für Arbeitserfahrung, Sprachkenntnisse (neben Dänisch auch in den europäischen Hauptsprachen Englisch, Deutsch, Französisch und Spanisch) und eine abgeschlossene Ausbildung vergeben.¹⁴⁶ Besonders diskutiert wurde die Vergabe von 20 Punkten für Personen, die nicht in einer marginalisierten Wohngegend (Bezirk mit einer hohen Dichte an ZuwandererInnen) wohnen.¹⁴⁷

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass, und dies ist auch an der in den letzten Jahren gesunkenen Anzahl der Familienzusammenführungen abzulesen, die gesetzlichen Vorintegrationsmaßnahmen die Immigration von Familienangehörigen nach Dänemark entscheidend erschwert haben.

2.3.2 Integrationsmaßnahmen nach der Einreise

Dänemark hat, im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, relativ früh auf integrationsfördernde Maßnahmen für ZuwandererInnen gesetzt und diese bereits 1999 im Rahmen seiner Integrationsgesetzgebung (*integrationsloven*) auf eine breite gesetzliche Basis gestellt (Zimmermann, Klaus/Hinte, Holger 2005: 24). Die praktische Durchführung der Integrationsförderung von ZuwandererInnen ist in Dänemark den Kommunen unterstellt. Jede/r NeuzuwandererIn über 18 Jahren, im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung und einer Personenkennziffer¹⁴⁸ hat das Recht auf eine dreijährige **Dänischausbildung** (*Danskuddannelse*). Diese umfasst dänischen Sprachunterricht und Kurse über Kultur und soziale Verhältnisse in Dänemark. Die jeweilige Kommune muss dafür sorgen, dass der/die

¹⁴⁵Siehe http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/spouses/immigration_test/about-the-immigration-test.htm (Zugriff: 13.02.2012)

¹⁴⁶ Siehe http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/spouses/60-120-point-requirement/60-120-point-requirement.htm (Zugriff: 13.02.2012)

¹⁴⁷ Siehe http://derstandard.at/1289608295115/Punktesystem-bei-Familienzusammenfuehrung?_blogGroup=2 (Zugriff: 13.02.2012)

¹⁴⁸ Nach Erhalt der Aufenthaltsgenehmigung werden ZuwandererInnen in das Personenregister eingetragen und erhalten eine Personenkennziffer.

ZuwandererIn spätestens innerhalb eines Monats eine Dänischausbildung an einem Sprachzentrum oder bei einem anderen anerkannten Anbieter, beginnen kann. Je nach Bildungsstand der ZuwandererInnen gibt es drei verschiedene Arten der Dänischausbildung: Dänischausbildung 1 richtet sich an bildungsferne Personen, die in ihrer eigenen Muttersprache weder lesen noch schreiben können. Dänischausbildung 2 wendet sich an ZuwandererInnen, die im Herkunftsland eine kurze Schul- oder Berufsausbildung absolviert haben. Dänischausbildung 3 ist für Personen gedacht, die bereits eine längere Ausbildung z.B. ein Gymnasium abgeschlossen haben. Alle drei Ausbildungsmodelle haben zum Ziel, den/die NeuzuwandererIn so schnell wie möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Dänischausbildung ist deshalb so konzipiert, dass ihr auch neben einer Beschäftigung nachgegangen werden kann.¹⁴⁹

Alle Flüchtlinge und Familienangehörige von ZuwandererInnen über 18 Jahren sind Teil des gesetzlich verankerten **dreijährigen Einführungsprogramms**¹⁵⁰, der umfassendsten Integrationsmaßnahme in Dänemark. StaatsbürgerInnen aus nordischen Ländern, aus EU-/EWR-Staaten und deren Familienangehörige, sowie Familienangehörige, die ihre Aufenthaltserlaubnis in Dänemark in Verbindung mit einer bestimmten Arbeitsfunktion wie z.B. ForscherIn, StudentIn, Botschaftsangestellte/r oder Missionar erhalten haben, sind davon ausgenommen. Das Einführungsprogramm beinhaltet neben einem Orientierungs- und Dänischkurs, insbesondere Bildungsmaßnahmen in Hinblick auf die berufliche (z.B. Job Trainings, Beschäftigungen mit Lohnsubventionen, verschiedenste Möglichkeiten zur Anerkennung von Qualifikationen, etc.) und gesellschaftliche Integration. Für SozialhilfeempfängerInnen sieht das Einführungsprogramm zum Beispiel ein Vollzeitprogramm mit Aktivierungsmaßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt vor, damit diese so schnell wie möglich ihren eigenen Lebensunterhalt bestreiten können.

Um die Qualität der Einführungsprogramme sicherzustellen und NeuzuwandererInnen stärker in die Pflicht zu nehmen, müssen diese mit der zuständigen Kommune einen sogenannten **Integrationsvertrag** (*Integrationskontrakt*) und eine „**Erklärung zur Integration und aktiven Bürgerrolle**“ (*Erklæring om aktivt medborgerskab*) unterzeichnen. Der Integrationsvertrag, der eine bindende Absprache zwischen der Kommune und den NeuzuwandererInnen darstellt, muss spätestens einen Monat nach Erteilung der ersten Aufenthaltserlaubnis ausgearbeitet werden. Entsprechend den Kenntnissen der

¹⁴⁹ Siehe http://www.nyidanmark.dk/de-DE/medborger_i_danmark_de_DE/4+neub%C3%BCrger+in+d%C3%A4nemark.htm (Zugriff: 13.02.2012)

¹⁵⁰ Auskunftsverwaltung für Beschäftigung und Integration Kopenhagen (*Københavns Kommune Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen*) (Interview mit Jesper Demian Korsgaard und Christine Lunde Rasmussen, 4. Oktober 2010)

ZuwandererInnen wird darin der Inhalt des Einführungsprogramms und Sanktionen bei Nichterfüllung festgehalten.¹⁵¹ Sanktionen können zum Beispiel eine Reduzierung der finanziellen Zuschüsse oder eine Verringerung der Möglichkeiten in Bezug auf den Erhalt einer Daueraufenthaltserlaubnis umfassen (Ersbøll /Gravesen 2010: 10). Die Kommune muss den Vertrag laufend überwachen. Sobald neue Qualifikationen und Erfahrungen erworben oder neue Zukunftspläne konkretisiert wurden, sollte der Integrationsvertrag und folglich die Integrationsmaßnahmen angepasst werden. Die Kosten des Einführungsprogramms werden von den Kommunen getragen, welche vom Integrationsministerium für jede/n Zuwanderer/in einen Basiszuschuss, sowie Programmzuschüsse für Dänischkurse und Beschäftigungs- oder Bildungsprogramme erhalten. Außerdem können die Kommunen eine Art Leistungsprämie erhalten, wenn eine Person einen Dänisch-Sprachtest besteht oder innerhalb des dreijährigen Einführungsprogramms eine mindestens sechsmonatige Beschäftigung findet (Möller Hansen im Erscheinen: 6 – andere Quelle). Ziel ist es nachgewiesen effektive Integrationsbemühungen in den Kommunen zu belohnen.

3 Evaluation und Monitoring von integrationspolitischen Maßnahmen – rezente Ergebnisse

Die Evaluation und das Monitoring von integrationspolitischen Maßnahmen nehmen in Dänemark einen hohen Stellenwert ein. Die Bedeutung, die der Evaluation und dem Monitoring zukommt, zeigt sich unter anderem daran, dass im Jahr 2009 das Thema „Wirkungsanalyse und Wissensaustausch“ unter den neun integrationspolitischen Schwerpunkten des Ministeriums für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration zu finden war.

Die ersten Evaluationen integrationspolitischer Maßnahmen wurden auf nationaler Ebene bereits im selben Jahr realisiert als das Integrationsgesetz in Kraft trat (1999). Nachdem die praktische Durchführung der Maßnahmen bei den Kommunen liegt, konzentrieren sich die meisten Evaluationen auf eine Erhebung der Effekte kommunaler Integrationsbemühungen. Das Einführungsprogramm oder Teile daraus stehen im Mittelpunkt der Evaluierungen; insbesondere die Effekte der Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt. Um langfristige Veränderungen aufzeigen zu können, werden die Effekte des Einführungsprogramms in regelmäßigen Abständen evaluiert. Die wohl bedeutendste Langzeitstudie vergleicht auf jährlicher Basis die Effekte der Integrationsbemühungen in den

¹⁵¹ Siehe: http://www.nyidanmark.dk/de-DE/medborger_i_danmark_de_DE/4%20neubürger%20in%20dänemark.html (Zugriff: 28. Dezember 2011)

einzelnen Kommunen. Durchgeführt wurden die Evaluationen einerseits von der Analysestelle des Ministeriums für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration und andererseits von externen Institutionen. Zu den wichtigsten zählen Rambøll Management und das Dänische Institut für staatliche Forschung (*Anvendt KommunalForskning*). Integrationsmonitoring hat auf nationaler Ebene erst in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen wird aber auf kommunaler Ebene bereits seit längerem erfolgreich durchgeführt.

3.1 Evaluation von Maßnahmen

Seit 2004 evaluiert das Dänische Institut für staatliche Forschung (*Anvendt KommunalForskning*) im Auftrag des Integrationsministeriums jährlich die Effektivität der kommunalen Integrationsbemühungen in Bezug auf Flüchtlinge und ZuwandererInnen, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Dänemark kommen. Die Effektivität wird anhand des Indikators „Dauer bis MigrantInnen in einer Beschäftigung oder Ausbildung sind“ überprüft. Die vorgesehene theoretische Dauer wird mit der praktischen Dauer verglichen, wobei auf die Arbeitsmarktlage in der jeweils untersuchten Region (durch die lokale Arbeitslosenrate und die Anzahl der Arbeitsplätze im Verhältnis zur arbeitsfähigen Bevölkerung) und die unterschiedlichen Charakteristika der MigrantInnen (Geschlecht, Herkunftsland, Alter, Art der Aufenthaltsgenehmigung, Jahr der Aufenthaltsgenehmigung) Rücksicht genommen wird. Es hat sich dabei erwiesen, dass rund 70 Prozent der beobachteten Effektivitätsunterschiede zwischen den Kommunen auf diese Hintergrundvariablen zurückgeführt werden können. Die Kommunen werden entsprechend ihrem Abschneiden gelistet.

Die letzte Effektivitätsuntersuchung wurde 2009 publiziert und umfasste 45.432 Flüchtlinge und Personen, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Dänemark gekommen waren, und zwischen 1999 und 2006 im Rahmen der Integrationsgesetze eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten hatten. Als Datenbasis diente die Datenbank des Dänischen Instituts für staatliche Forschung, die auf den Registern von Statistik Dänemark, des Arbeitsministeriums und auf Daten der Einwanderungsbehörden und des Integrationsministeriums basiert. In Bezug auf die Integration von Migranten und Migrantinnen wurden generell keine großen Unterschiede zwischen den Kommunen festgestellt. Allerdings konnte festgestellt werden, dass die erfolgreicheren Kommunen mehr Wert auf eine schnelle Arbeitsmarktintegration legten und sich nicht auf reine Sprachkurse beschränkten. Die erfolgreichen Kommunen verfügten auch über speziell ausgebildete MitarbeiterInnen, die die MigrantInnen individuell betreuten. Außerdem setzten sie verstärkt auf betriebliche Trainingsmaßnahmen. Es zeigte sich darüber hinaus, dass 15% aller im Jahr 2000 als Flüchtlinge oder im Rahmen der Familienzusammenführung nach Dänemark

eingereisten Personen, nach einem Jahr Aufenthalt eine Ausbildung oder eine Beschäftigung begonnen hatten. Im Jahr 2006 hatte sich dieser Prozentsatz fast verdoppelt und war auf 29% angestiegen. Der Fortschritt war ebenfalls signifikant, wenn man MigrantInnen mit einer Aufenthaltsdauer von 2-6 Jahren betrachtete. Der Anstieg war dabei sowohl auf die effektiveren kommunalen Integrationsbemühungen, als auch auf die gute wirtschaftliche Situation Dänemarks zurückzuführen. Durchschnittlich dauerte es 45 Monate bis Flüchtlinge oder Personen, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Dänemark gekommen waren, am Arbeitsmarkt Fuß fassten. Die schnellsten Gemeinden brauchten 9,4 Monate weniger als vorgesehen, die langsamsten Gemeinden 7,1 Monate länger als vorgesehen (Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration 2009b: 1-11).

Das Dänische Institut für staatliche Forschung führte 2008 eine Nutzerbefragung zum Einführungsprogramm für das dänische Integrationsministerium durch. Es wurde das Integrationslevel bewertet, die MigrantInnen über ihre Zufriedenheit mit dem Einführungsprogramm und ihrer Teilnahme befragt und untersucht, ob sie sich in Dänemark akzeptiert fühlten. Die Studie evaluierte die Einführungsprogramme in fünf Bereichen: Sprachkenntnisse, Arbeit, Bildung, soziale Kontakte und das Interesse in Bezug auf die dänische Gesellschaft. Für die Studie wurde eine Zufallsstichprobe von 561 Personen befragt. Darüber hinaus wurden Informationen aus den dänischen Registern verwendet. Die Studie zeigt, dass die Befragten mit dem Einführungsprogramm äußerst zufrieden waren (82% der Befragten waren sehr zufrieden oder zufrieden) (Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration 2009a).

Im September 2009 veröffentlichte das Integrationsministerium eine Effektivitätsbewertung der Dänisch-Sprachkursträger. Die Untersuchung zeigte, bei welchen Sprachinstituten die TeilnehmerInnen am schnellsten und am effektivsten Dänisch lernten. Darüber hinaus erwies sich, dass die Wirksamkeit der Dänisch-Sprachkurse seit Inkrafttreten des 2003 verabschiedeten Bildungsgesetzes zu Danischkursen für erwachsene Ausländer¹⁵² stark angestiegen war. Zwischen 2004 und 2006 waren wesentlich weniger Stunden erforderlich um einen Sprachkurs erfolgreich abzuschließen als zuvor, ein klares Indiz dafür, dass die Effektivität der Kurse zugenommen hatte (Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration 2009a: 32).

¹⁵² Für mehr Informationen zum Gesetz Nr. 375/2003 zu Dänischkursen für erwachsene Ausländer siehe http://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Lovstof/Love/UK/danish_courses_act_375_28_may_2003.pdf (Zugriff 2. Jänner 2012)

In diesem Zusammenhang publizierte das Arbeitsministerium im Jahr 2011 ein statistisches Handbuch mit dem Titel „*Pocket Facts 2010 – Integration Statistics*“. Das Handbuch folgte den Trends in den für Integration relevanten gesellschaftlichen Feldern und illustrierte die Entwicklungen unter Verwendung von statistischen Daten, die von Statistik Schweden (*Statistiska centralbyrån*, SCB) bereitgestellt wurden (vgl. Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet 2011a).

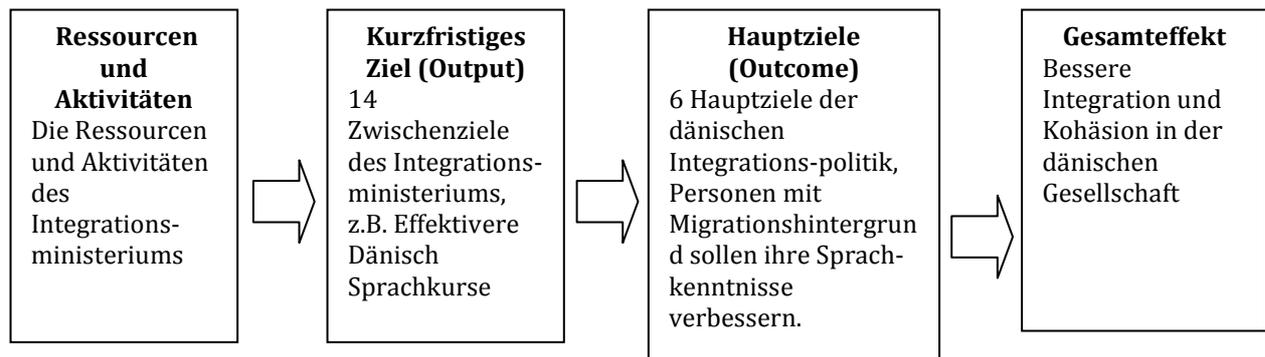
3.2 Integrationsmonitoring

Qualitätsmanagement nimmt in Dänemark einen hohen Stellenwert ein. Bei der letzten umfassenden Reform des öffentlichen Sektors im Jahr 2008, bei der vor allem dessen Verwaltung überarbeitet wurde, war Qualitätsmanagement ein Schwerpunktthema. **Performance-Management** (bzw. **Ergebnisorientiertes Management**) fand bereits seit dem Beginn der 1990er Jahre in den staatlichen Institutionen und in den größeren Kommunen seine Anwendung. Im Mittelpunkt dieses Managementprozesses steht die Leistung einer Organisation, Gemeinde oder Ministeriums und die Wirkung des jeweiligen Handelns. Ziel von Performance-Management ist es durch eine systematische Leistungsmessung und –kontrolle von klar definierten Performance-Indikatoren und –Zielen eine kontinuierliche Verbesserung zu erreichen (Thorn /Lyndrup o.J.). Jede Abteilung eines Ministeriums muss einen sogenannten Performance-Management-Vertrag abschließen, in dem für einen bestimmten Zeitraum konkrete, zu erreichende Ziele vereinbart werden. Der Vertrag ist dabei weder gesetzlich bindend noch werden Sanktionen bei dessen Nichteinhaltung festgelegt.

Das Integrationsministerium hat als eines der ersten dänischen Ministerien Performance-Management eingesetzt und überprüft kontinuierlich die Resultate der implementierten Integrationsmaßnahmen. Es wurde festgelegt, dass jedes Projekt, das um finanzielle Förderung ansucht, klare Ziele und die zu erwartenden Effekte einer Maßnahme festzulegen hat. Das Ministerium kann dadurch mit vergleichsweise geringem Aufwand überprüfen, ob diese mit den eigenen Prioritäten übereinstimmen. Darüber hinaus muss jedes Projekt Kriterien definieren, anhand derer der Erfolg des Projektes überprüft werden kann. Das Ministerium und die ProjektnehmerInnen können somit die durchgeführten Integrationsmaßnahmen evaluieren und Good-Practice-Beispiele ableiten (Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration 2009a: 33). Darüber hinaus hilft Performance-Management über die organisatorischen Grenzen hinweg, unter allen Kommunen ein gemeinsames Verständnis in Hinblick auf die integrationspolitischen Ziele zu schaffen, damit sowohl auf nationaler als auch lokaler Ebene in der Integrationsarbeit der gleiche Weg eingeschlagen wird (Möller Hansen im Erscheinen: 14f.). Als Teil des Performance-

Managements wird die **Theorie der Veränderung (Change Theory)** verwendet, die auf den bisherigen Erfahrungen mit Integrationsprozessen beruht. Es handelt sich dabei um kein theoretisches Modell, vielmehr werden die aktuellen politischen Visionen der Regierung in Verbindung zu den implementierten Integrationsmaßnahmen gesetzt. Die Theorie der Veränderung ist auch kein statisches Modell, sondern wird kontinuierlich überarbeitet und den sich verändernden politischen Zielsetzungen und Anforderungen, zum Beispiel bei einem Regierungswechsel, angepasst (ebda.).

Abbildung 2: Theorie der Veränderung in der Praxis



Quelle: Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (2009): Integration 2009. Nine focus areas, Seite 34

Ausgangspunkt der Theorie ist der Gesamteffekt, der erreicht werden soll. Dieser wurde von der dänischen Regierung als „Bessere Integration und Kohäsion in der dänischen Gesellschaft“ festgelegt. Darauf aufbauend wurden **6 Hauptziele** der dänischen Integrationspolitik definiert:

1. Mehr gut qualifizierte ZuwandererInnen.
2. Mehr EinwohnerInnen Dänemarks mit Migrationshintergrund aus nichtwestlichen Ländern müssen am Arbeitsmarkt Fuß fassen.
3. Mehr junge dänische EinwohnerInnen mit Migrationshintergrund aus nichtwestlichen Ländern müssen eine Grundschulausbildung und höhere Ausbildung abschließen.
4. Mehr dänische EinwohnerInnen mit Migrationshintergrund müssen ihre Dänisch-Sprachkenntnisse verbessern.
5. Weniger marginalisierte Wohngegenden.
6. Mehr dänische EinwohnerInnen mit Migrationshintergrund aus nichtwestlichen Ländern müssen an der dänischen Gesellschaft Teil haben und sich als Teil dieser wahrnehmen.

Das Integrationsministerium erstellte daraufhin 14 sehr allgemein gehaltene Zwischenziele (siehe Anhang), die zur positiven Entwicklung der Hauptziele beitragen sollen und in denen sich die integrationspolitischen Themenschwerpunkte des Ministeriums widerspiegeln. Über 35 Indikatoren (siehe Anhang) dienen dazu, die Erreichung der Zwischenziele und die konkreten Effekte der integrationspolitischen Maßnahmen zu überprüfen. In verschiedenen Themenbereichen, z.B. Staatsbürgerschaft, hat das Ministerium allerdings noch kaum Erfahrung in der Effektivitätsmessung. Die abgeleiteten Indikatoren sollen deshalb im Laufe der Zeit angepasst und überarbeitet werden.¹⁵³ Ergebnisse wurden bisher nur für einzelne Indikatoren, wie zum Beispiel die Beschäftigungsrate¹⁵⁴, aber nicht in umfangreicherer Form für die kurzfristigen oder langfristigen Ziele präsentiert.

Auf lokaler Ebene gibt es bereits längere Erfahrung mit Integrationsmonitoring. Mehrere Städte haben einen sogenannten Integrationsbarometer als Monitoringsystem etabliert. Exemplarisch wird hier der **Integrationsbarometer/Inklusionsbarometer der Stadt Kopenhagen** beschrieben, der zusammen mit der Firma Ramboll Management im Jahr 2006 entwickelt wurde.¹⁵⁵

Das Monitoringsystem der Stadt Kopenhagen basiert, wie jenes des Integrationsministeriums, auf einem Performance-Management-System. Zweck des Integrationsbarometers ist es, der Bevölkerung und den politischen EntscheidungsträgerInnen der Stadt Kopenhagen eine Darstellung der Integrationsentwicklung der in der Stadt lebenden ZuwandererInnen und Personen mit Migrationshintergrund zu bieten. Ferner soll sichergestellt werden, dass die in den integrationspolitischen Programmen definierten Ziele erreicht werden. Das erste integrationspolitische Programm der Stadt Kopenhagen wurde für den Zeitraum 2006-2010 erstellt und enthielt 6 Themenschwerpunkte (Beschäftigung, Bildung, Wohnen, Sicherheit, Kultur- und Freizeitaktivitäten, sowie Gesundheits- und Pflegedienste). Für jeden Schwerpunkt wurden konkrete und detaillierte Zielsetzungen festgelegt. Beispielsweise sollte die Integration von ZuwandererInnen und Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt um zehn Prozent gesteigert werden. Zur Überprüfung der Zielsetzungen wurden insgesamt 33 Indikatoren aufgestellt. Der Integrationsbarometer spiegelte die Entwicklung der Themenschwerpunkte ähnlich einer Verkehrsampel wider (rosa=negative

¹⁵³ Auskunftsministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (Interview mit Henrik Torp Andersen und Line Møller Hansen, 4. Oktober 2010)

¹⁵⁴ Die Beschäftigungsrate hat sich seit dem Jahr 2001 für Personen mit Migrationshintergrund aus nicht-westlichen Ländern positiv entwickelt und konnte zwischen 2006 und 2008 von 50% auf 57% gesteigert werden.

¹⁵⁵ Auskunfts Ramboll Management (Interview mit Helene Urth und Mette Moes, 4. Oktober 2010)

Entwicklung, gelb=keine Entwicklung, grün=positive Entwicklung) und wurde halbjährlich aktualisiert. In der Praxis zeigte sich aber, dass einige der Indikatoren nur wenig Aussagekraft besaßen bzw. die gemessenen Veränderungen auch über mehrere Jahre nur minimal waren. Die Zahl der Indikatoren wurde daher reduziert und an das neue integrationspolitische Programm der Stadt Kopenhagen (2011-2014)¹⁵⁶ angepasst, in dem die Themen Inklusion und Staatsbürgerschaft im Vordergrund stehen. Um dem neuen Fokus der Kopenhagener Integrationspolitik Rechnung zu tragen, wurde der Integrationsbarometer in Inklusionsbarometer (*Inklusionsbarometret*) umbenannt. Die Themenschwerpunkte wurden von sechs auf vier reduziert.¹⁵⁷ Außerdem ist man von allzu eindeutig definierten Zielsetzungen abgekommen, die wie die Erfahrung gezeigt hat, manchmal durch den Einfluss externer Faktoren, wie zum Beispiel die Finanzkrise, nur schwer zu erreichen waren. Die Ziele werden nun allgemeiner formuliert – zum Beispiel Verbesserung der Integration in den Arbeitsmarkt. Es werden deshalb keine Zielsetzungen mehr überprüft, sondern lediglich die Entwicklung der einzelnen Indikatoren dargestellt und analysiert. Derzeit besteht der Inklusionsbarometer aus 14 Indikatoren (siehe Anhang). Außerdem werden die Informationen nicht mehr alle sechs Monate, sondern nur mehr jährlich aktualisiert. Nach Meinung der MitarbeiterInnen der Verwaltung für Beschäftigung und Integration (*Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen*) hat die Integrationspolitik der Stadt Kopenhagen durch den Integrationsbarometer/Inklusionsbarometer an Aussagekraft gewonnen und zeigt ein klareres Bild der Integrationswirklichkeit.¹⁵⁸ Der nächste Abschnitt widmet sich den für die Evaluierung und das Monitoring von integrationspolitischen Maßnahmen wichtigsten Datenquellen in Dänemark.

3.3 Datenquellen

Die in Dänemark sehr gute und differenzierte Datenlage und –verfügbarkeit in den Bereichen Migration und Integration wirkt sowohl bei der Evaluation einzelner Maßnahmen als auch hinsichtlich eines umfassenden Integrationsmonitorings unterstützend.¹⁵⁹

Mit Inkrafttreten des ersten Integrationsgesetzes wurde eine Datenbank mit Informationen über ZuwandererInnen und deren Nachkommen¹⁶⁰ aufgebaut, die von Statistik Dänemark

¹⁵⁶ Siehe <http://www.kk.dk/Borger/~media/00AE854D2D66402085FACFEC247523DD.ashx> (Zugriff: 4. Jänner 2012)

¹⁵⁷ 1. Alle Kinder und Jugendlichen müssen einen guten Start ins Leben haben, 2. Inklusion in den Arbeitsmarkt, 3. Ausdehnung auf vulnerable Gruppen und Gebiete, 4. Eine offene und einladende Stadt.

¹⁵⁸ Auskunftsverwaltung für Beschäftigung und Integration Kopenhagen (*Københavns Kommune Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen*) (Interview mit Jesper Demian Korsgaard und Christine Lunde Rasmussen, 4. Oktober 2010)

¹⁵⁹ Auskunftsverwaltung aller InterviewpartnerInnen, zur guten Datenlage in den Bereichen Migration und Integration in Dänemark siehe auch Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008: 34

unter dem Namen „Ausländerdatenbank“ geführt wird und auf die das Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration Zugriff hat (Møller Hansen im Erscheinen: 10). Die Datenbank basiert auf einer individualisierten Personenkennziffer¹⁶¹, die jedem/r ZuwandererIn nach Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis zugeordnet wird, und über die Informationen aus den wichtigsten dänischen Registern (Bevölkerungsregister, Bau- und Wohnungsregister, Steuerregister, Patientenregister des Gesundheitsministeriums, etc.), administrativen Datensätzen, dem Zensus und Umfragen (z.B. Arbeitskräfteerhebung) gewonnen und miteinander verknüpft werden können (Lange/Nielsen 2009: 1-10). Darüber hinaus haben das Integrationsministerium und Statistik Dänemark in den letzten Jahren eine Vielzahl an Indikatoren zum Thema Integration, die im Rahmen von Umfragen und Ad-hoc Analysen gewonnen wurden, in die „Ausländerdatenbank“ inkludiert (Møller Hansen im Erscheinen: 10).

In den dänischen Statistiken zu Migration und Integration wird hauptsächlich zwischen Personen aus westlichen und nichtwestlichen Ländern, NeuzuwandererInnen und Personen, die sich bereits länger in Dänemark aufhalten, Personen mit und ohne Migrationshintergrund und dänischen und nichtdänischen StaatsbürgerInnen unterschieden.

4 Bedarf und Herausforderungen

Zentrales Element für den Erfolg von Integrationsbemühungen ist nach dänischem Verständnis, dass klare und eindeutige Zielsetzungen vorhanden sind, die einem ebenso klaren und eindeutigen Fokus zugeordnet sind. Die Zielsetzungen sollen nicht nur auf nationaler Ebene oder in den Kommunen verfolgt werden, sondern von der gesamten öffentlichen Administration. Es wird als wenig effektiv erachtet, wenn auf nationaler Ebene der Fokus auf Arbeitsmarktintegration läge, aber in einer Kommune in erster Linie auf die Verbesserung der Sprachkenntnisse hingearbeitet würde. Je klarer die integrationspolitischen Zielsetzungen formuliert würden, desto leichter ließen sich auch Indikatoren für die Überprüfung der Effekte der Integrationsinitiativen definieren.¹⁶² Nichtsdestotrotz und das zeigte sich insbesondere aus den Erfahrungen der Kopenhagener Stadtregierung, ist es auch bei klarem Fokus und klarer Zielsetzung nicht immer einfach, aussagekräftige Indikatoren für die Messung des Integrationsstandes oder der Integrationswirklichkeit zu finden.

¹⁶⁰ ZuwandererInnen sind definiert als Personen, die im Ausland geboren wurden und deren Eltern beide ausländische StaatsbürgerInnen sind.

¹⁶¹ Die Personenkennziffer setzt sich aus dem Geburtsdatum und –jahr einer Person und vier individualisierten Ziffern zusammen.

¹⁶² Auskunftsministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (Interview mit Henrik Torp Andersen und Line Møller Hansen, 4. Oktober 2010)

Von Nichtregierungsseite wurde im Rahmen der für diese Studie durchgeführten Interviews die Notwendigkeit betont, neben dem Monitoring auch eine genaue Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen durchzuführen. Die liberal-konservative Minderheitsregierung, die zwischen 2001 und 2011 in Dänemark die Regierung inne hatte, hatte in den letzten zehn Jahren eine Vielzahl an Migrations- und Integrationsgesetzen verabschiedet, deren tatsächliche Wirkung auf die Betroffenen einerseits und die Integrationswirklichkeit der dänischen Gesellschaft andererseits noch nicht ausreichend erforscht sei. Etwaige Verschärfungen der Integrationsgesetze, ohne dass die Wirkungen der vorangegangenen Gesetze ausreichend erforscht worden sein, könne als problematisch angesehen werden.¹⁶³

Als eine große Herausforderung für die Messung der Wirkungen von integrationspolitischen Maßnahmen wurde von VerwaltungsexpertInnen der Faktor Zeit genannt. Die politischen Entscheidungsträger würden mit möglichst aktuellen Daten versorgt und so schnell wie möglich über die Wirkung eines Gesetzes informiert werden wollen. Es brauche aber in der Realität einige Zeit, bis die tatsächlichen Effekte von integrationsfördernden Maßnahmen, wie zum Beispiel dem dreijährigen Einführungsprogramm, sichtbar würden. Veränderungen seien kurzfristig oft nur sehr schwer bzw. in Wirklichkeit erst nach einer längeren Zeitspanne auszumachen. Dieser Umstand stellt die mit Wirkungsanalysen betrauten Institutionen auch in Dänemark vor große Herausforderungen. Auch der Vergleich der Daten über die Landesgrenzen hinweg, könne sich durch die unterschiedlichen Definitionen von Integration oder die Verwendung unterschiedlicher Indikatoren als schwierig herausstellen.¹⁶⁴

5 Schlussfolgerungen

Dänemark hat bereits relativ früh, kurz nach der Einführung der verpflichtenden Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge und ZuwandererInnen, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Dänemark gekommen waren, mit deren Evaluierung dieser Maßnahmen begonnen. Das Integrationsmonitoring wurde auf nationaler und lokaler Ebene innerhalb den letzten fünf bis sechs Jahre etabliert. Auf lokaler Ebene haben mehrere Städte einen Integrationsbarometer als Monitoringsystem etabliert und auch die jüngst ins Amt gekommene dänische Regierung hat angekündigt, einen nationalen Integrationsbarometer erstellen zu wollen.

¹⁶³ Auskunft Danish Institute for Human Rights (Interview mit Eva Ersbøll, 3. Oktober 2010)

¹⁶⁴ Auskunft Verwaltung für Beschäftigung und Integration Kopenhagen (*Københavns Kommune Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen*) (Interview mit Jesper Demian Korsgaard und Christine Lunde Rasmussen, 4. Oktober 2010) und Auskunft Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (Interview mit Henrik Torp Andersen und Line Møller Hansen, 4. Oktober 2010)

Es hat sich im Falle Dänemarks erwiesen, dass eine gute Datenlage für die wie immer geartete Analyse von Integrationsprozessen und die Beobachtung der Wirkung von Integrationsmaßnahmen notwendig ist. Die Zusammenarbeit aller Akteure auf nationaler und lokaler Ebene wird ebenfalls als eine wichtige Voraussetzung für funktionierende/s Monitoring und Wirkungsanalyse gesehen. Schlussendlich gilt die Formulierung klarer Ziele und erwarteter Effekte für die die dänische Integrationspolitik im allgemeinen und einzelne Maßnahmen und Projekte im besonderen als eine weitere Notwendigkeit, um Evaluierung, Monitoring und Wirkungsanalyse zu ermöglichen.

Literatur

Bonin, Jenny (2010): Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und Finnland – ein nordischer Sonderweg? Dissertation Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät Universität Rostock.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008): Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration. Europa und seine Nachbarregionen. Working Paper 18 der Forschungsgruppe des Bundesamtes.

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp18-internationale-migration.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 3. Jänner 2012)

Danish Presidency of the Council of the European Union 2012 (2012): Europa bei der Arbeit. Programm der dänischen Ratspräsidentschaft der EU 2012

Ersbøll, Eva/Gravesen, Laura Katrine (2010): Country Report Denmark. The INTEC Project: Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship. <http://menneskeret.dk/files/pdf/INTEC/Denmark%20Intec%20final.pdf> (Zugriff: 28. Dezember 2011)

Eurostat (2011): 6.5% of the EU population are foreigners and 9.4% are born abroad - Statistics in Focus, Issue number 34/2011. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF (Zugriff: 12.03.2012).

Hedetoft, Ulf (2006): Country Profile Denmark: Integrating Immigrants into a Homogenous Welfare State. Migration Information Source. <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=485> (Zugriff: 28. Dezember 2011)

Lange, Anita/Nielsen, Thomas Michael (2009): Country Report Denmark. PROMINSTAT Project –Promoting Comparative Quantitative Research in the Field of and Integration in Europe.

Ministergruppe für eine verbesserte Integration (2003): „Visionen und Strategien der Regierung für eine verbesserte Integration“ (*Regeringens vision og strategier for bedre integration*).

Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (2001): The Integration of Foreigners in the Danish Society. Think Tank on Integration in Denmark

http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/rapporter/uk/the_integration/integration.pdf

(Zugriff: 5. März 2012)

Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (2002a): Population Developoment 2001-2021 - Possible Developments. Think Tank on Integration in Denmark.

<http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=18679&repid=1&iarkiv=1> (Zugriff: 5.

März 2012)

Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (2002b): Immigration, Integration and the National Economy. Think Tank on Integration in Denmark

<http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=18677&repid=1&iarkiv=1> (Zugriff: 5.

März 2012)

Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Intgration (2003): Regeringens vision og strategier for bedre integration.

http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc/21605_599044561.pdf (Zugriff: 5. März

2005)

Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (2004): Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries

http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc/12793_743882389.pdf (Zugriff: 5. März

2005)

Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (2005): Summary: A new chance for everyone – the Danish Government's integration plan.

<http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/23C3C847-FE7D-4E7C-B968->

[522389758291/0/a_new_chance_for_everyone.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/23C3C847-FE7D-4E7C-B968-522389758291/0/a_new_chance_for_everyone.pdf) (Zugriff: 22. Dezember 2011)

Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (2009a): Integration 2009. Nine focus areas.

Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (2009b): Effectiveness measurement of Danish municipalities integration policies form 1999-2007.

Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (2010): Statistical overview of integration: Population, education, and employment. Special chapter on children and youngsters.

Møller Hansen, Line (im Erscheinen): Monitoring the integration process in Denmark In: Bijl, Rob (Hg.): Monitoring Integration in Europe. Comparison and analysis of measurement ('monitoring') systems on integration of ethnic minorities. The Hague: Netherlands Institute for Social Research/SCP in The Hague.

Rockwool Foundation Research Unit (2009): Newsletter November 2009

Thorn, Kristian, und Mads Lyndrup (o.J.) „The Quality of Public Expenditure – Challenges and Solutions in Results Focused Management in the Public Sector“. OECD Case Study. www.oecd.org/dataoecd/30/24/2079003.pdf (Zugriff: 2. Jänner 2012)

Zimmermann, Klaus/Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, Berlin Heidelberg: Springer Verlag

Liste der für den Bericht geführten Interviews

Während des Aufenthalts in Dänemark Anfang Oktober 2011 wurden folgende Personen interviewt:

- Henrik Torp Andersen und Line Hoelgaard Møller Hansen, Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration
- Christine Lunde Rasmussen und Jesper D. Korsgaard, The City of Copenhagen - The Employment and Integration Administration
- Eva Ersbøll, Danish Institute for Human Rights
- Torben Tranæs, Rockwool Foundation Copenhagen
- Helene Urth und Mette Moes, Consultant at Ramboll Management

Anhang

Indikatoren des nationalen Integrationsmonitorings (Möller Hansen 2012):

Key objectives	The ministry's intermediate objectives	Indicators
1. Increased well-qualified immigration		
1. More well-qualified foreign citizens to Denmark		Number of residence permits for commercial and study residency, including EU citizens
		Percentage of residence permits for commercial and study residency, (incl. EU citizens) compared to all residence permits
	1.1 Better reception and retention of well-qualified foreign citizens	The period of residency in Denmark among well-qualified immigrant labour
		The number of immigrant labour that receives Danish language training
	Contentment with the level of information among well-qualified immigrant labour	
2. Increased well-qualified immigration		
2. More Danes with Immigrant background originating from non-western countries must be employed		The percentage of 16-64 year old immigrants and descendants from non-western countries in employment
		The percentage of 16-64 year old immigrants and descendants from non-western countries in full-time employment
	2.1 More effective and commercial directed introduction programmes	Number of result subsidies to municipalities for employment
Percentage of introduction allowance recipients in job training		

		Percentage of introduction allowance recipients in combined Danish language training and job training	
	2.2 More staff diversity among employees at businesses	Percentage of businesses with 6 percent staff of employees from non-western countries	
	2.3 More Danish women with immigrant background must get through to the labour market	Percentage of 16-64 year old female immigrants and descendants from non-western countries in employment	
		Number of job training programmes with special focus on women	
	2.4 More Danes with immigrant background originating from non-western countries must be employed in the public sector	Percentage of immigrants and descendants from non-western	
3. Increased level of education			
3. More young immigrants originating from non-western countries must complete a youth education and a higher education		Percentage of 20-24 year old immigrants and descendants from non-western countries who have completed a youth education	
		Percentage of 25-29 year old immigrants and descendants from non-western countries who have completed a higher education	
	3.1 More young Danes with immigrant background originating from non-western countries must pass the final test in primary school		Number of participants in information and motivation events
			Spreading of immigrants and descendants from non-western countries on education
	3.2 More young male descendants must accomplish a youth education		Percentage of young 15-24 year old male descendants from non-western countries who accomplish a youth education
	3.3 The drop-out rate from	Drop-out rate of the vocational	

	vocational education among the young Danes with immigrant background originating from non-western countries must be reduced	educations among immigrants and descendants from non-western countries
4. Better Danish language skills		
4. More Danes with immigrant background must improve their Danish language skills		Number of immigrants who pass a Danish language course
		Grade average on Danish language courses 1, 2 and 3
		The personal opinion of immigrants on their Danish language skills
	4.1 More effective Danish language courses	Progression of Danish language courses 1, 2 and 3
	4.2 More flexible Danish language tuition	Satisfaction with Danish language skills among enterprises
Satisfaction with Danish language courses among participants		
5. Fewer marginalised housing areas		
5. Fewer marginalised housing areas	Under revision	
6. Increased citizenship		
6. More Danes with immigrant background must participate in and experience being a part of Danish society		Percentage of immigrants who feel integrated
		Percentage of immigrants who are members of an association, party or interest group
		Election participation among immigrants
		Participation in parent/teacher meetings, etc. of immigrants
	6.1 More Danes with immigrant background originating from non-western countries must gain an understanding of the fundamental norms and values in Denmark	The understanding of immigrants of democracy, equality, freedom of speech and other fundamental values and norms in Denmark

	6.2 Increased contact, trust and tolerance between citizens in Denmark	Percentage of immigrants who are friends with other Danes
		Percentage of Danes who are friends with immigrants
		Percentage of immigrants who marry a Dane or another immigrant in Denmark
	6.3 Fewer Danes with immigrant background originating from non-western countries who feel discriminated against	Percentage of immigrants who feel discriminated against
	6.4 Increased resistance in society against radicalisation and extremism	Trust in social institutions

Indikatoren des lokalen Integrationsbarometers der Stadt Kopenhagen

(siehe www.kk.dk/inklusionsbarometret),

Theme	Goal	Indicator
1. All children and young people must have a good start in life	More successful school leavers	The gap between one and bilingual grade at primary school
		Proportion of young people from ethnic minority backgrounds who participate in or have completed upper secondary education
		Proportion of schools where the distribution of the monolingual and bilingual children differs by more than 10% from the composition in the range
		Proportion of institutions where the distribution of children with ethnic Danish background and ethnic minority backgrounds differ by more than 10% from the composition in the range

		Proportion of children and young people from ethnic minorities receiving a measure that implements 9th class
2. Inclusion at the workplace	More people in jobs	Additional unemployment rate for people with different ethnic background (non-western origin)
	More diversified management and staff teams in the City of Copenhagen	Proportion of managers from ethnic minorities backgrounds
3. Reaching out vulnerable groups and areas	More citizens must benefit from the City of Copenhagen's campaigns	Proportion of children from ethnic minority backgrounds who attend kindergarten
		Proportion of children from ethnic minority backgrounds who attend school or KKFO
		Proportion of children and young people from ethnic minority backgrounds who attend youth clubs
	A safer Copenhagen for all groups	Proportion of areas with a significant need for measures to enhance the sense of security and safety
4. The open and generous city	More citizens must feel a sense of belonging to Copenhagen	The extent to which citizens from ethnic minority backgrounds feel included
	Fewer citizens should feel excluded due to poverty	Proportion of people from ethnic minority backgrounds who feel excluded because of poverty
		Proportion of long-term poor citizens from ethnic minority backgrounds
Fewer citizens should experience discrimination	Proportion of people who experience discrimination	

Frankreich

von Alina Cibea (ICMPD)

übersetzt von Verena Platzer (ICMPD)

1. Einleitung und Bevölkerungsüberblick

Das Ziel dieses Länderberichts liegt darin, einen Überblick über die in Frankreich auf nationaler Ebene verwendeten Methoden zur Bewertung der Effektivität von Integrationspolitiken und –maßnahmen zu geben und die Ergebnisse dieser Methoden darzustellen. Im Anschluss an eine kurze Beschreibung aktueller Migrationstrends in Frankreich zeichnet der Bericht die für Integrationspolitik geltenden Rahmenbedingungen nach und skizziert das französische Verständnis des Konzepts von „Integration“. Danach werden die zentralen integrationspolitischen Maßnahmen in Frankreich präsentiert. Ein weiterer Abschnitt des Länderberichts betrachtet die bereits implementierten Monitoring-Maßnahmen und durchgeführten Evaluationen, wobei neben operativen Aspekten und den Ergebnissen dieser Studien auch allgemeinere Untersuchungen von Integrationsfragen, die nicht speziell in Verbindung zu Integrationspolitiken stehen, diskutiert werden. Das abschließende Kapitel betrachtet Bedarf und Herausforderungen in Bezug auf Evaluation, Monitoring und Wirkungsanalyse von Integrationsmaßnahmen in Frankreich. Der Bericht schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Schlussfolgerungen und Ergebnisse aus den vorhergehenden Kapiteln.

Die amtliche Beobachtung von Migrationsbewegungen hat in Frankreich eine lange Tradition. Die erste Volkszählung mit dem Ziel, die Zahl der in Frankreich niedergelassenen AusländerInnen zu erheben, fand bereits im Jahr 1851 statt und die Erfassung der ausländischen Bevölkerung wurde seitdem viele Male wiederholt. Die jüngere Migrationsgeschichte war dabei von fundamentalen Änderungen gekennzeichnet. Waren vor 1975 noch MigrantInnen mit europäischen Wurzeln (aus Italien, Spanien, Portugal oder dem früheren Jugoslawien) in der Mehrheit, nahm ihr Anteil an der gesamten MigrantInnenpopulation seitdem deutlich ab. Die Zahl der ImmigrantInnen, die aus Nordafrika stammen (im Speziellen aus Marokko, Tunesien und Algerien) wuchs stetig, in weiterer Folge kamen signifikante Migrationsbewegungen aus der Türkei, dem Subsaharischen Afrika und Asien (z.B. Kambodscha und Vietnam) hinzu.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Siehe Cité Nationale de l'histoire et de l'immigration: <http://www.histoire-immigration.fr/histoire-de-l-immigration/dix-themes-pour-connaître-deux-siècles-d-histoire-de-l-immigration> (Zugriff: Februar 2012).

Tabelle 1: Bevölkerungsstruktur nach Staatsbürgerschaft und Geburtsland in Frankreich in 2010/2011 (in 1.000)

Frankreich					
Gesamtbevölkerung (in		64.716.3			
Anteil ausländische Bevölkerung		5,8%			
Anteil Drittstaatsangehöriger		3,8%			
Anteil im Ausland geborene		11,1%			
Anteil außerhalb der EU-27		7,8%			
Zuwanderungsgruppen*					
Staatsangehörigkeit	Gesamt	Prozent	Geburtsland	Gesamt	Prozent
Portugal	490	13.2	Algerien	713	13.4
Algerien	470	12.9	Marokko	669	12.2
Marokko	443	11.9	Portugal	580	10.9
Türkei	221	6.0	Italien	317	5.9
Italien	174	4.7	Spanien	257	4.8
Vereinigtes	150	4.1	Türkei	238	4.5

Quellen: Eurostat, Statistics in Focus, 34/2011 und * Website INSEE, 2008 Daten der Volkszählung. Aktualisiert im Oktober 2011.

Gemäß den jüngsten Migrationsstatistiken wurden im Jahr 2009 von Drittstaatsangehörigen etwa 191.323 Anträge auf Niederlassung gestellt¹⁶⁶, im gleichen Jahr wurden an die 97.736 Anträge auf permanenten Aufenthalt in Frankreich gezählt.¹⁶⁷ Für dasselbe Jahr wurde die Zahl der auf französischem Territorium niedergelassenen Bevölkerung auf 3,6 Millionen Personen geschätzt, was einem Anteil von ungefähr 5,8 Prozent der Gesamtbevölkerung entspricht.

Die jährlichen Immigrationszahlen und Gesamtanteil von AusländerInnen an der französischen Gesamtbevölkerung weisen seit den 1980er-Jahren relativ stabile Trends auf. Dieser Umstand liegt vor allem darin begründet, dass die Zahl der NeuzuwanderInnen pro Jahr (etwa 150.000) in etwa jener Zahl von Personen entspricht, die pro Jahr die französische Staatsbürgerschaft erlangen. Die Zahlen in Bezug auf MigrantInnen, die in Frankreich leben, sind ebenfalls stabil geblieben: Sie rangieren zwischen 3,5 Millionen im Ausland geborenen Personen mit französischer Nationalität und generell 4,5 Millionen im Ausland geborenen Personen - das entspricht etwa einem Anteil von 6 Prozent an der Gesamtbevölkerung (vgl. Wihtol de Wenden 2011).

¹⁶⁶ Siehe: http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=TITSEJ (Zugriff: Jänner 2012).

¹⁶⁷ Siehe: http://www.statistique-publique.fr/index.php?php_action=DOMAINES_selectDomaine&idDomaine=13 (Zugriff: Jänner 2012).

2. Institutioneller Rahmen der französischen Integrationspolitik und implementierte Maßnahmen

Obgleich der Begriff „Integration“ im öffentlichen politischen Diskurs der 1990er-Jahre im Zuge der Schaffung des Hohen Integrationsrats (*Haut Conseil à l'intégration, HCI*) erstmals explizit verwendet wurde, haben staatliche Intervention in Bezug auf Integration in Frankreich eine schon viel längere Tradition. So datieren die ersten Integrationsmaßnahmen, die eine positive Steuerung von Migrationsbewegungen, so etwa Arbeitsmigration aus Algerien unterstützen sollten, bereits aus der Zeit unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkriegs (vgl. DSED 2010). „Integration“ wurde bereits in den 1970er-Jahren ein Element der französischen Migrationspolitik. Mit dem Beginn einer neuen Immigrationspolitik im Jahre 1974 erfuhren die sozialen Rechte von MigrantInnen eine Erweiterung und städtische Zonen, die besonders von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen waren und in denen sich hohe Konzentrationen von MigrantInnen fanden, wurden besonders unterstützt. Zu dieser Zeit herrschte noch die Meinung vor, dass MigrantInnenfamilien letztendlich wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden. Als Folge wurden von Seiten der Politik Maßnahmen forciert, welche auf die Erhaltung der Herkunftskultur abzielten (z. B. in den Schulen Unterricht in „Herkunftssprache und -kultur“ auf Basis des *Dispositifs d'Enseignements des Langues et Cultures d'Origine (ELCO)* – eine Maßnahme, die heute nicht mehr praktiziert wird (vgl. Wihtol de Wenden 2011: 80-81).

In der französischen Debatte herrschte lange Zeit ein Zwiespalt zwischen den Begriffen „Integration“ und Assimilation“. Bis heute gibt die Rechtsordnung vor, dass eine Einbürgerung nur dann stattfinden soll, wenn die „Assimilation“ in die französische Gesellschaft nachgewiesen werden kann.¹⁶⁸

2005 kam es zu einer Reihe gewaltsamer Proteste in französischen Vororten (*Banlieues*), in die auch junge Menschen mit Migrationshintergrund involviert waren. Es handelte sich dabei vor allem um ImmigrantInnen der zweiten Generation, die in Frankreich geboren worden waren und die französische Staatsbürgerschaft inne hatten. Als Ursachen für die Proteste wurde eine Reihe von Faktoren ausgemacht. Einen Faktor, der als auslösend für die Proteste identifiziert wurde, sah man in der trotz rechtlicher Gleichbehandlung fehlenden

¹⁶⁸ Artikel 21-24 des Bürgerlichen Gesetzbuchs: «Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, dont le niveau et les modalités d'évaluation sont fixés par décret en Conseil d'Etat, et des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République» (die Artikel wurden per Gesetz n 2011-672 vom 16. Juni 2011 modifiziert - art. 2)

faktischen Gleichbehandlung bzw. Chancengleichheit von jungen FranzosInnen mit Migrationshintergrund (vgl. Salvioni 2008: 18). Mangelnde Integration im Sinne von sozialer Ungleichheit, territorialer Ungleichheit und fehlender Chancengleichheit traten jedenfalls in den Fokus der öffentlichen und politischen Diskussion. Die Notwendigkeit mittels staatlicher Maßnahmen den Integrationsstand benachteiligter Gruppen zu fördern, rückte in den Mittelpunkt der Migrationspolitik (vgl. Cour des Comptes 2004).

2.1 Der institutionelle Rahmen von Integrationspolitiken und dessen Evaluation

In Frankreich ist eine Vielzahl von staatlichen Institutionen für Integrationsagenden zuständig. Der Hohen Integrationsrats (*Haut Conseil à l'intégration, HCI*) bestimmt die der Migrationspolitik zugrunde liegenden Prinzipien und unterbreitet der Regierung Vorschläge in den Bereichen, die die Integration von im Ausland geborenen bzw. anderen nichtfranzösischen EinwohnerInnen betreffen. Bis 2006 lag die Hauptentscheidungsmacht im Integrationsfeld beim Interministeriellen Komitee für Integration (*Comité Interministériel à l'Intégration*). Danach wurden die Integrationsagenden an das Ministerium für Immigration und Integration (*Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire, MIIINDS*) übertragen. Das MIIINDS wurde in Form eines Generalsekretariats (*Secrétariat Général à l'Immigration, l'Intégration, l'Asile et le Développement Solidaire, SGII*) in das Innenministerium (*Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*) integriert, das änderte jedoch nichts an den bereits etablierten Strukturen des vormaligen MIIINDS (vgl. Piquard 2010). Zusätzlich zu Aufgabenbereichen wie der Vorbereitung und Implementierung von Regelungen zur Einreise von ImmigrantInnen, Niederlassung und berufliche Aktivitäten, obliegt dem SGII auch die Sammlung, Koordination und Verteilung von Daten betreffend Immigration und Integration der eingewanderten Bevölkerung.¹⁶⁹

Das SGII befasst sich vor allem mit „ImmigrantInnen“¹⁷⁰ und legt dabei das Schwergewicht auf Ersteinreisende. Die Nachkommen von ImmigrantInnen (zweite und dritte Generation) mit französischer Nationalität bilden die Zielgruppe für Mainstreampolitiken zur sozialen Inklusion in die Gesellschaft, zählen aber nicht mehr zu den Zielgruppen für die Integration von MigrantInnen im engeren Sinn. 2003 wurde das bisherige Verständnis von „Integration“ neu konzipiert, die zwei Hauptachsen der heute gültigen **Integrationspolitik** wurden wie folgt bestimmt: Die Aufnahme von Ersteinreisenden (basierend auf dem Bericht des HCI

¹⁶⁹ Siehe Dekret nr 2007-999 vom 31. Mai 2007 zur Ernennung des Ministers für Immigration, Integration, Nationale Identität und gemeinsame Entwicklung.

¹⁷⁰ Gemäß einer Definition des HCI aus dem Jahr 1991 ist ein/eine „ImmigrantIn“ eine im Ausland geborene Person, die sich in Frankreich niedergelassen hat, unabhängig davon, ob er / sie die französische Staatsbürgerschaft annehmen möchte oder nicht.

von 2001 über den Integrationsverlauf von MigrantInnen, vgl. HCI 2001) und das Eintreten gegen Intoleranz und für gleiche Rechte. Im Zuge dieser Neudefinition von Integration entlang den Prinzipien von allgemein gültigen Gesetzen, Antidiskriminierung und Chancengleichheit (vgl. HCI 2006: 8), entwickelte das Interministerielle Komitee für Integration die folgenden Zielsetzungen für die französische Integrationspolitik (vgl. HCI 2006: 23):

- Aufbau von Integrationspfaden für NeuzuwanderInnen,
- Sicherstellung der Förderung von sozialen, kulturellen und beruflichen Rechten,
- Auftreten gegen Intoleranz und Diskriminierung und Förderung von Gleichberechtigung.

Innerhalb des SGII wurde 2008 die Direktion für Aufnahme, Integration und Staatsbürgerschaft (*Direction de l'Accueil, de l'Intégration et de la Citoyenneté, DAIC*) geschaffen, die für alle Fragen in Bezug auf das Aufnahmesystem und die Integration von ImmigrantInnen verantwortlich ist. Diese Abteilung kümmert sich unter anderem um Entwicklung, Implementierung, Monitoring und Evaluation von Integrationsmaßnahmen (vgl. SGCICI 2011). Inspiriert vom kanadischen Modell setzt sich das französische Zulassungs- und Aufnahmesystem aus drei elementaren Teilen zusammen: (a.) dem Willkommens- und Integrationsvertrag (*Contrat d'accueil et d'intégration, CAI*), in dessen Rahmen MigrantInnen, die danach bedürfen, kostenfrei Sprachunterricht, Weiterbildung und soziale Unterstützung angeboten wird (seit 2009 umfasst das auch eine Bestandsaufnahme der beruflichen Kompetenzen); (b.) der Umsetzung eines öffentlichen Aufnahmesystems für das gesamte französische Territorium; und (c.) der Schaffung einer einzigen nationalen Behörde, die seit 2009 für die Implementierung von Integrationspolitiken zuständig ist und unter dem Titel Französisches Büro für Immigration und Integration (*Office Français de l'immigration et de l'intégration, OFII*) firmiert. Unter der Aufsicht des DAIC nimmt das OFII Kompetenzen im Bereich der Aufnahme und Integration von ErstzuwanderInnen und der Aufnahme von AsylwerberInnen wahr, gleichzeitig bietet die Behörde MigrantInnen auch Unterstützung bei der Rückkehr und der Reintegration in ihren jeweiligen Herkunftsländern an. In Hinblick auf den Aufnahmemechanismus und die folgenden Integrationsmaßnahmen zählt es zu den Aufgaben des OFII, die Implementierung des CAI zu überwachen und den Aufnahme- und Weiterbildungsprozess von NeuzuwanderInnen während deren ersten fünf Jahre in Frankreich zu dokumentieren (vgl. Carrez 2010).

Ein anderes wichtiges Politikfeld ist das Auftreten gegen Intoleranz (Antidiskriminierung) und für Gleichberechtigung. Im Jahre 2004 wurde die Hohe Behörde für den Kampf gegen

Diskriminierung und für Gleichberechtigung (*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité, HALDE*) geschaffen¹⁷¹, diese Institution erhielt umfassende Kompetenzen für die Bearbeitung aller Fälle von direkter und indirekter Diskriminierung, darunter auch jene von Diskriminierung wegen Hautfarbe und Herkunft. Gleichzeitig wurde im Anschluss an die Proteste von 2005 in den Vororten verstärktes Augenmerk auf Fragestellungen von **Inklusion und sozialem Zusammenhalt** gelegt. Die Nationale Behörde für Sozialen Zusammenhalt und Gleiche Chancen (*Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances, ACSE*) entstand 2006 mit dem Ziel, Stadtpolitiken und Integration auf lokaler Ebene zusammenzubringen. ACSE verwaltet den Antidiskriminierungs-Fonds für Fremde und ihre Nachkommen (vormals Aktivitäten- und Unterstützungsfonds für Integration und für den Kampf gegen Diskriminierung, FASILD¹⁷²) und legt bei der Verteilung der Gelder einen stärkeren Fokus auf Staatsbürgerschaft und Solidarität (vgl. Wihtol de Wenden 2011). Auf lokaler Ebene setzen regionale Serviceeinrichtungen regionale Integrationsprogramme (*Programme régional d'intégration des populations immigrées; PRIPi*) für ImmigrantInnen um, die alle drei Jahre erneuert werden können. Die landesweite Implementierung von öffentlichen Politiken ist den Präfekturen und dezentralisierten Behörden anvertraut.

2.2 Wichtige und ausgewählte Integrationsmaßnahmen

Im Verständnis des SGII wird Integration als ein Prozess definiert, der bereits im Herkunftsland einsetzt und sich über viele Jahre nach der Ankunft im Zielland erstreckt.¹⁷³ Der Schwerpunkt der Integrationsmaßnahmen liegt auf der Überprüfung von Sprachenkenntnissen und der Bereitstellung von Sprachkursen und Kursen, die den TeilnehmerInnen die republikanischen Werte des Landes vermitteln sollen. Die Maßnahmen selbst bzw. die Evaluationen der Programme, der Trainings- und der Informationskurse werden vom OFII gesteuert. Für Drittstaatsangehörige gilt es dabei insgesamt **vier** verschiedene Schritte in Verbindung mit staatlichen Integrationsmaßnahmen zu erfüllen (vgl. Centre for Migration Law 2010):

(1.) **Integrationsmaßnahmen im Herkunftsland** (im Rahmen des Regelwerks für Familienzusammenführung): Seit 2007 ist es Vorbedingung für Familienmitglieder, die um ein Visum für die Einreise nach Frankreich ansuchen um mit ihrer Familie zusammenzuleben, sich im Herkunftsland einer Evaluation ihrer Kenntnisse der

¹⁷¹ Inspiriert von Belgien: *Centre Belge pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (CECLR)*.

¹⁷² FASILD wurde 2002 im Zuge der Reorganisation des aus dem Jahr 1959 stammenden Fonds für soziale Aktivitäten (FAS) für eingewanderte ArbeiterInnen und deren Familien gegründet – dieser Fond hatte damals das Ziel, die Unterbringung und die soziale Betreuung von algerischen ArbeiterInnen zu unterstützen.

¹⁷³ Siehe: http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_det_int&numrubrique=323&numarticle=1337 (Zugriff: Jänner 2012).

französischen Sprache und der Werte der französischen Gesellschaft zu unterziehen. Wird diese Evaluation erfolgreich abgeschlossen, wird in weiterer Folge ein Visum erteilt und der/die BewerberIn muss nach Ankunft in Frankreich im Rahmen des CAI keine weiteren Sprachkurse mehr besuchen. Werden die Kenntnisse als ungenügend eingestuft, muss das Familienmitglied noch im Herkunftsland Sprachkurse und Orientierungskurse besuchen; die vorbereitenden Kurse sollen dabei nicht mehr als zwei Monate in Anspruch nehmen. Danach wird das benötigte Visum erteilt. Die Evaluation der Sprachkurse und des Trainings zu den republikanischen Werten im Herkunftsland wird von französischen Behörden organisiert (z. B. OFII).

(2.) **Integrationsmaßnahmen in Frankreich:** MigrantInnen¹⁷⁴, die sich in Frankreich für mehr als ein Jahr niederlassen wollen, müssen sich im Rahmen eines sogenannten **Willkommens-und-Integrationsvertrags** (CAI) zum Absolvieren von Sprach- bzw. Orientierungskursen verpflichten. Dieser Vertrag wurde zuerst 2003 in einigen französischen Regionen eingeführt, 2006 auf das gesamte Land ausgeweitet und bildet seit 2007 einen verpflichtenden Teil des Integrationsprozesses für alle in Frankreich ankommenden MigrantInnen. Der CAI setzt sich aus den folgenden Komponenten zusammen:

- **Sprachkurse:** nach der Ankunft in Frankreich führen Drittstaatsangehörige mit offiziellen VertreterInnen ein Interview, das die Grundlage für den individuellen CAI darstellt. Während des Interviews wird durch schriftliche und mündliche Tests erhoben, welche Kenntnisse der/die Migrant/in bereits besitzt. Verläuft das Interview erfolgreich, sind die KandidatInnen von dem Besuch der Sprachkurse befreit, im anderem Fall muss der Sprachunterricht (bis zu 400 Stunden) aufgenommen werden (vgl. Art. R 311-23 und R 311-24 CESEDA).
- **Informationseinheit:** MigrantInnen erhalten Informationen über das tägliche Leben in Frankreich. Dieser Teil des CAI kann zwischen einer bis sechs Stunden dauern (vgl. Centre for Migration Law 2010).
- Die Kurse zur **Staatsbürgerinformation** inkludieren eine Präsentation über französische Institutionen und die Werte der Republik. Dieses Training dauert sechs Stunden.

¹⁷⁴ Es gibt Ausnahmen (wie bspw. für BewerberInnen unter 16 bzw. über 65 Jahren), darunter fallen AusländerInnen, die drei Jahre an höherer Schulbildung in einer französischen Schule im Ausland oder wenigstens ein Jahr universitäre Ausbildung in Frankreich nachweisen können (im Fall von ernsten Naturkatastrophen bzw. bürgerkriegsähnlichen Zuständen auch ein Jahr universitäre Ausbildung im Herkunftsland, aber in französischer Sprache).

Der CAI soll generell innerhalb des ersten Jahres nach der Einreise erfüllt werden, kann aber auf ein zweites Jahr ausgedehnt werden. Die Erfüllung des Integrationsvertrags stellt auch ein wichtiges rechtliches Kriterium innerhalb eines individuellen Integrationsprozesses dar, da die Erfüllung des CAI bei der ersten Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung nach einem Jahr legalen Aufenthalts ausschlaggebend sein kann. In der Praxis liegt der Schwerpunkt der Maßnahme aber mehr auf einem Anreiz- als einem Sanktionssystem. Zum Zeitpunkt der vorliegenden Studie gab es keinen bekannten Fall in Bezug auf die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung im Falle der Nichterfüllung des CAI (vgl. Centre for Migration Law 2010).

Das OFII überprüft die Erfüllung der einzelnen Komponenten des CAI; Drittstaatsangehörige müssen durch ein Zertifikat ihre Teilnahme an den Kursen und Informationseinheiten nachweisen und, wo notwendig, auch einen Beweis dafür, dass sie die Vorgaben im Sprachbereich erfüllen, erbringen. Das kann etwa durch den Vorweis eines Basissprachdiploms erfolgen (*Diplôme Initial de Langue Française test, DILF*). Das dafür verlangte Niveau liegt aktuell bei A 1.1 für französische Sprachbeherrschung. Wenn die Bedingungen des CAI erfüllt wurden, erhält der Drittstaatsangehörige von OFII ein Zertifikat und eine entsprechende Kopie wird an die Verwaltungsbehörde (Präfectur) des Bezirks, in welchem der/die Migrant/in lebt, geschickt (vgl. Centre for Migration Law 2010).

(3.) Nachweis für „Integration“ als Vorbedingung für die Ausstellung einer langfristigen Aufenthaltsgenehmigung: Gemäß Artikel L 314-2 des Fremdenengesetzes wird die Ausstellung einer langfristigen Aufenthaltsgenehmigung vom Grad der Integration des/der BewerberIn in die französische Gesellschaft abhängig gemacht. Das geht einher mit Respekt für die republikanischen Prinzipien und Werte des Landes, wie auch mit ausreichenden Kenntnissen der Sprache und der Einhaltung des Willkommens- und Integrationsvertrags. Abgesehen davon lassen sich die Vorgaben im Fremdengesetz breit auslegen, was den Behörden Spielraum bei der Bewertung, ob der/die BewerberIn die Kriterien des Gesetzes erfüllt, offenlässt (vgl. Centre for Migration Law 2010).

(4.) Nachweis für „Assimilation“ als Vorbedingung für den Erhalt der Staatsbürgerschaft: Gemäß Artikel 21-24 des Bürgerlichen Gesetzbuches kann die französische Staatsbürgerschaft nur dann gewährt werden, wenn der/die AntragsstellerIn seine/ihre „Assimilation“ in die französische Gesellschaft belegen kann. Der Grad der „Assimilation“ wird auf Basis eines Interviews erhoben, in welchem ausreichende Kenntnisse der französischen Sprache, der Rechte und Pflichten, die mit der französischen Staatsbürgerschaft einhergehen, wie auch „das Nahverhältnis zu den Prinzipien und

Werten der Republik“ überprüft werden.¹⁷⁵ Ähnlich wie beim Nachweis für „Integration“ sind die Evaluationskriterien im Gesetz nicht präzise angeführt, was den Behörden eine breitere Auslegung der zu erbringenden Nachweise ermöglicht. Die BewerberInnen müssen des Weiteren eine Charta von Rechten und Pflichten für französische Staatsbürger unterzeichnen (*Charte des Droits et Devoirs du Citoyen Français*), in welcher die fundamentalen Prinzipien und Werte, auf denen sich die Republik gründet, zusammengefasst sind.

Die dargestellten Maßnahmen sollen den Integrationsprozess von Drittstaatsangehörigen in Frankreich fördern; der Erwerb von Sprachkenntnissen und das Wissen über Rechte und Pflichten und gesellschaftliche Prinzipien und Grundwerte sollen die Integration erleichtern und festigen (vgl. Centre for Migration Law 2010).

3. Evaluation und Monitoring in Frankreich

In Frankreich ist es gängige Praxis, Evaluationen zur Effektivität allgemein öffentlicher Politiken durchzuführen, von denen viele direkten oder indirekten Bezug zum Integrationsbereich haben und dort ihre Wirkung entfalten (z.B. Bildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik etc.). Normalerweise werden Evaluationen auf Anfrage von den verantwortlichen Ministerien durchgeführt oder folgen auf Anfragen zur Prüfung bestimmter Bereiche und Maßnahmen. Entsprechende Studien und Ergebnisse werden in der Regel publiziert und öffentlich zugänglich gemacht. Diese Evaluationen werden nicht basierend auf der Herkunft sondern entlang sozio-ökonomischer Kriterien durchgeführt – nach Auffassung der im Rahmen der Studie interviewten französischen VerwaltungsexpertInnen liefern entsprechende Untersuchungen in der Regel aber auch wertvolle Anhaltspunkte für jene Bereiche, die Personen ausländischer Herkunft besonders betreffen. Gleichzeitig lässt sich festhalten, dass es in Frankreich bis jetzt noch kein spezifisches, allein für die Bewertung von Integrationspolitiken entwickeltes und zu verwendendes Evaluationsinstrument gibt.

3.1 Evaluation von integrationspolitischen Maßnahmen

Wie zuvor beschrieben, ist das OFII mit der **Umsetzung von Integrationsmaßnahmen für Ersteinreisende** betraut, gleichzeitig sammelt die Behörde auch Daten zu **operationellen Aspekten** in Bezug auf die Administration des französischen Integrationsprogramms und der Sprachkurse, und bereitet diese für die Veröffentlichung auf. Tabelle 2 präsentiert aktuelle Zahlen zur Implementierung des CAI, die unter anderem auch im jährlichen Bericht der Regierung über die Integrations- und Immigrationspolitik an das Parlament (*Rapport du*

¹⁷⁵ Art. 21-24 des Bürgerlichen Gesetzbuches, die Artikel wurden per Gesetz n 2011-672 vom 16. Juni 2011 modifiziert - art. 2.

Gouvernement au Parlement relative aux Orientations de la Politique de l'Immigration) publiziert werden. Daneben diskutiert dieser Bericht auch qualitative Aspekte der jeweiligen Integrationsverläufe von sogenannten Ersteinreisenden (vgl. SGCICI 2011).

Tabelle 2: Zahlen zur Implementierung des Willkommens-und-Integrationsvertrags (CAI)

	2007	2008	2009	2010
Personen, welchen CAI angeboten wurde	101.770	104.336	99.402	103.574
UnterzeichnerInnen des CAI	101.217	103.952	97.736	101.355
für Staatsbürgerinformation registrierte Personen	99.705	102.441	95.720	97.252
TeilnehmerInnen an der sechsstündigen Infoeinheit „Leben in Frankreich“	38.858	37.660	35.185	37.079
Zahl der Sprachkurse (etwa 304 Stunden pro TeilnehmerIn)	26.121	22.338	21.802	24.068
Anspruchsberechtigte für soziale Beratung	6.900	4.558	3.127	2.710

Quelle: OFII-Daten (vgl. SGCICI 2011).

Der Bericht von 2011 gibt an, dass in 2010 der größte Teil der 101.355 UnterzeichnerInnen des CAI aus sogenannten frankophonen Staaten eingereist war. Diese Zahl beinhaltete 15,7 Prozent EinwanderInnen aus Algerien, 14,9 Prozent aus Marokko, 7,7 Prozent aus Tunesien, 4,3 Prozent aus Mali, 4,0 Prozent von Haiti, 2,9 Prozent aus Senegal, 2,6 Prozent aus Elfenbeinküste und 2,4 Prozent MigrantInnen aus Kamerun. Von der Gesamtzahl der UnterzeichnerInnen des Vertrags mussten insgesamt nur 23,7 Prozent das Sprachtraining besuchen, da die Mehrheit der EinwanderInnen ausreichende Kenntnisse der französischen Sprache vorweisen konnte und damit von den entsprechenden Vorgaben befreit war. So wurden bis 2010 insgesamt rund 4 Millionen Stunden an Sprachtraining für etwa 27.800 Personen, die den CAI in der Periode von 2008-2010 unterzeichnet hatten, bereitgestellt.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen der operationellen Evaluationen der Kurse ergaben, dass eine Mehrzahl der ImmigrantInnen von vorneherein aus Ländern stammte, wo Französisch gesprochen wird bzw. offizielle Sprache war, und dass in jenen Fällen, wo die Sprachkenntnisse von den Behörden als unzureichend eingestuft wurde und wo der Besuch von Sprachkursen notwendig war, die Ergebnisse bezüglich Spracherwerb in den anschließenden Evaluationsgesprächen als sehr positiv bewertet werden konnten. Die

Evaluation der Kurse bezog dabei auch die Sichtweisen von Angehörigen der Zielgruppe(n) ein. Auf der Internetseite des OFII wurde mittels Online-Survey der Grad der Zufriedenheit mit dem CAI in direkten Vergleich zu den Erwartungen, die Ersteinreisende an das Programm hatten und haben, gesetzt. Die so erhobenen Daten gaben Aufschluss über die Vorkenntnisse, den Informationszugang und das Verständnis von MigrantInnen für die, ihnen angebotenen Serviceleistungen (vgl. ExpertInnenInterviews).

Betreffend einer **Wirkungsanalyse** von integrationspolitischen Maßnahmen gehen die befragten ExpertInnen von erheblichen Schwierigkeiten aus, die Effekte der verschiedenen Tests, Interviews und Bewertungen, welche MigrantInnen zu absolvieren haben, auf ihre jeweilige Integrationssituation auch tatsächlich präzise zu bewerten. Das hänge zunächst einmal damit zusammen, dass die Zielsetzungen vieler dieser Maßnahmen sehr generell gehalten seien (z.B. Erwerb von Sprachkenntnissen, Wissen über Werte und Prinzipien) und dass mit Ausnahme des Sprachniveaus, das für den Erhalt der Aufenthaltsgenehmigung erreicht werden muss, kaum konkrete Ergebnisse verlangt würden, anhand derer sich der Erfolg der Maßnahmen ablesen ließe. Nichtsdestoweniger unternimmt Frankreich ambitionierte Schritte, um mittels aufwändiger Langzeitstudien individuelle Integrationsprozesse nachzuverfolgen und damit auch Rückschlüsse auf die Effektivität von staatlichen Integrationsmaßnahmen zu ermöglichen. Ein jüngst entwickeltes Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist die „Longitudinale Umfrage zur Integration von erstmals Zuwandernden“ (*Enquête Longitudinale sur l'Intégration des Primo-Arrivants, ELIPA*).¹⁷⁶ Die immer gleiche Stichprobe von Personen¹⁷⁷, die eine permanente Niederlassungsbewilligung für Frankreich erhalten haben (ca. 6.000 Personen)¹⁷⁸, wird wiederholt zu drei verschiedenen Zeitpunkten befragt. Die Interviews finden face-to-face statt und dauern in der Regel ungefähr 1-1,5 Stunden. Bisher wurden bereits die erste und die zweite Interviewserie durchgeführt (1. Phase 2009-2010, zweite Phase 2010-2011), die dritte ist für 2013 anberaumt. Die Umfrage zeichnet mittels einer breiten Auswahl an Fragen den Fortschritt

¹⁷⁶ Siehe: http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_det_res&numrubrique=232&numarticle=2132 (Zugriff: Jänner 2012).

¹⁷⁷ Die Umfrage bezeichnet die befragten Personen als „neue MigrantInnen“, „erstmalig zuwandernde MigrantInnen“ oder als „UnterzeichnerInnen des CAI“.

¹⁷⁸ Präziser: Es waren 6.107 MigrantInnen im Alter von 18 Jahren oder älter, die aus Ländern von außerhalb des EWR und der Schweiz kamen, die gerade ihre permanente Aufenthaltsgenehmigung in Frankreich erhalten hatten und die vom OFII zwischen September 2009 und Februar 2010 in einer der vier folgenden Regionen in Empfang genommen worden waren: Ile-de-France, PACA, Rhône Alpes und Elsass. Nicht in die Studie eingeschlossen sind (a.) 16-17-jährige MigrantInnen, welche den CAI unterzeichnen dürfen, (b.) MigrantInnen mit temporärem Aufenthalt, StudentInnen und ZeitarbeiterInnen (vor allem SaisonarbeiterInnen), Personen im Praktikum und AsylwerberInnen, (c.) ArbeiterInnen, die vorübergehend versetzt wurden, InhaberInnen einer Nachweises für „Qualifikationen und besondere Fähigkeiten“, einer „wissenschaftlichen“ Karte oder eines „gewerblichen“ Ausweises, BereichsleiterInnen und die sie begleitenden Familienmitglieder, (d.) InhaberInnen einer „Besuchsgenehmigung“ oder einer Genehmigung für einen künstlerischen/kulturellen Beruf, Veteranen und Ausländer mit einer Krankheit. Die Umfrage inkludiert ausländische StaatsbürgerInnen von Rumänien und Bulgarien, die sich noch in einer Übergangszeit befinden, wenn diese sich aus beruflichen Gründen in Frankreich aufhalten (vgl. Régnard, Domergue 2011).

und die persönlichen Wahrnehmungen der InterviewpartnerInnen in Bezug auf die Ankunfts- und Niederlassungsphase, Planung und Umsetzung des individuellen Migrationsprozesses, und die administrativen Prozesse bei der Ankunft und dem Antrag auf Aufenthaltsstatus nach. Zu den weiteren Interessensfeldern der Studie zählen Themenfelder wie Bildung- und Berufssituation, Wohnsituation, Zugang zu Gesundheitsdiensten und sozialen Rechten, Ehe- und Familienleben, soziale Vernetzung innerhalb der französischen Gesellschaft und Einstellung bzw. Respektierung der republikanischen Werte Frankreichs.¹⁷⁹

Die Studie wird von der Abteilung für Statistiken, Studien und Dokumentation (*Département des Statistiques, des Études et de la Documentation, DSED*) des SGII koordiniert und zu gleichen Teilen vom Innenministerium und dem Europäischen Integrationsfonds finanziert. Die große Menge an Daten, die aus der Studie hervorgeht, soll auf thematischer Basis vom DSED in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Körperschaften und Forschungsinstituten analysiert und verarbeitet werden (vgl. Interviews). Zu den bisherigen, mit ELIPA in Zusammenhang stehenden Veröffentlichungen zählen eine Studie über weibliche Migranten und eine Studie zur allgemeinen Datenlage. Die wissenschaftliche Unterstützung für das Projekt erfolgt durch Stellen des Innenministeriums, darunter DAIC, das OFII und der Hohe Integrationsrat, und durch externe Partner wie dem Nationalen Institut für demographische Studien (*Institut National Etudes Démographiques, INED*) und dem Nationalen Institut für Statistik und wirtschaftliche Studien (*L'Institut national de la statistique et des études économiques, INSEE*).

Im Zusammenhang mit Untersuchungen von Integrationsangelegenheiten, die nicht direkt mit der staatlichen Integrationspolitik verbunden sind, kann eine unabhängig verfasste Studie mit dem Titel „Werdegang und Herkunft. Umfrage zur Bevölkerungsdiversität in Frankreich“ (*Trajectoires et Origines. Enquête sur la diversité des populations en France, TEO*) hervorgehoben werden. Entstanden in Zusammenarbeit von INED und INSEE, konzentriert sich die Studie auf ImmigrantInnen und deren Nachkommen in Frankreich. Das Projekt verfolgte Integrationsverläufe und Auswirkungen von Erfahrungen mit Diskriminierung auf den Werdegang von Individuen und bezieht dabei deren soziale Herkunft, deren Zugehörigkeit zu einer Mehrheits- oder Minderheitengruppe, sowie deren persönlichen Zugang zu Migration mit ein (vgl. Bauchemin, Hamelle und Simon 2010). Die Studie erforschte die Migrationsgeschichte von Personen und deren Eltern und beschrieb neben Ausbildungs- und Berufswegen auch deren Wohnsituation und Lebensbedingungen, das

¹⁷⁹ Für weitere Details, siehe auch: http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_det_res&numrubrique=468&numarticle=2539 (Zugriff: Jänner 2012).

Familienleben, den Umgang mit Sprache und Religion sowie den Zugang des Individuums zu Waren und Dienstleistungen (Beschäftigung, Gesundheit etc.). Die Untersuchung umfasste auch Themenfelder wie mögliche Integrationshindernisse und Diskriminierung. Die Stichprobe setzte sich aus 21.000 Personen zusammen, die Studie selbst wurde zwischen 2008 und 2009 ausgeführt: Die damals gesammelten Daten und Informationen konnten allerdings bis dato noch nicht vollständig ausgewertet werden.

Daneben gibt es noch eine Reihe weiterer unabhängiger Studien und Umfragen, die für die Erfassung und Messung von Integrationsaspekten relevant sind:

- INSEE veröffentlicht alle fünf Jahre einen Bericht unter dem Titel „*La situation des immigrés en France*“, zu Deutsch „Die Situation von ImmigrantInnen in Frankreich“ (vgl. Tavan 2005). Der letzte Bericht aus dieser Reihe wurde 2005 veröffentlicht, der nächste soll im Verlauf von 2012 publiziert werden. Der neueste Bericht wird sich der Ergebnisse aus den Umfragen ELPIA und TEO bedienen und kann mit substantieller Unterstützung von Seiten des Sekretariats für Immigration und Integration rechnen (vgl. ExpertInneninterviews).
- Eine vom Forschungszentrum für Politikwissenschaften (CEVIPOF) durchgeführte Umfrage befasste sich mit den Auswirkungen von öffentlichen Politiken auf das Zugehörigkeitsgefühl von MigrantInnen zur französischen Gesellschaft und den von ihr propagierten Werten. Der Bericht (vgl. Brouard and Tiberj 2005), der auf Basis der Umfrageergebnisse erarbeitet wurde, zeigte, dass die große Mehrheit der Personen mit nordafrikanischer, afrikanischer und türkischer Abstammung sich in ihren Identifikationsmustern nicht von gesamtgesellschaftlichen Einstellungen leiten ließ, sondern dazu neigte, jene Verhaltensmuster anzunehmen, die im Einklang mit ihrer sozio-beruflichen Gruppe standen. Der Bericht konstatierte religiösen Einstellungen eine hohe identifizierende Kraft unter Muslimen, gab aber gleichzeitig an, dass dies keinen bestimmenden Faktor bezüglich ihrer Einstellungen gegenüber dem Säkularismus der französischen Mehrheitsgesellschaft darstellte, jedoch sehr wohl in ihren Einstellungen gegenüber Antisemitismus und sexueller Toleranz.

Auf **regionaler Ebene** erstellen Behörden und Serviceeinrichtungen Bestandsaufnahmen, auf Basis derer die Situation auf regionalem Niveau „diagnostiziert“ wird und schlagen entsprechende Interventionsmaßnahmen vor, die dann aus den regionalen Budgets finanziert werden. Entsprechende Initiativen sind vergleichsweise neu (sie werden seit 1-1,5 Jahren praktiziert). Einige Regionen befinden sich noch in der Untersuchungsphase, während andere bereits mit der Umsetzung von Empfehlungen aus den Studien begonnen haben. Der nächste wichtige Schritt wird dann eine umfassende Evaluation der so

implementierten Maßnahmen sein, die ebenfalls auf regionalem Niveau stattfinden wird (vgl. ExpertInneninterviews).

Das landesweite Auftreten von „sozialen Ungleichheiten“ wird auch vom Nationalen Observatorium für sensible städtische Bereiche (*Observatoire national des zones urbaines sensibles, ONZUS*) beobachtet.¹⁸⁰ Das ONZUS wurde 2003 unter der Ägide des Ministeriums für Stadtentwicklung gegründet und hat zum Ziel, innerstaatliche soziale Ungleichheiten zu reduzieren und die Lebensbedingungen für BewohnerInnen von sogenannten „prioritären Gebieten“ zu verbessern. Die Zielsetzung des ONZUS ist in diesem Zusammenhang eine zweifache: Auf der einen Seite versucht die Institution, das Wissen über jene Gebiete in Frankreich, die mit sozialen Ungleichheiten zu kämpfen haben, zu verbessern, auf der anderen Seite will sie zu Evaluationen von öffentlichen Politiken, die diesen begegnen sollen, beitragen. Der letzte entsprechende Bericht wurde im November 2011 veröffentlicht und beinhaltet auch ein Kapitel über die Situation von ImmigrantInnen und deren Nachkommen, die in sozial sensiblen Gegenden leben (vgl. ONZUS 2011).

Der Bericht fußte auf der Kooperation einer Reihe von Institutionen, darunter die Nationale Agentur für Sozialen Zusammenhalt und Chancengleichheit (*Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, ACSE*), die Nationale Agentur für städtische Erneuerung (*Agence nationale pour la rénovation urbaine, ANRU*), das Ministerium für nationale Bildung, Jugend und inhaltsorientiertes Leben vertreten durch die Direktion für Evaluation, Zukunftsforschung und Performance (*Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, DEPP*), sowie das Innenministerium in Form der Generaldirektion der Nationalen Polizeikräfte (*Direction générale de la police nationale, DGPN*) und der Generaldirektion der Nationalen Gendarmeriekräfte (*Direction générale de la gendarmerie nationale, DGGN*), das Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und Gesundheit vertreten durch die Direktion für Forschung, Studien, Evaluation und Statistiken (*Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, DREES*), des weiteren noch INED und INSEE etc., um die wichtigsten Akteure zu nennen.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Nachkommen von ImmigrantInnen zweimal so häufig in sozial sensiblen städtischen Bereichen leben wie Angehörige der autochtonen Bevölkerung (*Zones Urbaines Sensibles, ZUS*), und dass sich dieses Verhältnis für ImmigrantInnen der ersten Generation sogar noch auf das Dreifache steigert. Während die Arbeitslosenrate im direkten Vergleich zum Rest der Bevölkerung unter ImmigrantInnen und

¹⁸⁰ Siehe: <http://www.ville.gouv.fr/?Observatoire-national-des-ZUS> (Zugriff: Jänner 2012).

deren Nachkommen generell höher ist, haben jene ein noch höheres Risiko, keine Arbeit zu haben, wenn sie in den ZUS leben, außerhalb der ZUS reduziert sich dieses Risiko. Sowohl in den ZUS als auch außerhalb der ZUS sind ImmigrantInnen und deren Nachkommen vermehrt in niedrig qualifizierter manueller Arbeit als in Angestelltenverhältnissen zu finden, und zwar unabhängig vom Geschlecht. Mehr als 97 Prozent der Nachkommen von ImmigrantInnen - innerhalb und außerhalb der ZUS - haben dabei die französische Staatsbürgerschaft. Im Vergleich dazu hat nur ein/e von vier NeuzuwanderInnen die französische Nationalität angenommen. Zwei Drittel aller Nachkommen von ImmigrantInnen und ein Drittel aller ImmigrantInnen haben eine/n PartnerIn, der/die ebenfalls einen Migrationshintergrund hat oder Kind von MigrantInnen ist. Ungefähr 20 Prozent aller ImmigrantInnen und von deren Nachkommen geben an, dass sie wegen ihrer Hautfarbe, Nationalität und Herkunft bereits Opfer von diskriminierender Behandlung oder Verhaltens geworden sind; dieser Prozentsatz ist ähnlich sowohl bei EinwohnerInnen innerhalb und außerhalb der ZUS. Die Wahrnehmung von diskriminierendem Verhalten steht in enger Verbindung mit dem Gefühl, von der französischen Gesellschaft generell abgelehnt zu werden: Innerhalb und außerhalb der ZUS geben 9 von 10 Befragten der zweiten Generation an, dass sie sich als „Franzose/Französin fühlen“, aber innerhalb der ZUS geben nur 57 Prozent und außerhalb der ZUS 79 Prozent der Befragten an, dass sie dem Satz „Ich werde als Franzose/Französin gesehen“ vorbehaltlos zustimmen würden (vgl. ONZUS 2011).

3.2 Integrationsmonitoring

Obwohl nicht explizit im Zusammenhang mit dem Monitoring von Integrationspolitiken stehend, soll an dieser Stelle der „Integrationsfahrplan“ (*Tableau de bord de l'intégration*) der französischen Regierung vorgestellt werden. Der Fahrplan ist ein jüngst entwickeltes Instrument, das die Leistungsabstände zwischen ImmigrantInnen¹⁸¹, deren Nachkommen und Nicht-MigrantInnen in Bereichen wie Beschäftigung, Familiensituation, Wohnsituation oder Bildung misst (vgl. DSED 2010). Im Jahre 2009 wurde auf Empfehlung des HCI das statistische Service des Innenministeriums damit beauftragt, eine Reihe von „Integrationsindikatoren“ zu entwickeln - diese Aufgabe erwies sich als nicht ganz einfach, da es sowohl der Politik als auch dem akademischen Feld an einer Definition für „Integration“ fehlte. So zählt es weder zu den Zielsetzungen des Fahrplans, den Integrationsstand von MigrantInnen zu bestimmen, noch den Grad, bis zu welchem spezifische Regulationen Integration erleichtern könnten (bspw. spezifische Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt, für die Anerkennung von Diplomen und Zertifikaten, Wahlrechte etc.).

¹⁸¹ In Frankreich bezieht sich die Definition von „ImmigrantIn“ auf Personen, die im Ausland geboren wurden und bei der Geburt nicht die französische Staatsbürgerschaft erhalten haben. Zusätzlich gibt es in den französischen Bevölkerungsstatistiken separate Kategorien für Personen, die in den französischen Übersee-Departements geboren wurden (*Département d'Outre-Mer, DOM*).

Stattdessen vergleicht der Fahrplan die Leistungen von ImmigrantInnen und von Personen mit Migrationshintergrund mit jenen einer speziellen Referenzgruppe, nämlich mit jenen von französischen StaatsbürgerInnen, deren Eltern die Staatsbürgerschaft bereits innehatten. Die Vergleiche werden in den folgenden Bereichen gezogen: Beschäftigung, Wohnsituation, (Aus-) Bildung, Gesundheit, soziale Integration und bürgerschaftliches Engagement (vgl. DSED 2010).¹⁸²

Die Implementierung des Integrationsfahrplans setzte die Zusammenarbeit zwischen vielen verschiedenen Institutionen voraus: Unter anderem waren das statistische Service des DAIC aus dem Innenministerium, der HCI, das Interministerielle Komitee für städtische Fragestellungen, die OECD, INSEE und statistische Serviceeinrichtungen von andere Ministerien mit relevanten sozialen Agenden involviert. Im Rahmen des Fahrplans werden keine neuen Daten gesammelt, das Instrument stützt sich stattdessen auf Informationen, die bereits von anderen Umfragen und Untersuchungen erhoben worden sind.¹⁸³ Einige der Indikatoren konnten nicht auf alle Zielgruppen angewendet werden, was damit zusammenhing, dass die Stichproben auf der einen Seite zu klein waren oder weil es an ausreichenden Informationen fehlte, um bestimmte Variablen zu isolieren.

Die Hauptergebnisse des Fahrplans lassen den Schluss zu, dass sich die individuelle Situation für ImmigrantInnen im allgemeinen und für unlängst zugewanderte ImmigrantInnen im besonderen, im Vergleich zur autochtonen Bevölkerung in nahezu allen untersuchten Bereichen schwieriger darstellt (außer beim Zugang zu Pflege). Gleichzeitig zeigt sich auch, dass die Situation von MigrantInnen, die sich bereits an die fünf Jahre in Frankreich aufhalten, besser ist, als jene der Vergleichsgruppe, die kürzer im Land ist. Dieser Umstand weist auf eine positive Entwicklung im Integrationsprozess von ImmigrantInnen hin, der Faktor Zeit verbessert offensichtlich die individuelle Lebenssituation von ImmigrantInnen, ganz unabhängig davon, worauf diese Verbesserung im einzelnen zurückzuführen sein mag. Dieser Trend bestätigt sich auch in der noch längerfristigen Betrachtung. Im Ausland geborene Personen, die sich seit mehr als fünfzehn Jahren im Land aufhalten und zudem die französische Staatsbürgerschaft erworben haben, liegen von ihrer Lebenssituation her gesehen zwischen jener von Personen mit ausländischer Nationalität und jener von in Frankreich geborenen Personen.

¹⁸² Für eine komplette Liste der Indikatoren siehe Anhang. Einige der Indikatoren werden erst zu einem späteren Zeitpunkt veröffentlicht, darunter fallen jene für die Aneignung von Sprachkenntnissen, für Gesundheit, active Teilnahme am politischen und gesellschaftlichen Leben wie auch die meisten der demographischen Indikatoren.

¹⁸³ *L'Enquête Emploi en Continu (EEC)*, *L'enquête Logement*, *Le recensement de la population*, *L'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS)*, *Le système d'information sur les nouvelles entreprises (SINE)*, *Le panel d'élèves entrés en 6e en 1995*, *L'Enquête Santé et Protection sociale* (wird seit 1988 von IRDES durchgeführt), *Les enquêtes génération* (von CEREQ durchgeführt), *L'enquête European Values Survey (EVS)*.

Die Situation von ImmigrantInnen nähert sich jener der einheimischen Bevölkerung an, was den Zugang Arbeitsmarkt, dem Einkommen, den Lebensumständen und dem Zugang zu Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen betrifft. Des weiteren entschließen sich nach fünfzehn Jahren Aufenthalt in Frankreich die Hälfte aller ImmigrantInnen dazu, die französische Staatsbürgerschaft anzunehmen. Nach etwa einer Generation nähert sich die Geburtenrate bei Töchtern von im Ausland geborenen MigrantInnen an jene der Töchter von in Frankreich geborenen Personen an. Abgesehen von diesen Entwicklungen liegen die größten Herausforderungen für Nachkommen von MigrantInnen im Bildungssektor und oft, als Konsequenz daraus, auch am Arbeitsmarkt. Eine der Hauptschwierigkeiten für raschere Integrationserfolge wird in der Tatsache gesehen, dass der Abstand im Bildungsbereich zwischen der einheimischen Bevölkerung und jener mit Migrationshintergrund kurzfristig nicht geschlossen werden kann (vgl. DSED 2010).

Trotz dieser Ergebnisse bietet der Bericht nur einen Überblick über die aktuelle Situation in Frankreich. Um den Entwicklungsgang der dargestellten Unterschiede zwischen ImmigrantInnen und Personen mit Migrationshintergrund und der französischen Referenzgruppe herausarbeiten und analysieren zu können, müssten die angestellten Vergleiche und Befragungen wiederholt werden. Einige Behörden haben sich bereits für eine Wiederholung ausgesprochen, doch aufgrund der unterschiedlichen Datenquellen und der mehr als komplexen Akteursstruktur, die die verschiedenen Institutionen für die Erarbeitung des Gesamtberichts zusammenbringen muss, ist davon auszugehen, dass eher Unterkapitel des Erstberichts aktualisiert werden (vgl. ExpertInneninterviews).

4. Bedarf und Herausforderungen

In Frankreich gibt es eine Reihe unterschiedlicher Datenquellen, die die für Evaluation, Monitoring und Wirkungsanalyse notwendigen Daten sammeln. Das Zusammenfügen dieser Datensätze erweist sich aufgrund der Vielzahl an erhebenden Akteuren als schwierig. Das Innenministerium sammelt Aufzeichnungen über jene Personen, denen eine Aufenthaltsgenehmigung gewährt wird, das OFII hält die Daten über Befreiungen vom CAI, während die Statistiken zu AsylwerberInnen, Flüchtlingen und staatenlosen Personen vom Französischen Büro für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen Personen (*Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, OFPRA*) produziert werden. Diese Datensammlungen können auch von anderen Institutionen genutzt werden, darunter INSEE, INED und das HCI. Die Ministeriellen Statistischen Servicestellen (*Services Statistiques Ministériels, SSM*) bereiten je nach ihrem Kompetenzbereich zusätzliche Daten auf, während INSEE vor allem generelle Bevölkerungsstatistiken publiziert und daneben den Zensus und

verschiedene Haushaltsumfragen ausführt (bspw. die *Labour Force Survey, LFS*) - zusammen genommen, stellen die SSM und INSEE die öffentlichen statistischen Serviceeinrichtungen dar.

Die generelle Volkszählung wird alle acht bis neun Jahre durchgeführt und bis vor wenigen Jahren war es das einzig vorhandene Instrument, um zahlenmäßige Veränderungen in der ausländischen Bevölkerung zu verfolgen (vgl. Salvioni 2008). Es werden nur AusländerInnen, die sich permanent in Frankreich niedergelassen haben, gezählt: darunter fallen LangzeitarbeiterInnen und deren Familienmitglieder, StudentInnen und PraktikantInnen etc., Gruppen wie SaisonarbeiterInnen, TouristInnen und andere Personen, die sich auf Kurzaufenthalt in Frankreich befinden werden nicht hinzugezählt. Während des Zensus wird die Bevölkerung gemäß ihrer Nationalität in zwei Gruppen sortiert: französische oder ausländische Staatsangehörigkeit. Durch weitere Unterteilung der französischen Bevölkerung in naturalisierte Franzosen/Französinen und in Frankreich geborene Personen, gibt der Zensus Aufschluss über die aktuelle Nationalität eines Individuums und die Nationalität, welche die Person bei der Geburt innegehabt hatte. Der Zensus wird fortlaufend abgehalten (d.h. Interviews werden mit immer wieder anderen Personengeführt¹⁸⁴) und seit 2004 findet die Volkszählung auf jährlicher Basis statt.¹⁸⁵

Unterschiede in der Methodologie, den Zielgruppen und dem Zeitrahmen, in welchen die Daten gesammelt werden, erschweren einen aussagekräftigen Vergleich und die Interpretation der ermittelten Informationen. Dass die Immigrationsagenden in Frankreich bisher niemals zentriert in den Händen einer einzigen Institution gelegen haben und daher von unterschiedlicher Logik und Zielsetzungen bestimmt sind, stellt ebenfalls eine Herausforderung für die Interpretation der Daten dar. So werden etwa bis dato zwischen der Abteilung für Soziale Angelegenheiten, dem Staatssekretariat, dem Justizdepartment und der Abteilung für Bildung kaum Informationen über die Teile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ausgetauscht (vgl. Salvioni 2008). Für weitere Informationen in Bezug auf die Datenlandschaft in Frankreich bietet sich der Länderbericht zu Frankreich aus dem PROMINSTAT-Projekt an (vgl. Eremenko und Thierry 2009).

Auf lokaler Ebene stellt der Atlas zu den eingewanderten Bevölkerungsgruppen (*Atlas of immigrant populations*) eine der statistischen Hauptquellen dar (vgl. DSED 2011 und

¹⁸⁴ Jedes Jahr führen Bezirke mit einer EinwohnerInnenzahl unter 10.000 Personen – das ist in etwa ein Fünftel aller Bezirke, einen generellen Zensus durch. Jene Bezirke, deren EinwohnerInnenzahl über 10.000 Personen liegt, veranstalten eine jährliche Umfrage, an der immer 8% der Bevölkerung beteiligt sind (vgl. Salvioni 2008).

¹⁸⁵ Die Ergebnisse des Zensus von 2008 sind online erhältlich: <http://www.recensement.insee.fr/home.action> (Zugriff: Jänner 2012).

Interview Mol). Die Studie wurde vom Aktivitäten- und Unterstützungsfonds für Integration und für den Kampf gegen Diskriminierung (FASILD) in Zusammenarbeit mit INSEE-Regionen initiiert und führt die vorhandenen Daten zu regionalen Immigrationsbewegungen aus dem Zensus und von OFII zusammen. Der Publikation fehlt es allerdings an einheitlichen und damit vergleichbaren Daten: Da die Informationen zu Alter und Nationalität der Zielbevölkerungsgruppen von Region zu Region variieren, wirkt sich das erschwerend auf Vergleiche aus (vgl. Salvioni 2008).

Zu den im Rahmen eines Interviews mit einem Vertreter des Forschungs- und Statistikdepartments des Mol identifizierten Herausforderungen wird es zählen, Integration jenseits von ErsteinwanderInnen zu messen und dabei die jüngst entwickelten Instrumente vollständig und längerfristig einzusetzen. Viele dieser Instrumente beobachten hauptsächlich den Ist-Zustand und messen weniger den Einfluss und die Auswirkungen von Integrationsmaßnahmen. Ziel ist es, durch die Wiederholung von Studien und Umfragen die weitere Entwicklung der vorhandenen Daten zu beobachten und damit auch verlässliche Ergebnisse in Hinblick auf eine Wirkungsanalyse der gesetzten staatlichen Integrationsmaßnahmen zu erhalten.

5. Schlussfolgerungen

Das Ziel dieses Länderberichts war es, durchgeführte bzw. geplante Maßnahmen im Bereich von Evaluation, Monitoring und Wirkungsanalyse von Integrationsmaßnahmen vor dem Hintergrund der spezifischen Charakteristika der französischen Integrationspolitik darzustellen. Diese Charakteristika liegen in (a.) der zentrale Rolle des Willkommens- und Integrationsvertrags, (b.) dem Fokus auf (bereits vorhandene) Sprachkenntnisse und dem Respekt für die republikanischen Prinzipien, und (c.) dem Vorrang von Rechten des Individuums gegenüber Rechten der Gruppe. Der Länderbericht verweist auf Schwierigkeiten bei der Evaluation und Wirkungsanalyse spezifischer Integrationsmaßnahmen, die sich aus der Vielzahl der im Migrations- und Integrationsbereich tätigen Akteure und der komplexen Datenlage ergeben. Für die letzten Jahre lässt sich eine intensive Zusammenarbeit zwischen Institutionen beobachten und viele Evaluationsinstrumente, die oben vorgestellt wurden, sind das Ergebnis von interministeriellen Kooperationen und der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Agenturen und unabhängigen Forschungsinstituten. Die Schwierigkeiten Integrationsverläufe und den Erfolg von Integrationspolitiken genau zu beobachten, werden dadurch erschwert, dass sowohl von politischer als auch von akademischer Seite eine Definition für „Integration“ nach wie vor fehlt und die Zielsetzungen der Integrationspolitik bewusst offen formuliert sind. Obwohl eine umfassende Evaluation und Wirkungsanalyse französischer Integrationspolitik noch aussteht, wurde eine Reihe von Untersuchungen

durchgeführt, die in diese Richtung gehen und beeindruckende Samplegrößen mit anspruchsvollen Forschungsmethoden verbinden.

Die Behörden achten stark darauf, bestimmte Teile der Bevölkerung nicht zu stigmatisieren, aus diesem Grund werden keine Daten zu Ethnizität oder Herkunft gesammelt. Das ist mitunter eine Ursache dafür, dass im Bezug auf die Bevölkerungsteile, die von der französischen Integrationspolitik betroffen sind, viele Informationen fehlen – war es der ursprüngliche Grundgedanke, auf diese Weise AusländerInnen und im Ausland geborene Personen vor Diskriminierung zu schützen, ergibt sich heute das Problem, dass diese Gruppen zumindest teilweise von „statistischer und legaler Unsichtbarkeit“ betroffen sind (vgl. HCI 2001). Seit dem Ende der 1990er-Jahre wird in Frankreich eine öffentliche Debatte über den Nutzen von auf Ethnizität basierenden Statistiken geführt, die bisher zu keinem Ergebnis geführt hat und auch auf kurze Sicht keine Resultate erwarten lässt (vgl. ExpertInneninterviews). Es wird aber erwartet, dass der neue Zensus auch Informationen zum Geburtsort bzw. –land der Eltern sammeln wird.

Literatur

Beauchemin Cris, Hamelle Christelle, Simon Patrick (2010): Trajectories and Origins. Survey on Population Diversity in France. Initial Findings October 2010. Paris: INED and INSEE. http://www.ined.fr/fichier/telechargement/35013/telechargement_fichier_fr_dt_168_teo_ang_lais.pdf (Zugriff: 10.02.2012).

Brouard Sylvain, Tiberj Vincent (2005): *Rapport au politique des Français issus de l'immigration*. Rapport 2005. Paris: CEVIPOF.

Carrez Gilles (2010): *Rapport au Nom de la Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Contrôle Budgétaire sur le Projet de Loi de Finances pour 2010* (no. 1946). Annexe No. 27 - Immigration, Asile et Intégration.

Centre for Migration Law (2010): *Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship - Country Report France*, INTEC Project.

Cour des Comptes (2004): *Rapport public particulier sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*. Novembre 2004. Paris: Cour des Comptes.

Croguennec Yannick (2011): *La population étrangère en 2007*, in 'Infos migrations' n 20, February 2011. Paris: DSED. <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/IM20022011.pdf> (Zugriff: 13.01.2012).

Department of Statistics, Studies and Documentation of the SGII (Département des Statistiques, des Études et de la Documentation - DSED) (2010): *Tableau de bord de l'intégration*. Paris: DSED.

http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/indicateurs_integracion_122010.pdf (Zugriff: 20.01.2012).

DSED (2011) *Atlas national des populations immigrées. PRIPI 2010-2012*. Available at: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/ATLAS150411.pdf> (Zugriff: 18.02.2012).

Eremenko Tatiana, Thierry Xavier (2009): Country Report France. In: *National Data Collection Systems and Practices*, PROMINSTAT Country Report.

http://www.prominstat.eu/drupal/?q=system/files/PROMINSTAT_France.pdf (Zugriff: 18.02.2012)

Eurostat (2011): 6.5% of the EU population are foreigners and 9.4% are born abroad - Statistics in Focus, Issue number 34/2011. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF (Zugriff: 12.03.2012).

Haut Conseil à l'Intégration (HCI) (2006): *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, Rapport au Premier ministre, Collection des rapports officiels. Paris: La Documentation française.

High Council of Immigration (HCI) (2001): *Les parcours d'intégration*.

Normand Benoît (2011): L'intégration menacée? Quelle efficacité pour les politiques d'intégration? Cinquante ans de politiques publiques d'intégration. In: *La France plurielle*, Cahiers français no. 352. Paris: HCI.

ONZUS (2011): Rapport 2011. Les Éditions du CIV. Paris: ONZUS.

http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_onzus_2011.pdf (Zugriff: 20.01.2012).

Piquard Alexandre (2010): La fin du ministère de l'identité nationale, un leurre ? In: *Le Monde*, online version of 15.11.2010.

Régnard Corinne, Domergue Florent (2011): *Enquête ELIPA - Les nouveaux migrants en 2009*. In 'Infos migrations' n 19, January 2011. Paris: DSED.

http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/IM_19_012011.pdf (Zugriff: 13.01.2012).

Salvioni Elisabetta (2008): Measuring integration in the French case – Regional indices of social and labour market inclusion of third country nationals. Final report, 2008 – European year of intercultural dialogue. Paris: Sciences-po, CERI.

http://www.ceri-sciences-po.org/cerifr/transversal/french_report.pdf (Zugriff: 28.02.2012).

Secrétariat Général du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration (SGCICI) (2011): *Les Orientations de la Politique de l'Immigration et de l'Intégration. Rapport au Parlement*. Paris: Direction de l'Information légale et administrative.

Wihtol de Wenden Catherine: The Case of France, pp. 61-94. In: Zinconne Giovanna, Penninx Rinus, Borkert Maren (eds.) (2011): *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of*

Actors and Contexts in Past and Present. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Anhang

Integrationsindikatoren in Frankreich¹⁸⁶

I – INTEGRATION ECONOMIQUE

I.1 L'insertion professionnelle

- Taux d'activité par catégorie d'individus en fonction de leur origine, leur sexe et leur âge
- Taux d'emploi par catégorie d'individus en fonction de leur origine, leur sexe et leur niveau de diplôme
- Taux de chômage par catégorie d'individus en fonction de leur origine, leur sexe et leur niveau de diplôme
- Taux de chômage par catégorie d'individus en fonction de leur origine, leur sexe et leur durée de présence en France
- Répartition de la population active par catégorie socioprofessionnelle en fonction de leur origine, leur sexe et leur niveau de diplôme
- Part des étrangers parmi les créateurs d'entreprises
- Temps d'accès au premier emploi stable

I.2 Les conditions d'emploi

- Part des actifs occupés qui sont en sous emploi en fonction de leur origine et leur sexe
- Part de la population active ayant un emploi à durée déterminée (CDD, intérim, apprentissage) en fonction de leur origine et leur âge
- Pourcentage de personnes déclassées en fonction de leur origine et de leur sexe

I.3 Les revenus

- Pourcentage d'individus appartenant à un ménage dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté
- Niveau de vie médian

II – INTEGRATION RESIDENTIELLE

II.1 Indicateurs de concentration

¹⁸⁶ DSED (2010): *Tableau de bord de l'intégration*. Paris: DSED.
http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/indicateurs_integracion_122010.pdf (Zugriff: 20.01.2012).

- Pourcentage de ménages vivant en ZUS.
- Origine des personnes vivant en ZUS.
- Pourcentage des personnes vivant en logement social

II.2 Indicateurs de conditions de logement

- Pourcentage de personnes propriétaires
- Pourcentage de personnes vivant dans un logement de mauvaise qualité
- Pourcentage de personnes vivant dans un logement surpeuplé

III – EDUCATION¹⁸⁷

III.1 Indicateurs de fréquentation des réseaux "ambition-réussite" (ZEP ou réussite scolaire)

- Pourcentage d'élèves fréquentant à l'entrée en 6e un collège appartenant à une ZEP
- Origine des élèves fréquentant à l'entrée en 6e un collège appartenant à une ZEP
- Pourcentage d'élèves fréquentant à l'entrée en 6e un collège du réseau d'éducation prioritaire
- Origine des élèves fréquentant à l'entrée en 6e un collège du réseau d'éducation prioritaire

III.2 Indicateurs de réussite scolaire

- Pourcentage d'élèves présentant un retard scolaire à l'entrée en sixième
- Pourcentage d'élèves orientés vers l'enseignement professionnel après la 3^e
- Pourcentage d'élèves parvenus en terminale générale ou technologique sans redoublement
- Pourcentage d'élèves sortis sans diplôme de l'enseignement secondaire
- Répartition de la population par niveau de diploma

IV – INTEGRATION SANITAIRE

IV.1 Accès aux soins

- Taux de couverture complémentaire
- Taux de fréquentation de la médecine de ville

IV.1 L'état de santé (fera l'objet d'une livraison ultérieure)

¹⁸⁷ In diesem Bereich betreffen die Indikatoren nur jene Kinder, deren Eltern AusländerInnen sind oder naturalisiert wurden bzw. von Geburt an die französische Staatsbürgerschaft innehatten.

V – INTEGRATION CITOYENNE

V.1 Accès à la citoyenneté française

- Pourcentage des immigrés ayant acquis la nationalité française
- Ancienneté moyenne en France des personnes ayant acquis la nationalité française

V.1 Participation à la vie politique et associative (fera l'objet d'une livraison ultérieure)

VI – INDICATEURS DEMOGRAPHIQUES

VI. Indicateurs démographiques

- Indices conjoncturels de fécondité selon la nationalité et le lieu de naissance
- Pourcentage de mariages mixtes (en cours de calcul)
- Age moyen au mariage (en cours de calcul)
- Pourcentage de célibataires (en cours de calcul)

VII – ACCEPTATION PAR LA SOCIETE FRANCAISE

VII. Acceptation par la société française

- Pourcentage de la population se disant méfiante vis-à-vis des étrangers ou des Immigrés

Niederlande

von Verena Platzer (ICMPD)

1. Einleitung und Bevölkerungsüberblick

Die Niederlande haben eine lange Tradition als Einwanderungsland, die niederländische Gesellschaft wurde wiederholt als eine „multikulturelle“ beschrieben. Dieser Zugang erfuhr jedoch in jüngerer Vergangenheit eine zumindest politische Revision. In ihrem Memorandum „*Integratienota: Integratie, binding, burgerschap*“ von 2011 verkündete die niederländische Regierung, das auf Multikulturalismus ausgerichtete Modell durch einen neuen gesellschafts- und integrationspolitischen Ansatz ersetzen zu wollen.¹⁸⁸ Die neue Herangehensweise fokussierte auf eine verstärkte Förderung der „niederländischen Werte“ innerhalb der Gesellschaft, die Prioritäten der Regierung verlagerten sich von der bisher praktizierten Unterstützung von Gruppen von MigrantInnen hin zu einer Stärkung der Eigenverantwortung des Individuums im Integrationsprozess und zur Implementierung verpflichtender Integrationsmaßnahmen. Die Regierung äußerte die Absicht, auf diese Weise Fragmentierungs- und Segregationstendenzen in der niederländischen Gesellschaft entgegenwirken zu wollen.¹⁸⁹ Aus diesem Ansatz ergeben sich spezifische Herausforderungen für die niederländische Integrationspolitik, die in den folgenden Abschnitten dieses Länderberichts diskutiert werden.

Der erste Abschnitt dieses Länderberichts umreißt den institutionellen Rahmen, innerhalb dessen die niederländische Integrationspolitik vollzogen wird und beschreibt in weiterer Folge die verschiedenen integrationspolitischen Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang gesetzt wurden. Dabei wird besonders auf die Implementierung von sogenannten Vorintegrationsmaßnahmen eingegangen, die in Form eines Sprachtests für MigrantInnen die erste zu erfüllende Bedingung für die Einreise in die Niederlande darstellen. Der nächste Abschnitt widmet sich den bisherigen Evaluationen der den Integrationsmaßnahmen zugrundeliegenden Gesetzen und bietet einen Überblick über die in den Niederlanden

¹⁸⁸ „Es wird festgestellt, dass der Multikulturalismus gescheitert ist, weil - anders als man gedacht hatte - die unterschiedlichen ethnischen und kulturellen Gruppen, [...nicht zu einer Einheit zusammengewachsen sind. In den Augen der Kritiker haben die kulturellen Unterschiede, im Gegenteil, zu gesellschaftlicher Zerrissenheit oder bestenfalls zu wohlwollender Gleichgültigkeit geführt. [...] Die Hartnäckigkeit der Integrationsprobleme unterstreicht den Eindruck, dass das Modell der multikulturellen Gesellschaft keine Lösung für das Dilemma der pluralistischen Gesellschaft bieten konnte“ (Rijksoverheid 2011: 1).

¹⁸⁹ „Zwar hat Integration unverkennbar stattgefunden, [...] gleichwohl dominiert die Sorge über den Teil der Migranten, dem es nicht gelingt, sich in den Niederlanden eine eigene Existenz aufzubauen. [...] Hinzu kommt die wachsende Sorge, dass die Integration im soziokulturellen Bereich zurückbleibt und Gegensätze sich verstetigen und verfestigen“ (Rijksoverheid 2011: 1). Siehe dazu auch Dutch Daily News, 17. Juni 2011: <http://www.dutchdailynews.com/integration-policy/> (Zugriff: 12.03.2012).

verwendeten Integrationsindikatoren. In diesem Zusammenhang werden auch allgemeine Herausforderungen des Integrationsmonitorings unter besonderer Berücksichtigung der Datenverfügbarkeit diskutiert. Teile der in diesem Länderbericht präsentierten Informationen wurde Gesprächen, die mit VertreterInnen von Regierungsbehörden (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* und *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*) und dem akademischen Bereich (*Radboud Universiteit Nijmegen: Centrum voor Migratierecht*) entnommen.

Tabelle 1: Bevölkerungsstruktur nach Staatsbürgerschaft und Geburtsland in den Niederlanden in 2010 (in 1.000)

Niederlande					
Gesamtbevölkerung (in 1.000)		16.575,0			
Anteil ausländische Bevölkerung		3,9			
Anteil Drittstaatsangehöriger		2,1			
Anteil im Ausland geborene Bevölkerung		11,1			
Anteil außerhalb der EU-27 geborene B.		8,5			
Zuwanderungsgruppen					
Staatsangehörigkeit	Gesamt	Prozent	Geburtsland	Ges.	Prozent
Türkei	90,8	13,9	Türkei	196,7	10,7
Deutschland	68,4	10,5	Surinam	186,8	10,2
Marokko	66,6	10,2	Marokko	167,4	9,1
Polen	43,1	6,6	Indonesien	140,7	7,7
Ver. Königreich	41,4	6,4	Deutschland	120,5	6,6
Andere	341,9	52,4	Andere	1020,5	55,7

Quelle: Eurostat, Statistics in Focus, 34/2011.

Derzeit haben die Niederlande etwa 17 Millionen Einwohner, der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung beläuft sich auf 646.425 Personen (3,9% der Gesamtbevölkerung). Vergleichsweise höher liegt der Anteil der im Ausland geborenen Personen, dieser wird auf 11,1 Prozent der Gesamtbevölkerung geschätzt (bzw. 1.839.825). Gemäß Eurostat sind die aktuell wichtigsten Zuwanderungsländer nach Staatsangehörigkeit die Türkei mit 90.800 Personen (13,9%), Deutschland mit 68.400 Personen (10,5%) knapp gefolgt von Marokko mit 66.600 (10,2%) sowie Polen und dem Vereinigte Königreich (6,4% vgl. Tabelle 1).

2. Institutioneller Rahmen der Integrationspolitik und implementierte Maßnahmen

In den Niederlanden wechselten die Agenden im Bereich Immigrations- und Integrationspolitik in den letzten Jahrzehnten häufig zwischen verschiedenen Ministerien und Regierungsabteilungen. In den 1980er- und 1990er-Jahren oblag die Koordination der Integrationspolitiken dem Innenminister, für die allgemeine Immigrationspolitik war in dieser Zeit ein Staatssekretariat im Justizministerium zuständig. Unter der Regierung Balkenende IV

wurde der Bereich Integration dann im Ministerium für Unterkunft, räumliche Planung und Umwelt angesiedelt. Innerhalb dieses Ministeriums waren Integrationspolitiken und deren Umsetzung ein Teil des Portfolios des Departments „*Wonen, Wijken en Integratie*“ (zu Deutsch: Wohnen, Stadtplanung und Integration) - in diesem Ressort wurden alle Mittel und Abteilungen anderer Ministerien, die zuvor im Bereich Integration Verantwortung gehabt hatten, zusammengeführt. In der Zeit nach dem Rücktritt des Kabinetts Balkenende IV lagen die Kompetenzen des Departments „Wohnen, Nachbarschaft und Integration“ interimsmäßig beim Verteidigungsministerium, bis das Kabinett Rutte, das am 14. Oktober 2010 die Regierung antrat, die Verantwortung für die Fremdenpolitik einschließlich der Kernkompetenzen im Feld des niederländischen Staatsbürgerschaftsgesetzes (*Rijkswet op het Nederlanderschap, RWN*) an das Ministerium für Inneres und Königsbeziehungen (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BZK*) übertrug. Die davon betroffenen Aufgaben wurden zwischen dem Innenminister und dem neu geschaffenen Ministerposten für Immigrations- und Asylpolitik aufgeteilt. Da letzterer in der aktuellen Regierungskonstellation nicht über ein eigenes Ministerium verfügt (*minister without portfolio*), wurde sein Ressort ebenfalls im BZK angesiedelt (vgl. Dutch National Contact Point for the European Migration Network 2010: 14-15).

Neben dem traditionellen Tätigkeitsfeld des Ministers für Immigration und Asylpolitik im Bereich der Fremden- und Einwanderungspolitik, obliegt ihm auch die Koordination der Agenturen und Behörden, die die damit in Zusammenhang stehenden konkreten Maßnahmen durchführen – das schließt den niederländischen Immigrations- und Einbürgerungsdienst (*Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND*), die Zentralagentur für die Aufnahme von Asylsuchenden (*Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, COA*) sowie den Repatriierungs- und Rückkehr-Service (*Dienst Terugkeer & Vertrek, DT&V*) ein und umfasst daneben auch Grenzkontrollaufgaben im Kontext der Immigrationsagenda und im Rahmen des Reichsgesetzes über den Personenverkehr (*Rijkswet op het-persoonverkeer*). Der Bereich der Integrationspolitik wurde im Generaldirektorat „Wohnen, Stadtplanung und Integration“ (*Wonen, Wijken en Integratie*) in der Direktion „Einbürgerung und Integration“ (*Immigratie & Integratie*) angesiedelt. Diese Abteilung ist vor allem für die reichsweite Kohärenz von Integrations- und Immigrationsmaßnahmen sowie in weiterer Folge für die Entwicklung von integrationsspezifischen Politikprogrammen und -instrumenten zuständig. Ihre Empfehlungen finden Eingang in die nationalen Rahmenbedingungen und Gesetze im Integrationsbereich (vgl. Dutch National Contact Point for the European Migration Network 2010: 14-15).

Seit 1998 war es für NeuzuwanderInnen Bedingung, einen Integrationskurs zu durchlaufen, wenn sie sich in den Niederlanden dauerhaft niederlassen wollten. Mit dieser Regelung zielte die Regierung darauf ab, die Integration von sogenannten „nichtwestlichen“ MigrantInnen nachhaltig zu verbessern und so zu verhindern, dass diese im gesellschaftlichen Leben gegenüber der einheimischen Bevölkerung benachteiligt würden. Zu diesem Zweck wurden die Integrationskurse allen nichtwestlichen MigrantInnen bereits in einem frühen Stadium ihres Aufenthalts in den Niederlanden angeboten, mit dem Beschluss des **Integrationsgesetzes für NeuzuwanderInnen** (*Wet inburgering nieuwkomers, WIN*) am 30. September 1998 wurde dieses Angebot obligatorisch (vgl. 3 §1-4¹⁹⁰). Unter diesem Gesetz, das bis Ende 2006 in Kraft war, mussten MigrantInnen sich in den Kommunen für die Integrationskurse registrieren. Das WIN regelte sowohl Rechte und Pflichten für Neuzugewanderte, wurden die Pflichten wie etwa kontinuierliche Präsenz im Unterricht oder das Ablegen einer Endprüfung nicht erfüllt, konnten entsprechende Versäumnisse nach dem Gesetz mit Bußgeldern geahndet werden. Die Gruppe der Altzugewanderten war von diesen gesetzlichen Vorgaben nicht betroffen, sie konnten das Programm aber auf freiwilliger Basis verfolgen (vgl. SCP 2010a: 69).

Seit 2006 haben niederländische Regierungen eine Reihe von Gesetzen und Maßnahmen erlassen, welche die Integrationspolitiken in den Niederlanden nachhaltig verändert haben: Ähnlich wie beim Vorgängergesetz WIN wurde damit das Ziel verfolgt, die gesellschaftliche Integration von MigrantInnen zu verbessern, mittels eines Integrationsgesamtplans (*Deltaplan Inburgering*, in Folge beschrieben) sollte auch die Qualität der angebotenen Integrationsmaßnahmen gesteigert werden. In Bezug auf die Förderung der gesellschaftlichen Integration wurden zwei Gesetze erlassen: (1.) Das **Wet inburgering in het buitenland**, im folgenden WIB, wurde im März 2006 erlassen und beinhaltet sogenannte Vorintegrationsmaßnahmen, die von MigrantInnen bereits vor der Einreise in die Niederlande erfüllt werden sollen. Zusammen mit dem (2.) **Wet inburgering (WI)**, das im Jänner 2007 erlassen wurde, reflektiert das WIB die Absicht der Regierung, die Integration von Minderheiten in den Niederlanden zu fördern, in dem Standards für Kenntnisse der niederländischen Sprache und gesellschaftlichen Orientierung definiert werden.

(1.) Das am 15. März 2006 in Kraft getretene WIB führte die Regelung ein, dass MigrantInnen vor der Einreise in die Niederlande in ihrem Herkunftsland einen Test ablegen und bestehen müssen, mit dem sie ihre Kenntnisse der niederländischen

¹⁹⁰ Siehe dazu auch *Stichting Adviesgroep Bestuursrecht* (Stichting AB): <http://www.st-ab.nl/wetwin.htm> (Zugriff: 22.02.2012).

Sprache und Gesellschaft nachweisen (vgl. Strik, Luiten, van Oers 2010: 15). Erst nach Erfüllung dieser Auflage kann ein Antrag auf eine Aufenthaltsgenehmigung gestellt werden, MigrantInnen, welche den Test nicht bestehen, werden nicht in die Niederlande zugelassen. Zur Zielgruppe dieser Vorintegrationsmaßnahme gehören Drittstaatsangehörige und MigrantInnen im Alter von 18 bis 65 Jahren, die zwecks Familienzusammenführung in die Niederlande kommen möchten, sowie jene, die als Neuankömmlinge unter den Bedingungen des WI verpflichtend an den Integrationsprogrammen in den Niederlanden teilnehmen müssen (vgl. SCP 2010a: 81). AsylwerberInnen sind von dieser Art der Sprachtests ausgenommen, weitere Ausnahmen lassen sich nach Art. 17(1) und Art. 3.71a (2a und 2b) Fremdengesetz (*Vreemdelingenbesluit*) und aus medizinischen Gründen (Art. 3.71a (2c)) ableiten.¹⁹¹

Der Test selbst besteht aus zwei Teilen und kann an allen niederländischen Botschaften und Generalkonsulaten abgelegt werden, die Prüfung findet mündlich auf Niederländisch statt. Der erste Teil testet das Wissen der KandidatInnen über die niederländische Gesellschaft, die Fragen drehen sich vor allem um die Geschichte der Niederlande, die Gesellschaftsstruktur und eine Reihe von Fragen zu sozialen Themen. Der zweite Teil des Tests prüft die Kenntnisse der niederländischen Sprache, KandidatInnen müssen unter anderem Sätze in „verständlichem Niederländisch“ wiederholen und kurze Fragen beantworten können (vgl. SCP 2010a: 80-81). Bei Erlass des WIB lag das verlangte Niveau für den Sprachenteil bei A1 minus nach CEFR, seit dem 1. April 2011 ist ein Minimalniveau von A1 erforderlich, um den Test zu bestehen. Erforderte der Test bis April 2011 keine schriftlichen Kenntnisse, so gab es auch in diesem Bereich Anpassungen und der Integrationstest wurde seitdem durch eine Lesekomponente erweitert - KandidatInnen müssen nun einen Text lesen können und zeigen, dass sie ihn verstehen.¹⁹²

Die KandidatInnen müssen sich zudem mit dem über das Internet oder in niederländischen Buchläden erhältlichen Studienpaket „*Naar Nederland*“ (bestehend aus mehreren DVDs und Arbeitsbüchern) selbständig auf den Test vorbereiten, da von den Botschaften und Konsulaten keine Vorbereitungskurse angeboten werden.¹⁹³

¹⁹¹ Siehe dazu auch die Homepage des niederländischen Immigrations- und Einbürgerungsdienstes IND: http://www.indklantdienstwijzer.nl/KnowledgeRoot.aspx?knowledge_id=MWOBasisexamenInburgeringInHetBuitenland (Zugriff: 14.02.2012).

¹⁹² Siehe dazu auch Informationen auf der Homepage der niederländischen Regierung zum Thema „*Inburgeren in het buitenland*“: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgering/inburgeren-in-het-buitenland> (Zugriff: 22.02.2012).

¹⁹³ Siehe dazu weiterführende Informationen auf der offiziellen Homepage des Integrationstests „*Naar Nederland*“: <http://www.naarnederland.nl/en/category/homeen> (Zugriff: 20.02.2012).

(2.) Das *Wet Inburgering (WI)*¹⁹⁴ ersetzte das vorhergehende *Wet inburgering nieuwkomers* am 1. Jänner 2007. Im Mittelpunkt des neuen Gesetzes steht eine generelle Integrationspflicht für alle Ausländer im Alter von 16 bis 65 Jahren. Die Zielgruppe des WI ist größer als jene des WIB: Neben allen ImmigrantInnen von außerhalb der EU, des EWR und der Schweiz, werden auch Personen, die sich bereits vor dem Erlass des Gesetzes in den Niederlanden niedergelassen haben, dazu verpflichtet, diese Prüfung abzulegen, wenn sie keine bzw. nur geringe Kenntnisse der niederländischen Sprache vorweisen können (vgl. SCP 2010a: 70). Personen, die in den Niederlanden vorübergehenden Aufenthaltsstatus haben, das betrifft StudentInnen bzw. bestimmte Kategorien von ArbeitsmigrantInnen, müssen den Test nicht ablegen. ImmigrantInnen mit niederländischer Staatsbürgerschaft, die bereits seit acht Jahren in den Niederlanden leben und dort die Schule besucht haben, sowie jene, die niederländische Ausbildungsdiplome und -zertifikate erbringen können, sind von der Integrationsprüfung ausgenommen (vgl. SCP 2009a: 43).

Der Kernpunkt des neuen Integrationsystems ist, dass von MigrantInnen erwartet wird, einen bestimmten Kenntnisstand in der niederländischen Sprache zu erreichen und das im Rahmen des verpflichtenden Integrationstests nachzuweisen. Seit Jänner 2010 ist das Bestehen des Integrationstests unter dem WI die Voraussetzung für die Erteilung einer permanenten Aufenthaltserlaubnis, seit April 2010 ersetzt der Integrationstest auch den bisherigen Naturalisierungstest. Das Bestehen des Tests ist also auch Voraussetzung für die Zuerkennung der niederländischen Staatsbürgerschaft (vgl. Strik, Luiten, van Oers 2010: p. 41).

Der Test selbst wird teils mündlich, teils schriftlich abgenommen und besteht aus zwei Teilen: einem praktischen Teil (1 Examen) und einem zentralen Teil (3 Examen). Im praktischen Teil müssen KandidatInnen nachweisen, dass sie Niederländisch sprechen können – der Nachweis wird mittels eines Portfolios erbracht, für das es etwa 20 Sprachnachweise aus verschiedenen gesellschaftlich relevanten Bereichen zu sammeln gilt (bspw. Gesundheit, Arbeit, Staatsbürgerschaft, Bildung, soziale Partizipation). Das zentrale Examen setzt sich aus Kenntnissen des Zusammenlebens in der niederländischen Gesellschaft, einem Test für gesprochenes Niederländisch und einem elektronischen Praxisexamen zusammen. Im Praxisexamen werden die KandidatInnen mit auf einem Computerbildschirm gezeigten Filmen konfrontiert und müssen Verständnisfragen zu den gezeigten Szenen und Situationen beantworten. Das verlangte Niveau liegt für MigrantInnen,

¹⁹⁴ Siehe http://wetten.overheid.nl/BWBR0020611/geldigheidsdatum_12-02-2012 (Zugriff: 12.02.2012).

die nach 2007 in die Niederlande gekommen sind, bei A2 (CEFR). Für Altzugewanderte bewegt sich das Niveau zwischen A1 und A2, jene können die Komponenten „Schreiben“ und „Lesen“ auch auf Niveau A1 ablegen.¹⁹⁵

Falls der Test nicht innerhalb des vorgebenden Zeitraums abgelegt wird (MigrantInnen haben bis zu 3,5 Jahre nach Ankunft Zeit, den Test zu bestehen), sind Verwaltungsstrafen und die Verringerung von Sozialleistungen möglich (vgl. Strik, Luiten, van Oers 2010: 47-48). Weitere Konsequenzen bei Nichtbestehen: Die erste Bewerbung für eine permanente Niederlassungsbewilligung wird verweigert, was einen temporären Aufenthaltsstatus und damit auch mögliche negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarktzugang, die Wohnsituation etc. haben kann (vgl. SCP 2009a: 43-44). Zusätzlich zu diesen Maßnahmen legte die niederländische Regierung auch strengere Kriterien (vor der Einreise) für Familienmigration und -zusammenführung fest.¹⁹⁶

Nach der Einführung des *Wet inburgering* wurde in den Niederlanden auch ein sogenannter „Deltaplan“ implementiert (vgl. Rijksoverheid 2007), welcher die qualitative Umsetzung des Gesetzes erleichtern sollte. Dieser Plan mit vierjähriger Laufzeit (2007-2011) sah vor, die Rolle der Kommunen und Städte, die nach der Einführung des Integrationsgesetzes mit bürokratischem Mehraufwand und schwindenden Teilnehmerzahlen in den Integrationskursen zu kämpfen hatten, bei gleichzeitiger Anhebung der Qualität und Zahl der angebotenen Integrationsprogramme zu stärken. Die formulierten Ziele konzentrierten sich neben der Stärkung von Forschung im Integrationsbereich auch auf die Schaffung von speziellen Programmen für AnalphabetInnen und (weniger) gebildete MigrantInnen, die Anhebung der Partizipation von EinwanderInnen sowie die Verknüpfung von sprachlichen Fähigkeiten am Arbeitsplatz. Darüber hinaus stellte der Deltaplan den Kommunen und Städten mehr finanzielle Mittel für die Erfüllung ihrer zentralen Rolle in der Bereitstellung von Integrationskursen zur Verfügung (vgl. Significant 2010a: 69-72).

Die neue Mitte-Rechts-Regierung hat weitere Reformen des niederländischen Integrationssystems im speziellen wie auch in den Immigrations- und Integrationspolitiken im allgemeinen angekündigt (vgl. Rijksoverheid 2011). Die wichtigste Richtlinie für künftige Vorhaben soll dabei sein, dass Integration nicht länger nur in der Verantwortung der Regierung liegen wird, sondern vor allem bei jenen Personen selbst, die sich in den

¹⁹⁵ Für weitere Informationen siehe die Homepage des *Dienst Uitvoering Onderwijs*:

<http://www.inburgeren.nl/inburgeraar/examen/inburgeringsexamen/inburgeringsexamen.asp> (Zugriff: 19.02.2012).

¹⁹⁶ Königlicher Beschluss vom 29.09.2004: Im Fall von Familienzusammenführung wurde das Mindestalter für Ehepartner mit 21 und die Einkommensgrenze bei 120% des gesetzlichen Mindesteinkommens festgesetzt. Vgl. Strik, Luiten, van Oers 2010: 18.

Niederlanden niederlassen wollen. Die **individuelle Verantwortung** wird betont. Aus dem Memorandum geht gleichzeitig auch hervor, dass die niederländische Integrationspolitik künftig **auf die gesamte Bevölkerung ausgerichtet** sein wird und dass die Regierung auf diese Weise die Anwendung von zielgruppenspezifischen Integrationsmaßnahmen im Land selbst zurückfahren möchte. Gleichzeitig sollen Vorintegrationsmaßnahmen für MigrantInnen wie Sprachtests und Orientierungskurse vor der Einreise in die Niederlande forciert werden (vgl. Rijksoverheid 2011). Im Rahmen der allgemein gültigen Integrationspolitik soll die **soziale Integration von MigrantInnen vorangetrieben** werden, so etwa auf dem Arbeitsmarkt, im Bildungssektor und bei der Niederlassung in den Niederlanden (vgl. Rijksoverheid 2011). Ferner soll die **Gewährung des Aufenthalts** und der Verbleib in den Niederlanden **explizit an höhere Sprach- und strengere Ausbildungsanforderungen als bisher gültig geknüpft** werden, z.B. wird in der Regierung die Möglichkeit einer Ausweisung aus den Niederlanden diskutiert, sollte der Naturalisationstest *inburgering* nicht innerhalb von 3 Jahren nach erfolgter Zuwanderung abgelegt oder ein Ausnahmebescheid dafür erteilt werden (vgl. Dutch National Contact Point for the European Migration Network 2010: 19, 23). Zur Zeit der Erstellung dieses Berichtes ist die Verantwortung für „Integration“ dezentralisiert, was bedeutet, dass die Städte und Kommunen einen großen Handlungsspielraum in diesem Feld innerhalb ihres eigenen Einflussbereichs haben - so können sie ihre eigenen Monitoringmaßnahmen setzen und Evaluierungen veröffentlichen, während die Ministerien sich vermehrt um das Outcome-Monitoring auf einem höheren Level kümmern (mehr dazu im nächsten Abschnitt). Die Bedeutung der 12 Niederländischen Provinzen und mehr als 400 Kommunen für die Integrations- und Immigrationspolitik wird in den kommenden Jahren noch zunehmen (vgl. Entzinger, Scholten, Verbeek 2011: 8-9).

3. Evaluation und Monitoring von integrationspolitischen Maßnahmen

Das vorrangige Ziel für die niederländische Integrationspolitik ist es, eine äquivalente Position zwischen Einheimischen und EinwandererInnen zu erreichen (vgl. Verweij, Bijl 2012: 242-243). Das bedeutet, dass MigrantInnen gegenüber Einheimischen und niederländischen Staatsbürgern nicht benachteiligt werden bzw. dass Maßnahmen so gestaltet werden sollen, dass sich die Situation von MigrantInnen jener von Einheimischen annähert. Wenn es Zielsetzungen solcher Art in Bezug auf Integration gibt und – wie in den Niederlanden der Fall – Äquivalenz bzw. Proportionalität der Zielpunkt aller Politikmaßnahmen ist, dann muss regelmäßig überprüft werden, ob sich diese Ziele erreichen lassen oder nicht.¹⁹⁷

¹⁹⁷ vgl. AV, Wonen, Wijken en Integratie.

In den Niederlanden werden die Zielsetzungen in den verschiedenen Politikfeldern immer wieder überprüft und überwacht, so auch im Bereich der Integration. Die niederländische Praxis in Bezug auf die Evaluation von integrationspolitischen Maßnahmen sieht vor, dass Evaluationen direkt mit den Politiken verbunden sind. D.h. wenn es neue Entwicklungen im Bereich der integrationspolitischen Maßnahmen gibt, dann müssen diese nach einer bestimmten Zeit evaluiert werden, um sie auf ihre Effektivität und Wirkung hin zu überprüfen. Evaluationen sind demnach eine Standardprozedur für die (weitere) Vorgehensweise der Regierung in Bezug auf Novellierungen von bestehenden Gesetzen sowie den Erlass neuer Gesetze und Regelungen. Da sich in den Niederlanden in den letzten Jahren vor allem im Bereich der Integrationspolitik sehr viel bewegt hat, kann für diesen Report auf eine größere Zahl von Berichten zurückgegriffen werden.

Für Evaluationen und Wirkungsanalysen werden vor allem quantitative Daten herangezogen, jedoch zur Vervollständigung auch qualitative Daten verwendet. Im Bereich von Migration und Integration gibt es eine beträchtliche Datensammlung, was unter Punkt 3.2. dieses Länderberichts noch weiter ausgeführt wird.

3.1 Evaluation von integrationspolitischen Maßnahmen

In den Niederlanden betreffen Evaluationen und Wirkungsanalysen nur selten den Bereich der Integrationspolitiken im allgemeinen. Eine Ausnahme stellte der 2007 vom Forschungs- und Dokumentationszentrum des Justizministeriums (*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC*) veröffentlichte Synthesebericht dar, in dem alle in der Periode 2003-2006 implementierten Evaluationen und Monitorings mit integrationsrelevanten Themen zusammengefasst (insgesamt 16 Evaluationen und 20 Monitorings) und vergleichend auf ihre (methodologische) Qualität, Wirkungen und Ergebnisse hin untersucht wurden. Die Evaluationen bezogen sich auf die Bereiche Arbeitsmarkt, Aus- und Weiterbildung, Zugang zum Gesundheitssystem, Medien, Integrationsprogramme, Einbürgerung und Kriminalität – für die WODC-Studie waren allerdings weniger die inhaltlichen Aussagen der untersuchten Berichte relevant, denn ihr Design und ihre methodische Ausführung. Der Bericht analysierte also den „state of art“ für Evaluationen und Monitorings in den Niederlanden. Die Studie zeigte, dass auf der einen Seite die Qualität der Berichterstattung in den Niederlanden generell als sehr hoch einzustufen war, methodisch basierten die Berichte auf einer breiten Herangehensweise unter Nutzung unterschiedlicher Quellen (u. a. verschiedene nationale Register, primäre/sekundäre Untersuchungsdaten, Interviews und Literaturrecherche etc.) unter Anwendung sowohl qualitativer als auch quantitativer Methoden, was sich positiv auf die Zuverlässigkeit der Ergebnisse auswirkte (vgl. WODC 2007: 2-4). Auf der anderen Seite wurde in dem Bericht hervorgehoben, dass

die Ergebnisse der untersuchten Evaluationen und Monitorings durchwegs zu sehr generalisiert werden und dass Rückschlüsse auf den Zusammenhang zwischen den gesetzten Maßnahmen und ihren Wirkungen auf das Verhalten der Zielgruppen und selbst oftmals nicht klar erkennbar wäre (vgl. WODC 2007: 6).

Das Forschungsbüro Significant wurde mit der **ersten Evaluation** des *Wet inburgering* beauftragt. Die gesetzlich festgeschriebene Regelung sah vor, dass das WI vier Jahre nach seinem Erlass, also im Jahr 2010, in Bezug auf Effektivität und Auswirkungen in der Praxis evaluiert werden sollte (vgl. §11(71) des WI). Laut den vorgegebenen Bestimmungen sollen weitere Evaluationen des Gesetzes und der implementierten Maßnahmen in Folge alle fünf Jahre stattfinden.

Der Untersuchungsbereich der Evaluation von Significant schloss sowohl das WI als auch die damit verbundenen Integrationsmaßnahmen ein. Die Studie vollzog die Entstehungsgeschichte des WI nach und beschrieb dessen bisherige Umsetzung (vgl. Significant 2010a). Daneben fokussierte die Evaluation vor allem auf die operationalen Aspekte des Gesetzes, die Implementierung des durch das Gesetz eingeführten Integrationskurses und die vorgesehene Integrationspflicht für MigrantInnen. Die Studie gab auch Einblick in die finanziellen Kosten, die mit der Einführung des Integrationsgesetzes und der Maßnahmen verbunden waren, sowohl für die TeilnehmerInnen der Kurse als auch für die durchführenden Kommunen und Städte und thematisierte die Eingriffe in die lokale Politik und Organisationsprozesse. Beobachtete Probleme in der Umsetzung hatten dazu geführt, dass kurz nach Implementierung des WI der bereits zuvor erwähnte Deltaplan mit einer Laufzeit von 2007-2011 von der Regierung ins Leben gerufen wurde, der das Gesetz „nachjustieren“ sollte (vgl. Significant 2010a: 69-87). Methodisch basierte die Evaluation auf einer breiten Herangehensweise mit unterschiedlichen Methoden: Unter anderem wurde für die Jahre 2007 bis 2009 eine Analyse von für das Thema relevanten Informationen aus der Datenbank *Informatiesysteem Inburgering* (ISI¹⁹⁸) vorgenommen. Dieses System enthält unter anderem Daten über an MigrantInnen verteilte Integrationsunterstützungen, Darlehen und Prüfungsergebnisse. Der *Dienst Uitvoering Onderwijs* (DUO) war für die Durchführung dieser Services verantwortlich und hatte dem Forschungsbüro Significant anonymisierte Daten für die Studie zur Verfügung gestellt (Significant 2010a: 169). Weitere Methoden (vgl. Significant 2010a: 167-184), die Anwendung fanden, waren unter anderem Literaturrecherche, Gruppengespräche mit den verantwortlichen Prozessmanagern, eine

¹⁹⁸ Für weitere Informationen über ISI, siehe: http://www.inburgeren.nl/gemeente/BPI_en_ISI/ISI/ISI.asp.

Kostenanalyse und mehr als 60 Interviews mit VertreterInnen von Kommunen, Städten und involvierten Organisationen (vgl. Significant 2010a: 191-194).

Die Studie zeigte, dass das Gesetz seit seinem Erlass in vielen Punkten adaptiert werden musste. Das betraf zum einen große Änderungen in Bezug auf die Definition der Zielgruppen, die unter die Integrationsvorgaben fallen sollten. Zum anderen brachte es veränderte Aufgabenstellungen für die Kommunen, was die Bereitstellung von Vorbereitungskursen für den Integrationstest betraf. Weiters sah das WI vor, dass MigrantInnen selbst Verantwortung übernehmen und sich um Informationen und ihre Teilnahme an Integrationskursen kümmern sollten. In der Praxis zeigte sich, dass die Kommunen mehr Unterstützung als vorgesehen anbieten sollten. Die Studie hob zudem hervor, dass bisher noch keine verlässlichen Aussagen über die Effektivität der Integrationskurse getroffen werden können und dass es daher sehr schwierig sei, zu bewerten, ob die Integrationsmaßnahmen und –verpflichtungen dazu geeignet waren, die Partizipation von MigrantInnen in der niederländischen Gesellschaft wirklich zu fördern (vgl. Significant 2010a).

Das *Wet inburgering in het buitenland* und die daraus resultierenden Vorintegrationsmaßnahmen (genauer beschrieben in Kapitel 2 dieses Länderberichts) wurden ebenfalls bereits mehrfach evaluiert: Unter anderem gab es eine Evaluation über die finanziellen Aspekte des Gesetzes auf Mikro- und Makroebene, die 2009 von Ernest and Young durchgeführt wurde. Die letzte Evaluation im Auftrag der Regierung wurde 2009 von der Beratungsfirma Regioplan durchgeführt (vgl. Regioplan 2009). Die **erste Evaluation** fand bereits fünfzehn Monate nach Erlass des WIB statt und hatte zum Ziel, (1.) die Leistung des Gesetzes in den ersten fünfzehn Monaten und (2.) die Auswirkungen des WIB auf die Zuwanderung von ImmigrantInnen in den ersten fünfzehn Monaten zu untersuchen, sowie (3.) zu prüfen, ob MigrantInnen, die an den gesetzlich vorgeschriebenen Sprachtests teilgenommen hatten, sich in den Integrationskursen in den Niederlanden selbst besser zurechtfinden würden. Um die Auswirkung des WIB aufzeigen zu können, wurde der Grad der Integration von MigrantInnen, die nach Erlass des WIB einen Antrag auf Aufenthaltsgenehmigung gestellt hatten mit jenem von anderen Referenzgruppen verglichen: Die Vergleichsgruppen setzten sich aus (a.) MigrantInnen, welche eine temporäre Aufenthaltsgenehmigung in den Niederlanden benötigen, den Antrag allerdings vor Erlass des WIB 2006 gestellt haben, sowie (b.) MigrantInnen, die aufgrund des

Integrationsgesetzes keine temporäre Aufenthaltsgenehmigung benötigen¹⁹⁹, zusammen (vgl. Significant, WODC 2008: 24-25). Für die Beantwortung der Forschungsfragen wurde mit einer Vielzahl von Methoden gearbeitet: Sammlung von Daten beim Außenministerium und beim *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (VROM: wurde 2010 mit dem Ministerium für Infrastruktur und Umwelt zusammengelegt), und anderen in den Implementierungsprozess involvierten Organisationen, schriftliche Anfragen an Botschaften und Konsulate, Daten und Zahlen zu temporärem Aufenthalt in den Niederlanden, Zugriff auf Daten und Zahlen der Integrationskurse unter dem WI, Statistiken des CBS und Analyse des Materials unter Anwendung von integrationsrelevanten Indikatoren wie Teilnahme am Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, die in Verbindung zu den Ergebnissen des WIB-Tests gesetzt wurden (vgl. Significant, WODC 2008: 99).

Die Studie zeigte, dass in den ersten fünfzehn Monaten bis Juni 2007 88% aller Kandidaten den Test bestanden, 10% nicht bestanden und 2% ohne Ergebnis registriert wurden (vgl. Significant, WODC 2008: 35). Der Prüfungsausgang wurde laut Studie dabei unter anderem vom Ausbildungsniveau, dem Geschlecht und dem Herkunftsland der TeilnehmerInnen beeinflusst. Im Durchschnitt erzielten Männer und Personen mit höherer Bildung bessere Ergebnisse als Frauen und Personen mit geringerer Bildung. Weiters wurde darauf hingewiesen, dass im Jahr nach Einführung des Gesetzes die Zahl der Anträge auf temporären Aufenthalt kurzfristig stark absank (-35%), einige Nationalitäten wie etwa Türkinnen und MarokkanerInnen waren davon besonders betroffen (vgl. Significant, WODC 2008: 60). Seitdem stieg die Zahl der Anträge auf temporären Aufenthalt zwar graduell wieder an, hält sich allerdings unter dem Niveau von 2006, was unter anderem ein Hinweis auf einen gewissen Selektions- bzw. Selbstselektionsmechanismus durch das WIB sein kann (vgl. Significant, WODC 2008: 63).

Die **zweite Evaluation** des WIB wurde von der europaweit tätigen Beratungsfirma Regioplan durchgeführt. Teile der Ergebnisse der Studie basierten auf einer Umfrage, die unter ehemaligen KandidatInnen des WIB durchgeführt wurde. Ähnlich wie die vorangegangene Evaluation des WIB stellte diese Studie MigrantInnen, welche den Test im Herkunftsland absolviert hatten, jenen gegenüber, die den Test nicht ablegen mussten. Diese Gegenüberstellung zeigte, dass die Sprachkenntnisse jener Personen, die den Test gemacht hatten, nur gering besser waren als die jener ohne Vorintegrationsmaßnahmen. Weiters wurde hervorgehoben, dass der Test für Personen mit niedrigem Bildungsniveau (oder

¹⁹⁹ Das betrifft zum einen AsylwerberInnen und zum anderen MigrantInnen, welche aus Staaten kommen, die nicht unter die temporären Aufenthaltsregelungen fallen.

Analphabeten) und älteren Personen eine besondere Hürde darstelle. Die Studie zog die Schlussfolgerung, dass die Abnahme in der Zahl der Anträge auf temporären Aufenthalt mit der Einführung und der Schwierigkeit des Sprachtests mit der Herkunft der AntragstellerInnen in Zusammenhang stand (besonders signifikante Rückgänge wurden bei AntragstellerInnen aus der Türkei, Marokko, Brasilien und Indonesien festgestellt). Ältere und weniger gebildete MigrantInnen würden generell kaum noch Familienzusammenführung beantragen. In der Studie wurde dafür der Ausdruck „Selbstselektion“ verwendet, d.h. Personen die sich selbst nur geringe Chancen auf ein erfolgreiches Absolvieren der Tests gaben, traten zu diesen gar nicht erst an (vgl. Regioplan 2009: 60-62).

Keine Evaluation, jedoch ein Bericht, welcher die Ergebnisse der 2009 durchgeführten Evaluation des WIB zusammenfasst, ist der Text der begleitenden Kommission (*Begeleidingscommissie*) aus dem Jahr 2009. Dieser Bericht kommentiert die Ergebnisse der Evaluationen und verbindet dies mit neuen Empfehlungen an die Regierung (vgl. Begeleidingscommissie 2009). Auch der Nationale Ombudsmann beschäftigte sich in den vergangenen Jahren mit dem WIB. Wenngleich die Berichte dieser Institution keinen evaluatorischen Charakter haben, enthalten sie doch Empfehlungen an die Regierung und Behörden, etwaige Missstände und negative Auswirkungen, hervorgerufen durch die Maßnahmen des WIB, genauer zu untersuchen und zu beseitigen. 2011 wurde etwa darauf hingewiesen, dass sich nur sehr wenige MigrantInnen für die Ausnahme von den Integrationstests qualifizieren konnten, die vom Gesetz vorgesehen waren (vgl. De Nationale Ombudsman 2011: 11-13, 15-16, 21-25).

Neben den von staatlicher Ebene in Auftrag gegebenen Evaluationen von bestimmten integrationspolitischen Maßnahmen versuchen auch unabhängige ForscherInnen, Migrations- und Integrationspolitiken vor dem europäischen Hintergrund zu analysieren. Eines dieser unabhängigen Forschungsprojekte war die INTEC-Studie (*„Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship“*), eine komparative Forschungsarbeit zu Integrationspolitiken, -maßnahmen und -bedingungen in neun Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Niederlande, Ungarn, Deutschland, Frankreich, Dänemark, Vereinigtes Königreich, Österreich, Belgien und Litauen). Auf Basis von Interviews mit ehemaligen KandidatInnen von Integrationstests in den Niederlanden und auch im Herkunftsland, mit NGOs und Bediensteten im öffentlichen Bereich zeichnete diese Studie ein einigermaßen kritisches Bild der Integrationsbedingungen, die durch das WI und das WIB geschaffen worden waren. Als zusätzliches Material für die Analyse wurden die niederländischen Gesetzesentwicklungen im Zusammenhang mit Vorintegrationsmaßnahmen und Integrationstests sowie bereits veröffentlichte Evaluierungen

der Integrationsmaßnahmen, für das Thema relevanter Studien und die politischen Reaktionen zu den Ergebnissen der Evaluationen herangezogen (vgl. Strik, Luiten, van Oers 2010: 5-8). Die AutorInnen schlossen, dass die Verantwortung für Integration, die ehemals eine gemeinsame zwischen Staat und MigrantInnen gewesen war, sich verstärkt in Richtung alleiniger Verantwortung der MigrantInnen verschoben hatte. Die Studie schloss weiters, dass diese Entwicklung positive Integrationsverläufe nicht unbedingt begünstigen würde (vgl. Strik, Luiten, van Oers 2010: 111-112).

ForscherInnen der Universität Leiden evaluierten 2009 das WIB in Hinsicht auf juristische Aspekte und deren Konformität mit internationaler und europäischer Gesetzgebung. Dabei untersuchten sie unter anderem, inwiefern die integrationspolitischen Maßnahmen unter dem WIB (etwa die Sprachentests) mit Art. 8 EMRK vereinbar waren (vgl. Lodder 2009). Für die Beantwortung der Forschungsfragen wurde hauptsächlich mit Sekundärquellen gearbeitet, Lücken in den Quellen wurden durch Interviews mit RepräsentantInnen von Behörden und Rechtsexperten ergänzt. Um Einblick in die Situation und Probleme der Personen, die von den Integrationsanforderung betroffen sind, zu erhalten, analysierte das Forschungsteam die, in der Direktion „Einbürgerung und Integration“ eingegangenen Beschwerdebriefe (vgl. Lodder 2009: 13-15). Die Studie kommt zum Schluss, dass für einige Personengruppen der Sprachtest vor Einreise ein beinahe unüberwindbares Hindernis darstelle und dass gleichzeitig die, im Gesetz vorgesehenen, Ausnahmenregelungen nur selten Anwendung fänden. Das könnte dazu führen, dass die Niederlande über kurz oder lang mit Problemen hinsichtlich ihrer internationalen Verpflichtungen auf der Grundlage der Familienzusammenführungsdirektive oder von Art. 8 EMRK zu rechnen hätten (vgl. Lodder 2009: 74).

Schließlich gibt es Studien, welche die Auswirkungen von integrationspolitischen Maßnahmen auf die Partizipation der Zielgruppen in der niederländischen Gesellschaft untersuchen. Eine davon ist die von B&A Consulting verfasste Studie zum Thema „Einbürgerung und Partizipation“. B&A Consulting ist ein niederländisches Forschungsbüro, das sich auf Studienaufträge aus dem öffentlichen Bereich spezialisiert hat. Der Bericht mit dem Titel *„Inburgeren en participeren. Verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie“*, der 2010 veröffentlicht wurde, basierte auf knapp 60 Interviews mit Personen, die den Inburgering-Test absolviert hatten, sowie mit zuständigen BehördenvertreterInnen (vgl. B&A Consulting 2010: 5-6). Der Bericht bot eine vergleichende Perspektive auf die Umsetzung der Maßnahmen des WI in vier niederländischen Kommunen (Almere, Amsterdam, Enschede und Tilburg) und beschrieb Probleme und Hindernisse, auf

die MigrantInnen während des Integrationsprozesses treffen könnten (vgl. B&A Consulting 2010).

3.2 Integrationsmonitoring

Im niederländischen Verständnis von Integration gibt es **zwei Dimensionen, strukturelle Integration** und **kulturelle Integration**:

- Die erste Dimension umfasst Themen wie Ausbildung, Arbeitsmarkt, Arbeitslosenrate, Bildungs- und Ausbildungsniveau, Einkommenssituation und Wohnsituation - *erhoben via registration-data*.²⁰⁰
- Die zweite Dimension umfasst Bereiche wie Rolle der Frau in der Familie, Sprachenkenntnisse, subjektiv empfundene Diskriminierung, die Modernität des Glaubens, interethnische Beziehungen, Freundschaften und Eheschließungen - *erhoben via survey-data*.²⁰¹

Bezüglich Datenerhebung kann Integrationsmonitoring in den Niederlanden als sehr umfassend bezeichnet werden. Die Niederlande verfügen gemäß den Einschätzungen von Rob Bijl und Arjen Verweij über ausgezeichnete statistische Ressourcen und haben eine lange Tradition in Bezug auf die Sammlung von migrations- und integrationsrelevanten Daten und Informationen (Quellen, Variablen, Indikatoren). In den 1990er-Jahren wurde ein Set von Schlüsselindikatoren gebildet (nachzulesen im *Minderhedenbeleid 1992 TK 1991-1992,22 314, nr.11, annex nr. 1* - aber leider nicht mehr online erhältlich), das sich aber als nicht praxistauglich erwies und graduell wieder abgeschafft wurde. Aktuell gibt es in den Niederlanden keine formelle Auswahl von Schlüsselindikatoren bzw. gar eine allgemein gültige Liste von zentralen Indikatoren. In der Praxis werden der Arbeitsmarkt und der Bildungssektor als zentrale Felder für Integration betrachtet, dazu kommt die Schlüsselvariable „Ethnizität“, über welche sich in den Datenbanken von CBS viele Informationen verlinken lassen (vgl. Verweij, Bijl 2012: 249-250).

Es gibt daneben auch spezielle Stichprobenerhebungen, die auf die großen Minderheitengruppen abzielen, so etwa die „*Survey integratie minderheden*“ (SIM) und die „*Survey integratie nieuwe groepen*“ (SING). Der ethnische Hintergrund wird in den Niederlanden auf Basis des Geburtslandes der untersuchten Person bzw. des Geburtslands beider Eltern registriert. Die Erfassung sämtlicher demographisch relevanter Daten ist Teil des Bevölkerungsregisters (Geburten-, Heirats- und Sterberegister, vgl. Verweij, Bijl 2012:

²⁰⁰ vgl. AV, Wonen, Wijken en Integratie.

²⁰¹ vgl. AV, Wonen, Wijken en Integratie.

247). Das Register lässt genaue und vor allem ausführliche Rückschlüsse auf Größe, Wachstum und Zusammensetzung von ethnischen Gruppen zu, neben gesamtstaatlichen Zahlen und Tabellen auch detaillierte für Regionen, Städte und Nachbarschaften (vgl. Verweij, Bijl 2012: 247-248).

„Ethnizität“²⁰² ist eine der Schlüsselvariablen für alle personenbezogenen statistischen Informationen in den Niederlanden (vgl. Muskens 2006: 8). Von jeder Person in den Niederlanden ist bekannt, wo er/sie geboren wurde oder wo die Eltern geboren wurden (vgl. Muskens 2006: 6, 55). Die niederländische Definition von Ethnizität basiert daher auf drei wesentlichen Punkten: (1.) Geburtsland, (2.) Geburtsland der Mutter, (3.) Geburtsland des Vaters. Mit dieser Methode lassen sich MigrantInnen der 1. Generation und jene der 2. Generation identifizieren; Personen mit einem im Ausland geborenen Elternteil fallen bereits in die 2. Generation (vgl. Verweij, Bijl 2012: 245). In Bezug auf persönliche Orientierung, Glauben und Religion gibt es keine Registrierung, für diese Charakteristika werden alle vier Jahre spezielle Befragungen bei Drittstaatsangehörigen und ethnischen Minderheiten durchgeführt. Die genannten bilden gleichzeitig auch die Hauptquellen, um Integration in den Niederlanden zu beobachten.²⁰³ Daneben finden aber noch weitere Indikatoren regelmäßige Anwendung. Der von Muskens verfasste Bericht *„Integration and Generations in the Netherlands“* ist bereits ein wenig älter, bietet in dieser Hinsicht allerdings einen sehr guten Überblick über die Vielzahl an Indikatoren, die Verwendung finden können.²⁰⁴

Diese aus Umfragen und Untersuchungen resultierenden Informationen können kombiniert und mit den Datenbanken des Central Bureau of Statistics (CBS) verbunden werden. Durch die Verlinkung können Informationen aus den Bereichen gesellschaftlicher Partizipation, Arbeitsmarktposition, Beschäftigungsgrad und Einkommen verbunden werden. Daneben sind andere wichtige Bereiche, unter anderem das Einkommen (Einkommensquelle, Reinverdienste), Ausbildung (Bildungsniveaus, Dropout-Rate im Universitätsbereich,

²⁰² In der Literatur mit Bezug auf die Niederlande wird auch immer wieder zwischen allochthonen und autochthonen Personen unterschieden: Als „allochthon“ werden jene Menschen bezeichnet, von denen mindestens ein Elternteil nicht in den Niederlanden geboren wurde. Innerhalb der Gruppe von Allochthonen lässt sich noch zwischen westlichen und nicht-westlichen Allochthonen unterscheiden – erstere stammen aus Europa (ohne Türkei), Nordamerika, Ozeanien, Japan und Indonesien, während Personen der zweiten Gruppe aus Afrika, Lateinamerika, der Türkei und den übrigen Staaten Asiens kommen können (vgl. Focus Migration 2007: 3).

²⁰³ vgl. AV, Wonen, Wijken en Integratie.

²⁰⁴ Von Muskens (2006) genannte Indikatoren sind unter anderem: (1.) Bevölkerung: Herkunft (der Eltern), Abstammung, Generation, Geschlecht; (2.) Sprachkenntnisse: Niederländisch als zweite Sprache; (3.) Bildung und Qualifizierung: Dropout-Rate, Chancen am Arbeitsmarkt, Vergleich von Bildungsniveaus zwischen Bevölkerungsteilen; (4.) Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit, Stellung am Arbeitsmarkt, Diskriminierung, Art/Dauer der Dienstverhältnisse; (5.) geographische Konzentration und Verteilung: Wohnsituation, geographische Lage (Konzentration in bestimmten Gegenden oder Vierteln), Vergleiche zwischen Bevölkerungsteilen; (6.) Kriminalitätsrate.

Kenntnisse der niederländischen Sprache etc.), aber auch demographische Daten (bspw. die Haushaltszusammensetzung, Geburtenstatistik), Gesundheit, Kriminalitätsraten und Wohnsituation zugänglich.

Durch die Möglichkeit, Mikroerhebungen (Befragungsdaten, die als Mikrodaten - also auf individueller Ebene - verfügbar und verlinkbar sind) und Datenbanken miteinander zu verknüpfen, ergibt sich die Gelegenheit, über einen längeren Zeitraum hinweg verlässliche Aussagen über verschiedene in den Niederlanden ansässige Minderheiten zu treffen. Das System lässt nicht nur die Analyse der sozioökonomischen und ethnisch-kulturellen Position von Minderheiten zu, weil die Sammlung von für diesen Prozess relevanter Daten im Laufe der Zeit sehr konsequent verfolgt wurde, es ist auch möglich, Langzeitstudien über die Auswirkungen und Effekte von Integrationspolitiken durchzuführen (vgl. Verweij, Bijl 2012: 248).

Monitoring hat in den Niederlanden eine lange Tradition. Im Jahre 1986 wurde der erste Monitoring-Bericht (*Rapportagesysteem Toegankelijkheid en Evenredigheid*) veröffentlicht (Tweede Kamer der Staten-Generaal 1987: 6). In den frühen Jahren bestanden die Berichte sowohl aus einem deskriptiven Teil, der vom CBS in Zusammenarbeit mit der Erasmus-Universität Rotterdam gestaltet wurde, als auch aus einem analytischen Teil. Diese Struktur wurde bis heute beibehalten (vgl. Verweij, Bijl 2012: 245). Im niederländischen Monitoring-System wird jährlich publiziert, abwechselnd vom CBS und vom niederländischen Institut für soziale Forschung (*Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP*), wobei das CBS mehr deskriptiv vorgeht, während die Publikationen des SCP mehr analytischen Charakter haben.²⁰⁵

Im Jahr 2004 startete das WODC mit der Entwicklung eines Monitoring-Instruments, mit dessen Hilfe die Fortschritte, die von MigrantInnen bei der Integration in bestimmten sozialen Bereichen gemacht werden, gemessen werden sollten. Das neue an diesem Ansatz war, dass die Studie nicht nur die bis dato gut untersuchten MigrantInnengruppen aus den traditionellen Herkunftsländern (Türkei, Marokko; Antillen und Surinam) einschloss, sondern auch die kleineren, weniger bekannten Minderheitengruppen dokumentieren wollte (vgl. WODC 2004a: 1). Die Umsetzung erfolgte, indem die Veränderung der Stellung von NeuzuwanderInnen auf dem Arbeitsmarkt ab 1999 über eine vorgegebene Periode beobachtet wurde. Für die Analyse wurden von CBS bereitgestellte Daten der Jahre 1999-2002 verwendet. Der innovative Aspekt dieses Integrations-Monitorings lag nicht nur darin, dass auch kleinere Minderheitengruppen in die Studie eingeschlossen wurden, sondern

²⁰⁵ vgl. AV, Wonen, Wijken en Integratie.

darin, dass auch zeitlich bedingte Veränderungen für Kohorten von NeuzuwanderInnen und speziell abgegrenzte Gruppen beobachtet wurden, da sich die Daten, wie bereits ausgeführt auch auf individuellem Niveau verlinken lassen.

Zu diesem Zweck wurde eine Liste mit Indikatoren erstellt, mit deren Hilfe erhoben werden sollte, „was gut funktionierte“ und unter welchen Bedingungen und Voraussetzungen es „für wen gut lief“ (siehe Abbildung 1). Gleichzeitig wurde festgehalten, dass es schwierig sei, eine definitive Liste von Indikatoren anzugeben, da eine solche Liste immer von der gewünschten Genauigkeit und den Prioritäten im Politikbereich abhinge (vgl. WODC 2004b: 17-18).

Abbildung 1: Gegenüberstellung von Indikatoren

<u>(Current) opportunity indicators</u>	<u>(Current) risk indicators</u>
- performance in education	- attending segregated schools (for the purpose of this report: attending schools in segregated neighbourhoods)
- attending mixed schools (for the purpose of this report: attending schools in mixed neighbourhoods)	- unemployment
- being in paid employment	- dependency on welfare
- proportion of those working on a self-employed basis	- health-related inability to work
- living in a mixed neighbourhood	- dependency on benefits
- having inter-ethnic social contacts (for the purpose of this report: mixed marriages)	- living in a segregated neighbourhood
	- having mono-ethnic social contacts (for the purpose of this report: mono-ethnic and immigration marriages)

Quelle: WODC 2004a: 3.

Nach dem ersten Bericht kam man zu dem Entschluss, dass der Integrations-Monitor mit noch mehr Daten erweitert werden müsste, um weitere Aspekte von Integration mit einbeziehen zu können und bessere Informationen gewinnen zu können. Die Entwicklung des Monitoring-Instruments durch das WODC wurde 2005 fortgeführt und durch Einteilung in mehrere Kapitel wie demographische Entwicklungen, Bildung, soziale Kontakte und Eheschließungen und Kriminalität übersichtlicher gestaltet (vgl. WODC 2005). Die im Vorgängerbericht 2004 vorgeschlagenen und verwendeten Indikatoren wurden für diesen Bericht beibehalten.

Die Jahresberichte des CBS zum Themenbereich Integration beschreiben die wichtigsten statistischen Daten und Entwicklungen des Jahres hinsichtlich der Integration von nichtwestlichen MigrantInnen und Minderheiten in den Niederlanden. Einerseits werden die Unterschiede zwischen MigrantInnen/Minderheiten und Einheimischen thematisiert, andererseits werden die ausländischen Bevölkerungsgruppen untereinander über mehrere Generationen hinweg verglichen. Der Aufbau des Berichts ist über die vergangenen Jahre

hinweg derselbe geblieben, was den direkten Vergleich zwischen den einzelnen Themenbereichen erleichtert und gleichzeitig möglich macht, Langzeitentwicklungen abzulesen. Die behandelten Themen umspannen Demographie, (Aus-) Bildung, Arbeitsmarkt, Einkommen, nachbarschaftliches Zusammenleben, Verbrechen, sozialen Zusammenhalt, Jugend und Gesundheit. Die Identifikation von MigrantInnen aus Ländern abseits der traditionellen Herkunftsländer (Türkei, Surinam, Antillen und Marokko) stellt einen weiteren Kernpunkt des CBS-Berichts dar. Das Kapitel, das sich mit der Beschreibung der Lebenssituation dieser neuen Gruppen von EinwanderInnen befasst, ist in zwei Subkapitel gegliedert: 1) nichtwestlichen Gruppen von MigrantInnen, die aus Afghanistan, dem Irak, Iran und Somalia in die Niederlande einwandern, 2) polnischen, rumänischen und bulgarischen Zuwanderergruppen (vgl. CBS 2010).

Der CBS-Jahresbericht zeigt, dass bereits beinahe die Hälfte aller MigrantInnen aus den traditionellen nichtwestlichen Herkunftsländern der 2. Generation angehören und dass diese Generation generell mit einer ungünstigen Ausgangslage zu kämpfen hat (vgl. CBS 2010: 9-10). Im Vergleich zu autochthonen Kindern und Jugendlichen weisen allochthone Kinder Defizite in Bezug auf Sprachbildung auf, da zuhause in der Regel nur wenig Niederländisch gesprochen wird, und zählen viel häufiger zu den SchulabbrecherInnen als Kinder mit autochthonem Hintergrund. Diese Defizite schmälern die Chancen der 2. Generation auf dem Arbeitsmarkt. Gleichzeitig macht die Studie darauf aufmerksam, dass die erwähnten Unterschiede sich verringern, die Zahlen von allochthonen Kindern, die eine höhere Ausbildung steigen und dass diejenigen, die ihre Ausbildung kontinuierlich weiterverfolgen am Ende auch in der Sprachbildung mit autochthonen Kindern und Jugendlichen gleichziehen können. Die Studie hebt ebenfalls hervor, dass im direkten Vergleich zur 1. Generation, junge Menschen der 2. Generation bessere Chancen am Arbeitsmarkt hätten und so schneller wirtschaftlich unabhängig werden könnte als die 1. Generation zuvor (sinkendes Verhältnis von Niedriglohnarbeit). Diese veränderte Lage würde sich auch auf das Zugehörigkeitsgefühl in der niederländischen Gesellschaft auswirken, so gibt bspw. die 2. Generation an, sich mehr niederländisch zu fühlen als die 1. Generation (vgl. CBS 2010: 10-12).

Das Integrationsmonitoring des SCP folgt ebenfalls der Integration von nichtwestlichen MigrantInnen und ihren Kindern in den Niederlanden. Der Bericht des SCP ist eine Fortsetzung des Berichts zu Minderheiten in den Niederlanden, der von Beginn der 1990er-Jahre bis 2005 vom SCP veröffentlicht wurde (vgl. Scholten 2011: 88). Das Integrationsmonitoring wird alle zwei Jahre veröffentlicht und stellt Informationen in Bezug auf Studenten aus Drittstaaten, die Stellung von nichtwestlichen MigrantInnen auf dem

Arbeits- und Wohnungsmarkt, deren Anteil in der Verbrechenstatistik sowie deren Anteil und Partizipation am gesellschaftlichen Leben in den Niederlanden zur Verfügung. Der Bericht zeigt, dass das Bild von Integration ein differenziertes sein kann, im Gegensatz zum CBS-Bericht geht der Report des SCP thematisch nicht so stark in die Breite, sondern fokussiert auf soziokulturelle denn auf sozioökonomische Fragestellungen. So beschäftigt sich eines der Kapitel des Berichts mit der Stellung, die zugewanderte Frauen in der niederländischen Gesellschaft einnehmen, während sich ein anderes Kapitel der Thematik der Einbürgerung in den Niederlanden widmet und sich auf eine Beschreibung der Integrationsmaßnahmen vor Zuwanderung und den Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Integration nach Ankunft (Sprach-, Integrationskurse) in den Niederlanden konzentriert (vgl. SCP 2009b).

In diesem Zusammenhang soll noch ein weiterer, auf unregelmäßiger Basis erscheinender Bericht des SCP erwähnt werden, nämlich das Diskriminierungs-Monitoring von nichtwestlichen MigrantInnen auf dem Arbeitsmarkt. Der aktuellste Bericht stammt aus dem Jahr 2010 (zuvor 2007). Für dieses Monitoring wurden 106 ArbeitgeberInnen nach ihren Selektionskriterien befragt. Um die Stellung von MigrantInnen am Arbeitsmarkt zu erheben, wurden in dem Bericht folgende Indikatoren verwendet: Arbeitslosenrate, Art/Dauer des Dienstverhältnisses und das professionelle Niveau des Dienstverhältnisses (vgl. SCP 2010a: 26-29). Der Bericht findet seine umfangreichere Ergänzung in der ebenfalls 2010 erschienen Studie *„Liever Mak dan Mohammed?“* („Lieber Mark als Mohammed?“).²⁰⁶

Seit 2007 erscheint jährlich ein Monitoring-Bericht unter dem Titel *„Monitor Inburgeringsexamen Buitenland“* über die vom WIB vorgesehenen Sprachtests. Bis 2009 wurden die Monitoringberichte vom Informations- und Analysezentrum des IND verfasst, der jüngste Bericht für 2010 wurde von Significant erstellt (vgl. Significant 2010b). Für jeden Monitoring-Bericht werden die aktuellsten Daten verwendet, die auf den Ergebnissen der vorangegangenen Jahre aufbauen, dabei sind die wichtigsten Datenquellen das Informationssystem des IND und die (biometrische) Datenbank des Integrationstests (Integration Examination Biometrics System, IEBS²⁰⁷).

²⁰⁶ Siehe dazu auch Informationen zu *„Liever Mak dan Mohammed?“* auf der Homepage von SCP: http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2010/Liever_Mark_dan_Mohammed (Zugriff: 25.12.2011).

²⁰⁷ Personen, welche einen Antrag auf längeren Aufenthalt in den Niederlanden stellen, müssen sich bei den Botschaften und Konsulaten im Ausland registrieren lassen: unter anderem werden eine Kopie des Personalausweises/Passes, ein Gesichtsbild und Fingerabdrücke mit dem Computer erfasst und in der biometrischen Datenbank IEBS abgelegt. Vgl. Ploeg, Sprenkels 2011: 79-80.

Zusätzlich zu den regelmäßig erscheinenden Monitoring-Berichten gibt es auch viele adhoc-Studien, die einmal ausgeführt Einfluss darauf haben, ob ein Programm weiter durchgeführt oder beendet wird. In diese Sparte fiel eine Untersuchung zum Thema Integration von neuen Gruppen (*Survey integratie nieuwe groepen, SING*), die im Zeitraum von Februar 2009 bis Februar 2010 durchgeführt wurde. Die Umfrage wandte sich an neue Zuwanderungsgruppen in den Niederlanden, darunter Personen aus dem Iran, Irak, China, Somalia, Polen und Afghanistan und zielte auf die Erfassung von Daten zu Themen wie Integration im allgemeinen, soziale Kontakte, Umgang mit Medien, Teilnahme an Sport- und anderen Freizeitangeboten ab. Die Stichprobe umfasste 12.958 Personen, der Rücklauf lag bei 53% (6.911), die angewandte Methode waren computerassistierte Interviews (CAPI).²⁰⁸

Eine andere in größeren Abständen wiederkehrende Umfrage ist SIM (*Survey integratie minderheden*, alle 4 Jahre). Diese Untersuchung wurde zuletzt 2011 vom Ministerium für Unterkunft, räumliche Planung und Umwelt in Auftrag gegeben, mit dem Ziel, bessere Einsicht in die Integrationsfortschritte von vier großen, „klassischen“ Minderheitengruppen, nämlich Personen aus der Türkei, Marokko, den Antillen und Surinam, zu gewinnen. SIM wurde zwischen Mitte November 2010 und Mitte Juni 2011 ausgeführt und war in zwei Umfragen aufgeteilt, auf der einen Seite die Hauptumfrage mit einer anvisierten Stichprobe von 8.726 Personen, auf der anderen Seite eine sogenannte Mixed-Mode-Untersuchung (basierend auf Internet, Telefon und Face-To-Face-Interviews) mit einer Stichprobe von 5.452 Personen. Der Rücklauf für den Hauptteil lag bei 50% (4.125 Personen), jener für die Mixed-Mode-Untersuchung bei 52% (2.698 Personen).²⁰⁹

Umfragen wie SING oder SIM dienen vor allem dem Zweck, Informationen über die Entwicklung, die Anpassung und die Bewertung von integrationspolitischen Maßnahmen in den Niederlanden zur Verfügung zu stellen. Das bedeutet, dass die Fragebögen von SIM und SING sowohl Fragen über sozioökonomische Themen wie auch über ethnisch-kulturelle Aspekte enthalten. Die Stichproben dieser Untersuchungen sind groß genug, um einen zuverlässigen Blick auf verschiedene ethnische Gruppen und sozioökonomische Untergruppen (Geschlecht, Alter Bildung etc.) werfen zu können, sei es auf dem nationalen oder auf dem regionalen Niveau. Diese besonderen Umfragen umfassen normalerweise große Themenbereiche wie Partizipation und sozialer Status sowie (Aus-) Bildung,

²⁰⁸ Siehe dazu auch Informationen zu *Survey integratie nieuwe groepen, SING* auf der Homepage von SCP: http://www.scp.nl/Onderzoek/Bronnen/Beknopte_onderzoeksbeschrijvingen/Survey_integratie_nieuwe_groepen_SING (Zugriff: 02.01.2012).

²⁰⁹ Siehe: *Survey Integratie Minderheden 2011 - Verantwoording van de opzet en uitvoering van een survey onder Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en een autochtone vergelijkingsgroep*: http://www.scp.nl/Onderzoek/Bronnen/Beknopte_onderzoeksbeschrijvingen/Survey_integratie_minderheden_SIM (Zugriff: 02.01.2012).

Einkommen und Arbeitsplatz, Sprachkenntnisse, politische Partizipation und Umgang mit Medien (vgl. Verweij, Bijl 2012: 248). Die Daten aus solchen Befragungen spielen traditionsgemäß eine zentrale Rolle für das Monitoring der Integration ethnischer Gruppen in die niederländische Gesellschaft wie bspw. für den von SCP veröffentlichten „*Monitor Integratie*“ und den „*Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*“.

Neben der Entwicklung und Durchführung von Integrationsmonitorings von Forschungseinrichtungen und Behörden auf unterschiedlichen Ebenen haben sich in den letzten Jahren auch unabhängige Monitoring-Projekte entwickelt. Das niederländische Flüchtlingswerk gibt seit dem Jahr 2005 ein eigenes Integrationsbarometer heraus. Dieses wird auf Basis der Daten vom CBS erstellt, die durch qualitative Interviews mit VertreterInnen von Behörden und Kommunen wie auch mit Flüchtlingen ergänzt werden. Für das Integrationsbarometer 2012 konnten 50 Interviews geführt werden und es wurden Indikatoren aus den Bereichen Arbeitsmarkt (Partizipation, Stellung etc.), Wohnsituation und Ausbildung sowie Kenntnisse der niederländischen Sprache, Integrationsstatus und Identität der Befragten herangezogen (vgl. Vluchtelingenwerk 2012).

Wie bereits erwähnt wird der lokalen Ebene in den Niederlanden große Bedeutung für die Integrationsarbeit zugeschrieben. Neben den nationalen Veröffentlichungen betreiben viele Städte und Kommunen bereits seit Jahren ihr eigenes Integrationsmonitoring. Da aber nicht alle städtischen und kommunalen Monitoringprojekte besprochen werden können, soll die Kommune Gelderland als Musterbeispiel für die anderen Städte und Kommunen dienen. Das Integrationsmonitoring der Kommune Gelderland wurde von der städtischen Abteilung für Forschung und Statistik entwickelt. Seit dem ersten Monitoring im Jahre 2006 wurde die Situation von nichtwestlichen MigrantInnen in der Kommune mittels Indikatoren beobachtet. Ursprünglich waren für den Bericht 2011 8 Indikatoren vorgegeben worden. Aufgrund fehlender Daten konnten aber nur fünf Indikatoren im Bericht diskutiert werden (Arbeitssuchende, Arbeitslose und Einkommen konnten nicht erfasst werden). Die fünf Indikatoren sind: (1.) Überrepräsentation von SchülerInnen mit dunkler Hautfarbe – verringerte sich nach Ansicht der Behörden, (2.) Schulabbruch - die Anzahl der nichteinheimischen SchulabbrecherInnen hat im Vergleich zu den einheimischen SchulabbrecherInnen abgenommen, (3.) Gettoisierung - die Konzentration von neu zugezogenen MigrantInnen auf ein bestimmtes Viertel hat nachgelassen, (4.) die Überrepräsentation von nichtwestlichen MigrantInnen in Bezug auf Einheimische, die abgenommen hat, wie auch (5.) die Überrepräsentation von Jugendlichen mit nichtwestlichen Migrationshintergrund in Bezug auf einheimische Jugendliche, die ebenfalls abgenommen hat (vgl. Spectrum CMO Gelderland, Elan Expertisecentrum 2011: 49).

Jörgen Svensson, Ines Michalowski und Marina Seveker veröffentlichten 2008 einen Artikel, in welchem sie die Erfahrungen in der Anwendung von Indikatoren²¹⁰ für Integrationspolitiken auf lokaler Ebene beschrieben. Unter der Anwendung dieser Indikatoren war es möglich, weitreichende Aussagen in Bezug auf die lokale Integrationspolitik zu treffen; die wichtigsten Aussagen waren unter anderem, dass (a.) die Auswirkungen von Integrationspolitiken auf Bereiche, die nicht direkt davon anvisiert werden, eher gering sei, dass (b.) kulturelle Aspekte einen nicht zu unterschätzenden positiven Einfluss haben könnten und (c.) in Bezug auf Interaktion zwischen der einheimischen Bevölkerung und MigrantInnen noch einiges zu tun sei (vgl. Svensson, Michalowski, Seveker 2008: 269).

4. Bedarf und Herausforderungen

Die Auf- und Verarbeitung von Daten funktioniert in den Niederlanden nach Ansicht interviewter ExpertInnen sehr gut, gleichzeitig sehen einige von ihnen noch Verbesserungspotential, etwa in den Verlinkungsprozessen der Daten. Gleichzeitig sehen die ExpertInnen einen hohen Bedarf an Wirkungsanalyse der gesetzten Maßnahmen, um zusätzlich zur Daten- und Indikatorenbeobachtung mehr Knowhow zu generieren, warum bestimmte Entwicklungen passieren, warum manche Projekte und Programme erfolgreich sind und manche weniger und wie sich die aggregierte Wirkung verschiedener Maßnahmen und Programme entfaltet oder entfalten könnte.²¹¹ Diese Fragestellungen würden die niederländische Gesellschaft in den nächsten 5-10 Jahren stark beschäftigen. Dafür bedürfe es einerseits einiger zusätzlicher Indikatoren, andererseits müssten die Indikatoren über einen längeren Zeitraum beobachtet werden und mit qualitativen Langzeitbeobachtungen in Verbindung gesetzt werden.²¹²

Die Niederlande benutzen in ihren Evaluationsberichten und Integrationsmonitorings eine umfangreiche Liste von Indikatoren - „Ethnizität“ wird als Schlüsselindikator angesehen, da diese Variable im Hintergrund des Bevölkerungsregisters sämtliche Informationen verlinken könne.²¹³ Was allerdings weiterentwickelt werden sollte, seien die Indikatoren für den sozialen Zusammenhalt zwischen Gruppen, nicht zuletzt deshalb, weil das Thema Integration in den Niederlanden so wie auch in anderen europäischen Staaten starke Emotionen hervorrufe. Diese Gefühle hätten teilweise eine größere Bedeutung als alle statistischen

²¹⁰ Folgende Indikatoren werden von Svensson, Michalowski und Seveker genannt: (1.) Sprachkenntnisse, (2.) Kenntnisse der Gesellschaft, (3.) Partizipation am Arbeitsmarkt, (4.) Freizeit- und soziale Aktivitäten, (5.) Mitgliedschaft in Verbänden und Organisationen, (6.) Wohnungssituation, (7.) gesellschaftliche Kontakte, (8.) Solidaritätsgefühl, (9.) Anpassung an westliche Standards, (10.) Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung.

²¹¹ vgl. AV, Wonen, Wijken en Integratie.

²¹² vgl. RVO/TS, Radboud Universiteit Nijmegen: Centrum voor Migratierecht.

²¹³ vgl. AV, Wonen, Wijken en Integratie.

Fakten, die Einstellung der Gesellschaft gegenüber ImmigrantInnen, Minderheiten und Drittstaatsangehörigen werde eher härter als nicht.

Nach Ansicht einiger GesprächspartnerInnen aus dem Forschungsbereich sei es positiv, dass es bereits Evaluationen der betreffenden Gesetze und Maßnahmen aus dem Integrations- und Vorintegrationsbereich gab, die Ergebnisse seien aber in ihrer Aussagekraft noch nicht voll befriedigend. Zudem mangle es an Forschung im Langzeitbereich, die Vergleiche mit anderen Staaten möglich machen würde. Jedoch würden - nach Aussage einiger InterviewpartnerInnen - die Politiken im niederländischen Integrationsbereich so schnell weiterentwickelt, dass kaum Zeit für die gründliche Evaluierung und Wirkungsanalysen einzelner Maßnahmen bleibt. Auf der anderen Seite, wenn es Evaluationen gebe, die etwas aussagen, dann würde seitens der Politik nicht immer auf sie zurückgegriffen oder sie würden zur Stützung bereits gezogener von Schlussfolgerungen verwendet.²¹⁴

5. Schlussfolgerungen

Die Niederlande betreiben umfassendes Monitoring von Integrationsprozessen und ebenso umfassende Evaluationen von integrationspolitischen Maßnahmen, sowohl auf gesamtstaatlicher als auch regionaler und lokaler Ebene. Die allgemeine rechtliche Verpflichtung bzw. allgemein geübte Praxis, die Umsetzung von Gesetzen mittels Evaluierungen zu begleiten, haben ihre entsprechenden Auswirkungen auch auf den Migrations- und Integrationsbereich. Die allgemein gute Datenlage und der Umstand, dass personenbezogene Daten vor dem Hintergrund des Indikators „Ethnizität“ gesammelt werden, bilden im europäischen Vergleich ideale Voraussetzungen für das Integrationsmonitoring.

Neben den Entwicklungen auf der nationalen Ebene wurden in den vergangenen Jahren vermehrt Integrationsmonitore auf regionaler bzw. Kommunenebene geschaffen. Das Integrationsmonitoring der Kommunen und Städte wird in regelmäßigen Abständen durchgeführt, der Vollständigkeit halber soll erwähnt werden, dass fast alle größeren Städte in den Niederlanden über eigene Instrumente zum Integrationsmonitoring verfügen, hier wären unter anderem Nijmegen, Amsterdam, Amersfoort, Eindhoven, Tiel, Tilburg und Dordrecht zu nennen.

²¹⁴ vgl. RVO/TS, Radboud Universiteit Nijmegen: Centrum voor Migratierecht.

Evaluationen und Wirkungsanalysen finden sich vor allem in Zusammenhang der Sprachtests die für bestimmte Personenkategorien hinsichtlich eines Antrags auf eine Aufenthaltserlaubnis zu absolvieren sind. Diese Wirkungsanalysen liefern Erklärungsansätze für beobachtete Veränderungen in den Antragsstatistiken und bezüglich der Sozialcharakteristika der AntragstellerInnen. Gleichzeitig wurde aber auch festgestellt, dass sie bis jetzt noch nicht so treffsicher gestaltet sind, um alle Effekte der Sprachtests genau zu verstehen bzw. den Integrationsverlauf von erfolgreichen AbsolventInnen mit anderen Faktoren in Beziehung zu setzen.

Literatuur

B&A Consulting (2010), Inburgeren en participeren. Verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie. The Hague.

http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/SZI/2010/inburgeren%20en%20participeren_2010.pdf

(Zugriff: 11.01.2012).

Begeleidingscommissie Evaluatie WIB (2009): Evaluatie Wet Inburgering Buitenland: Centrale bevindingen en conclusies. Den Haag.

<http://www.europa->

[nu.nl/9353000/1/i4nvgs5kjq27kof_i9vvikqpopit8zm/vi6m8158ztzz/f=/blg20523.pdf](http://www.europa-nu.nl/9353000/1/i4nvgs5kjq27kof_i9vvikqpopit8zm/vi6m8158ztzz/f=/blg20523.pdf) (Zugriff:

11.01.2012).

CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2010): Jaarrapport Integratie 2010. Den Haag.

<http://www.cbs.nl/NR/ronlyres/E564B557-93DC-492E-8EBD->

[00B3ECA10FA3/0/2010b61pub.pdf](http://www.cbs.nl/NR/ronlyres/E564B557-93DC-492E-8EBD-00B3ECA10FA3/0/2010b61pub.pdf) (Zugriff: 11.01.2012).

De nationale Ombudsmann (2011): Inburgering in het buitenland. Rapportnr. 2011/35. Den Haag.

<http://www.nationaleombudsman->

[nieuws.nl/sites/default/files/rapport_nationale_ombudsman_2011_135_inburgering_in_het_b](http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/sites/default/files/rapport_nationale_ombudsman_2011_135_inburgering_in_het_b)

[uitenland.pdf](http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/sites/default/files/rapport_nationale_ombudsman_2011_135_inburgering_in_het_b) (Zugriff: 11.01.2012).

Dutch National Contact Point for the European Migration Network (EMN): Annual policy report 2010: Developments in Dutch Migration and Asylum Policy. Rijswijk. emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=CD4BEEFF826F74DAF1429036233723E0?fileID=1989 (Zugriff: 11.01.2012).

Entzinger Han, Scholten Peter, Verbeek Stijn (2011): Country context paper – The Netherlands. Amicall Research reports, Erasmus University Rotterdam (EUR), The Netherlands.

http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/images/AMICALL_Logos/AMICALL_Country_Context_Paper_NL_website_version_Oct-11.pdf (Zugriff: 11.01.2012).

Eurostat (2011): 6.5% of the EU population are foreigners and 9.4% are born abroad - Statistics in Focus, Issue number 34/2011.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-

[EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF) (Zugriff: 12.03.2012).

Focus Migration (2007): Länderprofil Niederlande, Nr. 11, November 2007. http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/LP1_1_Niederlande.pdf (Zugriff: 22.02.2012).

Lodder, Gerrie (2009). Juridische Aspecten van de Wet Inburgering Buitenland. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VROM. Leiden, Universiteit Leiden. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-24443.pdf> (Zugriff: 11.01.2012).

Muskens George (2006): Integration and Generations in the Netherlands, Part 1 Report. Lepelstraat. <http://www.docabureaus.nl/Integration%20and%20Generations%20in%20the%20Netherlands.pdf>. (Zugriff: 11.01.2012).

Ploeg Irma van der, Sprenkels Isolde: Migration and the Machine-Readable Body: Identification and Biometrics, 68-104. In: Dijstelbloem Huub, Meijer Albert (Hrsg.) (2011): Migration and the new technological borders of Europe. Palgrave Macmillan. <http://www.scribd.com/doc/74192131/Migration-and-Technological-Border> (Zugriff: 11.01.2012).

Regioplan (2009). De Wet Inburgering Buitenland. Een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten. Den Haag: Regioplan. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-24442.html?zoekcriteria=?zkt=Eenvoudig&vrt=tk+1703&grootte=4> (Zugriff: 11.01.2012).

Rijksoverheid (2011): Integratienota Integratie, binding, burgerschap (in deutscher Übersetzung). http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_21411_180372974.pdf (Zugriff: 12.03.2012).

Rijksoverheid (2007): Deltaplan inburgering. vaste voet in Nederland. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2007/12/01/deltaplan-inburgering-vaste-voet-in-nederland.html> (Zugriff: 11.01.2012).

Scholten Peter (2011). Constructing Dutch Immigrant Policy: Research–Policy Relations and Immigrant Integration Policy-Making in the Netherlands. BJPIR: 2011 VOL 13, 75–92.

SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (2010a): At home in the Netherlands? Trends in integration of non-western migrants. Annual Report on Integration 2009. Den Haag.

<http://www.scp.nl/english/dsresource?objectid=25439&type=pdf> (Zugriff: 22.02.2012).

SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (2010b): Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010. Den Haag. www.scp.nl/dsresource?objectid=25945&type=org (Zugriff: 11.01.2012).

SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (2009a): Building Inclusion - Housing and Integration of Ethnic Minorities in the Netherlands. <http://www.scp.nl/english/dsresource?objectid=22641&type=org> (Zugriff: 20.02.2012).

SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (2009b): Jaarrapport Integratie 2009. Den Haag. www.scp.nl/dsresource?objectid=23768&type=org (Zugriff: 11.01.2012).

Significant (2010a). Evaluatierapport Inburgering in Nederland. Barneveld: Significant. http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_21763_793656534.pdf (Zugriff: 11.01.2012).

Significant (2010b). Monitor inburgeringsexamen buitenland. Barneveld: Significant. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/16/monitor-inburgeringsexamen-buitenland-2010.html> (Zugriff: 11.01.2012).

Significant, WODC - Scientific Research and Documentation Centre (2008): Kortetermijnevaluatie Wet Inburgering Buitenland. Barneveld: Significant. wodc.nl/images/1242_volledige_tekst_tcm44-103671.pdf (Zugriff: 11.01.2012).

Spectrum CMO Gelderland, Elan Expertisecentrum (2011): Integratiemonitor Gelderland - Niet-westerse allochtonen in beeld. Nr. 4, 2011. <http://www.spectrum-gelderland.nl/smartsite.dws?id=58388> (Zugriff: 11.01.2012).

Strik Tineke, Luiten Maaïke, van Oers Ricky (2010): Country Report The Netherlands - The INTEC project: Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship. Nijmegen. <http://www.rgsl.edu.lv/images/stories/INTEC/netherlands%20intec%20final.pdf> (Zugriff: 11.01.2012).

Svensson Jörgen, Michalowski Ines, Seveker Marina (2008), 'Ervaringen met de indicatorenmethodiek in een vergelijkende evaluatie van lokaal integratiebeleid.' Migrantenstudies (4), S. 250-272.

<http://www.migrantenstudies.nl/wp-content/uploads/MS-2008-NR4-P250-272.pdf>

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1987): Actieprogramma Minderhedenbeleid 1987.

http://ressourcessgd.kb.nl/SGD/19861987/PDF/SGD_19861987_0005041.pdf (Zugriff: 11.01.2012).

Verweij Arjen, Bijl Rob (2012): Monitoring integration in the Netherlands, p. 239-252. In: Bijl Rob, Verweij Arjen (eds.) (2012): Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. Comparing integration policies and monitoring systems for the integration, social participation and citizenship of immigrants and ethnic minorities in 17 European countries. The Hague: Netherlands Institute for Social Research/SCP in The Hague.

Vluchtelingenwerk Nederland (2012): Vluchtelingenwerk Integratiebarometer 2012 – En onderzoek naar het lokale integratiebeleid voor vluchterlingen.

<http://www.vluchtelingenwerk.nl/pdf-bibliotheek/IB2011/2188-Vluchtelingenwerk%20integratiebarometer%202012-Regoplan-20%20februari%202012.pdf>

(Zugriff: 22.02.2012).

WODC - Scientific Research and Documentation Centre (2007): Integration policy of the central Dutch government investigated. A synthesis of results from evaluation and monitoring research, 2003-2006. Cahier 2007-03. The Hague.

http://english.wodc.Niederlanden/onderzoeksdatabase/research-synthese-onderzoeken-op-het-terrein-van-migratie-en-integratie.aspx?nav=ra&l=migratie_en_integratie&l=migratie

(Zugriff: 11.01.2012).

WODC - Scientific Research and Documentation Centre (2005): The Integration Monitor 2005 - The social integration of migrants monitored over time: trend and cohort analyses. Cahier 2005-16a. The Hague.

english.wodc.nl/images/ca2005-16a_full%20text_tcm45-58653.pdf (Zugriff: 11.01.2012).

WODC - Scientific Research and Documentation Centre (2004a): The immigrant integration monitor, summary. Cahier 2004-9a. The Hague. english.wodc.nl/images/ca2004-9a_Summary_tcm45-58092.pdf (Zugriff: 11.01.2012).

WODC - Scientific Research and Documentation Centre (2004b): The development of an integration monitor of first and second generation immigrants in the Netherlands. Cahier 2004-9a. The Hague. english.wodc.nl/images/ca2004-9a_Summary_tcm45-58092.pdf (Zugriff: 11.01.2012).

Liste der für den Bericht geführten Interviews

Während des Aufenthalts in den Niederlanden Ende September 2011 wurden folgende Personen interviewt:

- Sander van der Eijk (SVDE), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ricky van Oers (RVO), Radboud Universiteit Nijmegen: Centrum voor Migratierecht.
- Tineke Strik (TS), Radboud Universiteit Nijmegen: Centrum voor Migratierecht.
- Arjen Verweij (AV), Wonen, Wijken en Integratie.

Schweden

von Verena Platzer (ICMPD)

1. Einleitung und Bevölkerungsüberblick

Der grundlegende Gedanke der schwedischen Immigrations- und Integrationspolitik ist, dass Immigration positive Impulse für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft setzen und die schwedische Gesellschaft in ihrer Gesamtheit von den sozialen und kulturellen Beiträgen und Erfahrungen der MigrantInnen profitieren sollte (vgl. Regeringskansliet 2011: 1). Trotz dieser positiven Wertung von Immigration durch die offizielle Politik gibt es auch in Schweden spezifische Herausforderungen für die Integrationspolitik, wie die folgenden Kapitel zeigen werden.

Tabelle 1: Bevölkerungsstruktur nach Staatsbürgerschaft und Geburtsland in Schweden in 2010 (in 1.000)

Schweden					
Gesamtbevölkerung (in 1.000)		9.340,7			
Anteil ausländische Bevölkerung		6,3%			
Anteil Drittstaatsangehöriger		3,5%			
Anteil im Ausland geborene Bevölkerung		14,3%			
Anteil außerhalb der EU-27 geborene B.		9,2%			
Zuwanderungsgruppen					
Staatsangehörigkeit	Gesamt	Prozent	Geburtsland	Gesamt	Prozent
Finnland	74.1	12,5	Finnland	172.2	12,9
Irak	55.1	9,3	Irak	117.9	8,8
Dänemark	40.3	6,8	Eh. Jugosl.	71.6	5,4
Polen	38.6	6,5	Polen	67.5	5,0
Norwegen	35.2	6,0	Iran	59.9	4,5
Andere	347.3	58,8	Andere	848.1	63,4

Quelle: Eurostat, Statistics in Focus, 34/2011.

Gegenwärtig hat Schweden etwa 9,3 Millionen Einwohner, der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung beläuft sich auf 588.464 Personen (6,3% der Gesamtbevölkerung). Vergleichsweise höher liegt der Anteil der im Ausland geborenen Personen, der auf 14,3 Prozent der Gesamtbevölkerung (bzw. 1.335.720) geschätzt wird. Seit dem Beitritt Schwedens zur Europäischen Union im Jahr 1995 haben Immigrationsbewegungen aus anderen Mitgliedsstaaten signifikant zugenommen (vgl. Envall 2012: 313): Abgeleitet aus Eurostat-Daten sind die aktuell wichtigsten Zuwanderungsländer nach Staatsangehörigkeit Finnland mit 74.100 Personen (12,5%), der Irak mit 55.100 Personen (9,3%), Dänemark mit 40.300 Personen (6,8 %), Polen (6,5%) und Norwegen (6,0% vgl. Tabelle 1). Die Mehrheit

der im Ausland geborenen Personen lebt bereits seit mehr als zehn Jahren in Schweden und 60% von ihnen haben bereits die schwedische Staatsbürgerschaft angenommen – nach fünf Jahren Aufenthalt im Land können ausländische StaatsbürgerInnen einen Antrag auf die schwedische Staatsbürgerschaft stellen (vgl. Envall 2012: 314, für weitere Informationen dazu siehe das folgende Kapitel).

Das Hauptziel der schwedischen Integrationspolitik ist die sozioökonomische und gesellschaftliche Einbeziehung von ImmigrantInnen bei gleichzeitiger Förderung ihrer Unabhängigkeit von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen (vgl. Wiesbrock 2011: 49). Integrationspolitik in Schweden bedeutet gleiche Rechte und Verpflichtungen für alle Bevölkerungsgruppen (vgl. Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet 2011a: 4) und betont die Wichtigkeit von gegenseitigem Respekt und Toleranz. In der schwedischen Gesellschaft solle jeder Mann und jede Frau als ein aktives und verantwortliches Mitglied agieren können, ungeachtet des individuellen ethnischen oder kulturellen Hintergrunds.²¹⁵ Der Begriff „Integration“ steht für eine Querschnittsmaterie. Das heißt, dass die Ziele der Integrationspolitik durch Initiativen und Maßnahmen innerhalb mehrerer Politikbereiche und durch viele verschiedene Regierungsministerien und -agenturen verwirklicht werden sollen (vgl. Regeringskansliet 2009: 1).

Der Länderbericht gibt zunächst einen Überblick über jüngere Entwicklungen der schwedischen Integrationspolitik und beschreibt im weiteren Verlauf die unterschiedlichen Evaluationsmaßnahmen für diesen Bereich. Besonderes Augenmerk wird auf die Entwicklung und Verwendung von Integrationsindikatoren gelegt, bevor am Ende des Berichts Studien zum Thema Integration in Schweden kurz dargestellt werden. Viele der in diesem Länderbericht vorgestellten Informationen stammen aus Gesprächen, die mit VertreterInnen von Regierungsbehörden (Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Svenska ESF-rådet) und dem akademischen Bereich (Stockholms Universitet: Nationalekonomiska Institutionen) geführt worden sind.

2. Institutioneller Rahmen der Integrationspolitik und implementierte Maßnahmen

²¹⁵ „The point of departure for integration policy is that general policy should be based on society's ethnic and cultural diversity. It should encourage individuals to support themselves and take part in society, safeguard fundamental democratic values, contribute to equal rights and opportunities for women and men and prevent and combat ethnic discrimination, xenophobia and racism. Integration is a process occurring at both individual and community levels. The integration process is mutual in the sense that everyone is involved and must make a contribution. It is conditional, for example, on mutual respect for cultural differences, so long as these do not conflict with the fundamental democratic values of society.“ (Regeringskansliet 2002: 2).

Nach den Wahlen 2010 wurde das bestehende Ministerium für Integration und Geschlechtergleichstellung aufgelassen und seine Agenden mit 1. Januar 2011 an den neu geschaffenen Integrationsminister (*minister without portfolio*) im Ministerium für Arbeit (*Arbetsmarknadsdepartementet*) übertragen. Diese Entscheidung kann als richtungsweisend für eine immer stärkere Verschränkung von Arbeitsmarktpolitik und Integrationsfragen gesehen werden. Die Abteilung für „Integration und Stadtentwicklung“ (*Enheten för integration och urban utveckling*) ist für die Einführung von MigrantInnen in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft sowie für Fragen zu Minderheitenpolitik und Einbürgerung zuständig, weitere Kernkompetenzen liegen in der Koordination der Zusammenarbeit mit allen schwedischen Kommunen und anderen Partnern im Integrationsbereich, die Aufgaben während der Einführungsphase der MigrantInnen in Schweden übernehmen. Schließlich fungiert das Integrationsministerium als Schnittstelle für die Koordination und Weiterentwicklung der sektorübergreifenden Integrationspolitik zwischen den anderen Ministerien (vgl. Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet 2011b: 4-7).

2.1 Neuausrichtung der schwedischen Integrationspolitik

Im September 2008 begann die Regierung mit der Entwicklung einer neuen Gesamtstrategie für Integration. Diese Strategie unter dem Titel „*Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration, 2009/10:233*“ („Empowerment gegen Entfremdung - Berichterstattung über die Regierungsstrategie für Integration“) umfasste 7 prioritäre Arbeitsfelder für die Neugestaltung von Integrationspolitiken und -maßnahmen, definierte welche Faktoren die Ergebnisse in diesen Bereichen bestimmen sollten und schlug neue Maßnahmen vor, die einen Einfluss auf diese Faktoren nehmen sollten. In allen von der Strategie (vgl. Regeringskansliet 2008: 3) anvisierten Bereichen hat es seit dem Beginn der Umsetzung umfassende Entwicklungen gegeben:²¹⁶

1. Effizientere Einführungsphase für Flüchtlinge, MigrantInnen und deren

Familienangehörige: Die Hauptmaßnahmen waren Veränderungen des Einführungsprogramms für genannte Gruppen. Diese Veränderungen fanden ihren Niederschlag in einem neuen Gesetz, das im Dezember 2010 erlassen wurde und das schwedische Einführungsprogramm für Flüchtlinge, AsylwerberInnen und MigrantInnen einer tief greifenden Reform unterzog (vgl. Regeringskansliet 2008: 11-17).

2. Förderung der Erwerbstätigkeit speziell für im Ausland Geborene:

Veränderungen in diesem Arbeitsfeld implizieren keine spezifisch nur auf ImmigrantInnen ausgerichtete Integrationsmaßnahmen, sondern stehen für eine für

²¹⁶ TT, Enheten för integration och urban utveckling: Arbetsmarknadsdepartementet.

den gesamten Arbeitsmarkt gültige Politik, welche die Nachfrage nach Arbeitskräften unterstützen soll. 2009 führte die Regierung in Zusammenarbeit mit der schwedischen Wirtschaft sogenannte „Praktika“ (*Prova-på-plats*) ein, durch die Personen mit nur geringer Arbeitserfahrung vertiefte Kenntnisse erwerben können. Gleichzeitig erwies sich diese Maßnahme als Integrationsinstrument auch sehr effizient für im Ausland geborene Personen.²¹⁷

3. Verbesserte (Aus-) Bildungsmöglichkeiten und Chancengleichheit in der Schule:

In den letzten Jahren hat die Regierung tief greifende Veränderungen im primären und sekundären Bildungssystem vorgenommen. Für die kommenden Jahre wird der Fokus in diesem Arbeitsfeld auf die Integration von neu angekommenen ImmigrantInnen in das Bildungssystem liegen, da es vor allem in dem Bereich Probleme (bspw. bei der Integration in der Schule, mit der Sprache etc.) gibt, die ein spezifischeres Vorgehen erfordern (Fernunterricht, Unterricht in der eigene Muttersprache etc.).²¹⁸

4. Förderung der Sprachenkenntnisse und der (Weiter-) Bildung von Erwachsenen:

In diesem Bereich wurde die Schaffung neuer Ausbildungsplätze forciert, vor allem im akademischen Bereich sowie in Berufsausbildungen und Lehre. Der Ausbau des Bildungsangebotes kommt aber nicht nur MigrantInnen zugute, sondern kann auch von der einheimischen Bevölkerung genutzt werden.²¹⁹

5. Effektive Anti-Diskriminierungsmaßnahmen: Alle bereits existierenden Gesetze, die „Diskriminierung“ behandelten, wurden gesammelt und in einem einzigen großen Gesetz zusammengefasst („*Ett starkare skydd mot diskriminering*“). Das neue Gesetz ist Anfang Jänner 2009 in Kraft getreten.²²⁰

6. Positive urbane Entwicklung in Gebieten mit starker sozialer Ausgrenzung²²¹:

Die Regierung unterzeichnete eine Kooperationsübereinkunft mit 21 Kommunen und großen Städten in Schweden. In den insgesamt 38 Zielbereichen leben viele neu angekommenen MigrantInnen, es bestehen hohe Arbeitslosenraten und eine große Zahl an Schulabbrechern. Die Übereinkunft zwischen Regierung, Gemeinden und Städten zielte auf die Entwicklung dieser Gebiete ab. Zudem initiierte die Regierung einen Dialog zwischen einer größeren Zahl von NGOs und Vertretern der lokalen/regionalen Ebene (*Sveriges Kommuner och Landsting*, SKL). Im April 2010

²¹⁷ Siehe Informationen zu *Fler i arbete och fler företagare* auf der Homepage der schwedischen Regierung: <http://www.regeringen.se/sb/d/2279/a/135427> (Zugriff: 26.01.2012).

²¹⁸ Siehe Informationen zu *Bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan* auf der Homepage der schwedischen Regierung: <http://www.regeringen.se/sb/d/2279/a/135428> (Zugriff: 04.02.2012).

²¹⁹ Siehe Informationen zu *Utbildning och språkkunskaper för vuxna* auf der Homepage der schwedischen Regierung: <http://www.regeringen.se/sb/d/2279/a/135429> (Zugriff: 26.01.2012).

²²⁰ Siehe Informationen zu *Diskrimineringslagen* auf der Homepage der schwedischen Regierung: <http://www.regeringen.se/sb/d/11043/a/111986> (Zugriff: 05.02.2012).

²²¹ Siehe Informationen zu *Urban utveckling* auf der Homepage der schwedischen Regierung: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2188/a/19443> (Zugriff: 26.01.2012).

erfolgte eine Vereinbarung hinsichtlich der Förderung der Rolle von NGOs im Einführungsprozess und eines erleichterten Zugangs für nichtstaatliche Organisationen zu von der Regierung finanzierten Integrationsprojekten (vgl. Swedish National Contact Point for the European Migration Network 2011: 15).

7. Förderung gemeinsamer Werte: In diesem Arbeitsfeld wurde zunächst ein Dialog mit nichtstaatlichen Organisationen, sowie auch mit Minderheitengruppen und VertreterInnen von Immigrantengruppen initiiert. Der Dialog behandelte Aspekte der Menschenrechte und der Gestaltung der Gesellschaft unter Gesichtspunkten wie gegenseitigem Respekt oder grundlegenden demokratischen Werten. Zudem unterstützte der Europäische Integrationsfonds einige Projekte, die den interkulturellen Dialog - z.B. zwischen Menschen unterschiedlicher Religionen - anregen und unterstützen sollten (vgl. Swedish National Contact Point for the European Migration Network 2011: 36). Das Projekt wurde mittlerweile abgeschlossen und resultierte in dem Gesetz „*A policy for civil society*“ (2009/10:55), das VertreterInnen der Zivilgesellschaft mehr Partizipationsrechte bei der Entwicklung künftiger Integrationsvorhaben zusprach.²²²

Die Strategie wurde 2008-2010 umgesetzt und Ende 2010 berichtete die Regierung an das Parlament über den Entwicklungsfortschritt (vgl. Factsheet Ministry of Integration and Gender Equality 2009: 1). Der Bericht bildet auch die Basis für eine neue Strategie, die für Herbst 2012 geplant ist, und an der die Regierung derzeit arbeitet.²²³

2.1 Gesetzlicher Rahmen und schwedische Integrationsmaßnahmen

Die gesetzliche Basis für die aktuellen integrationspolitischen Bestrebungen in Schweden bildet die Gesetzesvorlage „*Sverige, framtiden och mångfalden - från invandarpolitik till integrationspolitik*“ („*Sweden, the Future and Diversity - from Immigrant Policy to Integration Policy*“, Prop. 1997/98:16), die Schwedens Hinwendung von reiner Einwanderungspolitik zu integrationsfördernden Maßnahmen symbolisierte (vgl. Regeringskansliet 2002: 2). Am 1. Dezember 2010 trat ein neues Gesetz in Kraft, das „*Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*“, zu Deutsch „Gesetz für die Etablierung von gewissen ausländischen ZuwanderInnen“ (vgl. Sveriges Riksdag 2010a), das eine der bisher größten Reformen der schwedischen Integrationspolitik einleitete. Die aktuellen Integrationsmaßnahmen lassen sich an Hand der folgenden Merkmale charakterisieren: Die

²²² Siehe dazu die Informationen zu *Policy for civil society* auf der Homepage der schwedischen Regierung: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2149/a/15511> (Zugriff: 19.02.2012).

²²³ Siehe dazu Homepage des schwedischen Parlaments: <http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=3322&dokid=GZ01AU1> (Zugriff: 05.02.2012).

Teilnahme an den Integrationsprogrammen ist freiwillig, die Programmatik weist eine sehr starke Arbeitsmarktorientierung auf und die Umsetzung der Maßnahmen trägt seit der Reform Ende 2010 stark zentralisierte Züge.

Zum Hauptmerkmal dieser Reform zählt es, dass sich die Primärverantwortung für die Koordination der Einführung von MigrantInnen in Schweden von kommunaler Ebene auf die staatliche Ebene und im besonderen in Richtung der *Public Employment Services* (*Arbetsförmedlingen*, PES) verschoben hat.²²⁴ Die anderen bisherigen Verantwortungsbereiche der Kommunen wurden im großen und ganzen auch nach der Reform erhalten, darunter fällt etwa die Organisation der Sprachkurse. Die Verantwortung für die Organisation des Weiterbildungsangebots für Erwachsene teilen sich Kommunen und PES. Weitere Aufgabenbereiche der Kommunen liegen in der Vermittlung und Bereitstellung von Wohnmöglichkeiten, Kinderbetreuungs- und Schulplätzen sowie in der Organisation von Betreuungsplätzen für die Altenpflege.²²⁵

In Schweden haben MigrantInnen nach der Einreise das Recht, aber nicht die Pflicht, an kostenlosen Einführungsprogrammen teilzunehmen, die neben der staatlichen Hilfestellung bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt auch den Erwerb von schwedischen Sprachenkenntnissen vermitteln. Zu den Zielgruppen der implementierten Maßnahmen zählen bestimmte Kategorien von neu angekommenen MigrantInnen im Alter zwischen 16 und 65 Jahren - das Gesetz spricht unter anderem von Flüchtlingen und Personen mit Recht auf temporären bzw. subsidiären Schutz - und deren Familienangehörige (vgl. Sveriges Riksdag 2010a: §2).²²⁶ Andere Personen, die nach Schweden einwandern (Staatsangehörige aus nordischen Ländern, aus EU-/EWR-Staaten und deren Familienangehörige, sowie Personen, die ihre Aufenthaltserlaubnis in Schweden in Verbindung mit einem gültigen Arbeitsvertrag erhalten haben) sind bis dato von diesen Regelungen ausgenommen, allerdings haben auch sie die Möglichkeit, das Einführungsprogramm und den Sprachkurs „*Svenska för invandrare*“ (Schwedisch für ImmigrantInnen, SFI) freiwillig zu absolvieren.²²⁷

²²⁴ vgl. LN, Stockholms Universitet: Nationalekonomiska Institutionen.

²²⁵ Siehe dazu die Homepage der schwedischen Gemeinden und Länder (*Sveriges Kommuner och Landsting*, SKL):

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/larande_och_arbetsmarknad/integration1/etablering_for_nyanlanda_2/etablering_for_nyanlanda_1 (Zugriff: 26.01.2012).

²²⁶ Diese Definition wird durch das Fremdenengesetz erweitert, siehe dazu Utlänningslag (2005:716): 5 kap. §1, §2, §4, §6 §; 12 kap. §18; 21 und 22 kap.

²²⁷ Siehe dazu die Informationen zu *Sverige för nyanlända utanför flyktningmottagandet* (SOU 2010:37) auf der Homepage der schwedischen Regierung: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/12446/a/146149> (Zugriff: 30.01.2012).

Seit Anfang Dezember 2010 sind die *Public Employment Services (Arbetsförmedlingen, PES)* für MigrantInnen, die sich in Schweden niederlassen wollen, zuständig. Die Reform²²⁸ sieht vor, dass MigrantInnen nach Erhalt der Aufenthaltsgenehmigung zusammen mit den PES einen individualisierten Integrationsplan (vgl. Sveriges Riksdag 2010a: §6-7) ausarbeiten, der auf dem Ausbildungsstand der betreffenden Person und der bisherigen Berufserfahrung fußt und neben Sprach- und Orientierungskursen auch vorbereitende Maßnahmen für die erfolgreiche Suche nach einem Arbeitsplatz enthalten sollte. Nach der Festlegung des Plans haben MigrantInnen die Möglichkeit, sich einen persönlichen Coach (vgl. Sveriges Riksdag 2010a: §11-12) zu wählen, der/die sie als Verbindungsperson bei den notwendigen Behördengängen, der Arbeitsplatzsuche und während der ersten Phase des Fußfassens in der Gesellschaft unterstützt. Personen, die aktiv an den Einführungsmaßnahmen teilnehmen, werden vom Staat finanziell unterstützt (vgl. Sveriges Riksdag 2010a: §15); der Tageshöchstsatz liegt bei 308 SEK (ca. 35 EUR), die TeilnehmerInnen erhalten das Taggeld für jeweils fünf Tage pro Kalenderwoche. Sobald die betreffende Person einen Arbeitsplatz findet, wird die staatliche Unterstützung um den Betrag zurückgefahren, den die Person dann verdient. Die Summe, die TeilnehmerInnen an dem Programm monatlich erhalten, bleibt demnach die gleiche, nur die Zusammensetzung ändert sich relativ zum Lohn der Erwerbsarbeit²²⁹ (vgl. Arbetsförmedlingen 2010: 2). Schweden konzentriert sich im Integrationsbereich also vermehrt auf den Arbeitsmarkt und die Gleichstellung von Mann und Frau bzw. die bessere Eingliederung von Frauen am Arbeitsmarkt konzentriert (vgl. Regeringskansliet 2002: 4-5).

Ein weiterer Aspekt der Einführungsphase sind die Sprachkurse. Sie spielen eine bedeutende Rolle in der Qualifizierung von MigrantInnen, da die meisten ohne oder nur mit geringen Schwedischkenntnissen einreisen. Die Sprachkurse im Rahmen von SFI haben vier verschiedene Niveaus (A-D); aber abhängig von Alter, Bildungshintergrund und anderen Vorbedingungen kann das Sprachprogramm auf drei verschiedene Arten (SFI 1-3) gestaltet werden (vgl. Skolverket 2011). Nach etwa 525 Stunden Sprachbildung muss ein Test abgelegt werden, der landesweit in einer Standardform durchgeführt wird. Dieser Test läuft

²²⁸ Die neuen Regelungen unter dem Gesetz 2010:197 galten bereits rückwirkend für jene MigrantInnen, die Ende November 2010 nach Schweden eingereist waren sowie für jene, die schon Ende Oktober 2010 eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten hatten. Andere Personen, die vor dem Stichtag Anfang Dezember in Schweden angekommen waren und auf welche die genannten Voraussetzungen nicht zutrafen, fielen noch in das alte System - wenngleich auch für jene im Zuge der Reform veränderte Rahmenbedingungen galten. Vergleiche dazu: LN, Stockholms Universitet: Nationalekonomiska Institutionen.

²²⁹ vgl. AOS, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO): Finansdepartementet.

unter dem Titel „Sfi-provet“ und entspricht Level B1 des CEFR. Er setzt sich aus fünf Bereichen zusammen.²³⁰

- **Mündliche Ausdrucksfähigkeit:** Vervollständigung von gestellten Aufgaben und Gespräch zu ausgewählten Themen mit einem/einer InterviewerIn.
- **Hörverständnis:** Diskussion und Vervollständigung von drei Aufgaben.
- **Schriftliche Ausdrucksfähigkeit:** Verfassen eines Berichts mit etwa 100-150 Wörtern und Vervollständigung eines Texts.
- **Leseverständnis, Grammatik und Struktur:** Lesen von verschiedenen Textarten und nachweisliches Verstehen von spezifischen Wörtern, Idiomen und Grammatik.
- **Kenntnisse über Gesellschaft und Kultur:** Vervollständigung von Aufgaben zu verschiedenen Aspekten der schwedischen Gesellschaft und Kultur.

Nach längerer Diskussion wurde mit 1. September 2010 das Finanzierungssystem der SFI-Kurse so umgestaltet, dass es den Kommunen die Möglichkeit gibt, an MigrantInnen, die innerhalb von 12 Monaten nach Ankunft in Schweden den Sprachkurs abschließen, leistungsabhängige Prämien auszuzahlen.²³¹ Das Versäumen von Stunden im Sprachkurs bzw. ein Nichtbestehen des Tests am Ende hat keine direkten finanziellen Konsequenzen bzw. Auswirkungen auf die Bewilligung auf die Niederlassungsbewilligung. Das Widerrufen der Aufenthaltsgenehmigung ist in Schweden also kein praktizierter Mechanismus um etwaige Versäumnisse im Rahmen des Integrationsplans zu sanktionieren (vgl. Wiesbrock 2011: 52). Seit Oktober 2010 sind von der Regierung laut Verordnung 2010:1138, §5 im Rahmen des SFI auch Kurse für die Orientierung in der schwedischen Gesellschaft im Ausmaß von 60 Stunden vorgesehen (vgl. Sveriges Riksdag 2010b: 2). Diese Kurse sollen den TeilnehmerInnen Wissen über die Menschenrechte, basisdemokratische Werte und Pflichten, die Organisation der schwedischen Gesellschaft und andere praktische Aspekte des Alltags in Schweden vermitteln.²³² SFI bildet also zusammen mit den Orientierungskursen das Herzstück eines umfassenden Einführungsprogramms, das auf die Dauer von maximal 24 Monaten angelegt ist.

²³⁰ Siehe dazu: <http://www.language-learning.net/en/articles/language-certificates/more-certificates/swedish-certificates/sfi-provet-the-national-test-of-swedish-for-adult-immigrants> (Zugriff: 23.02.2012).

²³¹ Siehe dazu die Informationen zum *Nationell sfi-bonus* auf der Homepage der schwedischen Regierung: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/13950/a/142719> oder auf der Homepage von *Skolverket* (Schwedische Nationalagentur für Bildung): <http://www.skolverket.se/fortbildning-och-bidrag/statsbidrag/sfi-bonus> (Zugriff: 05.02.2012).

²³² Siehe dazu Sveriges Kommuner och Landsting (SKL): http://www.skl.se/vi-arbetar-med-larande-och-arbetsmarknad/integration1/samhallsorientering_2/syfte-och-innehall-i-samhallsorienteringen (Zugriff: 27.01.2012).

Auf europäischer Ebene versucht Schweden seit dem EU-Ratsvorsitz 2009, die Entwicklung gemeinsamer Kernindikatoren für den Integrationsbereich voranzutreiben. Mittels dieser Indikatoren sollen nationale Erfahrungen in für Integration relevanten Politikbereichen (z.B. Beschäftigung, Bildung, Sozialbereich und Bürgerbeteiligung) leichter nachverfolgbar und damit auch zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten vergleichbar werden (vgl. Swedish Presidency of the European Union 2009). Die Saragossa-Deklaration, die im April 2010 von den für den Integrationsbereich verantwortlichen MinisterInnen der 27 EU-Staaten angenommen wurde, wurde schließlich zur Grundlage für eine von EUROSTAT 2011 verfasste Pilotstudie mit dem Titel „*Indicators of Immigrant Integration*“. Diese Studie bildet die aktuelle Ausgangslage für weitere Diskussionen um die Vereinheitlichung von Messstandards auf europäischem Niveau (vgl. Eurostat 2011b: 10).

3. Evaluation und Monitoring von integrationspolitischen Maßnahmen

Das deklarierte Ziel von Evaluationen und Monitoring ist es in Schweden, umfassende Informationen über das Funktionieren und Nichtfunktionieren der Integrationspolitiken zu gewinnen, um die Maßnahmen den Bedürfnissen der Zielgruppen richtig anpassen zu können und die gewünschten Resultate zu erzielen. Was die Wechselwirkung von Maßnahmen betrifft, wird versucht, diese zu messen bzw. zu antizipieren, welche positiven Effekte sie auf die anvisierten Probleme haben bzw. haben könnten.²³³ Umgesetzte Maßnahmen werden evaluiert, um zu sehen, ob die Maßnahmen auch die Effekte hatten, die vorausgesetzt waren. Einige Maßnahmen wie etwa die Integrationsprogramme für neu angekommene MigrantInnen involvieren Kommunen und Regierungsbehörden gleichzeitig, für diese Fälle wird auch das Funktionieren der Kooperation analysiert.²³⁴ So wird etwa die Implementierung des schwedischen Einführungsprogramms von den zuständigen Behörden, dazu zählen unter anderem die Agentur für Migration, die Provinzverwaltungen und die ausführenden PES, kontinuierlich beobachtet und evaluiert. Die Evaluierungen werden durch die jährlichen Verordnungen und Richtlinien, an die sich die Behörden zu halten haben, geregelt.²³⁵ Zusätzlich verfolgt die Regierung die Implementierung des Einführungsprogramms durch weitere, extern in Auftrag gegebene Studien und Evaluationen - diese werden dann an unabhängige ForscherInnen, Universitäten und Forschungszentren ausgelagert. So läuft derzeit am Zentrum für Integrationsstudien der Universität Stockholm eine groß angelegte Evaluation des Einführungsprogramms, das den Schwerpunkt auf die

²³³ vgl. TT, Enheten för integration och urban utveckling: Arbetsmarknadsdepartementet.

²³⁴ vgl. TT, Enheten för integration och urban utveckling: Arbetsmarknadsdepartementet.

²³⁵ vgl. Email-Auskunft vom Svenska ESF-rådet.

Zugangsmöglichkeiten von MigrantInnen zum schwedischen Arbeitsmarkt legt und sich besonders mit der Situation von weiblichen Migrantinnen auseinandersetzt.²³⁶

Die schwedischen Ministerien veröffentlichen jährlich eigene Monitoring-Berichte, die die Entwicklungen in den jeweiligen Verantwortungsbereichen thematisieren und in den Kontext der nationalen Integrationsstrategie stellen. In diesem Sinn publizierte das Arbeitsministerium im Jahr 2011 ein statistisches Handbuch mit dem Titel „*Pocket Facts 2010 – Integration Statistics*“. Das Handbuch folgte den Trends in den für Integration relevanten gesellschaftlichen Feldern und illustrierte die Entwicklungen unter Verwendung von statistischen Daten, die von Statistik Schweden (*Statistika centralbyrå, SCB*) bereitgestellt werden (vgl. Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet 2011a). Weiters werden von speziellen parlamentarischen Komitees in unregelmäßigen Abständen Berichte und Evaluationen veröffentlicht.

Einzelne Maßnahmen im Integrationsbereich werden in regelmäßigen Abständen überprüft, während die großen Integrationsmaßnahmen und -politiken der Regierung nur alle 4 - 5 Jahre evaluiert werden. Dabei wird es als wichtig erachtet, nicht nur die Auswirkungen und Effekte von Maßnahmen zu kennen, sondern auch zu wissen, wie mit den Maßnahmen gearbeitet wird und ob sie konsistent sind bzw. ob die gestellten Aufgaben effizient innerhalb der administrativen Rahmenbedingungen umsetzen (vgl. Sveriges Riksdag 2011). Eine derartige Überprüfung der schwedischen Integrationsstrategien ist für das Jahr 2012 geplant. Die Untersuchung, die von Komitees des schwedischen Parlaments durchgeführt wird, basiert auf Interviews und/oder Umfragen. Weitere Grundlagen bilden amtliche Statistiken und andere offizielle Dokumente. Die Ergebnisse werden generell in Form eines Berichts in der RFR-Serie („*Reports from the Riksdag*“) veröffentlicht (vgl. Sveriges Riksdag 2011: 8).

3.1 Evaluation von integrationspolitischen Maßnahmen - rezente Ergebnisse

Die bisher größte Evaluation der schwedischen Integrationspolitik wurde 2004/2005 vom National Audit Office, einer unabhängigen Unterorganisation des schwedischen Parlaments durchgeführt. Es handelte sich dabei um eine umfassende Untersuchung des Integrationsbereichs verbunden mit Empfehlungen, wie man die Wirkung und Umsetzungen der betreffenden Politiken verbessern könnte. Darunter war etwa die Empfehlung, dass die Integrationspolitik die soziale Veränderung in der gesamten Gesellschaft widerspiegeln, deren ethnische und kulturelle Diversität beachten und somit gleichzeitig zielgerichteter agieren sollte (vgl. Riksrevisionen 2005: 11).

²³⁶ vgl. AOS, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO): Finansdepartementet.

Die für die Studie notwendigen Daten wurden mittels Fragebögen (2 unterschiedliche Fragebögen, in Folge Q1 und Q2) und Interviews erhoben und durch die Analyse von Jahresberichten und offiziellen Dokumenten ausgewählter staatlicher Organisationen ergänzt (vgl. Riksrevisionen 2005: 16-17). Q1 wurde an 73 Regierungsbehörden ausgeschickt (unter anderem an das Bildungsministerium etc.), an diese Behörden wurde die Frage nach Zielsetzungen und Voraussetzungen für Integration gestellt. Q2 wurde an 50 Behörden geschickt (jene 30 mit den höchsten Mitarbeiterzahlen und 20 zufällig ausgewählte kleinere), mit diesem Fragebogen sollten Vorschläge und Anliegen in Bezug auf die Verbesserung von Integrationspolitiken und deren Implementierung erfasst werden (vgl. Riksrevisionen 2005: 16). Die Interviews wurden sowohl mit 9 ausgewählten Behörden als auch mit RegierungsvertreterInnen geführt. Zielsetzung der Interviews war es, vertiefende Einblicke in die Zielsetzungen der Regierung in Bezug auf Integrationspolitik zu erhalten und so die Resultate der Fragebögen besser zu verstehen (vgl. Riksrevisionen 2005: 16-17). Die Untersuchung fußte auf der grundlegenden Annahme, dass wenn die Erwartungen in Bezug auf Integrationspolitik nicht in den neun als prioritär eingestuften Behörden erfüllt würden, sie auch von den anderen Behörden nicht erfüllt werden würden (vgl. Riksrevisionen 2005: 17). Der Bericht zirkulierte mehrere Jahre²³⁷, das Ergebnis war die Erarbeitung der im vorigen Abschnitt dargestellten Strategie „*Egenmakt mot utanförskap*“, die von der Regierung im Herbst 2008 beschlossen wurde und die als richtungweisend für zukünftige Vorhaben im Integrationsbereich betrachtet wurde.

3.1.1 Evaluationen des schwedischen Einführungsprogramms

Das Sprachprogramm SFI spielt im schwedischen Einführungs- und Integrationsprogramm eine wesentliche Rolle und wurde in den vergangenen Jahren auf verschiedene Weise evaluiert. Die Sprachkurse „*Svenska för invandrare*“ wurden bereits 2009 von *Statskontoret* (der schwedischen Agentur für öffentliche Verwaltung) im Auftrag der Regierung hinsichtlich der Organisation, Durchführung, Ergebnisse und der Qualifikation der SprachlehrerInnen evaluiert. *Statskontoret* führt Untersuchungen sowohl im Auftrag der schwedischen Regierung als auch der parlamentarischen Komitees und anderer staatlicher Behörden durch, kann aber auch selbst die Initiative ergreifen und mit Vorschlägen für Untersuchungen und Evaluationen an die Regierung herantreten.²³⁸ Die Evaluation des SFI konzentrierte sich stark auf operationale Aspekte der Sprachkurse, wobei die Bereiche Lehrerkompetenz und Kursorganisation besonderes Augenmerk erhielten. Die statistischen Daten für den Bericht wurden von SCB bereitgestellt und stammen zum Großteil aus den Berichten der

²³⁷ vgl. CR, Svenska ESF-rådet.

²³⁸ Siehe dazu Homepage von Statskontoret: <http://www.statskontoret.se/in-english/> (Zugriff: 04.02.2012).

Kommunen an SCB. Das Ziel war es, mögliche Unterschiede für die Zeit vor und nach der Einführung des neuen SFI-Kursplanes 2003 herauszuarbeiten. Mittels Fragebögen wurden zusätzliche Daten in sämtlichen Kommunen Schwedens erhoben und in 16 Kommunen Interviews mit etwa 150 Personen (Lehrpersonal, KursteilnehmerInnen etc.) geführt (vgl. Statskontoret 2009: 12-13).

Entsprechend der Analyse von Statskontoret gab es einige Faktoren, welche den Fortschritt der TeilnehmerInnen im Erlernen der schwedischen Sprache beeinflussen können, unter anderem die Zusammensetzung der Gruppen in Bezug auf die Erstsprache. Die Studie zeigte auch, dass eine Aufteilung der StudentInnen nach Bildungshintergrund die in den Kursen erzielten Ergebnisse wesentlich verbessern konnte. Inhaltlich wurde eine Ausrichtung auf mehr berufsorientierte Themen empfohlen, um die Vermittelbarkeit der TeilnehmerInnen am Arbeitsmarkt zu erleichtern (vgl. Statskontoret 2009: 89-94). Der Bericht hob zudem hervor, dass es Lücken in den verfügbaren Statistiken gäbe und dass es deshalb häufig nicht möglich sei, die Zielerfüllung bzw. die Effekte von SFI zu messen. Statskontoret schlug deshalb vor, die existierenden Daten zukünftig durch weitere, tiefer gehendere Evaluationen der SFI-Kurse und die Schaffung von neuen Indikatoren für die Messung der Ergebnisse zu ergänzen (vgl. Statskontoret 2009: 83-87).

„*Tid för snabb flexibel inlärnning*“ (SOU 2011:19): Diese von der Regierung in Auftrag gegebene Studie, zu Deutsch „*Zeit für schnelles und flexibles Lernen*“, evaluierte die von der Regierung vorgesehenen Zeitlimits für die Absolvierung der SFI-Kurse. Die Studie war mit großem erhebungstechnischen Aufwand verbunden. Die datentechnische Basis für den Bericht bildete eine Recherche in Bezug auf Literatur, Evaluierungen, öffentliche Berichte und Untersuchungen. Etwaige Lücken in den zu dem Thema vorhandenen Dokumenten wurden durch persönliche Interviews (mit KursteilnehmerInnen, Lehrpersonal, VertreterInnen der Kommunen etc.) statistisches Material und eine zusätzliche Studienreise im Sommer 2010 geschlossen. Im Zuge der Studienreise wurde die Unterrichtssituation vor Ort und die generelle Situation von SFI-KandidatInnen in 15 schwedischen Kommunen erhoben. Weiters wurden Fragebögen an die behördlichen Vertretungen in den Kommunen sowie an die Landtage verteilt. Die so gesammelten Daten und Informationen wurden durch Besuche von Spracheinrichtungen für MigrantInnen in Norwegen und Dänemark vervollständigt, weiters befragte das AutorInnenteam nationale Behörden in Schweden und vier bekannte schwedische Politikberater (vgl. Statens offentliga utredningar 2011b: 42-44). Die Studie empfahl, dass die Sprachbildung nicht später als ein Jahr nach Meldung in einer Kommune beginnen und nicht länger als zwei Jahre, aber höchstens vier Jahre dauern sollte. Das Recht, SFI-Kurse zu besuchen, sollte bei Nichtinanspruchnahme nach vier Jahren verloren

gehen (vgl. Statens offentliga utredningar 2011b: 15). Der Bericht unterstrich, dass diese Zeitvorgaben durch weitere Maßnahmen wie etwa eine flexiblere Gestaltung der Kurspläne ergänzt werden müssten. Zusätzliche Maßnahmen sollten für Personen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten entwickelt werden, um auch ihnen den regelmäßigen Besuch der Sprachkurse zu ermöglichen. Weiters schlug der Bericht die Einrichtung von zeitlich und örtlich flexiblen Lerntechniken vor (vgl. Statens offentliga utredningar 2011b: 16).

Skolinspektionen, die schwedische Version der Schulinspektorate, hat in seinem Bericht von 2010 ebenfalls die Qualität der schwedischen Sprachkurse für Immigranten untersucht. Die Ergebnisse basierten auf der Erhebung von Daten aus 25 Kommunen, den nationalen Statistiken des Skolverkets über Effizienz der SFI-Programme sowie Statistiken über die Zahl der AbbrecherInnen in diesen Kursen. Zusätzliches Material wurde durch die Analyse von Dokumenten und Berichten und durch 370 Interviews gewonnen, die mit Lehrpersonal, KursteilnehmerInnen, RepräsentantInnen der Kursanbieter - privat oder Kommune - und mit VertreterInnen der Arbeitsmarktservices in Schweden geführt wurden (vgl. Skolinspektionen 2010: 25-27). Die Studie zeigte, dass die Ausbildung im Rahmen von SFI mehr als bisher auf das vorhandene Vorwissen und die individuellen Ziele der TeilnehmerInnen Rücksicht nehmen sollte. Der Bericht fokussierte vor allem auf operationale Aspekte, anhand derer die Qualität der Kurse gehoben werden könnte und unterstrich, dass die Kommunen bei der Gestaltung der SFI-Kurse ebenso von den Erfahrungen und den Interessen von MigrantInnen profitieren können (vgl. Skolinspektionen 2010). Die Aussagen des 2011 veröffentlichten Berichts von Skolinspektionen in Bezug auf SFI können als kritischer gewertet werden. Die Ausgestaltung der Sprachkurse wird als unflexibel beschrieben, der Bericht ging davon aus, dass es schwierig sei, SFI mit anderen Ausbildungsmaßnahmen zu kombinieren (vgl. Skolinspektionen 2011).

Der staatliche Prüfbericht *Långtidsutredningen 2011* (SOU 2011:11) kam in seiner Evaluierung der jährlichen Maßnahmen und Entwicklungen im Integrationsbereich zu dem Schluss, dass die Reform von 2010 nachjustiert werden müsse, um auf die unterschiedlichen Bedürfnisse von MigrantInnen am schwedischen Arbeitsmarkt reagieren zu können. Der Bericht stellte heraus, dass in den bisherigen Evaluierungen neben der unzulänglichen Flexibilität des Sprachprogramms auch immer wieder das Versäumnis, die TeilnehmerInnen in den Kursen nach ihrem Vorwissen und Bildungshintergrund aufzuteilen, hervorgehoben wurde (vgl. Statens offentliga utredningar 2011a: 249). Der Bericht regte an, dass die PES die Sprachkurse direkt von Universitäten, Fachschulen und privaten Anbietern zukaufen sollten. Diesem Vorschlag lag die Vermutung zugrunde, dass die PES aufgrund ihrer Verantwortung für die Integrationsverträge besser wissen müssten, welche Zusatzqualifikationen

MigrantInnen für die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt benötigten als die für die SFI-Kurse zuständigen Kommunen (vgl. Statens offentliga utredningar 2011a: 249-250).

Die Ergebnisse von Statskontoret und Skolbildningen sowie der eben dargestellte staatliche Prüfbericht werden laut Regierungsbeschluss in den im September 2011 von der Regierung an die Universität Karlstad in Auftrag gegebenen Untersuchungsbericht *„Ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare“* („Größere Wahlfreiheit und individuelle Anpassung des Bildungsangebots von Schwedisch für Immigranten“) Eingang finden (vgl. Kommittédirektiv 2011: 6-9). Diese Studie soll Empfehlungen dafür geben, wie Rücksicht auf individuelle Bedürfnisse und größere Wahlfreiheit im Rahmen von SFI für die TeilnehmerInnen umgesetzt werden können, während die Kommunen gleichzeitig die Verantwortung für die Organisation und Durchführung der Kurse behalten. Die Präsentation der Ergebnisse der Studie wurde für Ende September 2012 angekündigt (vgl. Kommittédirektiv 2011).

Der Bericht *„Utredning om tidsbegränsning i svenskundervisning för invandrare“* (Dir. 2009:117) war keine Evaluation, sondern eine Studie, die die Einführung von neuen Zeitvorgaben für die Absolvierung des Sprachkurses nach Einreise in Schweden untersuchte. Die Ergebnisse und Empfehlungen wurden im Rahmen der Reform 2010 veröffentlicht und umgesetzt, was unter anderem auf die Einführung von Bonuszahlungen für TeilnehmerInnen, die den Sprachkurs innerhalb von 12 Monaten nach Einreise abgeschlossen haben, resultierte (vgl. Kommittédirektiv 2009).

3.1.2 Evaluationen von arbeitsmarktrelevanten Integrationsprogrammen

Die schwedische Integrationspolitik hat sich in den vergangenen Jahren vermehrt auf die Integration von MigrantInnen in den Arbeitsmarkt konzentriert, das Bündel an Maßnahmen wurde etwa zuletzt durch die Reform von 2010 und die direkte Unterstützung von EinwanderInnen von Seiten des PES erweitert. Da die Verschränkung von Integrations- und Arbeitsmarktpolitiken zugenommen hat, ist auch das Interesse von Regierungsbehörden an Evaluationen in diesem Bereich gewachsen.

Ein Evaluationsbericht zur Integration von MigrantInnen am schwedischen Arbeitsmarkt wurde 2011 von Åsa Olli Segendorf und Tommi Teljosuo publiziert. Der Bericht mit dem schwedischen Titel *„Sysselsättning för invandrare - en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration“* („Arbeit für Migranten – ein ESO-Bericht zur Arbeitsmarktintegration“) entstand im Auftrag der Expertengruppe „Öffentliche Wirtschaft“, einem Regierungsausschuss, der Informationen über Faktoren, die Langzeitauswirkungen

auf die allgemeine Wirtschaft in Schweden haben, sammelt und analysiert. Der Bericht basierte auf einer ausführlichen Literaturrecherche und Daten aus vorangegangenen Forschungsprojekten (national, international) und Evaluationen (vgl. Segendorf, Teljosuo 2011: 18). Die Studie zielte darauf ab, die Ergebnisse von integrationspolitischen Maßnahmen in der jüngeren Vergangenheit zu evaluieren sowie mögliche Mängel zu identifizieren. Gleichzeitig wurden Empfehlungen an die Regierung für künftige Strategien formuliert. Die AutorInnen der Studie kamen zu dem Schluss, dass für MigrantInnen die Tatsache, einen Arbeitsplatz zu haben, nicht automatisch mit erfolgreicher Integration gleichsetzen lässt, aber dass es ein entscheidender Schritt in diese Richtung sei (vgl. Segendorf, Teljosuo 2011: 15). Segendorf und Teljosuo formulierten fünf Vorschläge, anhand derer sich die Effektivität der schwedischen Arbeitsmarktpolitik für MigrantInnen verbessern ließe: (1.) Die Autoren sind der Ansicht, dass die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen forciert werden müsse und auch schwedische ArbeitgeberInnen von diesen Kenntnissen profitieren würden. (2.) Der Zugang zu speziellen Arbeitsmarktmaßnahmen in Zusammenhang mit Einwanderung sollte auf der individuellen Einschätzung der Bedürfnisse von MigrantInnen basieren, statt auf der Vorbedingung einer Aufenthaltsgenehmigung. (3.) Die Einführung von Kindern mit Migrationshintergrund in den Schulunterricht sollte erleichtert und die Hilfestellungen durch die Kommunen effizienter gestaltet werden. (4.) Eine Überarbeitung des staatlichen Beihilfensystems sollte unternommen werden, vor allem in Hinblick auf die finanzielle Unterstützung von Familien. (5.) Eine Neukonzeption der Gesundheitsvorsorge für Arbeitslose bzw. Personen ohne Einkommen sollte durchgeführt werden (vgl. Segendorf, Teljosuo 2011: 18-20). Die Empfehlungen der Studie werden 2012 bei der Ausarbeitung der neuen Integrationsstrategie der Regierung eine wesentliche Rolle spielen, wenngleich noch unklar ist, welche der Vorschläge die Regierung umzusetzen wird.²³⁹

Das Institut für Evaluation von Arbeitsmarktpolitik (*Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering*, IFAU - mit dem schwedischen Arbeitsministerium verbunden) veröffentlicht in regelmäßigen Abständen Evaluationen und Berichte zum Thema SFI und schwedischem Arbeitsmarkt. Zu einem der jüngeren Forschungsprojekte zählt die Studie „*Incentive schemes in immigrant language training*“. Dieses Projekt untersuchte, welche Auswirkungen die von der Regierung 2010 im Rahmen von SFI eingeführte Leistungsprämie auf die Partizipation und Leistung der KursteilnehmerInnen hatte, und ob sich dieser Anreiz in eine verbesserte Integration am Arbeitsmarkt übersetzen ließ. Das Projekt lief von 2009-2010 in ausgewählten Kommunen und stützte sich auf Daten aus der IFAU-Datenbank, komplettiert

²³⁹ vgl. TT, Enheten för integration och urban utveckling: Arbetsmarknadsdepartementet.

durch Informationen der schwedischen Agentur für Migration (*Migrationsverket*). Die Publikation der Ergebnisse steht noch aus.²⁴⁰

Jenny von Bahr untersuchte 2011 für Timbro, ein unabhängiges schwedisches Forschungsinstitut, die aktuelle Gestaltung der Integrationspolitik. Dieser Bericht stellt keine Evaluation im engeren Sinne dar, sondern eine allgemeine Studie mit analytischem Charakter zur Umsetzung von schwedischen Arbeitsmarktpolitiken und deren Zusammenspiel mit integrationspolitischen Fragen. Der Bericht mit dem Titel *„Bidrag, vägen till arbete: En granskning av Svensk“* basierte größtenteils auf von SCB bereitgestellten statistischen Daten (vgl. Bahr 2011: 9-10). Die Ergebnisse zeigten, dass von schwedischen ArbeitgeberInnen auf den Erwerb schwedischer Sprachkenntnisse ganz allgemein großer Wert gelegt wird. Gleichzeitig kritisierte die Studie, dass im Ausland erworbene Qualifikationen von MigrantInnen nur schleppend anerkannt würden und daher zu wenig Einfluss im Einführungsprozess hätten. Die Studie kam zu dem Schluss, dass Schweden bei der Integration von Einwanderern nach wie vor vor Herausforderungen stehe, da auch nach der Reform der Einführungsphase verglichen mit der heimischen Bevölkerung mehr MigrantInnen staatliche soziale Unterstützung bezögen und deren Beschäftigungszahlen wesentlich niedriger lägen als jene der einheimischen Bevölkerung (vgl. Bahr 2011). Der Bericht formulierte Empfehlungen in Bezug auf die Anerkennung von Qualifikationen, die Senkung des in Schweden gültigen Mindestlohnes und eine zielgerichtetere Verteilung staatlicher Unterstützung unter MigrantInnen.

Pernilla Andersson Joona und Lena Nekby vom Zentrum für Integrationsstudien der Universität Schweden (SULCIS) führen seit 2010 eine Evaluation der Reform des Einführungsprogramms von 2010 durch. Das Forschungsprojekt unter dem Titel *„An Evaluation of the 2010 Integration Reform for Newly-Arrived Immigrants“* versucht auszuwerten, in welchem Ausmaß diese Reform erfolgreich war und den Zugang von MigrantInnen in den Arbeitsmarkt erleichtern konnte. Um die Effekte der Reform zu untersuchen, wurden zu einem bestimmten Stichtag zwei Gruppen von MigrantInnen gebildet; jene, die vor November 2010 in Schweden angekommen sind, fallen noch in die von den Kommunen unterhaltenen Einführungsprogramme, während die andere Gruppe, bestehend aus Ankömmlingen nach dem Stichtag zu Beginn Dezember 2010, bereits die von den PES organisierten Einführungsprogramme erfuhren. Die Analyse basierte auf Registerdaten von Statistik Schweden. Da Resultate erst mit Ende der in Schweden max. 24

²⁴⁰ Siehe dazu Homepage des IFAU: <http://www.ifau.se/sv/Forskning/Pagaende-forskning/Arbetsmarknadens-funktionssatt/Forsok-med-Sfi-bonus/> (Zugriff: 04.02.2012).

Monate dauernden Einführungsphase vorliegen können, ist die Veröffentlichung erster Ergebnisse aus der Evaluation für 2014-2015 geplant.²⁴¹

3.2 Monitoring und Integrationsindikatoren in Schweden

In Schweden trägt das Monitoring der Integrationsstrategie zur Weiterentwicklung der entsprechenden Politiken bei und soll den Fokus auf Bereiche und Tendenzen lenken, die in die künftige Gestaltung von integrationspolitischen Maßnahmen miteinbezogen werden sollten. Es basiert auf einer großen Zahl von Quellen und umfasst eine Vielzahl von Indikatoren.

Erste Erfahrungen in Bezug auf die Entwicklung von Indikatorensets wurden in Schweden bereits 2006 gemacht (vgl. Budgetpropositionen 2006: Bilaga 1). Das primäre Ziel war es, ein Indikatorsystem zu entwickeln, das die Resultate und den Zustand der schwedischen Integrationspolitik reflektieren und ein genaues Bild von der aktuellen Situation geben sollte. Zu diesem Zweck definierte die damalige Regierung 24 Ziele und 69 Indikatoren (für einen Überblick siehe Fußnote²⁴²), um die Entwicklungen in spezifischen gesellschaftlichen Gebieten zu messen und zu überwachen; darunter fielen unter anderem der Arbeitsmarkt, (Aus-) Bildung und Weiterbildung oder Gesundheit (vgl. Envall 2012: 317). In die Entwicklung des Integrationsmonitorings von 2006 waren sechzehn Regierungsbehörden involviert. Manche Behörden hatten klare Vorstellungen in Bezug auf die Indikatoren, während gleichzeitig die Aufgabenfelder von anderen Behörden weniger präzise formuliert waren. Das Monitoring-System wurde niemals offiziell implementiert, da einige der Indikatoren nur wenig Aussagekraft besaßen und dadurch die Relevanz, Effektivität und Genauigkeit der angewandten Indikatoren und Messungen reduziert wurde (vgl. Integrationsverket 2007b: 26). Im alten System erschwerte es die hohe Anzahl von Indikatoren, einen einfachen Überblick über die Effektivität von Integrationsmaßnahmen zu gewinnen und die Ergebnisse von Monitoring-Aktivitäten in der Entwicklung von neuen Politiken umzusetzen (vgl. Envall 2012: 321). Die Notwendigkeit der Reduzierung der Indikatorenzahl und einer genaueren Definition des Zwecks des Monitoring-Systems war eine wichtige Erfahrung, die beim Design des neuen Indikatorensets vom Vorgängermodell berücksichtigt wurde.

²⁴¹ LN, Stockholms Universitet: Nationalekonomiska Institutionen bzw. siehe Projektbeschreibung auf der SULCIS-Homepage: <http://webb.polopoly.it.su.se/pub/jsp/polopoly.jsp?d=3609> (Zugriff: 05.03.2012).

²⁴² Die im Budgetentwurf 2005/2006 definierten Bereiche waren unter anderem: Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Bildung und Qualifizierung, das Rechtssystem, (nationale Arbeitgeberpolitik, Gesundheit, Ethnische und religiöse Diskriminierung, Demokratie, Zuwanderung, Wohnsituation, Kultur, Sozialversicherung und Ersatz für Erwerbsunfähigkeit, Familienpolitik und Politiken für ältere Menschen.

Das damals noch eigenständige Ministerium für Integration und Geschlechtergleichheit beauftragte 2008 die Firma Rambøll Management Schweden damit, Vorschläge für ein neues Indikatorenmodell zu entwickeln. Innerhalb der sieben Felder, in denen die Regierung nach Veröffentlichung der Integrationsstrategie arbeitet, wurden 27 Indikatoren identifiziert, welche die Auswirkungen von Integrationspolitiken messen sollten (vgl. Regeringskansliet 2008: 4).²⁴³ Die Indikatoren sind in Tabelle A1 im Anhang aufgelistet. Jedes Jahr wählt die Regierung einige wichtige Indikatoren aus diesem Set aus und berichtet auf deren Basis an das Parlament, die Indikatoren zu den Bereichen „Zuwanderung“, „Arbeitsmarkt“ und „Bildung“ bilden dabei die sogenannten „Schlüsselindikatoren“, da sie im als maßgebend für den aktuellen Stand der Integrationssituation in Schweden gesehen werden. Diese Kernindikatoren sollen auf jährlicher Basis geprüft werden, anders die weiteren Indikatoren, die in Abständen in den Berichten der Regierung an das Parlament diskutiert werden.

Die 27 Indikatoren wurden auch im Budgetgesetz für 2010 im Abschnitt zu Integration und Gleichheit (*Integration och jämställdhete*) niedergelegt (vgl. Budgetpropositionen 2010: 27). Die Mehrheit der Indikatoren im aktuellen Indikatorenset keine Rolle (vgl. Envall 2012: 320). Die Indikatoren des Modells lassen sich entlang der geographischen Herkunft der Zielgruppen aufgliedern (Schweden, die nordischen Länder bzw. Skandinavien, EU-/EWR-Staaten und der Rest der Welt). Eine große Zahl der Indikatoren basieren auf offiziellen Statistiken²⁴⁴, die sich aus den Daten von 26 Behörden speisen, darunter etwa die Sozialversicherungen und Statistik Schweden (SCB).

Zusätzlich zu den sieben Arbeitsfeldern aus der Integrationsstrategie „*Egenmakt mot utanförskap*“ wurde auch der Zielbereich „Staatsbürgerschaft“ als achter Punkt in das 2010 präsentierte Indikatorenset aufgenommen. An der Staatsbürgerschaft hängen in Schweden viele zivile Rechte, so haben etwa nur schwedische StaatsbürgerInnen das Recht, sich in Schweden permanent niederzulassen und zu arbeiten oder ihre Stimme bei den nationalen Parlamentswahlen abzugeben (EinwohnerInnen ohne schwedische Staatsbürgerschaft dürfen ihre Stimme allerdings in lokalen Wahlgängen abgeben²⁴⁵). Es gibt einige Berufe, einschließlich des Polizei- und des Militärdienstes, die explizit nur schwedischen StaatsbürgerInnen offen stehen. Es wird deshalb von der Regierung als positiv gesehen,

²⁴³ Da die Zahl der Indikatoren zu umfangreich ist um sie hier zu präsentieren, siehe auch Liste der Monitoring-Indikatoren in der Integrationsstrategie *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration 2009/2010*:233: 94-96 und im Budgetvorschlag für 2010, die dort definierten sieben Bereiche für die Indikatoren entsprechen den Arbeitsfeldern der Integrationsstrategie + **Staatsbürgerschaft**.

²⁴⁴ Siehe dazu auch Homepage von SCB: http://www.scb.se/Pages/List_139369.aspx (Zugriff: 26.01.2012).

²⁴⁵ vgl. CR, Svenska ESF-rådet.

wenn Personen, die eine permanente Aufenthaltsgenehmigung in Schweden erhalten haben, sich auch dazu entschließen, die schwedische Staatsbürgerschaft anzunehmen.²⁴⁶

SKL, die Interessensorganisation der schwedischen Kommunen und Landtage, veröffentlichte 2011 einen Bericht („*Systematiskt arbete för mänskliga rättigheter*“), der die Maßnahmen zur Stärkung von Menschenrechten in sechs schwedischen Kommunen und den Götalandsregionen zusammenfasste (vgl. SKL 2011: 9). Der Handlungsplan wurde in Folge eines breiten Kooperationsprozesses entwickelt und umfasste 31 Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt, gesellschaftlicher und politischer Partizipation, Wohnsituation und Zugang zu sozialen Netzwerken; alles vor dem Hintergrund der Absicht, die kulturelle Diversität in der Kommune zu erhalten und den Dialog zwischen den verschiedenen ansässigen Bevölkerungsgruppen zu verbessern (vgl. Eskilstuna kommun 2010: 12-13). Da erfolgreiche Integration eines der acht strategischen Ziele der Kommune darstellt, wurden Indikatoren definiert²⁴⁷, um den Erfolg der Maßnahmen zu messen - die Grundlage dafür bildet ein Strategiepapier 2008-2011. Ergebnisse werden im Rahmen eines Jahresberichts für alle strategischen Ziele veröffentlicht, erste Zwischenresultate aus dem Jahr 2011 zeigen dabei positive Entwicklungen auf (vgl. Eskilstuna kommun 2010: 13).

An anderer Stelle des SKL-Berichts ist zu lesen, dass die Stadt Uppsala in der Vergangenheit einen Integrationsbarometer veröffentlicht hat, anhand dessen die Einstellungen der Bevölkerung in Bezug auf integrationspolitische Fragen gemessen wurde (vgl. SKL 2011: 31). Die erste Befragung stammte aus dem Jahr 2004 und wandte sich an 1.500 EinwohnerInnen der Stadt im Alter von 15-65. Die Einschätzungen der Befragten in Bezug auf Diskriminierung, Rassismus und die Wohnsituation von Personen mit Migrationshintergrund wurden mit der Gründung eines Antidiskriminierungskomitees von Seiten der Stadtverwaltung beantwortet (vgl. Uppsala kommun 2008: 148-149). Ein weiteres Integrationsbarometer wurde im Herbst 2007 veröffentlicht, seitdem wurden keine weiteren derartigen Stichprobenbefragungen durchgeführt.

Die staatliche Agentur für Integration (*Integrationsverket*) veröffentlichte in den Jahren 1999 bis 2007 auf unregelmäßiger Basis ein Integrationsbarometer, das die Einschätzungen der

²⁴⁶ Siehe dazu die Informationen zur *Svenskt medborgarskap* auf der Homepage der schwedischen Regierung: <http://www.regeringen.se/sb/d/1483/a/12608> (Zugriff: 23.01.2012).

²⁴⁷ Das Strategiepapier hebt sechs Indikatoren heraus (vgl. Eskilstuna kommun 2009: 8-9): (1.) Vergleich der Wahlbeteiligung in den Bezirken, wo sie 2006 am niedrigsten war, mit jener aus 2010; (2.) Zufriedenheit der BewohnerInnen mit ihrem politischen Einfluss und der Erreichbarkeit der politischen Entscheidungsträger; (3.) Anzahl der Zugriffe auf die Homepage der Kommune im Internet; (4.) Lebensstandard und -qualität in der Kommune; (5.) Bewusstsein der EinwohnerInnen für die 2020-Strategie der Kommune und (6.) Zufriedenheit mit den Leistungen der Kommune.

Bevölkerung in Bezug auf Bereiche wie Rassismus, Xenophobie, Antisemitismus und Islamophobie erfassen sollte. Die letzte Stichprobe 2007 umfasste eine repräsentative Auswahl von 4.000 Personen im Alter von 16-78 (vgl. Integrationsverket 2007a: 12-19). Mit der Auflösung der Integrationsagentur wurde auf nationaler Ebene auch die Veröffentlichung von Integrationsbarometern eingestellt.

Zusätzlich zu den Monitoring-Tätigkeiten von Seiten des Staates und regionalen/lokalen Behörden, engagieren sich auch Universitäten und Forschungseinrichtungen in der Beobachtung und Bewertung von staatlichen Integrationspolitiken. Das IFAU hat etwa mehrere Studien veröffentlicht, die auf der einen Seite die Stellung von MigrantInnen auf dem schwedischen Arbeitsmarkt diskutieren, auf der anderen Seite den Fokus aber auch auf Problembereiche wie etwa Diskriminierung, soziale Ausgrenzung in urbanen Bereichen oder Arbeitslosigkeit und die Regulierung des Arbeitsmarktes legen.

3.3 Datenquellen

Die schwedische Regierung definiert Statistiken als ein geeignetes Werkzeug für die Überwachung der Ziele und Resultate von Integrationspolitiken und verwendet sie daher als Grundlage für Entscheidungen in diesem Feld (vgl. Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet 2011a: 6).

Das Bevölkerungsregister, das von der schwedischen Steuerbehörde verwaltet wird, nimmt einen zentralen Platz innerhalb der Informationsstruktur über die Integration von MigrantInnen in Schweden ein. Da diese Datenbank die gesamte Bevölkerung Schwedens erfasst, lässt das Register genaue und ausführliche Rückschlüsse auf Größe, Wachstum und Zusammensetzung von Gruppen mit Migrationshintergrund zu. Die Bevölkerung ist durch das Register sehr gut abgedeckt.²⁴⁸ Der Kernpunkt dieser Datenbank ist eine persönliche Kennziffer und Koordinationsnummer, die jeder zugewanderten Person in Schweden nach Ausstellung einer Aufenthaltsgenehmigung zugeteilt wird. Mittels dieser Kennziffer können sämtliche zu einer Person vorhandenen Informationen miteinander verbunden werden, darunter fallen neben Geschlecht, Alter und Herkunftsland auch Details zum Familienstand, Staatsbürgerschaft, Wohnsituation und zu Migrationsbewegungen von/und nach Schweden (vgl. Swedish Tax Agency 2007: 3).

²⁴⁸ Für den Fall eines längeren Aufenthalts in Schweden müssen verpflichtend 3 Behörden kontaktiert werden: Das sind neben der schwedischen Einwanderungsbehörde, die Steuerbehörde und die Sozialversicherung. Die Registrierung bei diesen Behörden bedeutet auch die Aufnahme in das Bevölkerungsregister, was notwendig ist, um soziale Unterstützung und staatliche Beihilfen beziehen zu können. Siehe auch: Swedish Tax Agency (2007): <http://www.skatteverket.se/download/18.70ac421612e2a997f858000102733/717b04.pdf> (Zugriff: 27.01.2012).

Eine weitere Quelle für Informationen zu Integration und Migration ist die im Internet zugängliche Datensammlung von Statistik Schweden. Bei der Dokumentation von Statistiken wird auf drei wesentliche Merkmale Wert gelegt, das sind zum einen die Qualität der bereitgestellten Informationen, deren Herstellungsweise und ausführlicher Inhalt. SCB achtet darauf, die Informationen leicht zugänglich und verständlich zu halten, die Qualität der „offiziellen schwedischen Statistiken“ (SOS) wird in unregelmäßigen Abständen auf Basis von speziellen Handbüchern (*Meddelanden i samordningsfrågor, MIS*) überprüft, die Richtlinien für Terminologie, Definitionen und Qualitätserklärung enthalten.²⁴⁹

Neben dem Bevölkerungsregister der schwedischen Steuerbehörde gibt es noch die Bevölkerungsstatistiken von SCB: Diese Statistiken werden über das ganze Jahr hinweg regelmäßig auf dem neuesten Stand gehalten (monatlich, vierteljährlich, halbjährlich und jährlich). Die Bevölkerungsstatistiken können bereits von SCB vorgefertigt abgerufen werden oder lassen sich nach eigenen Bedürfnissen durch die Selektion präferierter Variablen zusammenstellen (Beispiele für Variablen: Alter, Geschlecht, Regionen, Zivilstatus, Geburtsland, Bevölkerungswachstum, etc.) Das bedeutet, dass auch statistische Trends innerhalb von kleineren Fokusgruppen und Regionen individuell nachverfolgt werden können.²⁵⁰

Weiters entwickelte SCB in Zusammenarbeit mit dem *Swedish Integration Board* eine longitudinale Datenbank für Integrationsstudien, namens STATIV, die als Basis für Analysen zu Segregation, Gleichstellungsfragen unter den Bevölkerungsgruppen und Migration dienen sollte. Seit 2007 trägt SCB die alleinige Verantwortung für die Instandhaltung der Datenbank. Die Daten in der Datenbank sind ab dem Jahr 1997 erhältlich und werden jährlich aktualisiert (vgl. SCB 2011a). Die Daten erfassen sämtliche Personen, die zum Jahreswechsel im Bevölkerungsregister geführt werden. Die Datenbank beinhaltet Informationen über die folgenden Themen: (1.) Immigration: Einreise, Grund und Datum für Niederlassung in Schweden, Orientierung in den Kommunen; (2.) Demographie: Geburtsland, Staatsbürgerschaft und Unterbringung; (3.) Ausbildung: Grundschul- und Mittelschulbildung, SFI, höhere Bildung bzw. Universität; (4.) Beschäftigung: Position im Arbeitsmarkt, Arbeitslosenrate und Maßnahmen für die Integration in den Arbeitsmarkt; (5.) Einkommen von Arbeit; (6.) Sozialversicherung und (7.) geographische Verteilung: die Informationen für

²⁴⁹ Siehe Homepage von SCB: http://www.scb.se/Pages/List_257336.aspx (Zugriff: 30.01.2012).

²⁵⁰ Siehe Homepage von SCB: http://www.scb.se/Pages/ProductTables_25809.aspx (Zugriff: 31.01.2012).

die siebente Variable stammen sowohl von den Kommunen direkt als auch aus den „*Small Areas for Market*“-Statistiken (SAMS²⁵¹).

2009 erhielt SCB den Regierungsauftrag (vgl. Budgetpropositionen 2010: 19)²⁵², Registerdaten zusammenzustellen, welche die Integrationswege und -motive von MigrantInnen auf nationaler und regionaler Ebene nachzeichnen sollten („*Registerdata för Integration*“). Diese Daten lassen sich für das gesamte Land abrufen und ermöglichen eine Vernetzung der Informationen von nationaler und regionaler Ebene (Kommunen und Provinzen) bzw. auch den Zugriff auf die Daten jener 38 Gebiete, die im Rahmen der Integrationsstrategie mit der Regierung zwecks Verminderung der sozialen Ausgrenzung kooperieren. Das bedeutet, dass mittels dieser Datenbank nicht nur die Integrationstrends auf nationaler, sondern auch auf regionaler und kommunaler Ebene verfolgt werden können.²⁵³ Die Informationen werden in Datenbanken gesammelt, die sich an Hintergrundvariablen wie Geschlecht, Alter, Bildungshintergrund, Aufenthaltsdauer, Geburtsland und -region und Motiven für die Immigration nach Schweden orientieren. Ein zentraler Aspekt des Auftrags war es, Indikatoren und Schlüsselvariablen für die folgenden neun Bereiche zu definieren: Arbeitsmarkt (10 Indikatoren), Demographie (5 Indikatoren), Einkommen (5 Indikatoren), staatliche Transferleistungen (5 Indikatoren), Wohnen und Wohnsituation (6 Indikatoren), Migrationsmuster (4 Indikatoren), (Aus-) Bildung (7 Indikatoren), Gesundheit (2 Indikatoren) und Wahlverhalten (5 Indikatoren).²⁵⁴ Anders als bei den 27 im Budgetvorschlag von 2010 definierten Indikatoren gibt es bei den meisten der 49 Indikatoren der Registerdatenbank für Integration keine geographische Beschränkung, wohl aber eine definierte Altersbeschränkung für die erfassten Daten über MigrantInnen, nämlich 20 bis 64 Jahre. Die meisten der Indikatoren basieren auf weiteren bereits von SCB veröffentlichten statistischen Datenbanken, unter anderem STATIV, RAMS (auf dem Bevölkerungsregister basierende Arbeitsmarktstatistiken, *registerbaserade arbetsmarknadsstatistik*), dem Handelsregister, RTB (Gesamtbevölkerungsregister, *registret över totalbefolkningen*), IoT - dem Einkommens- und Steuerregister (*inkomst- och taxeringsregistret*), dem allgemeinen Studienregister der Bevölkerung (*befolknings studiedeltagande*) und LISA - eine longitudinale Datenbank für Krankenversicherungs- und Arbeitsmarktstudien (*longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och*

²⁵¹ In den größeren Kommunen steht SAMS für eine Unterteilung dieser größeren Bereiche in diverse kleinere Bereiche, in kleineren Bezirken hingegen fußt SAMS auf den bereits vordefinierten Wahlsprengeln. In Schweden gibt es etwa 9.200 SAMS-Bereiche. Diese Statistiken wurden erstmals im Januar 1994 veröffentlicht und 2003 einer Revision unterzogen. Siehe auch SCB 2011c: 9.

²⁵² Siehe Informationen zu *Nyanländas etablering i Sverige* auf der auf der Homepage der schwedischen Regierung: <http://www.regeringen.se/sb/d/2279/a/135426> (Zugriff: 27.01.2012).

²⁵³ Siehe dazu auch Homepage von SCB: http://www.scb.se/Pages/List_275836.aspx (Zugriff: 31.01.2012).

²⁵⁴ Siehe dazu auch Homepage von SCB: http://www.scb.se/Pages/List_275838.aspx (Zugriff: 19.02.2012), die Indikatoren sind in Tabelle A2 im Anhang aufgelistet.

arbetsmarknadsstudier).²⁵⁵ Das veröffentlichte Material lässt Langzeitstudien zu, da sich der von der Datenbank erfasste Zeitraum von 1997 an erstreckt, das Datenmaterial wird laufend ergänzt. Die Ergänzungen betreffen allerdings nicht alle unter dem Titel „*Registerdata för Integration*“ gesammelten Datenbanken auf einmal, das heißt, dass immer nur Teile der Datenbank aktualisiert werden. So wurden zum Beispiel am 18. Jänner 2012 die statistischen Daten in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt und Migrationsmuster auf den Stand von 2010 gebracht, das zeigt, dass nicht alle Teile der Datenbanken zu jeder Zeit auf dem gleichen Stand sind.

3.4 Weitere Berichte und Studien zum Thema Integration in Schweden

Statistik Schweden veröffentlicht seit 2008 eine spezielle Berichtsserie rund um das Thema Integration in Schweden. Der Themenkreis der 4 bisher erschienen Publikationen ist breit gefächert, jeder der Berichte beleuchtet den allen inhärenten Kernbegriff „Integration“ aus einer anderen Perspektive:

Der **erste Bericht** „*Integration - en beskrivning av läget i Sverige*“ aus 2008 beschäftigte sich mit der allgemeinen Integrationssituation in Schweden. In diesem Bericht wurden Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen der einheimischen Bevölkerung und Gruppen mit Migrationshintergrund diskutiert, der Fokus lag dabei auf dem Bildungsbereich und dem Arbeitsmarkt, der Wohnsituation, der demographischen Zusammensetzung der Zielgruppen und deren politischer Partizipation. Die Informationen für diesen Bericht stammen aus der Datenbank STATIV, den SAMS-Arbeitsmarktstatistiken, dem Segregationsindex sowie den offiziellen Wahlstatistiken in Schweden (vgl. SCB 2008: 93-96).

Der **zweite Bericht** der Serie („*Integration - utrikes födda på arbetsmarknaden*“) untersuchte die Situation von MigrantInnen auf dem schwedischen Arbeitsmarkt im Jahre 2009, der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund an der Erwerbsarbeit wurde mithilfe von RAMS beschrieben. Die Resultate werden anhand von Geburtsland, Motiv für Immigration, (Aus-) Bildungsniveau und Einkommen nach Migration gegliedert und in direkten Vergleich zu den Ergebnissen der Labour Force Survey 2009 (*Arbetskraftsundersökningar, AKU*) gestellt. Die Kontextualisierung zeigte, dass sich die Entwicklung von Personen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt von jener der einheimischen Bevölkerung unterschied, vor allem in Bezug auf Arbeitslosenraten und Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen. Wie im Vorgängerbericht stammten die statistischen Informationen

²⁵⁵ Siehe dazu auch Homepage von SCB: http://www.scb.se/Pages/List_275838.aspx (Zugriff: 19.02.2012).

aus STATIV, ergänzt durch Daten aus RAMS und den Bevölkerungsstatistiken von SCB (vgl. SCB 2009: 89-97).

Der **dritte Bericht** aus 2010 („*Integration - ett regionalt perspektiv*“) zielte darauf ab, Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen der einheimischen Bevölkerung und Gruppen von MigrantInnen aus regionaler Perspektive herauszuarbeiten. Die Gruppen wurden in Bezug auf demographische Entwicklung, Ausbildungsniveau, Beschäftigungsgrad und Einkommen verglichen. Die inhaltliche Gestaltung des Berichts (vgl. SCB 2010: 195) orientierte sich an der von der Swedish Agency for Economic and Regional Growth (*Tillväxverket*) getroffenen Klassifizierung von Schwedens Kommunen in 72 FA-Regionen (Auswahl von Regionen für funktionale Analyse) und an der Einteilung von 5 Regionentypen in Schweden (vgl. SCB 2010: 151). Die statistischen Daten für den Bericht kommen von STATIV, der „*Registerdata för Integration*“-Datenbank, RAMS und SUN 2000 (Register für Ausbildung in Schweden²⁵⁶).

Der **vierte und derzeit aktuellste Bericht** („*Integration - utrikes föddar i gymnasieskolan*“) der Serie wurde Ende 2011 veröffentlicht und diskutierte die Integration von SchülerInnen mit Migrationshintergrund in das schwedische Bildungssystem. Das Datenmaterial für diese Studie stammte überwiegend aus STATIV, RAMS und RAKS (auf dem Bevölkerungsregister basierende Aktivitätsstatistiken, *registerbaserade aktivitetsstatistik*), dem Einkommens- und Steuerregister und SUN 2000 (vgl. SCB 2011b: 59-64).

4. Bedarf und Herausforderungen

Das systematische Integrationsmonitoring in Schweden wird erst seit wenigen Jahren umgesetzt, aus diesem Grund gibt es aktuell auch noch keine konkreten Pläne für eine zukünftige Weiterentwicklung. Statistik Schweden versucht beständig, die Zuverlässigkeit und die Wirksamkeit der Datenerfassung zu verbessern, da aber die meisten Datenbanken, die als Basis für Monitoring-Aktivitäten herangezogen werden können, über mehrere Jahrzehnte hinweg aufgebaut wurden und sehr umfassend sind, würde eine weitere Sammlung von Daten in diesem Zusammenhang vor allem ergänzenden Charakter haben. Zu den schwedischen Stärken zählt es nach Ansicht von GesprächspartnerInnen, dass es eine hohe quantitative Dichte an Daten in fast allen Bereichen gibt, genauso wie quantitative und qualitative Informationen durch Evaluierungen und Studien. Die Regierung legt großen

²⁵⁶ SUN (*Svensk utbildningsnomenklatur*): SUN ist seit 2000 die nationale Standardliste für die Klassifizierung von individuellen Bildungsmöglichkeiten in Schweden und wird sowohl von staatlichen Organisationen/Behörden als auch in statistischen Publikationen von SCB genutzt. SUN wurde zwischen 1998-1999 überarbeitet und an die Internationalen Standardklassifizierungen für Bildung (ISCED 97) angepasst. Siehe dazu auch: http://www.scb.se/Pages/Standard_62591.aspx (Zugriff: 31.01.2012).

Wert auf die Verfügbarkeit von Daten und zusätzlichen Erkenntnissen gerade auch im Integrationsbereich, und will diese für die weitere Gestaltung von Maßnahmen und Politiken nützen.²⁵⁷

Im Integrationsbereich zeigt die Datensammlung noch Schwächen: Kritische Stimmen heben hervor, dass die Untersuchungsdesigns nicht effizient und umfassend genug angelegt seien, um wirklich effektive Evaluierungen und Monitorings zu ermöglichen und bessere Aussagen über den tatsächlichen Stand und die Wirkungsweise von Integrationsprogrammen und -maßnahmen treffen zu können. Einige GesprächspartnerInnen²⁵⁸ haben als Manko identifiziert, dass die Regierung vor allem über quantitative Daten verfügt, aus denen sich jedoch nicht ableiten lässt, wie groß z.B. die Diskriminierung von MigrantInnen ist. Evaluierungen und Monitorings in Schweden erlauben zwar Schlussfolgerungen, ob die von der Regierung getroffenen Maßnahmen gut funktionieren oder nicht, aber gesellschaftliche Dimensionen von Integration können nur schwer erfasst werden. Zum Beispiel können Fragestellungen, ob sich MigrantInnen in Schweden wirklich integriert oder zugehörig fühlen, nicht ausreichend beantwortet werden. Diese Dimensionen haben keinen Eingang in das aktuell verwendete Indikatorenset für die Messung von Integration gefunden.²⁵⁹

Nach ExpertInnenmeinung wären weitere Nachjustierungen erforderlich, was die Übersetzung von den Ergebnissen aus Evaluationen und Monitorings in konkrete Politiken betrifft, mit anderen Worten, die unmittelbare Anwendung ermittelter Ergebnisse für die Politikentwicklung müsste noch verbessert werden. Die Partizipation von Kommunen sollte ebenfalls gestärkt werden, um den Zugriff auf regionale Daten noch mehr zu erleichtern. Die Kommunen spielen auch nach der Reform 2010 eine wichtige Rolle, wenn es um die Implementierung von Integrationsmaßnahmen wie bspw. des Einführungsprogramms geht, sie unternehmen sehr viele Anstrengungen im Bildungsbereich und am Arbeitsmarkt (vor allem für Personen, die noch keinen Zugang zum Arbeitsmarkt gefunden haben). Die Kommunen sind zudem für die Sprachintegration von MigrantInnen verantwortlich - es gebe allerdings Schwierigkeiten dabei, deren Programme zu evaluieren. Das liege vor allem daran, dass die Kommunen auch nach der nationalen Reform des Einführungsprogramms im Dezember 2010 ihre Programme weiter nach eigenen Bedürfnissen und Gegebenheiten gestalten können. So sammeln sie auch Daten über die TeilnehmerInnen und die Resultate der Integrationsmaßnahmen auf unterschiedlichen Weise, was die Vergleichbarkeit der

²⁵⁷ vgl. TT, Enheten för integration och urban utveckling: Arbetsmarknadsdepartementet.

²⁵⁸ vgl. LN, Stockholms Universitet: Nationalekonomiska Institutionen und AOS, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO): Finansdepartementet.

²⁵⁹ vgl. LN, Stockholms Universitet: Nationalekonomiska Institutionen.

Schlussfolgerungen erschwere; in vielen Fällen seien die betroffenen Gruppen innerhalb einer Kommune aber auch zu klein, um eine ausreichend große Stichprobe für eine gute Evaluation bilden zu können.²⁶⁰

Mehrere GesprächspartnerInnen hoben hervor, dass es zu viele zu kleine Untersuchungen gebe (mit Stichprobengrößen von 500-1.000 Personen), die es nur bedingt zuließen, relevante Aussagen über die Effizienz von Integrationspolitiken und -programmen zu treffen. Mehrere Kommunen gleichzeitig zu evaluieren, ist allerdings nicht möglich, wenn jede Kommune über unterschiedliche Daten zu den TeilnehmerInnen und Informationen verfügt – das würde auf regionaler Ebene die Einführung gemeinsamer Standards notwendig machen. Größere Städte wie etwa Stockholm, Göteborg oder Malmö könnten Evaluationen selbständig durchführen. Aber vor allem für kleinere Gemeinden sei das schwierig, viele leisteten gute Arbeit und ihre Programme hätten positive Auswirkungen. Da sich diese auf regionaler Ebene wegen der Unterschiede aber nur schwer vergleichen ließen, zirkulierten nur wenige Informationen darüber.²⁶¹

5. Schlussfolgerungen

Die Wahl der Indikatoren in Schweden beruht auf der Integrationsstrategie „*Egenmark mot utanförskap*“ und umfasst alle von der Regierung als für Integration wichtig definierte Bereiche. Adjustierungen müssen dennoch immer wieder durchgeführt werden, weil Indikatoren nicht stabil sein sollten. In Schweden wird das gesamte Indikatorenset nicht jährlich oder gar alle zwei Jahre verändert, damit Entwicklungen auch über mehrere Jahre nachverfolgt werden können, aber die Indikatoren werden nach einiger Zeit immer wieder angepasst. Jedes Jahr wählt die Regierung einige wichtige Indikatoren aus dem vorhandenen Set und berichtet auf deren Basis an das Parlament, die Indikatoren zu den Bereichen „Zuwanderung“, „Arbeitsmarkt“ und „Bildung“ können dabei als Schlüsselindikatoren angesehen werden, während die anderen nur etwa alle zwei bis drei Jahre ausgewählt werden sollen.

Die Kernstrategie der Regierung besteht darin, Integrationsprogramme so weit wie möglich generell zu halten, sodass deren Auswirkungen der gesamten schwedischen Bevölkerung und nicht nur einigen Zielgruppen zugute kommen. Falls diese generelle Herangehensweise nicht länger die häufigsten Probleme von MigrantInnen bearbeiten könnte, dann erst würden speziell zugeschnittene Integrationsprogramme angedacht werden. Diese Programme wären

²⁶⁰ vgl. TT, Enheten för integration och urban utveckling: Arbetsmarknadsdepartementet.

²⁶¹ vgl. AOS, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO): Finansdepartementet und TT, Enheten för integration och urban utveckling: Arbetsmarknadsdepartementet.

dann aber in ihrer Laufzeit beschränkt und würden sich auf eine eher kleine Zielgruppe konzentrieren. Integrationsprogramme mit speziellen Zielen und für spezielle Zielgruppen werden also soweit wie möglich vermieden, und wenn sie doch durchgeführt werden, dann nur für einen limitierten Zeitraum und mit einer kleinen Zielgruppe. Das Einführungsprogramm „Schwedisch für Immigranten“ wird bspw. allen MigrantInnen angeboten, sobald sie in das Land kommen, unabhängig von Herkunft und Bildungsstand.

Falls sich die Meinung diesbezüglich ändern sollte und diese generelle Herangehensweise nicht länger die häufigsten Probleme von MigrantInnen behandeln könnte, dann erst würden spezielle Integrationsprogramme für ImmigrantInnen angedacht werden. Diese Programme wären dann aber auch in ihrer Laufzeit beschränkt und würden sich auf eine eher kleine Zielgruppe konzentrieren. Integrationsprogramme mit speziellen Zielen werden also so weit es geht vermieden und wenn sie doch durchgeführt werden, dann nur für einen limitierten Zeitraum und mit einer kleinen Zielgruppe.

Es gibt eine Vielzahl von Berichten und Evaluationen, die für den Integrationsbereich in Schweden produziert werden, die Regierung nützt allerdings nicht alle bei der Entwicklung neuer Integrationsmaßnahmen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass vorhandene Evaluierungen bisher vor allem auf operationale Aspekte von integrationspolitischen Maßnahmen abgezielt haben, aber die Auswirkungen auf die Zielgruppen noch nicht vollinhaltlich im Sinne einer Wirkungsanalyse untersuchen.

Literatur

Arbetsförmedlingen 2010: Introduction benefits for new Arrivals.

<http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.7cab701e12c9dc4a47c800042/etableringser-s-eng.pdf> (Zugriff: 31.01.2012).

Bahr Jenny von (2011): Bidrag, vägen till arbete: En granskning av Svensk. Timbro.

<http://www.timbro.se/bokhandel/pdf/9175668192.pdf> (Zugriff: 05.02.2012).

Budgetpropositionen (2010): Förslag till statsbudget för 2010 - Utgiftsområde 13, Integration och jämställdhet.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/13/17/16/67e76082.pdf> (Zugriff: 27.01.2012).

Budgetpropositionen (2006): Förslag till statsbudget för 2010 - Utgiftsområde 8, Invandrare och flyktingar; Bilaga 1 (Indikatorer för integrationspolitiken).

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/98/13/102c9523.pdf> (Zugriff: 27.01.2012).

Envall Anna (2012): Monitoring Integration in Sweden. In: Bijl Rob, Verweij Arjen (eds.) (2012): Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. Comparing integration policies and monitoring systems for the integration, social participation and citizenship of immigrants and ethnic minorities in 17 European countries. The Hague: Netherlands Institute for Social Research/SCP in The Hague.

Eskilstuna kommun (2010): Årsplan 2011 – Årsplan för Eskilstuna kommun och de helägda bolagen.

http://www.eskilstuna.se/PageFiles/10184/%C3%85rsplan_2011.pdf?epslanguage=sv (Zugriff: 01.02.2012).

Eskilstuna kommun (2009): Strategisk inriktning 2008-2011.

<http://www.eskilstuna.se/PageFiles/10327/Strategisk%20inriktning%202008-2011.pdf?epslanguage=sv> (Zugriff: 01.02.2012).

Eurostat (2011): 6.5% of the EU population are foreigners and 9.4% are born abroad - Statistics in Focus, Issue number 34/2011.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF (Zugriff: 12.03.2012).

Eurostat (2011b): Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-009/EN/KS-RA-11-009-EN.PDF (Zugriff: 23.01.2012).

Integrationsverket (2007a): Integrationsbarometer 2007 - En delrapport om allmänhetens attityder och erfarenheter inom områdena rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och islamofobi.

<http://www.temaasyl.se/Documents/IV/Integrationsbarometer%202007.pdf> (Zugriff: 01.02.2012).

Integrationsverket (2007b): Integrationspolitikens resultat - På väg mot ett samlat system för uppföljning och analys vid 16 statliga myndigheter. Integrationsverkets Rapportserie 2007:05.

<http://www.mkc.botkyrka.se/biblioteket/utbytta/NYIntegpolitresulHELA.indd.pdf> (Zugriff: 01.02.2012).

Kommittédirektiv (2011): Ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare. Utbildningsdepartementet (Dir. 2011:81). Stockholm.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/62/04/a71fa39b.pdf> (Zugriff: 04.02.2012).

Kommittédirektiv (2009): Utredning om tidsbegränsning i svenskundervisning för invandrare. Utbildningsdepartementet (Dir. 2009:117). Stockholm.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/13/67/36/8ce1372b.pdf> (Zugriff: 24.01.2012).

Regeringskansliet (2011): Migration Policy - Factsheet Ministry of Justice.

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/16/72/10/b6dfa649.pdf> (Zugriff: 19.02.2012).

Regeringskansliet (2009): Swedish Integration Policy - Factsheet Ministry of Integration and Gender Equality. <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/77/34/5b7683a6.pdf> (Zugriff: 08.01.2012).

Regeringskansliet (2008): Egenmarkt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration, 2009/10:233.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/83/16/7c02c38f.pdf> (Zugriff: 02.02.2012).

Regeringskansliet (2002): Swedish Integration Policy for the 21st century.
<http://www.temaasyl.se/Documents/%C3%96vrigt/Engelskt%20material%20om%20Sverige/integration%20policy.pdf> (Zugriff: 23.01.2012).

Regeringskansliet (1997): Regeringen beslutar proposition (1997/98:16) Sverige, mångfalden och framtiden – från invandrapolitik till integrationspolitik.
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/71/bbd15e5a.pdf> (Zugriff: 09.02.2012).

Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2011a): Pocket Facts 2010 - Statistics on Integration.
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/17/06/91/1e1d64ad.pdf>. (Zugriff: 30.01.2012).

Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2011b): Detta är Arbetsmarknadsdepartementet.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/79/72/a752d7a4.pdf> (Zugriff: 08.01.2012).

Riksrevisionen (2005): Från invandrapolitik till invandrapolitik, RFR 2005:5.
http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/694/RiR_2005_5.pdf (Zugriff: 05.02.2012).

SCB - Statistiska centralbyrån (2011a): Dokumentation av databasen STATIV.
http://www.scb.se/Grupp/Produkter_Tjanster/Forskare/Dokument/Dokumentation_STATIV_2009_NY.pdf (Zugriff: 31.01.2012).

SCB - Statistiska centralbyrån (2011b): Integration - utrikes födda i gymnasieskolan. Integration: Rapport 4.
http://www.scb.se/statistik/publikationer/LE0105_2011A01_BR_BE57BR1101.pdf (Zugriff: 31.01.2012).

SCB - Statistiska centralbyrån (2011c): Statistics Sweden's Market Profiles - Product Catalogue 2011.
http://www.scb.se/Grupp/Produkter_Tjanster/Skraddarsydd/Regionala_produkter/Marknadspofiler/Produktkateng_110222.pdf (Zugriff: 31.01.2012).

SCB - Statistiska centralbyrån (2010): Integration - ett regionalt perspektiv. Integration: Rapport 3.
http://www.scb.se/statistik/publikationer/LE0105_2010A01_BR_BE57BR1001.pdf (Zugriff: 31.01.2012).

SCB - Statistiska centralbyrån (2009): Integration - utrikes födda på arbetsmarknaden.
Integration: Rapport 2.
http://www.scb.se/statistik/publikationer/LE0105_2009A01_BR_BE57BR0901.pdf (Zugriff: 31.01.2012).

SCB - Statistiska centralbyrån (2008): Integration - en beskrivning av läget i Sverige.
Integration: Rapport 1.
http://www.scb.se/statistik/publikationer/LE0105_2008A01_BR_BE57BR0801.pdf (Zugriff: 31.01.2012).

Segendorf Åsa Olli, Teljosuo Tommi (2011): Sysselsättning för invandrare - en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5. Regeringskansliet: Finansdepartementet.
<http://www.eso.expertgrupp.se/Uploads/Documents/2011-5-till-webben.pdf> (Zugriff: 03.02.2012).

SKL, Sveriges Kommuner och Landsting (2011): Utvecklingsprojekt - Systematiskt arbete för mänskliga rättigheter: Exempel från sex kommuner och västra Götlandsregionen.
www.skl.se/BinaryLoader.axd?OwnerID=1db27005-6e61-4abf-819f-a259cb8cf3a8&OwnerType=0&PropertyName=EmbeddedFile_1eac9af0-77ab-4159-9029-6835d6ad3857&FileName=Systematiskt+MR+arbete+-+exempel+och+reflektioner_20111102.pdf&Attachment=True (Zugriff: 01.02.2012).

Skolinspektionen (2011): Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare. <http://www.skolinspektionen.se/Documents/Kvalitetsgranskning/sfi2/kvalgr-sfi2-slutrapport.pdf> (Zugriff: 03.02.2012).

Skolinspektionen (2010): Svenskundervisning för invandrare (SFI) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål.
<http://www.skolinspektionen.se/Documents/Kvalitetsgranskning/sfi/webb-slutrapport-sfi.pdf> (Zugriff: 03.02.2012).

Skolverket, Swedish National Agency for Education (2011): Swedish for Immigrants.
http://www.boras.se/download/18.203b1d126bce03a2d800053463/sfi_engelska.pdf (Zugriff: 05.02.2012).

Statens offentliga utredningar (2011a): Långtidsutredningen 2011 - Huvudbetänkande. Utarbetad inom Finansdepartementet (SOU 2011:11). Stockholm.

<http://regeringen.se/content/1/c6/16/02/48/0e37f98b.pdf> (Zugriff: 04.02.2012).

Statens offentliga utredningar (2011b): Tid för snabb flexibel inläring. Betänkande av Utredningen om tidsbegränsad SFI (SOU 2011:19). Stockholm.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/25/88/7840e798.pdf> (Zugriff: 05.02.2012).

Statskontoret (2009): SFI - resultat, genomförande och lärarkompetens: En utvärdering av svenska för invandrare. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2009/200902.pdf> (Zugriff: 04.02.2012).

Swedish National Contact Point for the European Migration Network (2011): EMN Policy Report 2010 Sweden.

http://www.emnsweden.se/download/18.2984349012f4ae67f368000355/SWEDEN+Annual+Policy+Report+2010_April2011.pdf (Zugriff: 31.01.2012).

Swedish Presidency of the European Union (2009): Presidency conference conclusions on Indicators and monitoring of the outcome of integration policies, 14-16 December 2009 in Malmö, Sweden (meeting no 597).

http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.28600!menu/standard/file/Indicators%20and%20monitoring%20of%20outcome%20of%20integration%20policies.pdf (Zugriff: 09.01.2012).

Swedish Tax Agency (2007): Population registration in Sweden. SKV 717B Edition 4.

<http://www.skatteverket.se/download/18.70ac421612e2a997f858000102733/717b04.pdf>

(Zugriff: 23.01.2012).

Sveriges Riksdag (2011): Follow-up and evaluation by the Riksdag's committees - a constitutional obligation. <http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/utskotteunamnd/utskott-uppfoljning-2011-en.pdf> (Zugriff: 05.02.2012).

Sveriges Riksdag (2010a): Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2010:197> (Zugriff: 16.01.2012).

Sveriges Riksdag (2010b): Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2010:1138>

(Zugriff:

16.01.2012).

Uppsala kommun (2008): Uppsala kommunfullmäktiges tryck 2008, Ser A nr 86–106.

http://www.uppsala.se/Upload/Dokumentarkiv/Externt/Protokoll/Kommunfullmaktige/Kallelsen_april_08_web.pdf (Zugriff: 01.02.2012).

Wiesbrock Anja (2011): The Integration of Immigrants in Sweden: a Model for the European Union? In: International Migration, Volume 49/4, August 2011, 48-66.

Liste der für den Bericht geführten Interviews

Während des Aufenthalts in Schweden Ende September 2011 wurden folgende Personen interviewt:

- Lena Nekby (LN), Stockholms Universitet: Nationalekonomiska Institutionen.
- Christian Råbergh (CR), Svenska ESF-rådet.
- Asa Olli Segendorf (AOS), Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO): Finansdepartementet.
- Tommi Teljosuo (TT), Enheten för integration och urban utveckling: Arbetsmarknadsdepartementet.

Anhang

Tabelle A1: Liste der Integrationsindikatoren des schwedischen Integrationsmonitorings 2010, nach einer Übersetzung von Anna Envall (2012).

Area	Indicator
An effective service for receiving and introducing new arrivals	The number of people employed 2-4 years after national registration (born in the EU/EEA and outside the EU/EEA).
	The number of people active 2-4 years after national registration, i.e. in employment or regular education (born in the EU/EEA and outside the EU/EEA).
More people in work, more entrepreneurs	The proportion who are employed (born in Sweden, the Nordic Region, the EU/EEA and outside the EU/EEA).
	The proportion who were employed in the previous year and who are still employed this year (born in Sweden, the Nordic Region, the EU/EEA and outside the EU/EEA).
	The proportion (born in Sweden, the Nordic Region, the EU/EEA and outside the EU/EEA) who were unemployed in the previous year, but have gained employment (openly unemployed and in programmes).
	The proportion of those educated to a post-secondary level (born in Sweden, the Nordic Region, the EU/EEA and outside the EU/EEA) who have work that requires post-secondary competence.
	The proportion of entrepreneurs who are employed (born in Sweden, the Nordic Region, the EU/EEA and outside the EU/EEA).
Better results and greater equality in schools	The proportion of pupils (with a Swedish background and a foreign background born in Sweden, the Nordic Region, the EU/EEA and outside the EU/EEA) who have achieved the targets in grade 3.
	The proportion of pupils (born in the EU/EEA and outside the EU/EEA) who have qualified for entry to upper secondary school and who were entered in the national registry after the school-starting age, compared with pupils with a Swedish background.
	The proportion of pupils (with a Swedish background or a foreign background born in the EU/EEA and outside the EU/EEA) who have qualified for entry to upper secondary school and that were entered in the national registry before school-starting age.
	The proportion of pupils (born in Sweden, the Nordic Region, the EU/EEA and outside the EU/EEA) who have qualified for entry to tertiary education.

Area	Indicator
Better language skills and more adult education opportunities	The proportion of the target group who have passed the national test in Swedish Tuition for Immigrants.
	The proportion of Swedish Tuition for Immigrants teachers with an educational university degree.
	The median time from national registration to passing the test in Swedish Tuition for Immigrants.
Effective anti-discrimination measures	The number of reports to the Equality Ombudsman concerning ethnic discrimination during the year.
	The number of cases of ethnic discrimination that the Equality Ombudsman has taken to court during the year and which have led to convictions.
	The number of settlements in ethnic discrimination cases that the Equality Ombudsman was involved in during the year.
Positive development in urban districts where social exclusion is high	The proportion who are employed and who live in urban areas with a local development agreement, divided into the population as a whole, and those born in Sweden, the Nordic Region, the EU/EEA and outside the EU/EEA.
	The proportion furthest away from the labour market (people who have received income support for at least 10 months and have not received any other income-based benefits) in urban areas with a local development agreement, compared with the corresponding proportion in the country as a whole.
	The proportion of young people between the ages of 20-24 years old who are neither in employment nor studying, compared with young people in urban areas with a local development agreement and the country as a whole.
	The proportion of pupils in urban areas with a local development agreement who have qualified for entry to upper secondary school compared with the country as a whole.
	The difference in employment rate between people moving into and out of urban areas with a local development agreement.
	The proportion who say that they are worried a lot or often about crime, compared with those living in urban areas with a local development agreement and the population in the country as a whole.
Common basic	The proportion of elected representatives born in Sweden, the Nordic

Area	Indicator
values in a society characterised by increasing diversity	Region, the EU/EEA and outside the EU/EEA.
	The proportion in a managerial role (born in Sweden, the Nordic Region, the EU/EEA and outside the EU/EEA).
	The number of reports on xenophobic hate crimes during the measurement period.
Citizenship	The proportion of foreign-born persons who have acquired Swedish citizenship after living in Sweden for six years.

Tabulle A2: Liste der 49 Indikatoren aus der von Statistik Schweden verwalteten Registerdatenbank für Integration.²⁶²

Area	Indicator
Integration och arbetsmarknad	Andel förvärvsarbetande - Antalet förvärvsarbetande i november enligt RAMS dividerat med befolkningen, 20-64 år.
	Andel företagare av de förvärvsarbetande - Antalet förvärvsarbetande egenföretagare och företagare i eget AB dividerat med antalet förvärvsarbetande, 20-64 år.
	Andel öppet arbetslösa - Antalet personer som någon gång under året registrerats som öppet arbetslösa i sökandekategori för öppen arbetslöshet dividerat med befolkningen, 20-64 år.
	Andel i arbetsmarknadsprogram - Antalet personer som någon gång under året registrerats som arbetslösa i sökandekategori för arbetsmarknadsprogram dividerat med befolkningen, 20-64 år.
	Andel långtidsarbetslösa - Antalet personer som enligt Arbetsförmedlingens definition anses som långtidsarbetslösa (Personer under 25 år; inskrivna vid Arbetsförmedlingen någon gång under året under en sammanhängande period av minst 100 dagar. Personer över 25 år; inskrivna vid Arbetsförmedlingen någon gång under året under en sammanhängande period av minst 6 månader) dividerat med befolkningen, 20-64 år.
	Andel som var förvärvsarbetande ett år före mätpunkten och som fortfarande är förvärvsarbetande - Antalet personer som är förvärvsarbetande både aktuellt (år t) och föregående år (år t-1) dividerat med antalet förvärvsarbetande personer föregående år (år t-1).

²⁶² Siehe dazu auch Homepage von SCB: http://www.scb.se/Pages/List_275838.aspx (Zugriff: 19.02.2012).

Area	Indicator
	<p>Personerna ska vara 20-64 år t. Beräkningen görs endast på personer som är folkbokförda båda åren.</p> <p>Andel som var förvärvsarbetande företagare ett år före mättidpunkten och som fortfarande är förvärvsarbetande företagare - Antalet personer som är förvärvsarbetande egenföretagare och företagare i eget AB både aktuellt (år t) och föregående år (år t-1) dividerat med antalet förvärvsarbetande egenföretagare och företagare i eget AB föregående år (år t-1). Personerna ska vara 20-64 år t. Beräkningen görs endast på personer som är folkbokförda båda åren.</p> <p>Andel som var arbetslösa ett år före mättidpunkten och som har blivit förvärvsarbetande - Antalet personer som föregående år (år t-1) någon gång under året var arbetslösa men som aktuellt år (år t) har blivit förvärvsarbetande dividerat med antalet arbetslösa personer någon gång under föregående år (t-1). Personerna ska vara 20-64 år t. Beräkningen görs endast på personer som är folkbokförda båda åren.</p> <p>Andel förvärvsarbetande i chefsposition - Antalet förvärvsarbetande anställda personer inom yrkesområdet ledningsarbete enligt SSYK dividerat med antalet förvärvsarbetande anställda personer. Observera att uppgiften endast finns från år 2001 och framåt.</p> <p>Andel förvärvsarbetande personer med eftergymnasial utbildning som har ett arbete på 3:e respektive 4:e kvalifikationsnivån enligt SSYK - Antalet förvärvsarbetande anställda personer med eftergymnasial utbildning som har ett yrke motsvarande 3:e eller 4:e kvalifikationsnivån enligt SSYK dividerat med antalet förvärvsarbetande anställda personer med eftergymnasial utbildning enligt SUN. Observera att uppgiften endast finns från år 2001 och framåt.</p>
Integration och demografi	<p>Andel med utländsk bakgrund - Antalet personer med utländsk bakgrund dividerat med befolkningen.</p> <p>Andel födda i Sverige - Antalet personer födda i Sverige dividerat med befolkningen.</p> <p>Andel födda i Norden exklusive Sverige - Antalet personer födda i Norden exklusive Sverige dividerat med befolkningen.</p> <p>Andel födda i EU/EFTA exklusive Norden - Antalet personer födda i EU/EFTA exklusive Norden dividerat med befolkningen.</p> <p>Andel födda i världen exklusive EU/EFTA - Antalet personer födda i</p>

Area	Indicator
	världen exklusive EU/EFTA dividerat med befolkningen.
Integration och inkomst	<p>Andel personer med kontrolluppgift under 1,5 basbelopp - Antalet personer med summerad kontant bruttolön lägre än 1,5 basbelopp, dividerat med befolkningen. Om en person har fler än en kontrolluppgift summeras beloppen. Personer med beloppet 0 i kontant bruttolön har exkluderats i både täljare och nämnare.</p> <p>Genomsnittlig disponibel inkomst – Medelvärde av individens disponibla inkomst omräknat till antal prisbasbelopp. Individens disponibla inkomst består av summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar. Inkomsten beräknas för varje individ. Transfereringar som riktas mot ett helt hushåll, t.ex. bostadsbidrag eller ekonomiskt bistånd, ingår i inkomsten men delas upp mellan de två vuxna i sammanboende hushåll.</p> <p>Medianvärdet av disponibel inkomst – Medianvärdet av individens disponibla inkomst omräknat till antal prisbasbelopp. Individens disponibla inkomst består av summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar. Inkomsten beräknas för varje individ. Transfereringar som riktas mot ett helt hushåll, t.ex. bostadsbidrag eller ekonomiskt bistånd, ingår i inkomsten men delas upp mellan de två vuxna i sammanboende hushåll.</p> <p>Andel personer med försörjningsstöd men utan övriga ersättningar – Antal personer som under det senaste kalenderåret har haft försörjningsstöd i minst 10 månader, som varken haft arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, sjukpenning eller rehabiliteringspenning eller sjuk- och aktivitetsersättning och vars sammanlagda förvärvsinkomst, inkl. ersättning från arbetsmarknadspolitiska åtgärder, varit mindre än gränsen för sjukpenninggrundande inkomst dividerat med befolkningen.</p> <p>Andel personer utan försörjningsstöd eller introduktionsersättning – Antal personer som inte fått försörjningsstöd eller introduktionsersättning under året dividerat med befolkningen.</p>
Integration och transfereringar	<p>Andel sjukpenning, sjuk-och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning samt försörjningsstöd av nettoinkomsten – Summan av sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning samt försörjningsstöd dividerad med</p>

Area	Indicator
	<p>nettoinkomsten (summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar). Åldersavgränsning 20-64 år.</p> <p>Andel sjuk- och aktivitetsersättning av nettoinkomsten – Summerad sjuk- och aktivitetsersättning dividerad med nettoinkomsten (summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar). Åldersavgränsning 20-64 år.</p> <p>Andel arbetslöshetsersättning av nettoinkomsten – Summerad arbetslöshetsersättning dividerad med nettoinkomsten (summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar). Åldersavgränsning 20-64 år.</p> <p>Andel försörjningsstöd av nettoinkomsten – Summerat försörjningsstöd dividerat med nettoinkomsten (summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar). Åldersavgränsning 20-64 år.</p> <p>Andel introduktionsersättning av nettoinkomsten – Summerad introduktionsersättning* dividerad med nettoinkomsten (summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar). Åldersavgränsning 20-64 år.</p>
Integration och boende	<p>Andel boende i egna hem - Antalet personer boende i egna hem dividerat med befolkningen.</p> <p>Andel boende i hyresrätt - Antalet personer boende i hyresrätt dividerat med befolkningen.</p> <p>Andel boende i bostadsrätt - Antalet personer boende i bostadsrätt dividerat med befolkningen.</p> <p>Andel hemmaboende vuxna barn - Antalet personer i åldern 21-24 år som är folkbokförda på samma fastighet som minst en förälder dividerat med befolkningen i åldern 21-24 år. Familjebegreppet skapas inte förrän 1998, därför redovisas inte uppgifter för 1997. För utrikes födda personer saknas i stor utsträckning kopplingen till förälder om personen har invandrat efter 18 års ålder.</p> <p>Andel kvarboende i regionen - Antalet folkbokförda 1/1 och som fortfarande är folkbokförda inom området den 31/12 samma år, dividerat med folkmängden den 1/1. Personer som ej är kvarboende har antingen flyttat ut från området eller avlidit. Bakgrundsvariablerna avser</p>

Area	Indicator
	<p>förhållanden 1/1.</p> <p>Boendesegregationsindex - Segregationsindex är ett mått på skillnaden i bosättningsmönster mellan olika befolkningskategorier. Beräkningen görs här för de utrikes födda. För att skapa indexet delas kommunen upp i mindre geografiska områden, i detta fall används SAMS-koderna. Med hjälp av information om fördelningen av inrikes födda och utrikes födda beräknas avvikelserna område för område i förhållande till kommunens genomsnitt.</p>
Integration och flyttmönster	<p>Inrikes flyttnetto i % av ingående flyttmängd - Antalet inrikes inflyttade personer minus antalet inrikes utflyttade personer dividerat med ingående (1/1) antal i befolkningen aktuellt år.</p> <p>Utrikes flyttnetto i % av ingången folkmängd - Antalet immigrerade personer minus antalet emigrerade personer dividerat med ingående (1/1) antal i befolkningen aktuellt år.</p> <p>Utflyttningsrisk - Utflyttningsrisken är en beräkning som visar om utflyttningen är större eller mindre än vad man kan förvänta med hänsyn tagen till åldersstrukturen. Det är enbart inrikes flyttningar som berörs. Beräkningen görs för län, kommun och de berörda stadsdelarna. För län och kommun baseras den förväntade utflyttningen utifrån alla flyttningar över läns- respektive kommungräns. För stadsdelarna baseras den enbart på alla flyttningar ut från de berörda stadsdelarna.</p> <p>Andel förvärvsarbetande bland inrikes in- och utflyttare - Antalet förvärvsarbetande inflyttare dividerat med antalet förvärvsarbetande utflyttare. Andelen beräknas för förvärvsarbetande i åldern 20-64 år som är förvärvsarbetande vid årsskiftet efter flytten (oavsett om man var det vid flytten).</p>
Integration och utbildning	<p>Andel studerande - Antalet personer registrerade i olika skolformer under höstterminen dividerat med befolkningen, 20-64 år.</p> <p>Andel personer 20-25 år som varken förvärvsarbetar eller studerar - Antalet personer i åldern 20-25 år som varken förvärvsarbetar eller är registrerade i någon skolform (se andel studerande) under höstterminen dividerat med befolkningen, 20-25 år.</p> <p>Andel personer 20-64 år som varken förvärvsarbetar eller studerar - Antalet personer i åldern 20-64 år som varken förvärvsarbetar eller är registrerade i någon skolform (se andel studerande) under höstterminen</p>

Area	Indicator
	<p>dividerat med befolkningen, 20-64 år.</p> <p>Andel behöriga till gymnasium - Antal personer som slutade grundskolan år t och som var folkbokförda i regionen vid utgången av år t och hade behörighet till gymnasiet, dividerat med antalet personer som slutade grundskolan år t och som var folkbokförda i regionen vid utgången av år t.</p> <p>Andel behöriga till högskolan - Antal personer som slutade gymnasiet år t och som var folkbokförda i regionen vid utgången av år t och hade behörighet till högskolan, dividerat med personer som slutade gymnasiet år t och som var folkbokförda i regionen vid utgången av år t.</p> <p>Andel godkända i sfi - Antal personer som avslutat svenska för invandrare (sfi) under läsåret (ht år t-1/vt år t) och som var godkända, dividerat med personer som avslutat/avbrutit sfi under läsåret. Ålder 20-64 år.</p> <p>Vistelsetid för godkända i sfi – Beräknat medianvärde för vistelsetiden för personer som uppnått godkänt i svenska för invandrare (sfi). Ålder 20-64 år.</p>
Integration och hälsa	<p>Ohälsotalet, dagar - Ohälsotalet är ett mått på utbetalda dagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning samt sjukersättning/ aktivitetsersättning (förtidspension/sjukbidrag) från socialförsäkringen relaterat till antal registrerade försäkrade (befolkningen) 20-64 år. Alla dagar är omräknade till nettodagar, t.ex. blir två dagar med halversättning en dag. Ohälsotalet beskriver alltså det genomsnittliga antalet dagar per person som betalats ut från socialförsäkringen. De första 14 dagarna av en sjukperiod, vilka betalas av arbetsgivaren, ingår inte.</p> <p>Andel som bidrar till ohälsotalet, procent - Antalet personer i åldern 20-64 år, som uppbär något eller flera av de ersättningsslag som ingår i ohälsotalet, dividerat med befolkningen i åldern 20-64 år.</p>
Integration, val och valda	<p>Valdeltagande i riksdagsval - Antalet röstande dividerat med antalet röstberättigade. I val till riksdagen är endast svenska medborgare röstberättigade.</p> <p>Valdeltagande i landstingsval - Antalet röstande dividerat med antalet röstberättigade.</p> <p>Valdeltagande i kommunval - Antalet röstande dividerat med antalet</p>

Area	Indicator
	röstberättigade.
	<p>Andel valda - Antalet valda, de vid allmänna val folkvalda kandidaterna, dividerat med hela befolkningen 18 år och äldre (även de som inte uppfyller villkoren för att kunna väljas).</p>
	<p>Andel nominerade - Antalet nominerade dividerat med hela befolkningen 18 år och äldre (även de som inte uppfyller villkoren för att kunna väljas).</p>

Vereinigtes Königreich

von Alina Cibea (ICMPD)

übersetzt aus dem Englischen von Verena Platzer (ICMPD)

Dieser Länderbericht bietet einen grundsätzlichen Überblick über die Rahmenbedingungen der Integrationspolitik im Vereinigten Königreich und gibt Einblick in die Methoden, die für die Evaluation entsprechender Maßnahmen genutzt werden. Auf eine einführende Diskussion integrationspolitischer Ansätze und Konzepte folgt eine kurze Beschreibung von historischen und aktuellen Migrationstrends. Die Besonderheiten der britischen politischen Rahmenbedingungen hervorhebend, fährt der Bericht mit einer Beschreibung, der im Integrationsfeld und anderen damit verbundenen Bereichen engagierten Institutionen fort, und stellt die jeweiligen Hauptinterventionen dar. Ein weiterer Abschnitt des Länderberichts betrachtet die bereits implementierten Monitoring-Maßnahmen Evaluationen, wobei neben operativen Aspekten und den Ergebnissen dieser Studien auch allgemeinere Untersuchungen von Integrationsfragen, die nicht speziell in Verbindung zu Integrationspolitiken stehen, dargestellt werden. Das abschließende Kapitel diskutiert den Bedarf und die für Integrationsfragen im Vereinigten Königreich identifizierten Herausforderungen, bevor die wichtigsten Ergebnisse des Berichts noch einmal zusammengefasst werden.

1. Einleitung und Bevölkerungsüberblick

Spätestens mit den 1950er-Jahren und dem Auseinanderfallen des Britischen Kolonialreiches setzten signifikante Migrationsströme aus den ehemaligen Kolonien in das Mutterland ein. Einwandernde Personen wurden dabei nicht als „Ausländer“ klassifiziert, sondern als „britische Staatsangehörige, die Richtung Heimat bzw. innerhalb des früheren britischen Imperiums den Wohnsitz wechselten.“ Bevölkerungsteile mit Migrationshintergrund wurden demgemäß rechtlich als „ethnische Minderheiten“ definiert und nicht als „MigrantInnen“ (vgl. ExpertInneninterviews).

Die ersten politischen Debatten in Bezug auf die „Integration von ImmigrantInnen“ datieren aus den 1960er-Jahren. Zu jener Zeit wurde Integration *„[...] not as a flattening process of assimilation, but as equal opportunity, accompanied by cultural diversity, in an atmosphere of mutual tolerance“* (zitiert aus der Rede des früheren Staatssekretärs Roy Jenkins, in: Lester 1967) beschrieben. Nichtsdestotrotz, innerhalb der akademischen und der

zivilgesellschaftlichen Landschaft wurde der Begriff „Integration“ mit „Assimilation“²⁶³ konnotiert und alternative Konzepte wie etwa Antirassismus, Multikulturalismus, Diversität und Gleichheit gewannen nach und nach an Bedeutung. Integrationsprobleme zeigten sich unabhängig vom jeweiligen Stand der Debatte und den unterschiedlichen Positionen der Akteure dennoch. Die Unruhen im Norden Englands von 2001, in die vor allem junge, in England geborene Personen mit asiatischer Abstammung involviert waren, zogen eine intensive politische und gesellschaftliche Debatte in Bezug auf Integrationsversäumnisse vor dem Hintergrund des Begriffspaares „Gemeinschaft und sozialer Zusammenhalt“ nach sich. Die Auseinandersetzung mit diesen Fragestellungen bezog allerdings weniger die Integration von jüngst eingewanderten Personen noch jene der etablierten Minderheitengruppen, die oft nicht im Ausland geboren wurden, sondern bereits in zweiter und folgender Generation im Vereinigten Königreich lebten, mit ein (vgl. ExpertInneninterviews). Eine Ausnahme bildeten Fragen der Asylpolitik und der Integration von anerkannten Flüchtlingen, in deren Kontext sich seit den späten 1990er-Jahren ein eigenes Verständnis von Integration und Integrationsmaßnahmen entwickelte.

Zusammenfassend lässt sich aber sagen, dass es im Vereinigten Königreich bis dato keine ganzheitlich und umfassend auf die Integration von MigrantInnen ausgerichtete Politiken gibt, was gleichzeitig fehlende Klarheit und Kohärenz in Bezug auf Zielsetzung und Ausrichtung von Integrationsmaßnahmen impliziert (vgl. Spencer 2011). Folglich, und im Zusammenhang mit dem Forschungsgegenstand der Studie, wird der vorliegende Länderbericht vor allem die verschiedenen Aspekte von Interventionen, die mit der für Flüchtlinge getroffenen Definition von Integration verbunden sind, analysieren und in Relation zu anderen Gruppen der britischen MigrantInnenbevölkerung stellen.

Für 2010 lag die geschätzte Zahl von britischen EinwohnerInnen, die im Ausland geboren worden waren, bei ungefähr 7,2 Millionen – das macht einen Anteil von 11,2 Prozent der Gesamtbevölkerung aus. Davon stammten an die 4,9 Millionen (mehr als zwei Drittel) aus Nicht-EU-Staaten, die übrigen 2,3 Millionen aus EU-Mitgliedsstaaten. Die Zahlen inkludierten auch Personen, die zwar aus dem Ausland kommend eingereist waren, aber immer britische StaatsbürgerInnen gewesen waren bzw. wurden. Im Jahr 2010 gab es an die 3 Millionen naturalisierte Personen, die nicht im Vereinigten Königreich geboren worden waren, was gemessen an der Gesamtzahl der im Ausland geborenen Bevölkerung einen Anteil von 42% ausmacht (vgl. Tabelle 1).

²⁶³ Definition: Die Erwartung, dass MigrantInnen sich kulturell der Gastgesellschaft angleichen - als Zielsetzung bei Politiken gleichbedeutend damit, dass sie sich anpassen müssen (vgl. Brubaker 2001).

Tabelle 1 zeigt, dass für das Jahr 2011 der größte Teil der nicht im Vereinigten Königreich geborenen Bevölkerung aus Indien stammte (693.000, unabhängig von der Staatsangehörigkeit). Bezüglich der Personen mit nichtenglischer Staatsangehörigkeit stellten ImmigrantInnen aus Polen (576.000) die größte Gruppe (vgl. ONS 2011).

Die jährliche Nettozuwanderung in das Vereinigte Königreich lag 2010 bei insgesamt 252.000 Personen, was im Vergleich zu den Jahren davor, die bisher höchste jemals aufgezeichnete Zahl für ein Kalenderjahr bedeutete. Diese Zahl war allerdings weniger das Ergebnis von steigender Immigration (591.000 Personen, vergleichbar mit der Zahl von 2009) als von sinkenden Emigrationszahlen (339.000 Personen, seit 2001 das bisher niedrigste Ergebnis eines Kalenderjahres (ONS 2011)).

Tabelle 1: Bevölkerungsstruktur nach Staatsbürgerschaft und Geburtsland im Vereinigten Königreich in 2010/2011

United Kingdom					
Gesamtbevölkerung (in		62.008			
Anteil ausländische Bevölkerung		7,0%			
Anteil Drittstaatsangehöriger		3,9%			
Anteil im Ausland geborene		11,3%			
Anteil außerhalb der EU-27		7,1%			
Zuwanderungsgruppen**					
Staatsangehörigk	Gesa	Prozen	Geburtsland	Gesamt	Prozent ²
Polen	576	12.6	Indien	693	9.6
Irland	356	7.8	Polen	550	7.6
Indien	332	7.2	Pakistan	433	6.0
Pakistan	155	3.3	Irland	406	5.6
USA	140	3.0	Deutschland	297	4.1
Andere	3.005	65.8	Andere	4.821	66.9

Quellen: Eurostat, Statistics in Focus, 34/2011 und * ONS, MSQR, November 2011 (ONS 2011).

Anmerkungen: Zahlen in 1000, die Ergebnisse sind Probenschwankungen unterworfen. Qualitätsmaße und Konfidenzintervalle mit dem Datensatz veröffentlicht. ¹Gesamtbestand ausländischer Wohnbevölkerung. ²Gesamtzahl der außerhalb des Vereinigten Königreichs geborenen Bevölkerung. ³Nicht eingeschlossen MigrantInnen aus dem Ausland, aber mit britischer Nationalität.

2. Struktureller Rahmen von Integrationspolitik und zugehörige Bereiche

Im Vereinigten Königreich gibt es nicht „die eine“ Agentur, die für die Integration von MigrantInnen verantwortlich zeichnet – entsprechende Kompetenzen sind zwischen einer Reihe von Institutionen und Behörden verteilt. Dementsprechend gibt es auch keine zentrale

Instanz, die mit der Evaluation, dem Monitoring und der Wirkungsanalyse von integrationspolitischen Maßnahmen betraut wäre, auch hier liegen die Kompetenzen bei den jeweils implementierenden Institutionen.

Die Grenzagentur des Vereinigten Königreichs (*United Kingdom Border Agency, UKBA*), angesiedelt im britischen Home Office, trägt einen Teil der Verantwortung im **Migrationsbereich**. Die UKBA ist als hauptverantwortliche Organisation mit der Implementierung von **Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge** betraut, zuständig für Umsetzung von Projekten, die durch den Europäischen Integrationsfonds (*European Integration Fund, EIF*) und den Europäischen Flüchtlingsfonds (*European Refugee Fund, ERF*) gefördert werden, und federführend bezüglich allen Untersuchungen, Analysen und Publikationen betreffend der **Integration von MigrantInnen**. Die Forschungsgruppe des Home Office setzt sich aus WissenschaftlerInnen, ForscherInnen und AnalystInnen zusammen und bearbeitet, neben anderen Aufgaben, die Forschungsberichte und Statistiken zum Thema „Immigration“.²⁶⁴ Die administrativen Systeme der UKBA hingegen sammeln Statistiken zu Migration und zur Grenzkontrolle.²⁶⁵ Das Home Office vergibt regelmäßig Studien an externe Auftragnehmer, Beispiele dafür sind, neben der von Alistair Ager und Alison Strang (Queen Margaret University College) durchgeführten Untersuchung zu Integrationsindikatoren, auch der Bericht von Sarah Spencer (COMPAS, Universität Oxford) über die erfolgreiche Flüchtlingsintegration im Vereinigten Königreich - auf beide wird in weiterer Folge noch eingegangen.

Zusätzlich zu der eigenen Analyseabteilung für Migrations- und Grenzbelange (*Migration and Borders Analysis unit, MBA*) unterstützt die UKBA auch das Beratungskomitee für Migration (*Migration Advisory Committee, MAC*), das die Regierung in Migrationsfragen beratend unterstützt.²⁶⁶ Um von der Regierung gestellte Fragen beantworten und die in Bezug auf Migration vorhandene Datenlage verbessern und erweitern zu können, führt das MAC ein eigenes Forschungsprogramm durch, zudem beauftragt das Komitee auch externe ForscherInnen und ExpertInnen – so auch bei einer der jüngeren Veröffentlichungen, einer Studie unter dem Titel: „*The impacts of migration on social cohesion and integration*“ (vgl. Sagar, Sommerville, Ford, Sobolewska 2012).²⁶⁷

²⁶⁴ Siehe: <http://www.homeoffice.gov.uk/science-research/about-home-office-science/ho-science-research-stats/> (Zugriff: 15.01.2012).

²⁶⁵ Siehe: <http://homeoffice.gov.uk/science-research/research-statistics/migration/migration-statistics1/> (Zugriff: 15.01.2012).

²⁶⁶ Siehe: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/indbodies/mac/> (Zugriff: 15.01.2012).

²⁶⁷ Siehe: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/indbodies/mac/mac-research/> (Zugriff: 15.01.2012).

Das Regierungsbüro für Gleichberechtigung (Government Equality Office, GEO) ist ebenfalls unter dem Dach des Home Office angesiedelt und führt die Agenden des Vereinigten Königreichs in **Anti-Diskriminierungsfragen**. Das Gleichberechtigungsgesetz von 2006 erlaubt es der neu geschaffenen Kommission für Gleichberechtigung und Menschenrechte (*Equality and Human Rights Commission, EHRC*), die Ungleichheiten zwischen sozialen Gruppen (inklusive MigrantInnen) von offizieller Seite zu beobachten. Das geschieht unter Beachtung von sieben Hauptbereichen, in denen Diskriminierung und Ungleichheit auftreten sein können (z.B. „Rasse und Religion“). Zu den weiteren Aufgabenbereichen der Kommission zählt auch die Förderung guter Beziehungen zwischen und innerhalb von verschiedenen Teilen und Gruppen der Gesellschaft (vgl. Gidley 2012: 350).

Auf Regierungsebene (HM Government) werden die Agenden zum **Zusammenhalt in der Gesellschaft** von der Abteilung für Gemeinschaft und lokale Regierungsangelegenheiten (*Department for Communities and Local Government, DCLG*) betreut. Innerhalb der Abteilung ist die Einheit für „Dezentralisierung und Big Society“²⁶⁸ für integrationsbezogene Belange zuständig.²⁶⁹ Das DCLG hat eigene Forschungseinrichtungen und statistischen Ressourcen²⁷⁰, gibt gleichzeitig aber auch sozialwissenschaftliche Forschungsprojekte in Auftrag. Weiters wurde die Abteilung für Arbeit und Pensionen (*Department for Work and Pensions, DWP*), die spezifische Aufgaben im Feld der Beschäftigungsförderung übernimmt, mit der Ausführung von Programmen und Aktivitäten, die die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt fördern sollten, beauftragt. Ähnlich wie andere Regierungsbehörden unterhält auch das DWP eine eigene Forschungsabteilung, die an einem Unterprogramm mit dem Titel „Arbeit, Wohlstand und Strategien für Gleichberechtigung“ arbeitet, das sich unter anderem auf die Bedürfnisse benachteiligter Menschen und von Gruppen der ethnischen Minderheiten konzentriert.²⁷¹

Betrachtet man die **lokale Ebene**, wurde von interviewten ExpertInnen angemerkt, dass es zwar eine Reihe von lokalen Initiativen für Integrationsförderung gibt, diese aber fragmentiert und auf adhoc-Basis entwickelt werden (vgl. ExpertInneninterview 1). Das Amt des Londoner Bürgermeisters hat in dieser Hinsicht besonderes Engagement gezeigt, vor allem durch die Unterstützung der Entwicklung einer Querschnittsstrategie für die Integration von MigrantInnen im Jahr 2010, die auf einer früheren Strategie für Flüchtlinge mit dem Titel

²⁶⁸ „Big Society“ bezeichnet ein gesellschaftspolitisches Programm, das vom britischen Premierminister David Cameron initiiert worden ist. Ziel des Programms ist es, das zivilgesellschaftliche Engagement zu fördern und dabei gleichzeitig die Macht des Staates zugunsten der kommunalen Ebene und der Bürgerrechte zu verringern. Siehe auch <http://www.thebigsociety.co.uk/what-is-big-society/> (Zugriff: 05.03.2012).

²⁶⁹ Siehe dazu auch das Organigramm des DCLG, zu finden unter:

<http://www.communities.gov.uk/documents/corporate/pdf/19727451.pdf> (Zugriff: 15.01.2012).

²⁷⁰ Siehe <http://www.communities.gov.uk/corporate/researchandstatistics/> (Zugriff: 15.01.2012).

²⁷¹ Siehe: <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/> (Zugriff: 15.01.2012).

„London Enriched“ aufbaute (vgl. MOL 2009 und 2010). Veränderungen bezüglich der Kompetenzen im Integrationsbereich bzw. bezüglich der Kooperation und Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen sind in Planung, dies vor dem Hintergrund der Absicht der aktuellen Regierung (Kabinett Cameron 2010), Kompetenzen von der zentralen Ebene auf die lokale Ebene zu verlagern. Diese Entscheidung würde den Handlungsbereich der lokalen Regierungen und Zivilgesellschaft in Hinsicht auf die Entwicklung von lokalen Strategien erweitern, darunter fielen dann auch Monitoring- und Benchmarkinginstrumente (vgl. Gidley 2012: 358). An dieser Stelle haben interviewte ExpertInnen allerdings herausgestrichen, dass von Regierungsseite für diese Projekte bis jetzt noch keine finanzielle Unterstützung vorgesehen ist (vgl. ExpertInneninterviews).

2.1 Strategien

Wie bereits erwähnt, konzentriert sich die politische Integrationsdebatte im Vereinigten Königreich bis jetzt auf die Gruppe der anerkannten Flüchtlinge, andere MigrantInnengruppen wurden in der Politikentwicklung und –umsetzung nur am Rande als Zielgruppe miteinbezogen. Die offizielle Integrationsstrategie, die erstmals 2000 formuliert wurde, zielte demgemäß nur auf Flüchtlinge ab.²⁷² Darauf folgte eine intensive Forschungs- und Konsultationsphase, deren Ergebnis die überarbeitete *„Nationale Strategie für Flüchtlingsintegration: Integration ist von Bedeutung“* war, die 2005 veröffentlicht wurde. Die Forschungsarbeit wurde vom Home Office in Auftrag gegeben und beinhaltete zwei Studien, die von akademischen Teams durchgeführt worden waren: eine der Studien beschäftigte sich mit Integrationsindikatoren²⁷³, während die zweite einen Überblick über effektive Integrationsmaßnahmen gab²⁷⁴ - beide Untersuchungen werden in weiterer Folge in Kapitel 3 des Länderberichts behandelt werden. In der Strategie von 2005 wurde die „Integration“ (von Flüchtlingen) als *„[...] the process that takes place when refugees are empowered to achieve their full potential as members of British society, to contribute to the community, and to become fully able to exercise the rights and responsibilities that they share with other residents“* (Home Office 2005a) definiert. Die Strategie setzte ein verstärktes Augenmerk auf die wirtschaftliche und die Arbeitsmarktintegration. Kritik wurde dahingehend geäußert, dass die Strategie Vorgaben enthalte, was von Flüchtlingen erwartet werde, aber nicht die dem System innewohnenden Barrieren für die Partizipation von Flüchtlingen im Gastland anspreche (vgl. Spencer 2011) oder festhalte, dass Intergration ein dynamischer Prozess ist,

²⁷² Siehe Full and equal citizens: A strategy for the integration of refugees into the United Kingdom. Home Office, 2000.

²⁷³ Diese Studie stammt von Alastair Ager und Alison Strang und wurde 2004 unter dem Titel *„Indicators of Integration. Final report“* veröffentlicht.

²⁷⁴ Siehe Spencer Sarah (ed.) (2005): Refugees and other new migrants: a review of the evidence on successful approaches to integration. Oxford: COMPAS.

der mehr als nur eine Seite involviert (vgl. Gidley 2012: 348). Für viele Kategorien von MigrantInnen (wie z.B. jene aus EU-Mitgliedsstaaten und im Speziellen aus den Beitrittsländern) gab es keine Strategie, um sie auf der einen Seite aktiv in das bürgerliche oder kulturelle Leben des Landes einzubinden, und auf der anderen Seite deren spezifische soziale und ausbildungstechnische Bedürfnisse zu befriedigen (vgl. Gidley 2012: 347).

Die aktuellen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs in Bezug auf **Gleichberechtigung** werden in der „*Equality Strategy, Building a Fairer Britain*“ zusammengefasst, die Strategie verweist dabei auf innerhalb der Regierung abgestimmte Aktivitäten, mittels derer die Hindernisse zwischen sozialer Mobilität und gleichen Rechten und Chancen beseitigt werden sollen und im Endeffekt eine gerechtere Gesellschaft gefördert werden soll. Auf diesen Zielvorstellungen aufbauend, propagiert die Strategie zwei Prinzipien von Gleichberechtigung – Gleichbehandlung und Chancengleichheit – und zielt darauf ab, die Gleichberechtigung in der Gesellschaft bei gleichzeitiger Reduzierung von Diskriminierung und Nachteilen für alle BürgerInnen (unabhängig davon, „wer diese sind“ oder „von wo sie kommen“) im öffentlichen und politischen Leben zu fördern sowie die Chancen der Menschen zu verbessern (vgl. HM Government 2010). Die nationale Strategie der Regierung für Zusammenhalt in der Gemeinschaft und Rassengleichberechtigung „*Improving Opportunity, Strengthening Diversity*“ (vgl. Home Office 2005b) definierte ihre Ziele entlang von zehn Indikatoren (siehe auch Kapitel 3 des Länderberichts), und verlangte von allen lokalen Behörden die Entwicklung von Plänen zur Förderung des Zusammenhalts in der Gesellschaft auf lokaler Ebene. Die Agenda zur **Förderung des Zusammenhalts in der Gemeinschaft** wurde in Folge der Auseinandersetzungen 2011 in Nordengland weiter vorangetrieben, mit dem Ziel „*to foster prosperous and cohesive communities, offering a safe, healthy and sustainable environment for all*“.²⁷⁵ Der Fokus dieser Strategie liegt nicht auf MigrantInnen, aber auf Minderheitengemeinschaften verschiedener ethnischer Herkunft – das inkludiert neben der zweiten auch die dritte Generation der Niedergelassenen im Vereinigten Königreich.

In den Jahren 2007-2008 und im Kontext eines Wechsels des Regierungsansatzes hin zu „gelenkter Migration“ kündigte das DCLG an, dass die Regierung vorhabe, die bisherige Integrationsstrategie von einer nur für Flüchtlinge anwendbaren auf alle Formen von Migration zu erweitern (vgl. Gidley 2012: 348-349). In weiterer Folge wurde die Kommission für Integration und Zusammenhalt geschaffen (*Commission on Integration and Cohesion, CIC*) und mit der Erhebung der Situation von neuen MigrantInnen und bereits etablierten

²⁷⁵ Siehe: <http://www.communities.gov.uk/> (Zugriff: 15.01.2012).

ethnischen Minderheiten sowie der Entwicklung von Politiken in diesen Bereichen beauftragt. Das CIC definiert die Förderung von Zusammenhalt als „[...] *the process that must happen in all communities to ensure different groups of people get on well together*“ und Integration als „[...] *the process that ensures new residents and existing residents adapt to one another*“ (CIC 2007: 38). Um die Debatte voranzutreiben, entwickelte das CIC eine Typologie für Gemeinschaften, die unterschiedlichen Drucksituationen ausgesetzt sind, und eine Reihe von Prinzipien, um mit diesen umzugehen (vgl. Gidley 2012: 349). Dieser Prozess wurde allerdings 2009 ohne nachhaltige Ergebnisse abgebrochen und die Empfehlungen des CIC konnten nicht in signifikante politische Ergebnisse umgesetzt werden. Das DCLG gab explizit an, dass es keine umfassende nationale Integrationsstrategie für MigrantInnen erstellen wolle (vgl. DCLG 2008, DCLG 2009), da angenommen wurde, dass eine solche Strategie die die lokalen Spezifika und ortsgebundene Natur von Integration untergraben würde (vgl. Gidley 2012: 349). Stattdessen bestätigte die Regierung ihr Festhalten an der Integrationsstrategie für Flüchtlinge aus dem Jahr 2005, die um Verweise auf die speziellen sozialen Bedürfnisse von Flüchtlingen erweitert wurde (vgl. Home Office 2009).

Zur Zeit der Erstellung des vorliegenden Länderberichts hielt die Diskussion um eine neue Integrationsstrategie für MigrantInnen nach wie vor an. Es wurde seitens der interviewten ExpertInnen erwartet, dass die anvisierte Integrationspolitik mit der bisherigen Sprachregelung brechen und sich statt auf „lokalen Zusammenhalt in der Gemeinschaft“ auf „Integration“ direkt beziehen werde (vgl. Travis 2011). Bezogen auf den jüngsten Entwurf, wird die Strategie aus vier separaten Themensträngen bestehen: (1.) Gemeinsamkeiten finden; (2.) soziale Mobilität verbessern und steigern; (3.) Partizipation verbessern; (4.) Intoleranz und Extremismus entgegenwirken (vgl. Travis 2011).

2.2 Wichtige Interventionen

Es ist nicht möglich, alle Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Integration von MigrantInnen haben, umfassend zu beschreiben. Das hängt zum einen mit dem Querschnittscharakter der Sozialpolitik im Vereinigten Königreich zusammen, zum anderen mit der komplexen Struktur der Zuständigkeiten und dem Mehrebenenansatz entsprechender Politiken und Maßnahmen.

Unter den besonderen Maßnahmen, die auf die Gruppe der MigrantInnen ausgerichtet sind, sollen jene, die speziell auf Flüchtlingsintegration abzielen, hervorgehoben werden. Zu den Hauptinstrumenten in diesem Zusammenhang zählt das Flüchtlingsintegrations- und Beschäftigungsservice (*Refugee Integration Employment Service, RIES*), das landesweit operiert und die Ausweitung des „Gateway Protection“-Programms auf besonders

verwundbare Kategorien von Flüchtlingen. Diese Maßnahmen sollen im allgemeinen die Aufnahme von Flüchtlingen in die Gesellschaft und im speziellen in den Arbeitsmarkt fördern²⁷⁶ (vgl. Gidley 2012: 348).

In der jüngeren Vergangenheit hat die UKBA auch einige Projekte umgesetzt, die vom Europäischen Integrationsfonds (EIF) finanziert wurden. Die Projekte, die mit finanzieller Unterstützung des EIF entwickelt wurden, zielten auf die Gruppe der neu angekommenen, legalen MigrantInnen (Drittstaatsangehörige), die (a.) ins Vereinigten Königreich innerhalb der vergangenen fünf Jahre eingereist waren; (b.) nicht um Asyl angesucht haben, keine Flüchtlinge waren oder aus dem EWR-Raum stammten und (c.) in das Vereinigte Königreich unter keiner temporären Visakategorie (wie bspw. StudentInnen) eingereist waren.²⁷⁷ Unter dem EIF wurden eine Vielzahl von Projekten umgesetzt, die sich im Finanzierungslevel, der geographischen Lage, der Art der Anbieter, den Nutznießern, den angebotenen Aktivitäten und den gesetzten Prioritäten unterscheiden. Das Home Office gab in einem Fragebogen des ICMPD an, dass die Wahl und Art der finanzierten Projekte auch von den Beratungen zwischen den Regierungsabteilungen bestimmt wird. Der am häufigsten auftretende Aktivitätentyp in vom EIF-finanzierten Projekten sind Sprachkurse für Personen ohne englische Sprachkenntnisse (*English for Speakers of Other Languages, ESOL*), knapp gefolgt von sogenannten „Integrationstrainings“. Weitere Aktivitäten, die im Rahmen der mehrjährigen Programme des Vereinigten Königreichs unter dem EIF 2007-2013 laufen, sind unter anderem:

- Einführung von zu erreichenden Levels für Sprachkompetenz, die es für das Erreichen einer permanenten Aufenthaltsgenehmigung oder Staatsbürgerschaft vorzuweisen gilt²⁷⁸,
- Entwicklung eines Konzepts für Verdiente Staatsbürgerschaft²⁷⁹,

²⁷⁶ Spezielle Aktionen, welche auf die Steigerung der Beschäftigung von Flüchtlingen abzielen, werden in der Beschäftigungsstrategie für Flüchtlinge des DWP beschrieben. Der Bericht wurde 2005 unter dem Titel „*Working to Rebuild Lives: a Refugee Employment Strategy*“ publiziert und orientiert sich am Strategiepapier „*Integration Matters*“ des Home Office.

²⁷⁷ Siehe:

http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/workingwithasylum/integrating_other_migrants/

(Zugriff: 16.01.2012).

²⁷⁸ Im Jahre 2010 wurden Sprachtests als ein Teil der sogenannten Vorintegrationsmaßnahmen eingeführt - sie spiegeln die Priorität der britischen Immigrationspolitik wieder, die Zahlen von EinwanderInnen zu reduzieren (vgl. Home Office 2010a). Da diese Instrumente eine selektierende Wirkung auf die Zusammensetzung der Gruppen, die in das Vereinigte Königreich einwandern dürfen, ausüben können, sollten sie nicht als Integrationsmaßnahme angesehen werden und werden in weiterer Folge nicht mehr ausführlicher beschrieben.

²⁷⁹ Das offizielle Denken hinter dem Konzept von „Verdienter Staatsbürgerschaft“ ist es, die Leistung von MigrantInnen sicherzustellen (am Arbeitsplatz und in der Schule) und deren eigene Fähigkeiten für die Integration in die britische Gesellschaft herauszufordern (vgl. Stellungnahme des Home Office für das ICMPD). Akademiker kritisieren, dass die auf diese Weise implementierten Maßnahmen die Zielsetzung der Regierung, die Zahl der einreisenden und sich niederlassenden MigrantInnen zu reduzieren, untermauern – das geschieht im Kontext der Priorität der Immigrationspolitik, die Zahlen von MigrantInnen im Land selbst zu verringern (vgl. Home Office

- Einführung von Orientierungskursen,
- Entwicklung von Lernmaterialien, um die frühen Aufenthaltsjahre von MigrantInnen im Vereinigten Königreich zu erleichtern,
- Bereitstellung eines umfassenden Handbuchs über das Leben im Vereinigten Königreich,
- Entwicklung eines kurzen „Überlebensratgebers“ für neuere MigrantInnen, der in Folge in mehrere Sprachen übersetzt werden soll,
- Initiativen für die Stärkung der aktiven Teilnahme an der Gesellschaft,
- Einführung von neuen, die Regierung beratenden Gremien,
- (Weiter-) Bildungsmöglichkeiten für MigrantInnen für MigrantInnen ergänzend zu ESOL,
- Neue Gesetzgebung im Bereich der Anerkennung von Qualifikationen und Bildungsabschlüssen,
- Zahlreiche Projekte, die von lokalen Vertretungen, Behörden, karitativen Stiftungen und NGOs finanziert und organisiert werden und die besondere Fragestellungen auf lokalem Level anvisieren.²⁸⁰

Zusätzlich zu den Maßnahmen, die sich direkt an MigrantInnen wenden, üben auch Interventionen in den Bereichen von „Gemeinschaftszusammenhalt und Gleichheit“ einen Einfluss auf den Integrationserfolg von MigrantInnen aus. Diese orientieren sich generell an Begriffen wie „ethnische Minderheiten“ und es ist oft unmöglich, Veränderungen bezogen auf das Einreisedatum und den Immigrationsstatus nachhaltig zu beobachten – manchmal können nicht einmal das Geburtsland und die Nationalität dokumentiert werden (siehe auch Kapitel 4 dieses Länderberichts zu Herausforderungen bei der Datenlage). In Bezug auf die Festigung von gemeinschaftlichen Beziehungen zielen bestimmte Maßnahmen auf die Stärkung der aktiven Bürgerschaft und des sozialen Zusammenhalts ab, daneben werden gesellschaftlich relevante Bereiche wie soziale Ausgrenzung, Nachbarschaftsbeziehungen, Regeneration, nachhaltige Gemeinschaft und Gleichheits- und Rassenbeziehungen thematisiert (vgl. Spencer 2004). In diesem Licht wird von der anstehenden neuen Integrationspolitik erwartet, dass sie folgende Punkte beachtet und verarbeitet (vgl. Travis 2011):

- Auftreten gegen Antiislamismus und Antisemitismus,
- Veranstaltungen, die verschiedene (ethnische) Communities zusammenbringen,

2010a). Das zeigt sich vor allem im Feld der Familienzusammenführung und -reintegration, dieser Bereich wird derzeit vom Obersten Gerichtshof geprüft.

²⁸⁰ Siehe: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/migrants/eif-multi-annual-programme> (Zugriff: 16.01.2012).

- Einrichtung eines Onlineforums, das sich mit Integrationsbelangen beschäftigt und eine Seite für das „Überwinden von Barrieren“ enthält - mit dem Ziel, bürokratische Barrieren zu überwinden und verschiedenen Gemeinschaften und Glaubensgruppen dabei zu helfen, zusammenzukommen,
- Initiativen, um Gemeinsamkeiten mit „fahrenden Gemeinschaften“ zu finden.

3. Evaluation und Monitoring im Vereinigten Königreich

Über die vergangenen zwei Dekaden und vor allem unter der Labour-Regierung von 1997 hat das Vereinigte Königreich eine „Prüfkultur“ entwickelt, die sich vor allem in der Präferenz für quantitatives Monitoring in einer Vielzahl von Bereichen (bspw. das Aufzeichnen von rassistisch motivierten Verbrechen, die Anwerbung von ethnischen Minderheiten etc.) manifestierte. In jüngerer Zeit hat sich die aktuelle Koalition von dem Prüfansatz abgewendet, was eine Konsequenz der fiskalischen Konsolidierung im Zuge der globalen Finanzkrise darstellt (vgl. Gidley 2012: 355).

Im Allgemeinen wird die Bewertung der Effizienz und Effektivität von Maßnahmen, die die Integration von MigrantInnen zu fördern sollen, dadurch limitiert, dass es schwierig ist, die Einflussnahme von Mainstreamstream-Maßnahmen von jener der Instrumente mit speziellem MigrantInnenfokus getrennt zu betrachten. Das wirkt sich im Vereinigten Königreich verstärkt aus, da es keine holistische Integrationspolitik bzw. keine einzig für Integrationsfragen zuständige Behörde gibt, die mit der Überwachung und der Evaluation der Maßnahmen und mit Integration verbundenen Politiken betraut ist. Wie zuvor diskutiert, ist auch die Aussagekraft der Resultate der speziell auf MigrantInnen ausgerichteten Aktivitäten, welche die Stärkung der Gleichheit und des „Gemeinschaftszusammenhalts“ zum Ziel haben, limitiert (dabei besonders für bestimmte Kategorien, wie bspw. Flüchtlinge und neue MigrantInnen), da die Studien, die sich mit diesen Bereichen auseinandersetzen, sich meist auf sehr breit definierte Bevölkerungsteile konzentrieren (z.B. ethnische Minderheiten, die gesamte britische Bevölkerung mit Migrationshintergrund etc.) (vgl. Spencer 2004). Außerdem sind die meisten Politikinterventionen im Integrationsbereich erst jüngeren Datums und waren noch nicht Gegenstand einer Evaluation. Schlussendlich gibt es fundamentale Beschränkungen in Bezug auf die Datenverfügbarkeit von mit Integration verbundenen Aspekten.

3.1 Evaluation von integrationspolitischen Maßnahmen

Im Vereinigten Königreich gibt es gesetzliche Vorgaben, **Untersuchungen zu den Auswirkungen von politischen Maßnahmen und den Initiativen zur Förderung der Gleichberechtigung** vor Änderungen und Novellierungen der betreffenden Politiken

durchführen zu müssen. Da jedoch weder gemeinschaftlicher Zusammenhalt noch die Agenda zu Gleichberechtigung unter diese Vorgaben fallen, wurden bisher keine derartigen Untersuchungen im Integrationsbereich durchgeführt. Im Rahmen der Revision der nationalen Immigrationspolitik im Jahre 2010 waren Wirkungsanalysen lediglich bezüglich der Förderung der Gleichberechtigung vorgesehen, darunter auch eine Evaluation der zu erfüllenden Vorgaben in Bezug auf den Nachweis von Sprachkenntnisse für LebensgefährtInnen.²⁸¹

Ein zusammenfassender Überblick über erfolgreiche Ansätze in der Integration von MigrantInnen und Flüchtlingen wurde 2004 erstellt (vgl. Spencer 2005); dieser Überblick ist Teil eines größeren Untersuchungspaketes, welches das Home Office im Hinblick auf die Revision der Integrationsstrategie für Flüchtlinge 2005 erstellen ließ. Die Studie analysierte bereits vorhandenes Wissen zu den Erfahrungen von Flüchtlingen und neuen MigrantInnen im Vereinigten Königreich (Überblick zu veröffentlichter Literatur und Synthese der Ergebnisse verschiedener Forschungsprojekte) und fokussierte auf die fünf politischen Schlüsselbereiche, die bereits im Bericht „Indikatoren für Integration“ 2004 hervorgehoben worden waren (siehe dazu auch Kapitel 3.2 in diesem Länderbericht): Gemeinschaftsbeziehungen, Wohn- und Niederlassungssituation, Beschäftigung, Gesundheit und (Aus-) Bildung. Der Überblick zeigte, dass Integration viele verschiedene Facetten haben und auf unterschiedliche Weise gemessen werden kann, diese Messungen aber nur schwer verglichen werden können. Die Studie schloss, dass es schwierig sei, die Auswirkungen von Mainstream-Maßnahmen von jener der Instrumente mit speziellem MigrantInnenfokus zu entflechten und dass die Datenlage nicht erlaube, besonders effektive Integrationsmaßnahmen zu identifizieren. Eine der Empfehlungen lautete daher auch, einen allgemeinen Ansatz für Integration zu entwickeln, anhand dessen sich die Realität von Integrationserfahrungen besser ablesen ließe.

Im Vereinigten Königreich werden in der Regel spezifische Projekte, etwa jene die vom EIF gefördert und für die Evaluationen von der Europäischen Kommission vorgeschrieben sind, einer genaueren Untersuchung unterzogen. Die Evaluation von EIF-Projekten wird extern vergeben, das geschieht durch ein von der Analyseabteilung für Migrations- und Grenzbelange (MBA) organisiertes Ausschreibungsverfahren. Die so durchgeführten Evaluationen finden auf Basis der von der Europäischen Kommission vorgegebenen Kriterien statt und untersuchen die EIF-finanzierten Projekte auf Relevanz, Ablauf, Effizienz, Effektivität, Auswirkungen und Nachhaltigkeit. Gemäß der MBA wird dafür eine Kombination

²⁸¹ Siehe: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/ia/english-for-partners> (Zugriff: 10.01.2012).

verschiedener Methoden verwendet, darunter Interviews, Umfragen, Fokusgruppen und Literaturrecherche sowie das Einholen von Informationen von einer Vielzahl von InteressensvertreterInnen. Der Umfang der Evaluationen kann unterschiedlich sein und ist vom Fördersatz und dem Interesse der EntscheidungsträgerInnen abhängig (vgl. Evans and Murray 2009 und Cebulla, Daniel, Zurawan 2010).

Da die Reichweite der Resultate aus den Evaluationen der EIF-Projekte allerdings limitiert ist (die Ergebnisse, die in diesem Kontext gemessen werden, liegen auf Projektebene und reflektieren daher vor allem Projektziele) und keine Untersuchung von Langzeitwirkungen miteinschließen, können die Evaluationen die Lage von Drittstaatsangehörigen in Bezug auf Integrationsfragen und –probleme nicht voll wiedergeben. Abgesehen davon lassen die EIF-Evaluationen Schlüsse zum Stand der Integration von ausgewählten TeilnehmerInnen zu, anhand von limitierten quantitativen (z. B. Kenntnisse der englischen Sprache, Beschäftigung, Qualifikationen und Bildungsstand, freiwillige Tätigkeiten) und qualitativen Indikatoren (bspw. auf eigenen Angaben basierendes Vertrauen in die Zugangsmöglichkeit zu Serviceleistungen, wahrgenommene Fähigkeit zur Kommunikation etc.). Bisher wurden aber keine Langzeiteffekte von EIF-finanzierten Projekten auf die Zielgruppen gemessen; es gibt auch Zweifel, ob sich das überhaupt mit am Ende aussagekräftigen Ergebnissen verwirklichen ließe, zieht man die Ausmaße und Vielfältigkeit von EIF-Projekten in Betracht (vgl. behördliche Antwort auf den ICMPD-Fragebogen).

3.2 Integrationsmonitoring

Als Konsequenz einer schon beinahe drei Jahrzehnte andauernden Prüftradition²⁸² führte das DCLG unter der Labour-Regierung 2007 ein Nationales Modell für Planerfüllungsindikatoren (*National Indicator Set, NIS*) ein, mit dessen Unterstützung die Zentralregierung die Leistungen der lokalen Verwaltungen beobachtet (für eine detailliertere Diskussion siehe Gidley 2012: 355-356). Die Prüfkommision, die die Letztverantwortung für die meisten Untersuchungen und Messungen hatte, wurde aufgelöst und das DCLG kündigte im August 2010 an, neue Arrangments und Kooperationen mit den, den öffentlichen Bereich in England prüfenden, lokalen öffentlichen Behörden eingehen zu wollen.²⁸³

Weiters wurden neue Strukturen geschaffen, die die Beobachtung von „Kohäsion“ auf Basis von 10 nationalen Indikatoren für den Gemeinschaftszusammenhalt möglich machen sollten

²⁸² Im Vereinigten Königreich wurde 1983 eine Prüfkommision eingerichtet, welche „authoritative, unbiased, evidence-based analysis and advice“ anbieten sollte, um die öffentlichen Institutionen in England (z. B. politische Behörden, öffentliche Serviceeinrichtungen auf lokaler Ebene etc.) bei der Überwindung finanzieller Herausforderungen zu unterstützen und deren Arbeit zu beaufsichtigen. Siehe: <http://www.audit-commission.gov.uk/pages/default.aspx> (Zugriff: 10.01.2012).

²⁸³ Siehe <http://www.audit-commission.gov.uk/aboutus/future/Pages/default.aspx> (Zugriff: 10.01.2012).

(vgl. Home Office 2003). Die Indikatoren erfassten die Einschätzungen der BürgerInnen mit Hilfe der auf lokaler Ebene im Jahre 2008 eingeführten *Place Survey*, die von lokalen Behörden im Namen des DCLG durchgeführt wurde. Diese postalische Umfrage richtete sich an etwa eine halbe Million BürgerInnen und ermöglichte eine longitudinale Analyse von Informationen entlang einer Reihe von direkt relevanten Indikatoren – z.B. Einschätzung, dass Menschen mit verschiedenem Hintergrund an einem Ort gut zusammenleben können, sich der Nachbarschaft zugehörig fühlen, an den von der Gemeinschaft gesetzten Aktivitäten teilnehmen und glauben, die Entscheidungsprozesse in ihrer Ortschaft mitbestimmen zu können (vgl. Gidley 2012: 356). Diese Untersuchung konnte in Zuge der Maßnahmen zur Kostensenkung der neuen Koalitionsregierung 2010 nicht mehr weitergeführt werden.²⁸⁴

3.3 Integrationsindikatoren

Das einzige im Vereinigten Königreich vorhandene System zur Beobachtung und Messung der Integration von MigrantInnen bezieht sich explizit auf Flüchtlinge. Einer der beiden Berichte, die vom Home Office im Rahmen der Revision der Nationalen Strategie zur Flüchtlingsintegration 2005 in Auftrag gegeben worden sind, wurde von Alastair Ager and Alison Strang verfasst. Der Report (2004) hatte den Titel *“Indicators of Integration”* und beinhaltete eine komplexe Liste von Indikatoren, die auf die Erfassung aller Facetten von Flüchtlingsintegration im Vereinigten Königreich abzielten und sich auf vier verschiedenen Ebenen bezogen: (1.) Grundlagen - ein Set von bürgerlichen und politischen Rechten; (2.) Unterstützer - Sprachkenntnisse und kulturell-gesellschaftliches Wissen; (3.) Sozialer Anschluss – „soziale Bindungen“ zwischen unmittelbaren Gemeinschaften von MigrantInnen, „soziale Brücken“ zu anderen Gruppen im weiteren gesellschaftlichen Rahmen und „soziale Anknüpfungspunkte“ an Institutionen; (4.) Einkommen und weitere soziale Marker – Beschäftigung, Niederlassung, Bildung und Gesundheit (vgl. Ager, Strang 2004). Dieses Rahmenmodell war nicht dazu gedacht, den generellen Integrationsgrad in der Gesellschaft zu erheben, sondern wurde als Evaluationsinstrument designt, *„to help local projects to plan and evaluate their services through the use of the framework, and to measure the progress of their clients towards integration”* (vgl. Ager, Strang 2004). Weiterführende Testläufe zur Aussagekraft dieses komplexen Systems ergaben, dass Informationen nicht zu allen genannten Indikatoren verfügbar waren (vgl. Phillimore, Goodson 2008; siehe auch Diskussion zur Datenverfügbarkeit in diesem Länderbericht).

Ein vom Home Office im Zuge der Revision der Nationalen Strategie zur Flüchtlingsintegration publizierter Bericht mit dem Titel „Integration Matters“ (Home Office

²⁸⁴ Siehe <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/MethodologyAndTools/PerformanceIndicatorInfo/2010-08-10GSLettertoLAsongCancellingPlaceSurvey.pdf> (Zugriff: on 10.01.2012).

2005a) identifizierte in einem Versuch, die von Ager und Strang entwickelten Indikatoren zu vereinfachen und zu operationalisieren, sieben Indikatoren in drei Themenfeldern. Wie in Tabelle 2 dargestellt, wurden annähernd alle Felder des Modells von Ager und Strang aufgenommen, mit Ausnahme der „Grundlagen-Ebene“ (Rechte und Pflichten) und der Sphäre der gesundheitlichen Ergebnisse:

Tabelle 2: Integrationsindikatoren (entnommen aus der nationalen Integrationsstrategie für Flüchtlinge, 2005)

Themen	Indikatoren
Erreichen des vollen Potentials	Beschäftigungsraten von Flüchtlingen
	Über die Zeit erreichtes Englischniveau
Zur Gemeinschaft beitragen	Zahl der Flüchtlinge, die freiwillige Arbeit verrichten
	Zahl der Flüchtlinge, die mit Gemeinschaftsorganisationen in Kontakt stehen
	Anteil der Flüchtlinge, die über rassistische, kulturelle und religiöse Diskriminierung berichten
Zugang zu Dienstleistungen	Zugang zu Dienstleistungen im Wohnungswesen
	Anteil der Eltern, die mit der Ausbildung ihrer Kinder zufrieden sind

Quelle: Home Office 2005a.

In einer anderen von der EHRC in Auftrag gegebenen Studie, schlugen Eleonore Kofman und ihre MitautorInnen (2009) vor, vorhandene Statistiken zu Nationalität, Geburtsland und Ethnizität zusammen mit anderen Schlüsselvariablen kreuztabellarisch darzustellen; unter anderem fehlende statistische Ressourcen zu Gleichberechtigungsproblemen für MigrantInnen auszugleichen. Auf diese Weise können Informationen über die Wahrscheinlichkeit, ob und wie MigrantInnen gegenüber der allgemeinen Bevölkerung benachteiligt sind, erschlossen werden (vgl. Kofman, Lukes, D'Angelo und Montagna 2009):

- Wahrscheinlichkeit, dass MigrantInnen in sozial benachteiligten Gebieten leben (Quelle: Index für soziale Benachteiligung).
- Langzeiterkrankung nach Geburtsland (Quelle: Zensus).
- Grad der Behinderung nach Staatsangehörigkeit (Quellen: Zensus, LFS).
- Häusliche Überbelegung nach Geburtsland (Quelle: Zensus).
- Arbeitslosigkeit nach Geburtsland (Quellen: Zensus, LFS).
- Erwerbsquoten nach Nationalität (Quelle: LFS).
- Angebot an informeller Pflege nach Geburtsland (Quelle: Zensus).

Trotz der von Seiten der Regierung und des akademischen Bereichs vorgeschlagenen Indikatorenmodelle gab es bisher keinen Entschluss zur Schaffung eines kontinuierlichen Monitoring-System für die Integration von MigrantInnen.

3.4 Datenquellen

Trotz des Fehlens einer staatlichen Behörde oder Agentur für die Überwachung der Integration von MigrantInnen im Vereinigten Königreich, werden entsprechende Informationen mittels mehrerer Umfragingstrumente gesammelt - das schließt neben dem Zensus auch die *Labour Force Survey*, die Staatsbürgerschaftsumfrage (*Citizenship Survey*), die Communities-Studie und eine Vielzahl von Berichten, die das EHCR publiziert, mit ein. Viele dieser Instrumente reflektieren den Fokus, welchen die zwischen 1997 und 2010 amtierende Labour-Regierung auf den Bereich „gesellschaftlicher Zusammenhalt“ gelegt hatte, doch aufgrund der anders gelagerten Prioritäten der aktuellen Regierung und angesichts der Wirtschaftskrise werden viele wegen fehlender Finanzierungsmöglichkeiten nicht fortgesetzt werden (vgl. Gidley 2012: 354-355):

Der **Zensus**, der vom Büro für nationale Statistiken (*Office of National Statistics, ONS*) verwaltet und durchgeführt wird, umfasst die gesamte britische Bevölkerung und sammelt Daten auch auf unteren geographischen Ebenen. Der letzte Zensus wurde im Jahr 2011 durchgeführt und umfasste mehr als 25 Millionen Haushalte.²⁸⁵ Die Erhebung beinhaltete auch eine Fragengektion zur Messung von Gleichberechtigung und Fairness, wobei die individuelle ethnische Zugehörigkeit auf Grundlage einer Reihe von Kategorien (wie etwa Geburtsland, Staatsangehörigkeit, Muttersprache, Hautfarbe, nationale/geographische Herkunft und Religion) aufgezeichnet wurde.²⁸⁶ Allerdings wiesen Kritiker aus dem akademischen Bereich darauf hin, dass die verwendeten Kategorien – und darunter vor allem jene zur nationalen/geographischen Herkunft *„reflect an earlier post-colonial migration period and [...] are increasingly inadequate for the UK's new diversity“* (Gidley 2012: 355).

Die *Labour Force Survey* (LFS) ist eine Haushaltsumfrage, die vom ONS durchgeführt und koordiniert wird.²⁸⁷ Diese Umfrage sammelt Informationen den britischen Arbeitsmarkt betreffend und bezieht gleichzeitig Variablen das Geburtsland und die Nationalität betreffend mit ein (selbst-deklariert). Die LFS-Stichprobe umfasst etwa 53.000 Haushalte für jedes

²⁸⁵ Siehe <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/index.html> (Zugriff: 20.02.2012).

²⁸⁶ Siehe <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/measuring-equality/equality/ethnic-nat-identity-religion/different-aspects-of-ethnicity/index.html#2> (Zugriff: 20.02.2012).

²⁸⁷ Personen, die in kommunalen Einrichtungen oder NHS-Unterkünften (*Neighbourhood Housing Services*) leben, werden nicht miteinbezogen, ebenso wenig wie StudentInnen, die in Wohnheimen leben und deren Eltern nicht im Vereinigten Königreich ansässig sind.

Quartal, die auf kontinuierlicher Basis interviewt werden, d. h. in verschiedenen „Wellen“ und über aufeinander folgende Zeiträume. Die Datensätze der *Annual Population Survey* (APS) werden vierteljährlich veröffentlicht, jedes Datenset enthält 12 Monate an Daten und Informationen über ungefähr 360.000 Personen. Sowohl die APS- wie auch die LFS-Mikrodaten werden jährlich gewichtet, das letzte Mal im August 2011 in Bezug auf Schätzungen zur Bevölkerung aus 2010. Die Schätzungen von APS sind allerdings nur für 60 der am häufigsten im Vereinigten Königreich vorkommenden Geburtsländer und Nationalitäten abrufbar.²⁸⁸

Hinter dem Titel „*Citizenship Survey*“ (auch „Menschen, Familien und Gemeinschaften-Befragung“ genannt) steht eine alle zwei Jahre stattfindende, soziale Erhebung zu Themen wie Zusammenhalt in der Gemeinschaft, Rasse und Glauben, Freiwilligenarbeit und ziviler Erneuerung²⁸⁹. Die Umfrage wurde 2001 zum ersten Mal durchgeführt. In den Anfängen wurde sie vom Home Office verwaltet, bevor die Verantwortung für die Koordination und Auswertung dann 2005 an das DCLG übertragen wurde. Für die Umfrage wurden mit rund 10.000 Personen aus England und Wales (plus einer zusätzlichen Booster-Stichprobe mit ethnischen Minderheiten) Face-to-Face-Interviews durchgeführt, die dabei abgedeckten Themen umfassten Felder wie Interesse an politischen Entscheidungen, bürgerliches Engagement, formelle und informelle Freiwilligenarbeit, Vertrauen in Institutionen, gesellschaftlichen Zusammenhalt, Zugehörigkeitsgefühl, Zufriedenheit mit dem lokalen Bereich, aussagekräftige Interaktion mit Menschen unterschiedlicher Herkunft sowie empfundene Diskriminierung und Belästigung aufgrund von Abstammung und Religion (vgl. Gidley 2012: 355). Die veröffentlichten Berichte zeigten unterschiedliche Ergebnisse für ethnische Minderheiten, aber nicht für MigrantInnen und Nicht-MigrantInnen; abgesehen davon wurde die Herkunft bzw. das Geburtsland für die Analyse der Rohdaten herangezogen. 2011 wurden noch einmal Daten im Rahmen dieser Umfrage gesammelt, danach wurde die Citizenship Survey im Zuge der, von der Regierung vorangetriebenen, Kostenreduktion gestrichen.²⁹⁰

Die *Communities Study* wird ebenfalls vom DCLG koordiniert, sie erforscht die Ansichten, die Menschen in Bezug auf ihre lokalen Gemeinschaften haben. Die Studie wurde ab 2001 alle

²⁸⁸ Für mehr Informationen bzgl. der Statistiken von ONS und über internationale Migration von bzw. in das Vereinigte Königreich, siehe <http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=International+Migration> (Zugriff: 13.01.2012).

²⁸⁹ „Zivile Erneuerung“ (*civil renewal*) steht für eine Initiative des Home Office, welche nachhaltige Veränderungen in der Gesellschaft fördern und so die Lebensqualität der Menschen steigern möchte. Das bedeutet, dass sich die Menschen aktiv für das Wohlergehen ihrer Gemeinschaft einsetzen und eventuelle Probleme gemeinsam mit Hilfe der Regierung und der öffentlichen Behörden angehen sollen. Siehe auch: <http://www.ccwa.org.uk/v2/downloads/cms/1121303783.pdf> (Zugriff: März 2012).

²⁹⁰ Siehe <http://www.communities.gov.uk/communities/research/citizenshipsurvey/surveycancellation/> (Zugriff: 15.01.2012).

zwei Jahre, seit 2007 aber kontinuierlich jedes Jahr ausgeführt. Die Adressen werden nach einem Zufallsprinzip aus einer von der Post bereitgestellten Liste ausgewählt, und die dort wohnhaften Personen werden gebeten, an der *Communities Study* teilzunehmen. Zweck der Studie ist es zu verstehen, welche Themen die verschiedenen Gemeinschaften bewegen und wie/auf welche Weise sich Meinungen bzw. Einstellungen über die Zeit ändern.²⁹¹

Der *Index of Multiple Deprivation* kombiniert eine Vielzahl von Indikatoren, die ausgewählt wurden, um eine Reihe von wirtschaftlichen und sozialen Themenfeldern, in denen Menschen von Mangel und Entbehrung betroffen sein können, in einer einzelnen Zahl für jedes Gebiet in England zu erfassen.²⁹² Das ermöglicht es, verschiedene Gebiete nach dem dort herrschenden Grad der Benachteiligung zu reihen. Bisher gab es drei Ausgaben dieses Index (2004, 2007 und 2010), die allesamt mit ähnlichen Methoden erstellt wurden, was direkte Vergleiche erleichterte. Am 30. November beschloss das DCLG allerdings, den Index zukünftig nicht weiter veröffentlichen zu wollen - diese Entscheidung wurde in Zusammenhang mit der Schließung der *Place Survey* getroffen.²⁹³

Darüber hinaus veröffentlichte die EHRC mehrere Berichte, welche die gesellschaftliche Situation von MigrantInnen genauer analysieren. Einer dieser Berichte wurde zum Beispiel 2010 unter dem Titel „*How Fair is Britain?*“ publiziert. Diese alle drei Jahre stattfindende Überprüfung der Gleichstellung im Vereinigten Königreich zeigt, obwohl die Daten nicht nach Geburtsland und Nationalität aufgeschlüsselt werden, dass es in der Bevölkerung nach wie vor ein hohes Maß an Vorurteilen gegen MigrantInnen gibt und weist gleichzeitig auf die starke Repräsentation von MigrantInnen in den Verbrechenstatistiken hin (vgl. EHRC 2010, Gidley 2012: 356). Weiters bieten verschiedene administrative Datenquellen zusätzliche Informationen, die für Forschung und die Messung von Integration nicht unerheblich sind (vgl. Gidley 2012: 356-357):

- Die *Nationale Schülerdatenbank (National Pupil Database)* sammelt Informationen zur gesamten schulpflichtigen Bevölkerung im Vereinigten Königreich. Diese Datenbank verwendet „Ethnizität“ in einem größeren Ausmaß als der Zensus oder andere standardisierte, administrative Datenquellen (bspw. werden bei „asiatisch“

²⁹¹ Siehe <http://www.communities.gov.uk/communities/research/citizenshipsurvey/communitiesstudy/> (Zugriff: 13.01.2012).

²⁹² Siehe <http://www.communities.gov.uk/communities/research/indicesdeprivation/deprivation10/> (Zugriff: 20.02.2012).

²⁹³ Siehe <http://www.communities.gov.uk/corporate/researchandstatistics/publicdatasources/communitiesneighbourhoods/> (Zugriff: 20.02.2012).

vierzehn Unterkategorien unterschieden, so wie Kaschmiri Pakistani und Mirpuri Pakistani).

- *CORE* ist das Register für Personen, die in Sozialunterkünften leben; beinhaltet Daten zu Nationalität und Ethnizität, aber nicht zum Geburtsland.
- Die Datenbanken von *NINo* (*National Insurance Number*) konzentrieren sich auf die Sammlung von Informationen zu MigrantInnen, die in den Arbeitsmarkt eintreten bzw. soziale Unterstützung beziehen wollen.
- Das Zentralregister der Allgemeinärzte zeichnet alle Daten auf, die von den praktischen Ärzten gesammelt werden. Da das Register EinwanderInnen eine spezifische Kategorie („flag 4“²⁹⁴) zuschreibt, kann Einblick in Migrationsmuster gewonnen werden.

Das ONS publiziert den vierteljährlichen Bericht zu den nationalen Migrationsstatistiken (*Migration Statistics Quarterly Report, MSQR*), der eine Reihe von Datenquellen und verschiedene Aspekte von Migration präsentiert. Die Ergebnisse des Berichts lassen sich allerdings nicht direkt miteinander vergleichen, da sie verschiedene Zielgruppen abdecken (vgl. ONS 2011).

Informationen zu **internationalen Migrationsbewegungen** von und in das Vereinigte Königreich lassen sich aus zwei ONS-Datensets herauslesen: Aus der Datenbank zur Langfristigen Internationalen Migration (*Long-Term International Migration, LTIM*) und aus der vorläufigen Internationalen Passagier-Erhebung (*International Passenger Survey, IPS*) - beide lassen Schätzungen zur Langzeitmigration im internationalen Kontext zu.²⁹⁵ Den Mittelpunkt beider Datenbanken bilden IPS-Daten, die im Rahmen von zufälligen Stichprobenerhebungen an allen wichtigen Grenzpunkten (Flughafen, Seehafen, Tunnel unter dem Ärmelkanal etc.) und -übergängen gesammelt werden und auf den Angaben von MigrantInnen, ob sie im Vereinigten Königreich bleiben wollen oder weiterreisen, fußen (vgl. Gidley 2012: 347). Das bringt Einschränkungen in Bezug auf die Zuverlässigkeit der Stichproben mit sich. LTIM wurde erstmals im August 2010 veröffentlicht und klarifiziert die IPS-Schätzungen mittels folgender Punkte: (i.) Personen, deren Aufenthaltsdauer sich gegensätzlich zu deren urspünglichen Absichten geändert hat; (ii.) zusätzliche

²⁹⁴ Unter „Flag 4“ werden im Zuge der Registrierung bei einem praktischen Arzt in England und Wales jene Individuen gesammelt, deren vorherige Adresse außerhalb des Vereinigten Königreichs gelegen ist und die mehr als drei Monate im Ausland zugebracht haben. Siehe auch <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/data-and-resources/data-sources-and-limitations/flag-4-records> (Zugriff: März 2012).

²⁹⁵ Bezieht sich auf MigrantInnen, die ihren Wohnsitz für ein oder mehrere Jahre ändern.

Informationen zu internationalen Migrationsbewegungen von/nach Nordirland; (iii.) und AsylwerberInnen.^{296 297}

Weitere Schätzungen zu den **Bevölkerungszahlen** lassen sich aus der *Annual Population Survey* (APS) ableiten, die seit 2004 auf kommunaler und nationaler Ebene durchgeführt wird.²⁹⁸ APS stellt Daten zur Bevölkerung aufgesplittet nach **Geburtsland** und **Nationalität** bereit und ist in dieser Hinsicht die größte und vor allem zuverlässigste Quelle für Daten zur Zusammensetzung der britischen Bevölkerung. APS basiert auf der *Labour Force Survey* plus verschiedener Booster-Stichproben.²⁹⁹

Statistiken zu Migrationsbewegungen und Grenzkontrollen werden auch von der UKBA zur Verfügung gestellt.³⁰⁰ Die zur Kontrolle von Immigration verwendeten Daten bestehen aus Informationen zu Grenzkontrollen und Visa, Asyl, gesteuerter Migration (einschließlich einer Datenbank, in der sich einreisende Arbeitskräfte registrieren mussten: *Worker Registration Scheme*), Niederlassung, Durchsetzung und Einhaltung von Rechten und Pflichten im Migrationsprozess. Diese Daten werden vor allem von der UKBA Datenbank für Fallinformationen (UKBA Case Information Database) gesammelt.³⁰¹

4. Bedarf und Herausforderungen

Wie im vorigen Abschnitt diskutiert, verfügt das ONS nur über limitierte Daten in Bezug auf Bevölkerungszahlen und -bewegungen, gleichzeitig aber auch über Daten und Informationen zu im Ausland geborenen Personen, die die britische Staatsbürgerschaft angenommen haben und zu Personen, die aus dem Ausland kommen, die Staatsbürgerschaft aber schon immer innehatten. Allerdings beruhen diese Daten auf einer Selbst-Identifizierung von Personen als zu ethnischen Minderheiten zugehörig. Darüber hinaus beinhalten die dargestellten Datensets vor allem Informationen zur Nationalität und nicht zum Geburtsland. Die zur Erfassung und Verarbeitung der Daten eingesetzten Kategorien stellen eine weitere Herausforderung dar; die meisten wurden in den 1960er-Jahren im Kontext der Steuerung

²⁹⁶ Die Quellen dieser zusätzlichen Datensets umfassen: (i) die LFS; (ii) Migrationsdaten von der Nordirischen Statistik- und Forschungsagentur (*Northern Ireland Statistics and Research Agency, NISRA*) und (iii) Daten zu AsylwerberInnen, die vom Home Office bereitgestellt wurden.

²⁹⁷ Für mehr Informationen bzgl. der Statistiken von ONS und über internationale Migration von/in das Vereinigte Königreich, siehe <http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=International+Migration> (Zugriff: 13.01.2012).

²⁹⁸ Die jüngsten vorhandenen Schätzungen zur Bevölkerung nach Geburtsland und Nationalität datieren vom Zeitraum April 2010 bis März 2011.

²⁹⁹ APS kombiniert Ergebnisse aus der LFS-Umfrage und aus der englischen, schottischen und walisischen Umfrage zur Arbeitskraft.

³⁰⁰ Siehe <http://homeoffice.gov.uk/science-research/research-statistics/migration/migration-statistics1/> (Zugriff: 12.01.2012).

³⁰¹ Für weitere Informationen siehe auch den Abschnitt „*Explanatory Notes and Definitions section*“ im statistischen Bulletin des Home Office „*Control of Immigration Statistics United Kingdom 2009*“ unter www.homeoffice.gov.uk/rds/immigration-asylum-stats.html (Zugriff: 13.01.2012).

von „Rassenbeziehungen“ und der Migrationsbewegungen aus den ehemaligen Kolonien entwickelt. Diese Kategorien werden heutzutage dafür kritisiert, kein aussagekräftiges Abbild der aktuellen Realität mehr geben zu können. Daten betreffend der Integration von Flüchtlingen und anderen MigrantInnen sind limitiert und beziehen sich im allgemeinen auf ethnische Minderheiten (inklusive der Mehrheit, die im Vereinigten Königreich geboren wurde) oder auf „im Ausland geborene“. Letztere ist eine breite Kategorie, die unter anderem auch jene Personen miteinbezieht, die bereits seit Jahrzehnten im Vereinigten Königreich wohnhaft sind. Dadurch erschließen sich Unterschiede zwischen den einzelnen Herkunftsländern nicht. Mit Ausnahme von Daten zu AsylwerberInnen und Flüchtlingen werden die Daten nicht nach Immigrations- und Aufenthaltsstatus aufgeschlüsselt, was es erschwert, Integrationsverläufe zu verfolgen.³⁰²

Das Fehlen von Informationen zu MigrantInnen und deren Integrationsprozess im Vereinigten Königreich wurde bereits von Spencer et al. (2005) aufgegriffen und kritisiert, weitere Diskussionen gibt es auch über die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Forschung im Migrationsbereich. Gemäß behördlichen Antworten auf die in der Studie verwendeten Fragebögen würden die folgenden Faktoren/Indikatoren benötigt, um einwandfreie Schlussfolgerungen in Bezug auf die Auswirkungen von Integrationsmaßnahmen auf Drittstaatsangehörige im Vereinigten Königreich ziehen zu können: Status nach Ankunft im Vereinigten Königreich, zu Beginn, während, nach Ende der Intervention und darüber hinaus - im Hinblick auf: Alter, Geschlecht, Nationalität, englische Sprachkenntnisse, Bildungsstand und Beschäftigung zur Zeit der Ankunft, Ausbildung und Arbeitssituation im Vereinigten Königreich, Wahrnehmung der Bürgerrechte vor und nach Einreise, soziale Netzwerke, Kenntnisse der kulturellen Normen des Vereinigten Königreichs, Zugang zu Dienstleistungen, Zugehörigkeitsgefühl, der Wunsch, im Vereinigten Königreich bleiben zu können, Zufriedenheit und Probleme mit dem Leben im Vereinigten Königreich. Wo möglich sollten die Werte aus den genannten Bereichen mit jenen der Nicht-Migranten in der britischen Bevölkerung verglichen werden.

Das Fehlen von adäquatem Datenmaterial zu Migrationsbewegungen und -zahlen, vor allem in Bezug auf die jüngsten Einwanderungsgruppen, führte schließlich zur Gründung einer Arbeitsgruppe unter der Leitung des ONS mit dem Ziel, die nationalen und lokalen Statistiken über einen Zeitraum von vier Jahren zu verbessern (2008-2012). Es ist vorgesehen, dass ein

³⁰² Für detailliertere Diskussion über Lücken in Daten und Forschungsunterlagen - sowohl auf dem Makro- als auch auf dem Mikrolevel und über alle fünf Politikbereiche hinweg, vergleiche Spencer 2005 und Gidley 2012: im Erscheinen).

an den britischen Grenzen implementiertes, computergesteuertes System (*e-Borders system*) bis 2014 umfassendere Daten zu Einreise und Ausreise liefern könnte.³⁰³

Zu den weiteren Herausforderungen zählen: Mangel an Maßnahmen, welche auf die Integration von Neuzugewanderten und temporären MigrantInnen ausgerichtet sind; geringes Interesse der derzeitigen Regierung an evidenzbasierten Ansätzen für die britische Integrationspolitik (Monitorings, Messungen, Beurteilungen, Evaluationen von Politiken und Maßnahmen) bzw. an der Definition von Zielsetzungen für den Integrationsbereich – dieser Umstand verhindert auch die Durchführung von unabhängigen Evaluationen (vgl. ExpertInneninterviews). Darüber hinaus wurde ein Mangel an Kohärenz zwischen der nationalen Regierung, sowie ein Mangel an Konsens über die jeweilige Rolle der Zentral- und Lokalregierungen festgestellt (vgl. Spencer 2011), was nicht zuletzt mit dem Fehlen von einer eindeutig für Integrationsbelange von MigrantInnen zuständigen Agentur im Vereinigten Königreich in Zusammenhang gebracht werden kann. Das *Select Committee* des DCLG, das 2008 beauftragt wurde, die Auswirkungen von Migrationsprozessen auf den Zusammenhalt in den Gemeinden zu untersuchen, stellte zudem fest, dass es der politischen Führung an ausreichender Einigkeit in punkto des weiteren Vorgehens im Integrationsbereich mangle (vgl. SC DCLG, 2008).

Die Regierung, die seit 2010 im Amt ist, bestimmte das Ziel, Immigration in das Vereinigte Königreich zu reduzieren, zu einer der Prioritäten im neuen Regierungsprogramm, neben weiteren Zielen wie *„[to] limit non-EU economic migrants and introduce new measures to reduce inflow and minimise abuse of all migration routes, for example the student route“* (vgl. Home Office 2010a). Was Integration betrifft, haben in den bisherigen Diskussionsansätzen vor allem die Wichtigkeit, MigrantInnen zur Annahme und Einhaltung „britischer Werte“ zu verpflichten sowie die Notwendigkeit für MigrantInnen, die Staatsbürgerschaft anzustreben, im Mittelpunkt gestanden – alles davon ausgehend, dass der staatliche Multikulturalismus gescheitert sei (vgl. Gidley 2012: 349).

Erst kürzlich (im April 2011) erklärte der Premierminister in einer Rede, dass Integration ein natürlicher Prozess sei, der in Gemeinden über längere Zeiträume hinweg auf lokaler Ebene ablaufen müsse (vgl. Gidley 2012: 349-350). Dies deutet auf ein duales Verständnis des britischen Integrationskonzeptes hin: auf der einen Seite handelt es sich bei Integration um ein, sich natürlich einstellendes Phänomen, welches die gesamte Migrationsbevölkerung auf lokaler Ebene betrifft. Zweitens kann Integration als ultimative Zielsetzung für gesteuerte

³⁰³ Siehe <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/method-quality/imps/index.html> (Zugriff: Jänner 2012).

Migration gesehen werden, vor allem in Bezug auf Flüchtlinge, die eine bestimmte Kategorie von MigrantInnen darstellen.

5. Schlussfolgerungen

Bisher hat die als komplex einzustufende Beziehung zwischen Ethnizität und Migration im Vereinigten Königreich die Entwicklung von Integrationspolitiken für MigrantInnen gehemmt. Die Debatte konzentrierte sich stattdessen einerseits auf die Schaffung „starker Grenzen“, um die Einreise von EinwanderInnen zu beschränken, auf der anderen Seite möchte die Regierung die guten Beziehungen zwischen den ansässigen Gruppen mit Migrationshintergrund unterstützen sowie Politiken umsetzen, welche den Multikulturalismus und die Gleichberechtigung von „Minderheiten“ im Land fördern. In diesem Kontext spielen die Messung und Beobachtung der Integration von MigrantInnen eine eher untergeordnete Rolle, was nicht zuletzt zum einen auf die ernsten Einschränkungen hinsichtlich der Verfügbarkeit von Daten und Informationen zu diesem Themenbereich zurückgeführt (vgl. Gidley 2012: 358) und zum anderen mit dem Fehlen einer einzelnen Behörde, die für Monitoring, Evaluationen und Wirkungsanalyse zuständig ist, begründet werden kann. Die Handlungsfähigkeit wird weiters durch die fehlende, einheitliche Definition von „Integration“ und uneindeutige politische Positionen gegenüber der gesellschaftspolitische Bedeutung von Integration eingeschränkt; die Definition des Home Office betont die wirtschaftliche und soziale Partizipation, während auf der anderen Seite das DCLG den Fokus auf „gutes Auskommen“ mit anderen BewohnerInnen legt (vgl. Spencer 2011).

Die aktuellen Rahmenbedingungen für den Umgang mit Migration im Vereinigten Königreich wurden in den 1960er-Jahren im Kontext der Steuerung von „Rassenbeziehungen“ entwickelt und waren ursprünglich auf MigrantInnenpopulationen aus einer beschränkten Zahl von Ländern ausgerichtet – nämlich auf jene mit traditionell starken kulturellen und historischen Verbindungen, von denen auch angenommen wurde, dass sie sich für längere Zeit zum Vereinigten Königreich niederlassen würden.³⁰⁴ Dass im Zuge der EU-Erweiterung eine größere Zahl von Zentral- und OsteuropäerInnen im Vereinigten Königreich ankommen würde, wurde von der Regierung nicht vorhergesehen, aus diesem Grund war die Politik nicht darauf vorbereitet, die Folgen abzusehen bzw. Schritte für die Erleichterung der Integration von MigrantInnen zu setzen (vgl. Spencer 2011). In diesem Kontext weist der akademische Bereich darauf hin, dass das aktuelle Modell nicht der Realität von Migrationsprozessen entspräche, die heutzutage durch größere Vielfalt und Mobilität von MigrantInnen bestimmt würden (vgl. ExpertInneninterview, Spencer 2011).

³⁰⁴ Siehe das Gesetz zu Rassenbeziehungen von 1965.

Obwohl die Regierung im Jahr 2011 angekündigt hat, dass eine Strategie für Integration von MigrantInnen und ein entsprechendes Regelwerk in Vorbereitung seien, gehen unabhängige ExpertInnen nicht davon aus, dass sich die aktuelle Bild in naher Zukunft ändern werde. Das hängt nicht zuletzt mit den jüngsten geplanten Haushaltskürzungen und der europaweiten Wirtschaftskrise zusammen. Da Monitorings und Evaluationen auch in der Vergangenheit nicht zu den Prioritäten der britischen Regierungen gezählt hatten, ist es eher unwahrscheinlich, dass unter den genannten Umständen weitere Mittel für diese Bereiche bereitgestellt würden (vgl. ExpertInneninterviews).

Gleichzeitig versucht die Regierung im Integrationsbereich, Kompetenzen von der Zentralregierung auf die lokale Ebene übertragen, um die Rolle des Staates zu reduzieren und jene der Zivilgesellschaft bei der Bereitstellung von Services zu stärken. Dieses Vorgehen könnte den Spielraum für lokale Regierungen und zivilgesellschaftliche Vertreter erweitern und ihnen eine aktivere Position in Bezug auf die Integration von MigrantInnen und die Entwicklung von lokalen Politiken und Strategien ermöglichen - darunter würden dann auch lokale Monitorings und Leistungsvergleiche via Benchmarking fallen, obwohl für diese Instrumente von staatlicher Seite im Moment keine weitere finanziellen Unterstützung vorgesehen ist (vgl. Gidley 2012: 358).

Literatur

Achato Lorrh, Eaton Mike, Jones Chris (2010): The Migrant Journey. Research, Development and Statistics Directorate. Research Report 43. London: Home Office.

<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/immigration-asylum-research/horr43/horr43-report?view=Binary> (Zugriff: 13.01.2012).

Ager Alastair, Strang Alison (2004): Indicators of Integration. Final report. London: Home Office Development and Practice Report 28.

Brubaker Rogers (2001): 'The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany and the United States'. In: Journal of Ethnic and Racial Studies 24(4): 531-548.

Cebulla Andreas, Daniel Megan, Zurawan Andrew (2010): Spotlight on refugee integration: findings from the Survey of New Refugees in the United Kingdom. Research Report 37. London: Home Office.

<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/immigration-asylum-research/horr37/> (Zugriff: 13.01.2012).

Commission on Integration and Cohesion (CIC) (2007): Our Shared Future. London: CIC.

<http://resources.cohesioninstitute.org.uk/Publications/Documents/Document/DownloadDocumentsFile.aspx?recordId=18&file=PDFversion> (Zugriff: 13.01.2012).

Communities and Local Government (DCLG) (2008): The Government's Response to the Commission on Integration and Cohesion. London: DCLG.

Communities and Local Government (DCLG) (2009): Managing the impacts of migration: Improvements and innovations. London: DCLG.

Equality and Human Rights Commission (EHRC) (2010): *How Fair is Britain*. London: EHRC.

Eurostat (2011): 6.5% of the EU population are foreigners and 9.4% are born abroad - Statistics in Focus, Issue number 34/2011. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF (Zugriff: 12.03.2012).

Evans Olga, Murray Rosemary (2009): Gateway Protection Programme: an evaluation. Home Office: Research Report 12.

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs09/horr12c.pdf> (Zugriff: 13.01.2012).

Gidley Ben: Monitoring integration in the UK, p. 344-360. In: Bijl Rob, Verweij Arjen (eds.) (2012): Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. Comparing integration policies and monitoring systems for the integration, social participation and citizenship of immigrants and ethnic minorities in 17 European countries. The Hague: Netherlands Institute for Social Research/SCP in The Hague.

HM Government (2010) *The Equality Strategy - Building a Fairer Britain*.

<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/equalities/equality-strategy-publications/equality-strategy/> (Zugriff: 13.02.2012).

Home Office (2011): Consultation on changes to immigration-related Home Office statistical outputs. Summary of responses and outcomes. London: Home Office.

<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/immigration-asylum-research/immig-consult-responses-2011?view=Binary> (Zugriff: 13.01.2012).

Home Office (2010a): Home Office Business Plan 2011-2015.

<http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/corporate-publications-strategy/business-plan-2011-2015/> (Zugriff: 15.01.2012).

Home Office (2009): Moving On Together: Governments' Recommitment to Supporting Refugees. London: Home Office.

Home Office (2005a): National Strategy for Refugee Integration: Integration Matters. London: Home Office.

Home Office (2005b): Improving Opportunity, Strengthening Society. The Government's strategy to increase race equality and community cohesion. London: Home Office.

Home Office (2003): Building a Picture of Community Cohesion. London: Home Office.

Home Office (2001): *The Denham Report: Building Cohesive Communities*. London: Home Office.

Home Office (2000): *Full and equal citizens: A strategy for the integration of refugees into the United Kingdom*. London: Home Office.

Kofman Eleonore, Lukes Sue, D'Angelo Alessio, Montagna Nicole (2009): *The Equality Implications of Being a Migrant in Britain*. London: EHRC.

Lester Anthony (ed.) (1967): *Essays and Speeches by Roy Jenkins*. London: Collins.

Mayor of London (MOL) (2009): *London Enriched: The Mayor's Refugee Integration Strategy*. London: Mayor of London.

Mayor of London (MOL) (2010): *London Strategic Migration Partnership Terms of Reference*.

Office for National Statistics (ONS) (2011): *Migration Statistics Quarterly Report (MSQR) November 2011*.

<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/migration-statistics-quarterly-report/november-2011/msqr.html> (Zugriff: 13.01.2012).

Phillimore Jenny, Goodson Lisa (2008): *New Migrants in the UK: Education, Training and Employment*. Stoke on Trent: Trentham Books, 2008.

Saggar Shamit, Sommerville Will, Ford Rob, Sobolewska Maria (2012): *The impacts of migration on social cohesion and integration*. London: Migrant Advisory Committee (MAC).

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/27-analysis-migration/02-research-projects/social-cohesion-integration?view=Binary> (Zugriff: 13.01.2012).

Select Committee on Communities and Local Government *Community Cohesion and Migration (SG DCLG) (2008): Tenth Report Session 2007-2008*. London: House of Commons.

Spencer Sarah (2011): *The Migration Debate*. Bristol: The Policy Press.

Spencer Sarah (ed.) (2005): Refugees and other new migrants: a review of the evidence on successful approaches to integration. Oxford: COMPAS.

Travis Alan (2011): 'Pickles to serve up curry college in government integration strategy'. In: The Guardian, 18 November 2011. <http://www.guardian.co.uk/uk/2011/nov/18/pickles-curry-college-intergration-strategy> (Zugriff: 17.01.2012).

10. Anhang

Abbildung 7: Bereiche der Integrationsindikatoren

	DK	DE	FR	AT	SE
1	Aufnahme von hochqualifizierten MigrantInnen	Rechtsstatus	Beschäftigung	Sprache und Bildung	Aufnahme von Neuankömmlingen
2	Bildung	Frühkindliche Bildung und Sprachförderung	Wohnen	Arbeit und Beruf	Arbeitsmarkt
3	Arbeitsmarktintegration	Bildung	Bildung	Soziales und Gesundheit	Bildung
4	Qualität und Zufriedenheit mit den Sprachkursen	Ausbildung	Gesundheit	Sicherheit	Sprache und Weiterbildung
5	Wohnen	Arbeitsmarktintegration	Sozial Inklusion und Aktive Bürgerschaft	Wohnen und räumlicher Kontext	Anti-Diskriminierung
6	Integrationsgefühl/Zugehörigkeitsgefühl	Soziale Integrations und Einkommen	Demographie	Identifikation sowie subjektive Fragen zum Integrationsklima	Stadtviertelentwicklung
7		Gesellschaftliche Integration und Beteiligung	Akzeptanz der französischen Gesellschaft	demographische Rahmenbedingungen	Gemeinsame Werte in einer zunehmend diversen Gesellschaft
8		Wohnen	Spracherwerb		Staatsbürgerschaft
9		Gesundheit			
10		Interkulturelle Öffnung von Schule, Verwaltung, Gesundheitsdiensten, Wirtschaft, Politik und Medien			
11		Kriminalität, Gewalt, Fremdenfeindlichkeit			

