



Die Weiterentwicklung des Hamburger Integrationskonzeptes 2016/17

Gutachterliche Stellungnahme des SVR-Forschungsbereichs
im Auftrag der BASFI

31.08.2017

EXPERTISE



Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
1 Bewertung der fachlichen Dimension des Entwurfs	3
1.1 Integrationsverständnis und Zielgruppen	3
1.2 Fachkapitel	5
1.3 Erstintegration von Flüchtlingen als neuer Schwerpunkt	6
1.4 Interkulturelle Öffnung und Rolle der Mehrheitsgesellschaft	8
2 Bewertung der methodischen Dimension des Integrationskonzeptes	10
2.1 Steuerungsansatz	10
2.2 Auswahl der Indikatoren	11
2.2.1 Kategorien von Indikatoren	11
2.2.2 Hilfsindikatoren bei fehlenden Daten	14
2.3 Bestimmung der Zielwerte	15
2.4 Schwerpunkt Erstintegration und Masterplankennzahlen	16
3 Bewertung des Beteiligungsprozesses	17
3.1 Vorbereitung und Planung von Beteiligungsprozessen	17
3.2 Feedback an Beteiligte	18
4 Fazit und Empfehlungen	19
4.1 Transparente und nachvollziehbare Festlegung von Zielwerten	20
4.2 Fortschrittsbericht zu einem Integrationsmonitoring weiterentwickeln	20
4.3 Integrationskonzept und Berichterstattung für die Außenkommunikation nutzen	21
Literatur	22



Vorbemerkung

Als Teil des Konsenses mit den Initiatoren der Volksinitiative „Hamburg für gute Integration“ hat die Hamburgische Bürgerschaft im Juli 2016 den Senat ersucht, das Hamburger Integrationskonzept von 2013 („Hamburger Integrationskonzept: Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt“, Drs. 20/7049 vom 26.02.2013) „in einem partizipativen Prozess [...] fortzuschreiben und die Indikatoren und Zielzahlen des Integrationskonzeptes vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Flüchtlingszahlen zu ergänzen und anzupassen“ (Drs. 21/5231 vom 12.07.2016, S. 19). Im Rahmen dieser Weiterentwicklung hat der Hamburger Senat den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) beauftragt, einen internen Entwurf für das weiterentwickelte Integrationskonzept („Wir in Hamburg! Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt. Hamburger Integrationskonzept 2017“) zu begutachten. Dabei wurde der SVR-Forschungsbereich aufgefordert, die fachliche Dimension des Integrationskonzeptes, die methodische Dimension sowie den Beteiligungsprozess zu betrachten.¹

Die folgende Stellungnahme basiert auf der am 28. August 2017 zugegangenen Fassung des Integrationskonzeptes (Entwurf nach der Behördenabstimmung)² und Gesprächen mit dem Amt für Arbeit und Integration (AI) der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BAS-FI). Für die Auswertung wurden zudem Hintergrundgespräche mit Vertretern des Integrationsbeirates und einzelnen Akteuren aus der Zivilgesellschaft geführt.

1 Bewertung der fachlichen Dimension des Entwurfs

1.1 Integrationsverständnis und Zielgruppen

Bei der Weiterentwicklung des Hamburger Integrationskonzeptes wurden die bestehenden fachlichen Themenschwerpunkte überarbeitet und die Indikatoren und damit verbundenen Zielwerte ergänzt und aktualisiert. Die Struktur und grundlegende Ausrichtung des Integrationskonzeptes von 2013 wurden dabei beibehalten, ebenso die übergreifenden Leitsätze und zentralen Strategien. Der Hamburger Senat versteht Integration als „chancengerechte und messbare Teilhabe

¹ Diese Stellungnahme wurde begleitet durch Prof. Dr. Petra Bendel, Mitglied des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider.

² Für die Erarbeitung der Stellungnahme war der vorab zur Verfügung gestellte Entwurf für die Behördenabstimmung vom 27. Juli 2017 maßgeblich.



von Menschen mit Migrationshintergrund an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ (S. 3). Um dieses Ziel zu erreichen, seien in allen Bereichen Veränderungen nötig, wobei Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft sowie die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen angesprochen werden. Der Senat konzipiert Integrationspolitik daher nicht als eigenständiges und abtrennbares Politikfeld, sondern als alle Politikfelder durchziehende Aufgabe, die von den jeweiligen Fachressorts in ihrer täglichen Arbeit zu berücksichtigen und zu gestalten ist.³ Diese Definition und Herangehensweise stimmen mit dem Verständnis von Integration überein, das der Sachverständigenrat in seinen Gutachten vertritt (vgl. SVR 2010: 21; 2014: 152–160).

In allen Themenbereichen betont das Integrationskonzept die Notwendigkeit einer Stärkung und interkulturellen Öffnung der Regelsysteme. Zentrales Ziel sei nicht die Schaffung separater Strukturen oder spezifischer Angebote für einzelne Herkunftsgruppen – auch wenn diese etwa in Form von Vorbereitungsklassen oder speziellen Kursen, die Ausbildungsvorbereitung und Spracherwerb kombinieren, besonders für Neuzuwanderer notwendig und sinnvoll seien. In erster Linie sollen die allgemeinen Regelsysteme der jeweiligen Fachpolitiken dazu gebracht und befähigt werden, der Zielgruppe der Bevölkerung mit Migrationshintergrund besser als bisher gerecht zu werden. Es ist folgerichtig und zu begrüßen, dass bei diesem Vorhaben die einzelnen Fachressorts in die Verantwortung genommen werden, für ihre jeweiligen Bereiche Maßnahmen zu entwickeln und geeignete Indikatoren und Zielwerte zu identifizieren. So wird das Bekenntnis zu einem Mainstreaming von Integrationspolitik praktisch umgesetzt.

Das Integrationskonzept berücksichtigt grundsätzlich alle in Hamburg lebenden Personen mit Migrationshintergrund, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder dem Aufenthaltsstatus. Die Aufgabe der Erstintegration von Flüchtlingen wurde als neuer Schwerpunkt in das Integrationskonzept aufgenommen und spielt als Teil der jeweiligen Fachpolitik in allen Themenbereichen eine Rolle (s. 1.3, 2.4). Zugleich wird die Integration von schon länger in Hamburg lebenden Personen mit Migrationshintergrund adressiert.

Eine dritte Gruppe scheint darüber jedoch etwas in den Hintergrund zu treten: Neuzuwanderer, die im Rahmen der EU-Freizügigkeit, als Fachkräfte oder Familienangehörige einreisen, sollten als Zielgruppe von Angeboten der Erstorientierung und Erstintegration ebenfalls explizit berücksichtigt werden. Insbesondere Zuwanderer aus den EU-Mitgliedsstaaten befinden sich oft unter

³ Diese Herangehensweise wird auch als Mainstreaming-Ansatz bezeichnet, vgl. Scholten/Collett/Petrovic (2017).



dem „Radar“ der staatlichen Integrationsförderung, u. a. haben sie keinen Rechtsanspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Dabei benötigen auch sie zum Teil Unterstützung bei der Orientierung in der neuen Umgebung, v. a. beim Spracherwerb (vgl. SVR 2013: 135–141).

1.2 Fachkapitel

Das Integrationskonzept umfasst sieben fachliche Themenschwerpunkte, wobei den Themen „Bildung von Anfang an“ (C.III) und „Erfolgreich im Beruf“ (C.IV) sowie der Sprachförderung (C.II.1) besondere Bedeutung für das Ziel der gesellschaftlichen Teilhabe zugemessen wird. Diese Priorisierung deckt sich mit der Position des SVR (vgl. SVR 2014).

In den einzelnen Unterkapiteln wird jeweils die aktuelle Situation in Hamburg geschildert und erläutert, warum das betreffende Themenfeld bedeutsam für die Integration ist. Darauf folgen eine Beschreibung von Maßnahmen und Zielen des Senats sowie eine Tabelle mit ausgewählten Indikatoren und Zielwerten für den jeweiligen Bereich (s. 2). **Für die Entwürfe der Fachkapitel zeichnen jeweils die zuständigen Behörden verantwortlich. Aus fachlicher Sicht ist dieses Vorgehen sehr zu begrüßen, da es der ressortübergreifenden und damit geteilten Verantwortung für das Thema Integration entspricht.** Der Prozess einer gemeinsamen Erstellung oder Überarbeitung eines solchen Konzeptes kann außerdem als Katalysator für ein gesteigertes Bewusstsein innerhalb der Fachbehörden für das Thema Integration und für eine noch engere interministerielle Zusammenarbeit – ja sogar ein gemeinsames Narrativ – wirken. Gleichzeitig bindet er durch seinen hohen Abstimmungsbedarf an verschiedener Stelle Kapazitäten und erfordert Koordination und Federführung. Um aus dem Kooperationsprodukt ein einheitliches und kohärentes Integrationskonzept zu machen, das im Anschluss der Öffentlichkeit präsentiert werden und für die Politik des Senates für die kommenden Jahre als Referenzpunkt dienen soll, waren einige Überarbeitungsschritte nötig, die vom AI als koordinierender Stelle durchgeführt wurden. Zum Teil unterscheiden sich daher Aufbau und Inhalt der einzelnen Unterkapitel, und auch in formaler Hinsicht sind die Kapitel nicht ganz einheitlich gestaltet.⁴ Dennoch ergibt sich ein insgesamt schlüssiger Aufbau und ein hohes Maß an Kohärenz des Konzeptes.

⁴ Bspw. werden in Kapitel C.V.2 sowohl für den Abschnitt a) als auch für den Abschnitt b) Teilziele und Indikatoren benannt. In Kapitel C.IV.1 stehen die Teilziele und Indikatoren für a) und b) dagegen in einer einzigen Tabelle am Ende des Kapitels. In Kapitel C.VI.1 gibt es eine separate Indikatorentabelle für den Teil a) und eine gemeinsame für die Teile b) und c); Teil d) hat keine Indikatoren. Ähnlich verhält es sich mit der den meisten Kapiteln und Unterabschnitten vorangestellten Zielformulierung („Wir wollen, dass...“). Diese findet sich meistens auf der Ebene von Unterkapiteln (C.I.1, C.I.2 usw.), Kapitel C.V hat jedoch auch ein übergreifendes Ziel. Vor den mit a), b), c) benannten Abschnitten steht nur in Kap. C.VI.1 eine Zielformulierung.



Die Darstellung erfolgreicher Projekte nimmt bisweilen die Form eines rückblickenden Berichtes an und bleibt nicht beschränkt auf einen (zukunftsorientierten) Konzeptentwurf. Nicht zuletzt aufgrund der bereits sehr weit ausdifferenzierten und bewährten Förderinfrastruktur in Hamburg stehen Maßnahmen im Vordergrund, die bereits erprobt sind und erfolgreich durchgeführt werden. Reformperspektiven – sei es durch neue Maßnahmen, alternative Schwerpunktsetzungen oder die Ankündigung institutioneller Veränderungen – spielen dagegen keine wesentliche Rolle. Dies ist insofern nachvollziehbar, als mit dem Integrationskonzept keine grundlegende Neuausrichtung der Integrationspolitik angestrebt wurde, sondern eine Weiterentwicklung bestehender Ansätze im Lichte der Entwicklungen der letzten Jahre.

Die genannten Schwerpunkte, die allgemeine Ausrichtung und die Zielformulierungen entsprechen den über die Jahre formulierten Positionen des SVR. Auch die aufgezählten Maßnahmen erscheinen grundsätzlich angemessen, um die genannten Ziele zu erreichen und eine chancengleiche Teilhabe der Hamburger Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu verwirklichen. Eine detaillierte Bewertung der einzelnen fachlichen Maßnahmen kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht erfolgen. Zudem wurde die Frage nach Ressourcen explizit von der Begutachtung ausgeschlossen.

1.3 Erstintegration von Flüchtlingen als neuer Schwerpunkt

Flüchtlinge als besondere Zielgruppe von Integrationspolitik fanden bereits im Hamburger Integrationskonzept von 2013 Berücksichtigung. Mit der Weiterentwicklung des Konzeptes 2017 sollte auf das Thema Erstintegration von Flüchtlingen ein besonderer Schwerpunkt gelegt werden. Angesichts der hohen Zahl neu zugewanderter Flüchtlinge in den vergangenen Jahren ist es richtig und notwendig, dieser Zielgruppe besondere Aufmerksamkeit zu widmen und ihre spezifischen Herausforderungen zu adressieren. Diese Schwerpunktsetzung war überdies Forderung der Initiatoren des Volksentscheids und Gegenstand ihres Konsenses mit der Bürgerschaft (Drs. 21/5231 vom 12.07.2016). Sie hatten ursprünglich einen ‚Masterplan Integration‘ speziell mit Blick auf Flüchtlinge gefordert.

Das Integrationskonzept enthält zahlreiche Maßnahmen und Indikatoren, die sich ausschließlich (wie bei der Festlegung von Mindeststandards für Erst- und Folgeunterkünfte oder dem berufsvorbereitenden Bildungsgang AvM Dual für jugendliche Flüchtlinge) oder vorwiegend (wie Integrationskurse mit Alphabetisierung) an jene Flüchtlinge richten, die seit 2015 neu nach Hamburg zugewandert sind. Trotz der grundsätzlichen Priorität der Regelsysteme sind diese beson-



deren Maßnahmen richtig und wichtig, um den spezifischen Bedarfslagen dieser Gruppe⁵ gerecht zu werden. Die Integration der hohen Anzahl von Flüchtlingen der Jahre 2015ff. ist unbestritten eine große Herausforderung für Politik und Gesellschaft, die sich gerade auf kommunaler Ebene mit Nachdruck stellt. Besonders in den ersten Jahren – der Senat geht zurecht von einer Zeitspanne von ca. drei Jahren für die Phase der ‚Erstintegration‘ aus – benötigen Flüchtlinge mehr als andere Gruppen von Neuzuwanderern Sonderprogramme zur Integrationsförderung. Denn für eine erfolgreiche Integration haben sie tendenziell eine schlechtere Ausgangsposition als andere Zuwanderer, da sie sich nicht auf das Zielland Deutschland vorbereiten konnten, etwa in Hinblick auf Sprachkenntnisse oder Qualifikationsanforderungen oder die angestrebte Wohnortwahl (SVR 2017a: 148; vgl. Chin/Cortes 2016: 596–600).

Anders als von den Initiatoren der Volksinitiative gefordert hat sich der Senat im vorliegenden Entwurf dazu entschieden, diese Sondermaßnahmen nicht isoliert im Sinne eines ‚Aktionsplans Flüchtlingsintegration‘ darzustellen, sondern in die jeweiligen Themenkapitel aufzunehmen und dort – ganz im Sinne des ‚Mainstreaming‘-Ansatzes – gemeinsam mit den für eine breitere Zielgruppe angebotenen Maßnahmen abzuhandeln. Dies entspricht der Überzeugung, dass auch angesichts der hohen Zuwanderung der letzten Jahre grundsätzlich die Regelsysteme gefragt sind und über das notwendige Maß hinaus keine Sonderbehandlung eingerichtet werden soll. Darüber hinaus wird so deutlich, dass die jeweiligen Bereiche von teilhabebezogener Förderung oder Dienstleistung in der Verantwortung der zuständigen Behörden liegen und nicht etwa – wie im ‚Krisenmodus‘ üblich – bei einer gesonderten Stabsstelle oder Beauftragten-Konstruktion. Der SVR teilt diese Position und hat sich daher in seinem letzten Jahresgutachten zur Integration von Flüchtlingen klar für eine Stärkung der Regelsysteme ausgesprochen – nicht zuletzt um der Gefahr einer Segregation entgegenzuwirken (SVR 2017a). **Insofern ist eine ‚Integration‘ des Themas Flüchtlinge in das allgemeine Integrationskonzept der Stadt überzeugender als ein separates Handlungsprogramm nur für diese Zielgruppe.**

Gleichzeitig birgt diese Herangehensweise ein gewisses Risiko, dass die für Flüchtlinge vorgehaltenen Maßnahmen nicht ausreichend sichtbar werden und im allgemeinen Konzept ‚untergehen‘. **Eine separate Darstellung der besonderen Maßnahmen für Flüchtlinge würde es Politikern und Praktikern erleichtern, einen Überblick über bereits existierende Programme zu erhalten**

⁵ In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass die Gruppe der Flüchtlinge in sich äußerst heterogen bezüglich ihrer Bedarfe, Kompetenzen und Ambitionen, aber auch ihrer soziokulturellen Merkmale ist, so dass sich ‚Universalmaßnahmen‘ ohnehin verbieten.



und ggf. auch Versorgungslücken zu identifizieren. In übersichtlicher Form könnte dies außerdem die vielen in der Flüchtlingsarbeit tätigen Ehrenamtlichen etwa bei der Beratung unterstützen. Nicht zuletzt könnte eine gesonderte Aufstellung, ggf. in Form einer Sonderpublikation, auch für die Außenkommunikation hilfreich sein, da der Senat so dem von den Bürgerinitiativen aus dem Umfeld der IFI geäußerten Vorwurf der Untätigkeit oder unzulänglicher strategischer Planung entgegentreten könnte. Eine Bündelung von Maßnahmen für Flüchtlinge an gesonderter Stelle würde dem Prinzip des fachlichen Mainstreamings nicht zuwiderlaufen, da die bestehenden Sondermaßnahmen auch in der jetzigen Fassung enthalten sind, nur eben ‚versteckt‘ in den Fachkapiteln. Ob umgekehrt die Sorge des Senates, dass durch eine zu prominente Behandlung der Unterstützungsangebote für Flüchtlinge ein erhöhtes Risiko für das Aufkommen von Neid- oder Verteilungsdebatten entstehen könnte, berechtigt ist, können die Autoren nicht beurteilen; hierzu ist u. a. eine sehr genaue Kenntnis der Hamburger Diskurslage nötig.

1.4 Interkulturelle Öffnung und Rolle der Mehrheitsgesellschaft

Stärker als im Integrationskonzept von 2013 konzipiert der neue Entwurf interkulturelle Öffnung und Antidiskriminierung als zentrale Aufgaben, die in allen gesellschaftlichen Bereichen umgesetzt werden müssen und dementsprechend weniger als eigene Handlungsfelder denn als Aspekte *jeder* Fachpolitik behandelt werden. Diese Herangehensweise überzeugt grundsätzlich, allerdings geht mit dieser ‚Aufteilung‘ des Themas auf die Fachbereiche die Gefahr einher, dass es insgesamt an Sichtbarkeit verliert. Es ist daher zu begrüßen, dass ein eigener Abschnitt D „Interkulturelle Öffnung und Antidiskriminierung“ erhalten geblieben ist.

Die in diesem Abschnitt dargestellten übergeordneten Maßnahmen betreffen die Bereiche Beteiligung, Antidiskriminierungspolitik, die interkulturelle Kompetenz der Beschäftigten der Hamburger Verwaltung und die Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Die Vorgaben zur Personalentwicklung beziehen sich nur auf die Verwaltung im engeren Sinne; in einigen Fachkapiteln werden zudem interkulturelle Fortbildungen für andere Beschäftigungsgruppen etwa in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit angesprochen. **Es wäre denkbar, über die Verwaltung im engeren Sinne hinaus auch den Öffentlichen Dienst insgesamt in Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung einzubeziehen.** Beispielsweise verpflichtet das Berliner Integrationsgesetz nicht nur die Berliner Verwaltung zur interkulturellen Öffnung, sondern auch landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie unabhängige Landesbehörden. Bei juristischen Personen des Privatrechts, an denen das Land Mehr-



heitsbeteiligungen unmittelbar oder mittelbar hält oder erwirbt, wirkt es auf eine interkulturelle Öffnung hin. Die Entwicklung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in diesen Einrichtungen – von der Berliner Stadtreinigung über die Wasserbetriebe bis zu Krankenhäusern – wird im Rahmen der Berichterstattung über die Personalentwicklung im Öffentlichen Dienst ausgewiesen.⁶

Der Bereich Antidiskriminierungspolitik schlägt sich nur in einem Indikator für das Kapitel D nieder: der Anzahl der Ratsuchenden. Dies erscheint als Zielwert eher ungeeignet, bedarf jedoch zumindest näherer Erläuterung – schließlich ist grundsätzlich eine *geringe* Anzahl Ratsuchender wünschenswert, denn dann wäre entsprechend von einer geringen Inzidenz von Diskriminierung auszugehen. Hier wird indes eine *hohe* Anzahl Ratsuchender (und damit viele Diskriminierungsvorfälle) als Indiz für eine bedarfsdeckende und qualifizierte Beratung genommen. Insgesamt erscheint dieser Bereich etwas zu knapp behandelt. Diskriminierung stellt ein ernstzunehmendes Hindernis für erfolgreiche Integration dar, da sie chancengleiche Teilhabe verwehrt (vgl. SVR-Forschungsbereich 2014: 6). *Als Herausforderung für die gesamte Gesellschaft sollte das Thema Antidiskriminierung in einem Integrationskonzept daher eine prominente Rolle spielen.* In der derzeitigen Fassung werden Angeboten für Betroffene von Diskriminierung benannt: ein Beschwerdemanagement, Beratungsangebote, Rechtsbeistand usw. *Darüber hinaus sollten auch Maßnahmen berücksichtigt bzw. eingeplant werden, die im Sinne einer Diskriminierungsprävention die Mehrheitsbevölkerung adressieren.*

Insgesamt richten sich trotz der vielfach betonten gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für Integration fast alle im Integrationskonzept beschriebenen Maßnahmen und Zielkennzahlen an die Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Zwar wird die Erhöhung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiter der Verwaltung sowie staatlicher und freier Träger (u.a. Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung, der Schulen und schulischen Unterstützungssysteme und der Offenen Kinder- und Jugendarbeit) als Ziel gesetzt, die übrige Bevölkerung ohne professionelle Berührungspunkte mit Integrationspolitik spielt indes als Zielgruppe beispielsweise von Bildungsmaßnahmen oder Kampagnen keine Rolle. Einzig in Kap. C.II.4 und C.IV.4 finden sich Indikatoren zu Maßnahmen, die eine Erhöhung der interkulturellen Kompetenz der Mehrheitsbevölkerung, den Abbau von Vorurteilen und die Förderung von Verständnis und Verständigung zum Ziel ha-

⁶ §§ 3, 4 Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin vom 15.12.2010.



ben (Angebote der Landeszentrale für politische Bildung mit migrations-/integrationsbezogenen Inhalten und Veranstaltungen zur interkulturellen Bildung der Volkshochschule).

2 Bewertung der methodischen Dimension des Integrationskonzeptes

2.1 Steuerungsansatz

Die Kombination einer umfassenden Darstellung der Maßnahmen und Ziele der Integrationspolitik mit der Formulierung von überprüfbaren Zielwerten ist einzigartig im Bundesvergleich. Hamburg ist damit Vorreiter eines neuen Steuerungsverständnisses, bei dem sich die Politik an konkreten selbstgesteckten Zielen messen lässt.

Besonders zu begrüßen ist, dass die reale Entwicklung der Indikatoren in Zukunft auch regelmäßig überprüft und veröffentlicht werden soll. Dies war bisher nur in unregelmäßigen Abständen auf der Grundlage von Anfragen aus der Bürgerschaft der Fall (zuletzt Drs. 21/5081 vom 26.07.2016). Eine effektive Steuerung erfordert nicht nur das Setzen von Zielen, sondern auch Transparenz und ein regelmäßiges Controlling ihrer Erreichung; nur so ist gewährleistet, im Falle unerwarteter oder unerwünschter Entwicklungen rechtzeitig reagieren oder gegensteuern zu können. Um Vergleichbarkeit zu gewährleisten und die Interpretation der Daten zu erleichtern, empfehlen die Autoren eine Weiterentwicklung dieser Berichterstattung hin zu einem echten Integrationsmonitoring (s. 4.2).

Die Gesamtkoordination der ressortübergreifenden Abstimmung und Steuerung erfolgt in Hamburg durch das Amt für Arbeit und Integration der BASFI, während die inhaltliche und fachliche Verantwortung bei den jeweiligen Fachbehörden liegt. Mittelfristig ist zu überlegen, inwieweit eine behördenübergreifende Lenkungs- oder Arbeitsgruppe als ständiges Forum, in dem migrations- und integrationspolitische Themen fachkundig beraten werden und das über eine gewisse Entscheidungskompetenz – und dadurch Verbindlichkeit – verfügt, sinnvoll ist. Derzeit existiert ein solches Forum mit der Lenkungsgruppe öffentlich-rechtliche Unterbringung bereits für einen Teilbereich der Integrationspolitik. Dieses Gremium könnte in eine Lenkungsgruppe (Erst-)Integration weiterentwickelt werden, die Maßnahmen der Erstintegration von Neuzuwanderern übergreifend, d.h. ohne den Fokus auf Flüchtlinge in Erst- oder Folgeunterkünften, koordiniert.



2.2 Auswahl der Indikatoren

Das Integrationskonzept enthält insgesamt rund 140 Einzelindikatoren, die sich auf die sieben Fachkapitel des Teils C und das Kapitel D verteilen. Die Indikatoren sind zum Teil nach Geschlecht unterteilt oder werden durch Angaben zur Vergleichsgruppe ergänzt. **Diese Vielzahl an Indikatoren bildet eine große fachliche Bandbreite ab; gleichzeitig führt sie fast zwangsläufig zu einer gewissen Unübersichtlichkeit. Besonders für zukünftige Veröffentlichungen bietet es sich möglicherweise an, diese Indikatoren etwa nach Zielgruppe (s. 1.3), Integrationsphase (s. 2.4) oder Kategorie (s. 2.2.1) zu strukturieren, um die Orientierung zu erleichtern.**

2.2.1 Kategorien von Indikatoren

Die rund 140 Einzelindikatoren lassen sich unterschiedlichen Kategorien zuordnen:

- Bei einigen handelt es sich um **klassische Indikatoren zur Messung von struktureller Integration** (hier als Teilhabeindikatoren bezeichnet), etwa die Erwerbstätigenquote oder die Schulabbrecherquote. Diese Werte werden idealerweise jeweils für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund und für die Mehrheitsbevölkerung angegeben. Diese Gegenüberstellung erlaubt einen direkten Vergleich und damit die Identifikation von Ungleichheit oder Teilhabelücken. Das langfristige Ziel ist eine Angleichung beider Werte; das Erreichen dieses Ziels wäre ein starkes Indiz für eine erfolgreiche Integration der Zuwandererbevolkerung. Diese Indikatoren haben sich in der Wissenschaft und im Rahmen von Integrationsmonitorings bewährt, da sie den Stand der (strukturellen) Integration zuverlässig abbilden (vgl. SVR 2017b).
- In vielen Kapiteln enthält das Integrationskonzept darüber hinaus **absolute Zahlen** zu diesen strukturellen Teilhabeindikatoren: die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die Anzahl der angehenden pädagogischen Fachkräfte mit Migrationshintergrund,⁷ die Anzahl der Flüchtlingskinder in Kita und Tagespflege usw. Diese Zahlen sind für die Hamburger Verwaltung ohne Zweifel relevant und wahrscheinlich im Sinne der Bedarfs- und Maßnahmenplanung besser zu verarbeiten als relative Angaben; ihre Interpretation erfordert jedoch eine genaue Kenntnis der Vergleichsgruppe: Nur wenn die Gesamt-

⁷ Dieser Indikator (C.III.1.2) nutzt als einziger Indikator die „nichtdeutsche Familiensprache“ als Unterscheidungskriterium für Personen mit Migrationshintergrund. Wenn möglich, sollte hier die Definition dem übrigen Konzept angepasst werden (s. 2.2.2).



zahl der ausländischen Einwohner im erwerbsfähigen Alter bekannt ist, lässt sich beurteilen, ob die Zahl der Beschäftigten hoch oder gering ist.⁸

Für Unbeteiligte leichter zu interpretieren wären Anteile oder Quoten, z. B. der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen Ausländern im erwerbsfähigen Alter (d. h. die Beschäftigungsquote), der Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung in der entsprechenden Altersgruppe oder die Kitabesuchsquote. Prozentuale Angaben würden darüber hinaus einen Vergleich über einen längeren Zeitraum oder mit anderen geographischen Einheiten (Kommunen, Bundesländern, ggf. auch zwischen den Bezirken) erlauben, was mit absoluten Zahlen nicht möglich ist. Eine Kombination aus Anteilen und absoluten Zahlen würde die Vorteile beider Typen zusammenbringen, allerdings zum Preis einer weiteren Vergrößerung des Indikatorensets.⁹

- Bei anderen Indikatoren handelt es sich um **Planungsgrößen für einzelne Maßnahmen** (sog. Prozessindikatoren), etwa die erwartete Zahl von neuen Integrationskursteilnehmern pro Jahr oder die Anzahl Personen, die von der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) beraten werden. Diese Indikatoren bilden nicht den Stand der Integration ab, sondern den Umfang der Integrationsförderung; es handelt sich nicht um Ergebniskennzahlen, sondern um Prozesskennzahlen. **Als Planungsgrößen für Politik und Verwaltung, anhand derer Budget und Ressourcen bemessen werden, sind diese Zahlen sinnvoll und notwendig, als Zielbestimmung in einem Integrationskonzept sind sie dagegen nur begrenzt geeignet:** Ob bspw. 8.000 neue Integrationskursteilnehmer im Jahr 2018 ein Zeichen für eine erfolgreiche Integrationspolitik sein werden, bei der alle Interessenten rasch einen Platz erhalten, oder viel zu wenig angesichts der viel höheren Zahl von Anspruchsberechtigten, lässt sich aus heutiger Perspektive

⁸ Der in diesem Fall (Indikator C.IV.1.1.2) angegebene Vergleichswert für deutsche Beschäftigte hilft bei der Interpretation der Zahlen nicht. Ohne Zweifel leben mehr deutsche Staatsangehörige als Ausländer in Hamburg. Dass daher auch (in absoluten Zahlen) mehr Deutsche sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, überrascht nicht; auch eine Angleichung ist hier nicht anzustreben. Ob sozialversicherungspflichtige Beschäftigung unter Ausländern aber weniger weit verbreitet ist als unter Deutschen und ob sich hieraus ein politischer Handlungsbedarf ableitet, lässt sich mit diesen Zahlen nicht erkennen.

⁹ Einige Teilziele kombinieren schon jetzt absolute Zahlen und Anteile, z. B. im Kapitel C.IV.1 misst Indikator 1.1 die Erwerbstätigenquote und 1.2 die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Diese beiden Indikatoren bilden jedoch nur auf den ersten Blick das gleiche Phänomen ab; tatsächlich beinhaltet Indikator 1.1 weit mehr Personen als Indikator 1.2. Zudem bezieht sich Indikator 1.1 auf Personen mit Migrationshintergrund und 1.2 auf Ausländer. Die beiden Indikatoren messen also verschiedene Dinge und lassen sich nicht miteinander in Beziehung setzen. Bei 2.1 und 2.2 ist es umgekehrt: Der absolute Wert (2.1 Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten) bezieht sich auf Menschen mit Migrationshintergrund, die Quote (2.2 Arbeitslosenquote) auf Ausländer, und auch hier messen die beiden scheinbar ähnlichen Indikatoren unterschiedliche Phänomene.



nicht bestimmen. Der festgesetzte Wert hat daher den Charakter einer Prognose und nicht den eines politischen Zieles.¹⁰

Auch hier wäre es zum Teil möglich, auf relative Werte auszuweichen, die als Zielbestimmung besser geeignet sind; in diesem Fall bspw. der Anteil der Neuzuwanderer, die innerhalb eines festgelegten Zeitraumes ab Ankunft einen Integrationskurs beginnen – mit dem Ziel, nahezu 100% zu erreichen. Dies würde die Leistungsfähigkeit der Förderinfrastruktur unabhängig von den tatsächlichen absoluten Werten abbilden; Versorgungsengpässe könnten erkannt und ggf. behoben werden. Die Angabe der Wartezeit bis Kursbeginn geht bereits in diese Richtung.

- Weitere Prozessindikatoren beziehen sich auf einzelne Projekte und stellen eher einen **Umsetzungs- oder Erfolgsindikator für das spezifische Programm oder Projekt** dar als einen übergreifenden Indikator für Teilhabe. Beispielsweise misst der Indikator C.V.5.4. Maßnahmen im Rahmen des Programms „Kultur macht stark“ des BMBF. Dabei ist der Zielwert durch die bereits erteilten Förderbescheide vorgegeben. Indikator C.V.1.4. nennt 50 durch den Senat geförderte Patenschaften für Flüchtlinge als Ziel für 2018, was angesichts der vielen in Hamburg lebenden Flüchtlinge und potenziellen Paten sowie der Vielzahl an zivilgesellschaftlichen Patenschaftsprojekten kleinteilig und wenig aussagekräftig wirkt. **Diese Indikatoren sind zudem nicht nachhaltig, da sie an die Förderbedingungen und Laufzeiten von Projekten gebunden sind. Hier könnten Indikatoren ggf. reduziert werden.**
- **Positiv hervorzuheben ist, dass einige Fachkapitel nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität von Maßnahmen messen und so deren Wirkung überprüfen.** Bspw. misst Indikator C.II.1.2, welcher Anteil der Integrationskursteilnehmer die Sprachprüfung B1 am Ende des Kurses bestehen. Weitere denkbare Erfolgsindikatoren wären die Übergangsquote aus ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen in eine ungeförderte Ausbildung oder die Wartezeit in öffentlich-rechtlicher Unterbringung bis zur Vermittlung in privaten Wohnraum.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob das Integrationskonzept mit den Zielwerten langfristige und übergreifende Ziele aufstellen möchte oder den Schwerpunkt auf konkrete Maßnahmen und deren Erfüllung legt. Die übergreifenden Ziele, bspw. eine Senkung der Arbeitslosenquote von Personen mit Migrationshintergrund, eine Erhöhung des Bildungsniveaus oder eine Verbesse-

¹⁰ Bei diesen Indikatoren, die abhängig sind von der Entwicklung der Zuwanderung nach Hamburg und Deutschland, kommt das Problem der mangelnden Prognostizierbarkeit hinzu. Zwar kann (und muss) die Verwaltung Szenarien entwerfen, um den Ressourceneinsatz zu planen, gerade die Höhe der zukünftigen humanitären Zuwanderung ist aus heutiger Sicht aber nicht verlässlich vorhersagbar.



rung der wohnräumlichen Situation, werden mit den Indikatoren aus der ersten Gruppe erfasst. Mit ihnen lassen sich belastbare Aussagen über den Stand der Integration, zeitliche Entwicklungen und politischen Handlungsbedarf treffen, außerdem erlauben sie Vergleiche. So können sie Politik und Verwaltung leiten. Allerdings entziehen sich die einzelnen Indikatoren einer unmittelbaren staatlichen Steuerung und sind kurzfristig kaum zu beeinflussen. Zudem sind Indikatoren in vielen Fällen gar nicht vorhanden – außerhalb von Bildung und Arbeitsmarkt wird gesellschaftliche Teilhabe nicht systematisch erhoben.

Der alternative Weg, den die Fachkapitel des Integrationskonzeptes in unterschiedlichem Ausmaß gehen, ist, konkrete Maßnahmen zu benennen und diese mit Indikatoren abzubilden. Hierzu gehören etwa die Anzahl von Fortbildungen zur interkulturellen Kompetenz oder die Anzahl von Veranstaltungen oder Angeboten bestimmter Programme. Diese Indikatoren haben den Vorteil, dass sie sich besser steuern lassen als das intendierte Ergebnis – die Zahl der zugelassenen Integrationskursträger und der angebotenen Kurse beispielsweise lässt sich durch die Verwaltung (in diesem Fall v.a. das BAMF) direkt beeinflussen; wenn die angestrebte Zahl erreicht wird, hat sie ihre Aufgabe erfüllt. Ob dies dann aber tatsächlich zu besseren Sprachkenntnissen und mittelbar zu einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration führt, wird nicht betrachtet.

Die Konzentration auf maßnahmenspezifische Indikatoren und absolute Zahlen ist aus praktischen Gründen nachvollziehbar und für die verwaltungsinterne Verwendung sinnvoll. Diese Daten sind aber schwer zu interpretieren und über die spezifische Maßnahme hinaus wenig aussagekräftig. Auch bergen sie die Gefahr, sehr kleinteilig zu werden und dadurch zu einer unübersichtlichen Vielzahl von Einzelindikatoren zu führen. Für Veröffentlichungen bietet es sich daher an, die Indikatoren nach Kategorien zu sortieren oder bspw. übergreifende Teilhabeindikatoren farblich hervorzuheben. Dies könnte auch mit einer Priorisierung einhergehen, wie sie mit den sog. Masterplankennzahlen bereits angelegt ist (s. 2.4).

2.2.2 Hilfsindikatoren bei fehlenden Daten

Ein großes Problem bei der Bestimmung von Indikatoren ist die Verfügbarkeit von Daten: Häufig sind Daten über den Migrationshintergrund nicht oder nur aufgrund von freiwilliger Auskunft vorhanden. Einige Indikatoren unterscheiden daher nicht nach Migrationshintergrund, sondern nach Staatsangehörigkeit; so wird in Kapitel C.III.3 unter dem Teilziel „Verbesserung der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ die Ausbildungsbeteiligungs-



quote von ausländischen und deutschen Jugendlichen erfasst, Kapitel C.III.4 unterscheidet die Gruppe der ausländischen Studierenden nochmal nach Bildungsinländern und Bildungsausländern – somit ist die Gruppe der deutschen Studierenden mit Migrationshintergrund nicht erfasst.¹¹ Diese Vielfalt an Definitionen führt leicht zu Verwirrung. Besonders in Kapitel C.IV.1 werden „Personen mit Migrationshintergrund“ und „Ausländer“ in den Teilzielen und Indikatoren synonym gebraucht, die Bezugsgruppe wechselt in jeder Zeile (s. Fn. 9). Hier sollte unbedingt eine einheitliche Definition angestrebt werden, die sich auf das Merkmal Migrationshintergrund bezieht, denn von den Hamburgern mit Migrationshintergrund hatte 2015 die Hälfte die deutsche Staatsbürgerschaft (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017). Eine ausschließliche Betrachtung der ausländischen Bevölkerung ist daher wenig aussagekräftig.

Ein anderes Problem ergibt sich aus dem Ziel einer Öffnung der Regelsysteme einerseits und der fehlenden Verfügbarkeit von Daten zur Nutzung ebendieser andererseits. Der Migrationshintergrund der Nutzer – etwa der Mitglieder in Sportvereinen, der Besucher von Bibliotheken oder der Teilnehmer an Fortbildungen – wird in der Regel nicht erhoben. Als Hilfsindikator wird daher in vielen Bereichen auf die Anzahl von zielgruppenspezifischen Maßnahmen zurückgegriffen, etwa die Anzahl fremdsprachiger Medien in der Bibliothek, die Anzahl von Veranstaltungen auf einfachem Sprachniveau oder die Anzahl der zielgruppenspezifischen Angebote für z.B. Mädchen oder Senioren mit Migrationshintergrund. Diese Lösung ist grundsätzlich praktikabel, darf jedoch nicht zu Fehlanreizen führen, die das langfristige Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe durch ein Nebeneinander von bspw. türkisch-, russisch- und polnischsprachigen Seniorentreffs und dem deutschen Regelangebot ersetzen.

2.3 Bestimmung der Zielwerte

Im Entwurf werden für fast alle Indikatoren die Werte der Jahre 2014, 2015 und 2016 angegeben (sofern verfügbar), daneben wird ein Zielwert für 2018 festgelegt. Dieser (relativ kurze) Zeithorizont erklärt sich aus der Wahlperiode in Hamburg: Die Zielerreichung soll noch vor der nächsten Bürgerschaftswahl im Frühjahr 2020 überprüft werden. Allerdings sind innerhalb dieses kurzen Zeitraumes kaum tiefgreifende, nachhaltige Veränderungen besonders der strukturellen Ergebnisindikatoren zu erwarten, die Zielwerte bewegen sich daher in der Mehrheit etwa

¹¹ Bei Bildungsinländern handelt es sich um Ausländer, die das deutsche Schulsystem durchlaufen und eine deutsche Hochschulzugangsberechtigung erlangt haben; als Bildungsausländer gelten Studierende nichtdeutscher Staatsangehörigkeit, die eigens zum Hochschulstudium nach Deutschland gekommen sind, die Schule also im Ausland absolviert und dort auch ihre Hochschulzugangsberechtigung erworben haben.



auf dem Niveau der Vorjahre. Der kurze Zeithorizont bei der Zielwertformulierung schränkt die Steuerungswirkung des Integrationskonzeptes damit bereits ex ante ein. **Es ist daher sinnvoll, für ausgewählte Indikatoren auch mittel- und langfristige Ziele zu formulieren, wie es mit den Masterplankennzahlen für 2025 geschieht (s. 2.4.). Diese Ziele sollten durchaus ambitioniert sein, damit sie Verwaltungshandeln tatsächlich steuern, und nicht bloß ein ‚Weiter so‘ erfordern.**

Wie die Zielwerte bestimmt wurden, ist aus den Erläuterungen nicht immer ersichtlich. Bei einigen strukturellen Indikatoren wird mittelfristig eine Angleichung an das jeweilige Niveau der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund angestrebt, was sich unmittelbar aus dem übergreifenden Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe ergibt. Dabei wird der kurzfristige Zielwert etwas höher als der derzeitige Wert angesetzt. In anderen Fällen stellt der Zielwert weniger ein politisches Ziel als eine begründete Prognose dar (vgl. 2.2.1), in diesem Fall ist die Steuerungswirkung begrenzt.

2.4 Schwerpunkt Erstintegration und Masterplankennzahlen

In ihrem Antrag forderte die Hamburgische Bürgerschaft, das Integrationskonzept zu einem „Masterplan“ weiterzuentwickeln und dabei die Phase der Erstintegration besonders zu berücksichtigen. Diesem Auftrag wird im vorliegenden Entwurf nachgekommen, indem erstens im Abschnitt A.4 ein phasenorientierter Ansatz von Integration dargestellt wird, der den Integrationsprozess in die drei Phasen Ankommen, Erstintegration und Angekommensein unterteilt, zweitens die Zielgruppe der Flüchtlinge in allen Fachkapiteln adressiert wird (vgl. 1.3) und drittens innerhalb der Kapitel 13 besonders relevante (Teilhabe-)Indikatoren, die sog. „Masterplankennzahlen“, benannt werden, für die jeweils eine Zielperspektive mit einem Zeithorizont von zehn Jahren skizziert wird. Bei diesen Masterplankennzahlen handelt es sich zum Teil um Indikatoren, die schon im Konzept von 2013 als „Indikatoren von besonderer Relevanz“ markiert worden waren. Andere wurden aufgrund von Verhandlungen mit den Initiatoren der Volksinitiative ausgewählt; fünf der Kennzahlen beziehen sich nur auf Flüchtlinge. **Vor dem Hintergrund des Auftrages aus der Bürgerschaft überzeugt die Auswahl der Indikatoren in punkto Relevanz.**¹²

¹² Hier zeigt sich eine gewisse (rhetorische) Inkonsistenz: Einerseits ist ein ‚Masterplan‘ im Sinne eines strategisch-operativen Sonderkonzepts für Flüchtlinge mit dem in Hamburg überzeugend vertretenen fachbereichlichen Mainstreaming nur bedingt kompatibel, andererseits könnte dem Leser oder der Leserin das Vorhandensein eines ebensolchen Masterplanes durch den Begriff „Masterplankennzahlen“ suggeriert werden. Wäre der Terminus nicht durch die Bürgerschaft vorgegeben, hätte man stattdessen wie im Konzept von 2013 von „Indikatoren von besonderer Relevanz“ sprechen können; auch hätten dann andere Zielgruppen bzw. übergreifende Indikatoren stärker berücksichtigt werden können.



Als Teil der Masterplankennzahlen wird in C.IV die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus den acht Hauptasylherkunftsländern (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien) gesondert erfasst; darüber hinaus werden die Arbeitslosenquote und die Teilnehmer an geförderten beruflichen Weiterbildungen für diese Gruppe gesondert ausgewiesen. Diese Differenzierung ist sinnvoll, um den Integrationsverlauf der zuletzt nach Deutschland zugewanderten Flüchtlinge darzustellen und zu beobachten; ihre spezifische Situation würde andernfalls in den Durchschnittswerten untergehen.¹³ Auch für andere Bereiche, insbesondere das Bildungssystem, sollte über eine entsprechend differenzierte Darstellung nachgedacht werden. Gleichzeitig darf man nicht vergessen, dass keinesfalls alle Ausländer aus den genannten Ländern in den letzten Jahren als Flüchtlinge eingereist sind und umgekehrt nicht alle Flüchtlinge aus den acht Ländern stammen. Es handelt sich also nur um Näherungswerte.

3 Bewertung des Beteiligungsprozesses

3.1 Vorbereitung und Planung von Beteiligungsprozessen

Es ist grundsätzlich sehr zu begrüßen, wenn Politik und Verwaltung bei der Strategieentwicklung zu gesellschaftspolitisch bedeutsamen Themen eine breite Partizipation von Stakeholdern, Experten und der interessierten Öffentlichkeit anstreben und ermöglichen, zumal wenn diese Beteiligung nicht verpflichtend vorgesehen ist. Der Weiterentwicklung des Integrationskonzeptes ging ein umfangreicher Beteiligungsprozess voraus, der sich u. a. aus Bürgerversammlungen in den sieben Hamburger Bezirken, Veranstaltungen mit unterschiedlichen Stakeholdern aus der Zivilgesellschaft, Fachforen des Integrationsbeirates und einer Online-Umfrage zusammensetzte. So wurde versucht, möglichst vielen Akteuren die Möglichkeit zu einer Stellungnahme zu geben.

Der Umfang und die inhaltliche Tiefe der Anregungen variierten je nach Stellung und Expertise der Beteiligten: Während sich die Wortmeldungen in Bürgerversammlungen und im Rahmen der Online-Befragung auf eher allgemeine Meinungsäußerungen sowie die Beschreibung von eige-

¹³ Umgekehrt schränkt die Fluchtzuwanderung die Aussagekraft bestehender Monitorings ein: Durch den erwarteten ‚Knick‘ bei den meisten Indikatoren lässt sich „praktisch kaum noch etwas zum Fort- oder Rückschritt derjenigen aussagen, die nicht als Flüchtlinge zugewandert sind (oder auch über die zweite Generation von Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland leben)“ (SVR 2017b: 20). Grundsätzlich ist daher über eine differenziertere Erfassung nachzudenken.



nen Erfahrungen konzentrierten, reichten u. a. die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrts-
pflege (AGFW) und das Bündnis Hamburger Flüchtlingsinitiativen (BHFI) detaillierte Überarbei-
tungsvorschläge auf Basis des Konzeptes von 2013 ein. Dieses differenzierte Vorgehen ist der
Sache angemessen und angesichts der unterschiedlichen fachlichen Kenntnisse sinnvoll. Die
gesammelten Anregungen flossen in den darauffolgenden Überarbeitungsprozess ein, in dessen
Verlauf aber keine weitere externe Beteiligung erfolgte.

Über die Form und die Ziele des Beteiligungsprozesses gab es zwischen den Beteiligten und der
Verwaltung zum Teil divergierende Auffassungen. Die Ankündigung eines partizipativen Erarbei-
tungsprozesses weckt unterschiedliche Assoziationen und Erwartungen: So bemängelten einige
Akteure, dass ihnen der Entwurf für das neue Konzept nicht zur Kommentierung oder Durch-
sicht vorgelegt wurde, sondern sie lediglich abstrakte und allgemeine Anregungen geben konn-
ten. Auch erwarteten einige einen mehrstufigen Prozess mit mehreren Überarbeitungs- und
Diskussionsschleifen und nicht eine einzige (Auftakt-)Veranstaltung, nach deren Ende die Ver-
waltung die Überarbeitung ohne weitere Rücksprache umsetzt. Ein transparenteres Erwar-
tungsmanagement könnte dem entgegenwirken.

Eine fachlich und methodisch tiefgehende Auseinandersetzung mit dem Integrationskonzept im
Rahmen von Beteiligungsprozessen erfordert zudem eine gute Planung und Vorbereitung, die es
auch den Teilnehmern ermöglicht, sich auf die Beteiligung vorzubereiten. Eine stärkere Konzen-
tration der Veranstaltungen auf einzelne Themen, für die die Teilnehmer ggf. auch vorab Text-
entwürfe oder mögliche Indikatoren zur Verfügung gestellt bekommen, wäre möglicherweise
sinnvoll gewesen. Auch die Formulierung von (konkreteren) Fragen, zu denen der Senat im
Rahmen des Beteiligungsprozesses Einschätzungen von Experten oder der Öffentlichkeit einho-
len möchte, böte sich an. Bei entsprechenden Ressourcen wäre zudem die langfristiger ange-
legte Arbeit in gemischten Arbeitsgruppen, die sich aus Vertretern unterschiedlicher Stakeholder
und der jeweiligen Fachbehörde zusammensetzen, denkbar gewesen.

3.2 Feedback an Beteiligte

Alle befragten Teilnehmer des Beteiligungsprozesses beurteilen die Möglichkeit einer Beteiligung
sehr positiv und heben insbesondere die konstruktive Zusammenarbeit mit dem Amt für Arbeit
und Integration hervor. Sie fühlten sich und ihre Anregungen wertgeschätzt und loben die kon-
struktive und offene Arbeitsatmosphäre selbst bei unterschiedlichen Auffassungen. Allerdings
bemängeln die Akteure, dass nach den Beteiligungsveranstaltungen kein Feedback darüber er-



folgte, welche Anregungen aufgegriffen werden und welche Punkte nicht. Auch wurden sie nicht oder nur zum Teil über den Fortgang der Weiterentwicklung des Integrationskonzeptes informiert. Hier hätten sich die Beteiligten mehr Transparenz gewünscht.

Während des Beteiligungsprozesses wurden auch zahlreiche Vorschläge und Forderungen an den Senat gerichtet, die für das Integrationskonzept nicht verwertet werden konnten, aber Informationen oder Anregungen – zum Teil auch einzelfallbezogen – für andere Stellen enthielten. Es ist für die Beteiligten nicht nachvollziehbar, inwiefern diese Wortmeldungen aufgegriffen und intern weitergeleitet wurden. Das selbstgesteckte Ziel, das Beteiligungsverfahren transparent zu gestalten und Anregungen entweder aufzunehmen oder eine Ablehnung zu begründen („Comply or Explain“), konnte der Senat damit aus Sicht der Beteiligten nicht erreichen. Mit den geplanten Follow-up-Veranstaltungen nach Veröffentlichung des Konzeptes besteht allerdings die Möglichkeit, den Diskussionsfaden wieder aufzunehmen und dabei bereits Anregungen für eine zukünftige Fortschreibung des Konzeptes zu sammeln.

4 Fazit und Empfehlungen

Der vorliegende Entwurf für eine Weiterentwicklung des Hamburger Integrationskonzeptes überzeugt sowohl in seinem Inhalt als auch mit Blick auf das zugrundeliegende Steuerungsverständnis. Im Bundesvergleich handelt es sich um ein bereits sehr ausgereiftes, bewährtes und umfassendes Konzept, das mit der Benennung von zahlreichen Indikatoren und Zielwerten Maßstäbe setzt. Die in den vorhergehenden Kapiteln angesprochenen Optimierungsmöglichkeiten sind weniger auf grundsätzliche Mängel des Konzeptes als auf den Zeitdruck bei der Überarbeitung und die komplexen zwischenbehördlichen Abstimmungsprozesse zurückzuführen.

Wie auch das vorherige Konzept wird das bald zu verabschiedende Integrationskonzept nur eine Momentaufnahme der Hamburger Integrationspolitik darstellen; es ist als lebendes Dokument konzipiert, das ständig weiterentwickelt und fortgeschrieben wird. Für diese zukünftige Weiterentwicklung gibt der SVR-Forschungsbereich im Folgenden einige Anregungen.¹⁴

¹⁴ Nach dem Zugang des Entwurfs für die Behördenabstimmung fand ein Austausch mit dem Amt für Arbeit und Integration statt; einige Anregungen des SVR-Forschungsbereichs gingen bereits in die jetzt vorliegende Fassung ein.



4.1 Transparente und nachvollziehbare Festlegung von Zielwerten

In der aktuellen Entwurfsfassung ist nicht immer nachvollziehbar, wie die Zielwerte für das Jahr 2018 bestimmt wurden. Für die Weiterentwicklung für die Jahre 2019ff. sollte ein transparenter und nachvollziehbarer Prozess entwickelt werden, wie die Zielwerte festgelegt werden. Dabei sollte einerseits angestrebt werden, dass die Werte realistisch und in der angegebenen Zeit tatsächlich zu erreichen sind, gleichzeitig sollten sie aber nicht zu wenig ambitioniert sein. Auch eine Priorisierung von Zielen oder Bereichen könnte vorgenommen werden, um Verwaltungshandeln effektiver zu steuern. Wie mit den Masterplankennzahlen bereits geschehen ist es außerdem sinnvoll, für wesentliche Indikatoren neben einem Zielwert für die folgenden Jahre auch mittel- und langfristige Perspektiven zu formulieren.

4.2 Fortschrittsbericht zu einem Integrationsmonitoring weiterentwickeln

Die Entwicklung der im Integrationskonzept enthaltenen Indikatoren soll in Zukunft jährlich erhoben und an die Bürgerschaft berichtet werden. In diesem Zusammenhang würde es sich aus Sicht des SVR-Forschungsbereiches anbieten, die Berichterstattung zu einem echten Integrationsmonitoring weiterzuentwickeln. Integrationsmonitorings dienen dazu „ungleiche Teilhabe von Zuwanderern und Mehrheitsbevölkerung zu erkennen und zu beobachten“ (SVR 2017b: 6), indem systematisch verschiedene Bereiche, die für Integration eine zentrale Rolle spielen, über Indikatoren erfasst und für beide Gruppen getrennt ausgewiesen werden. So kann eine ungleiche Ressourcenausstattung oder Teilhabe identifiziert und daraus politischer Handlungsbedarf abgeleitet werden. Integrationsmonitorings können damit Politik und Verwaltung unterstützen; gleichzeitig können sie auch offensiv für die Außenkommunikation genutzt werden (s.u.). Bisher verfügen von den Bundesländern nur Hessen und Nordrhein-Westfalen über ein regelmäßiges und systematisches eigenes Integrationsmonitoring (vgl. SVR 2017: 17f.).

Für ein separat publiziertes Integrationsmonitoring sollte die Zahl der Indikatoren verringert werden; insbesondere die Prozesskennzahlen und absoluten Steuerungsgrößen sind zwar für die interne Arbeit der Behörden wichtig, eignen sich aber nicht für ein systematisches Monitoring. Bei der Auswahl der Daten sollte außerdem darauf geachtet werden, dass die Indikatoren mit dem Länderübergreifenden Integrationsmonitoring übereinstimmen, um Vergleichbarkeit zu gewährleisten und Mehraufwand zu vermeiden. Die Sonderauswertung aus dem SVR-Integrationsbarometer, die der Senat für 2018 in Auftrag gegeben hat, würde das auf struktu-



relle Indikatoren beschränkte Indikatorenset des Ländermonitorings sinnvoll ergänzen. Zusätzlich können weitere, ggf. auch hamburgspezifische Indikatoren ausgewählt werden.

4.3 Integrationskonzept und Berichterstattung für die Außenkommunikation nutzen

Das Integrationskonzept und die Berichterstattung über die Entwicklung der Indikatoren – insbesondere in Form eines Monitorings – könnten stärker als bisher für die Außenkommunikation genutzt werden. Dadurch könnte zum einen mehr Transparenz hergestellt und die Bevölkerung ‚mitgenommen‘ werden; dies ist gerade bei sensiblen Themen wie Zuwanderung sinnvoll. Zum anderen könnte damit ein positives ‚Integrationsmarketing‘ betrieben und negativen Vorurteilen oder allzu düsteren Situationsbeschreibungen empirisch fundiert entgegengetreten werden.

Wenn einige zentrale, innovative Ziele und Zusagen aus dem Integrationskonzept offensiv in die Öffentlichkeit kommuniziert würden, würde dies zugleich die Verbindlichkeit der getroffenen Zielwerte erhöhen, da mehr Transparenz öffentliche Erwartungen und Druck aufbaut. Bisher wurden Zielwerte zwar festgesetzt und veröffentlicht, eine Überprüfung der Zielerreichung geschah aber nur intern. Auch die jetzt geplante regelmäßige Berichterstattung an die Bürgerschaft ist für eine öffentliche Debatte nur bedingt geeignet, da sie dort selbst von der interessierten (Fach-)Öffentlichkeit nicht unbedingt wahrgenommen wird.

Für eine breite öffentliche Kommunikation sollte das Format der Berichte sorgfältig konzipiert werden; dabei ist insbesondere auf die Verständlichkeit für die interessierten Leser ohne fachliche Vorkenntnisse – ggf. auch in einfacher Sprache – zu achten. Für eine bessere Orientierung bietet sich eine Trennung von allgemeinen Ziel- und spezifischen Prozesskennzahlen an, möglicherweise auch eine Sortierung der Indikatoren nach Zielgruppe oder Integrationsphase (s. 2.2). Außerdem ist über eine Reduktion der Indikatoren zumindest für die öffentliche Kommunikation nachzudenken. Von der Bürgerschaft wurde zudem ausdrücklich eine bessere Einordnung der Indikatoren und ihrer Größenordnung gefordert, um die Daten für die Bürgerinnen und Bürger verständlich zu machen und die Interpretation zu erleichtern (Drs. 21/5231 vom 12.07.2016, S. 128). Neben der verstärkten Angabe von Anteilen (statt absoluter Zahlen) und aussagekräftigen Vergleichswerten sollten dazu auch die Erläuterungen zu den Indikatoren und Zielwerten überarbeitet und mit Interpretationshilfen versehen werden.



Literatur

Chin, Aimee/Cortes, Kalena E. 2016: The Refugee/Asylum Seeker, in: Chiswick, Barry R./Miller, Paul W. (Hrsg.): Handbook of the Economics of International Migration, Volume 1A, 585–658.

Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Integrationsministerkonferenz 2017: A1 Bevölkerung 2011 – 2015 nach Migrationsstatus, Geschlecht und Altersgruppen. (http://www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/a1_tab.xls, 30.08.2017)

Scholten, Peter/Collett, Elizabeth/Petrovic, Milica 2017: Mainstreaming Migrant Integration? A Critical Analysis of a New Trend in Integration Governance, in: International Review of Administrative Sciences 83: 2, 283–302.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2017a: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2017b: Die Messung von Integration in Deutschland und Europa. Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2014: Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsempfehlungen, Berlin.



Impressum:

Herausgeber:

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich:

Dr. Cornelia Schu

© SVR GmbH, Berlin 2017



Die Autoren

Charlotte Wohlfarth

Stellvertretende Leiterin des Arbeitsbereichs Jahresgutachten

Dr. Jan Schneider

Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Schwerpunkte der Forschungsvorhaben sind die Themenfelder Bildung und Flucht/Asyl. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihn gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de/Forschungsbereich