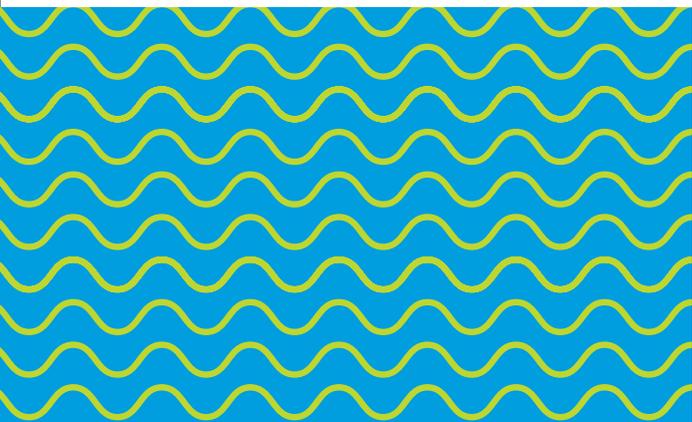


Kurz-Expertise

Kommunales individuelles
Integrationsmonitoring (KiIM)
als Instrument kommunal-
politischer Gestaltung:

**Daten vernetzen,
Integrationsverläufe
individuell erfassen
und begleiten**





Sollten Integrationsverläufe von Migrantinnen und Migranten auch individuell erfasst und systematisiert werden?

Was wäre, wenn Neuzuwanderer an ihrem neuen Wohnort wesentliche Informationen, wie Sprachkenntnisse, berufliche Fähigkeiten und viele andere Daten nur einmal abgeben müssten? Wenn Migrations- bzw. Integrationsberatungen unterschiedlicher Träger abgestimmt und im Rahmen eines einheitlichen Systems beraten könnten? Man könnte argumentieren, dass es sowohl für einen neu zugewanderten Menschen leichter wird, Beratung in Anspruch zu nehmen und schneller zu den passenden Integrationsangeboten zu kommen, als auch für die unterschiedlichen kommunalen Stellen, also Migrationsberatungen, Jobcenter, Sprachkurssträger usw., die Arbeit effizienter zu gestalten. Erste Beispiele zeigen, wie es geht.

Viele Kommunen sind auf der Suche nach Lösungen für die Erhebung auch individueller integrationsrelevanter Daten. Häufig ist nicht ausreichend bekannt, welche Daten bei kommunalen Institutionen und Integrationsakteuren vorhanden sind. Was wissen kommunale Akteure über ihre Zielgruppe Neuzuwanderer? Was dürfen und was sollten sie wissen? Im Prozess der Migration und Integration fallen zahlreiche Informationen an, deren Nutzung für den Verlauf des Ankommens von Migrantinnen und Migranten in der Gesellschaft, vor allem vor Ort in den Kommunen, hilfreich oder unterstützend sein kann. In den größeren Kommunen wurden vor allem in den letzten fünfzehn Jahren systematische Ansätze des Integrationsmonitorings mit aggregierten Daten umgesetzt, d. h. mit einer jährlichen Fortschreibung und Analyse von

Integrationsdaten und der Formulierung von Integrationsindikatoren und -zielen. Jedoch zielte dies nicht auf individuelle Daten einzelner Migranten. So kann dann zwar z. B. etwas über den Spracherwerb, den Bildungserfolg oder die Teilhabe am Arbeitsmarkt einer spezifischen Gruppe (etwa Zuwanderer eines bestimmten Herkunftslandes oder Männer und Frauen) gesagt werden. Jedoch erlaubt diese Form des Integrationsmonitorings keine Aussagen über individuelle Integrationsverläufe und Bedarfe einzelner Personen. Dafür braucht es einen anderen Zugang, der in der (kommunalen) Praxis bislang nur in einzelnen Ansätzen, nicht aber systematisch, abgestimmt und flächendeckend erfolgt.

Bestimmte Individualdaten lassen sich dem Ausländerzentralregister (AZR) entnehmen. Andere fallen im Rahmen der Migrationsberatung in den Kommunen, bei Transferzahlungen durch die Leistung erbringende Verwaltung, bei Sprachkursträgern oder in der Arbeitsagentur bzw. dem Jobcenter an.



Infobox 1

Eine Perspektive von Neuzuwanderern und Flüchtlingen auf das Asyl- und Aufnahmesystem

Aus der Perspektive von Neuzugewanderten, spezifisch Flüchtlingen, zeigen Untersuchungen ebenfalls, dass es Klarheit über Zuständigkeiten braucht und die Mehrfachabgabe von Daten als hinderlich für einen schnellen Integrationsprozess angesehen wird. Eine qualitative Befragung von Flüchtlingen durch den SVR-Forschungsbereich und die Robert Bosch Stiftung hat ergeben, dass die gute Kenntnis des Systems durch Information und Beratung unabdingbar für eine erfolgreiche Integration ist.¹ Dabei ist die persönliche Beratung essentiell. Ein Mehr an Wissen über die Bedarfe der einzelnen Migranten hilft, um individuell passgenaue Angebote zu vermitteln. Dies verdeutlicht das Zitat einer Teilnehmerin an der Interviewstudie:

„Wir sind dort hingegangen und haben uns beim, wie heißt es, Landratsamt [...], bei der Ausländerbehörde erkundigt. Dort haben sie uns mitgeteilt, dass wir uns bei der Arbeitsagentur anmelden müssten, denn wir wussten überhaupt nicht, was wir tun müssen. Dann haben wir uns bei der Arbeitsagentur registrieren lassen und dann haben die Jungs (Partner und dessen Verwandter) eine Arbeit gefunden und ich habe die Zusage für ein Praktikum bekommen. Als wir dann aber bei der Mitarbeiterin einer Beratungsstelle des Wohlfahrtsverbands waren, fragte sie uns, warum wir dorthin gegangen seien, dort könne uns nicht geholfen werden, die wüssten es dort nicht. Wir müssten zu ihr kommen.“(Albanerin, 25 Jahre)²

1 Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich) 2018: Viele Fragen, zu viele Antworten? Die Transparenz des Asyl- und Aufnahmesystems für Flüchtlinge. Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung, Berlin, S. 4 und 25.

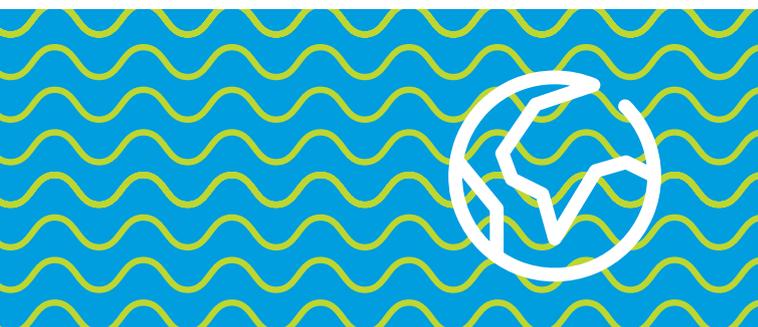
2 Ebd. S. 19.



Zu beachten ist die unterschiedliche Datenlage zwischen Stadt und Land. Kreisfreie Städte führen eine eigene Statistik, und im ländlichen Raum haben die meist kleineren kreisangehörigen Städte und Gemeinden auch Register-systeme. Doch die analytisch wichtige Ebene der Landkreise hat in der Regel kein eigenes Bevölkerungs- oder gar Migrationsregister, sondern fußt auf den zusammengefassten Daten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Eine mögliche Antwort auf den vielfältigen integrationspolitischen und -praktischen Bedarf kann ein kommunales individuelles Integrationsmonitoring (KiIM) sein. Die Ausgangslage zur Etablierung eines solchen Instruments im Bereich Migration und Integration lässt sich in folgenden Thesen zusammenfassen:

1. Integration ist nicht zuletzt ein sozialer und politischer Prozess, der sich auf kommunaler Ebene vollzieht. Will man diesen Prozess aktiv gestalten, braucht es belastbare Daten und Informationen auch auf der Ebene einzelner Neuzuwanderer und Flüchtlinge.
2. Sinnvoll nutzbare Individualdaten zu Fragen der Migration, der Integration und eines möglichen individuellen Monitoringprozesses von Integrationsverläufen fallen vorwiegend auf kommunaler Ebene an. Die Informationen liegen zwar in vielfältiger Weise bei Behörden, Ämtern und Integrationsakteuren vor, sind aber nur selten systematisch miteinander vernetzt, geschweige denn aufeinander abgestimmt.
3. Nicht nur die Kommunen selbst profitieren durch ein effizienteres Integrationsmanagement, auch Neuzuwanderer erhalten so zielgerichtete und bessere Integrationsangebote.
4. Integrationssteuerung durch gezieltes Informationsmanagement wird leichter und zielorientierter, wenn es eine solide und dauerhaft fortgeschriebene Daten- und Informationserfassung auf individueller Basis gibt.
5. Die Einführung eines kommunalen individuellen Integrationsmonitorings muss die Kriterien des Datenschutzes erfüllen und darf nicht gegen die „Betroffenen“ verwendet werden. Datenschutzrechtliche Prüfungen zeigen³, dass durch die Steuerung von Zugriffsrechten die hohen Standards des Datenschutzes im Sinne aller Beteiligten erfüllt werden können. Doch zur Entwicklung und Umsetzung eines Konzepts für ein kommunales individuelles Integrationsmonitoring müssen die Akteure, die über Daten und Informationen verfügen, zunächst für das Konzept gewonnen werden und dann im gesamten Prozess kooperieren. Zweitens müssen in Abstimmung mit den kommunalen Datenschutzbeauftragten die datenschutzrechtlichen Fragen geklärt und einer praktikablen, rechtlich einwandfreien Lösung zugeführt werden.



³ Die Robert Bosch Stiftung hat im Rahmen der Begleitung des Landkreises Harz bei der Entwicklung eines Individualmonitorings für den Integrationsbereich im Programm Land.Zuhause.Zukunft bei Rambøll Management Consulting eine datenschutzrechtliche Prüfung in Auftrag gegeben, die die Machbarkeit eines solchen Vorhabens unterstützt. Vgl. hierzu auch Infobox 3.

Infobox 2

Die Integrationsdatenbank der Stadt Erlangen

Bis Anfang 2016 arbeiteten in der Stadt Erlangen verschiedene Akteure im Bereich Flüchtlingsaufnahme und -integration mit separaten Datensätzen. Betroffene Personen wurden daher teilweise doppelt oder falsch erfasst. Zudem war kein schneller, abgestimmter Informationsfluss gewährleistet. So gingen etwa beim Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II oft Informationen verloren und es gab keinen zentralen Überblick über die bereits bestehenden Deutschkurse.

Zur Bewältigung der großen Integrationsaufgabe sollten die zentralen Akteure im Bereich Flüchtlingsarbeit im gesetzlich zulässigen Umfang zusammenarbeiten. Die Angebote müssen dafür gebündelt und optimiert werden. Um die Integrationsangebote für anerkannte Flüchtlinge, Asylbewerber und Geduldete mit guter Bleibeperspektive zu verbessern, schuf die Stadt Erlangen ein koordiniertes Datenmanagement. Durch die Etablierung einer gemeinsamen Integrationsdatenbank können nun Daten sowohl zwischen den öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Stellen sicher ausgetauscht werden.

Die Datenschutzbeauftragte der Stadt Erlangen wurde von Beginn an einbezogen. Als Grundlage für die Daten in der Integrationsdatenbank dienen die lokalen Basisdaten aus dem AZR. Jeder Zugang wird vorher durch die Datenschutzbeauftragte geprüft und genehmigt. Jeder Nutzer hat in der Integrationsdatenbank eigene vordefinierte Lese- und Schreibrechte. Es gilt der Grundsatz, dass jede Dienststelle nur die Daten einsehen darf, die sie zur Aufgabenerfüllung benötigt. Es haben sowohl städtische als auch nicht-städtische Institutionen Zugriff auf die Datenbank. In der Integrationsdatenbank werden neben Basisdaten (wie zum Beispiel Name, Herkunftsland, Einreisedatum, aktuelle Aufenthaltstitel) auch relevante Daten zum Bildungshintergrund und zur soziokulturellen Integration erfasst (z. B. aktuell besuchter Deutschkurs, ausgeübte Tätigkeit im Heimatland). Die Datenbank ist ausbaubar, die Dateneingabe und -bearbeitung erfolgt zentral. Erfasst werden mittlerweile auch Daten von Zuwanderern, die keine Flüchtlinge sind, aber Beratungsbedarf haben.

Auf dem Weg zu einem kommunalen individuellen Integrationsmonitoring: praktische Schritte

Die Entwicklung und Umsetzung eines kommunalen individuellen Integrationsmonitorings lässt sich in verschiedene Schritte unterteilen. Dieser Prozess läuft idealerweise von der Bedarfsanalyse vor Ort bis hin zur technischen Umsetzung und ersten Erprobung durch die Nutzer.⁴ Aus den Erfahrungen der Stadt Erlangen und des Landkreises Harz empfehlen sich folgende Schritte:

Zielformulierung und Bedarfsanalyse

Die beteiligten Akteure, hier vor allem die relevanten kommunalen Fachverwaltungen gemeinsam mit den Migrationsberatungen, sollten formulieren, welchen Zweck das geplante Vorhaben hat und wie es der Lösung konkreter Probleme in der Kommune dienen kann.

Vor der eigentlichen Konzeptentwicklung empfiehlt sich eine Bedarfsanalyse unter den künftigen Nutzern – möglichst in einem dialogischen Prozess externer Entwickler oder Berater mit den Kernakteuren aus Verwaltung und integrationsrelevanten Institutionen. Dazu braucht es sowohl die Kooperation von Amtsleitungen als auch der Fachebenen.

Sichtung der Datenlage und Bestimmung des Datenbedarfs

Von der Zielsetzung und dem konkreten Bedarf der Kommune hängt die Frage ab, welche Daten und Informationen und damit welche Institutionen einbezogen werden sollen. Dies ist eine Kernaufgabe, die integrationspraktisches Spezialwissen, ein gutes Verständnis für Verwaltungsprozesse, konzeptionelle Fantasie und technisches Wissen mit Blick auf die Umsetzung des Konzepts in eine Datenbank voraussetzt. Darüber hinaus ist schon in diesem Schritt Sensibilität für den Datenschutz und die kommunikative Fähigkeit gefragt, die Interessen und Bedingungen der einzelnen Institutionen zu berücksichtigen.

Fragen des Datenschutzes klären

Von Beginn an sollten die Fragen des Datenschutzes geprüft und Idee und Konzept unmittelbar mit der/dem Datenschutzbeauftragten der Kommune abgestimmt werden. Prüfungen durch die Stadt Erlangen und Rambøll Management Consulting für den Landkreis Harz im Auftrag der Robert Bosch Stiftung zeigen die Bedingungen für ein datenschutzrechtlich einwandfreies Vorgehen auf.

⁴ Einzubetten ist ein solcher Ansatz in die laufenden Prozesse der Digitalisierung der Verwaltung. Die vorliegende Kurz-Expertise plädiert nicht für eine Insellösung, sondern für eine Verschränkung mit ohnehin ablaufenden Prozessen und Veränderungen.



Infobox 3

Drei Fragen an Angela Köllner, Rambøll Management Consulting, zum Thema Datenschutz

Frage 1: Viele Kommunen sind aufgrund der neuen gesetzlichen Regelungen verunsichert, Individualdaten zu erheben, abzugleichen und zu speichern. Neuzuwanderer wiederum haben Sorge, in welchem Umfang und zu welchem Zweck ihre personenbezogenen Daten erhoben, abgeglichen und gespeichert werden. Was sagen datenschutzrechtliche Bestimmungen dazu?

Die EU-Datenschutzrichtlinie ist in Deutschland weitgehend umgesetzt worden. Für eine rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten gilt, dass deren Verarbeitung verboten ist, sofern nicht ein entsprechender Erlaubnistatbestand vorliegt. Es besteht für alle öffentlichen Stellen die Pflicht, ein Verzeichnis aller Datenverarbeitungstätigkeiten zu erstellen. Dies beinhaltet u. a. die Angabe des Verantwortlichen, Zweck der Verarbeitung, betroffener Personenkreis sowie ggf. technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen und eine Risikoabschätzung. Um der Rechenschaftspflicht nachzukommen, müssen auch die Ermächtigung bzw. das Vorhandensein von Einwilligungen zur Datenverarbeitung dokumentiert werden.

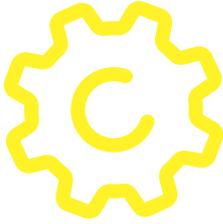
Frage 2: Muss jede Kommune, die so etwas einführen möchte, nun eine separate Prüfung machen? Oder gibt es Richtlinien, an denen man sich orientieren kann?

Aufgrund der noch recht neuen und daher teilweise etwas unklaren Situation sind Muster und Vorlagen vielfach noch in der Entwurfsphase. Außerdem sind die Vorhaben der Kommunen beim Austausch von Daten nicht alle deckungsgleich. Daher erscheint es nicht nur sinnvoll, sondern ist es auch wichtig, individuelle Prüfungen der Konzepte durchzuführen. Interessant an dieser Stelle ist, dass die Aufsichtsbehörden sich zurzeit intensiv mit dem neuen Datenschutzrecht befassen. Gemeinsam erarbeitete Auslegungshilfen werden von der Datenschutzkonferenz des Bundes und der Länder (DSK) bereits als Kurzpapiere veröffentlicht. Sie lassen sich zur Beantwortung eventueller Auslegungsfragen heranziehen.

Frage 3: Muss sich die Zielgruppe – also Neuzuwanderer selbst – Sorgen machen, dass ihre Daten eventuell missbraucht werden? Welche Schutzmechanismen gibt es?

Die europaweit geltenden Bestimmungen regeln den Datenschutz nun auch durch „Technikgestaltung“ und „datenschutzfreundliche Voreinstellungen“. Ein wirksamer Datenschutz setzt damit bereits bei der Programmierung bzw. Konzipierung datenverarbeitender Systeme an. Es steht nun auch die Verantwortlichkeit der verarbeitenden Behörde im Vordergrund. Und es gilt die Rechenschaftspflicht als zentraler Grundsatz der Datenverarbeitung. Diese Rechenschaftspflicht besteht gegenüber der Datenschutzaufsicht, also dem Bundes- bzw. den Landesbeauftragten. Verstöße werden mit empfindlichen Geldbußen oder bis zur Untersagung der Verarbeitung von Daten geahndet. Neuzuwanderer müssen sich also keine Sorgen machen.





Prozess der Konzeptentwicklung

Der Erfolg der Konzeptentwicklung für ein kommunales individuelles Integrationsmonitoring steht und fällt mit der Beteiligung und Koordination all jener Akteure und Institutionen, die später die daraus resultierende zentrale Datenbank nutzen und pflegen.

Am Ende sollte ein Konzept stehen, das einerseits die Ergebnisse des partizipativen Prozesses aller relevanten Akteure abbildet, andererseits die Grundlage für die künftige praktische und technische Umsetzung einer Datenbank liefert. Das Konzept sollte:

- vor allem mit Blick auf die Datenauswahl hinreichend präzise, aber nicht zu umfassend sein;
- umsetzungs- und anwendungsorientiert sein;
- in einer allgemein verständlichen Sprache jenseits einer exklusiven Fachsprache formuliert sein;
- eine potenziell lebende Datenbank sein, die je nach Erfordernissen angepasst werden kann;
- ein politisch verbindliches Konzept zur Errichtung einer Datenbank sein, also vom Beschluss eines Entscheidungsgremiums getragen und mit Mitteln zur Umsetzung und zur kontinuierlichen Pflege ausgestattet werden.

Infobox 4

Auf dem Weg zu einem kommunalen individuellen Integrationsmonitorings im ländlichen Raum: drei Fragen an Landrat Martin Skiebe (Landkreis Harz)

Frage 1: Weshalb hat sich der Landkreis Harz auf den Weg gemacht, ein landkreisweites kommunales individuelles Integrationsmonitoring zu entwickeln?

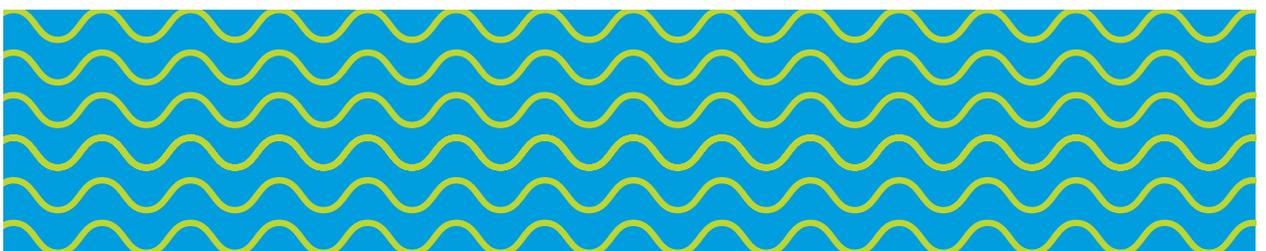
Bislang gibt es im Landkreis Harz kein abgestimmtes und koordiniertes Datenmanagementsystem für Fragen der individuellen Integration von Neuzuwanderern. Daher hat sich der Landkreis auf den Weg gemacht, solch ein „Tool“ unter Einbeziehung aller relevanten Akteure zu entwickeln.

Frage 2: Was erhoffen Sie sich davon?

Das Monitoring soll dem Kreis ermöglichen, Integrationsverläufe individuell und/oder aggregiert nachzuvollziehen, Integrationsangebote zu optimieren und Informationen zur (politischen) Steuerung zu erhalten. Die Beratungsleistungen für die Zielgruppe können so verbessert werden: Transparenz und Effizienz werden erhöht. Mittel- und langfristig werden individuelle Integrationsprozesse beschleunigt. Außerdem kann so die Berichterstattung nach außen verbessert werden. Das Integrationsmonitoring vom Landkreis Harz hat Modellcharakter. Wir hoffen auf eine mögliche Übertragung des Konzepts auf andere Landkreise.

Frage 3: Welche Besonderheiten gibt es in ländlichen Räumen – besonders auf der Landkreisebene – für ein kommunales individuelles Integrationsmonitoring?

Zwar unterscheidet sich der ländliche Raum von großen Städten, es gibt aber auch viele Gemeinsamkeiten. Gut organisiert ist im Landkreis Harz die Kooperation zwischen dem Landkreis und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Es gibt unterschiedlichste Erstbetreuungs- und Integrationsangebote, die lokal, aber auch in der Fläche des Landkreises wirken. Sie bilden zum Teil die Basis für den Aufbau eines Integrationsmonitorings. Anders als in den großen Städten ist, dass Landkreise in der Regel keine eigene Bevölkerungs- und Einwohnerstatistik führen. Hier sind wir auf die Zulieferung von Städten und Gemeinden vor Ort angewiesen. Im Bereich der Zuständigkeiten gibt es natürlich die klassische Frage, wer die Konsequenzen migrationspolitischer Fragen trägt. Hier treffen ja die Landkreise Entscheidungen, die konkrete integrationspraktische Folgen für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben. Wir haben im Zweifel auch eine höhere Abwanderung, insbesondere von Flüchtlingen, die in die Städte ziehen. Da stellt sich dann die Frage der Weiterleitung und weiteren Nutzung der durch das Monitoring erhobenen Daten.





Vom Konzept zur Umsetzung einer Datenbank für die kommunale Ebene

Oberstes Ziel muss selbstverständlich die Umsetzung des Konzepts in die Praxis sein. Dafür sollte eine koordinierte, in Teilen auch zentrale Datenbank entstehen, die mehr bietet als die vorherigen dezentralen, in der Regel nicht vernetzten Informationssysteme der einzelnen Institutionen. Die technische Umsetzung kann nur von Experten in Absprache mit den künftigen Nutzern gestaltet werden. Die vorliegenden Erfahrungen aus Erlangen und die entstehenden Erkenntnisse aus dem Landkreis Harz zeigen, dass der technische und finanzielle Aufwand sehr unterschiedlich ausfallen kann.

Datenquellen bestimmen und zusammenstellen

Eine zentrale Aufgabe bei der Umsetzung eines Individualmonitorings ist nicht nur die Erfassung und Systematisierung von Daten aus unterschiedlichen Institutionen und Quellen, sondern auch die Organisation eines Abstimmungsprozesses zwischen den beteiligten Institutionen. Diese erfassen unter Umständen ähnliche Daten unterschiedlich, haben aber auch unterschiedliche Interessen, Zuständigkeiten und Kompetenzen.

Datengrundlage für ein Individualmonitoring kann das bundesweite Ausländerzentralregister⁵ sein, das Grunddaten über nichtdeutsche Staatsangehörige⁶ in der relevanten Stadt oder Gemeinde liefert.

Von diesem Ausgangspunkt lassen sich vor allem Daten aus den folgenden Institutionen ergänzen und verknüpfen:

1. Daten der (kommunalen) Verwaltung, wie z. B. der Ausländerbehörde, des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bzw. dessen Erstaufnahmeeinrichtungen, des Jobcenters, der Bundesagentur für Arbeit sowie der Leistungsverwaltung der kommunalen Sozialbehörden;⁷
2. Daten der verschiedenen Träger, wie z. B. Migrationsberatungen, Integrationskursanbieter (BAMF-Kurse) bzw. Sprachkursanbieter für berufsorientierte Sprachkurse sowie die Träger von Maßnahmen zur beruflichen Bildung und/oder Eingliederung.

Aus dieser Vielzahl von Daten, die in der Regel bereits ohnehin über Migrantinnen und Migranten erhoben werden, kann ein für die jeweilige Kommune erforderliches Datenset zusammengestellt werden.

⁵ Das vom Bundesverwaltungsamt betriebene und vom BAMF geführte Ausländerzentralregister (AZR) speichert Daten von Ausländern mit einem Aufenthaltstitel, Asylsuchenden sowie anerkannten und abgelehnten Asylbewerbern. Gespeichert werden personenbezogene Daten (Name, Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Einreisedatum), Bearbeitungsvermerke der Ausländerbehörde sowie Informationen zu Rückführungen, Aufenthaltsauflagen, Beschränkungen und Visa.

⁶ Die Frage der erfassten Kategorien ist eine Grundsatzentscheidung, über die zu Beginn der Konzeptphase entschieden werden muss. Sollen nur Daten von Flüchtlingen erfasst werden? Sollen es um Ausländer mit Beratungs- und Integrationsbedarf gehen? Oder zielt man auf Personen mit Migrationshintergrund, für die nicht in allen Registern relevante Daten vorliegen?

⁷ In dieser Kurz-Expertise muss es bei der Benennung der Datenregister und der Datengruppen bleiben. Die Auswahl der einzelnen Kategorien der Individualdaten ist ein Abstimmungsprozess auf kommunaler Ebene im Zuge der Konzeptentwicklung und -umsetzung.

Datenbank aufsetzen

Auf der übergeordneten Ebene muss ermittelt werden, wie einzelne Institutionen die relevanten Daten erfassen. Dabei geht es erst einmal um die simple Frage, welche Programme genutzt oder ob ggf. Informationen noch händisch erfasst werden. Dann folgt der Abgleich der Daten der einzelnen Erfassungssysteme auf zwei Ebenen: Erstens müssen die Standardangaben zur Biographie (Name, Alter, Geschlecht, Geburtsort, Jahr der Migration, Beruf oder sozialer Status) systematisiert und vergleichbar gemacht werden. Zweitens müssen für die integrationsspezifischen Daten der einzelnen Register und der Daten generierenden Systeme gleiche Kategorien und Unterkategorien geschaffen werden, die die Vergleichbarkeit der erhobenen Angaben ermöglichen.⁸

Bei der technischen Ausgestaltung einer Datenbank gibt es zudem eine Vielzahl an praktischen Dingen zu beachten, z. B.:

- Es braucht klare Begriffe, Definitionen und Kategorien: die einzugebenden Informationen müssen von jedem in gleicher Weise verstanden werden.
- Doppelungen und Überschneidungen müssen bei der Erfassung und Systematisierung der Daten vermieden werden.
- Es ist besser, klare Kategorien vorzugeben, als mit Freitextfeldern zu arbeiten: Angaben aus offenen Feldern können nicht oder nur schwer systematisch ausgewertet werden.
- Die Spaltenansicht soll flexibel und individuell gestaltet werden können. Die Nutzer benötigen nicht alle Spalten zu einem Fall.

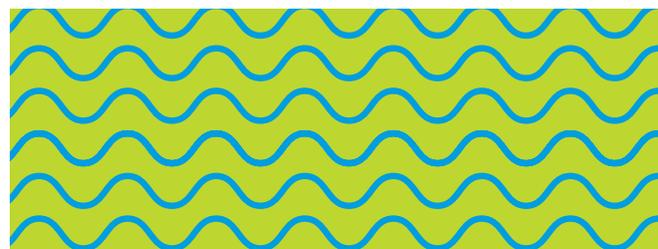
- Einträge müssen automatisch mit Datum versehen werden und der Verfasser des Eintrages muss kenntlich sein.
- Zur einfachen Auswertung der Daten sollte Mehrfachfilterung möglich sein.
- Die Datenbank muss auf einem gesicherten Server laufen.

Der Zugriff auf die Daten sollte präzisen Regeln folgen. Nicht alle Nutzer haben das gleiche Informationsbedürfnis oder das gleiche Recht, auf alle Daten zuzugreifen. Der Zugang muss datenschutzkonform an den Notwendigkeiten der Information ausgerichtet sein. In der Regel heißt dies, dass einzelne Institutionen meist nur einen spezifischen Zugang zu den sensiblen, individuellen Daten erhalten.

Datenbank aktuell halten

Zentral ist, dass die Datenbank regelmäßig aktualisiert und kontinuierlich gepflegt wird, am besten von einem festen Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterin, welche die Zugangsrechte zu den Daten steuern und kontrollieren. Zur Pflege der Datenbank gehört, dass Fälle und individuell relevante Falldaten gelöscht werden, wenn sie nicht mehr benötigt werden oder an Bedeutung eingebüßt haben. Am Beispiel Erlangens zeigt sich ein geeigneter Zeitpunkt zur Datenbereinigung: wenn der Beratungs- und Unterstützungsbedarf eines Migranten durch öffentliche Leistungen endet, wenn der Flüchtlingsstatus einer Person endet oder in einen anderen Status übergeht (z. B. bei Entfristung des Aufenthaltes).

⁸ Dafür sind ein Vergleich und eine Koordination bestehender Ansätze und Systeme nötig, so dass am besten bundesweit vergleichbare Systeme etabliert werden. Die Abstimmung wie auch Angebote der Umsetzung könnten über bewährte Organisationen kommunaler Interessenvertretungen und Fortbildungsinstitutionen erfolgen.



Handlungsempfehlungen und Fazit

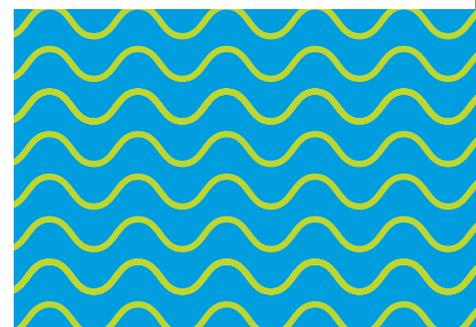
Wo liegen die Potenziale eines Individualmonitorings? Was sind seine Grenzen? Monitoring, ob mit aggregierten oder individuellen Daten, ist in erster Linie ein Informationsinstrument. Eine direkte Steuerung von Integrationsprozessen kann damit nicht vorgenommen werden. Es zeigt lediglich Zustände und Bedingungen an, aus deren Daten man Kennziffern bilden und daraus abgeleitete Zielvorgaben entwickeln und überprüfen kann.

Ein kommunales individuelles Integrationsmonitoring bietet aber einen kohärenten Blick auf die einzelnen Integrationsbiographien von Migrantinnen und Migranten. Es hilft die Datenvielfalt zu strukturieren und verhindert Doppelerfassungen und systematische Ungenauigkeiten. Dadurch entsteht ein höheres Maß an Transparenz, bessere Planbarkeit und die Möglichkeit zur Abstimmung und damit qualitativen und kostenmäßigen Verbesserung kommunaler Integrationsangebote und Migrationsberatungen. Auch für die Flüchtlinge und Migranten selbst ist ein kommunales individuelles Integrationsmonitoring vorteilhaft, weil dadurch Beratungsangebote und Leistungen effizienter erbracht werden können.⁹

Klare Grenzen setzt der Datenschutz dem Individualmonitoring. Da es sich hier um personenbezogene, unter Umständen auch sensible und sehr persönliche Daten handelt, lässt sich ein solches System nur unter strikter Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben umsetzen. Man sollte immer auch mitdenken, dass solch sensible Daten im schlimmsten Fall missbraucht werden, nicht beabsichtigten Zielen dienen oder zu Kontroll- und Disziplinierungsmaßnahmen verwendet werden können. Daher braucht es auch einen Konsens aller Beteiligten über die Nutzung „im Sinne der Betroffenen“, nicht gegen sie.

Auf der Basis des schon implementierten kommunalen individuellen Integrationsmonitorings (für Flüchtlinge und Neuzuwanderer mit Beratungsbedarf) der Stadt Erlangen und der laufenden (Stand Januar 2019), durch die Robert Bosch Stiftung unterstützten Konzeptentwicklung im Landkreis Harz werden hier Handlungsempfehlungen zur Entwicklung und Umsetzung eines kommunalen individuellen Integrationsmonitoring formuliert. Diese Empfehlungen zielen auf strategische Überlegungen und konkrete Schritte zur Abstimmung und Prozessorganisation.

⁹ Durch kommunales individuelles Integrationsmonitoring können Beratungsleistungen durch Träger verbessert, Angebote und Antworten präzisiert und der bürokratische Aufwand verschlankt werden. Es bietet auch die Chance, das Informationsplus mit dem besseren Zugang von Flüchtlingen und Neuzuwanderern zu Beratungsleistungen zu verknüpfen (siehe Infobox 1).



Handlungsempfehlungen

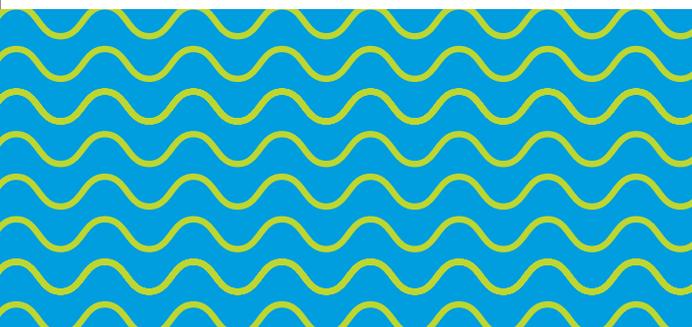
Kommunale Ebene

1. Neuzuwanderer, kommunale Verwaltungen, Träger von Sprach- und Integrationskursen und Migrationsberatungen profitieren durch die gebündelte Erfassung von Integrationsverläufen gleichermaßen. Kommunen – sowohl Landkreise als auch kreisfreie Städte – sollten daher prüfen, ob ein solches Instrument sie bei ihrer Integrationsarbeit unterstützen kann.
2. Für die Konzeption und Einführung eines kommunalen individuellen Integrationsmonitorings müssen alle relevanten Akteure von Beginn an am Prozess beteiligt sein. Zudem braucht es die dauerhafte Unterstützung der kommunalen Spitze (Bürgermeister/in oder Landrätin bzw. Landrat). Das Vorhaben sollte von Beginn an politisch durch einen Stadtrats- oder Kreistagsbeschluss flankiert werden.
3. Die Einhaltung des Datenschutzes ist essentiell. Die Entwicklung und Umsetzung eines kommunalen individuellen Integrationsmonitorings ist unter Wahrung aller datenschutzrechtlichen Bestimmungen möglich. Dazu bedarf es der Kooperation und engen Abstimmung mit der zuständigen kommunalen Datenschutzbehörde.

Übergeordnete Ebene

4. Um ein konzeptionelles Durcheinander zu verhindern und Datenvergleichbarkeit zu ermöglichen, sollten konzeptionelle Fragen bundesweit abgestimmt und Kommunen bei der Umsetzung unterstützt werden. Dazu sollte sich die Integrationsministerkonferenz unter Beteiligung der zuständigen Fachbehörden (z. B. Statistische Bundes- und Landesämter, BAMF, Nationaler Normenkontrollrat) positionieren.
5. Die Entwicklung und Umsetzung kommunaler individueller Integrationsmonitorings sollten finanziell durch den Bund unterstützt werden, zunächst in ausgewählten Modellkommunen. Dieser Prozess könnte beim BAMF angesiedelt werden.
6. Die lokal vernetzten Daten eines kommunalen individuellen Integrationsmonitorings sollten nur dezentral genutzt werden, nicht in ein Bundesregister (z. B. das AZR) überführt werden, um auszuschließen, dass integrationspolitisch wichtige und sensible Daten zu sicherheitspolitischen oder Kontrollzwecken verwendet werden.

Ein kommunales individuelles Integrationsmonitoring ist ein neues Instrument im Bereich der Integration von Neuzuwanderern. Dafür liegen erste Erfahrungen in Kommunen vor. Die koordinierte Übertragung des Ansatzes in weitere Kommunen sollte geprüft werden. Der Nutzen eines solchen Instruments ist sowohl integrationspolitisch als auch integrationspraktisch. Auf der praktischen Ebene sollte es genutzt werden, um Integrationsprozesse von Flüchtlingen und Migranten zu verbessern. Auf der integrationspolitischen Ebene der Kommunen sollte es dazu dienen, Informationen zur Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik zu liefern.



Impressum

Herausgegeben von der

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstraße 31, 70184 Stuttgart
www.bosch-stiftung.de

Autoren¹⁰

Rainer Ohliger, Programmbüro Land.Zuhause.Zukunft, Berlin
Raphaella Schweiger, Robert Bosch Stiftung, Stuttgart
Amil Sharifov, Flüchtlingskoordinator der Stadt Erlangen

Besonderer Dank

gilt Angela Köllner und Henriette Reichwald von Rambøll Management Consulting für die Durchführung der Machbarkeitsprüfung eines Individualmonitorings im Landkreis Harz und die gute Zusammenarbeit im Programm Land.Zuhause.Zukunft. Ebenso danken wir Katharina Wendland, Susanne Böttcher und Herma Alpermann für die gute Zusammenarbeit vor Ort im Landkreis Harz.

Lektorat

Sybil Volks, Text + Stil, Berlin

Layout

siegel konzeption | gestaltung, www.jochen-siegel.de

Druck

LogoPrint, Metzingen

Copyright

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten
2019

¹⁰ Die in dieser Publikation geäußerten Meinungen unterliegen der Verantwortung der Autoren und spiegeln nicht unbedingt die Standpunkte der Robert Bosch Stiftung wider.

Ländliche Räume als Zuhause für Zuwanderer:

Das Programm Land.Zuhause.Zukunft

Bindung an einen Ort entsteht, wenn Menschen am Geschehen einer Gemeinde beteiligt sind. Dieser Gedanke steht hinter dem Programm „Land.Zuhause.Zukunft – Integration und Teilhabe von Neuzuwanderern in ländlichen Räumen“ der Robert Bosch Stiftung. Es fördert innovative Ansätze für die Integration und Teilhabe von Neuzuwanderern in ländlichen Räumen und unterstützt dazu sechs ausgewählte Landkreise. Während der Pilotphase bis Mitte 2019 erarbeiten sie unterschiedliche Konzepte in verschiedenen Themenfeldern. Auch Wissensaustausch bei regelmäßigen Vernetzungstreffen, die Förderung von Modellprojekten vor Ort sowie die Entwicklung von Handlungsempfehlungen für Politik und Praxis sind Teil des Programms.

www.land-zuhause-zukunft.de

Über die Robert Bosch Stiftung

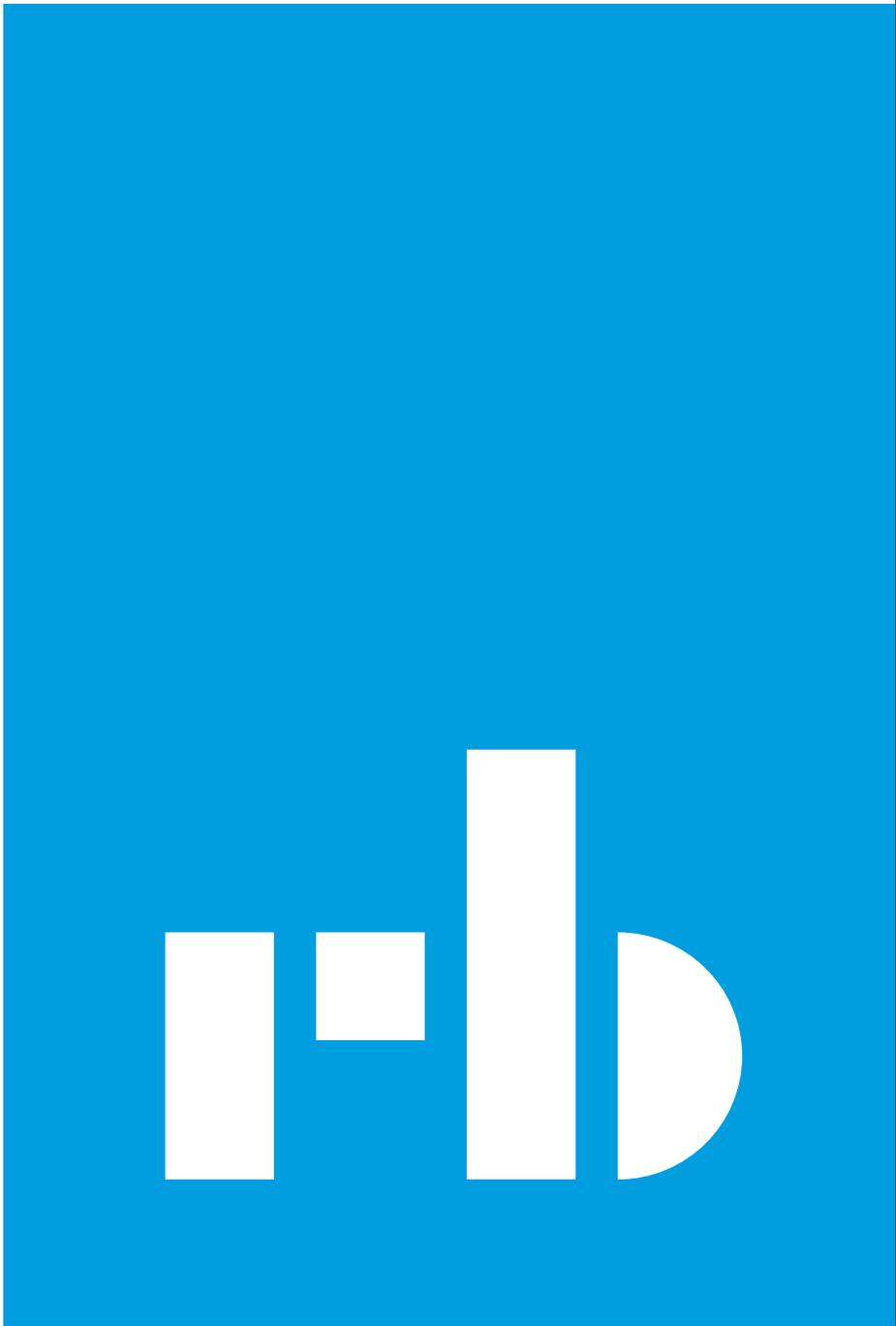
Die Robert Bosch Stiftung GmbH gehört zu den großen, unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. In ihrer gemeinnützigen Arbeit greift sie gesellschaftliche Themen frühzeitig auf und erarbeitet exemplarische Lösungen. Dazu entwickelt sie eigene Projekte und führt sie durch. Außerdem fördert sie Initiativen Dritter, die zu ihren Zielen passen.

Die Robert Bosch Stiftung ist auf den Gebieten Gesundheit, Wissenschaft, Gesellschaft, Bildung und Völkerverständigung tätig. In den kommenden Jahren wird sie darüber hinaus ihre Aktivitäten verstärkt auf drei Schwerpunkte ausrichten:

- Migration, Integration und Teilhabe
- Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland und Europa
- Zukunftsfähige Lebensräume

Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung rund 1,6 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

www.bosch-stiftung.de



www.bosch-siftung.de

