



INFORMATIONSVORLAGE	Vorlage Nr.:	
	Verantwortlich:	Dez. 3
Umsetzung des Integrationsplans: Wirkungsanalyse und Integrationsmonitoring		

Beratungsfolge dieser Vorlage					
Gremium	Termin	TOP	ö	nö	Ergebnis
Migrationsbeirat	11.03.2020	4	X		

Beschluss:

Der Migrationsbeirat nimmt die Informationsvorlage zustimmend zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen	Gesamtkosten der Maßnahme	Einzahlungen/Erträge (Zuschüsse u. Ä.)	Jährliche laufende Belastung (Folgekosten mit kalkulatorischen Kosten abzügl. Folgeerträge und Folgeeinsparungen)		
Ja <input type="checkbox"/> Nein <input checked="" type="checkbox"/>					
Haushaltsmittel sind dauerhaft im Budget vorhanden Ja <input type="checkbox"/>					
Nein <input type="checkbox"/> Die Finanzierung wird auf Dauer wie folgt sichergestellt und ist in den ergänzenden Erläuterungen auszuführen: <input type="checkbox"/> Durch Wegfall bestehender Aufgaben (Aufgabenkritik) <input type="checkbox"/> Umschichtungen innerhalb des Dezernates <input type="checkbox"/> Der Gemeinderat beschließt die Maßnahme im gesamtstädtischen Interesse und stimmt einer Etatisierung in den Folgejahren zu					
IQ-relevant		Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	Korridor-thema: Soziale Stadt	
Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO)	<input checked="" type="checkbox"/>	Nein <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	durchgeführt am	
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	<input checked="" type="checkbox"/>	Nein <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	abgestimmt mit	

1. Einleitung

Die Fortschreibung des Karlsruher Integrationsplans aus dem Jahr 2018 nennt die Verbesserung der Datenlage zu Integration und Integrationsprojekten als ein Ziel, welches bis zur Veröffentlichung der nächsten Fortschreibung des Integrationsplans erreicht sein soll. Dadurch soll es möglich werden, belastbare Daten in Entscheidungen über integrationspolitische Fragen zu verwenden. Als Instrumente zur Erreichung dieses Ziels werden die Projektevaluation und das Monitoring genannt. Als Integrationsmonitoring wird dabei das langfristige Erfassen von integrationsrelevanten Daten verstanden. Die gesammelten Daten sollen den Fortschritt der Umsetzung des Karlsruher Integrationsplans beschreiben und Integrationsprozesse sichtbar machen. Projektevaluationen beziehen sich hingegen auf die strukturierte Analyse der Wirkung einzelner Integrationsprojekte. Da sich beide Bereiche noch im Aufbau befinden, wird im ersten Schritt ein Schwerpunkt auf der wirkungsorientierten Projektevaluation gelegt, um im zweiten Schritt das Integrationsmonitoring aufzubauen.

Diese Informationsvorlage soll über die Ziele und Rahmenbedingungen zukünftiger Projektevaluationen berichten.

Die Projektevaluation soll im Rahmen der Projektförderung angesiedelt werden. Ein erfolgreich implementierter Evaluationsmechanismus erfüllt drei Ziele:

- (1) Die Ergebnisse der Evaluationen unterstützen die Entscheidungsfindung im Migrationsbeirat.
- (2) Die Etablierung eines Evaluationsmechanismus trägt zur Erstellung eines Integrationsmonitorings durch das Büro für Integration bei.
- (3) Die Evaluationen stellen eine konstruktive Rückmeldung an die Projektträger dar.

Somit haben die Ergebnisse einer Projektevaluation mehrere Adressaten: Den Migrationsbeirat, die Stadtverwaltung, die Projektträger und die Öffentlichkeit.

Damit künftige Projektevaluationen einen konstruktiven Beitrag zum Integrationsprozess in Karlsruhe haben können, müssen die verschiedenen Perspektiven auf Projektevaluationen berücksichtigt werden. Dazu benötigt es einen transparenten und nachvollziehbaren Prozess in dem die Projektevaluation umgesetzt wird. So können Evaluationen einen Rahmen für gemeinsame Lernprozesse bieten.

2. Funktionen der Evaluation von Integrationsprojekten in Karlsruhe

Um einen nachvollziehbaren und transparenten Evaluationsprozess zu etablieren, muss sichergestellt werden, dass das Ziel einer Evaluation klar kommuniziert wird. Dazu muss offengelegt werden, welche Funktion einer Evaluation priorisiert wird. Nach Merchel (2019) können die zentralen Funktionen einer Projektevaluation in vier Kategorien eingeteilt werden:

- (1) Erkenntnisgewinn für Steuerungsentscheidungen
- (2) Kontrolle
- (3) Legitimation durchgeführter Projekte
- (4) Förderung von Entwicklung

Die Funktion „Erkenntnisgewinn für Steuerungsentscheidungen“ reflektiert das erste der in der Einleitung genannten Ziele. Begründete Steuerungsentscheidungen, wie sie der Migrationsbeirat trifft, benötigen verlässliche Informationen, die auf nachvollziehbaren und transparenten Datenerhebungsverfahren beruhen. Durch ein verbessertes Datenangebot kann das Büro für Integration den Projektförderungsprozess zudem rationaler gestalten. Projektevaluationen können hier einen wichtigen Beitrag zur Erhebung dieser Daten liefern. Die zweite Funktion „Kontrolle“ richtet sich ebenfalls an den Migrationsbeirat und an das Büro für Integration. Zum einen können Projektevaluationen den bereits vorhandenen Kontrollmechanismus des Verwendungsnachweises

um neue Informationen zu Projektverlauf und Wirkung ergänzen. Zum anderen ermöglichen die Ergebnisse der Evaluationen eine erweiterte Kontrolle der Projekte durch den Migrationsbeirat. Darüber hinaus kann anhand der gesammelten Projektdaten ein Informationsangebot über die Fördereraktivitäten der Stadt für die Öffentlichkeit entstehen. Die dritte Funktion „Legitimation durchgeführter Projekte“ spricht den Projektträger an. Informationen über Projekte können für den Projektträger als ein Argument für die Fortführung von Projekten dienen. Die vierte Funktion „Förderung von Entwicklungen“ adressiert ebenfalls die Projektträger, die die Informationen aus einer Evaluation zur Weiterentwicklung der eigenen Projekte verwenden können.

Funktion	Hauptzielgruppen im Projektförderungsprozess		
	Migrationsbeirat	Büro für Integration & Stadtverwaltung	Projektträger
Erkenntnisgewinn für Steuerungsentscheidungen	x	x	
Kontrolle	x	x	
Legitimation durchgeführter Projekte			x
Förderung von Entwicklungen			x

Tabelle 1: Zuordnung der Funktionen der Projektevaluation zu den Hauptzielgruppen im Projektförderungsprozess. Farbl. Markiert sind die Hauptfunktionen der angestrebten Projektevaluationen.

Da der Auftrag zur Projektevaluation innerhalb der Stadtverwaltung beim Büro für Integration angesiedelt ist und das Büro für Integration mit der Koordination der Arbeit des Migrationsbeirats und der Kontrolle der Integrationsprojekte beauftragt ist, treten die Funktionen 1 (Erkenntnisgewinn für Steuerentscheidungen) und 2 (Kontrolle) in den Vordergrund (siehe Tab. 1). Diese Funktionen haben zum Ziel den Grad der Aufgabenerfüllung mit den Kosten eines geförderten Projektes zu vergleichen. Dieser Kosten-Nutzen-Vergleich soll, analog zum betriebswirtschaftlichen Controlling, Potentiale zur Rationalisierung aufzeigen. Unter Rationalisierung wird zum einen effizienter Einsatz der städtischen Mittel verstanden. Zum anderen sollen die Professionalisierung und die produktive Differenzierung zwischen den Integrationsprojekten gefördert werden. Dies bedeutet, dass kostenintensive Doppelstrukturen vermieden werden und die Projektförderung an dem tatsächlichen Förderbedarf ausgerichtet werden kann. Eine für diese Funktion angemessene Evaluationsform ist die Wirkungsevaluation. Im Sinne eines gemeinsamen Lernprozesses werden die Funktionen 3 (Legitimation durchgeführter Projekte) und 4 (Förderung von Entwicklungen) nicht ausgeschlossen, sondern können als zusätzliche Ergebnisse des Projektevaluationsprozesses erkannt werden.

3. Möglichkeiten und Grenzen der Wirkungsevaluation

Die Wirkungsevaluation beschreibt eine spezielle Form der Evaluation, die sich im Gegensatz zur Konzept-, Struktur- oder Prozessevaluation vorrangig mit den Effekten eines Projekts auseinandersetzt. Sie entstammt dem umfassenderen Konzept der Wirkungsorientierung von sozialen Projekten. Dabei steht die Analyse einer idealtypischen *Wirkungskette* im Zentrum:



Abbildung 1: Die Wirkungskette als Analyserahmen

Durch den Einsatz von Personal- und Sachmitteln (Input) werden Leistungen (Output), wie bspw. Bildungskurse, erbracht. Die Teilnahme an dem Projekt hat eine Wirkung (Outcome) auf die Teilnehmer, die bspw. ihr Wissen verbessern oder ihr Verhalten ändern. Abschließend können durch die Wirkungen gesellschaftliche Ziele erreicht werden (Impact).

Ein Beispiel für eine solche Wirkungskette wäre ein Integrationsprojekt, welches eine Verbesserung der Schreib- und Lesekompetenzen der Teilnehmer zum Ziel hat. Hier stellen die Lehrkräfte und die Lernmaterialien den Input dar. Der Output sind die Anzahl der durchgeführten Kurse, das abgeschlossene Lerninhalte, sowie die Anzahl der Teilnehmer. Unter dem Outcome wird nun der tatsächlich erreichte Zuwachs der Schreib- und Lesekompetenz der Teilnehmer verstanden. Wenn die Teilnehmer durch die besseren Kenntnisse der Sprache bspw. auf Behördengängen oder in der Arbeitsumgebung auf weniger Hindernisse stoßen ist dies als Impact zu verbuchen.

Bei der Wirkungsevaluation liegt der Schwerpunkt auf der Erhebung von Daten zu der Wirkung (Outcomes) mittels Methoden der empirischen Sozialforschung. Aus methodischen Überlegungen wird dabei meist ein „Vorher-Nachher“-Vergleich angestrebt, bei denen der Status der Teilnehmer vor der Projektteilnahme mit dem Status der Teilnehmer nach der Projektteilnahme kontrastiert wird. Die Differenz zwischen „Vorher“ und „Nachher“-Status beschreibt die Wirkung, also die Veränderung die ein Projekt bei seinen Teilnehmern bewirkt. Dabei sollen beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen erfasst werden. So werden Daten erhoben, die den Evaluationsfunktionen 1 (Erkenntnisgewinn für Steuerungsentscheidungen) und 2 (Kontrolle) dienen.

Dieser Idealvorstellung einer Wirkungsanalyse werden in der Realität mehrere Grenzen gesetzt. Zunächst haben Integrationsprojekte oftmals eine Vielzahl von Zielen bei einer gleichzeitigen hohen Vielfalt an Teilnehmern, die wiederum einer Vielzahl von Einflüssen außerhalb eines Integrationsprojektes ausgesetzt sind. Die Isolierung des Projektes als Grund für eine Wirkung ist daher oft nicht ohne weiteres möglich. Weiterhin sind Wirkungen von Integrationsprojekten oft schwer messbar (bspw. kulturelle Begegnungsstätten). Daher stellt eine Wirkungsanalyse kein wissenschaftliches Experiment dar und produziert keine „belegten“ Ursache-Wirkungsanalysen. Vielmehr werden empirische Hinweise zu Wirkungen von Projekten erhoben, die weiterhin einer kritischen Diskussion bedürfen.

4. Verortung des Evaluationsmechanismus in der Projektförderung des Büros für Integration

Die wirkungsorientierte Projektevaluation soll im Rahmen der Projektförderung durch das Büro für Integration etabliert werden. Dabei stellt eine Änderung des Projektförderungsprozesses einen geeigneten Zugang zur Verankerung des Evaluationsmechanismus in den Integrationsprojekten dar. Bereits vor Erteilung des Zuschusses könnte in Zukunft eine für das Projekt geeignete Form der Evaluation vereinbart werden. Ähnliche Förderbedingungen sind in den Förderrichtlinien der Europäischen Union, der Bundesrepublik Deutschlands und verschiedener Bundesländer in Verwendung (BMFSFJ, 2019; EU, 2019; Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, 2018; Rheinland-Pfälzisches Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz, 2019) vorgesehen. Die Einführung eines solchen Evaluationsmechanismus würde schrittweise und in Zusammenarbeit mit den Projektträgern geschehen. Ziel ist es, durch transparente Anforderungen Klarheit über die zu erbringenden Leistungen durch die Projektträger zu schaffen. Dabei muss die Verhältnismäßigkeit des Aufwandes, den die Projektträger und das Büro für Integration für die Datenerhebung und Analyse aufbringen, beachtet werden.

5. Integrationsmonitoring

Filsinger (2019) gibt folgende Definition für das Integrationsmonitoring:

„Mit den Integrationsmonitorings wird das Integrationsgeschehen (Integrationsprozesse und Integrationsergebnisse) in einer längerfristigen Perspektive mit sozialwissenschaftlichen Methoden beobachtet.“

Ziel ist es, belastbare Informationen für die Erfüllung des Karlsruher Integrationsplans bereitzustellen. Insbesondere soll das Erfassen von Trends innerhalb des Integrationsgeschehens ermöglicht werden.

Dieses Ziel deckt sich mit den Forderungen des Karlsruher Integrationsplans nach mehr quantitativen und qualitativen Daten innerhalb der sieben Handlungsfelder. Aufgrund dieser Überschneidung der Ziele kann ein zukünftiges Integrationsmonitoring mit den Handlungsfeldern des Karlsruher Integrationsplans verknüpft werden. Ähnliche Formen des themenfeldbezogenen Integrationsmonitorings haben sich in verschiedenen Städten etabliert (bspw. Frankfurt, 2017; Wiesbaden, 2017). Dies bietet für das zukünftige Integrationsmonitoring der Stadt Karlsruhe ein beträchtliches Lernpotential.

Wichtige Schritte für die Erstellung des Integrationsmonitorings sind die Klärung des Erkenntnisinteresses, die Indikatorenbildung, die Datenerhebung und die kritische Analyse der erhobenen Daten. Zu Beginn muss, bspw. anhand der sieben Handlungsfelder des Integrationsplans, geklärt werden, welche Integrationsprozesse untersucht werden sollen. Ein Beispiel wäre die Form der Beschäftigungsverhältnisse im Handlungsfeld „Wirtschaftliche Integration – Erwerbsleben“. Daraufhin müssen passende Indikatoren, also Messwerte, entwickelt werden. Für das gerade genannte Beispiel könnte ein Indikator das Auftreten von Minijob-Arbeitsverhältnissen zwischen Menschen mit Migrationshintergrund und ohne Migrationshintergrund verglichen werden. Die eigene Datenerhebung entfällt für das Integrationsmonitoring meist, da auf bereits vorhandene Daten aus verschiedenen Institutionen (unter anderem städtische Statistiken, Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, Landes- und Bundesstatistiken) zugegriffen wird. Oftmals ist jedoch die Datenverfügbarkeit eine der Haupteinschränkungen bei der Erstellung eines Integrationsmonitorings. Abschließend ist die kritische Analyse der Daten wichtig, um die Aussagekraft der Indikatoren zu beschreiben.

6. Nächste Schritte

Damit die Einrichtung der Projektevaluation und des Integrationsmonitorings erfolgreich ist, soll auf die Erfahrungen anderer Städte und auf Beratungsangebote im Bereich Integration zurückgegriffen werden. Dies soll zum einen in Form kommunaler Vernetzung mit Integrationsbeauftragten anderer Städte geschehen. Zum anderen wird das Büro für Integration am kommunalen Qualitätszirkel zur Integrationspolitik teilnehmen, in dem 30 deutsche Städte und Landkreise gemeinsam mit Vertretern des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, des Deutschen

Städtetags, sowie Vertretern wissenschaftlicher Forschungsinstitute und Stiftungen zur Weiterentwicklung kommunaler Integrationsarbeit beitragen. Des Weiteren kann auf das Angebot der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement zugegriffen werden. In Bezug auf die Projektevaluation kann die Evaluation einzelner Projekte bereits beginnen. Diese können als Probeverfahren für verschiedene Evaluationsmethoden dienen.

Quellenhinweise:

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019). *Richtlinie zur Förderung von Projekten der Demokratieförderung, der Vielfaltgestaltung und zur Extremismusprävention (Förderrichtlinie Demokratie leben!)*. Gemeinsames Ministerblatt.

Europäische Kommission (2019). *EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI) Call for proposals for the SLIC campaign 2020-2022*.

Filsinger, Dieter (2019). *Integrationsmonitoring*. Bundeszentrale für politische Bildung.

Frankfurt (2017). *Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitoring – Partizipation und Lebenslage der*

Bevölkerung. Amt für Multikulturelle Angelegenheiten.

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2018). *Förderrichtlinie zum Landesprogramm „WIR - Wegweisende Integrationsansätze Realisieren.“*

Merchel, Joachim (2019). *Evaluation in der Sozialen Arbeit*. Ernst Reinhardt Verlag (München).

Rheinlandpfälzisches Ministerium für Familie, Frauen, Jugend Integration und Verbraucherschutz (2019). *Kriterien zur Förderung von Maßnahmen und Projekten der rheinland-pfälzischen Integrationspolitik von überregionaler Bedeutung*.

Wiesbaden (2017). *Monitoring zur Integration von Migranten in Wiesbaden*. Amt für Strategische Steuerung, Stadtforschung und Statistik.