Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg

Module 1 und 2

Endbericht

September 2020

Autoren (alphabetisch)

Annika Götz
Dr. Bettina Müller
Ralf Philipp
Dr. Christoph Sajons

Kontakt und weitere Informationen

Dr. Bettina Müller
Universität Mannheim
Institut für Mittelstandsforschung (ifm)
L9, 1-2
68161 Mannheim
Tel.: 0621 181 2765
E-Mail: mueller@ifm.uni-mannheim.de

Dr. Christoph Sajons
Universität Mannheim
Institut für Mittelstandsforschung (ifm)
L9,1-2
68161 Mannheim
Tel.: 01520 665 8653
E-Mail: sajons@uni-mannheim.de

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze ... 4
1 Einleitung ... 6
2 Datenquellen und Datenlage ... 8
2.1 Säule 1: Administrative Daten und Daten aus Sekundärquellen ... 9
2.1.1 Datenquellen ... 9
2.1.2 Datenlage ... 9
2.2 Säule 2: Umfragegenerierte Daten ... 11
2.2.1 Datenquellen ... 11
2.2.2 Datenlage ... 12
2.3 Säule 3: Prozessgenerierte Mikrodaten ... 16
2.3.1 Datenquellen ... 16
2.3.2 Datenlage ... 17
3 Umsetzung des Integrationsmanagements ... 21
3.1 Regionale Verbreitung und Startzeitpunkte des Integrationsmanagements ... 21
3.2 Veränderung der Beratungskapazitäten durch Einführung des Integrationsmanage-ments 23
3.3 Ansiedlung des Integrationsmanagements in der Kommune ... 27
3.4 Rekrutierung und Qualifizierung der Integrationsmanager/-innen ... 29
3.5 Definition der Zielgruppe für das Integrationsmanagement ... 35
3.6 Kontakt mit Zielgruppe und Personalschlüssel ... 40
3.7 Nutzung des Integrationsplans ... 44
3.8 Tätigkeiten der Integrationsmanager/-innen und bearbeitete Themen ... 51
3.9 Zusammenarbeit mit anderen Akteuren vor Ort ... 57
4 Möglichst gute Umsetzung des Integrationsmanagements ... 61
4.1 Nach organisatorischer Ansiedlung des Integrationsmanagements ... 63
4.2 Nach Entscheidungsstelle für das Vorgehen im Integrationsmanagement ... 64
4.3 Nach Anzahl zuständiger Personen für das Integrationsmanagement ... 65
5 Wirkung des Integrationsmanagements ... 67
5.1 Methodisches Vorgehen und Limitierungen ... 68

5.1.1 Differenz-von-Differenzen Ansatz 68
5.1.2 Fokus auf die Zielgruppe des Integrationsmanagements allgemein 70
5.1.3 Einfluss auf die Umsetzung der Evaluation 70
5.1.4 Kontrollgruppen 71
5.1.5 Ökonometrische Umsetzung 72
5.2 Auswirkung des Integrationsmanagements auf die Arbeitsmarktsituation der Zielgruppe 73
5.2.1 Definition der Ergebnisvariable 73
5.2.2 Vergleich mit den Nachbarbundesländern 74
5.2.3 Vergleich von Kreisen mit verschiedenen Startzeitpunkten des Integrationsmanagements 79
5.2.4 Vergleich von Kreisen mit unterschiedlicher Ausweitung der Beratungskapazität aufgrund der Einführung des Integrationsmanagements 81
5.2.5 Vergleich von Kreisen mit seltener und häufiger Nutzung des Integrations- ..... plans Teil B 85
5.2.6 Kreise mit Schwerpunkt auf Arbeitsmarktthemen in der Beratung 87
5.3 Auswirkung des Integrationsmanagements auf die Wohnsituation der Zielgruppe 90
5.3.1 Unterschiede in der methodischen Vorgehensweise 91
5.3.2 Ergebnisse auf Kreisebene 92
5.3.3 Ergebnisse auf Ebene der Kommunen 94
6 Zusammenfassende Bewertung 98
7 Empfehlungen 102
8 Zusatz: Sicht der Integrationsmanager/-innen auf das Programm 108
8.1 Vorteile und Schwachstellen des Integrationsmanagements 108
8.2 Verbesserungsmöglichkeiten 110

Das Wichtigste in Kürze

Ziele der Evaluation

Durch die (quantitative) Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg sollten insbesondere zwei Fragen geklärt werden:

1. Führt der Einsatz von Integrationsmanagern/-innen zu einer besseren und schnelleren Integration der betreuten Geflüchteten im Hinblick auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Sprachkenntnisse und Wohnsituation?
2. Gibt es einen Zusammenhang zwischen den Arbeitsschwerpunkten der Integrationsmanager/-innen und den Integrationserfolgen der von ihnen betreuten Geflüchteten?

Zentrale Ergebnisse

- Eine datengestützte Wirkungsanalyse des Integrationsmanagements war aufgrund teilweise fehlender, teilweise nur bedingt brauchbarer Daten nicht wie beabsichtigt möglich. Durch ergänzende Datenerhebungen wurde versucht, Defizite zu beheben, so dass eine datengestützte Evaluation vorgelegt werden kann, die den Erkenntnisinteressen einer Wirkungsevaluation nahekommt.
- Es kann gezeigt werden, dass der Zusammenhang zwischen der Einführung des Integrationsmanagements und der Arbeitsmarkt- und Wohnintegration der Zielgruppe leicht positiv, aber statistisch nicht signifikant ist.
- Ein Zusammenhang zwischen den Arbeitsschwerpunkten der Integrationsmanager/-innen und der Arbeitsmarkt- und Wohnintegration der Zielgruppe kann allerdings nicht festgestellt werden. Ein möglicher Grund hierfür könnte sein, dass sich die Beratungsthemen in den geführten Gesprächen vor allem durch konkrete Probleme der Geflüchteten ergeben und weniger von den Integrationsmanagern/-innen gesteuert werden.

Weitere Befunde

- Das Integrationsmanagement wurde schnell implementiert: Nur eineinhalb Monate nach Inkrafttreten der VwV Integrationsmanagement arbeiteten in über der Hälfte der Kommunen bereits Integrationsmanager/-innen.
- Die Kommunen haben die Mittel aus dem Pakt für Integration überwiegend genutzt, um die Beratungskapazitäten für Geflüchtete deutlich auszuweiten.
- Die Arbeitsweise des Integrationsmanagements ist sehr heterogen, es gibt deutliche Unterschiede in der Anwendung von Case Management und Integrationsplan.
- Die Landratsämter spielen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Integrationsmanagements: Für knapp zwei Drittel der Kommunen ist das Integrationsmanagement beim Landratsamt angesiedelt. In diesen Kommunen wird das Integrationsmanagement zu einem größeren Anteil strategisch gesteuert und möglichst gut im Sinne des Case-Managements umgesetzt.

Empfehlungen

- Rolle, Aufgabe und Ziele des Integrationsmanagements sollten gemeinsam mit Stakeholdern (Kommunen, Integrationsmanager/-innen) präzisiert werden, um bestehende Unklarheiten auszuräumen.
- Gemeinsam mit den Stakeholdern sollte eine Strategie zur digitalen und möglichst automatisierten Erhebung einiger weniger, dafür aber relevanter Indikatoren erarbeitet und umgesetzt werden, um die Möglichkeiten für Monitoring, Steuerung und Evaluation zu verbessern und gleichzeitig den Dokumentationsaufwand in der praktischen Arbeit zu verringern.
- Für eine aussagekräftigere Wirkungsanalyse solch großangelegter Programme müssten aus wissenschaftlicher Sicht lokale Reallabore von Anfang an in die Überlegungen einbezogen und dann auchrealisiert werden.
- Für die Evaluation eines Programms wie des Integrationsmanagements sollte ein Evaluationsteam noch vor dem Programmstart in den Prozess eingebunden werden, um den notwendigen Aufwand zielgerichtet planen und spätere Anpassungsleistungen sowie Belastungen für sämtliche Akteure des Integrationsmanagements vermeiden zu können.

1 Einleitung

In den Jahren 2015 und 2016 kamen über eine Million Menschen auf der Suche nach Schutz und Arbeit nach Deutschland. Dies war eine deutliche Zunahme im Vergleich zu den Vorjahren, in denen durchschnittlich rund 100.000 Asylanträge gestellt wurden (2010-2014). Eine der Hauptursachen war ein weltweiter Anstieg von gewaltsamen Auseinandersetzungen wie der Krieg in Syrien, Anschläge der Taliban in Afghanistan und des sogenannten Islamischen Staates im Irak und Syrien sowie bewaffnete Konflikte in Somalia, Sudan, Süd Sudan, Eritrea und Nigeria. Entsprechend hat die Anzahl der gestellten und dann auch bewilligten Asylanträge in Deutschland deutlich zugenommen.

Vor diesem Hintergrund hat das Land Baden-Württemberg am 27. April 2017 mit den kommunalen Landesverbänden (Landkreistag, Städtetag und Gemeindetag Baden-Württemberg) den „Pakt für Integration“ (PIK) geschlossen. Unter dem Motto „Aus geflüchteten Menschen werden Mitbürgerinnen und Mitbürger“ wird im Rahmen dieses Paktes die Integration der Geflüchteten in den Kommunen gefördert. Kernstück der Förderung ist dabei das Integrationsmanagement, mit dem geflüchtete Personen im Sinne eines Case Managements beraten und begleitet werden sollen.

Durch den Case Management-Ansatz geht das Integrationsmanagement über die klassische Sozialbetreuung von Geflüchteten hinaus. In der Umsetzungsvereinbarung zum PIK wurde deswegen festgelegt, dass das Integrationsmanagement wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden soll, um die Wirkung der Maßnahme und mögliche Verbesserungspunkte zu identifizieren. Im Frühjahr 2018 haben das Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg (im Folgenden: SM) und das Institut für Mittelstandsforschung der Universität Mannheim (im Folgenden: ifm) eine Vereinbarung geschlossen über die Bearbeitung der Module 1 und 2 dieser Evaluation. Die beiden Module umfassen

- die Sammlung struktureller Daten und Erhebung von Rahmenbedingungen (Modul 1) und
- die (quantitative) Evaluation der Wirkung des Integrationsmanagements auf die Flüchtlingsintegration (Modul 2).

Konkret sollten mit der quantitativen Wirkungsanalyse des Integrationsmanagements in Modul 2 folgende Fragen beantwortet werden:

- Führt das Integrationsmanagement zu einer verbesserten Integration von Geflüchteten?
- Falls sich das Integrationsmanagement positiv auswirkt: Wie groß ist der Effekt?
- Führt das Integrationsmanagement dazu, dass Geflüchtete schneller integriert werden?
- Führen unterschiedliche Arbeitsweisen und -schwerpunkte der Integrationsmanager/-innen zu unterschiedlichen Ergebnissen?

In dem vorliegenden Bericht fassen wir unsere Erfahrungen bei der Bearbeitung der beiden Module zusammen, stellen die Ergebnisse unserer Analysen dar und formulieren Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Integrationsmanagements sowie der dazu gehörenden Datenerfassung.

Während der Durchführung der Evaluation haben wir eng mit dem SM zusammengearbeitet und eine Reihe von Zwischendokumenten erstellt. Diese umfassen:

- Das Evaluationsdesign vom September 2018;
- den Zwischenbericht vom Februar 2019 mit separatem Anhang;
- Eine Kurzinformation vom Juli 2019;
- Eine Kurzinformation vom Januar 2020.

Weiterhin haben wir einen Kurzbericht für die Kommunen erstellt, um diesen erste Einblicke in die Ergebnisse zu bieten, da fast alle benötigten Daten für die quantitative Evaluation von den Kommunen bereitgestellt wurden. Diese Dokumente können als Bestandteil dieses Endberichts gesehen werden, da sie die Entwicklung des Projektes nachzeichnen und weitere Details liefern. Die wesentlichen Aspekte aus diesen Zwischendokumenten sind in diesem Endbericht zum besseren Verständnis noch mal aufgeführt.

Neben der quantitativen Analyse wurde an der PH Schwäbisch Gmünd eine qualitative Evaluation durchgeführt, mit der die strukturellen Rahmenbedingungen der Integration vor Ort und die genauen Prozesse, die im Integrationsmanagement zur Anwendung kommen, analysiert werden. Wir haben die Erkenntnisse dieser qualitativen Evaluation, wo möglich, bei unseren Analysen berücksichtigt und unsere Ergebnisse dazu in Beziehung gesetzt. Insgesamt hat sich gezeigt, dass es keine großen Unterschiede zwischen unseren Ergebnissen und denen der PH Schwäbisch Gmünd gibt. Die quantitative und die qualitiative Evaluation kommen also zu einem konsistenten Bild über das Integrationsmanagement in Baden-Württemberg.

Wie wir im Folgenden beschreiben werden, haben wir während des Projektes eine Reihe von Umfragen durchgeführt. Die Fragebögen haben wir in einem separaten Anhang zu diesem Bericht zusammengestellt. Der Anhang enthält weiterhin die Kommentare der Integrationsmanager/-innen zu ausgewählten Fragen aus der Umfrage, die wir unter den Integrationsmanagern/-innen durchgeführt haben. Die Kommentare geben weitere, interessante Einsichten in die jeweiligen Aspekte der Befragung, die über die zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse in Kapitel 3 dieses Berichts hinausgehen.

Der Bericht ist folgendermaßen aufgebaut: In Kapitel 2 beschreiben wir, welchen Daten wir gesammelt haben und bewerten diese Daten im Hinblick auf die Nutzbarkeit für die angestrebten Analysen. In Kapitel 3 geht es um die Umsetzung des Integrationsmanagements in den Kommunen. Im Kapitel 4 schauen wir uns an, unter welchen Rahmenbedingungen das Integrationsmanagement möglichst gut im Sinne des Case Managements umgesetzt wird. In Kapitel 5 zeigen wir die Ergebnisse der eigentlichen Wirkungsanalyse. In Kapitel 6 ziehen wir ein Fazit aus dem Projekt und den Ergebnissen unserer Analysen und in Kapitel 7 formulieren wir Vorschläge, wie das Integrationsmanagement verbessert werden kann und geben Hinweise für die leichtere und zielgerichtetere Durchführung für zukünftige quantitative Evaluationen von Unterstützungsprogrammen. Als Zusatz berichten wir in Kapitel 8, was die Integrationsmanager/-innen selbst als größte Vor- und Nachteile des Programms betrachten und welche Verbesserungsmöglichkeiten sie sehen.

2 Datenquellen und Datenlage

Die quantitative Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg war mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden. Dies hatte im Wesentlichen damit zu tun, dass für ein drängendes Problem – Wie integriert man die hohe Anzahl von Geflüchteten, die seit Herbst 2015 nach Baden-Württemberg gekommen sind? – eine rasche und flexible Antwort gefunden werden musste und den Kommunen daher viel Gestaltungsspielraum in der Umsetzung des Integrationsmanagements eingeräumt wurde. Für die Umsetzung der Evaluation hatte diese Ausgangslage jedoch einige Auswirkungen, die sich zu Beginn des Projektes in einer Reihe offener Fragen niederschlugen und auch den weiteren Projektverlauf beeinflusst haben. Zu den Fragen, die wir uns zum Start des Projektes gestellt haben, gehören:

- Welche Informationen stehen in den Kommunen überhaupt zur Verfügung?
- In welcher Form liegen diese Daten vor?
- Wie können sie übermittelt werden, ohne die geltenden Regeln des Datenschutzes zu verletzen?
- Wie verteilen sich die einzelnen Integrationsmanager/-innen über die Kommunen? Gibt es welche, die in mehreren Kommunen tätig sind?
- Wie wird das Integrationsmanagement in den einzelnen Kommunen umgesetzt?

Die Beantwortung dieser Fragen hat zu einer grundlegenden Überarbeitung des ursprünglich angestrebten Untersuchungsdesigns und der ursprünglich angedachten Datenerhebung geführt.[1] Zur Durchführung der empirischen Untersuchungen haben wir schließlich auf drei verschiedene Datenquellen zurückgegriffen (Abb. 1):

1. Administrative Daten und Daten aus Sekundärquellen;
2. Umfragegenerierte Daten;
3. Prozessgenerierte Daten.

In diesem Abschnitt geben wir einen kurzen Überblick über den Prozess der Datenerhebung und über die Datenlage. Die gesammelten Daten liegen zum Zeitpunkt der Berichterstellung auf einem passwortgeschützen Server der Universität Mannheim und werden in den kommenden Monaten für die Archivierung bei der GESIS vorbereitet und dorthin übertragen. Damit werden diese Informationen für weitere wissenschaftliche Analysen – nach Zustimmung sowohl des ifm als auch des SM – zur Verfügung gestellt.

[1] Siehe dazu auch das Dokument zum Evaluationsdesign vom September 2018.

Abb. 1: Datenerhebung für die quantitative Evaluation des Integrationsmanagements

Säule 1: Administrative Daten	Säule 2: Umfragen	Säule 3: Prozessgenerierte Mikrodaten
Informationen aus administrativen und anderen Sekundärdatenquellen Gemeinde- oder Kreisebene Kreise/Kommunen in Baden-Württemberg und angrenzenden Bundesländern Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz	Umfrage zur Art der Datenerfassung August 2018 Umfrage über die Lage der Geflüchteten vor Ort Dezember 2018 Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort Mai/Juni 2019 Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019 Umfrage über die Lage der Geflüchteten vor Ort Januar 2020	Tätigkeitskennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement Mikrodaten aus den Integrationsplänen Teil A und B aus den Kommunen, die Jobkraftwerk oder MoBio einsetzen

2.1 Säule 1: Administrative Daten und Daten aus Sekundärquellen

2.1.1 Datenquellen

Der Ansatz für die Datensammlung in dieser Säule bestand darin, alle Informationen aus administrativen und anderen Sekundärdatenquellen zusammenzutragen, die sinnvoll für die Analysen erschienen und öffentlich zugänglich sind (z.B. von der Bundesagentur für Arbeit oder den statistischen Ämtern). Wo möglich haben wir diese Daten auf Ebene der Kommunen gesammelt. Wenn die Informationen auf kommunaler Ebene nicht verfügbar waren, haben wir auf Daten auf Kreisebene zurückgegriffen. Dabei haben wir uns nicht auf die 44 Kreise in Baden-Württemberg beschränkt, sondern auch die 158 Kreise in den benachbarten Bundesländern Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz mit einbezogen, um die Entwicklung in Baden-Württemberg mit den benachbarten Bundesländern zu vergleichen.

2.1.2 Datenlage

Tab. 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten für die Evaluation genutzten Informationen in den für die Evaluation relevanten Bereichen gegliedert nach Daten zu Bevölkerung, Arbeitsmarkt, Geflüchtete, Wirtschaft, Finanzen und Wohnen. Für jeden Indikator ist aufgeführt, aus welcher Quelle die Informationen stammen, für welche institutionelle Ebene (Kreis oder Kommune) und in welcher Frequenz sie verfügbar sind, und welchen Zeitpunkt die jüngste verfügbare Ausgabe beschreibt. Sämtliche Indikatoren werden sowohl für Baden-Württemberg gesammelt als auch für die Nachbarbundesländer Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz.

Tab. 1: Übersicht administrative Daten

Bezeichnung	Quelle	Niedrigste Ebene	Frequenz	Verfügbar bis
Bereich: Bevölkerung				
Einwohner (gesamt)	StaLa BW, Destatis	Kommunen	jährlich	2017
Einwohner nach Herkunftsregion	AZR	Kreise	jährlich	2019
Bereich: Arbeitsmarkt				
Beschäftigte (gesamt; sozial-vers.pfl.; ausschl. geringf.)	Bundesagentur für Arbeit	Kreise	Monatlich	2019
Bereich: Geflüchtete				
Schutzsuchende	Destatis/ AZR	Kreise	jährlich	2018
Geflüchtete zum Stichtag 15.09.2017	Regierungs-präsi-dium Stuttgart	Kommunen	einmalig	2017
Bereich: Wirtschaft				
BIP pro Kopf	Regionaldatenbank Deutschland	Kreise	jährlich	2017
Bereich: Finanzen				
Steueraufkommen	Regionaldatenbank Deutschland	Kommunen	jährlich	2016
Bereich: Wohnen				
Baufertigstellungen (Wohnungen)	Regionaldatenbank Deutschland	Kommunen	jährlich	2018
Wohnungsbestand	Regionaldatenbank Deutschland	Kommunen	jährlich	2018

Aufgrund der geringen Aktualität vieler dieser Daten konnten sie nur als Kontrollvariablen für die regionalen und kommunalen Rahmenbedingungen, aber nicht als Ergebnisvariable für die Evaluation des Integrationsmanagements genutzt werden. Die zwei Ausnahmen sind die von der Bundesagentur für Arbeit gesammelten Informationen zur Beschäftigungssituation in den Kreisen, die monatlich mit einer zeitlichen Verzögerung von etwa einem halben Jahr verfügbar sind, und die Daten des Ausländerzentralregisters zur Bevölkerung in den Kreisen zum Jahresende. Da beide auch die Nationalität der Beschäftigten enthalten, werden wir sie zur Berechnung von Beschäftigungsquoten für die Gruppe der Personen aus den Hauptherkunftsländern der Geflüchteten heranziehen. Diese Beschäftigungsquoten bilden die Ergebnisvariable bei der Untersuchung der Wirkung des Integrationsmanagements auf die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten. Zu anderen Integrationsdimensionen wie der Entwicklung des Spracherwerbs ließen sich keine Informationen in den administrativen Daten finden.

2.2 Säule 2: Umfragegenerierte Daten

2.2.1 Datenquellen

Das ursprüngliche Evaluationskonzept sah vor, neben den administrativen Daten die von den Integrationsmanagern/-innen erhobenen anonymisierten Daten mit den Hintergrundinformationen der Geflüchteten und einer Reihe möglicher Ergebnisvariablen (Arbeit, Spracherwerb, Bildung, soziale Interaktionen, Kindergartenbesuch usw.) zu verwenden. Es hat sich jedoch schnell gezeigt, dass die Abfrage dieser prozessgenerierten Mikrodaten mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden ist, die die Erhebung und Verwendung dieser Daten nur eingeschränkt möglich machten. Dazu gehören z.B. die teilweise sehr unterschiedliche Erfassung der Daten in den Kommunen sowie deren datenschutzkonforme Übermittlung an uns. Weiterhin erschien es uns für die Analysen und die Interpretation der Ergebnisse wichtig, die genaue Umsetzung des Integrationsmanagements in den einzelnen Kommunen des Landes mit einzubeziehen. Wir haben deswegen insgesamt fünf Umfragen durchgeführt, um die nötigen Informationen zu erfassen. Im Einzelnen waren es folgende Umfragen:

- **Umfrage zur Art der Datenerfassung**
  Mit dieser Umfrage haben wir zu einem frühen Zeitpunkt (August 2018) abgefragt, auf welche Art (Papier, digital, falls digital: mit welchem System) in den Kommunen das Integrationsmanagement dokumentiert wird. Außerdem sollten die Kommunen angeben, auf welche Weise sie die Entwicklung der Integration innerhalb des Systems der Integrationspläne festhalten, da dies grundsätzlich über Veränderungen der Eintragungen im Teil A des vom Sozialministerium als Vorlage zur Verfügung gestellten Muster-Integrationsplans geschehen kann (Informationen zum Stand der Integration) oder über Teil B (Zielvereinbarungen in den verschiedenen Bereichen und deren Erfüllung).
- **Zwei Umfragen zu aggregierten Informationen auf kommunaler Ebene**
  Im Projektverlauf haben wir zu zwei Zeitpunkten auf kommunaler Ebene aggregierte Informationen zur Zusammensetzung der Personen der Zielgruppe und dem jeweils aktuellen Stand der Integration erhoben. Die Stichtage dafür waren der 15.12.2018 und der 31.01.2020. Diese Umfragen dienten als Ersatz für die ursprünglich geplante direkte Abfrage der Integrationspläne aller Kommunen, die nur durch unverhältnismäßig großen Aufwand und mit erheblicher Beeinträchtigung der Arbeit der Integrationsmanager/-innen möglich gewesen wäre. Entsprechend lag der Schwerpunkt der Umfragen auf den Informationen, die in den Kommunen mit Hilfe der Integrationspläne erfasst werden. Zusätzlich haben wir mit den Umfragen Informationen über die Zusammensetzung der Zielgruppe für das Integrationsmanagement in den einzelnen Kommunen erhoben.
- **Umfrage über die allgemeinen Rahmenbedingungen des Integrationsmanagements vor Ort**
  Mit einer Umfrage im Mai/Juni 2019 haben wir allgemeine Informationen zur Umsetzung des Integrationsmanagements in den Kommunen erfasst.
- **Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen**
  Im November 2019 haben wir eine Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen zu deren Arbeit und der Zusammenarbeit mit anderen relevanten Akteuren vor Ort durchgeführt.

2.2.2 Datenlage

Tab. 2 gibt einen Überblick über die Umfragen, die wir im Laufe des Projektes durchgeführt haben. Unterm Strich waren die Kommunen während der Durchführung der Umfragen dabei sehr kooperativ, und es ist uns gelungen, bei jeder Umfrage eine Antwort (d.h. einen vollständig eingegebenen Fragebogen) von allen Kommunen zu erhalten, die Förderung für das Integrationsmanagement aus dem PIK bekommen haben. Die Umfrage im November 2019 richtete sich an die Integrationsmanager/-innen selbst. In diesem Fall haben wir die Umfrage so lange laufen lassen bis wir aus jeder Kommune mindestens eine Antwort[2] erhalten hatten. Da teilweise mehr als ein Integrationsmanager/-in für eine Kommune zuständig ist, liegt die Gesamtzahl der Antworten bei dieser Umfrage über der Gesamtzahl an Kommunen, die die Förderung erhalten haben.

Tab. 2: Übersicht Umfragen

Umfrage	Versand-datum	Einsende-schluss	Eingang letzte Antwort	Anzahl Antwor-ten
Umfrage zur Art der Datenerfassung August 2018	01.08.2018	31.08.2018	30.11.2018	1.078
Umfrage über die Lage der Geflüchteten vor Ort Dezember 2018	18.12.2018	08.02.2019	06.06.2019	1.078
Umfrage über die allgemeinen Rahmenbedingungen des Integrationsmanagements vor Ort Mai/Juni 2019	27.05.2019	21.06.2019	16.10.2019	1.078
Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen November 2019	06.11.2019	25.11.2019	02.02.2020	1.666
Umfrage über die Lage der Geflüchteten vor Ort Januar 2020	31.01.2020	06.03.2020	17.06.2020	1.078

Eine erste Erkenntnis nach unserer Umfrage zur Art der Datenerfassung war, dass die Dokumentation des Integrationsmanagements auf vielfältige Weise erfolgt. In der VwV Integrationsmanagement ist zwar vorgeschrieben, dass die Arbeit der Integrationsmanager/-innen zu dokumentieren ist, aber mit

[2] Antwort heißt in diesem Fall: Entweder ein ausgefüllter Fragebogen oder die Information darüber, warum der Fragebogen nicht ausgefüllt werden kann. Gründe für letzteres waren: keine Geflüchtete in der Kommune, Kommune aktuell ohne Integrationsmanager/-in, Integrationsmanager/-in längerfristig krank oder Integrationsmanager/-in hat erst kürzlich angefangen.

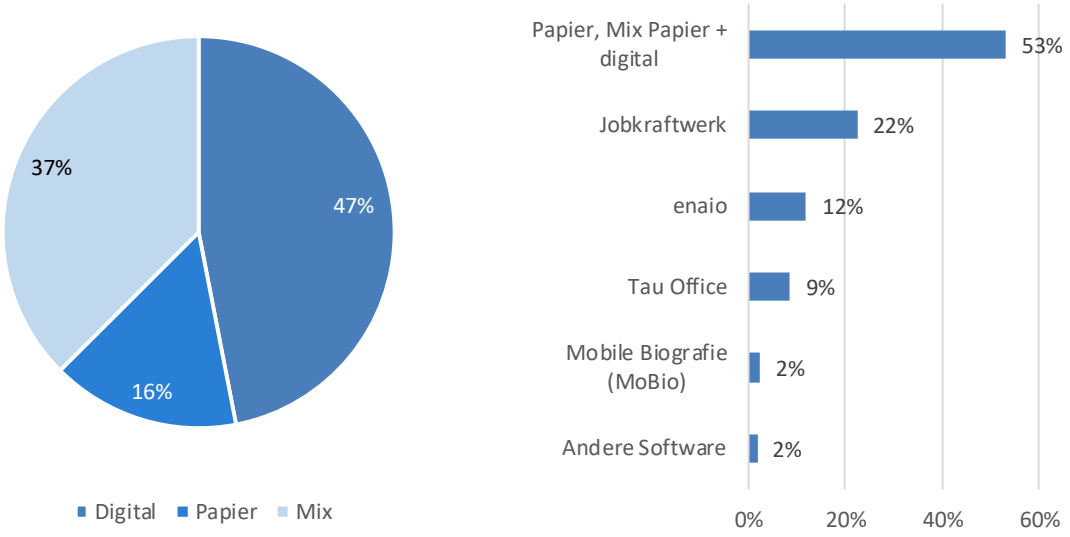
Ausnahme der Kennzahlen nach Nr. 6.2, nicht wie dies genau auszusehen hat. Entsprechend bestanden und bestehen in dieser Hinsicht eine Reihe unterschiedlicher Vorgehensweisen.

Wie Abb. 2 (links) zeigt, hat zum Zeitpunkt der Umfrage im August 2018 fast die Hälfte der Kommunen (47 %) die Informationen über die Geflüchteten digital erfasst. Knapp ein Sechstel (16 %) hat die Dokumentation auf Papier durchgeführt und der Rest hat eine Mischung dieser beiden Methoden eingesetzt. Was den Einsatz von Software betrifft, kamen vor allem Lösungen zum Einsatz, die eine individuelle Anpassung der Software auf die Gegebenheiten und Erfordernisse vor Ort ermöglichen (Abb. 2, rechts). Dazu zählt einerseits die Erfassung von Informationen in den klassischen Office-Programmen Word, Excel und Access oder vergleichbaren OpenSource Angeboten, und andererseits Software wie Enaio und Tau-Office von privaten Anbietern. Gut drei Viertel aller Kommunen, die auf digitale Lösungen setzten, hatten diesen Weg gewählt. Hingegen hat nur etwa ein Viertel der Kommunen Dokumentationsprogramme genutzt, bei denen die Daten einheitlich eingegeben und zentral verwaltet und gespeichert werden (Jobkraftwerk und MoBio).

Die Erkenntnisse aus dieser ersten Umfrage hat unser weiteres Vorgehen im Projekt wesentlich beeinflusst. Da ein nicht unwesentlicher Anteil der Kommunen die Erfassung des Integrationsmanagements auf Papier macht, war es wahrscheinlich, dass wir von diesen Kommunen entweder keine oder nur unvollständige Informationen aus den Integrationsplänen erhalten würden. Das Kopieren und Anonymisieren oder die Digitalisierung der Akten hätte einen enormen Arbeitsaufwand für die Kommunen bedeutet, der die laufende Arbeit des Integrationsmanagements stark eingeschränkt hätte. Wenn die Gruppe der Kommunen, die das Integrationsmanagement auf Papier erfassen, systematische Unterschiede zu den Kommunen aufweist, die das Integrationsmanagement digital dokumentieren, wäre das zudem eine Quelle für Verzerrungen bei der Schätzung des Effekts des Integrationsmanagements gewesen. Wir sind deswegen dazu übergegangen, die Informationen zum Stand der Integration der Geflüchteten in den Kommunen per Umfrage zu erheben, bei denen wir jeweils nach der Anzahl der Geflüchteten mit einer bestimmten Eigenschaft gefragt haben. (Z.B.: Wie viele Geflüchtete leben in zentralen Gemeinschafts-unterkünften?)[3]

[3] Die Fragebögen zu unseren Umfragen sind im Anhang zu diesem Bericht enthalten.

Abb. 2: Art der Datenerfassung (Stand August 2018)



Lesehilfe: Linke Seite: 47 % der Kommunen erfassen das Integrationsmanagement digital. Rechte Seite: 22 % der Kommunen verwenden Jobkraftwerk zur Datenerfassung.
Anmerkung: N = 1.078.
Quelle: Umfrage zur Art der Datenerfassung August 2018. Eigene Berechnungen.

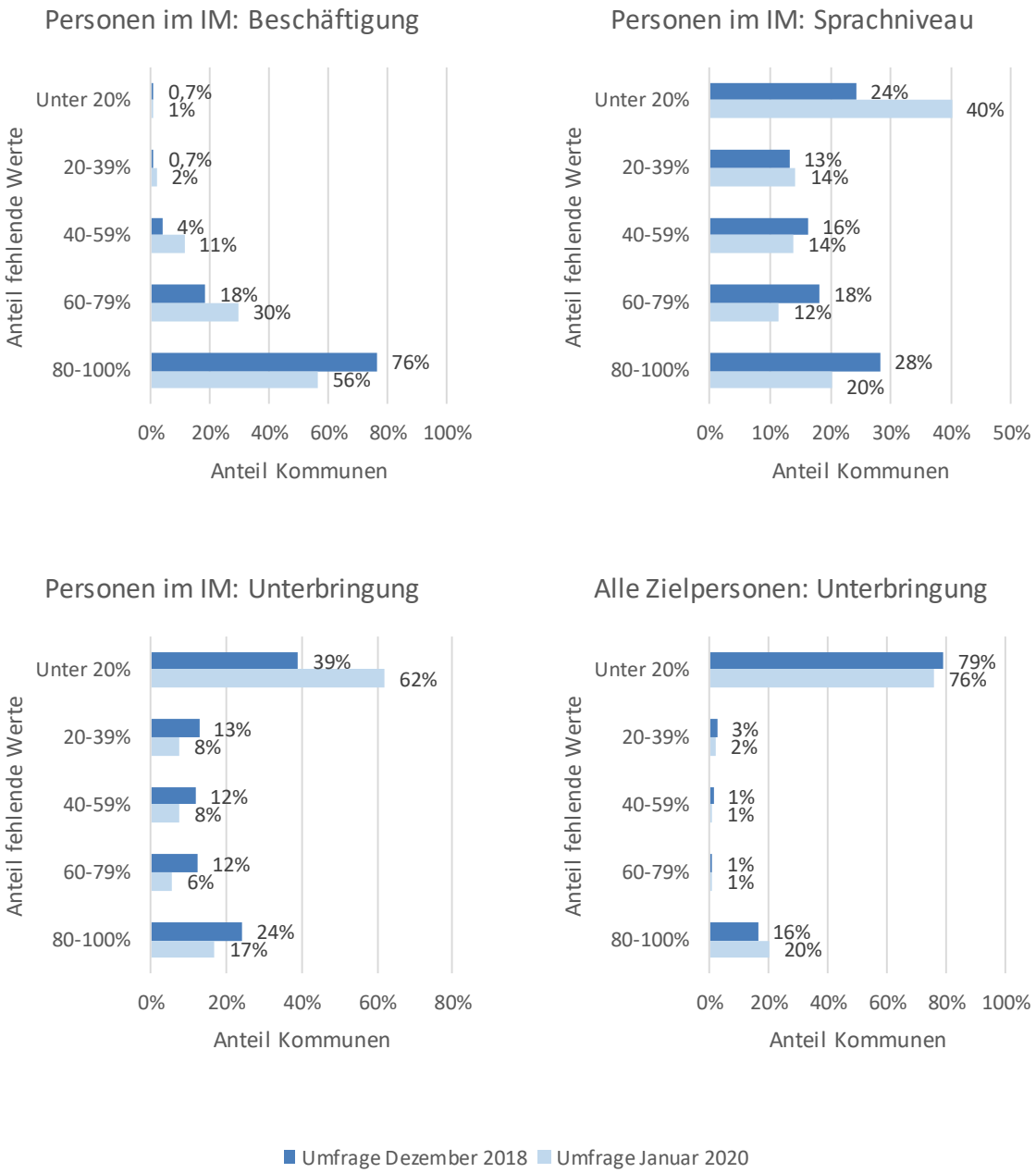
Mit der Abfrage der aggregierten Informationen zum Stand der Integration über Umfragen haben wir folgende Ziele verfolgt:

- Vermeidung von Datenschutzproblemen;
- Einbeziehung von Kommunen, die die Datenerfassung auf Papier machen;
- Erhalt aktuellerer Daten im Vergleich zu den administrativen Daten und den Mikrodaten;
- Erhalt einer vollständigeren Datenbasis.

Die ersten beiden Ziele haben wir uneingeschränkt erreicht. Auch haben wir aktuellere Daten im Vergleich zu denen aus administrativen Quellen bekommen, da der erste Teil der Umfragen jeweils auf die gesamte Zielgruppe des Integrationsmanagements ausgerichtet war, also auf alle Personen, die potenziell in das Integrationsmanagement aufgenommen werden könnten, unabhängig davon, ob sie es tatsächlich sind. Dafür musste in den Kommunen zum Teil auf Informationen der Ausländerbehörden zurückgegriffen werden.

Nicht besonders gut sieht es allerdings im Hinblick auf eine vollständigere Datenbasis aus. Abb. 3 zeigt die Anteile fehlender Werte für einige ausgewählte Ergebnis-Variablen für unsere Analysen. Die Kommunen haben vielfach für einen Großteil der Geflüchteten im Integrationsmanagement keine Angaben gemacht. Zum Beispiel haben in der Umfrage vom Dezember 2018 76 % der Kommunen für 80-100 % der Geflüchteten im Integrationsmanagement die Option „Information zu aktueller Beschäftigung liegt nicht vor“ gewählt.

Abb. 3: Anteil fehlender Werte (missings) in Ergebnisvariablen in den Umfragen zum Stand der Integration



Lesehilfe: 76 % der Kommunen haben in der Umfrage vom Dezember 2018 angegeben, für 80-100 % der Geflüchteten im Integrationsmanagement keine Angaben zur Beschäftigungssituation gemacht.
Anmerkung: N = 1.078.
Quelle: Umfragen zum Stand der Integration Dezember 2018 und Januar 2020. Eigene Berechnungen.

In der Umfrage vom Januar 2020 ist dieser Anteil etwas niedriger, aber es haben zu diesem Zeitpunkt immer noch deutlich mehr als die Hälfte der Kommunen (56 %) angegeben, für 80-100 % der Geflüchteten keine Angaben zur Beschäftigungssituationen zu haben.

Beim Sprachniveau ist die Lage etwas besser, aber es fehlen auch bei dieser Variable für einen substantiellen Anteil der Geflüchteten Informationen. Ganz gut sieht die Datenlage dagegen im Hinblick auf die Unterbringung aus. Dies gilt insbesondere für die Zielpersonen für das Integrationsmanagement insgesamt (Abb. 3, unten rechts).

Die Konsequenz aus den teilweise sehr lückenhaften Informationen ist, dass wir die Umfragedaten zum Stand der Integration nur eingeschränkt für unsere Analysen nutzen können. Für die Bestimmung des Effekts des Integrationsmanagements auf die Integration der Geflüchteten können wir sinnvollerweise nur die Variable zur Unterbringung der Personen der Zielgruppe[4] verwenden. Für die Bestimmung des Effektes auf die Arbeitsmarktintegration müssen wir auf die amtlichen Daten zurückgreifen, die es nur auf Kreisebene gibt. Den Effekt auf die Entwicklung der Sprachkenntnisse können wir gar nicht betrachten, da es dafür keine alternative Datenquelle gibt.

2.3 Säule 3: Prozessgenerierte Mikrodaten

2.3.1 Datenquellen

Die in dieser Säule gesammelten Daten setzen sich zusammen aus den

- **Tätigkeitskennzahlen** nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement, die von den Integrationsmanagern/-innen an das Regierungspräsidium Stuttgart geliefert werden;
- Informationen über den Integrationsstand der betreuten Geflüchteten aus den **Integrationsplänen Teil A und B**, die von den Integrationsmanagern/-innen eingegeben werden (Mikrodaten).

Vom Regierungspräsidium haben wir insgesamt zwei Abzüge der Kennzahlen zu den Stichtagen 31.01.2019 und 31.07.2019 erhalten.

Für die Abfrage der Informationen aus den Integrationsplänen haben wir uns auf die Kommunen konzentriert, bei denen die Dokumentation der Entwicklung der Integration der von ihnen betreuten Geflüchteten digital erfolgt und wir über die Anbieter der Dokumentationssoftware zentral die Informationen erhalten konnten. Der Grund für die Konzentration auf diese Gruppe war, dass wir mit den Kommunen, die andere Dokumentationssysteme verwenden, die Details der Abfrage, Anonymisierung und des Versands einzeln hätten aushandeln müssen. Das hätte die uns zur Verfügung stehenden Mittel und der Zeit in dem Evaluationsprojekt bei Weitem überschritten. Wir haben deswegen nur Kommunen in den Abfrageprozess der Mikrodaten aufgenommen, die entweder „Jobkraftwerk“ der LambdaQoppa Enterprise GmbH oder „Mobile Biografie für Neuzugewanderte“ (MoBio) des Rhein-Neckar-

[4] Und nicht von den Personen, die tatsächlich auch im Integrationsmanagement sind.

Kreises verwenden. Das sind etwa 25 % der geförderten Gemeinden und Städte. Neben der Arbeitsentlastung für die Kommunen ermöglichte uns dieses Vorgehen, mit den Anbietern einheitlich die notwendigen Vergröberungen der Daten zu vereinbaren, so dass eine Identifizierung der Geflüchteten ausgeschlossen werden konnte. Im Projektverlauf haben wir von den Anbietern von Jobkraftwerk und MoBio zu drei Zeitpunkten Abzüge aus den Mikrodaten erhalten. Diese waren: November 2018, Juli 2019 und März 2020.

2.3.2 Datenlage

Die Informationen, die wir in dieser Säule gesammelt haben, sollte in erster Linie dazu genutzt werden, die Auswirkungen unterschiedlicher Arbeitsschwerpunkte der Integrationsmanager/-innen auf die Integration der Geflüchteten zu untersuchen. Dafür wollten wir mit Hilfe der Anzahl der Gespräche, die die Integrationsmanager/-innen zu den verschiedenen Themen ihrer Arbeit für die Kennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement dokumentiert haben, bestimmen, wo sie ihren Beratungsschwerpunkt haben. Dieser Schwerpunkt sollte anschließend in Beziehung zum Integrationserfolg der Geflüchteten gesetzt werden, die den Integrationsmanagern/-innen jeweils zugeordnet sind. Weiterhin wollten wir mit den Informationen aus den Mikrodaten versuchen, die Selektion in das Integrationsmanagement abzuschätzen.

Die Tätigkeitskennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement werden von den Integrationsmanagern/-innen an das Regierungspräsidium Stuttgart übermittelt. Zur Erfassung der Kennzahlen wurde den Integrationsmanagern/-innen vom Regierungspräsidium eine Excel-Datei als Vorlage zu Verfügung gestellt. Diese Dateien wurden dem ifm zur Auswertung überlassen. Die zur Verfügung gestellten Daten haben wir am ifm zusammengeführt und aufbereitet. Dadurch entstand ein Datensatz mit den Kennzahlen von 1.776 Integrationsmanager/-innen, die über eine laufende Nummer und den amtlichen Gemeindeschlüssel zugeordnet den Antragsverbünden werden konnten. Insgesamt konnten damit Auswertungen über 300.724 Arbeitstage der Integrationsmanager/-innen durchgeführt werden.

Bei der Aufbereitung traten einige Inkonsistenzen auf, vor allem bei den Datumseinträgen in den Tabellen. Neben offensichtlichen Schreibfehlern, die zum größten Teil behoben werden konnten, fanden sich in den Daten auch eine Reihe von Datums- und Vollduplikaten. Letztere beinhalteten nicht nur ein gleichlautendes Datum, sondern auch identische Einträge zu den Tätigkeitsfeldern. Das traf insgesamt auf 2,5 % der ursprünglichen Datensätze zu, die für die Auswertungen ausgeschlossen wurden. Insgesamt ist die Qualität der Kennzahlen aber so, dass man mit ihnen Entwicklungen und Trends in der Tätigkeit der Integrationsmanager/-innen gut nachzeichnen kann.

Anders sieht es bei den Mikrodaten aus. In Tab. 3 haben wir die Verteilung der von den Integrationsmanagern/-innen gemachten Eingaben für die uns interessierenden Ergebnisvariablen zum Stand Ende Dezember 2018 zusammengestellt. Es zeigt sich, dass der Anteil an fehlenden Werten zum Teil sehr hoch ist. Im Bereich Arbeit/Ausbildung ist z.B. für knapp 89 % der beratenen Geflüchteten keine Angabe in den Mikrodaten hinterlegt. Bei den Variablen Leistungsbezug, Alphabetisierung und Deutschniveau liegen die entsprechenden Anteile zwischen 67 % und 99 %. Die Variablen „Kontakte mit Deut-

schen“ und „Vereinsmitgliedschaft“ sind zu diesem Zeitpunkt noch für keinen der beratenen Geflüchteten erfasst. Dies liegt jedoch daran, dass diese Variablen erst später auf unseren Wunsch in die Liste der zu erfassenden Informationen aufgenommen wurden.

Tab. 3: Verteilung der Informationen der Ergebnisvariablen in Jobkraftwerk und Mobile Biografie (MoBio, in%), Stand: 30.11.2018

Unterbringung		**Deutschniveau**	
Vorl. Unterbringung	21,0	Keine Kenntnisse	5,0
Anschlussunterbringung	3,0	Anfänger	7,2
Priv. Unterbringung	52,6	A1	3,2
Fehlt	*23,4*	A2	6,7
		Mittel	2,3
Arbeit/Ausbildung		B1	6,5
Sonstiges	0,1	B2	1,3
Ausbildung (in D)	0,7	Fortgeschritten	0,6
Praktikum	1,1	C1	0,2
Ausbildung (nicht in D)	0,5	C2	0,0
Ehrenamt	0,2	Muttersprachler	0,0
Reguläre Arbeit	7,8	*Fehlt*	*67,1*
Trainee	0,1		
Selbständig	0,9	**Kontakte mit Deutschen**	
Fehlt	*88,7*	*Noch nicht vorhanden, da erst nachträglich aufgenommen*	
Leistungsbezug			
ABLG	0,3		
SGB2	0,4		
Mix/Sonstiges	0,00		
Kein Leistungsbezug	0,1	**Vereinsmitgliedschaft**	
Fehlt	*99,2*	*Noch nicht vorhanden, da erst nachträglich aufgenommen*	
Alphabetisierung			
Nein	5,8		
Ja	27,3		
Fehlt	*66,9*		

Lesehilfe: Von 21 % der Geflüchteten in den Kommunen, in den Jobkraftwerk oder MoBio eigesetzt wird, ist bekannt, dass sie in vorläufiger Unterbringung wohnen.
Anmerkung: N = 17.850.
Quelle: Integrationspläne aus Jobkraftwerk und Mobile Biografie. Eigene Berechnungen.

Tab. 4: Entwicklung der Anteile an fehlenden Werten (missings) in den Ergebnisvariablen in Jobkraftwerk und Mobile Biografie (MoBio, in%)

Variable	30.11.2018	31.07.2019	31.03.2020
Unterbringung	23,4	15,6	15,5
Arbeit/Ausbildung	88,8	81,1	75,8
Leistungsbezug	99,3	54,9	48,6
Alphabetisierung	66,9	52,6	48,7
Deutschniveau	67,1	53,2	47,9
Kontakte mit Deutschen	100	90,6	84,2
Vereinsmitgliedschaft	100	91,3	81,6
N	17.850	22.194	24.263

Lesehilfe: Für 23,4 % der Geflüchteten in den Kommunen, in den Jobkraftwerk oder MoBio eingesetzt wird, gab es zum 30.11.2018 keine Informationen zur Art ihrer Unterbringung.
Quelle: Integrationspläne aus Jobkraftwerk und Mobile Biografie, übermittelt zu den jeweiligen Stichpunkten. Eigene Berechnungen.

Die einzige Variable, die relativ gut gefüllt ist, ist diejenige, mit der die Unterbringung der Geflüchteten erfasst wird.[5] Aus der Tabelle wird auch deutlich, dass aus den vorhandenen Informationen nicht auf die Natur der fehlenden Werte geschlossen werden kann. Das wäre z.B. der Fall, wenn alle Eingaben zu einer Variablen die Ausprägung "Ja" hätten, sodass man mit einigermaßen großer Sicherheit davon ausgehen könnte, dass die fehlenden Werte als "Nein" interpretiert werden können. Eine solche Konstellation ist aber bei fast keiner der Variablen gegeben, sodass wir nicht wissen, wie sich die fehlenden Werte zusammensetzen.

Eine Ausnahme könnte die Frage nach der aktuellen Beschäftigung sein, bei der wir keine "Nicht beschäftigt" Antworten haben, sondern nur verschiedene Kategorien von Beschäftigung. Allerdings ist der Anteil der fehlenden Werte an allen Eingaben sehr hoch. Außerdem erscheint ein Anteil von 11 % Beschäftigten unter den im Integrationsmanagement beratenen Geflüchteten im Vergleich zu den vom BAMF geschätzten Zahlen als sehr niedrig. Das BAMF ging im Oktober 2019 von etwa 42 % Beschäftigen unter den seit Jahresende 2014 nach Deutschland gekommenen Geflüchteten aus.[6] Es ist daher anzunehmen, dass auch hier nicht sämtliche Informationen erfasst sind. Unterschiedliche Niveaus sowie Entwicklungen über die Zeit werden vermutlich nicht den realen Gegebenheiten entsprechen, sondern stark durch Änderungen im Erfassungsverhalten geprägt sein. Diese Schlussfolgerung wird gestützt durch Erkenntnisse aus Gesprächen mit den Betreibern von Jobkraftwerk und MoBio, die bestätigten, dass die Erfassung von Informationen sehr unterschiedlich gehandhabt wird. In Tab. 4 haben

[5] Dabei ist diese Variable nicht Bestandteil des vom SM zur Verfügung gestellten Musterintegrationsplans.
[6] Brücker, H., Y. Kosyakova und E. Schuß (2020). Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015 - Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte. IAB-Kurzbericht 4|2020.

wir die Entwicklung der Anteile der fehlenden Werte (missings) der Ergebnisvariablen in den Mikrodaten über die Zeit dargestellt.

Es zeigt sich, dass die Anteile der missings zurückgehen. Die Befüllung der Daten wird also stetig besser. Allerdings waren die Anteile der missings auch zum Stichtag 31.03.2020 noch sehr hoch. Selbst in der am besten gefüllten Variable (‚Deutschniveau') waren immer noch knapp die Hälfte (48 %) der Datenzellen leer. Es erschien uns deshalb nicht sinnvoll, fehlende Werte durch Mittelwerte oder Angaben aus früheren oder späteren Abzügen zu imputieren, da dies die Ergebnisse der Analysen massiv beeinflusst hätte.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass bei der gegebenen Datenlage eine Analyse des Zusammenhangs zwischen den Arbeitsschwerpunkten der Integrationsmanager/-innen und dem Integrationserfolg der von ihnen beratenen Geflüchteten mit den Informationen aus den Mikrodaten nicht möglich ist. Auch sonst haben wir keine Möglichkeit gesehen, die Mikrodaten für unsere Analysen zu verwenden.

Die hohe Zahl von fehlenden Werten in den Mikrodaten und die hohen Anteile von missings in den Umfragen zum Stand der Integration (Abb. 3) hängen zusammen. Die Fragen, die wir zu den Geflüchteten im Integrationsmanagement gestellt haben, orientieren sich am Musterintegrationsplan des SMs. Wenn die Informationen der Integrationspläne jedoch nur spärlich erfasst werden, dann können die Befragten in vielen Fällen lediglich angeben, dass die entsprechende Information für einen Teil oder für alle Geflüchteten im Integrationsmanagement nicht vorliegt.

Eventuell wäre es möglich gewesen, mit den Umfragen Daten zu erheben, die über das hinausgehen, was in den Integrationsplänen erfasst ist. Vor dem Fragenblock zu den Geflüchteten im Integrationsmanagement hatten wir noch mal explizit darauf hingewiesen, dass für die folgenden Fragen die Informationen aus den von den Integrationsmanagern angelegten Integrationsplänen genutzt werden sollen. Es scheint aber zumindest in einigen Kommunen der Fall zu sein, dass die Daten anderweitig erfasst werden wie folgender Kommentar zur Umfrage zum Stand der Integration vom Januar 2020 beispielhaft zeigt:

> „Es liegen individuell tlw. deutlich mehr Daten vor. Diese sind jedoch in keinem Integrationsplan niedergelegt und daher laut Umfrage irrelevant."

Zum Zeitpunkt der Erstellung der Umfragen war uns jedoch nicht klar, dass die Informationen zu den Geflüchteten auch woanders erfasst werden können als im Integrationsplan. Diese Beobachtung wirft auch die Frage auf, was in den Kommunen jeweils unter einem Integrationsplan verstanden wird. Nach der VwV Integrationsmanagement geht es bei einem Integrationsplan nur darum, bestimmte Dinge über die Geflüchteten zu dokumentieren, unabhängig davon, in welcher Form dies geschieht. Es drängt sich allerdings der Eindruck auf, dass unter einem Integrationsplan die genaue Form des vom SM vorgegeben Musterintegrationsplans verstanden wird (siehe dazu auch Abschnitt 3.7). Wie umfangreich die Informationen gewesen wären, die wir zusätzlich hätten erfassen können, wenn wir nicht den zusätzlichen Hinweis auf die Integrationspläne in die Fragebögen zu den Umfragen zum Stand der Integration mit aufgenommen hätten, lässt sich jedoch nicht sagen.

3 Umsetzung des Integrationsmanagements

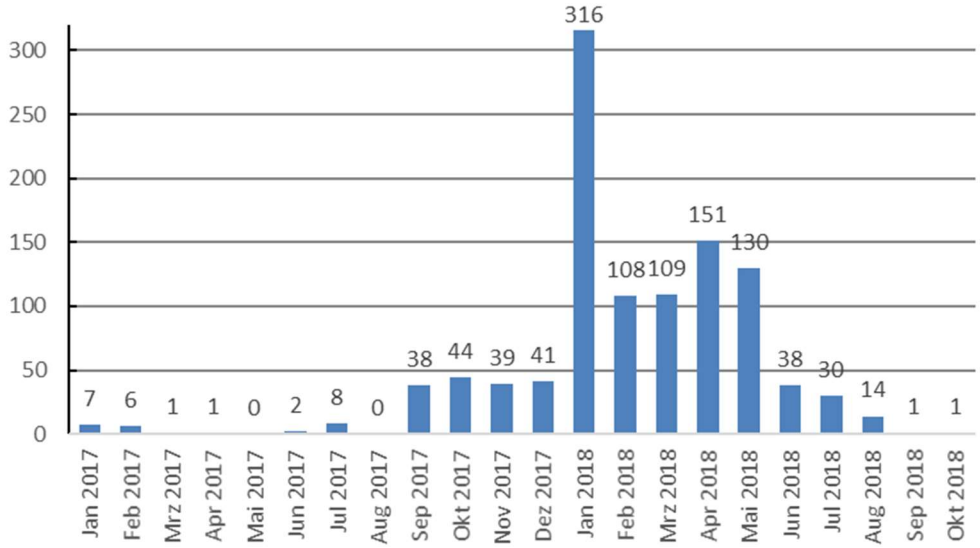
Auch wenn es nur eingeschränkt gelungen ist, Daten für die Schätzung des Effekts des Integrationsmanagements auf den Integrationserfolg der Geflüchteten zu erheben, sind über die Projektlaufzeit einige Informationen über das Integrationsmanagement bei uns zusammengelaufen. Diese speisen sich vor allem aus der Umfrage zu den Rahmenbedingungen des Integrationsmanagements vor Ort und der Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen. Aus unserer Sicht sind diese Informationen sehr hilfreich, um zu verstehen, wie das Integrationsmanagement in Baden-Württemberg implementiert wird. In diesem Kapitel stellen wir deswegen die Ergebnisse der Auswertungen zur Umsetzung des Integrationsmanagements vor. Dabei ziehen wir Vergleiche zu den Ergebnissen der qualitativen Evaluation, sofern dort vergleichbare Themen behandelt werden.

3.1 Regionale Verbreitung und Startzeitpunkte des Integrationsmanagements

Eine Auswertung der Informationen zu den Förderbescheiden ergibt, dass die großen finanziellen Anreize und das vergleichsweise unkomplizierte Antragsverfahren mit der Möglichkeit der Übertragung des Integrationsmanagements an Wohlfahrtsverbände oder die Kreise dazu geführt haben, dass für fast alle Kommunen in Baden-Württemberg ein Antrag auf Förderung für das Integrationsmanagement gestellt wurde. In Zahlen bedeutet dies, dass insgesamt 1.078 der 1.101 Kommunen in 192 Verbünden den finanziellen Zuschuss beantragt haben. Da in den Kommunen, die keinen Förderantrag gestellt haben, laut Informationen aus der Stichtagszählung der Geflüchteten zum 15.09.2017 überdies keine Geflüchteten wohnten, kann grundsätzlich von einer vollständigen Deckung des Integrationsmanagements für alle Geflüchteten in Baden-Württemberg gesprochen werden.

Der tatsächliche Beginn des Integrationsmanagements vor Ort verlief größtenteils sehr schnell. So arbeiteten Integrationsmanager/-innen schon im Januar 2018 – also kurz nach Inkrafttreten der VwV Integrationsmanagement am 11.12.2017 – in über der Hälfte der Kommunen, bis Mai 2018 sogar in knapp 95 % der Kommunen. Abb. 4 veranschaulicht diese Entwicklung, wobei der Startzeitpunkt des Integrationsmanagements definiert ist als der Monat, in dem mindestens die Hälfte der insgesamt in einer Kommune geförderten Integrationsmanager/-innen ihre Arbeit aufgenommen hatte. Diese Definition soll den Zeitpunkt wiedergeben, für den man sagen kann, dass das Integrationsmanagement größtenteils eingeführt worden ist. Dabei zeigt sich, dass durchaus Unterschiede von einem halben Jahr und mehr beim Beginn des Integrationsmanagements existieren. Während man bei den rückwirkenden Förderungen insbesondere für die im ersten Halbjahr 2017 eingestellten Integrationsmanager/-innen wahrscheinlich noch nicht von dem Integrationsmanagement sprechen kann, das in der VwV Integrationsmanagement beschrieben wird (insbesondere mit systematischer Erfassung der Lebensumstände der Geflüchteten, dem Einsatz von Zielvereinbarungen und der Überwachung von deren Einhaltung), gibt es auch bei den Förderstartzeitpunkten ab Herbst 2017 noch größere Variation, bis hin zu Kommunen, bei denen das Integrationsmanagement erst im August, September oder Oktober 2018 an den Start gegangen ist.

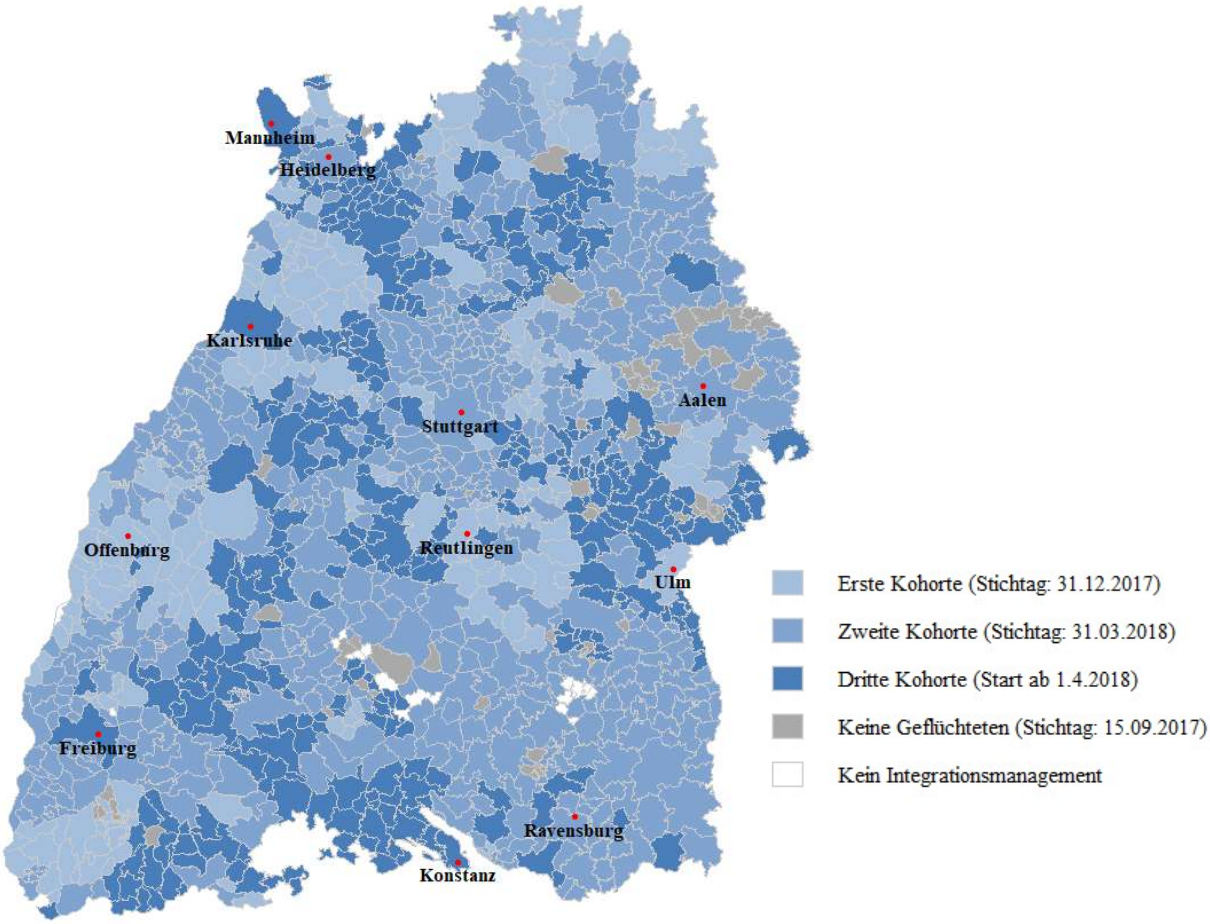
Abb. 4: Start des Integrationsmanagements in den Kommunen



Lesehilfe: In sieben Kommunen haben mindestens die Hälfte der Integrationsmanager/-innen im Januar 2017 ihre Arbeit aufgenommen.
Anmerkung: Es sind alle Kommunen berücksichtigt, die in der Umfrage zur Art der Datenerfassung (Typ A) als Einsatzorte von Integrationsmanagern/-innen genannt wurden (N = 1.085). Definition Startzeitpunkt: Monat, in dem mindestens die Hälfte der insgesamt in einer Kommune geförderten Integrationsmanager/-innen ihre Arbeit aufgenommen hatte.
Quelle: Informationen zu Förderbeginn bereitgestellt vom SM, Umfrage zur Art der Datenerfassung August 2018. Eigene Berechnungen.

Wie in Abb. 5 dargestellt, sind die Startzeitpunkte zwar häufig auf Kreisebene geclustert, die Clusterung erfolgt jedoch nicht auf Regierungsbezirksebene. So gibt es in jedem der vier Regierungsbezirke Kommunen mit frühem und spätem Start, sowie anderen in der Mitte. Dies stellt auch eine wichtige Voraussetzung für die Nutzung unterschiedlicher Startzeitpunkte für die Evaluation dar, da ein systematischer Zusammenhang zwischen Programmbeginn und Region die Bestimmung der Wirkung des Programms beeinträchtigen würde.

Abb. 5: Regionale Verteilung des Starts des Integrationsmanagements



Anmerkungen: Alle Kommunen berücksichtigt, die in der Umfrage zur Art der Datenerfassung (Typ A) als Einsatzorte von Integrationsmanagern/-innen genannt wurden (N = 1085). Definition Startzeitpunkt: Monat, in dem mindestens die Hälfte der insgesamt in einer Kommune geförderten Integrationsmanager/-innen ihre Arbeit aufgenommen hatte. Quelle: Informationen zu Förderbeginn bereitgestellt vom SM, Umfrage zur Art der Datenerfassung August 2018, Statistisches Landesamt, © GeoBasis-DE / BKG 2018, Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg. Eigene Berechnungen.

3.2 Veränderung der Beratungskapazitäten durch Einführung des Integrationsmanagements

Das Integrationsmanagement wurde in einer Situation eingeführt, in der in Baden-Württemberg im Mittel 1,36 Personen (Median: eine Person) in die hauptamtliche – also nicht ehrenamtliche – soziale Beratung und Begleitung von Geflüchteten in der Anschlussunterbringung in den Kommunen eingebunden waren. In Vollzeitäquivalenten (VZÄ) entspricht dies 0,69 Stellen (Median: 0,2 Stellen).

In einem Viertel der Kommunen gab es sogar niemanden, der für die Unterstützung von Geflüchteten zuständig war.[7]

Wie sich zeigt, haben die meisten Kommunen die Mittel für das Integrationsmanagement aus dem PIK dazu genutzt, die Beratungskapazitäten für Geflüchtete auszubauen (Tab. 5). In mehr als zwei Drittel der Kommunen (68 %) gibt es nach der Einführung des Integrationsmanagements mehr (vollzeitäquivalente) Beschäftigte für die Beratung und Begleitung der Geflüchteten als vor der Einführung. In 15 % der Kommunen hat es keine Veränderung gegeben und in 9 % der Kommunen ist die Beratungskapazität zurückgegangen. Wenn man die Kommunen mit der Zahl der Geflüchteten (zum Stichtag 15.09.2017) gewichtet, dann zeigt sich, dass sich für 75 % der Geflüchteten der Personalschlüssel verbessert hat, für 12 % ist er schlechter geworden und für 7 % hat sich nichts verändert.

Tab. 5: Veränderung der Beratungskapazitäten durch Einführung des Integrationsmanagements

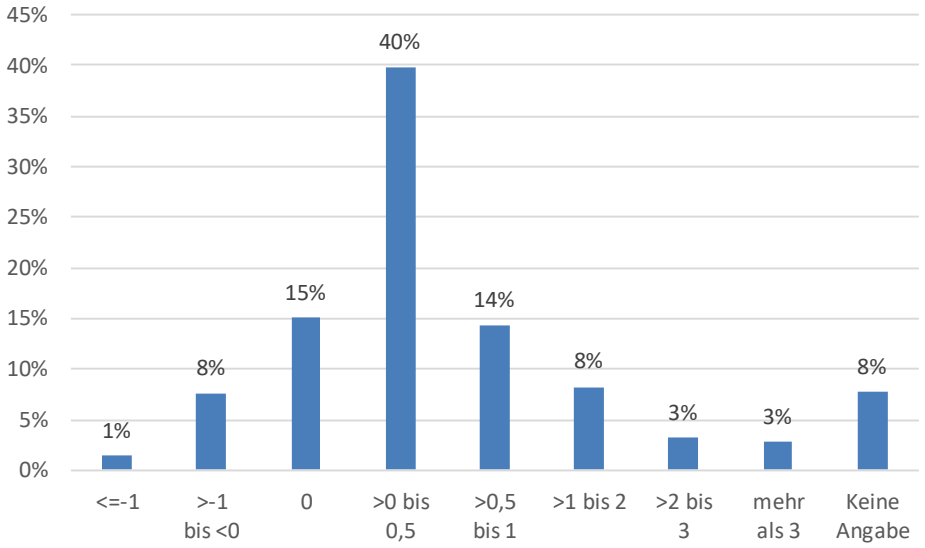
	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen	Anteil flüchtlingsgewichtete Kommunen
Rückgang	97	9 %	12 %
Keine Veränderung	162	15 %	7 %
Zunahme	736	68 %	75 %
Keine Angabe	83	8 %	6 %
Insgesamt	1.078	100 %	100 %

Lesehilfe: In 97 Kommunen gab es nach der Einführung des Integrationsmanagements weniger Personalstellen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) für die hauptamtliche Integrationsarbeit als zuvor. In 736 Kommunen ist das Gegenteil der Fall.
Anmerkung: Bei den Kommunen mit fehlenden Werten gibt es entweder keine Angaben zu den Beratungs-VZÄ vor oder nach der Einführung des Integrationsmanagements oder es fehlen beide Werte. Für die Gewichtung der Kommunen wurde die Anzahl der Geflüchteten pro Kommune zum Stichtag 15.09.2017 verwendet.
Quelle: Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort (Mai/Juni 2019). Eigene Berechnungen.

Bei Betrachtung der Verteilung der Veränderung der Beratungskapazitäten sieht man, dass die meisten Kommunen zwischen (knapp über) 0 und 0,5 VZÄ aufgestockt haben (Abb. 6). Im Mittel betrug die Veränderung 0,54 VZÄ und im Median 0,3 VZÄ. Dies entspricht einer Zunahme der Beratungskapazitäten um 78 % im Mittelwert und einer Veranderthalbfachung im Median im Vergleich zur Situation vor der Einführung des Integrationsmanagements. Man kann also durchaus von einer deutlichen Ausweitung der Beratungskapazitäten sprechen.

[7] Diese Zahlen beziehen sich auf die 1.078 Kommunen, die letztlich eine Förderung im Rahmen des PIK für das Integrationsmanagement bekommen haben, und stammen aus unserer Umfrage zu den Rahmenbedingungen der Integration. Bezogen auf alle Kommunen in Baden-Württemberg waren es 1,33 Personen (Median: eine Person), die in die hauptamtliche soziale Betreuung der Geflüchteten eingebunden waren, und 0,67 Vollzeitäquivalente (Median: 0,2 Stellen). In 27 % der Kommunen war niemand für die Betreuung von Geflüchteten zuständig. Die folgenden Auswertungen beziehen sich auf die geförderten Kommunen.

Abb. 6: Verteilung der Veränderung der Beratungskapazitäten (VZÄ; ungewichtet)



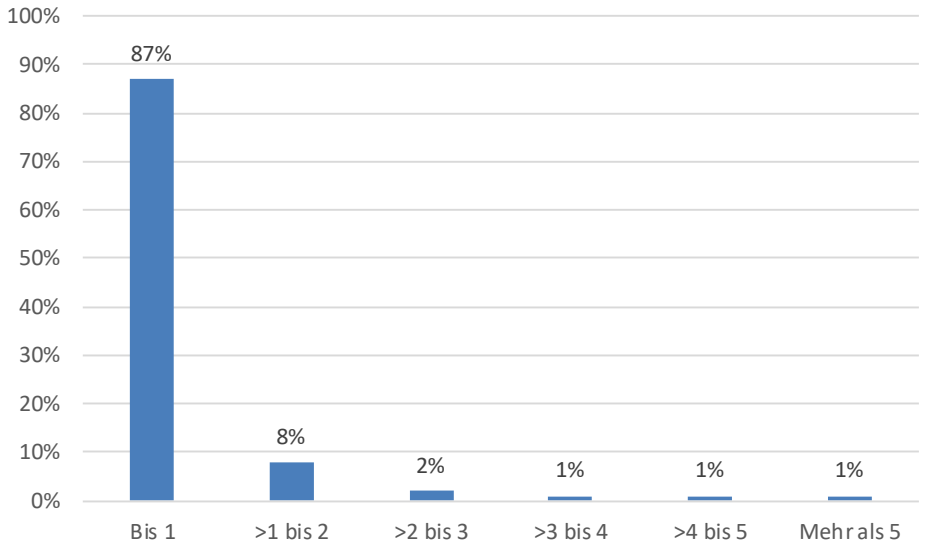
Lesehilfe: In 40 % der Kommunen hat die Beratungskapazität durch die Einführung des Integrationsmanagements zwischen 0 und 0,5 VZÄ zugenommen.
Anmerkung: Alle Kommunen berücksichtigt, für die die Angaben über die VZÄ sowohl vor und nach der Einführung des Integrationsmanagements vorliegen (N = 995).
Quelle: Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort (Mai/Juni 2019). Eigene Berechnungen.

Das Bild relativiert sich allerdings etwas, wenn man sie den beantragten VZÄ gegenüberstellt. Laut den Unterlagen, die wir vom SM zu Beginn des Projektes zur Verfügung gestellt bekommen haben, wurden insgesamt in Baden-Württemberg rund 900 VZÄ beantragt. Wenn man diese VZÄ gleichmäßig über die Kommunen verteilt, die eine Förderung für das Integrationsmanagement bekommen haben, dann hätten im Mittel etwa 0,84 VZÄ pro Kommune hinzukommen müssen und nicht wie tatsächlich 0,54. Die Mittel aus dem PIK sind offenbar nicht vollständig in die Ausweitung der Betreuungskapazität geflossen – was schon durch die Ergebnisse in Tab. 5 widergespiegelt wird. Nichtsdestotrotz ist es so, dass der größte Teil der Mittel für das Integrationsmanagement des PIKs in die Ausweitung der Beratungskapazitäten geflossen ist.

In Abb. 7 ist die Verteilung der geförderten Integrationsmanager/-innen über die Kommunen dargestellt. Dabei sieht man, dass in der übergroßen Mehrheit der Kommunen (87 %) maximal eine Stelle (Vollzeitäquivalent) im Integrationsmanagement gefördert wird. Der Grund dafür liegt in der unterschiedlichen Größe der Kommunen und dem im PIK verankerten Grundsatz, dass das Fördergeld proportional zur Anzahl der in der Kommune untergebrachten Geflüchteten verteilt werden soll.[8]

[8] Die Grafik basiert auf Daten, die wir zu Beginn des Projektes vom SM übermittelt bekommen haben. Wir haben dazu keine Aktualisierung erhalten. Wegen des Grundsatzes, dass das Fördergeld proportional zur Anzahl der Geflüchteten vergeben wurde, gehen wir jedoch davon aus, dass sich an dem Gesamtbild der Integrationsmanager/-innen pro Kommune nichts Wesentliches geändert hat.

Abb. 7: Anzahl Integrationsmanager/-innen (in Vollzeitäquivalenten) pro Kommune (Stand: August 2018)



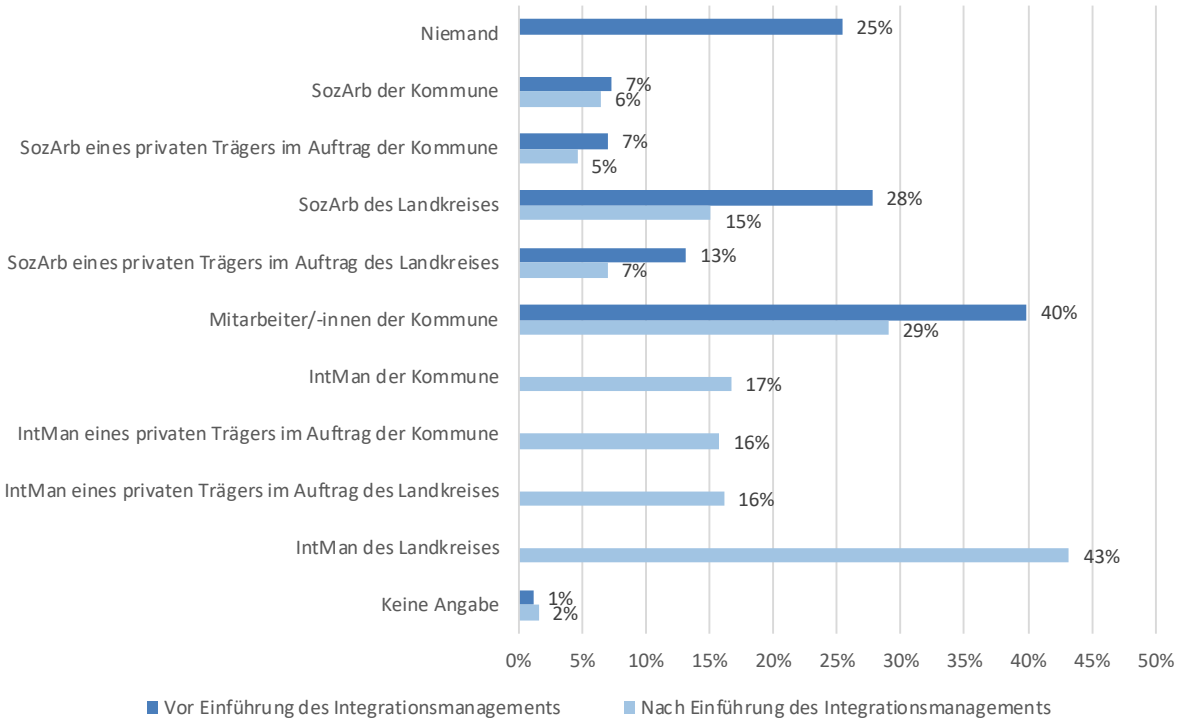
Lesehilfe: In 87 % der Kommunen war im August 20187 maximal ein Integrationsmanager/eine Integrationsmanagerin tätig.
Anmerkung: N = 1.078.
Quelle: Informationen zu Vollzeitäquivalenten bereitgestellt vom SM, Umfrage zur Art der Datenerfassung August 2018. Eigene Berechnungen.

Abb. 8 zeigt die Verschiebung der in den Kommunen für die hauptamtliche Beratung und Begleitung eingebundenen Personen durch die Einführung des Integrationsmanagements. Vor dem Start des Integrationsmanagements waren in vielen Kommunen Mitarbeiter/-innen der kommunalen Verwaltung wie Flüchtlings- und Integrationsbeauftragte oder Sachbearbeiter/-innen für die Beratung und Begleitung von Geflüchteten verantwortlich. In 28 % der Kommunen waren es auch Sozialarbeiter/-innen des Landkreises. Nach Einführung des Integrationsmanagements sind in fast allen Kommunen Integrationsmanager/-innen beschäftigt.[9]

Die Integrationsmanager/-innen scheinen nicht nur das neue Aufgabenfeld des Integrationsmanagements, sondern auch bestehende Aufgaben der Geflüchtetenarbeit der bisherigen Verantwortlichen übernommen zu haben. Mitarbeiter/-innen der Kommune und Sozialarbeiter/-innen des Landkreises, die vorher vielfach die Geflüchteten begleitet haben, sind seit der Einführung des Integrationsmanagements deutlich seltener in die Beratung und Begleitung von Geflüchteten eingebunden.

[9] Dass nicht alle Kommunen angegeben haben, Integrationsmanager/-innen zu beschäftigen, könnte daran liegen, dass mit den Mitteln (auch) bestehende Sozialarbeiter/-innen oder andere kommunale Mitarbeiter/-innen gefördert werden, die dann in unserer Umfrage nicht in die Kategorie „Integrationsmanager/-in“ eingeordnet wurden.

Abb. 8: In die Geflüchtetenberatung eingebundenen Personen vor und nach Einführung des Integrationsmanagements



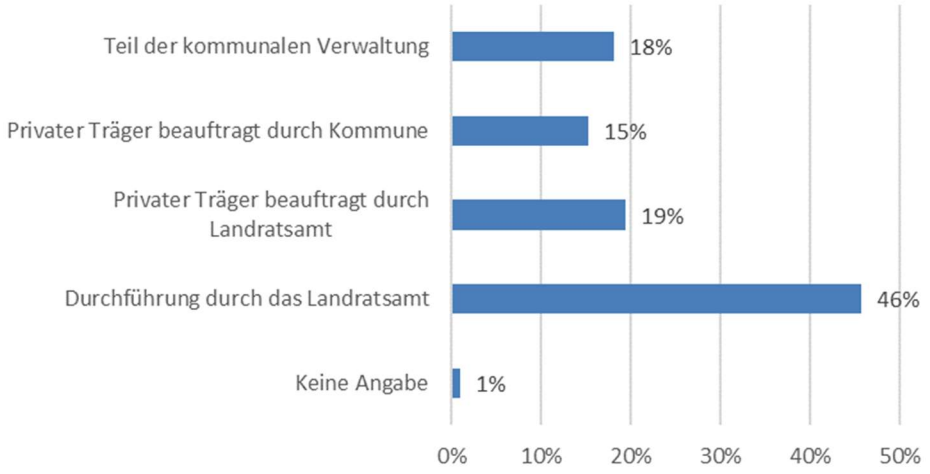
Lesehilfe: In 7 % Kommunen waren vor Einführung des Integrationsmanagements Sozialarbeiter/-innen der Kommune in die hauptamtliche Beratung und Begleitung von Geflüchteten eingebunden.
Anmerkung: N = 1.078.
Quelle: Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort (Mai/Juni 2019). Eigene Berechnungen.

3.3 Ansiedlung des Integrationsmanagements in der Kommune

Ein großer Teil der Kommunen hat sich für die Antragsstellung in Verbünden zusammengeschlossen, die wiederum in der Regel alle Kommunen in einem Kreis umfassen. Entsprechend wird in der überwiegenden Zahl der Kommunen (65 %) das Integrationsmanagement über das Landratsamt organisiert; lediglich in einem Drittel liegt die Verantwortung in den Kommunen selbst (Abb. 9).

Wenn das Landratsamt mit der Organisation des Integrationsmanagements beauftragt wurde, dann führt es dies häufig auch selbst durch und gibt den Auftrag nicht an externe Träger weiter. Das ist anders in den Fällen, in denen die Verantwortung für das Integrationsmanagement vor Ort angesiedelt ist. Von diesen Kommunen hat ungefähr die Hälfte einen externen Träger mit der Durchführung des Integrationsmanagements beauftragt.

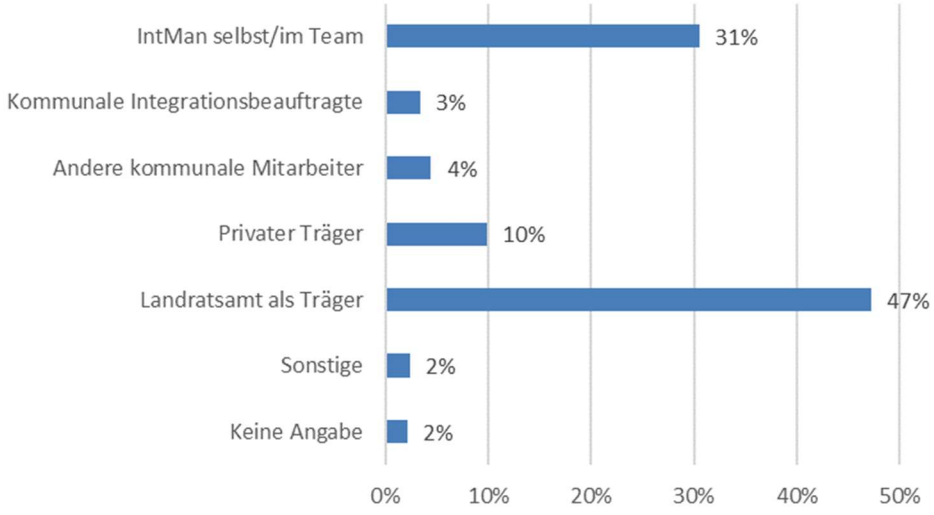
Abb. 9: Ansiedlung des Integrationsmanagements in den Kommunen



Lesehilfe: In 18 % der Kommunen ist das Integrationsmanagement ein Teil der kommunalen Verwaltung.
Anmerkung: N = 1.078.
Quelle: Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort (Mai/Juni 2019). Eigene Berechnungen.

Da sich viele Kommunen in Verbünden auf Kreisebene zusammengeschlossen haben, wird vielfach auch über die Arbeitsweise und das Vorgehen der Integrationsmanager/-innen in den Landratsämtern entschieden (Abb. 10). Allerdings gilt dies nicht für alle Kommunen, bei denen das Landratsamt der Träger des Integrationsmanagements ist: In 31 % dieser Kommunen entscheiden die Integrationsmanager/-innen selbst oder im Team über das Vorgehen. Tendenziell sind dies die größeren Kommunen innerhalb der Verbünde auf Kreisebene.

Abb. 10: Entscheidungsstellen des Integrationsmanagements



Lesehilfe: In 31 % der Kommunen entscheiden die Integrationsmanager/-innen selbst oder im Team über das Vorgehen im Integrationsmanagement.
Anmerkung: N = 1.078.
Quelle: Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort (Mai/Juni 2019). Eigene Berechnungen.

Insgesamt entscheiden in einem knappen Drittel der Kommunen (31 %) die Integrationsmanager/-innen selbst über Arbeitsweise und Vorgehen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn das Integrationsmanagement Teil der kommunalen Verwaltung ist. Kommunale Mitarbeiter/-innen selbst entscheiden nur in unter 10 % der Kommunen über das Vorgehen.

3.4 Rekrutierung und Qualifizierung der Integrationsmanager/-innen

Die vielfache Organisation des Integrationsmanagements über Verbünde auf Landkreisebene spiegelt sich auch in der Art und Weise wieder, wie die Personen, die als Integrationsmanager/-innen in den Kommunen vor Ort tätig werden sollen, rekrutiert werden (Tab. 6). In über zwei Fünftel der Kommunen (41 %) erfolgt die Auswahl und Einstellung der Integrationsmanager/-innen über das Landratsamt. Insgesamt zeigt sich, dass diejenige Stelle, die für die Durchführung des Integrationsmanagements federführend verantwortlich ist, auch die Einstellung der Integrationsmanager/-innen vornimmt: Ist das Integrationsmanagement Teil der kommunalen Verwaltung, erfolgt die Rekrutierung über interne Umsetzung oder Stellenausschreibungen; wurde für die Durchführung ein externer Träger oder das Landratsamt beauftragt, dann findet die Anwerbung von Integrationsmanager/-innen beim entsprechenden Träger oder dem entsprechenden Landratsamt statt.

Es sieht so aus, dass viele der im Land tätigen Integrationsmanager/-innen durch die Einführung des Integrationsmanagements neu angeworben wurden. Auf jeden Fall trifft das auf die Kommunen zu, die das Integrationsmanagement in Eigenregie durchführen. 72 % dieser Kommunen haben ihre Integrationsmanager/-innen über externe Stellenausschreibungen rekrutiert. Es ist zu vermuten, dass auch viele der über das Landratsamt rekrutierten Integrationsmanager/-innen von außen angeworben wurden und nicht durch interne Umbesetzungen oder interne Stellenausschreibungen in diesen Aufgabenbereich gekommen sind.

Formale Qualifikation, praktische Erfahrung in der Integrations- und Sozialarbeit und persönliche Kompetenzen waren dabei nach den Aussagen der lokalen Verantwortlichen die wichtigsten Einstellungskriterien von Integrationsmanager/-innen (Abb. 11). Die persönlichen Kompetenzen stehen dabei an erster Stelle. In 89 % der Kommunen sind diese Kompetenzen wichtige oder sehr wichtige Rekrutierungskriterien. Zu den persönlichen Kompetenzen gehören Offenheit und Kommunikationsfähigkeit. In den Kommentaren zu dieser Frage wurde aber auch immer wieder auf interkulturelle Kompetenz und Sprachkenntnisse hingewiesen.

Weniger wichtig sind Kenntnisse der Gegebenheiten vor Ort und die schnelle Verfügbarkeit bei der Einstellung von Integrationsmanager/-innen. Letzteres ist dennoch relevant: 53 % der Kommunen geben eine schnelle Verfügbarkeit des/der Kandidaten/-in als wichtiges oder sehr wichtiges Rekrutierungskriterium an. Im Vergleich zu den oben genannten Aspekten, die mindestens 80 % der Kommunen für wichtig oder sehr wichtig halten, spielt die Verfügbarkeit aber eher eine nachgeordnete Rolle.

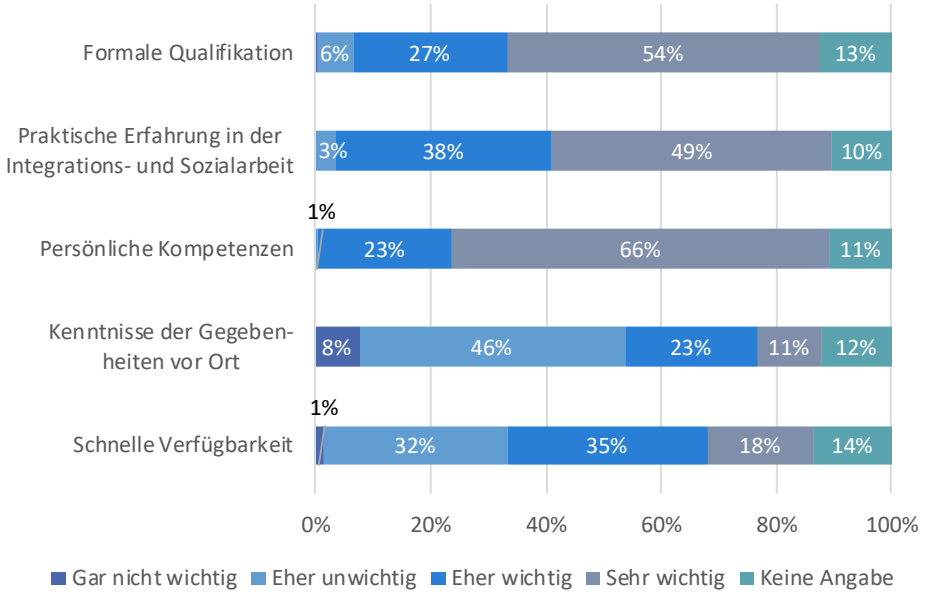
Tab. 6: Rekrutierung der Integrationsmanager/-innen

	Ansiedlung des Integrationsmanagements				
	Kommunale Verwaltung	**Externer Träger beauftragt durch Kommune**	**Landrats-amt**	**Externer Träger beauftragt durch Land-ratsamt**	**Insgesamt**
Interne Umset-zung/ Stellenaus-schrei-bung	42 %	2 %	25 %	20 %	24 %
Externe Stellen-aus-schreibung	71 %	15 %	18 %	21 %	28 %
Rekrutierung durch externen Träger	5 %	81 %	0,6 %	67 %	27 %
Rekrutierung durch Landrats-amt	3 %	0,6 %	80 %	18 %	41 %

Lesehilfe: In 42 % der Kommunen, in denen das Integrationsmanagement Teil der kommunalen Verwaltung ist, wurden die Integrationsmanager/-innen durch interne Umbesetzungen oder interne Stellenausschreibungen rekrutiert. Anmerkung: N = 1.078. Mehrfachnennungen möglich, die Spaltenwerte summieren sich also nicht zu 100 % auf. Quelle: Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort (Mai/Juni 2019). Eigene Berechnungen.

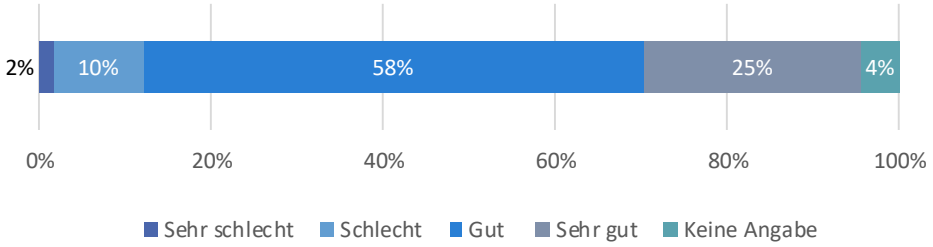
Insgesamt scheint die Auswahl der Integrationsmanager/-innen erfolgreich gewesen zu sein. So gaben 84 % der Integrationsmanager/-innen an, dass sie durch Ausbildung, Studium und Berufserfahrung gut oder sehr gut auf die Tätigkeit als Integrationsmanager/-innen vorbereitet waren (Abb. 12). Hierzu ist allerdings anzumerken, dass die Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen erst im November 2019 stattgefunden hat, die ersten Integrationsmanager/-innen aber bereits im Januar 2017 ihre Tätigkeit aufgenommen haben. Dazwischen gab es einige Fluktuation unter den Integrationsmanager/-innen, wie wir aus den Daten des Regierungspräsidiums Stuttgart entnehmen können. Es ist also durchaus möglich, dass bei der Besetzung der Stellen für die Integrationsmanager/-innen erst ein Lernprozess sowohl auf Seiten der Bewerber/-innen um diese Stellen als auch bei den einstellenden Einrichtungen durchlaufen wurde bis Personen mit dem geeigneten Profil gefunden werden konnten. Weiterhin handelt es sich bei der Antwort auf die Frage nach der Vorbereitung für die Tätigkeit als Integrationsmanager/-in um eine Selbsteinschätzung. Das schließt die Möglichkeit ein, dass die Integrationsmanager/-innnen die Antwort im Hinblick auf das gegeben haben, was sie für den Aufgabenumfang eines/r Integrationsmanagers/-in halten.

Abb. 11: Rekrutierungskriterien für die Integrationsmanager/-innen



Lesehilfe: In 54 % der Kommunen ist die formale Qualifikation ein sehr wichtiges Kriterium bei der Auswahl und Einstellung von Integrationsmanager/-innen.
Anmerkung: N = 1.078.
Quelle: Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort (Mai/Juni 2019). Eigene Berechnungen.

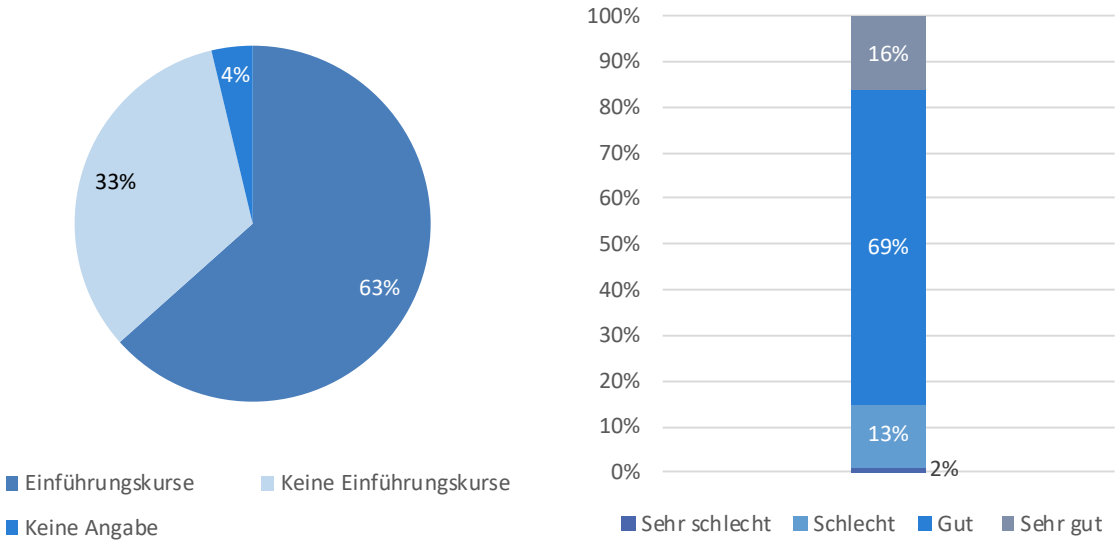
Abb. 12: Vorbereitung der Integrationsmanager/-innen durch Ausbildung, Studium und Berufs-erfahrung (Selbsteinschätzung)



Lesehilfe: 10 % der Integrationsmanager/-innen finden, dass sie durch Ausbildung, Studium und Berufserfahrung schlecht auf die Tätigkeit als Integrationsmanager/-in vorbereitet waren.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

Nach der VwV Integrationsmanagement sollen angehende Integrationsmanager/-innen ohne akademischen Abschluss vor Beginn ihrer Tätigkeit mit Hilfe von fachspezifischen Schulungen nachqualifiziert werden. Daneben bietet es sich an, dass Integrationsmanager/-innen unabhängig von ihrem Berufsabschluss mit Kursen und Seminaren auf ihre Arbeit vorbereitet werden, zumal es sich beim Integrationsmanagement um einen neuen Ansatz für die Integration von Geflüchteten handelt.

Abb. 13: Vorbereitung durch Einführungskurse

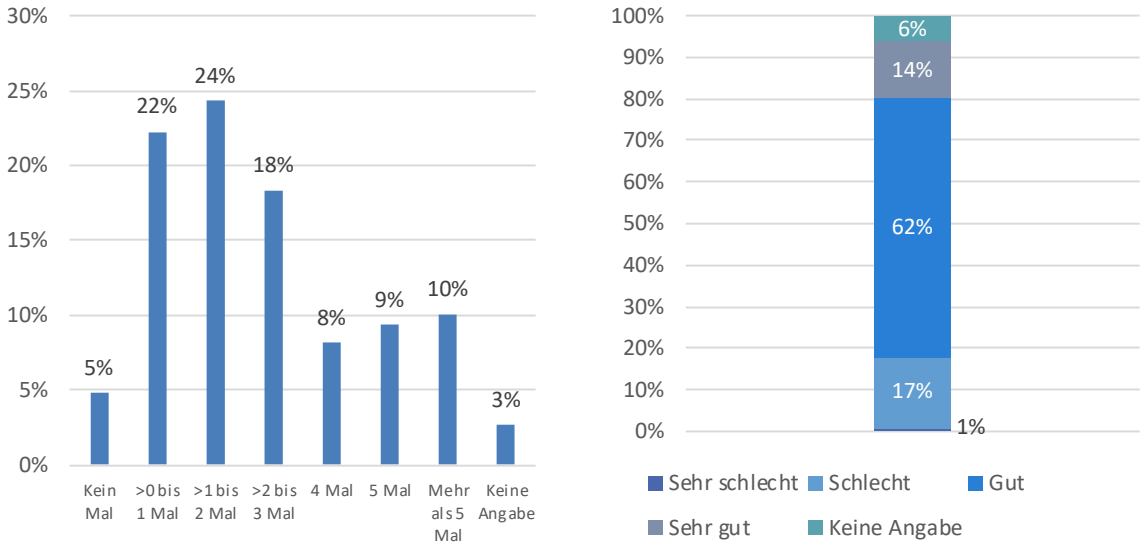


Lesehilfe: Linke Seite: 33 % der Integrationsmanager/-innen haben zu Beginn ihrer Tätigkeit keine Einführungskurse besucht; Rechte Seite: 16 % der Integrationsmanager/-innen, die Einführungskurse besucht haben, sagen, dass sie durch diese Kurse sehr gut auf die Tätigkeit als Integrationsmanager/-in vorbereitet wurden.
Anmerkung: N = 1.666 (links); N = 1.056 (rechts).
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

In der Tat haben fast zwei Drittel (63 %) der Integrationsmanager/-innen zu Beginn Ihrer Arbeit Einführungskurse oder –seminare erhalten (Abb. 13, links). Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass ein Drittel der Integrationsmanager/-innen ohne Einführung in ihren Job gestartet ist. Von den 1.156 Integrationsmanager/-innen, die Ende Oktober 2019 beschäftigt waren, wären das 428 Personen. Von den Integrationsmanager/-innen, die Einführungskurse erhalten haben, sagen 85 %, dass sie diese Kurse gut oder sehr gut auf ihre Arbeit vorbereitet haben (Abb. 13, links).

Neben den Einführungskursen empfiehlt die VwV Integrationsmanagement regelmäßige Fortbildungen, um die Integrationsmanager/-innen auf dem aktuellen Stand zu halten und neue Anregungen zu erhalten. Wie Abb. 14 links zeigt, können sich die Integrationsmanager/-innen im Land in der Regel weiterbilden. Lediglich 5 % geben an, dass sie nie an Fort- und Weiterbildungskursen teilnehmen. Im Schnitt besucht ein/e Integrationsmanager/-in drei Weiterbildungen (im Median: 2) pro Jahr. Mehr als drei Viertel (76 %) beurteilen die Möglichkeiten zur Weiterbildung als gut oder als sehr gut (Abb. 14, rechts).

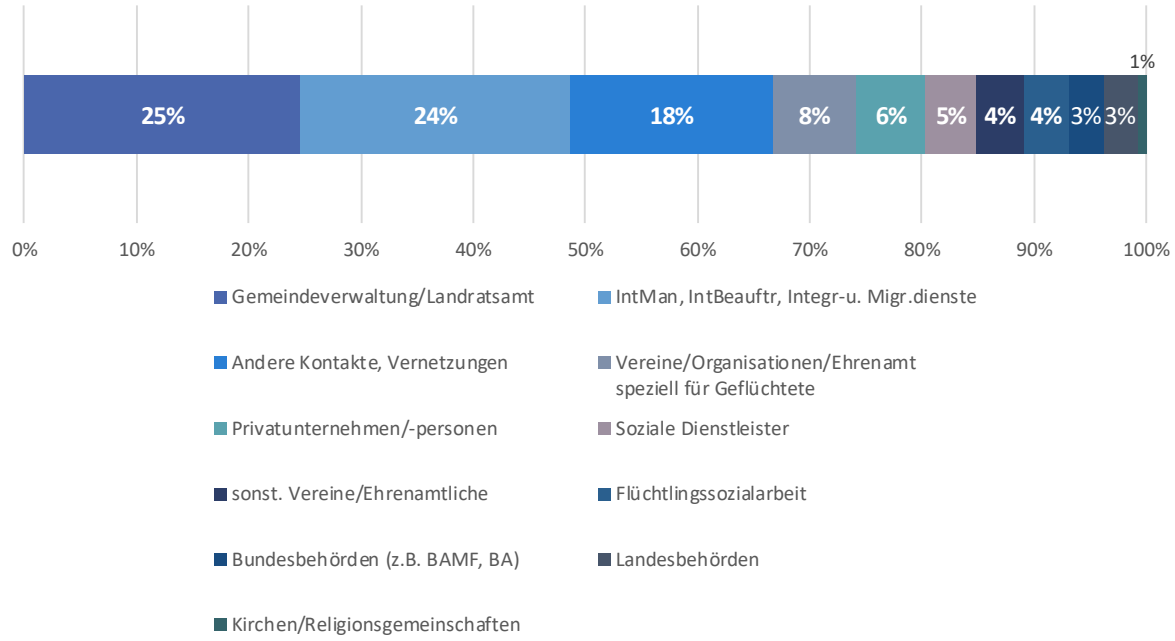
Abb. 14: Weiterbildung: Häufigkeit der Teilnahme und Beurteilung der Möglichkeiten dazu



Lesehilfe: Linke Seite: 24 % der Integrationsmanager/-innen nehmen mehr als einmal bis zwei Mal im Jahr an Fort-und Weiterbildungskursen zu den Themen des Integrationsmanagements teil; Rechte Seite: 14 % der Integrationsmanager/-innen beurteilen die Möglichkeiten, sich in wichtigen Themen des Integrationsmanagements weiterzubilden als sehr gut.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

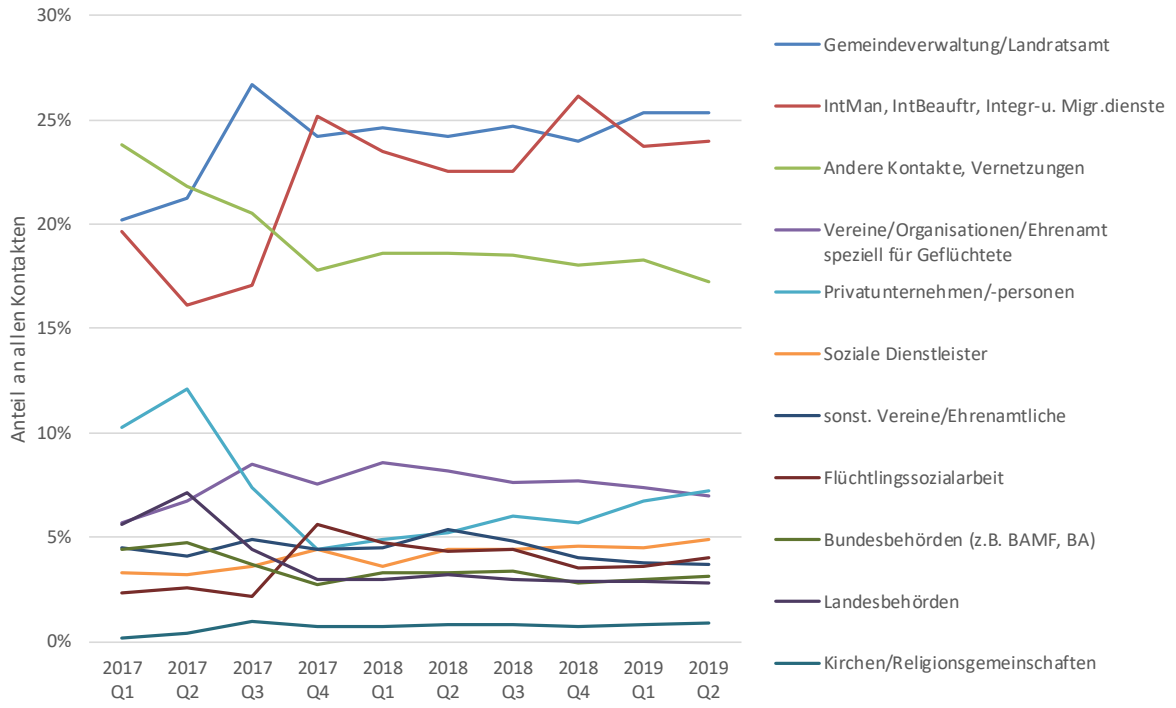
Relevantes Wissen wird auch durch Netzwerkpflege und den Austausch mit anderen Personen übermittelt. Die Netzwerkarbeit ist deswegen ein Bestandteil des Integrationsmanagements. Abb. 15 zeigt auf Basis der Kennzahlen, mit wem die Integrationsmanager/-innen für ihre Arbeit in Kontakt treten. Ein Viertel der Kontakte (25 %) sind mit der Gemeindeverwaltung oder dem Landratsamt. Ein weiteres knappes Viertel (24 %) der Begegnungen findet zwischen den Integrationsmanager/-innen selbst, Integrationsbeauftragten sowie Integrations- und Migrationsdiensten statt. 18 % der Kontakte entfallen auf nicht näher spezifizierte andere Netzwerkbegegnungen. Zusammen genommen machen diese drei Kontaktarten zwei Drittel der Netzwerkkontakte der Integrationsmanager/-innen aus. Weniger häufig finden Kontakte zu Vereinen, Ehrenamtlichen, zur Flüchtlingssozialarbeit, zu Landes- und Bundesbehörden sowie zu Kirchen- und Religionsgemeinschaften statt. Begegnungen mit diesen Netzwerkpartnern machen insgesamt ein Drittel der gesamten Kontakte der Integrationsmanager/-innen aus. Dieses Grundmuster der Zwei-Drittel-/Ein-Drittel-Aufteilung zwischen den Kontakten zu Gemeinde/Landkreis, anderen Integrationsfachkräften sowie sonstigen Kontakten und Kontakten zu übrige Netzwerkpartnern wie Vereinen und Ehrenamtlichen in der Verteilung der Kontakte besteht seit Beginn des Integrationsmanagements und hat sich über die Zeit nicht verändert, wenngleich es leichte Verschiebungen innerhalb der beiden Blöcke gegeben hat (Abb. 16).

Abb. 15: Netzwerkarbeit der Integrationsmanager/-innen (Kontakte)



Lesehilfe: 25 % der Kontakte, die die Integrationsmanager/-innen mit anderen Stellen haben, finden mit der Gemeindeverwaltung/dem Landratsamt statt.
Anmerkung: N =1.256.931.
Quelle: Tätigkeitskennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement. Eigene Berechnungen.

Abb. 16: Entwicklung der Kontakte über die Zeit (2017-2019)

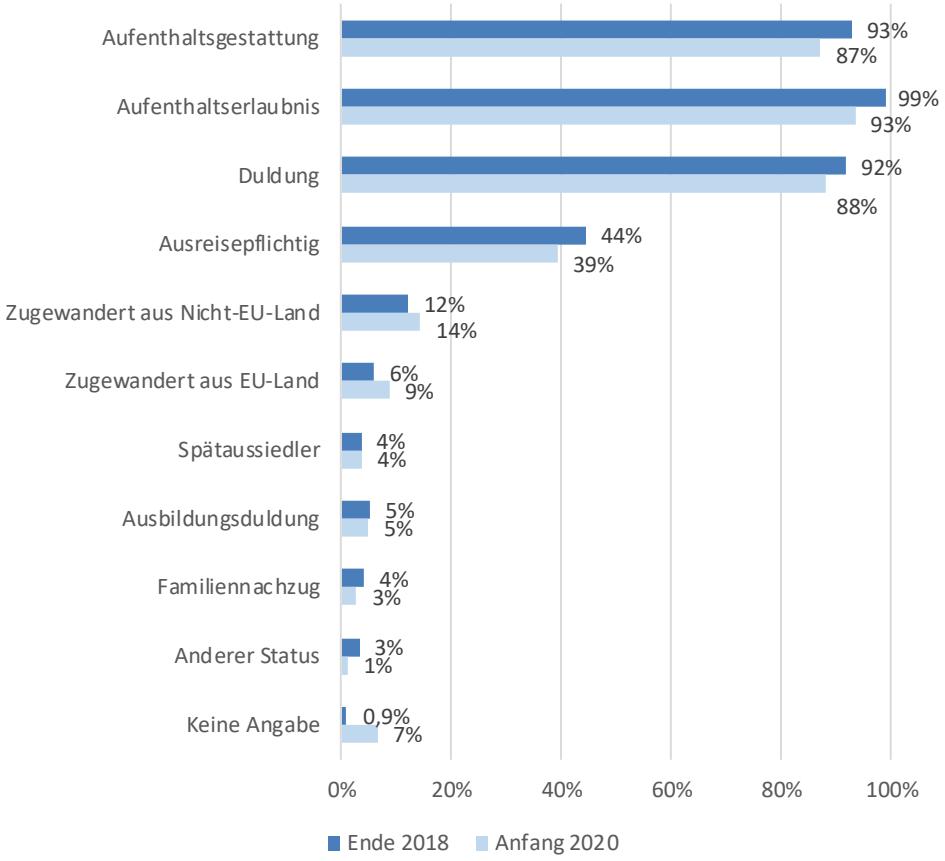


Quelle: Tätigkeitskennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement. Eigene Berechnungen.

3.5 Definition der Zielgruppe für das Integrationsmanagement

In der VwV Integrationsmanagement ist nicht abschließend festgelegt, welche Personen im Rahmen des Integrationsmanagements beraten werden sollen. Unter Nr. 1.1 werden Zielgruppe und Ziel der Zuwendung so benannt, dass „die baden-württembergischen Kommunen speziell bei der Aufgabe der Integration von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive in der Anschlussunterbringung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz [unterstützt werden]." Als Zuwendungszweck wird des Weiteren unter Nr. 2.2 angegeben, dass die "Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager [...] den individuellen Integrationsprozess von Flüchtlingen in der Anschlussunterbringung [fördern]", wobei auf den Zusatz "mit Bleibeperspektive" verzichtet wurde. Schließlich wird unter Nr. 7.1.1 im Hinblick auf die Verteilung der Fördermittel auf die Geflüchteten verwiesen, die zwischen 1. Januar 2015 und 29. Februar 2016 nach Baden-Württemberg gekommen sind und sich am 15. September 2017 in der Anschlussunterbringung befanden (plus eventuellem Familiennachzug). Es wurde jedoch nicht festgehalten, dass ausschließlich diese Personen im Rahmen des Integrationsmanagements zu beraten und zu begleiten sind. Welche Voraussetzungen die Geflüchteten erfüllen müssen, um in das Integrationsmanagement aufgenommen zu werden, wurde daher letztlich von den Kommunen festgelegt. Wie die qualitative Befragung gezeigt hat, hat dieser Prozess insbesondere zu Beginn der Programmlaufzeit für einigen Diskussionsstoff unter den Integrationsmanagern/-innen im Land gesorgt.

Abb. 17: Definition der Zielgruppe des Integrationsmanagements – Rechtlicher Status

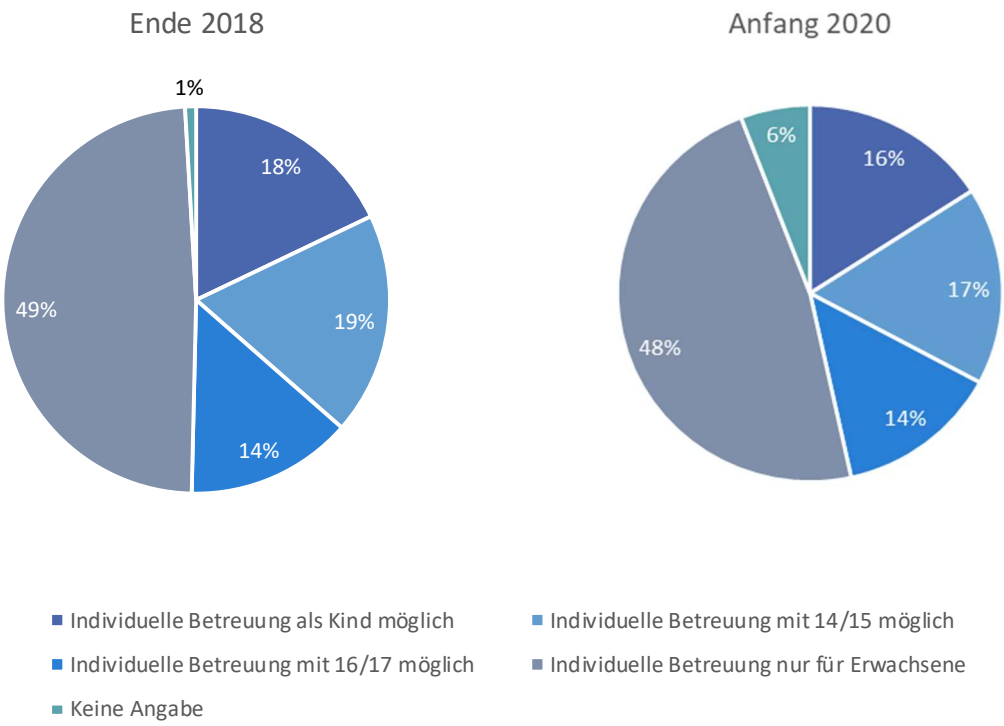


Lesehilfe: 93 % der befragten Kommunen zählten zum Zeitpunkt der ersten Umfrage zum Stand der Integration Ende 2018 Geflüchtete mit Aufenthaltsgestattung zur Zielgruppe des Integrationsmanagements.
Anmerkung: N = 1.078.
Quelle: Umfragen über die Lage der Geflüchteten vor Ort Dezember 2018 und Januar 2020. Eigene Berechnungen.

Der Spielraum der Kommunen in dieser Frage spiegelt sich in Abb. 17 bis Abb. 20 wider, mit denen der Stand der Definition der Zielgruppe des Integrationsmanagements vor Ort zu den jeweiligen Zeitpunkten der beiden Umfragen zum Stand der Integration (Ende 2018 und Anfang 2020) dargestellt ist. Insgesamt zeigt sich, dass es eine Art grundsätzliche Norm bei der Definition der Zielgruppe für das Integrationsmanagement gibt, von der dann jeweils substantielle Anteile der Kommunen abweichen. Zwischen den beiden Zeitpunkten hat sich die Definition der Zielgruppe jedoch nicht stark verändert.

Im Hinblick auf den rechtlichen Status geben fast alle Kommunen an, dass sie Personen mit Fluchthintergrund, die eine Aufenthaltsgestattung, Aufenthaltserlaubnis oder Duldung besitzen, grundsätzlich in die Betreuung aufnehmen (Abb. 17). Ca. zwei Fünftel der Kommunen (44 % Ende 2018; 39 % Anfang 2020) beraten und begleiten aber auch eigentlich ausreisepflichtige Personen, also Geflüchtete ohne Aufenthaltsgestattung, Aufenthaltserlaubnis oder Duldung. Etwa ein Achtel der Kommunen kümmert sich auch um Personen aus Nicht-EU-Ländern ohne Fluchterfahrung und etwa 5 % der Kommunen betreut auch EU-Staatsbürger aus anderen Ländern. Jeweils ungefähr 5 % der Kommunen geben an,

Abb. 18: Definition der Zielgruppe des Integrationsmanagements – Mindestalter für individuelle Betreuung



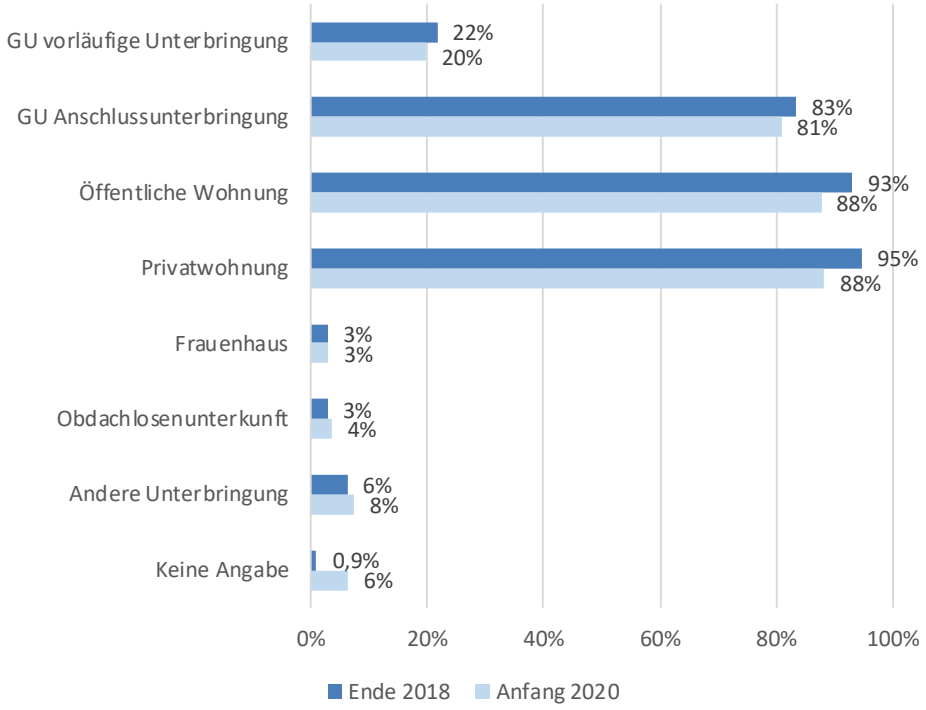
Lesehilfe: 19 % der Kommunen zählten zum Zeitpunkt der ersten Umfrage zum Stand der Integration Ende 2018 Geflüchtete ab einem Alter von 14/15 Jahren zur Zielgruppe des Integrationsmanagements.
Anmerkung: N = 1.078.
Quelle: Umfragen über die Lage der Geflüchteten vor Ort Dezember 2018 und Januar 2020. Eigene Berechnungen.

Menschen mit Ausbildungsduldung, Familiennachzügler und Spätaussiedler in das Integrationsmanagement aufzunehmen.

Wenngleich es auch hier nur eine leichte Veränderung gibt, zeigt sich zwischen den beiden Beobachtungspunkten eine Zunahme der Beratung von Personen ohne Fluchterfahrung, die aus EU-Ländern oder Nicht-EU-Ländern zugewandert sind. Dies deckt sich mit der Beobachtung aus der qualitativen Evaluation, wo zum Zeitpunkt der zweiten Befragung die Integrationsmanager/-innen berichten, ihr Angebot zunehmend auf andere Klientengruppen als die ursprünglichen und insbesondere auf EU-Bürger aus Bulgarien und Rumänien auszurichten.

Beim Alter geben fast die Hälfte (49 % Ende 2018 und 48 % Anfang 2020) der befragten Kommunen an, dass sie eine individuelle Beratung und Begleitung erst ab dem Erwachsenenalter durchführen,

Abb. 19: Definition der Zielgruppe des Integrationsmanagements – Art der Unterbringung



Lesehilfe: 22 % der Kommunen zählten zum Zeitpunkt der ersten Umfrage zum Stand der Integration Ende 2018 Geflüchtete in vorläufiger Unterbringung zur Zielgruppe des Integrationsmanagements.
Anmerkung: N = 1.078.
Quelle: Umfragen über die Lage der Geflüchteten vor Ort Dezember 2018 und Januar 2020. Eigene Berechnungen.

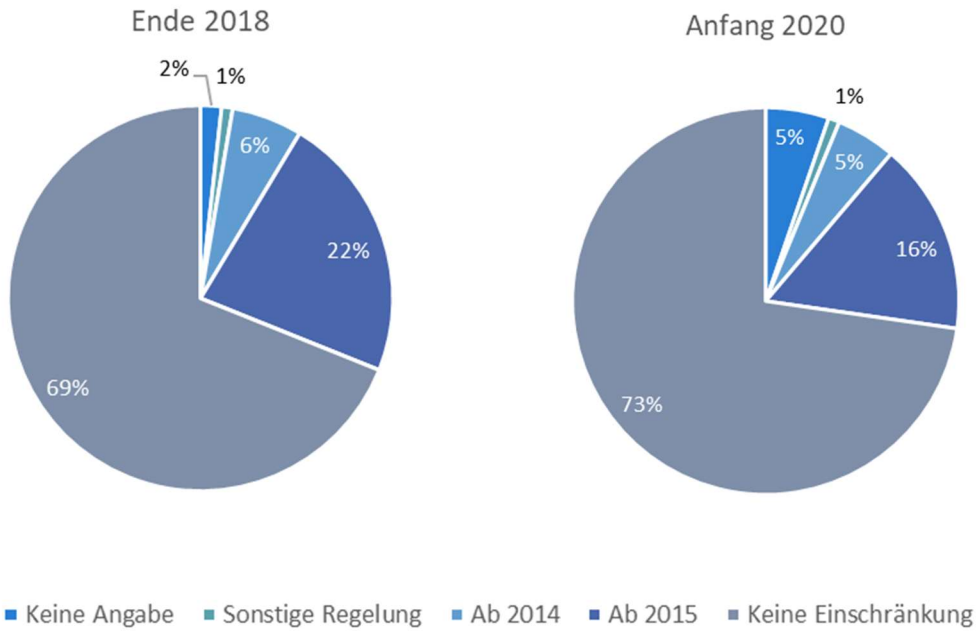
während die andere Hälfte diese schon bei unterschiedlichen Altersstufen von Minderjährigen beginnen (Abb. 18).[10]

Im Hinblick auf die Unterbringungsart antworten zwischen 81 % und 95 % der Kommunen, dass sie Personen ins Integrationsmanagement aufnehmen, die in Gemeinschaftsunterkünften der Anschlussunterbringung sowie in öffentlichen oder privaten Wohnungen leben (Abb. 19). Dies sind jeweils hohe Anteile, allerdings liegen sie dennoch unter dem, was zu erwarten gewesen ist, da laut der VwV Integrationsmanagement alle Geflüchteten in der Anschlussunterbringung zur Zielgruppe des Integrationsmanagements gehören. Die Anteile bei den drei genannten Unterbringungsarten müssten deswegen bei annähernd 100 % liegen. Unsere Vermutung ist, dass die Differenz auf der Interpretation der Frage durch die Antwortenden basiert. Die Intention der Frage war, zu erfassen, ob Geflüchtete in Unterbringungsform X *im Prinzip* in das Integrationsmanagement aufgenommen werden können. Das Antwortverhalten deutet aber darauf hin, dass die Befragten die Frage teilweise so verstanden haben, als ob die *tatsächliche* Aufnahme ins Integrationsmanagement gemeint war. In einer Kommune, wo es

[10] Mit einer individuellen Beratung und Begleitung ist grundsätzlich gemeint, dass für die betreffende Person ein Integrationsplan erstellt werden könnte, unabhängig davon, ob ein Integrationsplan tatsächlich schon erstellt wurde. Kinder können in allen Kommunen im Familienverbund mitbegleitet werden.

dann z.B. keine Gemeinschaftsunterkunft in der Anschlussunterbringung (mehr) gibt, wurde dann bei dem entsprechenden Item kein Kreuz gesetzt, auch wenn eine Beratung von Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften stattfinden würde, wenn es sie gäbe.

Abb. 20: Definition der Zielgruppe des Integrationsmanagements – Ankunftszeitraum



Lesehilfe: 25 % der Kommunen zählen nur Geflüchtete, die ab 2015 nach Deutschland gekommen sind, zur Zielgruppe des Integrationsmanagements.
Anmerkung: N = 1.078.
Quelle: Umfragen über die Lage der Geflüchteten vor Ort Dezember 2018 und Januar 2020. Eigene Berechnungen.

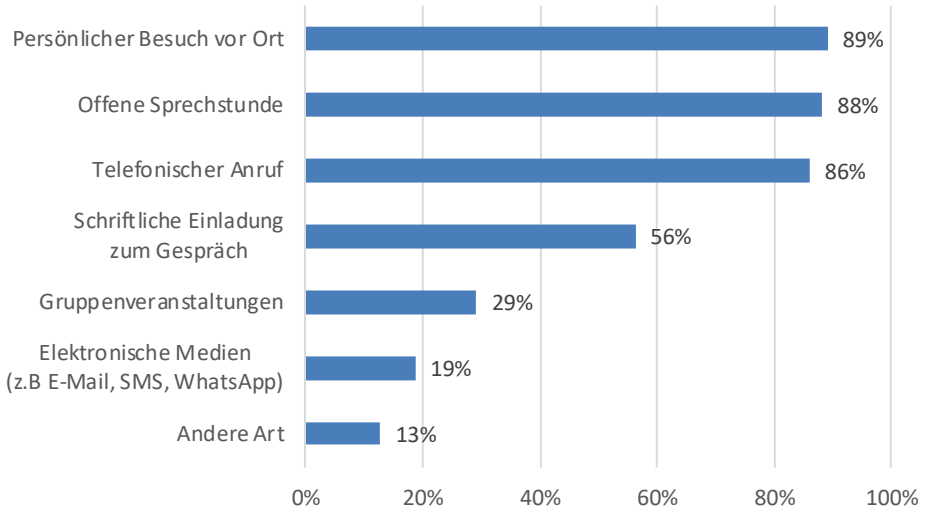
Neben den Geflüchteten in der Anschlussunterbringung berät ein Fünftel der Kommunen (22 % Ende 2018 und 20 % Anfang 2020) auch Geflüchtete in den Gemeinschaftsunterkünften der vorläufigen Unterbringung. Als weitere Unterbringungsorte werden noch Frauenhäuser und Obdachlosenunterkünfte genannt.

Bei der Frage des Ankunftszeitraums ist die Norm vergleichsweise eindeutig (Abb. 20). Um die 70 % der Kommunen geben an, dass es für sie für die Aufnahme ins Integrationsmanagement unerheblich ist, wann ein Geflüchteter nach Deutschland gekommen ist. Daneben gibt es noch eine Reihe von Kommunen, die nur Geflüchtete beraten und begleiten, die ab 2015 angekommen sind. Der Anteil dieser Kommunen ist jedoch zwischen Ende 2018 und Anfang 2020 von 22 % auf 16 % zurückgegangen. Schließlich gilt für eine kleine Zahl von Kommunen, dass lediglich Geflüchtete ins Integrationsmanagement aufgenommen werden, die ab 2014 nach Deutschland gekommen sind (6 % in 2018 und 5 % in 2020).

3.6 Kontakt mit Zielgruppe und Personalschlüssel

Die Integrationsmanager/-innen nutzen vor allem den persönlichen Besuch vor Ort, die offene Sprechstunde und das Telefon, um den Kontakt mit ihrer Zielgruppe zu pflegen (Abb. 21). Weniger häufig werden die schriftliche Einladung zum Gespräch, Gruppenveranstaltungen und elektronische Medien verwendet.

Abb. 21: Kontakt mit der Zielgruppe



Lesehilfe: 89 % der Integrationsmanager/-innen nutzen persönliche Besuche vor Ort, um mit ihrer Zielgruppe in Kontakt zu kommen und diesen Kontakt zu halten.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

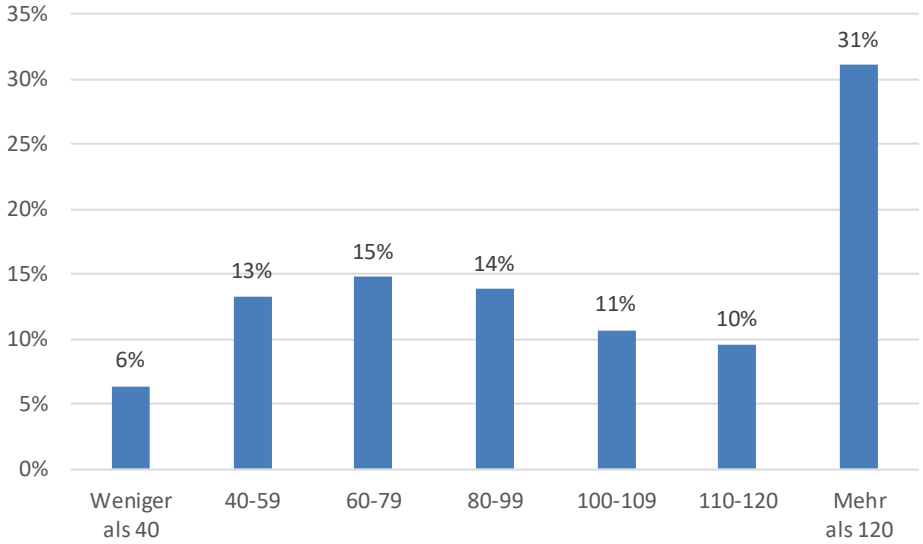
Dies scheint im Widerspruch zu den Ergebnissen aus der qualitativen Untersuchung zu stehen. Dort kam heraus, dass die Kontaktaufnahme in der Regel per Brief stattfand und dass persönliche Besuche vor Ort nur als letztes Mittel zum Einsatz kamen, wenn die Klienten sich gar nicht rührten. Dieser Unterschied dürfte aber im Wesentlichen darauf zurückzuführen sein, dass wir unsere Frage breiter gestellt haben. Wir hatten nicht nur die Kontaktaufnahme, sondern auch das Halten des Kontaktes in die Frage aufgenommen.[11] In der qualitativen Untersuchung ging es dagegen gezielt um die Kontaktaufnahme. Weiterhin sind in einer Reihe von Kommunen die Büros der Integrationsmanager/-innen in den Unterkünften oder in der Nähe davon angesiedelt. Dadurch ist ein persönlicher Besuch vor Ort, insbesondere zum Halten des Kontaktes, kein großer Aufwand und passiert regelmäßig.

Zum Zeitpunkt der Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen im November 2019 hatte ein gutes Drittel (34 %) der Integrationsmanager/-innen jeweils bis zu 79 Geflüchtete zu beraten und begleitet (Abb. 22). Ein weiteres gutes Drittel (35 %) war für bis zu 120 Geflüchtete zuständig. Die restlichen 31 % hatten sich um mehr als 120 Geflüchtete gekümmert. In dieser Frage ging es um die tatsächliche

[11] Der genaue Wortlaut war: „Wie versuchen Sie in Kontakt mit Ihrer Zielgruppe zu kommen und ihn zu halten?“

Anzahl an Personen, die ein/e Integrationsmanager/-in beraten hat, unabhängig von der Form der Beratung, vom rechtlichen Status und dem Alter der Geflüchteten.

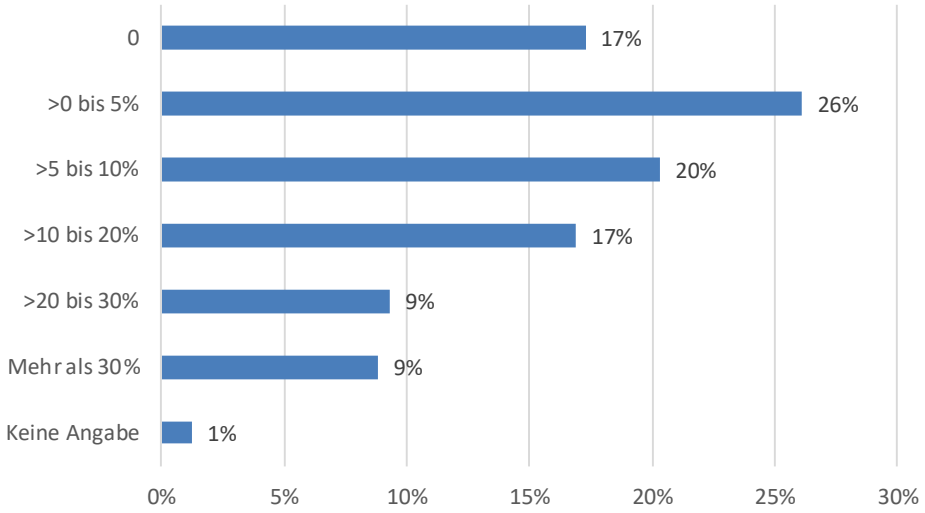
Abb. 22: Anzahl Geflüchtete pro Integrationsmanager/-in



Lesehilfe: 6 % der Integrationsmanager/-innen geben an, dass sie weniger als 40 Geflüchtete beraten und begleiten.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

Unter diesen Personen waren auch eine Reihe von Geflüchteten, die nach Meinung der Integrationsmanager/-innen eigentlich nicht zur Zielgruppe des Integrationsmanagements in ihrer Kommune gehören (Abb. 23). Im Schnitt liegt der Anteil der Geflüchteten, auf die das zutrifft, laut Aussage der Integrationsmanager/-innen bei 13 % (Median: 10 %). Ein knappes Zehntel (9 %) sagt sogar, dass sie für mehr als 30 % ihrer Klienten eigentlich nicht zuständig sind.

Abb. 23: Anteil Geflüchtete, um die sich die Integrationsmanager/-innen nicht kümmern müssten (Eigenaussage)



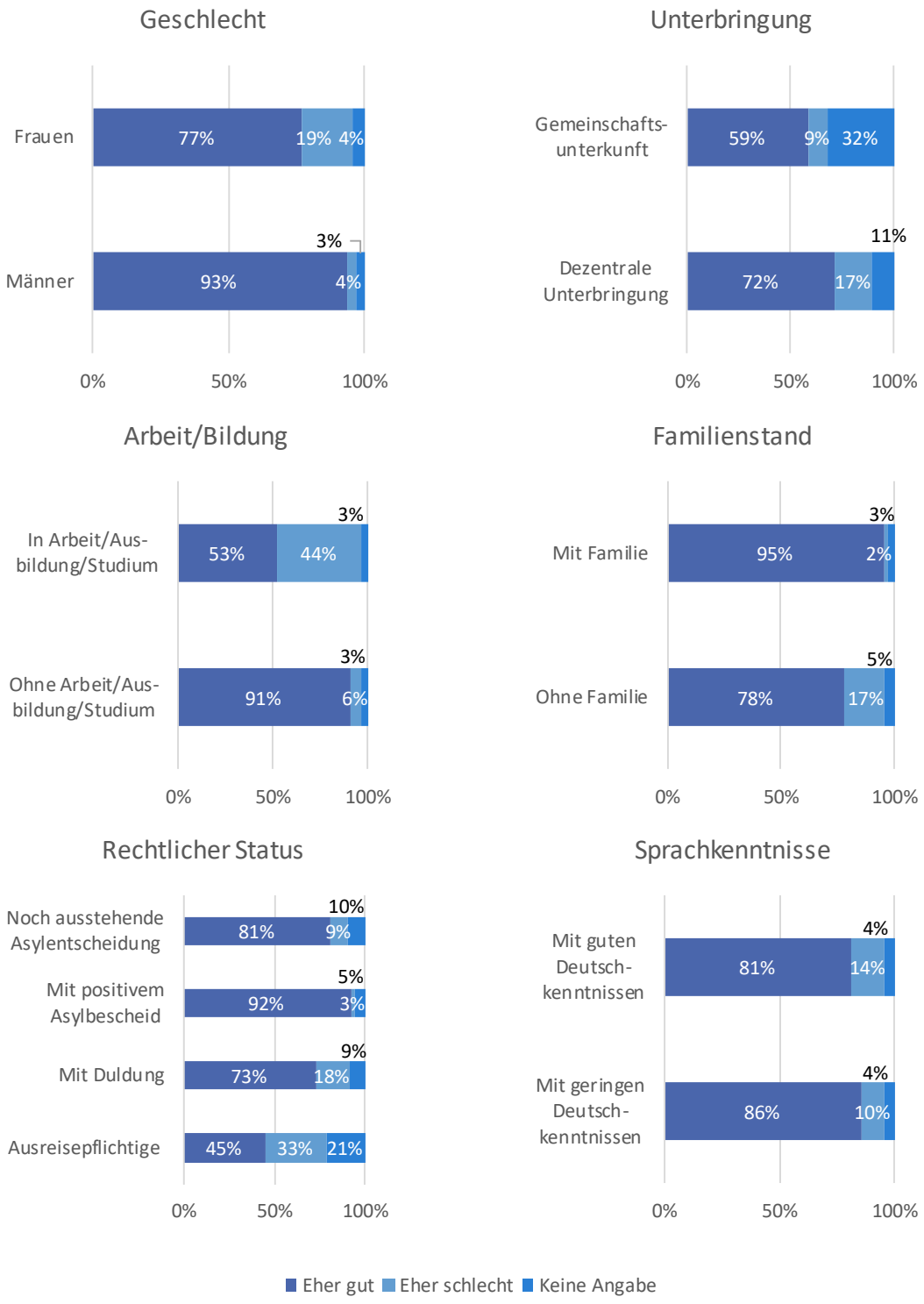
Lesehilfe: 26 % der Integrationsmanager/-innen geben an, dass sie für mehr als 0 bis 5 % ihrer Klienten eigentlich nicht zuständig sind.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen

Die Geflüchteten in ihrer Gesamtheit sind eine heterogene Gruppe. Es liegt deswegen nahe, dass einige von ihnen besser mit dem Angebot des Integrationsmanagements erreicht werden als andere. Dies ist auch relevant für die Beurteilung eines möglichen Effekts des Integrationsmanagements. Es zeigt sich, dass in der Tat bestimmte Untergruppen der Geflüchteten mit dem Integrationsmanagement eher angesprochen werden können als andere (Abb. 24). Nach Aussage der Integrationsmanager/-innen werden

- eher Männer als Frauen,
- eher Geflüchtete in dezentraler Unterbringung als in Gemeinschaftsunterkünften,
- eher Geflüchtete ohne Arbeit/Ausbildung/Studium,
- eher Familien und
- eher Geflüchtete, bei denen der Asylentscheid noch aussteht, mit positivem Asylentscheid und Geflüchtete mit Duldung als ausreisepflichtige Geflüchtete

erreicht Letzteres ist durchaus im Sinne des Programms, da im Rahmen des Integrationsmanagements Geflüchtete mit Bleibeperspektive beraten und begleitet werden sollen. Im Hinblick auf die Deutschkenntnisse gibt es nur einen geringen Unterschied in der Erreichbarkeit von Geflüchteten mit und ohne Deutschkenntnisse.

Abb. 24: Erreichbarkeit von Untergruppen mit dem Angebot des Integrationsmanagements



Lesehilfe: 77 % der Integrationsmanager/-innen geben an, dass sie Frauen mit ihrem Angebot eher gut erreichen.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

3.7 Nutzung des Integrationsplans

Das Integrationsmanagement im Rahmen des PIK verfolgt vom Grundgedanken her einen Case Management-Ansatz. In der VwV Integrationsmanagement heißt es dazu unter 4.1.1:

> „Grundlage der Tätigkeit des Integrationsmanagements ist die Feststellung von Bedarfen der zu beratenden Flüchtlinge in persönlichen Gesprächen. Auf der Grundlage eines Sondierungsgesprächs sollen unter anderem personenspezifische Daten auf freiwilliger Basis erfasst beziehungsweise zusammengeführt und konkrete Ziele formuliert werden (Case Management-Ansatz)."

Zentrales Element dieses Ansatzes ist die Verwendung und Führung von Integrationsplänen, mit denen die Hintergrundinformationen der Geflüchteten erfasst werden (Integrationsplan Teil A) und darauf aufbauend Ziele für die Integration formuliert werden sollen (Integrationsplan Teil B).

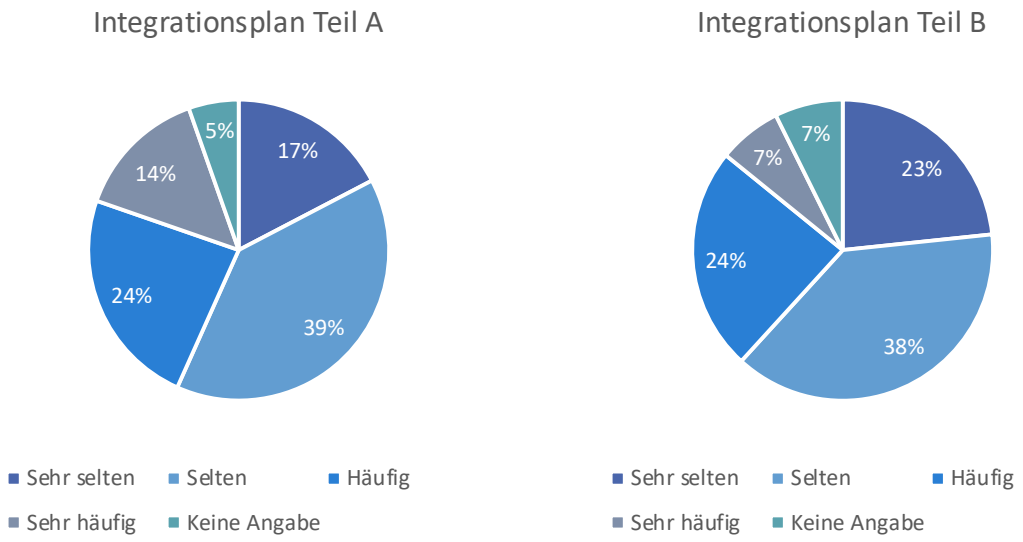
Es scheint jedoch, dass der Integrationsplan in der täglichen Arbeit der Integrationsmanager/-innen eher selten zum Einsatz kommt. Wie Abb. 25 zeigt, nutzen lediglich 38 % der Integrationsmanager/-innen den Integrationsplan Teil A nach eigenen Angaben häufig oder sehr häufig. Beim Integrationsplan Teil B ist es noch nicht mal ein Drittel (31 %).

Allerdings muss man hierzu wieder sagen, dass es Missverständnisse bei der Interpretation der Fragen zur Nutzung des Integrationsplans gegeben haben könnte. Zumindest gilt dies für den Integrationsplan Teil A. Die Frage lautete „Wie häufig nutzen Sie in der Arbeit mit Ihren Klienten den Integrationsplan Teil A?" und die Antwortmöglichkeiten waren „Sehr selten – selten – häufig – sehr häufig." Die Intention war, zu erfassen, bei wie vielen *Klienten* der Integrationsplan zum Einsatz kommt. Die Analyse der Kommentare zu dieser Frage legt jedoch nahe, dass zumindest einige Integrationsmanager/-innen die Frage so verstanden haben, als ob es um die Anzahl der *Gespräche* geht, bei denen der Integrationsplan Teil A zum Einsatz kommt. Anmerkungen, die in diese Richtung deuten sind z.B.

> „Pro Person einmal ausfüllen und dann ändert sich nur sehr selten noch etwas."

> „Teil A wird nur herangezogen, wenn sich personenbezogene Daten ändern."

Abb. 25: Nutzung des Integrationsplans



Lesehilfe: 17 % der Integrationsmanager/-innen nutzen den Integrationsplan Teil A sehr selten.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

Weiterhin scheinen einige Integrationsmanager/-innen mit „Integrationsplan Teil A“ das pdf-Dokument zu verstehen, das vom SM zu Verfügung gestellt wurde. Elektronische Varianten davon werden nicht als Integrationsplan Teil A verstanden, auch wenn damit die gleichen (oder sogar noch weitergehende Informationen) erfasst werden. Beispiele hierfür sind Aussagen wie:

> „Beim Landratsamt *[Name Landkreis]* haben wir ein eigenes Dokumentationsprogramm (Enaio), welches wir sehr intensiv nutzen.“
>
> „Wir benutzen bei uns das Programm Crea Client, um die Daten unserer Klienten/-innen zu erfassen. Die Inhalte der Integrationspläne können über das Programm erfasst werden.“
>
> „Themen sind im Dokumentationssystem Tau erfasst und Informationen werden dort eingepflegt.“

Letzteres scheint auch für den Integrationsplan Teil B zu gelten wie folgende Aussagen belegen:

> „Doku über Enaio.“
>
> „Ich dokumentiere die Ziele in einem Heft und dann vermerke ich sie in Jobkraftwerk in Gesprächsdokumentation.“
>
> „Eigene Vorlagen auf Grund der Übersichtlichkeit und der Nutzbarkeit in der praktischen Arbeit.“

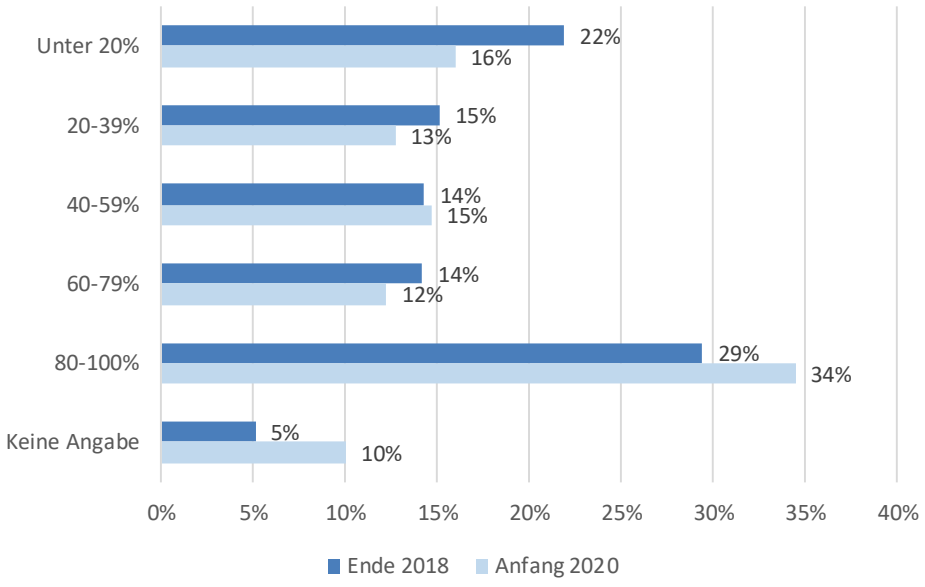
„Integrationsplan Teil B hilfreich für die Definition von Fernzielen, Dokumentation und Nahziele werden durch eigenes Dokumentationsprogramm erfasst."

„Alle wichtigen Ziele werden im Case Management erfasst und verfolgt. Für mich ist der Integrationsplan B eine doppelte Arbeitsbelastung und ich halte ihn für überflüssig."

„Ich vereinbare viele Ziele mit meinen Klienten, die ich dann allerdings in meiner Dokumentation erfasse."

Die Integrationspläne könnten in der Arbeit der Integrationsmanager/-innen also häufiger vorkommen als die Zahlen in Abb. 25 nahelegen. In dieselbe Richtung deuten die Ergebnisse der Auswertungen der Angaben zum Anteil der Geflüchteten, für die ein Integrationsplan angelegt wurde, aus den Umfragen zum Stand der Integration Ende 2018 und Anfang 2020 (Abb. 26). Es gibt zwar eine Reihe von Kommunen, in denen für einen Großteil der Geflüchteten kein Integrationsplan eingerichtet wurde. Im Mittel (und im Median) gab es aber Ende 2018 für 53 % der Geflüchteten im Integrationsmanagement in Baden-Württemberg einen angelegten Integrationsplan. Anfang 2020 war dieser Wert auf 59 % (Median: 62 %) angewachsen. Der Integrationsplan spielt also durchaus eine Rolle in der Arbeit der Integrationsmanager/-innen. Allerdings scheint er in vielen Fällen eher eine leere Hülle zu sein, in der nicht viel drin steht, wie wir bei der Analyse der Mikrodatensätze aus Jobkraftwerk und MoBio gesehen haben (Abschnitt 2.3).

Abb. 26: Anteil Geflüchtete, für die ein Integrationsplan angelegt wurde



Lesehilfe: In 22 % der Kommunen wurde Ende 2018 angegeben, dass für weniger als 20 Prozent der Geflüchteten im Integrationsmanagement einen Integrationsplan angelegt worden war.
Anmerkung: N = 1.078.
Umfragen über die Lage der Geflüchteten vor Ort Dezember 2018 und Januar 2020. Eigene Berechnungen.

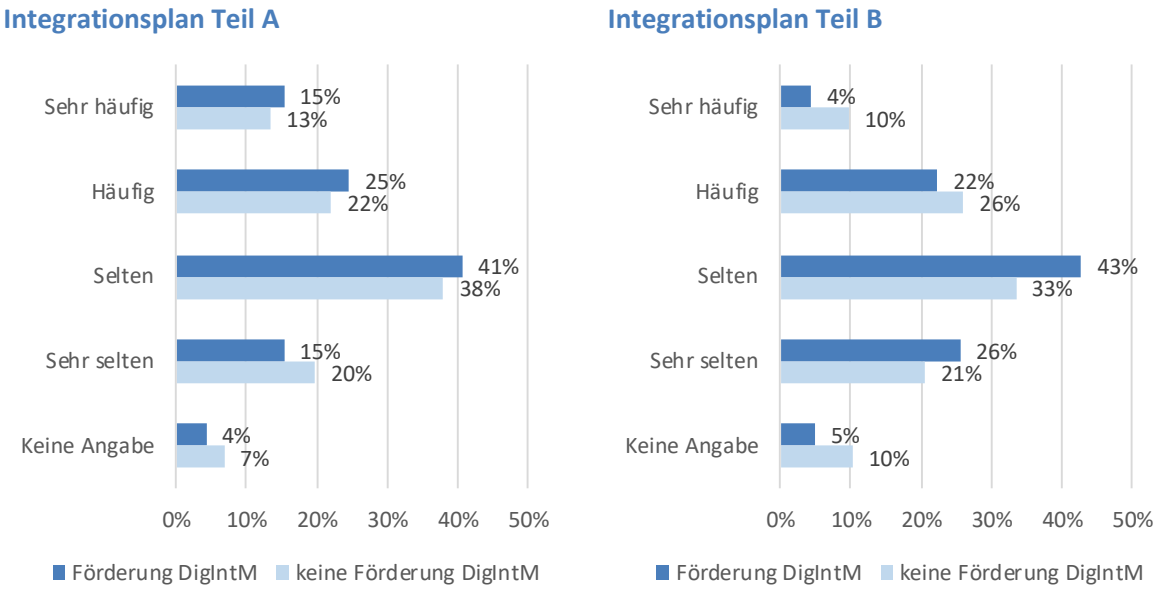
Weiterhin haben wir untersucht, ob es einen Zusammenhang zwischen der Nutzung der Integrationspläne und der Förderung im Rahmen des digitalen Integrationsmanagements gibt. Von allen Kommunen, die durch den PIK unterstützt werden, haben 61 % oder 654 Kommunen eine Förderung nach der VwV DigIntM erhalten.[12] Allerdings kann daraus nicht geschlossen werden, ob dies auch zu einer tatsächlichen Nutzung von digitalen Tools geführt hat.

Integrationsmanager/-innen, die in Kommunen arbeiten, die eine Förderung im Rahmen des digitalen Integrationsmanagements erhalten haben, nutzen den Integrationsplan Teil A nicht wesentlich anders als die, deren Kommunen keine Förderung für das digitale Integrationsmanagement erhalten haben (Abb. 27). Beim Integrationsplan Teil B lassen sich jedoch Unterschiede feststellen: Integrationsmanager/-innen in Kommunen mit Förderung nutzen den Teil B etwas *weniger* häufig als die in Kommunen ohne Förderung. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass die Förderung nichts bewirkt hat. Wenn z.B. insbesondere solche Kreise gefördert wurden, die vorher nur sehr selten mit Integrationsplänen gearbeitet haben, dann könnte das Programm zu einer Zunahme der Nutzung geführt haben, auch wenn die Nutzungshäufigkeit im Schnitt immer noch unter den nicht geförderten Kommunen liegt. Weiterhin kann es sein, dass auch hier die oben beschriebene Vermutung zutrifft: Es ist möglich, dass die Integrationsmanager/-innen das, was sie digital erfassen, nicht als Integrationspläne im Sinne unserer Frage verstanden haben.

Wir haben die Integrationsmanager/-innen auch gefragt, was denn die Gründe sind, wenn sie den Integrationsplan nicht nutzen. Die Antworten darauf sind vielfältig. Der Hauptgrund für die Nichtnutzung von Teil A ist, dass die Daten der Geflüchteten früher bereits erfasst wurden (Abb. 28). Über zwei Fünftel (42 %) geben dies an, warum sie den Integrationsplan Teil A nicht verwenden. Das deutet wiederum darauf hin, dass der Integrationsplan Teil A an sich schon verwendet wird, nur offenbar nicht in der Form des Musterintegrationsplans. An zweiter Stelle steht die Einschätzung der Integrationsmanager/-innen, dass die Erfassung der Hintergrundinformationen den Beziehungsaufbau zu den Klienten stört. Ein knappes Viertel (24 %) gibt dies als Grund für die Nichtnutzung von Teil A an. Für 23 % ist es ein Zeitproblem, die Daten zu erfassen. Ein gutes Fünftel (21 %) hält die abgefragten Informationen aber auch für schlicht nicht relevant für die Arbeit mit den Klienten.

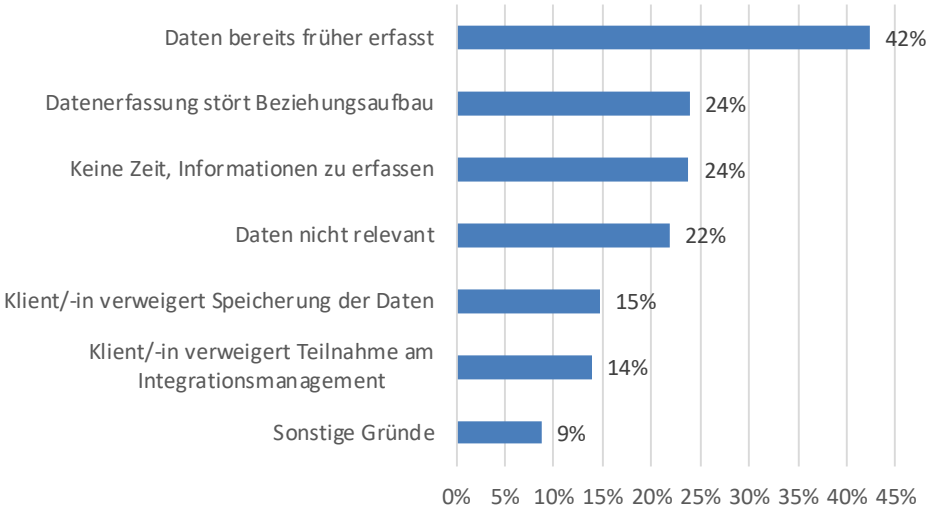
[12] Die entsprechenden Informationen über die Antragsteller wurden am 11.09.2018 vom Ministerium für Soziales und Integration übermittelt.

Abb. 27: Nutzung des Integrationsplans nach Förderung durch das digitale Integrationsmanagement



Lesehilfe: 15 % der Integrationsmanager/-innen, die in einer Kommune arbeiten, die Förderung im Rahmen des digitalen Integrationsmanagements erhalten hat, nutzen den Integrationsplan Teil A sehr häufig.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen (November 2019). Eigene Berechnungen.

Abb. 28: Gründe für die Nichtnutzung von Integrationsplan Teil A

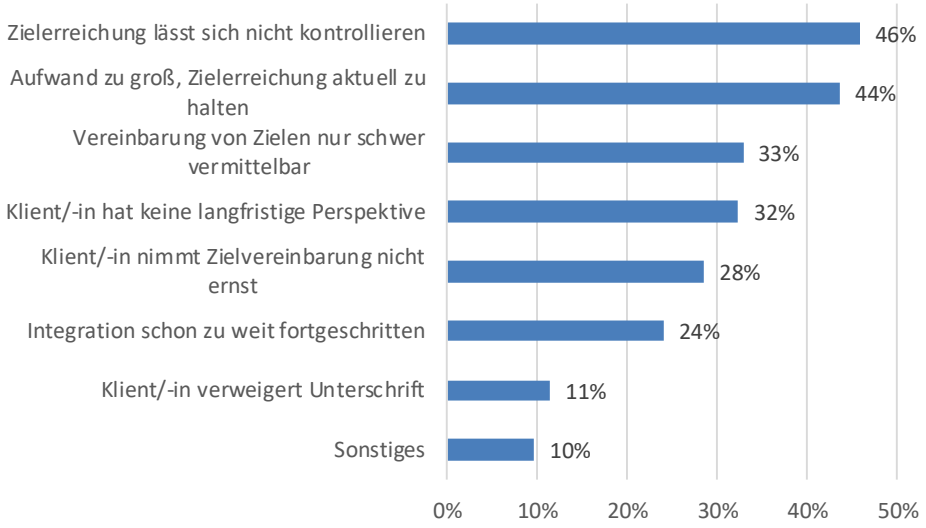


Lesehilfe: 42 % der Integrationsmanager/-innen geben an, dass sie den Integrationsplan Teil A deswegen nicht nutzen, weil die Daten bereits früher anderweitig erfasst wurden.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

Beim Integrationsplan Teil B sind die Hauptgründe für die Nichtnutzung, dass sich die Zielerreichung nicht kontrollieren lässt, und dass der Aufwand zu groß ist, die Zielerreichung aktuell zu halten (Abb. 29). 46 % und 44 % der Integrationsmanager/-innen nennen dies als Gründe, warum sie den Integrationsplan Teil B nicht nutzen. Der erste Grund hat sicherlich auch etwas mit den Anlässen zu tun, bei denen ein Kontakt zwischen Geflüchteten und Integrationsmanager/-innen zustande kommt. Wie Abb. 30 zeigt, kommen die Geflüchteten hauptsächlich zu den Integrationsmanagern/-innen, wenn ein konkretes Ereignis vorgefallen ist. Das können z.B. Probleme mit dem Leistungsbezug, bei der Arbeit oder bei der Einschulung der Kinder sein. Weniger häufig kommen sie zur persönlichen Weiterentwicklung, wozu auch die Integration in die Gesellschaft in Deutschland gehört. D.h., da die Teilnahme am Integrationsmanagement und damit der Kontakt zu den Integrationsmanagern/-innen für die Geflüchteten nicht verpflichtend ist, sehen die Integrationsmanager/-innen ihre Klienten zum Teil nicht, wenn alles gut läuft. Auf der anderen Seite sind dringende Probleme zu lösen, wenn die Geflüchteten in die Sprechstunde oder zu Gesprächen mit Termin kommen. Da geht es dann weniger um die Formulierung von Integrationszielen. Für eine Reihe von Integrationsmanagern/-innen erscheint es deswegen als nicht durchführbar, Integrationspläne Teil B sinnvoll zu führen.

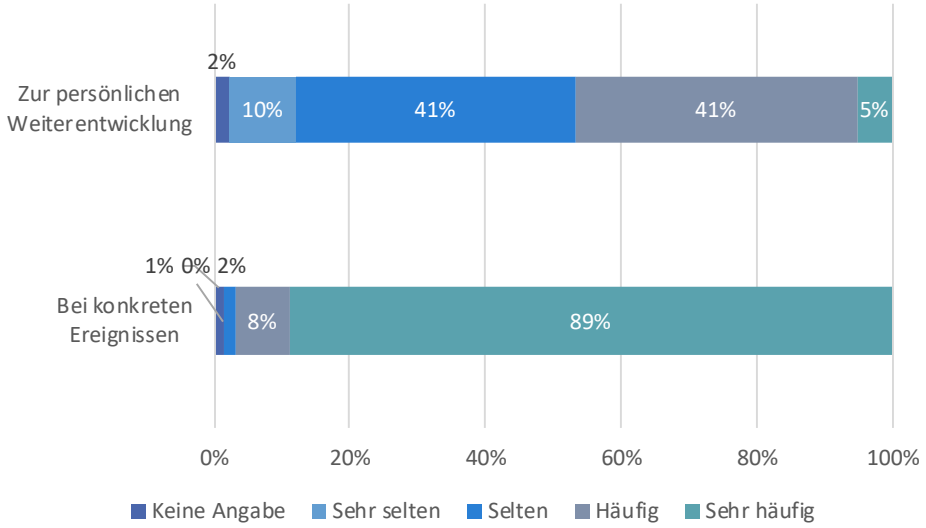
Als weiterer Grund für die Nichtnutzung des Integrationsplans Teil B wird das Fehlen einer langfristigen Perspektive der Klienten genannt. Da das Integrationsmanagement eigentlich für die Geflüchteten gedacht ist, die mit großer Wahrscheinlichkeit längerfristig in Deutschland bleiben werden, zeigt dies (noch einmal), dass sich die Integrationsmanager/-innen vielfach auch um Geflüchtete kümmern (müssen), die nicht zur eigentlichen Zielgruppe des Integrationsmanagements gehören. Weiterhin scheint die Vereinbarung von Zielen zum Teil nur schwer vermittelbar zu sein und die Klienten/-innen nehmen die Zielvereinbarungen offenbar nicht ernst. Dies ist auch ein Ergebnis der qualitativen Evaluation des Integrationsmanagements. Dort wurde im Endbericht betont, dass es insbesondere Probleme gab, wenn die Geflüchteten die Zielvereinbarungen unterschreiben sollten. Bezogen auf das gesamte Land scheint dies aber kein großes Problem zu sein. Zumindest scheint es die Nutzung des Integrationsplans Teil B nicht groß zu behindern. Lediglich 11 % der Integrationsmanager/-innen geben an, dass sie den Integrationsplan Teil B deshalb nicht nutzen, weil die Geflüchteten die Unterschrift darunter verweigern. Dieser niedrige Anteil könnte allerdings daher stammen, dass das Unterschreiben ganz am Ende des Prozesses der Zielvereinbarungen steht und viele gar nicht diese Stufe erreichen.

Abb. 29: Gründe für die Nichtnutzung von Integrationsplan Teil B



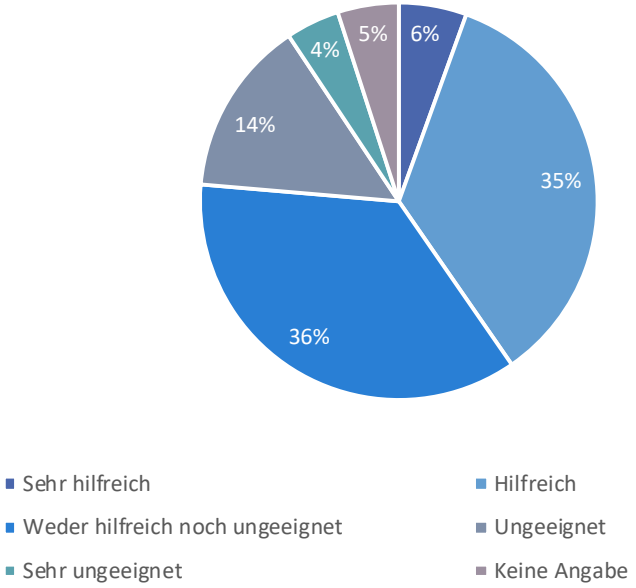
Lesehilfe: 45 % der Integrationsmanager/-innen geben an, dass sie den Integrationsplan Teil B nicht nutzen, weil die Zielerreichung sich nicht kontrollieren lässt.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

Abb. 30: Anlässe, zu denen die Geflüchteten zu den Integrationsmanager/-innen kommen



Lesehilfe: 89 % der Integrationsmanager/-innen geben an, dass die Geflüchteten sehr häufig bei konkreten Ereignissen zu ihnen kommen.
Anmerkung: N = 1.666. Konkrete Ereignisse können z.B. Probleme mit dem Leistungsbezug, bei der Arbeit oder der Einschulung der Kinder sein.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

Abb. 31: Beurteilung des Integrationsplans insgesamt durch die Integrationsmanager/-innen



Lesehilfe: 36 % der Integrationsmanager/-innen finden den Integrationsplan weder hilfreich noch ungeeignet für die Integration der Geflüchteten.
Anmerkung: N = 1.666. Konkrete Ereignisse können Probleme mit dem Leistungsbezug, bei der Arbeit oder der Einschulung der Kinder sein.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

Insgesamt betrachtet wird der Integrationsplan durch die Integrationsmanager/-innen nicht so schlecht bewertet (Abb. 31). Viele (36 %) stehen ihm zwar neutral gegenüber und sagen, er sei weder hilfreich noch ungeeignet für die Förderung der Integration der Geflüchteten. Aber noch nicht mal ein Fünftel (19 %) halten ihn für ungeeignet oder sehr ungeeignet. Dagegen finden zwei Fünftel (40 %), dass der Integrationsplan hilfreich oder sehr hilfreich für ihre Arbeit ist. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der qualitativen Evaluation. Dort kam heraus, dass fast alle befragten Integrationsmanager/-innen dem Integrationsplan grundsätzlich positiv gegenüberstehen und ihn als ein hilfreiches und zielführendes Instrument ansehen. Es scheint also keine generelle Abneigung gegen den Integrationsplan aufseiten der Integrationsmanager/-innen zu geben.

3.8 Tätigkeiten der Integrationsmanager/-innen und bearbeitete Themen

Laut der VwV Integrationsmanagement sollen die Tätigkeiten der Integrationsmanager/-innen u.a. die „Sozialberatung und -begleitung durch Einzelfallhilfe zu allen Fragen des alltäglichen Lebens“ (Nr. 4.1.2 VwV Integrationsmanagement) umfassen. Diese soll „in der Regel“ aufsuchend sein. Weiterhin sollen personenbezogene Daten und der Integrationsfortschritt im Integrationsplan dokumentiert werden und die Integrationsmanager sollen Netzwerkarbeit machen.

In den Interviews der qualitativen Analyse hat sich gezeigt, dass die Aufgabendefinition in Nr. 4.1.2 der VwV Integrationsmanagement vor allem zu Beginn der Programmlaufzeit von den Integrationsmanagern/-innen vielfach als nicht hinreichend klar definiert empfunden wurde. Insbesondere war nicht klar, wie viel klassische Sozialarbeit und wie viel „Management" ein/e Integrationsmanager/-in leisten soll. Diese Unklarheit hat sich laut den Interviews in der zweiten Befragungswelle über die Zeit häufig aufgelöst und die Integrationsmanager/-innen haben ein Rollenverständnis entwickelt. Nichtsdestotrotz sind noch einige Unsicherheiten geblieben.

Dieses Bild sehen wir auch in den Ergebnissen unserer Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen (Abb. 32). Zum Zeitpunkt der Umfrage im November 2019 haben 70 % der Integrationsmanager/-innen angegeben, dass sie wissen, was ihre Aufgabe ist. Mehr als ein Viertel (27 %) hält die Aufgaben des Integrationsmanagements jedoch immer noch für unklar.

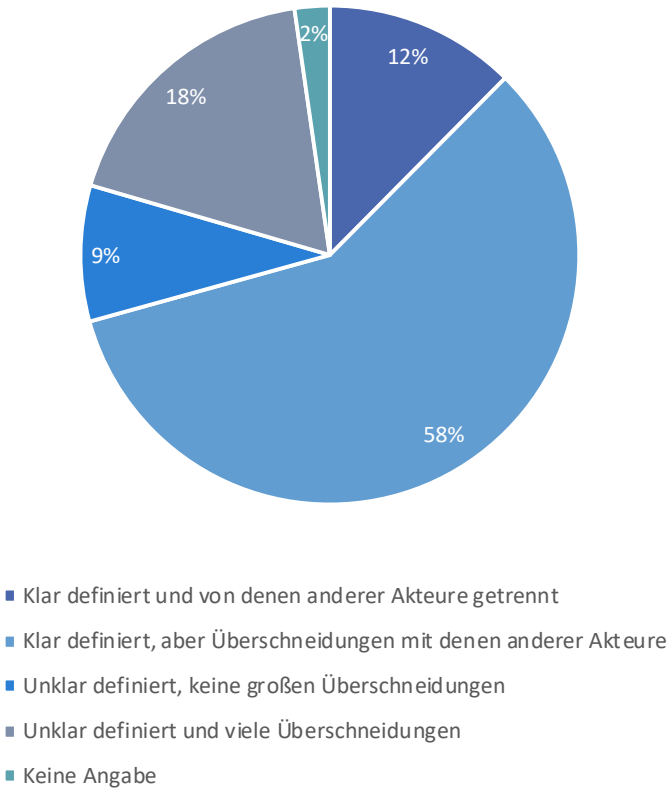
Unklarheit in Bezug auf die Aufgabendefinition gibt es zudem nicht nur auf Seiten der Integrationsmanager/-innen, sondern offenbar auch bei anderen Akteuren wie folgende Aussagen aus den Kommentaren zu dieser Frage zeigen:

> „Generell denke ich, dass die Aufgaben klar sind und sich selten mit denen anderer Akteure überschneiden, aber z.T. ist den anderen Akteuren nicht klar, worin die Aufgabe und Kompetenz des Integrationsmanagements besteht und es wird versucht eigene Aufgaben auf den Integrationsmanager zu übertragen (auch um sich selbst die Arbeit zu erleichtern, z.B. wegen der Sprachbarriere)."

> „Die Aufgaben sind schon abgegrenzt, aber auch nicht weitreichend genug bekannt. Gerne versuchen andere Dienste ihre Zuständigkeiten an uns zu übertragen (z.B. Schuldnerberatung, bis hin zum Bademeister im Freizeitbad an einem Sonntag: "Wer schaut denn, dass die Sicherheit gewährleistet ist? Da sind doch Sie zuständig?")."

Wir können nicht sagen, wie verbreitet dieses Phänomen ist. Es gibt jedoch relativ viele Kommentare dazu, was darauf hindeutet, dass die beiden oben zitierten Integrationsmanager/-innen nicht als einzige diese Erfahrung machen. Auch in der qualitativen Evaluation kam heraus, dass den Integrationsmanagern/-innen immer wieder Aufgaben zugeschoben werden, – in den dort genannten Fällen vor allem vom Jobcenter – die nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Wenn die Integrationsmanager/-innen immer wieder erklären müssen, was in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, dann hat das natürlich Auswirkungen auf ihre Arbeit. Es kann bis dahin reichen, dass sie letztlich Aufgaben übernehmen müssen, für die sie eigentlich nicht zuständig und ausgebildet sind, aber die ihnen von außen aufgezwungen werden.

Abb. 32: Definition der Aufgaben für das Integrationsmanagement



Lesehilfe: 12 % der Integrationsmanager/-innen halten ihre Aufgaben für klar definiert und von denen anderer Akteure getrennt.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

Es gibt offenbar auch vielfach Überschneidungen mit den Aufgaben anderer Akteure. Diese Überschneidungen werden aber nicht notwendigerweise als nachteilig empfunden, sondern sind auch mit Vorteilen verbunden wie folgende Aussagen aus den Kommentaren zu dieser Frage zeigen:

> „Es gibt natürlich Überschneidungen, z.B. mit Ehrenamtlichen, aber im besten Fall ergibt sich daraus eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Schwierig wird es, wenn keiner vom anderen weiß."

> „Ohne die Überschneidungen der Aufgaben mit anderen Akteuren wäre die Begleitung der Geflüchteten nicht in einem so guten Rahmen möglich und der Arbeitsaufwand könnte nicht bewältigt werden. Es bedarf enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren (Integrationsbeauftragte), die meiner Meinung nach gut funktioniert."

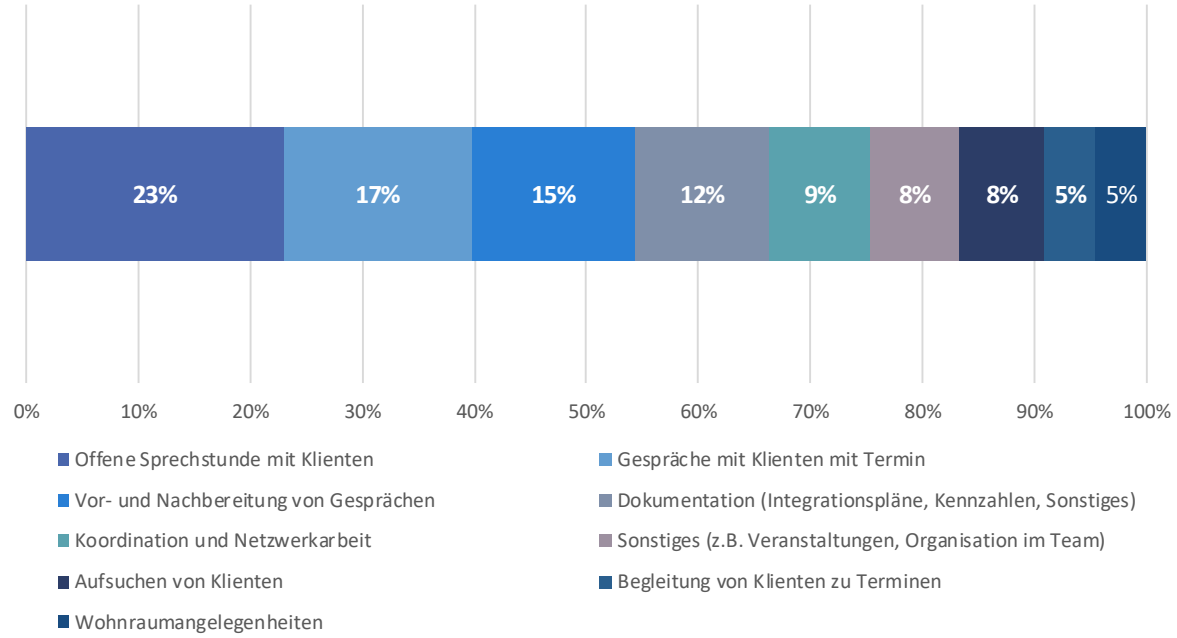
In der Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen haben wir auch gefragt, wie die Integrationsmanager/-innen ihre Aufgabe konkret ausfüllen. Abb. 33 zeigt, wie sich die Arbeitszeit eines/r typischen Integrationsmanagers/-in in einer typischen Arbeitswoche auf die verschiedenen Tätigkeiten verteilt. Gut drei Fünftel (62 %) der Arbeitszeit entfällt im Durchschnitt auf Beratungsgespräche mit den Klienten in offenen Sprechstunden, bei Beratungsgesprächen mit Termin oder beim Klienten vor Ort sowie auf die Vor- und Nachbereitung dieser Gespräche. Es fällt auf, dass der Großteil der Beratungsgespräche am Arbeitsort der Integrationsmanager/-innen stattfindet und eher wenig Arbeitszeit auf das Aufsuchen von Klienten entfällt. Gespräche am Arbeitsort der Integrationsmanager/-innen (offene Sprechstunden und Gespräche mit Termin) nehmen 40 % der gesamten Arbeitszeit ein, während auf das Aufsuchen von Klienten nur 8 % der Wochenarbeitszeit entfällt. Bei einer Wochenarbeitszeit von 39 Stunden ist das ein Verhältnis von 15,6 Stunden Beratung im Büro zu 3,12 Stunden aufsuchender Beratung. Weiterhin findet unterdurchschnittlich häufig eine Begleitung von Klienten zu auswärtigen Terminen statt (5 % der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit oder knapp 2 Stunden in einer 39-Stunden-Woche). Dieses Bild zeigt sich auch, wenn man sich die Verteilung der Anzahl der Gespräche in den Kennzahlen anschaut: Drei Viertel (75 %) der Gespräche finden im Büro statt, 21 % bei den Klienten vor Ort, die restlichen 4 % entfallen auf Begleitung. Die Integrationsmanager/-innen machen also hauptsächlich Beratung und weniger Begleitung und die Beratung findet eher nichtaufsuchend statt. Dies ist schon seit Beginn des Integrationsmanagements so und hat sich über die Zeit nicht geändert.

Der größte Anteil der Gespräche mit den Klienten wird in den offenen Sprechstunden geführt. 23 % der durchschnittlichen Arbeitszeit wird auf diese Form der Interaktion mit den Klienten verwendet. Gespräche mit Termin nehmen 17 % der durchschnittlichen Arbeitszeit ein. Nochmal 15 % der Arbeitszeit entfällt auf die Vor- und Nachbereitung der Gespräche (mit und ohne Termin).

Bei den Tätigkeiten, die nicht zur unmittelbaren Durchführung der Gespräche gehören, nimmt die Dokumentation den größten Raum ein. 12 % der Arbeitszeit in einer typischen Arbeitswoche entfällt auf das Führen von Integrationsplänen, Kennzahlenlisten oder Erfassung sonstiger Informationen. Bei einer 39-Stunden-Woche ist dies mehr als ein halber Arbeitstag (4,7 Stunden). Auf die Koordination mit anderen Stellen und die Netzwerkarbeit entfällt 8 % der wöchentlichen Arbeitszeit.

Wenngleich Punkt 4.1.2 der VwV Integrationsmanagement Sozialberatung und -begleitung „zu allen Fragen des alltäglichen Lebens“ vorsieht, sind bestimmte Themen in der Beratung von besonderer Bedeutung für die Integration von Geflüchteten in Deutschland. Dazu gehören Arbeit, Bildung, Sprache, Wohnen, Gesundheit, gesellschaftlicher Teilhabe und Kinder. Die Integrationsmanager/-innen müssen Gespräche zu diesen Themen regelmäßig in den Kennzahlentabellen dokumentieren. Weiterhin müssen die Integrationsmanager/-innen in den Kennzahlentabellen erfassen, wie viele Gespräche sie zu einem anderen Thema als den genannten geführt haben.

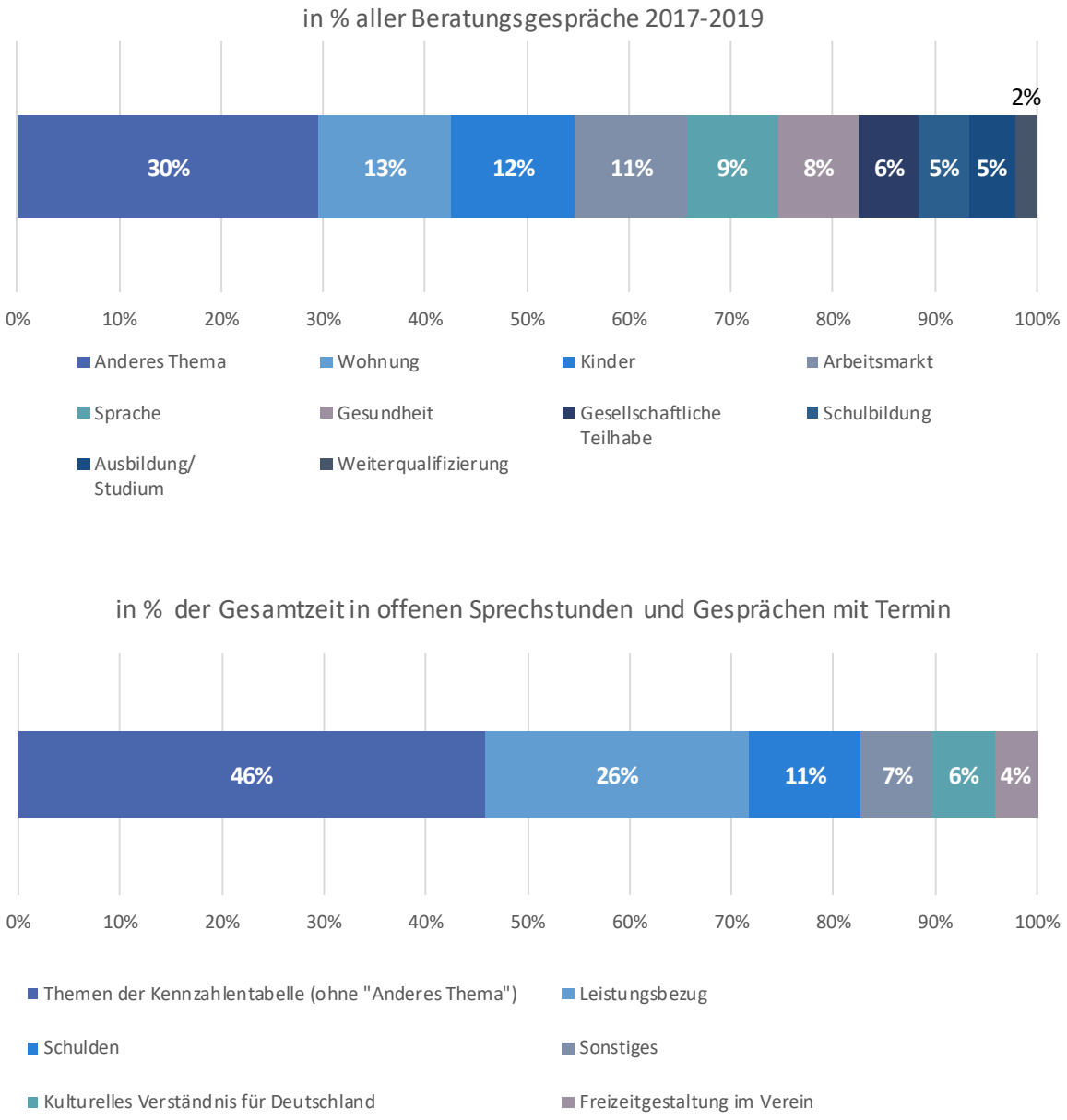
Abb. 33: Verteilung der Stunden auf verschieden Tätigkeiten in einer typischen Arbeitswoche



Lesehilfe: Im Durchschnitt verwenden die Integrationsmanager/-innen 23 % ihrer Arbeitszeit auf offene Sprechstunden mit Klienten.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

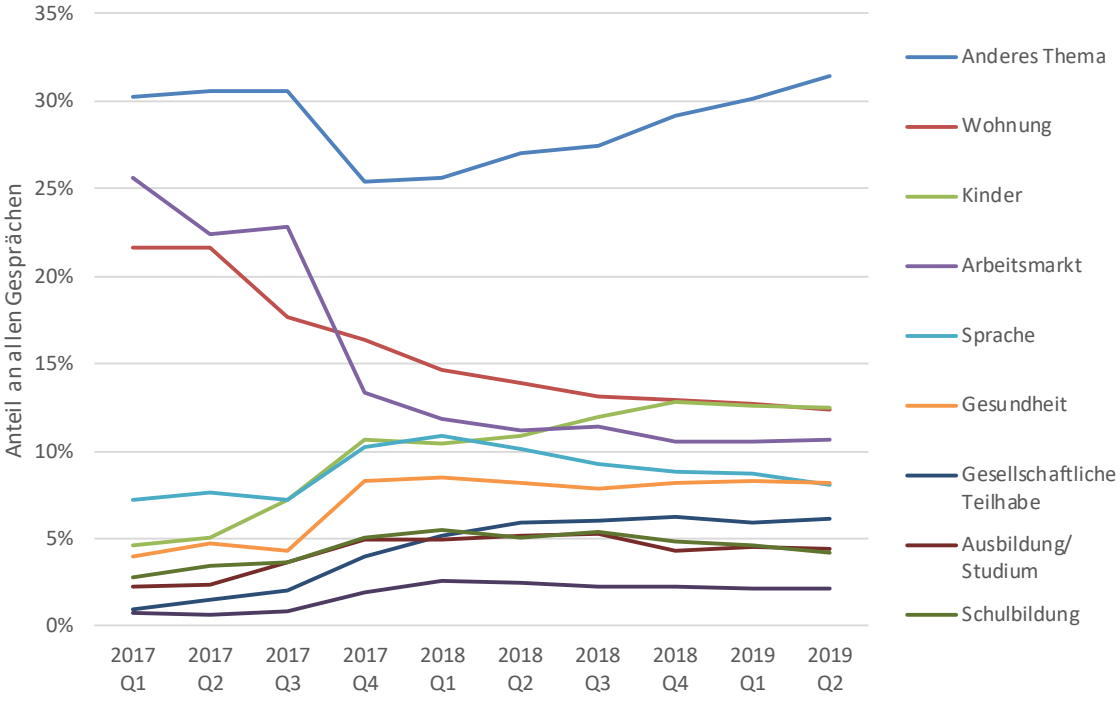
Die Bedeutung der aufgezählten Themen geht nicht unbedingt damit einher, dass sich die Integrationsmanager/-innen in ihren Gesprächen mit den Klienten ausschließlich damit befassen. Wie Abb. 34 (oben) zeigt, ging es in fast einem Drittel (30 %) der Gespräche, die zwischen 2017 und 2019 geführt wurden, um andere Fragen und Probleme. Legt man die Gesamtzeit zugrunde, die die Integrationsmanager/-innen in einer typischen Arbeitswoche für offene Sprechstunden und Gespräche mit Termin verwenden, dann entfallen 46 % auf Beratungen zu diesen Themen, also noch nicht einmal die Hälfte der Zeit (Abb. 34 (unten)). Stattdessen drehen sich die Gespräche häufig um den Leistungsbezug. In mehr als einem Viertel der Gesprächszeit (26 %) geht es um Fragen und Probleme zu Angelegenheiten der finanziellen Unterstützung. Weitere 11 % der Beratungszeit wird für Fragen zu den Schulden der Geflüchteten aufgewandt. Diese beiden Themen umfassen zusammen 80 % der Gesprächszeit, die für die Themen der Kennzahlentabelle aufgewendet werden. Bei der Verteilung der Themen aus den Kennzahlentabellen fällt weiterhin auf, dass nach „Anderes Thema“ die Bereiche Wohnen und Kinder den nächstgrößeren Raum einnehmen. Erst danach kommen Beratungen zu Arbeitsmarktfragen, zum Erlernen der deutschen Sprache und zur Bildung (Schulbildung, Ausbildung/Studium, Weiterqualifizierung), also zu Themen, bei denen es um die strukturelle Integration der Geflüchteten geht. Lediglich ca. jedes zehnte Gespräch hat sich in den Jahren 2017 und 2019 um die drei letztgenannten Aspekte gedreht. Die Integrationsmanager/-innen müssen offenbar in vielen Fällen erst mal die Lebensgrundlage ihrer Klienten in Deutschland sicherstellen, bevor eine Beratung im Sinne des Integrationsmanagements überhaupt beginnen kann.

Abb. 34: Verteilung der Themen in den Beratungsgesprächen



Lesehilfe: Oben: In 13 % aller Beratungsgespräche, die zwischen 2017 und 2019 geführt wurden, ging es um das Thema Wohnen. Unten: Im Durchschnitt verwenden die Integrationsmanager/-innen 26 % der Zeit in ihren Gesprächen mit den Klienten auf das Thema Leistungsbezug. Die Anteile beziehen sich auf die gesamte Zeit für offene Sprechstunden und den Beratungsgesprächen mit Termin.
Anmerkung: Oben: N = 2.035.789. Unten: N = 1.666.
Quelle: Tätigkeitskennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement, Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

Abb. 35: Entwicklung der Themen in den Beratungsgesprächen über die Zeit (2017-2019)



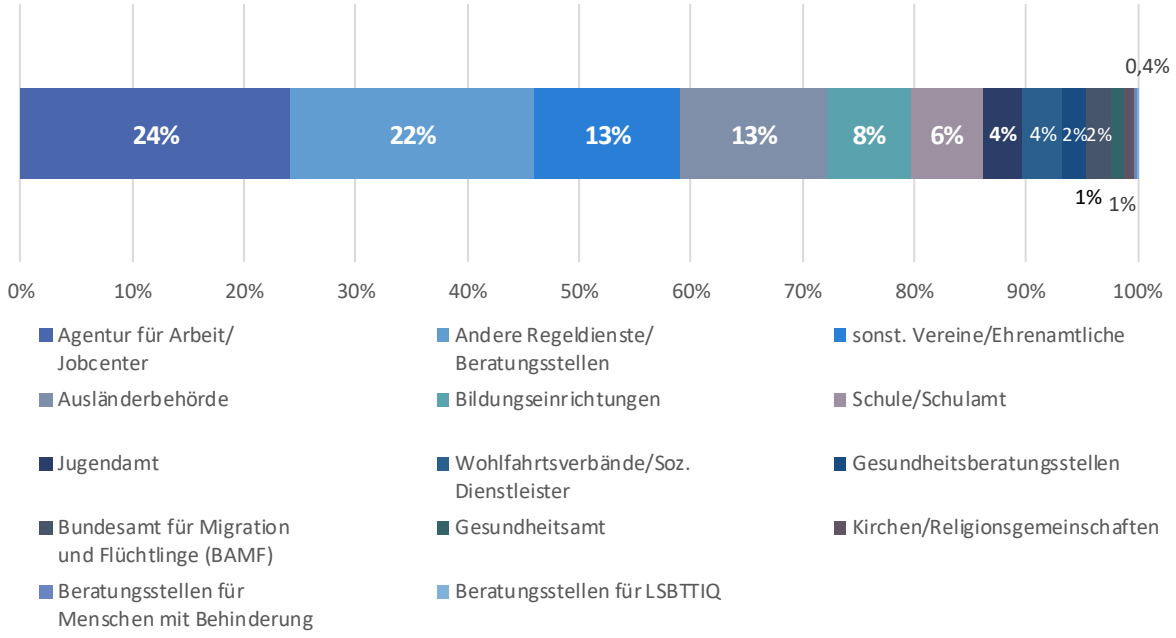
Quelle: Tätigkeitskennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement. Eigene Berechnungen.

Es lässt sich auch nicht erkennen, dass über die Zeit eine deutliche Verschiebung der Beratungsthemen zu den Themen Arbeit, Sprache und Bildung stattgefunden hätte (Abb. 35). So ist der Anteil der Gespräche zum Thema Arbeitsmarkt zwischen 2017 und 2019 deutlich zurückgegangen. Während es im 1. Quartal 2017 noch in mehr als einem Viertel (26 %) der Gespräche um Arbeitsmarktfragen ging, war dies im zweiten Quartal 2019 nur noch in 11 % der Gespräche der Fall. Der Anteil der Gespräche zum Erlernen von Deutsch und zu Bildungsthemen ist zwar zwischen 2017 und 2018 angestiegen, hat sich danach aber bei Anteilen von ca. 9 % (Sprache) und ca. 4 % (Bildung) eingependelt. Deutlich gestiegen hingegen sind Beratungen zum Thema Kinder. Anfang 2017 ging es in 5 % der Gespräche hierum, Mitte 2019 waren das in 13 % der Fall. Nicht zurückgegangen – zumindest nicht dauerhaft –, sondern leicht angestiegen ist auch der Anteil der Beratungsgespräche zu den sonstigen Themen. Im zweiten Quartal 2019 fielen 31 % der Gespräche in diese Sammelkategorie.

3.9 Zusammenarbeit mit anderen Akteuren vor Ort

Die Integrationsmanager/-innen sollen nicht nur eine Sozialberatung und -begleitung durchführen, sondern ihre Klienten auch an die bestehenden Regeldienste in den Kommunen weiterleiten, wenn der Bedarf des/r jeweiligen Geflüchteten dies als geboten und sinnvoll erscheinen lässt. Außerdem

Abb. 36: Weiterleitungen an andere Akteure vor Ort



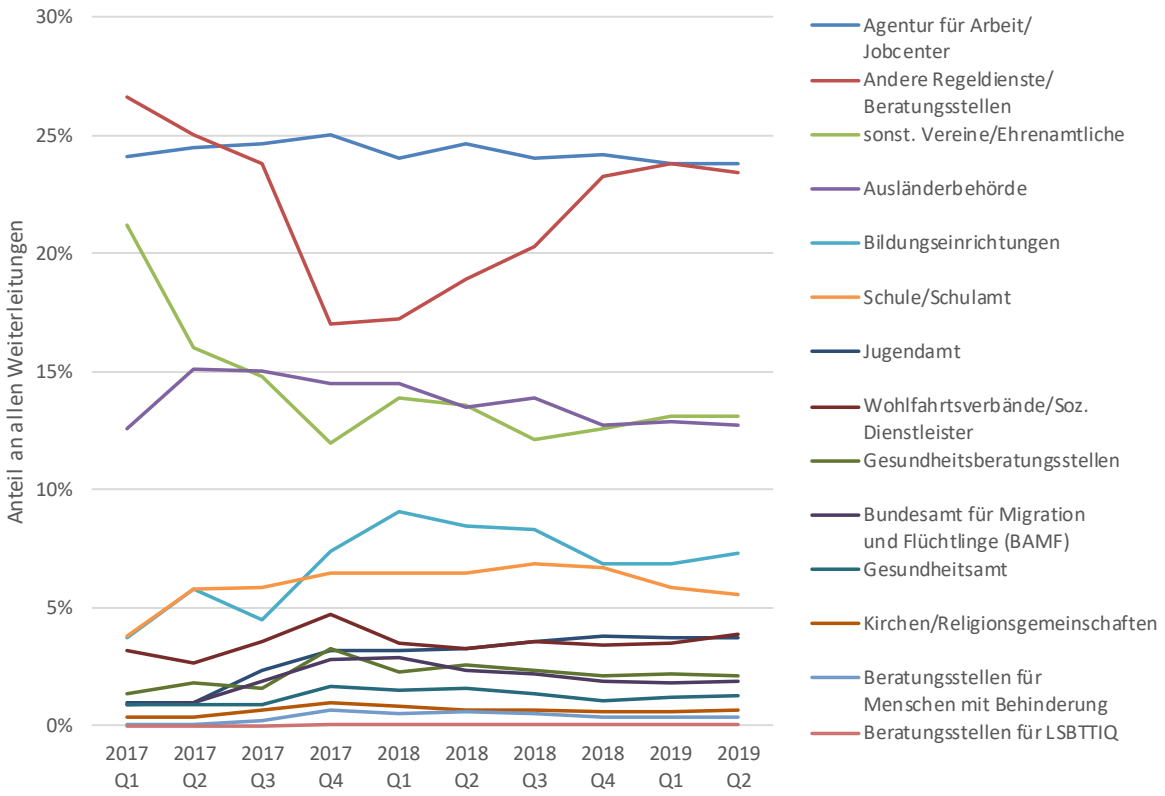
Lesehilfe: 24 % der Weiterleitungen erfolgen an die Agentur für Arbeit und die Jobcenter.
Anmerkung: N = 740.318.
Quelle: Tätigkeitskennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement. Eigene Berechnungen.

haben die Integrationsmanager/-innen eine Mittlerfunktion in den Kommunen und sollen die Arbeit der Ehrenamtlichen unterstützen.

Insgesamt sind zwischen Januar 2017 und Juni 2019 627.880 Mal Geflüchtete an andere Stellen weitergeleitet worden. Am häufigsten haben die Integrationsmanager/-innen die Geflüchteten dabei an die Agentur für Arbeit/das Jobcenter und an andere Regeldienste/Beratungsstellen weiterverwiesen (24 % und 22 %, Abb. 36). In jeweils 13 % der Fälle haben die Integrationsmanager/-innen an Vereine und Ehrenamtliche sowie an die Ausländerbehörden verwiesen. Weiterleitungen an andere Stellen wie Bildungseinrichtungen und Schulen, Jugend- und Gesundheitsämter, Kirchen und Religionsgemeinschaften und spezialisierte Beratungsstellen hat in weniger als einem Zehntel der Fälle stattgefunden.

Dieses Grundmuster der Weiterleitungen besteht schon seit Beginn des Integrationsmanagements und hat sich über die Zeit nicht wesentlich verändert, wenngleich es zwischen dem vierten Quartal 2017 und dem dritten Quartal 2018 einen deutlich weniger bei den Weiterleitungen an andere Regeldienste und Beratungsstellen gab (Abb. 37).

Abb. 37: Entwicklung der Weiterleitungen über die Zeit (2017-2019)

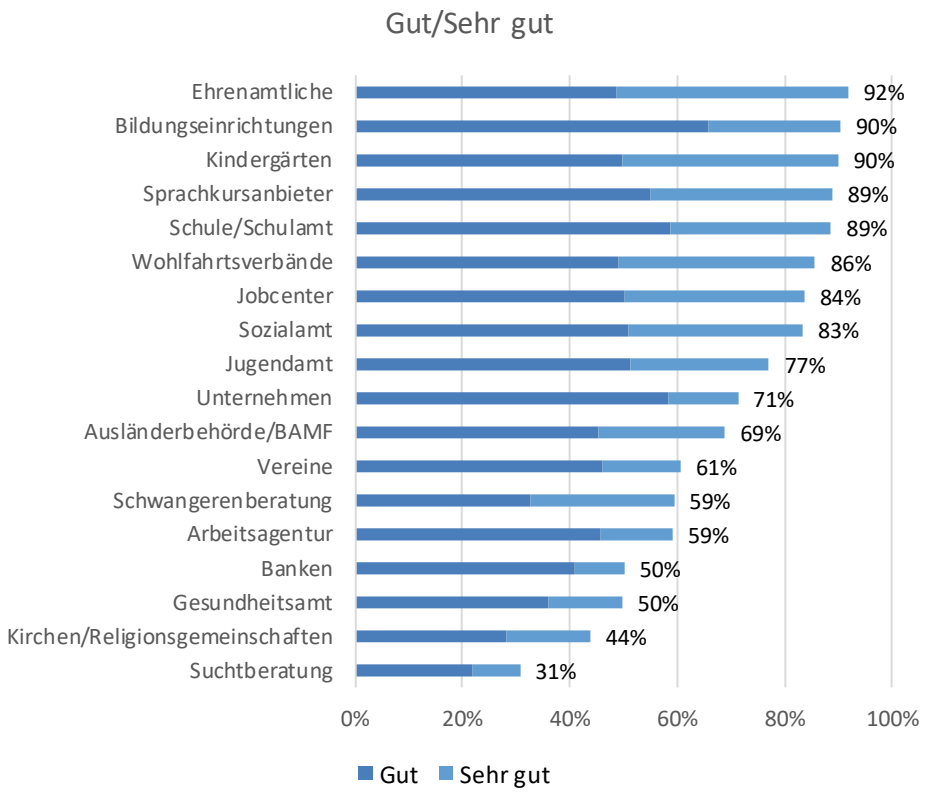


Quelle: Tätigkeitskennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement. Eigene Berechnungen.

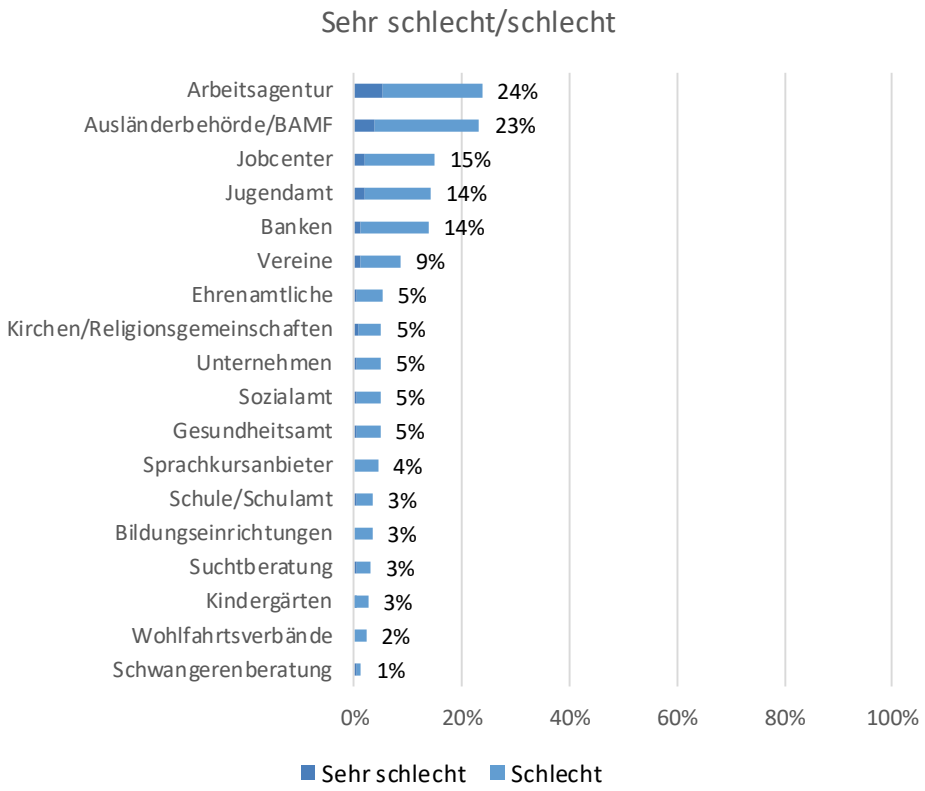
Insgesamt läuft die Zusammenarbeit zwischen Integrationsmanagern/-innen und anderen Akteuren vor Ort nach den Einschätzungen der Integrationsmanager/-innen gut bis sehr gut (Abb. 38, oben) – ein Ergebnis, das mit den Befunden der qualitativen Evaluation übereinstimmt. Dies gilt insbesondere für die Zusammenarbeit mit den Ehrenamtlichen und den Anbietern des Bildungssystems (Bildungseinrichtungen wie vhs, Kindergärten, Sprachkursanbieter, Schule und Schulamt). Rund 90 % der Integrationsmanager/-innen sagen, dass es sich mit diesen Einrichtungen und Akteuren gut oder sehr gut zusammenarbeiten lässt. Aber auch für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren vergibt jeweils ein hoher Anteil der Integrationsmanager/-innen gute Noten. Lediglich bei den Kirchen und Religionsgemeinschaften und der Suchtberatung gibt weniger als die Hälfte der Integrationsmanager/-innen an, dass die Zusammenarbeit gut läuft. Diese Bewertung dürfte aber hauptsächlich darauf zurückzuführen zu sein, dass die Integrationsmanager/-innen vielfach nicht im Austausch mit diesen Einrichtungen stehen: 48 % der Integrationsmanager/-innen geben an, dass sie keinen Kontakt zu Suchtberatungen haben, 39 % sagen dasselbe im Hinblick auf Kirchen und Religionsgemeinschaften (nicht dargestellt).

Es gibt aber auch Akteure, die vergleichsweise häufig nicht so gut bewertet werden. Dazu gehören die Arbeitsagentur, die Ausländerbehörden/das BAMF und in etwas geringerem Ausmaß die Jobcenter, die Jugendämter und die Banken (Abb. 38, unten).

Abb. 38: Beurteilung der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren vor Ort



Lesehilfe: 92 % der Integrationsmanager/-innen geben an, dass die Zusammenarbeit mit den Ehrenamtlichen vor Ort gut oder sehr gut läuft.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.



Lesehilfe: 24 % der Integrationsmanager/-innen sagen, dass die Zusammenarbeit mit mit der Arbeitsagentur schlecht oder sehr schlecht läuft.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

Fast ein Viertel (24 %) der Integrationsmanager/-innen gibt an, dass die Zusammenarbeit mit der Arbeitsagentur schlecht oder sehr schlecht läuft. 23 % sind es im Hinblick auf die Ausländerbehörden/das BAMF und zwischen 14 % und 15 % bei Jobcenter, Jugendämtern und Banken. Im Hinblick auf die Jobcenter war dies auch ein Ergebnis der qualitativen Evaluation. Es dürfte im direkten Zusammenhang mit der Beobachtung stehen, dass die sich Integrationsmanager/-innen in ihren Beratungsstunden sich vergleichsweise häufig mit dem Thema Leistungsbezug beschäftigen müssen.

4 Möglichst gute Umsetzung des Integrationsmanagements

Wie die Analysen aus dem vorherigen Kapitel gezeigt haben, wird das Integrationsmanagement in den einzelnen Kommunen des Landes unterschiedlich umgesetzt. Das war auch zu erwarten, da den Kommunen im Pakt für Integration Flexibilität bei der Implementierung des Integrationsmanagements zugestanden wurde, um auf die Gegebenheiten vor Ort einzugehen. Gleichzeitig führt es aber auch dazu, dass das Integrationsmanagement in den Kommunen mal mehr und mal weniger der intendierten Um-

setzung des Programms entspricht. Wir haben uns deswegen angesehen, unter welchen Rahmenbedingungen das Integrationsmanagement „möglichst gut“ im Sinne eines Case Managements umgesetzt wird. Als Operationalisierung für „möglichst gut“ haben wir folgende vier Konstellationen verwendet:

- Häufige und sehr häufige Nutzung des Integrationsplans Teil B (Zielvereinbarung) in der Kommune;
- Häufige und sehr häufige Nutzung des Integrationsplans Teil A und B (Kompetenzerfassung und Zielvereinbarung) in der Kommune;
- Häufige und sehr häufige Nutzung des Integrationsplans Teil A und B und überdurchschnittliche Nutzung von Sprechstunden nach Terminvereinbarung in der Kommune;
- Häufige und sehr häufige Nutzung des Integrationsplans Teil A und B und überdurchschnittlich häufig aufsuchende Beratung in der Kommune.

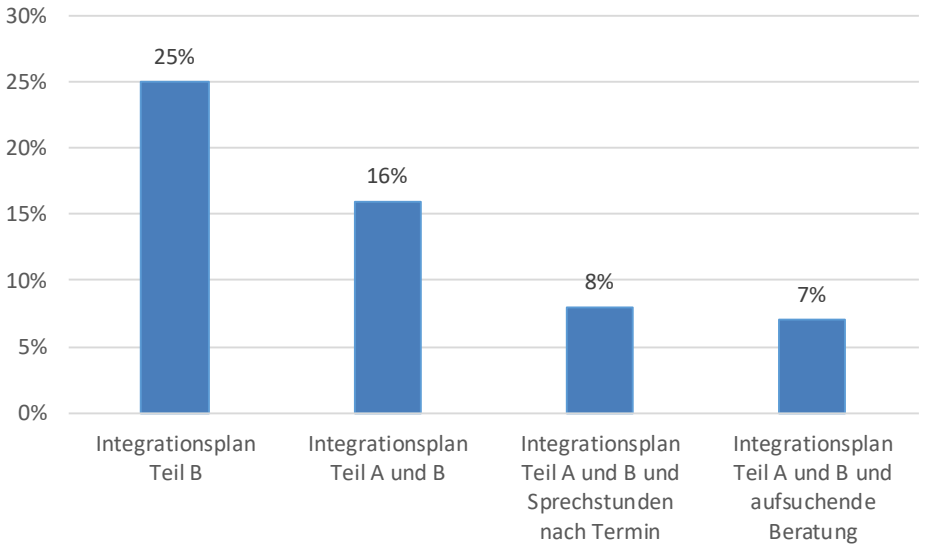
Zur Bestimmung der Kommunen mit häufiger und sehr häufiger Nutzung der Integrationspläne haben wir zunächst auf Ebene der Integrationsmanager/-innen bestimmt, ob ein/e Integrationsmanager/-in den Integrationsplan häufig oder sehr häufig nutzt.[13] In einem zweiten Schritt haben wir ermittelt, für welchen Anteil der Integrationsmanager/-innen in einer Kommune dies jeweils zutrifft. Wenn die Mehrheit der Integrationsmanager/-innen in einer Kommune die Integrationspläne häufig oder sehr häufig nutzt, wurde diese als Kommune mit häufiger Nutzung des Integrationsplans klassifiziert. Ähnlich ist das Vorgehen bei der Nutzung von Sprechstunden nach Terminvereinbarung und aufsuchender Beratung: Kommunen, in denen mehr als die Hälfte der Integrationsmanager/-innen mehr Stunden pro Woche für Terminsprechstunden aufwenden als der Median aller Integrationsmanager/-innen, betrachten wir als Kommunen mit überdurchschnittlicher Nutzung von Sprechstunden nach Terminvereinbarung.[14] Äquivalent sind Kommunen mit überdurchschnittlich aufsuchender Beratung diejenigen, in denen mehr als die Hälfte der Integrationsmanager/-innen dafür jeweils mehr Stunden pro Woche aufwendet als der Median aller Integrationsmanager/-innen.

Abb. 39 gibt an, welcher Anteil an Kommunen in der jeweiligen Definition das Integrationsmanagement möglichst gut im Sinne des Case Managements umsetzt. Wie zu erwarten war, sinkt dieser Anteil, je mehr Kriterien zur Definition von "möglichst guter Umsetzung" verwendet werden. Wenn wir zuerst einzig die häufige oder sehr häufige Nutzung des Integrationsplans Teil B (Zielvereinbarung) betrachten, so wird in 25 % der Kommunen das Integrationsmanagement möglichst gut umgesetzt. Wenn wir zusätzlich die häufige oder sehr häufige Nutzung von Teil A (Kompetenzerfassung) verlangen, so ist dies nur noch in 16 % der Kommunen der Fall. Wenn schließlich auch noch eine überdurchschnittliche Nutzung von Sprechstunden nach Terminvereinbarung oder von aufsuchender Beratung fordern, dann verbleiben nur noch 8 % und 7 % der Kommunen in dieser Gruppe.

[13] Die relevanten Fragen dafür sind „Wie häufig benutzen Sie in der Arbeit mit Ihren Klienten den Integrationsplan A (Kompetenzerfassung)?“ und „Wie häufig benutzen Sie in der Arbeit mit Ihren Klienten den Integrationsplan Teil B (Zielvereinbarungen)?“ aus der Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen.

[14] Die relevante Frage dafür ist „Wenn Sie an eine typische Arbeitswoche denken, wie verteilen sich Ihre Aufgaben auf die folgenden Tätigkeiten?“ aus der Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen.

Abb. 39: Anteil Kommunen mit möglichst guter Umsetzung des Integrationsmanagements im Sinne des Case Managements (nach verwendeter Definition)



Lesehilfe: In 25 % der Kommunen nutzen die Integrationsmanager/-innern häufig oder sehr häufig den Integrationsplant Teil B.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen, Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort. Eigene Berechnungen.

Im Folgenden betrachten wir eine Reihe von Charakteristika der Kommunen und versuchen herauszufinden, ob sie eher zu- oder abträglich für eine möglichst gute Umsetzung des Integrationsmanagements im Sinne des Case Managements sind.

4.1 Nach organisatorischer Ansiedlung des Integrationsmanagements

Zunächst untersuchen wir, ob es einen Unterschied für die möglichst gute Umsetzung macht, wo das Integrationsmanagement organisatorisch angesiedelt ist. Wie in Abschnitt 3.3 (Abb. 9) dargestellt, ist das Landratsamt in 46 % der Kommunen mit der Durchführung des Integrationsmanagements beauftragt und führt dieses auch selbst durch, in 18 % der Fälle ist das Integrationsmanagement Teil der kommunalen Verwaltung und in einem guten Drittel (34 %) wird das Integrationsmanagement durch einen externen Träger durchgeführt.

Aus Tab. 7 wird ersichtlich, dass es große Unterschiede im Hinblick auf eine möglichst gute Umsetzung des Integrationsmanagements gibt je nach dem, welche Stelle für die Durchführung verantwortlich ist. So gibt es über die verschiedenen Definitionen hinweg ein eindeutiges Muster: Kommunen, in denen das Integrationsmanagement in der Verantwortung der Landkreise liegt, führen das Integrationsmanagement mit Abstand am ehesten im Sinne eines Case Managements durch, gefolgt von Kommunen, die das Integrationsmanagement selbst organisieren, und zuletzt Kommunen, in denen externe Träger mit der Durchführung beauftragt waren.

Tab. 7: Möglichst gute Umsetzung des Integrationsmanagements nach organisatorischer Verankerung und Definition

Definition „möglichst gute Umsetzung“	Durchführung durch das Landratsamt	Durchführung auf kommunaler Ebene	Durchführung durch externe Träger
Integrationsplan Teil B	37 %	23 %	14 %
Integrationsplan Teil A und B	23 %	15 %	8 %
Integrationsplan Teil A und B und Sprechstunden nach Termin	11 %	7 %	4 %
Integrationsplan Teil A und B und aufsuchende Beratung	11 %	5 %	3 %

Lesehilfe: In 37 % der Kommunen, in denen das Integrationsmanagement auf Ebene des Landratsamts angesiedelt ist, wird der Integrationsplan Teil B häufig genutzt.
Anmerkung: N = 1.031.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen. Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort (Mai/Juni 2019). Eigene Berechnungen.

4.2 Nach Entscheidungsstelle für das Vorgehen im Integrationsmanagement

Ein zweiter möglicher Faktor, der mit der Häufigkeit einer Umsetzung des Integrationsmanagements im Sinne des Case Managements verbunden sein kann, ist die Stelle, an der über das Vorgehen und die Arbeitsweise des Integrationsmanagements entschieden wird. In Abb. 10 haben wir dargestellt, dass dies für fast die Hälfte der Kommunen (47 %) das jeweilige Landratsamt ist. In 31 % der Kommunen entscheiden die Integrationsmanager/-innen selbst oder im Team über ihr Vorgehen, in 10 % externe Träger und in weiteren 10 % kommunale Integrationsbeauftragte, andere kommunale Mitarbeiter oder sonstige Stellen.

Tab. 8 zeigt für jede dieser Gruppen den Anteil an Kommunen mit möglichst guter Umsetzung des Integrationsmanagements für jede der genannten Definitionen. Dabei sehen wir, dass in den Kommunen, in denen das Landratsamt als Träger das Vorgehen vorgibt, mit Abstand am häufigsten Integrationspläne sowie aufsuchende Beratung und terminierte Sprechstunden genutzt werden. In allen anderen Gruppen wird das Integrationsmanagement deutlich seltener im Sinne des Case Managements umgesetzt, wobei es kaum einen Unterschied macht, ob die Entscheidung über das Vorgehen von kommunalen Mitarbeitern/-innen, externen Trägern oder den Integrationsmanagern/-innen selbst getroffen wird.

Tab. 8: Möglichst gute Umsetzung des Integrationsmanagements nach Entscheidungsstellen für das Vorgehen im Integrationsmanagement

	Landratsamt	Kommunale Mitarbeiter/-innen	Externe Träger	Integrationsmanager/-innen
Integrationsplan Teil B	37 %	19 %	16 %	15 %
Integrationsplan Teil A und B	23 %	12 %	10 %	8 %
Integrationsplan Teil A und B und Sprechstunden nach Termin	12 %	8 %	7 %	3 %
Integrationsplan Teil A und B und aufsuchende Beratung	11 %	2 %	3 %	3 %

Lesehilfe: In 37 % der Kommunen, in denen das Landratsamt als Träger über das Vorgehen im Integrationsmanagement entscheidet, wird der Integrationsplan Teil B häufig genutzt.
Anmerkung: N = 1.031.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen, Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort (Mai/Juni 2019). Eigene Berechnungen.

4.3 Nach Anzahl zuständiger Personen für das Integrationsmanagement

Zuletzt gibt es auch Unterschiede in der Situation in den Kommunen, die sich auf den Nutzungsumfang der Instrumente des Integrationsmanagements auswirken können. So haben wir in Abb. 8 dargestellt, dass in 25 % der im PIK geförderten Kommunen vor Einführung des Integrationsmanagements niemand für die (hauptamtliche) Betreuung von Geflüchteten verantwortlich war. Hier mussten vermutlich erst Strukturen eingerichtet und Abläufe definiert werden, die in anderen Kommunen bereits eingeübt waren, sodass der Arbeitsfokus erst später auf die eigentlichen Instrumente des Integrationsmanagements gelegt werden konnte.

Tatsächlich werden die Teile A und B des Integrationsplans in den Kommunen signifikant seltener genutzt, in denen vor Beginn des Integrationsmanagements niemand für die Betreuung von Geflüchteten verantwortlich war (Tab. 9). Die Unterschiede zeigen sich jedoch nur bei der Nutzung der Integrationspläne. Bei den Definitionen von optimaler Umsetzung, bei denen zusätzlich Sprechstunden nach Terminvergabe oder aufsuchende Beratung berücksichtigt werden, sind die Abweichungen der entsprechenden Anteile nicht statistisch signifikant.

Tab. 9: Möglichst gute Umsetzung des Integrationsmanagements mit/ohne vorherige(r) Betreuung von Geflüchteten

	Kommunen ohne vorherige Betreuung von Geflüchteten	Alle anderen Kommunen	Signifikant
Integrationsplan Teil B	18 %	29 %	***
Integrationsplan Teil A und B	10 %	18 %	***
Integrationsplan Teil A und B und Sprechstunden nach Termin	7 %	8 %	
Integrationsplan Teil A und B und aufsuchende Beratung	4 %	8 %	

Lesehilfe: In 18 % der Kommunen, in denen vor Einführung des Integrationsmanagements niemand für die Beratung Geflüchteter zuständig war, wird der Integrationsplan Teil B häufig genutzt. In Kommunen, in denen bereits zuvor jemand für diesen Bereich verantwortlich war, ist das in 29 % der Fall.
Anmerkung: N = 1.031; *** p<0,01
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen, Umfrage zu den Rahmenbedingungen vor Ort (Mai/Juni 2019). Eigene Berechnungen.

Auch Unterschiede in der Anzahl der beratenen und begleiteten Geflüchteten können mit dem Einsatz der Instrumente des Integrationsmanagements zusammenhängen. So wäre es verständlich, wenn Integrationsmanager/-innen mit überdurchschnittlich vielen Klienten wenig Zeit haben, um Integrationspläne zu pflegen und/oder aufsuchende Beratung anzubieten.

Zur Bestimmung der Kommunen mit unter- und überdurchschnittlichem Personalschlüssel haben wir zunächst auf Ebene der Integrationsmanager/-innen ausgewertet, ob die Zahl der von ihnen beratener Klienten unter oder über dem Median liegt.[15] Anschließend wurde der Personalschlüssel in einer Kommune als niedrig (also gut) klassifiziert, wenn die Mehrheit der dort tätigen Integrationsmanager/-innen eine unterdurchschnittliche Zahl an Klienten beraten. Nach dieser Definition fallen 42 % der Kommunen in die Gruppe mit niedrigem Personalschlüssel.

Die in Tab. 10 zusammengestellten Ergebnisse zeigen, dass das Integrationsmanagement in Kommunen mit niedrigerem Personalschlüssel in der Tat häufiger im Sinne des Case Managements umgesetzt wird. Der Unterschied wird besonders deutlich bei der Definition möglichst guter Umsetzung, in der beide Teile des Integrationsplans und die aufsuchende Beratung berücksichtigt werden. Hier ist der Anteil der Kommunen mit möglichst guter Umsetzung unter den Kommunen mit niedrigem Personalschlüssel beinahe dreimal so hoch wie bei den übrigen Kommunen. Allerdings ist ein Anteil von 11 % unter den Kommunen mit niedrigem Personalschlüssel immer noch sehr niedrig.

[15] Die relevante Frage dafür ist „Wie viele Geflüchtete betreuen Sie persönlich derzeit (egal in welcher Form und unabhängig vom rechtlichen Status und dem Alter der Geflüchteten)?“ aus der Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen.

Tab. 10: Möglichst gute Umsetzung des Integrationsmanagements nach Personalschlüssel

	Niedriger Personal-schlüssel	Alle anderen Kommunen	Signifikant
Integrationsplan Teil B	29 %	23 %	**
Integrationsplan Teil A und B	19 %	14 %	**
Integrationsplan Teil A und B und Sprechstunden nach Termin	9 %	7 %	
Integrationsplan Teil A und B und aufsuchende Beratung	11 %	4 %	***

Lesehilfe: In 29 % der Kommunen, in denen die Mehrheit der Integrationsmanager/-innen eine unterdurchschnittliche Anzahl an Klienten beraten, wird der Integrationsplan Teil B häufig genutzt. In allen anderen Kommunen ist das in 23 % der Fall.
Anmerkung: N = 1.031; ** p<0,05, *** p<0,01
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen November 2019. Eigene Berechnungen.

Zusammenfassend können wir sagen, dass es für die möglichst gute Umsetzung des Integrationsmanagements im Sinne des Case Managements offenbar darauf ankommt, wo das Integrationsmanagement organisatorisch angesiedelt ist und welche Stelle über das Vorgehen entscheidet. Insbesondere die Landsratämter scheinen dabei eine bedeutende Rolle zu spielen. Die Befunde bis zu diesem Punkt lassen jedoch noch keinen Schluss darüber zu, ob die Geflüchteten in den Kommunen mit besserer Umsetzung des Integrationsmanagements im Sinne des Case Managements besser integriert sind als in den übrigen Kommunen. Weiterhin kann es sein, dass die Anzahl der Kommunen, die das Integrationsmanagement nach den oben definierten Kriterien durchführen höher ist, falls einige Integrationsmanager/-innen die Frage nach der Nutzungshäufigkeit der Integrationspläne anders interpretiert haben als wir sie gemeint hatten (siehe Abschnitt 3.7).

5 Wirkung des Integrationsmanagements

Nach der Beschreibung der Umsetzung des Integrationsmanagements in den Kommunen gehen wir in diesem Kapitel zum Kern der quanitativen Evaluation über: der Wirkungsanalyse. Im Folgenden beschreiben wir zuerst die methodische Vorgehensweise sowie die Herausforderungen und Limitierungen bei der Identifizierung des kausalen Effekts des Integrationsmanagements. Im Anschluss stellen wir die Ergebnisse der empirischen Analyse vor, getrennt nach den beiden Ergebnisdimensionen Arbeitsmarktintegration und Wohnsituation der Zielgruppe. Die Einschränkung der Untersuchung auf diese beiden Themengebiete ist der eingeschränkten Datenlage geschuldet, die eine Betrachtung möglicher Wirkungen des Integrationsmanagements auf die Deutschsprachkenntnisse, Fortschritte in Bildung, Ausbildung und Anerkennung sowie die soziale Integration der Geflüchteten nicht zulässt.

5.1 Methodisches Vorgehen und Limitierungen

Aus methodischer Perspektive besteht die größte Herausforderung der Wirkungsevaluation in der Trennung der Auswirkungen des untersuchten Programms von Veränderungen, die sich auch in dessen Abwesenheit ergeben hätten. So finden sich Geflüchtete in der Regel im Zielland allein schon dann besser zurecht, wenn sie länger dort wohnen und immer vertrauter mit Sprache, Menschen und Kultur werden (*Zeiteffekt*). Ebenso ist es möglich, dass spezielle Personengruppen überproportional an dem Programm teilnehmen, z.B. solche, die aufgrund ihrer Fähigkeiten und Art auch sonst gute Integrationschancen haben (*positive Selektion in die Teilnahme*), oder solche, die eine Beratung und Begleitung besonders dringend nötig haben (*negative Selektion in die Teilnahme*). Eine einfache Vorher-Nachher-Betrachtung der am Integrationsmanagement teilnehmenden Personen würde daher zu kurz greifen und keine stichhaltigen Aussagen über die Wirksamkeit der Förderung erlauben.

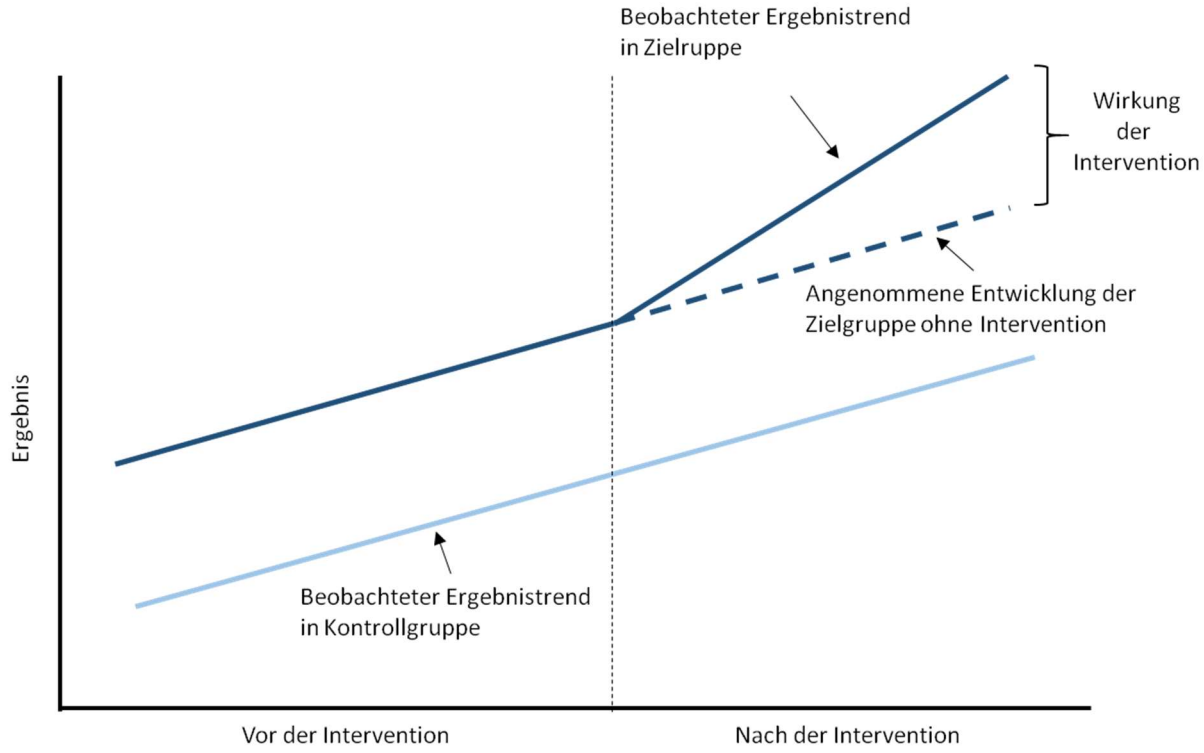
Um dieses methodische Problem zumindest teilweise zu entschärfen, verwenden wir in der Analyse zwei maßgebliche Komponenten: Zum einen die sogenannte Differenz-von-Differenzen Methode (im Folgenden: DvD), zum anderen untersuchen wir die Auswirkungen des Integrationsmanagements nicht für die Gruppe der tatsächlich beratenen Personen, sondern für die Zielgruppe des Integrationsmanagements allgemein. Im Folgenden beschreiben wir diese beiden Komponenten im Detail und wie sie sich auf die Möglichkeiten der Evaluation auswirken.

5.1.1 Differenz-von-Differenzen Ansatz

Der Differenz-von-Differenzen Ansatz ist eines der Standardwerkzeuge der Evaluationsforschung, um allgemeine zeitliche Trends oder gesamtwirtschaftliche Entwicklungen aus der Untersuchung der Wirkung eines bestimmten Programms oder einer Reform herauszufiltern. Bei dieser Methode wird eine Vergleichsgruppe für die Untersuchung herangezogen, die der Zielgruppe des Integrationsmanagements ähnlich ist und im gleichen Maße auf allgemeine Trends und Entwicklungen reagiert (z.B. Geflüchtete in Kreisen, in denen es kein Integrationsmanagement gibt, oder in denen es erst später eingeführt wurde), aber durch das Programm selbst nicht direkt beeinflusst wird. Wenn sich die Integration dieser Kontrollgruppe vor dem Start des Integrationsmanagements annähernd gleich entwickelt hat wie die der Zielgruppe, wird angenommen, dass beide Gruppen auch während des Evaluationszeitraums ähnliche Integrationserfolge aufweisen würden, wenn es das Integrationsmanagement nicht gegeben hätte. Das Integrationsmanagement hat also dann einen positiven Einfluss auf die Integration der beratenen Personen, wenn die Zielgruppe im betrachteten Projektzeitraum größere Integrationserfolge vorweisen kann als die Kontrollgruppe.

In Abb. 40 veranschaulichen wir diesen Ansatz grafisch. Die hellblaue Linie zeigt beispielhaft eine mögliche Entwicklung der Kontrollgruppe, die dunkelblaue Linie die der Zielgruppe. Wenn das Integrationsmanagement keinen Effekt hat, dann müssten sich die beiden blauen Linien über die Zeit parallel entwickeln. Zeigt das Integrationsmanagement hingegen eine positive Wirkung, integriert

Abb. 40 Differenz-von-Differenzen Methode



sich die Zielgruppe relativ gesehen besser, was durch einen steileren Anstieg der dunkelblauen Linie nach der Einführung des Programms dargestellt wird.

Im Falle einer Verschlechterung der Integration der Zielgruppe durch das Integrationsmanagement würde die durchgezogene dunkelblaue Linie nach Einführung des Integrationsmanagements dagegen flacher werden oder sogar nach unten tendieren.

Entscheidend für einen aussagekräftigen Einsatz der DvD Methode sind zwei Punkte: Zum einen, dass zum Startzeitpunkt des Integrationsmanagements und während des Untersuchungszeitraums keine weiteren Reformen oder Förderprogramme beschlossen und implementiert wurden, die die beiden Gruppen unterschiedlich beeinflussen. Zum anderen, dass die für die Untersuchung herangezogenen Vergleichsgruppen grundsätzlich sehr ähnlich auf verschiedene Einflussfaktoren wie die Zeit im Land oder gesamtwirtschaftliche Trends reagieren. Ist eine oder beide dieser Voraussetzungen nicht gegeben, dann stellt der Vergleich der Integrationserfolge der beiden betrachteten Gruppen nicht mehr allein den uns interessierenden Programmeffekt dar. Stattdessen erhält man eine Mischung aus dem Programmeffekt und den Wirkungen der anderen Maßnahmen oder divergierenden Trends, die nicht sinnvoll interpretiert werden kann. Dieser Punkt wird daher im Folgenden immer wieder aufgenommen werden.

5.1.2 Fokus auf die Zielgruppe des Integrationsmanagements allgemein

Bei der Auswahl der Zielgruppe für die Untersuchung müssen zwei gegenläufige Aspekte beachtet werden. Konzentriert man sich einzig auf die Personen, die nachweislich die Beratung durch die Integrationsmanager/-innen in Anspruch genommen haben, ist die Gefahr groß, dass das Ergebnis stark durch Selektionseffekte verzerrt wird. So ist es zum Beispiel möglich, dass sich überproportional viele Personen durch das Integrationsmanagement beraten lassen, denen das Ankommen und Eingliedern in Deutschland schwerfällt, während die meisten erfolgreichen Geflüchteten gut ohne Beratung auskommen. Dies würde die gemessene Wirkung des Integrationsmanagements verringern, da es in dieser Gruppe grundsätzlich weniger Integrationserfolge gibt. Das gleiche Ergebnis würde eintreten, wenn sich die Personen, bei denen die Teilnahme am Integrationsmanagement am besten wirkt, auch systematisch früher wieder aus der Beratung verabschiedeten. In solchen Fällen würden die Datensätze über die Beratenen häufig nicht mehr aktualisiert, sodass deren eigentliche Integrationserfolge nicht mehr in die Untersuchung aufgenommen werden könnten.

Fasst man den betrachteten Personenkreis hingegen weiter (z.B. auf alle Nicht-EU-Migranten) und schaut sich dessen Entwicklung über den Evaluationszeitraum hinweg an, kann man diese Selektionseffekte vermeiden, da es nun nicht mehr wichtig ist, welche Untergruppen stärker an dem Programm teilnehmen und der Datenerfassung zustimmen oder ob erfolgreiche Beratungen systematisch untererfasst werden. Im Gegenzug werden dadurch aber viele Personen in die Untersuchung einbezogen, die gar nicht vom Integrationsmanagement beeinflusst werden können, da sie nicht zur eigentlichen Zielgruppe der Geflüchteten gehören. Ein solcher Schritt limitiert also mögliche Selektionseffekte, führt aber auch dazu, dass ein tatsächlich vorhandener Effekt kleiner geschätzt wird und damit statistisch schwerer nachzuweisen ist.

Für die Wirkungsanalyse des Integrationsmanagements gehen wir daher folgendermaßen vor: Wir basieren die Untersuchung nicht auf den Informationen der Teilnehmenden aus den Integrationsplänen (den Mikrodaten), da diese einerseits große Lücken aufweisen und andererseits keine Möglichkeit bieten, etwas über die Selektion in das Programm zu erfahren und dafür dann zu kontrollieren. Stattdessen nutzen wir die Informationen aus administrativen Quellen und unseren Umfragen auf Kreis- und Gemeindeebene und wählen dabei die jeweils engste Definition der Zielgruppe, die möglich und sinnvoll ist. Auf diese Weise vermeiden wir, dass die Ergebnisse durch Selektionseffekte verzerrt werden, und versuchen gleichzeitig möglichst wenig Personen in die Untersuchung aufzunehmen, die nicht zur eigentlichen Zielgruppe gehören.

5.1.3 Einfluss auf die Umsetzung der Evaluation

Die Anwendung dieser beiden Elemente bedeutet zweierlei für die praktische Umsetzung der quantitativen Wirkungsanalyse: Zum einen sind die Ergebnisse aus dem DvD-Vergleich nicht absolut zu sehen, sondern relativ zur jeweils benutzten Vergleichsgruppe. Da die Vergleichsgruppe in den meisten der im Folgenden betrachteten Fälle selbst auch vom Integrationsmanagement beeinflusst wird (wenn auch in einem geringeren Maße), geben die Schätzwerte nicht den gesamten Programmeffekt wieder, sondern den Effekt des Unterschieds in der Intensität der Programmumsetzung.

Zum anderen bedeutet der Fokus auf die allgemeine Zielgruppe des Integrationsmanagements, dass wir nur Integrationsdimensionen untersuchen können, für die uns Informationen über diese gesamte Gruppe (oder eine sehr ähnliche) zur Verfügung stehen. Dies ist bei der Beschäftigung (auf Kreisebene) und der Wohnsituation der Geflüchteten (auf Ebene der Kommunen) der Fall, nicht aber bei der Entwicklung der Sprachkenntnisse oder der sozialen Integration, sodass wir mögliche Auswirkungen des Integrationsmanagements in diese Richtungen hin nicht untersuchen können. Allerdings ist das faktisch keine wirkliche Einschränkung, da die Mikrodaten über die Entwicklung der Deutschkenntnisse und der sozialen Integration der beratenen Geflüchteten ohnehin nicht in der Qualität vorliegen, die eine sinnvolle Verwendung ermöglicht hätten. (siehe Abschnitt 2.3).

5.1.4 Kontrollgruppen

Neben der Definition der Zielgruppe ist in der Wirkungsanalyse nach der DvD Methode die Wahl der Kontrollgruppe entscheidend. Die naheliegende Kontrollgruppe für die quantitative Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg wäre dabei die Gruppe derjenigen Kommunen, die Geflüchtete beherbergen, aber kein Integrationsmanagement eingeführt haben. Wie in Abschnitt 3.1 beschrieben, gibt es diese Gruppe nicht, da alle Kommunen, in denen Geflüchtete untergekommen sind, auch Förderung für das Integrationsmanagement erhalten haben. Die nicht-geförderten Kommunen eignen sich deswegen nicht als Kontrollgruppe im Rahmen dieser Evaluation.

Um die Wirkung des Integrationsmanagements dennoch messen zu können, verwenden wir im Folgenden eine Reihe von Vergleichssituationen, wobei wir die Analysen aus Gründen der Datenverfügbarkeit üblicherweise auf Kreisebene durchführen:

(1) Kreise mit Integrationsmanagement in Baden-Württemberg versus Kreise in den benachbarten Bundesländern Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz;[16]
(2) geförderte Kreise in Baden-Württemberg, die früher als der Durchschnitt mit dem Integrationsmanagement gestartet haben, versus solche mit späterem Beginn;
(3) geförderte Kreise, die die Mittel aus dem Pakt für Integration für das Integrationsmanagement zu einer überdurchschnittlichen Ausweitung ihrer Beratungskapazität genutzt haben versus solche, bei denen die Beratungskapazität unterdurchschnittlich gesteigert wurde;
(4) geförderte Kreise, in denen das Instrument der Zielvereinbarungen (Integrationsplan Teil B) häufiger als im Durchschnitt verwendet wird, versus solche, in denen es seltener zum Einsatz kommt;
(5) geförderte Kreise, in denen die Integrationsmanager/-innen sich in den Beratungsgesprächen überdurchschnittlich stark mit den Themen Arbeitsmarkt und Wohnen befassen versus solche, bei denen dies unterdurchschnittlich häufig der Fall ist.

[16] Insgesamt gibt es 158 Nachbarkreise in den angrenzenden Bundesländern zu Baden-Württemberg. Bei einem dieser Kreise gab es jedoch Übermittlungsprobleme bei den AZR und BA-Daten. Dieser Kreis wurde deswegen aus den Analysen herausgenommen.

Mit keinem dieser Vergleiche können wir *den* Effekt des Integrationsmanagements bestimmen, sie erlauben aber eine Annäherung an die Auswirkungen der Beratung von verschiedenen Seiten und führen dadurch zu einer umfassenden Betrachtung.

5.1.5 Ökonometrische Umsetzung

Die Entwicklung der Integration der Geflüchteten auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt hängt natürlich nicht nur von der Einführung und Umsetzung des Integrationsmanagements ab, sondern auch von den Rahmenbedingungen vor Ort. So ist anzunehmen, dass es den Geflüchteten leichter fällt eine Arbeit zu finden, wenn sie einem Kreis mit allgemein guter Beschäftigungslage und großer Dynamik auf dem Stellenmarkt zugewiesen wurden. Gleichsam wird es einfacher sein eine eigene Wohnung zu finden oder über die Gemeinde zu erhalten, wenn die Wohnungssituation vor Ort nicht zu angespannt ist. Um für den Einfluss solcher Faktoren zu berücksichtigen, berechnen wir unseren DvD-Schätzer für die Auswirkungen des Integrationsmanagements mittels multivariater Regressionsmodelle auf folgende Weise:

$$EV_{Ende,k} - EV_{Beginn,k} = \alpha + \beta\, Treatment_k + \\ + \gamma Kontrollvariablen_k + \varepsilon_{ik} \qquad (1)$$

Dabei steht $EV_{Ende,k} - EV_{Beginn,k}$ für die Veränderung in der Ergebnisvariable EV (Beschäftigungsquote oder Anteil Zielpersonen in dezentraler Unterbringung) in Kreis k über den betrachteten Zeitraum hinweg. Dieser ist abhängig von den jeweils zur Verfügung stehenden Daten und beträgt 21 Monate bei der Untersuchung der Beschäftigungssituation (zwischen Dezember 2017 und September 2019) und 13 Monate im Fall der Wohnsituation (zwischen Dezember 2018 und Januar 2020). Die Variable $Treatment$ zeigt an, ob Kreis k in der jeweiligen Vergleichsbetrachtung (Baden-Württemberg vs. Nachbarbundesländer, frühe vs. spätere Startzeitpunkte, usw.) zur Programm- oder Kontrollgruppe zählt, und der Vektor $Kontrollvariablen$ beinhaltet die je nach betrachteter Integrationsdimension zugespielten Informationen zu den Charakteristika eines Kreises k (siehe auch Abschnitt 2.1.2). Für die Untersuchung der Arbeitsmarktintegration sind dies der Anteil Schutzsuchender an der Bevölkerung im Jahr 2017 (in %), die Wirtschaftsleistung pro Kopf im Jahr 2017 (in 1000 Euro), der Anteil sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter im Jahr 2019 (in %) und ein Indikator dafür, ob es sich bei Kreis k um einen Stadt- oder Landkreis handelt. Für die Untersuchung der Entwicklung der Wohnsituation der Geflüchteten nutzen wir darüber hinaus noch die Anzahl vorhandener Wohneinheiten pro 100 Einwohner im Jahr 2018 und die Anzahl fertiggestellter neuer Wohneinheiten pro 100 Einwohner, ebenfalls im Jahr 2018.[17]

Der für die quantitative Evaluation relevante Koeffizient in diesem Modell ist β, der den geschätzten Unterschied in der Veränderung der Ergebnisvariable zwischen den jeweiligen Vergleichsgruppen angibt, wenn der Einfluss der Kontrollvariablen konstant gehalten wird.

[17] Wir verwenden für diese Informationen die jeweils aktuellsten verfügbaren Daten aus dem Frühjahr 2020. Die jeweiligen Datenquellen sind in Tab. 1 in Abschnitt 2.1.2 aufgelistet.

5.2 Auswirkung des Integrationsmanagements auf die Arbeitsmarktsituation der Zielgruppe

5.2.1 Definition der Ergebnisvariable

Die Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt ist generell ein gradueller Prozess und kann mit einer Reihe von Kennzahlen abgebildet werden. Darunter fallen die Aufnahme einer bezahlten Tätigkeit, die Anzahl der Arbeitsstunden pro Woche, die Höhe des dafür erhaltenen Stundenlohns und die Dauer des Arbeitsvertrags, aber auch die Verteilung auf die Branchen oder inwieweit das Tätigkeitsprofil im Job mit den Qualifikationen der ausführenden Person übereinstimmt. Für die quantitative Evaluation des Integrationsmanagements stehen die meisten dieser Indikatoren allerdings nicht zur Verfügung. Deshalb konzentriert sich die Analyse in diesem Unterkapitel auf die Kennzahl, die in der frühen Phase der Integration in den Arbeitsmarkt von größter Bedeutung ist: die Aufnahme einer bezahlten Beschäftigung.

Da es von amtlicher Seite weder Informationen zur Beschäftigungsaufnahme unter Geflüchteten in der Anschlussunterbringung (der hauptsächlichen Zielgruppe des Integrationsmanagements) noch zu Geflüchteten allgemein gibt, folgen wir an dieser Stelle den Konventionen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und betrachten stellvertretend die Gruppe der Menschen aus den acht Hauptherkunftsländern von Asylbewerbern in den Jahren 2015/16 als nächstbeste Annäherung (alphabetisch sortiert: Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien; im Folgenden: HHL).[18] Für diese Gruppe berechnen wir zuerst die monatliche Beschäftigungsquote für den Zeitraum von Januar 2014 bis September 2019.[19] Dafür verwenden wir zum einen die amtlichen Daten der monatlichen Beschäftigtenstatistik der BA, in der alle angemeldeten Beschäftigungsverhältnisse verzeichnet sind, aufgeschlüsselt nach Nationalität und Kreis des Wohnorts.[20] Zum anderen benutzen wir die Informationen des Ausländerzentralregisters (AZR) über die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) aus diesen Herkunftsländern in den entsprechenden Kreisen.[21]

[18] In der Statistik der BA werden Schutzsuchende zwar seit 2016 in den Rubriken Arbeitslosigkeit und Jobsuche getrennt aufgeführt, weiterhin jedoch noch nicht bei der Beschäftigung. Siehe dazu auch: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020). Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Arbeitsmarktintegration von schutzsuchenden Menschen, Nürnberg, August 2020, S. 8.

[19] Die Informationen für September 2019 waren die aktuellsten Zahlen, die im Frühjahr 2020 als Sonderauswertung vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung standen.

[20] Für die Zwecke unserer Analyse verwenden wir dabei das Wohnortsprinzip, d.h. eine Person wird in dem Kreis als arbeitend gezählt, in dem sie wohnt, auch wenn dies nicht dem Kreis der Arbeitsstätte entspricht.

[21] Da die Informationen aus dem AZR jeweils den Bevölkerungsstand zum Jahresende beschreibt, sind die Werte für die dazwischenliegenden Monate linear interpoliert. Wir nehmen also an, dass z.B. im Juni 2017 die Anzahl der Menschen in der beobachteten Gruppe schon um die Hälfte des Jahreszuwachses zwischen Ende 2016 und Ende 2017 gestiegen ist.

Die Beschäftigungsquoten werden formal wie folgt gebildet:

$$BQ_{k,m} = \frac{Bes\quad äftigte_{k,m}}{Personen_{k,m}} \times 100 \qquad (2)$$

Die Variable $Beschäftigte_{k,m}$ beinhaltet die Anzahl Menschen aus den HHL in Kreis *k* und Monat *m*, die entweder einer sozialversicherungspflichtigen oder einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung nachgehen, während die Variable $Personen_{k,m}$ die Anzahl Menschen aus den HHL angibt, die im selben Kreis und Monat amtlich gemeldet und zu diesem Zeitpunkt in der Altersklasse 15-64 sind.[22]

Die Konzentration auf die allgemeine Gruppe von Menschen aus den HHL hat dabei zur Folge, dass die angegebenen Beschäftigungsquoten höher sind als es unter den Geflüchteten alleine der Fall wäre, da Menschen aus diesen Ländern, die schon länger in Deutschland sind und in der Regel einen anderen rechtlichen Status innehaben, im Durchschnitt schon stärker am Arbeitsmarkt aktiv sind als die Geflüchteten, die ab 2015 nach Deutschland gekommen sind. Der angewendete Differenz-von-Differenzen Ansatz hängt aber entscheidend davon ab, dass sich die Beschäftigungsquoten der betrachteten Gruppen vor der Einführung des Integrationsmanagements über einen längeren Zeitraum ähnlich entwickelt haben. Das Betrachten der Beschäftigungsquoten ab Anfang 2014 ermöglicht es uns also, dies auch für die Zeit vor dem Anstieg der Geflüchtetenzahlen zu überprüfen.

In den folgenden Abschnitten stellen wir daher jeweils zuerst die betrachteten Vergleichsgruppen vor, präsentieren dann die Differenz-von-Differenzen Ergebnisse für den Zeitraum Dezember 2017 bis September 2019 und vervollständigen das Bild durch die graphische Darstellung der allgemeinen Trends in den Beschäftigungsquoten über den vollen Zeitraum von Januar 2014 bis September 2019.

5.2.2 Vergleich mit den Nachbarbundesländern

Als erstes vergleichen wir die Entwicklung der Beschäftigungsquoten der Menschen aus den HHL von Dezember 2017 bis September 2019 zwischen Baden-Württemberg und den Nachbarbundesländern Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz. Diese Bundesländer haben entweder keine dem Integrationsmanagement vergleichbaren Strukturen in den Kommunen geschaffen oder haben diese in deutlich kleinerem Maßstab umgesetzt.[23] Wenn sich daher im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und den Nachbarbundesländern deutliche Unterschiede in der Entwicklung der Beschäftigungsquote unter den Zielpersonen zeigen, so wäre dies ein erstes Indiz für die Wirkung des Integrationsmanagements auf die Eingliederung von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt, da man annehmen kann, dass die Menschen

[22] Zur Abrundung des Bildes haben wir zusätzlich zu den Analysen mit der allgemeinen Beschäftigungsquote die Modelle auch laufen lassen für den Anteil der Menschen aus den HHL in ausschließlich sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Auf die Ergebnisse dieser Berechnungen werden wir jeweils in einer kurzen Fußnote eingehen.

[23] Siehe dazu Abschnitt 4.2.1 des Zwischenberichts vom Februar 2019.

aus den HHL in Baden-Württemberg und den angrenzenden Bundesländern ansonsten in relativ ähnlichem Maße von den typischen saisonalen Mustern der Beschäftigung und dem allgemeinen positiven Einfluss einer längeren Aufenthaltszeit in Deutschland profitieren.

In Tab. 11 sind die relevanten Zahlen für die Beschäftigung insgesamt (sowohl sozialversicherungspflichtige als auch ausschließlich geringfügige Beschäftigung) als einfache Statistik dargestellt, um die Mechanik des DvD Ansatzes ohne Berücksichtigung lokaler Einflussfaktoren anhand dieses Beispiels zu veranschaulichen. Dabei sehen wir einen Anstieg der Beschäftigungsquote für Menschen aus den HHL in Baden-Württemberg zwischen Dezember 2017 und September 2019 von 30,1 % auf 43,4 % (einen Zuwachs um 13,3 Prozentpunkte). Die Lage der erweiterten Zielgruppe des Integrationsmanagements am Arbeitsmarkt entwickelt sich also insgesamt sehr positiv. Dies ist allerdings auch in den Nachbarbundesländern der Fall, die kein Integrationsmanagement in diesem Zeitraum eingeführt haben. Hier stieg die Beschäftigung der Zielgruppe von 29,5 % auf 41,9 %, also um +12,4 Prozentpunkte, was den Einfluss der Aufenthaltszeit im Land und allgemeiner gesamtwirtschaftlicher Bedingungen unterstreicht und die absolute Notwendigkeit der Nutzung einer Kontrollgruppe für die Evaluation aufzeigt.

Tab. 11: Entwicklung der Beschäftigungsquoten von Menschen aus den Hauptherkunftsländern von Asylbewerbern und Berechnung des einfachen DvD-Schätzers: Baden-Württemberg versus Nachbarbundesländer

	Dezember 2017	September 2019	Veränderung
Baden-Württemberg			
Beschäftigungsquote	30,1	43,4	+13,3
Nachbarbundesländer			
Beschäftigungsquote	29,5	41,9	+12,4
Einfache DvD-Schätzung (ohne für lokale Einflussfaktoren zu kontrollieren)			**+0,9**

Lesehilfe: In Baden-Württemberg ist die Beschäftigungsquote von Menschen aus den HHL von Dezember 2017 bis September 2019 um 13,3 Prozentpunkte gestiegen, in den Nachbarbundesländern um 12,4 Prozentpunkte. Im Vergleich ergibt sich eine Verbesserung der Situation der Zielgruppe des Integrationsmanagements von +0,9 Prozentpunkten über diesen Zeitraum.
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister (AZR). Eigene Berechnungen.

Wenn wir nun das Ausmaß der Veränderung zwischen Baden-Württemberg und den Nachbarbundesländern vergleichen, sehen wir, dass der Aufbau der Beschäftigung in der Zielgruppe in Baden-Württemberg etwas stärker ist (+0,9 Prozentpunkte). Dieser Unterschied in der Entwicklung der Ergebnisvariable zwischen Baden-Württemberg und seinen Nachbarbundesländern ist der einfache DvD Schätzer für die Wirkung des Integrationsmanagements auf die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe des Integrationsmanagements im Zeitraum seiner flächendeckenden Einführung.

Im nächsten Schritt untersuchen wir, inwieweit sich diese relative Veränderung in der Arbeitsmarktentwicklung zwischen Baden-Württemberg und den Nachbarbundesländern durch Unterschiede in anderen regionalen Einflussfaktoren erklären lässt und ob sie statistisch signifikant ist. Zu diesem Zweck nutzen wir die Veränderung der errechneten Beschäftigungsquoten auf Kreisebene als Ergebnisvariable in einer multivariaten Regression wie oben in Gleichung (1) dargestellt. Die Kontrollvariablen sind hierbei das Wohlstandsniveau (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf), der Anteil der Schutzsuchenden an der gesamten Bevölkerung und die allgemeine Arbeitsmarktsituation (Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der gesamten Bevölkerung) auf Kreisebene sowie ob es sich jeweils um einen Stadt- oder Landkreis handelt.

Tab. 12: DvD-Schätzung des Zusammenhangs zwischen Integrationsmanagement und der Beschäftigung von Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber: Baden-Württemberg versus Nachbarbundesländer

	Ohne Kontrolle für lokale Einflussfaktoren	Mit Kontrolle für lokale Einflussfaktoren
	(1)	(2)
Baden-Württemberg	0,9	0,1
	(0,7)	(0,5)
Anteil Schutzsuchende an Bevölkerung [*in %]*		-0,6*
		(0,3)
BIP pro Kopf *[in 1.000 €]*		-0,1*
		(0,0)
Soz. vers. pfl. Beschäftigte *[je 100 Einwohner]*		0,1
		(0,1)
Stadtkreis		-3,1***
		(1,0)
Konstante	12,4***	14,8***
	(0,6)	(1,2)
Anzahl Kreise	201	201
R^2	0,01	0,29

Lesehilfe: Wenn nicht für den Einfluss lokaler Einflussfaktoren kontrolliert wird, hat sich die Beschäftigungsquote der Menschen aus den HHL in Baden-Württemberg über den Beobachtungszeitraum um 0,9 Prozentpunkte besser entwickelt als in den Nachbarbundesländern.
Anmerkungen: * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01***. Die Ergebnisvariable ist die Veränderung der Beschäftigungsquote von Dezember 2017 bis September 2019 für Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber in Prozentpunkten. Die Werte in Klammern stellen den robusten Schätzfehler für den jeweiligen Koeffizienten dar. Die Kreise sind mit der Anzahl der in ihnen wohnenden Menschen aus den HHL gewichtet.
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister (AZR), Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt, Regionaldatenbank Deutschland. Eigene Berechnungen.

Die geschätzten Koeffizienten für den DvD-Treatment-Indikator "Baden-Württemberg" und für die Kontrollvariablen sind in

Tab. 12 aufgelistet. Spalte 1 gibt dabei das DvD Ergebnis ohne Berücksichtigung des Einflusses von lokalen Faktoren wieder. Die so berechneten Werte entsprechen exakt den Zahlen aus Tab. 11: die Konstante steht dabei für die Veränderung der Beschäftigungsquote in den Nachbarbundesländern (+12,4 Prozentpunkte), der geschätzte Koeffizient von *Baden-Württemberg* gibt an inwiefern sich die Beschäftigungsquote im Bereich des Integrationsmanagements unterschiedlich entwickelt hat (+0,9 Prozentpunkte im Vergleich zu den Nachbarbundesländern).[24] Dieser Wert ist statistisch nicht signifikant, d.h. wir können nicht mit hinreichend großer Sicherheit sagen, dass der errechnete Wert einen wirklichen statistischen Zusammenhang zwischen Integrationsmanagement und Beschäftigung darstellt.

Spalte 2 enthält die Ergebnisse, wenn für die lokalen Einflussfaktoren kontrolliert wird. Der geschätzte DvD-Koeffizient geht hier auf nahezu Null zurück, die lokalen Einflussfaktoren scheinen also in Baden-Württemberg im Schnitt günstiger für die Arbeitsmarktintegration zu sein als in den Nachbarbundesländern. Ein Beispiel: Laut AZR-Daten wohnt in den Nachbarbundesländern ein leicht größerer Anteil an Menschen aus den HHL in Stadtkreisen als in Baden-Württemberg, und in

Tab. 12 sehen wir, dass es in Stadtkreisen generell über den Beobachtungszeitraum hinweg zu einer signifikant langsameren Entwicklung gekommen ist als in den Landkreisen (im Schnitt um -2,5 Prozentpunkte).[25] Ein Teil des positiven Befunds aus Spalte 1 kann also durch den größeren Anteil von Menschen in Landkreisen in Baden-Württemberg erklärt werden, sodass der geschätzte Koeffizient für den Zusammenhang zwischen Integrationsmanagement und Beschäftigung in Spalte 2 kleiner wird. [26]

Neben dem Herausfiltern des Einflusses relevanter lokaler Faktoren und der Bestimmung der statistischen Signifikanz ist für die Interpretation der DvD-Ergebnisse außerdem wichtig, sich die Entwicklung der Beschäftigungssituation der Zielgruppe in den beiden Vergleichsgruppen vor der untersuchten Periode anzusehen. Verlaufen die Trendlinien vor der Einführung des Integrationsmanagements nicht ähnlich, ist es wahrscheinlich, dass langfristigere und fundamentalere Faktoren bei der Schätzung der DvD-Ergebnisse eine große Rolle spielen, sodass die eigentliche Wirkung nicht mehr berechnet werden kann.

Wie in Abb. 41 dargestellt, ist dies aber nicht der Fall. Die Beschäftigungssituation von Menschen aus den HHL war zwar im Jahr 2014 in Baden-Württemberg (blaue Linie) durchweg besser als in den Nachbarbundesländern (schwarze Linie), dieser Vorteil verschwand aber mit dem Einsetzen der starken

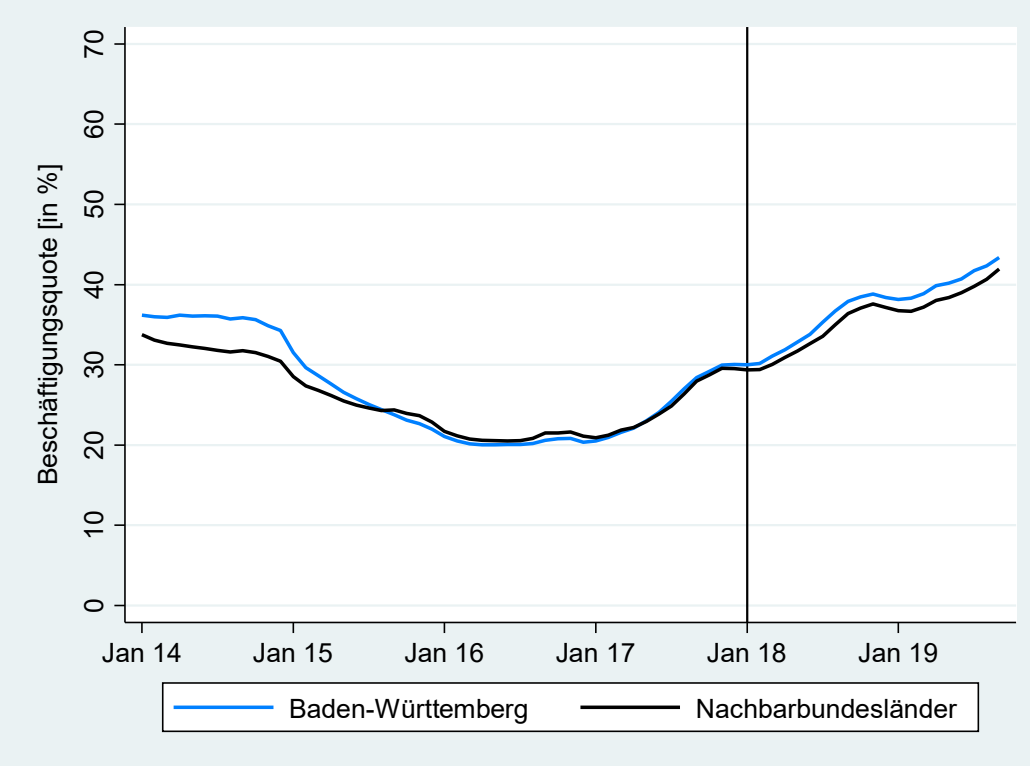
[24] Bei allen hier und im Folgenden angegebenen Schätzergebnissen sind die Kreise mit der Anzahl der in ihnen wohnenden Zielpersonen gewichtet, um ihre jeweilige Bedeutung für die Integration der Geflüchteten in Baden-Württemberg zu berücksichtigen.

[25] Der Grund dafür könnte sein, dass in Stadtkreisen die Arbeitsmarktsituation der Menschen aus den HHL schon zu Beginn des Beobachtungszeitraums deutlich stärker vorangeschritten war als in den Landkreisen. Weitere Zuwächse könnten daher an diesen Orten schwieriger zu realisieren sein als an Stellen mit anfänglich sehr geringer Arbeitsmarktanbindung.

[26] Die entsprechenden Werte für die Quote der ausschließlich sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung liegen bei +1,3 und +0,5 Prozentpunkte (ohne und mit Kontrollvariablen). In diesem Fall ist das Ergebnis für regionale Einflussfaktoren auch statistisch signifikant (p-Wert von 0,056), allerdings nur ohne die Kontrollvariablen. Werden die Kontrollvariablen wieder mitberücksichtigt, wird das Ergebnis wieder insignifikant.

Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 und die Beschäftigungsquoten verliefen danach über zwei Jahre lang nahezu identisch. Erst um die Jahreswende 2017/18 herum, also etwa mit der Einführung des Integrationsmanagements, ist wieder eine relative Verbesserung der Arbeitsmarktstellung der Menschen aus den HHL in Baden-Württemberg im Vergleich zu den Nachbarbundesländern zu beobachten. Ein Zusammenhang zwischen der langsam größer werdenden Spreizung der Beschäftigungsquoten und einer nach und nach stärker werdenden Wirkung des Integrationsmanagements wäre also nicht ausgeschlossen. Allerdings zeigt Abb. 41 die Situation ohne Berücksichtigung lokaler Einflussfaktoren, sodass der Unterschied zwischen Baden-Württemberg und den Nachbarbundesländern hier größer aussieht als bei den Ergebnissen aus der ökonometrischen Analyse mit Kontrollvariablen.

Abb. 41: Entwicklung der Beschäftigungsquote von Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber: Baden-Württemberg versus die Nachbarbundesländer



Anmerkungen: Die Beschäftigungsquote umfasst sowohl sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als auch ausschließlich geringfügige Beschäftigung. Die schwarze vertikale Linie markiert den Jahreswechsel 2017/18, den Ausgangspunkt für den Vergleich in Tab. 11.
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister (AZR). Eigene Berechnungen.

Der Vergleich der Entwicklung der Beschäftigungsquote der Zielgruppe zwischen Baden-Württemberg und den Nachbarbundesländern hat den Vorteil, dass dabei das Integrationsmanagement als Ganzes gegen eine Vergleichsgruppe getestet wird, in der kein Integrationsmanagement in diesem Sinne existiert. Allerdings hat diese Vorgehensweise auch bedeutsame Nachteile. So wurden in den Nachbarbundesländern im Beobachtungszeitraum ebenfalls eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt, die zwar nicht dem baden-württembergischen Integrationsmanagement ähneln, aber ebenso die Förderung

der Integration von Geflüchteten als Ziel haben. Dies kann in vielfacher Form passieren, ist aber schwierig in die Analyse mit aufzunehmen. Wenn sich diese Maßnahmen positiv auf die Beschäftigungssituation der Zielpersonen in den Nachbarbundesländern auswirken, erhöht dies die Erfolge der Kontrollgruppe und verringert so den aus dem Vergleich zwischen Baden-Württemberg und den Nachbarbundesländern berechneten Wert der DvD-Schätzung für den Effekt des Integrationsmanagements.

Um dieses Problem abzuschwächen, führen wir im Folgenden eine Reihe von Vergleichen ausschließlich innerhalb Baden-Württembergs durch, bei denen wir die 44 Kreise anhand ihrer konkreten Umsetzung des Integrationsmanagements jeweils in zwei Gruppen einteilen. Dies garantiert einerseits, dass die allgemeinen institutionellen Rahmenbedingungen über die verschiedenen Gruppen hinweg identisch sind und sich exakt gleich über den Beobachtungszeitraum entwickeln. Andererseits nimmt damit die Gefahr zu, dass die Umsetzung des Integrationsmanagements in einem Kreis, und damit dessen Zuteilung in die Vergleichsgruppen, beeinflusst ist von Faktoren, die selbst mit der Entwicklung der Integration der Zielgruppe vor Ort zusammenhängen, von uns aber nicht beobachtet und damit in der statistischen Analyse nicht herausgerechnet werden können (der sogenannte "*omitted variable bias*"). Die Ergebnisse in allen folgenden Vergleichen sollten daher im Bewusstsein dieser Einschränkung vorsichtig interpretiert werden.

5.2.3 Vergleich von Kreisen mit verschiedenen Startzeitpunkten des Integrationsmanagements

Für den ersten Vergleich von Kreisen innerhalb Baden-Württembergs verwenden wir die verschiedenen Startzeitpunkte des Integrationsmanagements, um herauszufinden, ob einige Monate mehr Beratung durch das Integrationsmanagement langfristig zu besseren Ergebnissen führen. Dabei definieren wir als Startzeitpunkt den Tag, an dem die Förderung für mindestens 50% aller Integrationsmanager/-innen eines Kreises angefangen hat.[27] Alle Kreise, in denen das Integrationsmanagement bis einschließlich 15. Februar 2018 begonnen hat, werden dabei in die Gruppe der frühen Starter sortiert, alle anderen in die Vergleichsgruppe der späten Starter. Wenn sich die Beschäftigungsquote der Menschen aus den HHL in diesen beiden Gruppen vor Beginn des Integrationsmanagements gleich entwickelt hat und das Integrationsmanagement als Ganzes eine relativ gleiche Wirkung auf die Zielgruppe hat, misst der DvD-Schätzer nach Gleichung 1 in diesem Fall den Zusammenhang zwischen etwa drei Monaten mehr Beratung durch das Integrationsmanagement (die mittleren Startzeitpunkte der beiden Gruppen sind der 1. Januar 2018 und der 1. April 2018) und der Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe.

Tab. **13** zeigt die Ergebnisse dieses Vergleichs, wiederum ohne und mit Kontrollvariablen für regionale Einflussfaktoren. Die Schätzwerte für die Treatment-Variable "Früher Start" sind jeweils statistisch nicht signifikant, wir können also keinen systematischen Zusammenhang zwischen dem Start des Integrationsmanagements und der Beschäftigungsentwicklung nachweisen. Die Punktschätzer (-0,9 und

[27] Damit diese Bestimmung des Startzeitpunkts nicht durch spätere Personalwechsel beeinflusst wird, benutzen wir als Grundgesamtheit für die Berechnung alle Förderbescheide, die vom Regierungspräsidium Stuttgart bis Ende September 2018 vergeben wurden.

-0,5 Prozentpunkte niedrigere Veränderung zwischen Dezember 2017 und September 2019) deuten aber an, dass sich ein früherer Start zumindest nicht deutlich positiv bemerkbar macht.[28]

Tab. 13: DvD-Schätzung des Zusammenhangs zwischen Integrationsmanagement und der Beschäftigung von Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber: früher versus später Start

	Ohne Kontrolle für lokale Einflussfaktoren	Mit Kontrolle für lokale Einflussfaktoren
	(1)	(2)
Früher Start des Integrationsmanagements	-0,9	-0,5
	(0,8)	(0,7)
Anteil Schutzsuchende an Bevölkerung *[in %]*		-0,7
		(1,1)
BIP pro Kopf *[in 1.000 €]*		-0,1
		(0,0)
Soz. vers. pfl. Beschäftigte *[je 100 Einwohner]*		0,2
		(0,1)
Stadtkreis		-4,8**
		(1,9)
Konstante	13,7***	11,3***
	(0,4)	(3,4)
Anzahl Kreise	44	44
R^2	0,03	0,33

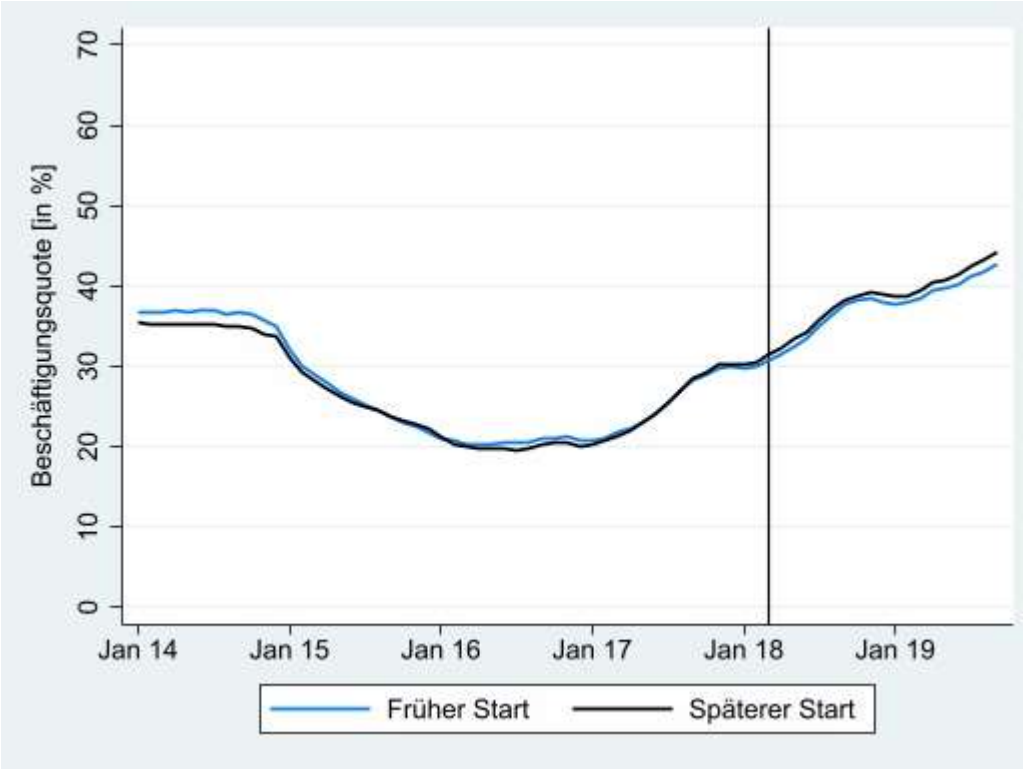
Lesehilfe: Wenn nicht für den Einfluss lokaler Einflussfaktoren kontrolliert wird, hat sich die Beschäftigungsquote der Menschen aus den HHL in Kreisen mit frühem Start des Integrationsmanagements über den Beobachtungszeitraum um 0,9 Prozentpunkte schlechter entwickelt als in den Kreisen mit späterem Beginn des Programms.
Anmerkungen: * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01***. Die Ergebnisvariable ist die Veränderung der Beschäftigungsquote von Dezember 2017 bis September 2019 für Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber in Prozentpunkten. Die Werte in Klammern stellen den robusten Schätzfehler für den jeweiligen Koeffizienten dar. Die Kreise sind mit der Anzahl der in ihnen wohnenden Menschen aus den HHL gewichtet.
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister (AZR), Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt, Regionaldatenbank Deutschland. Eigene Berechnungen.

Die Betrachtung der monatlichen Beschäftigungsquoten über den gesamten Zeitraum von 2014 bis 2019 in Abb. 42 schließt praktisch aus, dass das Ergebnis durch unterschiedliche Integrationstrends in den beiden Vergleichsgruppen vor der Einführung des Integrationsmanagements oder durch Unterschiede im allgemeinen Beschäftigungsniveau verursacht wird. Wir sehen, dass die Beschäftigungsquoten im Zeitraum von Anfang 2015 bis Herbst 2018 auf annähernd identischem Niveau verlaufen und sich erst danach eine kleine Lücke auftut. In unseren Daten finden wir auch keine systematischen Unterschiede in der Umsetzung des Integrationsmanagements zwischen frühen und späteren Startern. Etwa drei Monate mehr Integrationsmanagement anzubieten scheint also mittelfristig keine große

[28] Die Ergebnisse für die ausschließlich sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse sind hier mit -0,8 und -0,5 Prozentpunkten annähernd identisch und ebenfalls nicht statistisch signifikant.

Rolle für die Integration der Zielgruppe zu spielen, zumal die Vergleichsgruppe in dieser Analyse durch schnittlich ja ebenfalls 17 Monate Integrationsmanagement aufweisen kann.[29]

Abb. 42: Entwicklung der Beschäftigungsquote von Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber: Frühe versus spätere Einführung des Integrationsmanagements



Anmerkungen: Die Beschäftigungsquote umfasst sowohl sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als auch ausschließlich geringfügige Beschäftigung. Die schwarze vertikale Linie markiert die Trennlinie für die Einteilung in frühe und spätere Startzeitpunkte des Integrationsmanagements (Mitte Februar 2018).
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister (AZR). Eigene Berechnungen.

5.2.4 Vergleich von Kreisen mit unterschiedlicher Ausweitung der Beratungskapazität aufgrund der Einführung des Integrationsmanagements

Nach der räumlichen und zeitlichen Betrachtung konzentrieren wir uns in den folgenden Vergleichen vor allem auf Unterschiede in der praktischen Umsetzung des Integrationsmanagements in den Kreisen. Wenngleich bei diesem Vorgehen nicht die Wirkung des Integrationsmanagements als Ganzes im Vordergrund steht, können die daraus gewonnenen Erkenntnisse wichtige Hinweise zur Bedeutung einzelner Komponenten und damit der optimalen zukünftigen Ausgestaltung des Programms liefern.

Der erste Aspekt ist dabei die Ausweitung der Beratungskapazitäten als Folge der Landeszuschüsse im Rahmen des PIKs. Wie in Abschnitt 3.2 gezeigt, gab es hier eine große Bandbreite, von der vereinzelten

[29] Es wäre allerdings möglich, dass drei Monate Integrationsmanagement ganz am Anfang noch anders gewirkt haben als später, z.B., wenn sich die erfolgsversprechenderen Vorgehensweisen erst noch herausstellen mussten.

Verringerung der Personalstellen bis hin zu ihrer massiven Aufstockung. Für die Wirkungsanalyse nutzen wir diese Variation an Umsetzungsmöglichkeiten, um zu untersuchen, inwieweit eine starke Ausweitung der Beratungskapazität im Zuge des PIK im Vergleich zu einer eher schwachen Ausweitung zu einer Verbesserung der Situation der Zielgruppe führt. Zu diesem Zweck bilden wir folgende Kennzahl für die, durch die Einführung des Integrationsmanagements verursachte, Veränderung der Zahl an Personalstellen, die sich vorrangig mit der Integration der Geflüchteten befassen (in Vollzeitäquivalenten):

$$\Delta Kapazität_k = \frac{(VZÄ_{NachI\ \ ,k} - VZÄ_{VorIM,k})}{Zielpersonen_k\ [in\ 100]} \quad (3)$$

Dabei setzen wir die absolute Veränderung der Beratungsstellen in einem Kreis k in Relation zu der Anzahl der Personen in der Zielgruppe des Integrationsmanagements in diesem Kreis, um die Größe der Kreise und die daraus resultierende Mittelzuweisung zu berücksichtigen. Die Angaben für die Größe der Zielgruppe stammen dabei aus den Antworten der Umfrage zur Lage der Geflüchteten vom Dezember 2018, während die absolute Veränderung der hauptamtlich mit der Integration der Geflüchteten beschäftigten Personen in den Kommunen aus der Umfrage über die allgemeinen Rahmenbedingungen des Integrationsmanagements vor Ort berechnet wurde.[30]

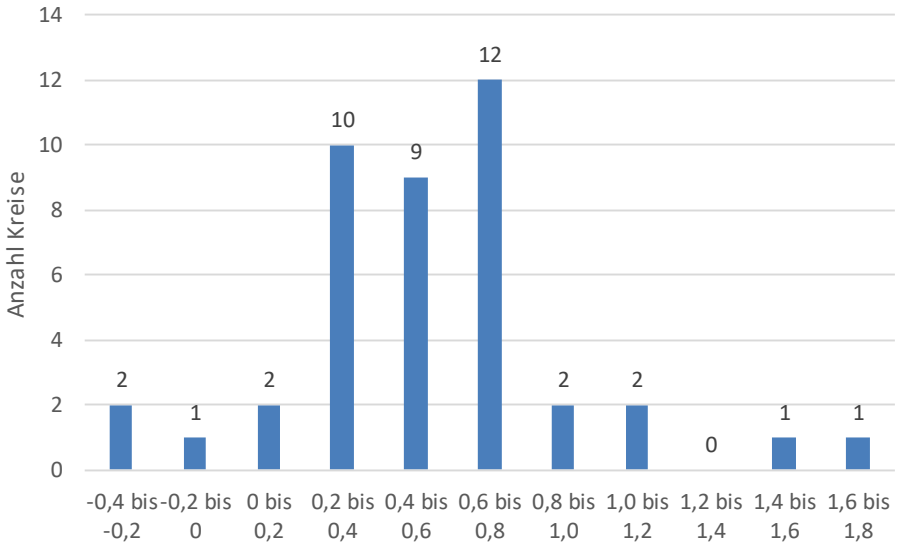
In Abb. 43 ist die Verteilung dieser Kennzahl dargestellt. Wie schon in Abschnitt 3.2 für die Kommunen gezeigt, hat die große Mehrheit der Kreise die zusätzlichen Mittel zu einer Aufstockung der Beratungskapazitäten genutzt (39 Kreise). Im Durchschnitt der Kreise lag der Anstieg der Personalstellen im Bereich der Integration von Geflüchteten bei etwas über einem halben Vollzeitäquivalent pro 100 Zielpersonen. Im Median wurden 0,55 Stellen neu geschaffen.

Für die Wirkungsanalyse teilen wir die Kreise anhand ihres jeweiligen Wertes in zwei Gruppen ein. Je nachdem, ob sich ihre Beratungskapazität schwächer oder stärker als der Medianwert von 0,55 zusätzlichen Stellen verändert hat. Im Durchschnitt weist die Gruppe mit der geringeren Ausweitung der Beratungskapazität dabei einen Anstieg um 0,27 Stellen aus, die Gruppe mit der größeren Ausweitung um 0,83 Stellen. Es besteht also ein deutlicher Unterschied in der Stärke des durch die Einführung des Integrationsmanagements verursachten Stellenaufbaus. Allerdings können wir auch hier keinen statistisch signifikanten Zusammenhang mit der Entwicklung der Beschäftigungsquote nachweisen. Die DvD-Ergebnisse in Tab. 14 deuten aber zumindest darauf hin, dass es einen im Schnitt größeren Anstieg der Beschäftigungsquote der Menschen aus den HHL in Kreisen gegeben hat, in denen die Beratungskapazität stärker ausgeweitet wurde (+0,6 Prozentpunkte, wenn wir für lokale Einflussfaktoren kontrollieren).[31]

[30] Aus zwei Kreisen lagen uns keine Informationen zur Anzahl der hauptamtl. Personalstellen vor Beginn des Integrationsmanagements vor. Diese sind daher aus der Untersuchung in diesem Unterkapitel ausgenommen.

[31] Der Blick auf die ausschließlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zeigt hier schwächere Ergebnisse, mit +0,8 Prozentpunkten im Modell ohne Kontrollvariablen und +0,1 Prozentpunkte unter Berücksichtigung der lokalen Einflussfaktoren (beide Ergebnisse sind statistisch nicht signifikant).

Abb. 43: Veränderung der Beratungskapazität in den Kreisen (pro 100 Zielpersonen, in VZÄ)



Lesehilfe: In zehn Kreisen führte die Einführung des Integrationsmanagements zu einem Anstieg der hauptamtlich mit der Integration der Geflüchteten beschäftigten Stellen um 0,2 bis 0,4 Vollzeitäquivalente.
Anmerkung: N = 42 (in zwei Kreisen fehlten die Angaben für die Anzahl der VZÄ vor der Einführung des Integrationsmanagements).
Anmerkung: Die Kategorien auf der horizontalen Achse sind aus Darstellungsgründen nicht disjunkt angegeben. Der jeweils obere Wert wurde nicht in das betreffende Intervall einbezogen, sondern gehört zur nächsthöheren Kategorie.
Quellen: Umfrage zu den Rahmenbedingungen der Integration, Umfrage über die Lage der Geflüchteten vor Ort. Eigene Berechnungen.

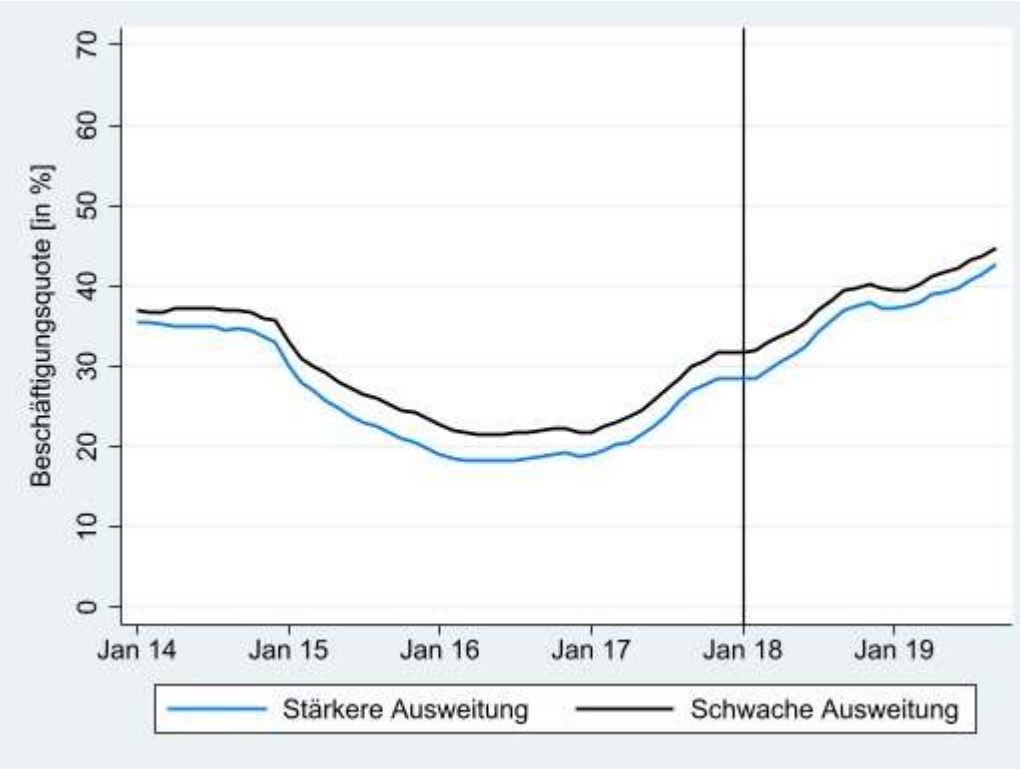
Der Blick auf die Entwicklung der Beschäftigungsquote in den beiden Gruppen von Kreisen seit 2014 zeigt zusätzlich, dass die Entscheidung über die Nutzung der Mittel aus dem PIK wahrscheinlich vom Stand der Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe im jeweiligen Kreis im Jahr 2017 beeinflusst wurde. So lag die Beschäftigungsquote in Kreisen, die sich zu einem stärkeren Personalaufbau entschlossen haben (blaue Linie), im Dezember 2017 um 3,3 Prozentpunkte niedriger als in solchen mit nur schwacher Ausweitung der Kapazität (schwarze Linie; 28,5 vs. 31,8 Prozent).

Tab. 14: DvD-Schätzung des Zusammenhangs zwischen Integrationsmanagement und der Beschäftigung von Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber: Starke versus schwache Ausweitung der Beratungskapazitäten

	Ohne Kontrolle für lokale Einflussfaktoren	Mit Kontrolle für lokale Einflussfaktoren
	(1)	(2)
Stärkere Ausweitung der Beratungskapazität	1,2	0,6
	(0,8)	(0,7)
Anteil Schutzsuchende an Bevölkerung *[in %]*		0,6
		(1,0)
BIP pro Kopf *[in 1.000 €]*		-0,1
		(0,0)
Soz. vers. pfl. Beschäftigte *[je 100 Einwohner]*		0,2
		(0,1)
Stadtkreis		-3,9**
		(1,8)
Konstante	12,8***	9,9***
	(0,6)	(3,0)
Anzahl Kreise	42	42
R^2	0,07	0,25

Lesehilfe: Wenn nicht für den Einfluss lokaler Einflussfaktoren kontrolliert wird, hat sich die Beschäftigungsquote der Menschen aus den HHL in Kreisen mit stärkerer Ausweitung der Beratungskapazitäten über den Beobachtungszeitraum um 1,2 Prozentpunkte besser entwickelt als in Kreisen mit nur geringer Ausweitung der Beratungskapazitäten. Anmerkungen: * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01***. Die Ergebnisvariable ist die Veränderung der Beschäftigungsquote von Dezember 2017 bis September 2019 für Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber in Prozentpunkten. Die Werte in Klammern stellen den robusten Schätzfehler für den jeweiligen Koeffizienten dar. Die Kreise sind mit der Anzahl der in ihnen wohnenden Menschen aus den HHL gewichtet.
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister (AZR), Umfrage zu den Rahmenbedingungen der Integration, Umfrage über die Lage der Geflüchteten vor Ort, Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt, Regionaldatenbank Deutschland. Eigene Berechnungen.

Abb. 44: Entwicklung der Beschäftigungsquote von Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber: Stärkere versus schwächere Ausweitung der Beratungskapazität durch die Einführung des Integrationsmanagements



Anmerkungen: Die Beschäftigungsquote umfasst sowohl sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als auch ausschließlich geringfügige Beschäftigung. Die schwarze vertikale Linie markiert den Jahreswechsel 2017/18 als Beginn des Untersuchungszeitraums für die Wirkung des Integrationsmanagements.
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister (AZR). Eigene Berechnungen.

5.2.5 Vergleich von Kreisen mit seltener und häufiger Nutzung des Integrationsplans Teil B

Neben dem Zeitpunkt der Einführung und der Ausweitung der personellen Ausstattung der Kreise liegt ein weiterer wichtiger Aspekt in der konkreten inhaltlichen Umsetzung des Integrationsmanagements im Sinne des Case-Management-Ansatzes (also umfassende Aufnahme aller wichtigen Informationen, Zielvereinbarungen, terminierte Sprechstunden und aufsuchende Beratung). Für die quantitative Evaluation des Integrationsmanagements ist an dieser Stelle insbesondere der Einsatz der Zielvereinbarungen (Integrationsplan Teil B) interessant, da diese den großen Unterschied zur traditionellen Sozialarbeit darstellen, bei der in den meisten Fällen auch erstmal die relevanten Hintergrundinformationen erhoben werden.

Um zu bestimmen, ob in einem Kreis die Integrationspläne Teil B selten oder häufig genutzt werden, gehen wir äquivalent vor wie in Kapitel 4, wo wir die Nutzungshäufigkeit der Integrationspläne auf Ebene der Kommunen berechnet haben: Wir berechnen zuerst den Anteil der Integrationsmanager/-innen eines Kreises, die in unserer Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen angegeben haben, den Integrationsplan Teil B häufig oder sehr häufig zu nutzen. Anschließend gruppieren wir die Kreise

Tab. 15: DvD-Schätzung des Zusammenhangs zwischen Integrationsmanagement und der Beschäftigung von Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber: häufige versus seltene Nutzung des Integrationsplans B

	Ohne Kontrolle für lokale Einflussfaktoren	Mit Kontrolle für lokale Einflussfaktoren
	(1)	(2)
Häufiger Einsatz des Integrationsplans Teil B	0,7	0,7
	(0,9)	(0,7)
Anteil Schutzsuchende an Bevölkerung *[in %]*		-0,9
		(1,2)
BIP pro Kopf *[in 1.000 €]*		0
		(0,0)
Soz. vers. pfl. Beschäftigte *[je 100 Einwohner]*		0,2
		(0,1)
Stadtkreis		-4,5**
		(2,1)
Konstante	12,9***	11,5***
	(0,6)	(3,4)
Anzahl Kreise	44	44
R^2	0,02	0,34

Lesehilfe: Wenn nicht für den Einfluss lokaler Einflussfaktoren kontrolliert wird, hat sich die Beschäftigungsquote der Menschen aus den HHL in Kreisen mit häufiger Nutzung des Integrationsplans Teil B über den Beobachtungszeitraum um 0,7 Prozentpunkte besser entwickelt als in Kreisen mit seltener Nutzung.
Anmerkungen: * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01***. Die Ergebnisvariable ist die Veränderung der Beschäftigungsquote von Dezember 2017 bis September 2019 für Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber in Prozentpunkten. Die Werte in Klammern stellen den robusten Schätzfehler für den jeweiligen Koeffizienten dar. Die Kreise sind mit der Anzahl der in ihnen wohnenden Menschen aus den HHL gewichtet.
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister (AZR), Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen, Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt, Regionaldatenbank Deutschland. Eigene Berechnungen.

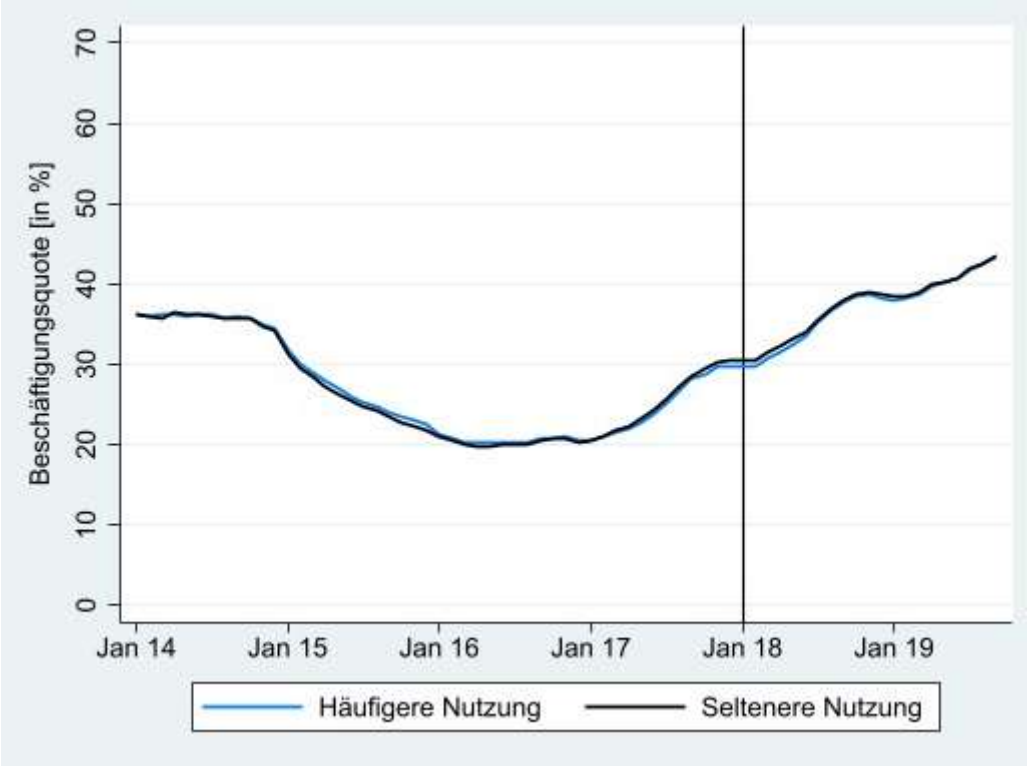
in solche, in denen dieser Anteil über dem Medianwert liegt (häufige Nutzung), und solche mit Anteilswerten unter dem Medianwert (seltene Nutzung).[32]

Der Unterschied zwischen diesen beiden Gruppen ist deutlich: Während in der Gruppe mit seltener Nutzung nur 12 % der Integrationsmanager/-innen angab, den Integrationsplan Teil B häufig oder sehr häufig zu nutzen, ist dies in der Gruppe mit häufiger Nutzung bei 52 % der Fall. Die DvD-Schätzer in Tab. 15 sind auch in diesem Fall nicht statistisch signifikant. Die Punktschätzer deuten aber darauf hin,

[32] Der Medianwert auf Kreisebene liegt bei 26 % der dort tätigen Integrationsmanager/-innen, die den Integrationsplan Teil B häufig oder sehr häufig nutzen.

dass Kreise mit einer häufigeren Nutzung des Integrationsplans Teil B im Schnitt leicht höhere Zuwächse bei der Beschäftigungsquote der Zielgruppe aufweisen als solche mit einer selteneren Anwendung (+0,7 Prozentpunkte, unabhängig von der Korrektur für lokale Einflussfaktoren). [33]

Abb. 45: Entwicklung der Beschäftigungsquote von Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber: häufigere versus seltenere Nutzung des Integrationsplans Teil B



Anmerkungen: Die Beschäftigungsquote umfass sowohl sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als auch ausschließlich geringfügige Beschäftigung. Die schwarze vertikale Linie markiert den Jahreswechsel 2017/18 als Beginn des Untersuchungszeitraums für die Wirkung des Integrationsmanagements.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen, Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister (AZR). Eigene Berechnungen.

Es ist allerdings möglich, dass dieser Wert eher zufällige Schwankungen in der ansonsten annähernd identischen gemeinsamen Entwicklung der Beschäftigungsquoten beider Vergleichsgruppen darstellt als einen systematischen Einfluss (siehe Abb. 45).

5.2.6 Kreise mit Schwerpunkt auf Arbeitsmarktthemen in der Beratung

Als letztes betrachten wir, ob es einen Zusammenhang zwischen den Themen der Beratungsgespräche und der Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe des Integrationsmanagements gibt. Insbesondere untersuchen wir, ob wir in Kreisen, in denen schwerpunktmäßig zu Arbeitsmarktthemen beraten wird,

[33] Für die ausschließlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ergeben die Berechnungen Ergebnisse von +0,3 und +0,2 Prozentpunkten, die jeweils nicht statistisch signifikant sind.

einen größeren Beschäftigungsanstieg unter den Menschen aus den HHL erkennen können. Hierfür nutzen wir die Informationen aus den Kennzahlentabellen nach Nr 6.2 VwV Integrationsmanagement.

Um die Kreise in solche mit schwächerem und stärkerem Fokus auf Arbeitsmarktthemen zu unterteilen, berechnen wir den Anteil der Gespräche über Arbeitsmarktthemen an allen Gesprächen auf Kreisebene. Zu diesem Zweck zählen wir alle Gespräche zum Thema „Arbeitsmarkt" zusammen, die von den Integrationsmanagern/-innen eines Kreises seit dem Start des Integrationsmanagements bis Ende Juni 2019 geführt wurden und teilen diese Zahl durch die Anzahl aller gemeldeten Gespräche in diesem Kreis und Zeitraum. Der Medianwert für diesen Anteilswert über alle 44 Kreise hinweg liegt bei knapp unter 11 %, d.h. nach Angaben der Integrationsmanager/-innen wurde in ungefähr jedem neunten Gespräch über Arbeit und Beschäftigung gesprochen. Alle Kreise, in denen der Anteil der geführten Gespräche zum Thema Arbeit über dem Medianwert, fassen wir zur Gruppe der Kreise mit häufiger Beratung zum Arbeitsmarkt zusammen. Alle Kreise mit Anteilswerten unter dem Medianwert gehören zur Gruppe von Kreisen mit seltener Beratung zu Arbeitsmarktthemen. In Kreisen mit häufiger Arbeitsmarktberatung liegt der durchschnittliche Anteil der Arbeitsmarktgespräche bei 13 % (jedes achte Gespräch), in Kreisen mit seltener Arbeitsmarktberatung bei 9 % (jedes elfte).

Problematisch bei dem Vergleich zwischen Kreisen mit häufigerer und seltenerer Arbeitsmarktberatung ist allerdings, dass wir nicht wissen, aus welchem Grund diese Gespräche geführt wurden und daher theoretisch weder klar ist, wieso ein Kreis der einen oder anderen Gruppe zugehört (geplanter Schwerpunkt oder einfache Notwendigkeit), noch in welche Richtung sich ein höherer Anteil an Beratungsgesprächen zum Thema Arbeitsmarkt auswirken sollte. So würden wir z.B. eher einen positiven Zusammenhang erwarten, wenn die Gespräche hauptsächlich zur generellen Hilfe und Anleitung bei der Jobsuche oder der Arbeitsaufnahme dienten. Andererseits wäre der Zusammenhang wohl eher negativ, wenn in der Beratung mehrheitlich Probleme in der Tätigkeit oder bei der Jobsuche besprochen wurden.

Die in Tab. 16 dargestellten Ergebnisse der DvD-Schätzung sind vor diesem Hintergrund zu interpretieren. Hier sehen wir, dass Kreise mit einem größeren Anteil an Gesprächen mit Arbeitsmarkt-Bezug durchschnittlich eine um 0,6 Prozentpunkte bessere Entwicklung der Beschäftigungssituation der Zielgruppe aufweisen als solche mit einem geringeren Anteil, wenn nicht für lokale Einflussfaktoren kontrolliert wird (Spalte 1). Geschieht dies aber, dreht sich das Vorzeichen und die Entwicklung in den Kreisen mit größerem Anteil an Arbeitsmarktberatung ist im Vergleich schlechter als in den Kreisen mit geringem Anteil (-0,9 Prozentpunkte; Spalte 2). Beide Schätzer sind statistisch nicht signifikant und sollten nicht übermäßig interpretiert werden.[34]

[34] Die Ergebnisse sehen etwas besser aus, wenn wir nur die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung betrachten. Hier finden wir unterschiedliche Entwicklungen von +1,3 und -0,3 Prozentpunkten (mit und ohne Kontrollvariablen für die lokalen Einflussfaktoren) zwischen den Kreisen mit häufiger und weniger häufiger Beratung zu Arbeitsthemen. Wie bei der gesamten Beschäftigung sind beide Resultate aber statistisch nicht signifikant.

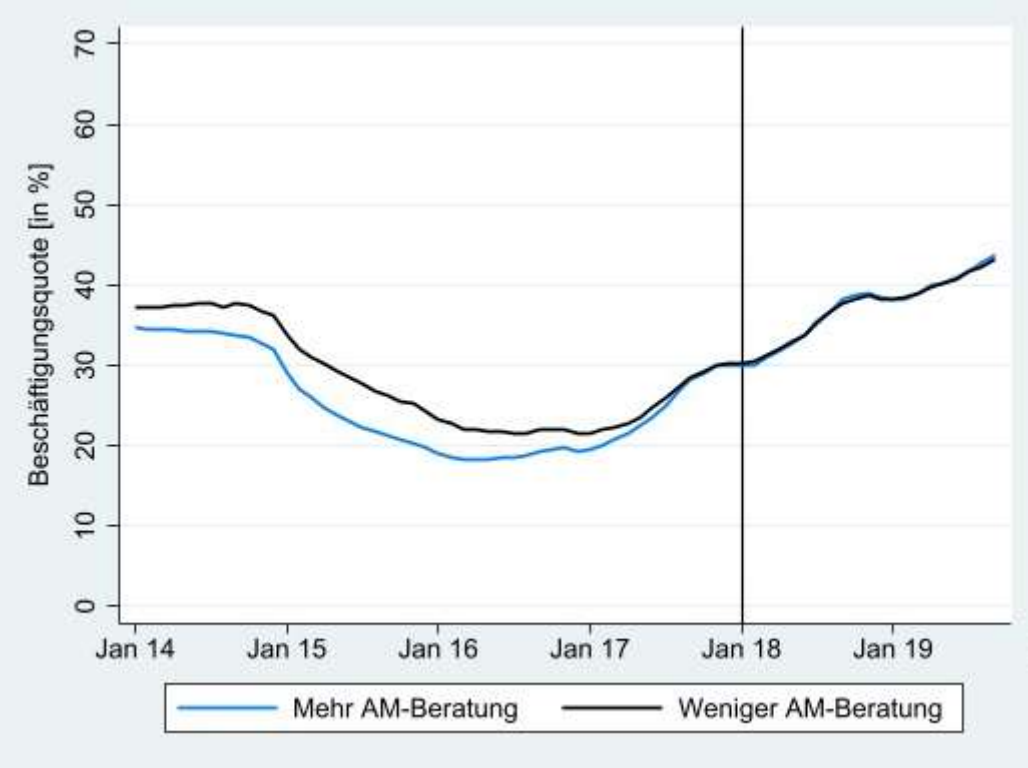
Dies ist auch der Eindruck, der sich aus der Entwicklung der Beschäftigungsquoten über die Zeit in Abb. 46 ergibt. Hier sieht man, dass die Beschäftigungssituation in den beiden Gruppen im Zeitraum des Integrationsmanagements kaum unterscheidet und annähernd identisch entwickelt.

Tab. 16: DvD-Schätzung des Zusammenhangs zwischen Integrationsmanagement und der Beschäftigung von Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber: häufige versus seltene Beratung zum Thema Arbeitsmarkt

	Ohne Kontrolle für lokale Einflussfaktoren	Mit Kontrolle für lokale Einflussfaktoren
	(1)	(2)
Mehr Beratungen zu Arbeitsmarktthemen	0,6	-0,9
	(0,9)	(0,7)
Anteil Schutzsuchende an Bevölkerung *[in %]*		-0,8
		(1,1)
BIP pro Kopf *[in 1.000 €]*		-0,1
		(0,0)
Soz. vers. pfl. Beschäftigte *[je 100 Einwohner]*		0.2*
		(0,1)
Stadtkreis		-5,3**
		(2,1)
Konstante	12,9***	11,7***
	(0,7)	(3,4)
Anzahl Kreise	44	44
R^2	0,01	0,35

Lesehilfe: Wenn nicht für den Einfluss lokaler Einflussfaktoren kontrolliert wird, hat sich die Beschäftigungsquote der Menschen aus den HHL in Kreisen mit einem höheren Anteil an Beratungsgesprächen zu Arbeitsmarktthemen über den Beobachtungszeitraum um 0,6 Prozentpunkte besser entwickelt als in Kreisen mit weniger Beratung in diesem Bereich.
Anmerkungen: * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01***. Die Ergebnisvariable ist die Veränderung der Beschäftigungsquote von Dezember 2017 bis September 2019 für Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber in Prozentpunkten. Die Werte in Klammern stellen den robusten Schätzfehler für den jeweiligen Koeffizienten dar. Die Kreise sind mit der Anzahl der in ihnen wohnenden Menschen aus den HHL gewichtet.
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister (AZR), Tätigkeitskennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement, Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt, Regionaldatenbank Deutschland. Eigene Berechnungen.

Abb. 46: Entwicklung der Beschäftigungsquote von Menschen aus den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber: häufigere versus seltenere Beratung zu Arbeitsmarktthemen



Anmerkungen: Die Beschäftigungsquote beinhaltet sowohl sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als auch ausschließlich geringfügige Beschäftigung. Die schwarze vertikale Linie markiert den Jahreswechsel 2017/18 als Beginn des Untersuchungszeitraums für die Wirkung des Integrationsmanagements.
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister (AZR). Eigene Berechnungen ifm Mannheim.

5.3 Auswirkung des Integrationsmanagements auf die Wohnsituation der Zielgruppe

Neben der Integration in den lokalen Arbeitsmarkt ist es für die langfristige soziale Integration der Geflüchteten auch wichtig, dass sie aus den zentralen Gemeinschaftsunterkünften in dezentrale Wohnungen ziehen. Dies verschafft ihnen nicht nur mehr Platz und Ruhe oder die Möglichkeit leichter mit Einheimischen in Kontakt zu kommen, sondern gibt ihnen insbesondere auch einen längeren Zeithorizont, um sich einzugewöhnen, Arbeit vor Ort zu suchen, an Bildungs- und Freizeitprogrammen teilzunehmen und eine langfristige Perspektive für sich und ihre Familien zu entwickeln. Außerdem kann man durch eine dezentrale Wohnung auch ein Stück weit den gesellschaftlichen Status als "Geflüchteter/Geflüchtete" ablegen.

Die Untersuchung möglicher Zusammenhänge zwischen der Einführung des Integrationsmanagements und der Wohnsituation der Zielgruppe ist methodisch ähnlich aufgebaut wie bei der Betrachtung der Arbeitsmarktintegration, d.h. wir benutzen einen DvD Ansatz, um den Zeitrend herauszufiltern, und verwenden dabei größtenteils dieselben Vergleichsgruppen. Allerdings gibt es auch eine Reihe von Unterschieden in den Details der Umsetzung. Im ersten Schritt werden diese nun kurz vorgestellt und

ihre Auswirkungen auf die Interpretation der Ergebnisse diskutiert. Anschließend werden die empirischen Ergebnisse präsentiert und auch der Frage nachgegangen, inwieweit die Befunde von der Ebene der Untersuchung (Kreise vs. Gemeinden) abhängen.

5.3.1 Unterschiede in der methodischen Vorgehensweise

Die größte Veränderung gegenüber der vorangegangenen Betrachtung der Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe liegt naturgemäß in der Nutzung einer anders definierten und abgeleiteten Ergebnisvariable. Für die Betrachtung der Entwicklung der Wohnsituation der Geflüchteten verwenden wir die Veränderung des Anteils der Zielpersonen innerhalb eines Kreises, die in einer dezentralen Wohnung leben, zwischen Dezember 2018 und Januar 2020 (in Prozentpunkten). Dabei zählen wir sowohl private als auch öffentlich vermittelte oder bereitgestellte Wohnungen zu den dezentralen Wohnformen. Die Informationen für diese Variable stammen nicht wie bei der Analyse der Arbeitsmarktintegration aus amtlichen Daten, sondern wurden uns im Rahmen der Umfragen zur Lage der Geflüchteten vor Ort vom Dezember 2018 und Januar 2020 von den einzelnen Kommunen übermittelt.

Diese Vorgehensweise hat fünf konkrete Auswirkungen für die empirische Untersuchung: Erstens haben wir nicht für alle 1,078 durch das Integrationsmanagement geförderten Gemeinden für beide Zeitpunkte die vollständigen Informationen zur Wohnsituation der Zielpersonen, weil diese entweder laut Angaben der kommunalen Verwaltung nicht vorlagen oder weil zum Zeitpunkt einer der Umfragen gerade niemand den Bereich Integration verantwortlich betreute.[35] Diese Datenlücke führte dazu, dass wir für insgesamt sieben Kreise keine Veränderung des Anteils an dezentralem Wohnen berechnen konnten und sie daher aus der Betrachtung ausschließen mussten.[36]

Zweitens bedeutet diese Art der Informationsbeschaffung über die geförderten Kommunen, dass keine vergleichbaren Daten für die Situation der Geflüchteten in den Nachbarbundesländern zur Verfügung stehen. Ein Vergleich der Entwicklung in Baden-Württemberg mit der in den Nachbarbundesländern ist für diese Integrationsdimension daher nicht möglich.

Drittens ist durch die Berichterstattung zu den zwei Zeitpunkten der Umfragen der Beobachtungszeitraum kürzer als bei der Untersuchung der Arbeitsmarktintegration (13 Monate anstelle von 21) und beginnt erst, nachdem die Integrationsmanager/-innen landesweit zum Teil schon seit über einem Jahr ihre Arbeit aufgenommen hatten. Wenn sich die Wohnsituation der Zielpersonen durch die Tätigkeit der Integrationsmanager/-innen verbessert, wäre also ein Teil dieses Effekts schon in der Ausgangslage der DvD Untersuchung enthalten, was die Schätzwerte für die unterschiedliche Entwicklung gegen Null beeinflussen würde. Neben diesem generellen Einfluss auf die Analyse bedeutet dies auch, dass der spezielle Vergleich zwischen frühen und späteren Startzeitpunkten dadurch zum Nachteil der frühen Starter verzerrt würde, da bei diesen definitionsgemäß schon ein größerer Teil der potenziellen Wirkung des Integrationsmanagements schon erfolgt wäre als bei den späteren Startern. In diesem Fall

[35] Dies war insbesondere bei der Umfrage zum Jahresbeginn 2020 in kleineren Orten der Fall, in denen der/die Integrationsmanager/-in aufgrund der ursprünglichen Befristung die Tätigkeit schon beendet hatte.

[36] In Fällen mit fehlenden Informationen von bis zu 40% der Gemeinden in einem Kreis haben wir die Anteile für den Kreis auf Basis der vorliegenden Daten aggregiert.

wäre die Wirkungsschätzung systematisch in eine negative Richtung verzerrt. Aus diesem Grund berechnen und interpretieren wir in diesem Kapitel auch nicht die unterschiedliche Entwicklung zwischen frühen und späten Startkohorten.

Viertens bedeuten die Informationen über die Ergebnisvariable zu zwei Zeitpunkten auch, dass wir im Gegensatz zur Betrachtung der Arbeitsmarktintegration nicht überprüfen können, ob sich die jeweiligen Vergleichsgruppen in der Zeit vor der Einführung des Integrationsmanagements ähnlich entwickelt haben. Das bedeutet, dass wir bei den folgenden Ergebnissen nicht ausschließen können, dass sie zumindest teilweise von anhaltenden unterschiedlichen Trends in den jeweiligen Regionen verursacht wurden.

Fünftens hat die Datenabfrage über die Gemeinden aber auch einen großen Vorteil, da wir anders als im Beschäftigungsbereich damit auch die Möglichkeit haben, die Untersuchung möglicher Auswirkungen des Integrationsmanagements nicht nur auf Kreisebene, sondern auf der Ebene der Kommunen selbst durchzuführen. Dadurch können wir die größere Variation in der Ergebnisvariablen und die deutlich höhere Anzahl an Beobachtungen nutzen, um zu präziseren Schätzwerten zu gelangen. Auch erlaubt der Vergleich zwischen den Ergebnissen auf beiden Aggregationsebenen im Bereich der Integration in den Wohnungsmarkt womöglich Rückschlüsse darüber, ob eine Untersuchung der Beschäftigungssituation auf niedrigerer Ebene wahrscheinlich zu anderen Ergebnissen kommen würde.

Unabhängig von diesen Veränderungen, die sich aufgrund der anderen Ergebnisvariablen und ihrer Messung und Berechnung ergeben, nutzen wir für die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Integrationsmanagement und Wohnsituation der Geflüchteten auch zwei weitere Kontrollvariablen, um die stark unterschiedlichen Gegebenheiten auf den Immobilienmärkten der einzelnen Kreise zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich um den Bestand an Wohnungen pro 100 Einwohner und die Anzahl der fertiggestellten neuen Wohnungen pro 100 Einwohner, jeweils von der Regionaldatenbank Deutschland für das Jahr 2018. Durch die Hinzunahme dieser Informationen können wir lokale Effekte herausfiltern, die mit großer Wahrscheinlichkeit nicht durch das Integrationsmanagement beeinflusst wurden, für die Verbesserung der Wohnsituation der Geflüchteten aber von großer Bedeutung sein können.

5.3.2 Ergebnisse auf Kreisebene

Wie im vorigen Abschnitt erläutert, können bei der Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Integrationsmanagement und Wohnsituation der Zielgruppe nicht alle Vergleiche so durchgeführt werden wie im Bereich der Arbeitsmartkintegration. In Tab. 17 zeigen wir daher die Ergebnisse für die drei Szenarien, in denen wir die Kreise in Baden-Württemberg nach (a) der Stärke der Ausweitung der Beratungskapazität, (b) der Häufigkeit der Nutzung des Integrationsplans Teil B, und (c) der Häufigkeit der Beratung zu Wohnthemen in Programm- und Kontrollgruppe eingeteilt haben. Die Zuteilung der Kreise in die entsprechenden Gruppen wird dabei genauso wie im vorherigen Kapitel beschrieben durchgeführt, und alle Schätzungen wurden wiederum mit der Anzahl der Zielpersonen in den Kreisen

gewichtet.[37] Analog zur Präsentation der Befunde im Bereich der Beschäftigung zeigt Tab. 17 für jede Vergleichssituation die Ergebnisse ohne und mit Berücksichtigung der lokalen Einflussfaktoren. Der geschätzte Wert für den Koeffizienten "Treatment" steht dabei für den Unterschied in der Entwicklung des Anteils der Zielpersonen in dezentraler Unterbringung zwischen der jeweiligen Programmgruppe (also den Kreisen mit größerer Ausweitung der Beratungskapazität, mit häufigerer Nutzung des Integrationsplans Teil B und mit häufigerer Beratung zum Thema Wohnen) und der dazugehörigen Kontrollgruppe (den jeweils anderen Kreisen).

Die Ergebnisse zeigen, dass die Beziehung zwischen den verschiedenen Umsetzungsformen des Integrationsmanagements und der Entwicklung der Wohnsituation der Geflüchteten in keinem Fall statistisch signifikant ist. Wir können also auch in diesem Fall keine systematische Wirkung des Integrationsmanagements feststellen, zumindest nicht mit der beschränkten Anzahl an Beobachtungen. Bei Betrachtung der einzelnen Ergebnisse sehen wir zuerst einen größeren Anstieg des Anteils an Zielpersonen in dezentraler Unterbringung in den Kreisen, in denen die Beratungskapazität stärker ausgeweitet wurde (+1,6 Prozentpunkte gegenüber den Kreisen, in denen dies nicht der Fall war). Im Gegensatz dazu ist der Anstieg dieses Anteils niedriger in Kreisen, in denen vergleichsweise häufig der Integrationsplan Teil B für die Integrationsarbeit genutzt wurde (-2,2 Prozentpunkte). Zuletzt gibt es im Durchschnitt keinen Unterschied im Anstieg des Anteils von Zielpersonen in dezentraler Wohnung zwischen Kreisen mit häufigerer und seltenerer Beratung zum Thema Wohnsituation.

Diese Zahlen können nur sehr bedingt interpretiert werden, da wir eine Selektion von Kreisen in die verschiedenen Gruppen nicht ausschließen können, also z.B., dass in Kreisen mit größeren Problemen bei der dezentralen Unterbringung häufiger der Integrationsplan Teil B angewendet wird.

[37] Im Unterschied zu den Analysen der Arbeitsmarktintegration nutzen wir hier die von den Gemeinden selbst angegebene Zahl von Zielpersonen für das Integrationsmanagement und nicht die Gesamtzahl der in einem Kreis lebenden erwachsenen Menschen aus den HHL für die Gewichtung.

Tab. 17: DvD-Schätzung des Zusammenhangs zwischen Integrationsmanagement und der Wohnsituation der Geflüchteten: Analyse auf Ebene der Kreise

	Größere Ausweitung der Beratungskapazität		Häufigere Nutzung des Integrationsplans Teil B		Häufigere Beratung zum Thema Wohnen	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Treatment	1,1	1,6	-2,5	-2,2	-0,4	0,4
	(2,6)	(2,6)	(2,5)	(3,0)	(2,7)	(2,8)
Anteil Schutzsuchende		3,7		3,4		4,6
an Bevölkerung		(3,8)		(4,3)		(3,1)
BIP pro Kopf [in 1.000 €]		-0,2		-0,2		-0,2
		(0,3)		(0,3)		(0,3)
Soz. vers. pfl. Beschäftigte		0,1		0		0
[je 100 Einwohner]		(0,4)		(0,5)		(0,4)
Stadtkreis		9,7		9,9		8,3
		(10,9)		(11,4)		(10,6)
Wohnungsbestand		-0,2		-0,2		-0,2
[je 100 Einwohner]		(0,6)		(0,6)		(0,6)
Fertiggestellte Neubauten		-5,7		-5,3		-7,3
[je 100 Einwohner]		(18,3)		(18,8)		(18,3)
Konstante	2,2	12	4,0***	14,6	2,9	9,3
	(1,8)	(31,2)	(1,4)	(33,4)	(2,5)	(33,4)
Anzahl Kreise	37	37	37	37	37	37
R^2	0,01	0,15	0,03	0,16	0,00	0,14

Lesehilfe: Wenn nicht für den Einfluss lokaler Einflussfaktoren kontrolliert wird, hat sich der Anteil der Zielpersonen, der in dezentraler Unterbringung wohnt, in Kreisen mit einer stärkeren Ausweitung der Beratungskapazität um 1,1 Prozentpunkte besser entwickelt als in Kreisen mit einer schwächeren Ausweitung des hauptamtlich mit Integration beschäftigten Personals. Der Unterschied ist aber nicht statistisch signifikant.
Anmerkungen: * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01***. Die Ergebnisvariable ist die Veränderung des Anteils an Zielpersonen zwischen Dezember 2018 und Januar 2020, die in einer dezentralen Unterbringung (privat oder öffentlich) wohnen (in Prozentpunkten). Die Werte in Klammern stellen den robusten Schätzfehler für den jeweiligen Koeffizienten dar. Die Kreise sind mit der von den Kommunen angegebenen Anzahl der dort wohnenden Zielpersonen des Integrationsmanagements gewichtet.
Quellen: Umfragen zur Lage der Geflüchteten vor Ort, Umfrage zu den Rahmenbedingungen der Integration, Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen, Tätigkeitskennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement, Statistische Bundesamt, Statistische Landesamt Baden-Württemberg, Regionaldatenbank Deutschland. Eigene Berechnungen.

5.3.3 Ergebnisse auf Ebene der Kommunen

Die in den vorherigen Abschnitten beschriebenen Schätzwerte für den Zusammenhang zwischen dem Integrationsmanagement und den Ergebnisvariablen Beschäftigung und dezentrales Wohnen waren vergleichsweise moderat und statistisch nicht signifikant. Im folgenden Unterkapitel wollen wir untersuchen, ob und inwieweit diese Ergebnisse daher stammen können, dass wir die Daten für die Analysen auf die Kreisebene aggregieren mussten. Dies kann zum einen dafür gesorgt haben, dass sich Unter-

schiede auf kommunaler Ebene in der Summe im Kreis ausgleichen und sich die jeweiligen Vergleichsgruppen dadurch relativ ähnlich entwickeln. Zum anderen ist bei Untersuchungen auf Kreisebene die Anzahl der Beobachtungen notwendigerweise beschränkt, was eine geringere statistische Präzision zur Folge hat. Bei der Untersuchung der Veränderungen bei der Wohnsituation der Geflüchteten haben wir nun die Möglichkeit, die Analysen weitgehend identisch auch auf kommunaler Ebene durchzuführen, da wir die dafür notwendigen Informationen auf dieser Ebene erhoben haben. Der Vergleich zwischen den Ergebnissen auf kommunaler und Kreisebene kann so erste Hinweise auf den Einfluss der Aggregation auf die geschätzten Ergebnisse liefern.

Bei der Berechnung der DvD-Ergebnisse auf kommunaler Ebene sind dabei folgende Punkte zu beachten: Erstens können wir die Tätigkeitsgebiete der Integrationsmanager/-innen über den Beobachtungszeitraum nicht exakt zuordnen, da sich die Integrationsmanager/-innen-Nummern in den Kennzahlentabellen nicht auf die Kommunen, sondern den Antragsverbund beziehen. Somit ist eine Unterteilung in Kommunen mit häufigerer und seltenerer Beratung zu Wohnthemen nicht möglich.[38] Die Ausführungen in diesem Unterkapitel konzentrieren sich deshalb auf die zwei wesentlichen Elemente der Einführung des Integrationsmanagements: die Ausweitung der Beratungskapazität und die Nutzung des Integrationsplans Teil B.

Zweitens erfolgt die Einteilung der Kommunen in die Vergleichsgruppen in diesen beiden Kategorien nach derselben Methode wie bei der Betrachtung auf Ebene der Kreise davor, d.h. die Kommunen, die in der jeweiligen Dimension des Integrationsmanagements oberhalb des Medians aller Kommunen liegen, werden der Gruppe mit der stärkeren Ausprägung zugeteilt, die anderen in die Gruppe mit der schwächeren. Durch die insgesamt deutlich größere Variation entsteht durch dieses Vorgehen ein größerer Unterschied zwischen den jeweiligen Vergleichsgruppen als bei der Betrachtung auf Kreisebene.[39] Dies sollte eine genauere Bestimmung möglicher systematischer Zusammenhänge erleichtern.

Drittens berechnen wir die Ergebnisvariable weiterhin auf dieselbe Weise wie zuvor, also als Veränderung des Anteils an Zielpersonen, die in dezentraler Unterbringung wohnen, zwischen Dezember 2018 und Januar 2020. Für etwa 30 % der Kommunen sind die dafür notwendigen Informationen nicht vollständig vorhanden, so dass die Untersuchung auf rund 730 unter den 1078 Kommunen mit gefördertem Integrationsmanagement beruht. Die Anzahl der Beobachtungen steigt damit im Vergleich zur Untersuchung auf Kreisebene annähernd um das Zwanzigfache.

[38] Das Aggregieren auf Kreisebene ist hingegen ohne Probleme machbar, da sich die Kommunen nicht über Kreisgrenzen hinweg zu Antragsverbünden zusammengeschlossen haben.

[39] Auf kommunaler Ebene beträgt der Medianwert der Gruppe mit stärkerer Ausweitung der Beratungskapazität +1,2 Vollzeitäquivalente im Vergleich zu +0,1 VZÄ in der Gruppe mit schwächerer Ausweitung. Die entsprechenden Werte auf Kreisebene sind +0,8 und +0,3 VZÄ. Bei der Nutzung des Integrationsplans Teil B sehen wir, dass auf kommunaler Ebene 82 % der Integrationsmanager/-innen in den Gemeinden mit "häufiger Nutzung" den Integrationsplan Teil B häufig bis sehr häufig verwenden, während dies bei niemandem in den Gemeinden mit "seltener Nutzung" der Fall ist. Auf Kreisebene liegen diese Werte enger zusammen bei 52 % und 12 %.

Schließlich müssen wir aufgrund der geringeren Datenverfügbarkeit für die Kommunen die Variablen zur Berücksichtigung der lokalen Einflussfaktoren an manchen Stellen in der Datenquelle oder Variablendefinition anpassen.[40] Außerdem müssen wir die Kennzahl für den allgemeinen Wohlstand in 2016 (das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in 1.000 €) auf kommunaler Ebene ersetzen durch das Steueraufkommen pro Kopf in 1.000 €.

Tab. 18 zeigt die Ergebnisse für die Kommunen nach dem DvD-Ansatz im direkten Vergleich zu denen auf Kreisebene, in beiden Fällen gewichtet nach der Anzahl der Zielpersonen in der betrachteten Einheit. Die Ergebnisse auf kommunaler Ebene sind dabei jeweils positiv: Kommunen mit einer stärkeren Ausweitung der Beratungskapazitäten weisen im Durchschnitt einen um 3,7 Prozentpunkte größeren Anstieg im Anteil der Geflüchteten in dezentraler Unterbringung auf als Kommunen mit einer schwächeren Ausweitung (Spalte 2). Ebenso ist der Anstieg bei der dezentralen Unterbringung im Schnitt um 4,2 Prozentpunkte größer als in den Kommunen mit häufigerer Nutzung des Integrationsplans Teil B (Spalte 4). Allerdings ist der Zusammenhang in beiden Fällen wiederum nicht statistisch signifikant und hat damit für sich noch keine große Aussagekraft.

Im Vergleich zu den entsprechenden Ergebnissen auf Kreisebene (Spalte 1 und 3) fällt auf, dass die Schätzwerte für den Zusammenhang zwischen den wichtigsten Elementen des Integrationsmanagements und der Veränderung der Wohnsituation der Geflüchteten auf kommunaler Ebene jeweils nominell größer sind. Wie vermutet deutet dies darauf hin, dass die Aggregation der Informationen auf Kreisebene tatsächlich einen Teil der Variation wegnimmt und damit das Erkennen systematischer Zusammenhänge erschwert. Wahrscheinlich ist dies entsprechend auch bei der Analyse der Veränderungen bei der Beschäftigungsquote der Fall. Für landesweite quantitative Evaluationen erscheint es damit von großer Bedeutung, dass die Erhebung der relevanten Informationen auf Ebene der Kommunen stattfindet und möglichst alle Kommunen miteinbezieht, um die bestehenden Unterschiede besser in die Analyse mit aufnehmen zu können und so eine größere Chance auf aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten.

[40] Der Anteil Schutzsuchender im Kreis in 2016 wird ersetzt durch die Anzahl Geflüchteter in einer Gemeinde zum Stichtag 15.09.2017 relativ zur Gesamtbevölkerung der Gemeinde Ende 2015. Ebenso wird der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung nun nicht mehr mit Werten von 2019 genutzt, stattdessen müssen wir auf Zahlen von 2015 zurückgreifen.

Tab. 18: Vergleich der DvD-Ergebnisse auf Kreisebene und auf Ebene der Kommunen

	Größere Ausweitung der Beratungskapazität		Häufigere Nutzung des Integrationsplans Teil B	
	Kreise	Kommunen	Kreise	Kommunen
	(1)	(2)	(3)	(4)
Treatment	1,6	3,7	-2,2	4,2
	(2,6)	(4,7)	(3,0)	(4,8)
Anteil Schutzsuchende	3,7	8,1	3,4	7,7
an Bevölkerung	(3,8)	(5,7)	(4,3)	(5,1)
Wohlstand[1)]	-0,2	4,5	-0,2	3,7
	(0,3)	(3,6)	(0,3)	(3,0)
Soz. vers. pfl. Beschäftigte	0,1	-0,2	0	-0,2
[je 100 Einwohner]	(0,4)	(0,2)	(0,5)	(0,1)
Stadtkreis	9,7	15,4**	9,9	11,5*
	(10,9)	(7,8)	(11,4)	(6,2)
Wohnungsbestand	-0,2	0	-0,2	0
[je 100 Einwohner]	(0,6)	(0,4)	(0,6)	(0,4)
Fertiggestellte Neubauten	-5,7	-8,7	-5,3	-9,2
[je 100 Einwohner]	(18,3)	(10,6)	(18,8)	(10,3)
Konstante	12	-3,4	14,6	-2,2
	(31,2)	(22,5)	(33,4)	(21,0)
Anzahl Kreise	37	728	37	731
R^2	0,15	0,06	0,16	0,06

Lesehilfe: In Kreisen mit größerer Ausweitung der Beratungskapazität steigt der Anteil der Zielpersonen, der in dezentraler Unterbringung wohnt, um 1,6 Prozentpunkte mehr als in Kreisen mit schwächerer Ausweitung des hauptamtlich mit Integration beschäftigten Personals (Spalte 1). Auf Ebene der Kommunen liegt der Unterschied in der Veränderungsrate bei 3,7 Prozentpunkten (Spalte 2).

Anmerkungen: *, **, *** stehen für statistische Signifikanz auf dem 10%, 5% und 1% Niveau. [1)] Wohlstand steht für das BIP pro Kopf [in 1.000 €] bei der Betrachtung der Kreise und für das Steueraufkommen pro Kopf [in 1.000 €] bei der Untersuchung auf kommunaler Ebene. Die Ergebnisvariable ist die Veränderung des Anteils an Zielpersonen zwischen Dezember 2018 und Januar 2020, die in einer dezentralen Unterbringung (privat oder öffentlich) wohnen (in Prozentpunkten). Die Werte in Klammern stellen den robusten Schätzfehler für den jeweiligen Koeffizienten dar. Kreise wie Kommunen sind mit der jeweils dort wohnenden Anzahl an Zielpersonen des Integrationsmanagements gewichtet.

Quellen: Umfragen zur Lage der Geflüchteten vor Ort, Umfrage zu den Rahmenbedingungen der Integration, Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen, Statistische Bundesamt, Statistische Landesamt Baden-Württemberg, Regionaldatenbank Deutschland. Eigene Berechnungen.

6 Zusammenfassende Bewertung

Zwischen Juni 2018 und August 2020 haben wir – das Team des Instituts für Mittelstandforschung der Universität Mannheim – das Integrationsmanagement in Baden-Württemberg quantitativ evaluiert. Unser Ansatz dabei war, immer wieder „ein Ohr" bei den verschiedenen Akteuren (den Verantwortlichen in den Kommunen, den Integrationsmanagern/-innen, dem Sozialministerium) zu haben, um möglichst gut zu verstehen, wie das Programm funktioniert und umgesetzt wird. Dazu haben wir insbesondere zu Beginn des Projektes, aber auch regelmäßig während der Projektlaufzeit, mit Personen der verschiedenen involvierten Stellen gesprochen. Diese Gespräche haben u.a. dazu geführt, dass wir das Evaluationskonzept angepasst und – statt der ursprünglich angedachten Übermittlung der Daten aus den Integrationsplänen – auf eine Datenerhebung per Umfragen umgestellt haben. Gleichzeitig wurde klar, dass die Flexibilität, die die VwV Integrationsmanagement zulässt, zu einer sehr heterogenen Umsetzung des Integrationsmanagements in den einzelnen Kommunen führt.

Um die Konsequenzen dieser Unterschiede auf die zu schätzenden Effekte ermessen zu können, haben wir es für sinnvoll gehalten, nicht nur die für die ökonometrische Analyse notwendigen Daten abzufragen, sondern auch jeweils eine Umfrage zu den Rahmenbedingungen für das Integrationsmanagement in den Kommunen und zur täglichen Arbeit der Integrationsmanager/-innen durchzuführen. Wir sind damit über unseren eigentlichen Auftrag hinausgegangen. Dennoch war die Datenlage so, dass wir die ursprünglichen Ziele der quantitativen Evaluation nur zum Teil erreichen konnten. So war es uns nicht möglich, *den* Effekt des Integrationsmanagements auf die bessere und schnellere Integration zu berechnen. Weiterhin konnten wir nicht herausarbeiten, ob die Arbeitsschwerpunkte der Integrationamanager/-innen im Zusammenhang mit dem Integrationserfolg der von ihnen betreuten Geflüchteten stehen.

In der Gesamtschau nach über zwei Jahren Beobachtung und Begleitung, stellt sich uns das Integrationsmanagement in Baden-Württemberg in den wesentlichen Punkten folgendermaßen dar:

1) Schnelle Implementierung und deutliche Ausweitung der Beratungskapazitäten

Das Integrationsmanagement wurde nach dem Inkrafttreten der VwV Integrationsmanagement rasch begonnen und ging mit einer deutlichen Ausweitung der Beratungskapazitäten einher. Aus unserer Sicht ist beides positiv zu bewerten. Es gab zwar auch Kommunen, die ihre Beratungskapazitäten nicht erweitert oder sogar zurückgefahren haben, aber diese Kommunen sind deutlich in der Minderzahl. Die Landesmittel aus dem PIK wurden also zweckmäßig eingesetzt und nicht in großem Umfang zur einfachen Finanzierung bestehender kommunaler Ausgaben verwendet.

2) Unklarheit über die Aufgabe des Integrationsmanagements

Auch gut zweieinhalb Jahre nach dem Start des Integrationsmanagements gibt es aber bei den unterschiedlichen Akteuren immer noch verschiedene Auffassungen darüber, was das Integrationsmanagement leisten soll und kann. Dies hat auch wieder mehrere Aspekte:

- Auf Seiten des Landes scheint die Vorstellung vorzuherrschen, dass vor allem die Arbeitsmarktintegration gefördert werden soll, die Integrationsmanager/-innen zu den in den Kennzahlentabellen explizit genannten Themen (also ohne „anderes Thema“) beraten und Ziele vereinbaren und dann vorrangig eine Lotsenfunktion übernehmen sollen, um die Geflüchteten an die bestehenden Regeldienste inkl. Sozialarbeit, Schuldenberatung, Jobcenter etc. weiterzuleiten. Dies setzt voraus, dass es diese Regeldienste vor Ort auch gibt. Wie wir gesehen haben, war aber in einem Viertel der Kommunen vor Einführung des Integrationsmanagements niemand für die Betreuung, Beratung und/oder Begleitung von Geflüchteten zuständig. Die Integrationsmanager/-innen sind also in einigen Kommunen der/die erste und einzige Ansprechpartner/-in für die Geflüchteten, was mit sich bringt, dass sie sich umfassender um ihre Klienten kümmern müssen. Die Auswertungen unserer Umfragen bestätigen diese Vermutung und zeigen, dass sich die Integrationsmanager/-innen im Land zu einem großen Teil mit den Themen Leistungsbezug, Schulden, Wohnung und Kinder befassen.
- Von Seiten der anderen Regeldienste scheint es zudem eine Tendenz zu geben, ihre Aufgaben teilweise auf die Integrationsmanager/-innen abzuwälzen. Das ergibt sich aus persönlichen Gesprächen, den Kommentaren zu den Fragen unserer Integrationsmanagerumfrage und den Ergebnissen der qualitativen Evaluation, und mag auch teilweise das etwas angespannte Verhältnis zwischen Integrationsmanagern/-innen und Jobcenter/Arbeitsagentur erklären.
- Zuletzt tragen unserer Einschätzung nach auch die offenen Formulierungen in der VwV Integrationsmanagement dazu bei, dass die Vorstellungen über das Integrationsmanagement auseinandergehen. Bei der Beschreibung der Aufgaben des Integrationsmanagements unter 4.1.2 ist von „Sozialberatung und -begleitung durch Einzelfallhilfe z*u allen Fragen des täglichen Lebens*“ und von einer Weiterleitung an die Regeldienste, die „*gegebenenfalls*“ erfolgen soll (Hervorhebungen durch die Autoren) die Rede. Der Fokus auf die Arbeitsmarktintegration und die Lotsenfunktion sind in der VwV Integrationsmanagement nicht angelegt. Weiterhin ist nicht definiert, was eine „Sozialberatung und -begleitung“ von der klassischen Sozialarbeit abgrenzt. Schließlich sind die Tätigkeiten in Form einer Kann-Regelung beschrieben („Tätigkeiten *können* insbesondere sein:“). Dadurch kann selbst die unter dem dritten Aufzählungspunkt genannte „Erfassung und Zusammenführung von freiwillig zur Verfügung gestellten personenbezogenen Daten (…) im Integrationsplan“, die eigentlich zum Kernelement des Integrationsmanagements gehört, als optional angesehen werden.

Uns ist bewusst, dass die VwV Integrationsmanagement den Diskussionsstand zwischen Land und Kommunen zum Zeitpunkt der Einführung des PIK darstellt, und dass sich die Partner darauf geeinigt haben, den Kommunen bei der Umsetzung des Integrationsmanagements ein hohes Maß an Flexibilität zuzugestehen. Aus Sicht der Integrationsmanager/-innen und Verantwortlichen in den Kommunen verlangt die Tätigkeitsbeschreibung in der VwV Integrationsmanagement eine eigene Definition ihrer Aufgabe. Sowohl in der qualitativen Evaluation als auch bei den Auswertungen unserer Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen hat sich gezeigt, dass der Prozess der Aufgabendefinition stattgefunden hat und dass die Integrationsmanager/-innen ein Rollenverständnis ausgebildet haben. Aufgrund

der Freiheiten, die die VwV Integrationsmanagement zulässt, muss dieses Rollenverständnis aber nicht unbedingt mit den Vorstellungen des Landes übereinstimmen.

3) Arbeit mit dem Integrationsplan schwierig

Der Integrationsplan als Kernelement des Integrationsmanagements scheint in seiner derzeitigen Ausgestaltung ein schwieriges Instrument zu sein. Dies hat mehrere Aspekte:

- Auf der einen Seite sehen wir, dass der Integrationsplan nicht häufig zum Einsatz kommt. Auf der anderen Seite scheint es unter den Integrationsmanager/-innen aber auch keine grundsätzliche Abneigung gegen ihn zu geben. Neben einem Großteil von Integrationsmanagern/-innen, die dem Integrationsplan neutral gegenüberstehen, gibt es eine Reihe von Integrationsmanagern/-innen, die den Integrationsplan als nützliches Werkzeug ansehen. Wie die qualitative Evaluation gezeigt hat, stehen die Integrationsmanager/-innen auch dem Case Management-Ansatz grundsätzlich positiv gegenüber. Die geringe Nutzung des Integrationsplans liegt also womöglich nicht darin begründet, dass die Integrationsmanager/-innen ihn nicht einsetzen wollen, sondern in den Umständen, unter denen das Integrationsmanagement stattfindet.
- Wir haben den Eindruck, dass nicht ganz klar ist, was überhaupt mit „Integrationsplan“ gemeint ist. Aus den Kommentaren zu unserer Frage nach der Nutzung des Integrationsplan in der Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen scheint heraus, dass in den Kommunen darunter das pdf mit dem Musterintegrationsplan des Ministeriums verstanden wird. Andere Arten, um z.B. die Hintergrundinformationen der Geflüchteten zu erfassen, werden nicht dem Instrument „Integrationsplan“ zugerechnet. Zumindest was den Integrationsplan Teil A betrifft, könnte die Nutzung also (weit) höher liegen, als wir es tatsächlich beobachten.
- Die Vereinbarung von Zielen und die Überprüfung, ob die Ziele auch angegangen und erreicht wurden, setzt voraus, dass ein regelmäßiger Kontakt zwischen Integrationsmanager/-in und Geflüchteten stattfindet, und dass es bei den Terminen auch um die persönliche Weiterentwicklung der Geflüchteten gehen kann. Die Geflüchteten scheinen die Integrationsmanager/-innen jedoch hauptsächlich bei konkreten Vorfällen aufzusuchen, also „wenn es irgendwo brennt“. Weiterhin haben uns die Integrationsmanager/-innen in persönlichen Gesprächen und in den Kommentaren in der Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen berichtet, dass die Geflüchteten häufig auch nicht genau wissen, was sie wollen, und sich zudem ihre Ziele häufig ändern. Unter diesen Umständen ist die Nutzung des Integrationsplans Teil B zumindest herausfordernd.

4) Positive Rolle der Landratsämter als zentrale Koordinationsstelle

Die Landratsämter scheinen eine bedeutende Rolle für die Umsetzung des Integrationsmanagements zu spielen. Für die Antragstellung war es den Städten und Gemeinden zugestanden worden, die Durchführung des Integrationsmanagements an den Landkreis abzugeben. Wenn dies erfolgte, dann waren die Landkreise in der Pflicht, das Integrationsmanagement ihrer Städte und Gemeinden zu organisieren. Dieser Pflicht kommen die Landratsämter offenbar gut nach. Dies zeigt sich bei dem Anteil der

Kommunen, bei denen man davon ausgehen kann, dass das Integrationsmanagement strategisch gesteuert wird, als auch bei dem Anteil der Kommunen, die das Integrationsmanagement möglichst gut im Sinne des Case Managements umsetzen. (Wenngleich man natürlich auch wieder sagen muss, dass der Anteil der „Landkreis-Kommunen“ mit möglichst guter Umsetzung mit maximal 37 % auch noch eher gering ist. Aber dieser Anteil ist deutlich höher als in anderen Kommunen.) Auch während unseren Umfragen hatten wir den Eindruck, dass unsere Ansprechpartner/-innen in den Lansratsämtern der Aufgabe der Koordinierung des Integrationsmanagements „ihrer“ Kommunen gut nachkommen.

5) Allenfalls leicht positiver Zusammenhang zwischen Integrationsmanagement und den verfügbaren Integrationskennzahlen

Aufgrund des Fehlens einer Kontrollgruppe, bei der wir die Entwicklung der Geflüchteten unter denselben Rahmenbedingungen aber ohne Integrationsmanagement über den Evaluationszeitraum beobachten können, ist die Bestimmung der kausalen Wirkung des Integrationsmanagements als Ganzes nicht möglich. Als beste zur Verfügung stehende Alternative haben wir einerseits den Vergleich zwischen Baden-Württemberg und den Nachbarbundesländern und andererseits die große Variation in der Umsetzung des Integrationsmanagements über die Kommunen und Kreise innerhalb Baden-Württembergs genutzt, um die unterschiedliche Entwicklung der Geflüchteten an Orten mit verschiedenen Vorgehensweisen zu betrachten. Wegen der geringen Verfügbarkeit von geeigneten, regionalen Informationen mussten wir uns dabei auf die zwei Dimensionen Beschäftigung und Wohnen in einer dezentralen Unterbringung beschränken. Die Ergebnisse sind folgende:

- Wenn wir für lokale Einflussfaktoren wie Wirtschaftskraft und Anteil der Schutzsuchenden an der Bevölkerung kontrollieren, gibt es keinen großen Unterschied in der Entwicklung der Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten zwischen Baden-Württemberg und seinen Nachbarbundesländern. Dabei kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass in den Nachbarbundesländern andersartige Integrationsprogramme implementiert wurden und ähnlich stark wirken wie das Integrationsmanagement in Baden-Württemberg.
- Im Vergleich zwischen verschiedenen Kreisen/Kommunen innerhalb Baden-Württembergs sehen wir tendenziell leicht positive Zusammenhänge zwischen der Ausweitung der Beratungskapazität und der Nutzung des Integrationsplans Teil B (Zielvereinbarung) auf der einen Seite und der Entwicklung der Beschäftigungsquote und des Anteils der Zielpersonen in dezentraler Unterbringung auf der anderen (bei letzterem nur, wenn wir die Untersuchung auf Ebene der Kommunen durchführen). Diese sind aber in keinem Fall statistisch signifikant, es kann also nicht mit ausreichend großer Wahrscheinlichkeit von einem systematischen Zusammenhang gesprochen werden. Dies kann u.a. an der Aggregation der Informationen auf Kreisebene liegen, die im Bereich der Untersuchung der Arbeitsmarktintegration notwendig ist, da keine Informationen über die Beschäftigung der Zielgruppe auf Gemeindeebene verfügbar sind.
- Ein früher Startzeitpunkt des Integrationsmanagements sowie die häufigere Beratung zu Arbeitsmarkt- und Wohnthemen sind ebenfalls nicht mit einer systematisch besseren Entwicklung der Integration korreliert.

- Wenn die Analysen auf Gemeindeebene durchgeführt werden können (der einzige Fall dafür ist die Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Integrationsmanagement und der Wohnsituation der Geflüchteten), werden die Ergebnisse tendenziell etwas stärker und die Effekte können genauer geschätzt werden. Die Verfügbarkeit von guten und fortlaufenden Daten auf niedriger Ebene ist also für Evaluation und Steuerung eines solchen Programms von großer Bedeutung.

6) Fazit der Evaluation

Unterm Strich halten wir das Programm für eine sinnvolle Maßnahme. Es war sicherlich notwendig, auf den Zustrom der Geflüchteten zu reagieren und Kapazitäten sowie Kompetenzen für die Integration von Geflüchteten in Baden-Württemberg aufzubauen. Vom heutigen Zeitpunkt aus betrachtet, ist es durchaus möglich, dass diese Erfahrungen und Kompetenzen auch in Zukunft wieder gebraucht werden könnten, da die Weltlage sich im Vergleich zum Zeitpunkt der Einführung des Integrationsmanagements nicht wesentlich beruhigt hat. Insofern könnte sich das Programm noch als Investion in die allgemeine und zukünftige Integrationsfähigkeit Baden-Württembergs erweisen. Gleichzeitig hat das Integrationsmanagement aber noch Verbesserungspotential und Optimierungsbedarf. Im nächsten Kapitel stellen wir unsere Überlegungen vor, an welchen Stellen und wie das geschehen könnte.

7 Empfehlungen

Das Integrationsmanagement in Baden-Württemberg wurde entwickelt, um die Geflüchteten, die in den Jahren 2015 und 2016 in hoher Zahl nach Deutschland, und damit auch nach Baden-Württemberg, gekommen sind, möglichst gut vor Ort zu integriereren. Dafür stellt das Land bis heute nennenswerte finanzielle Mittel bereit, um die Kommunen bei ihrer Integrationsarbeit zu unterstützen. Die Einführung des Integrationsmanagements hat dazu geführt, dass es nun klare Ansprechpartner für die Geflüchteten gibt, dass Geflüchtete intensiver beraten und begleitet werden können, und dass eine Beratung und Begleitung angeboten werden kann, wo es vorher keine gab. Leider konnten wir nicht zeigen, inwiefern der spezifische Ansatz des Integrationsmanagements, nämlich das strukturierte Vorgehen mit Hilfe von Integrationsplänen, einen Effekt auf die Integration der Geflüchteten hat. Dies hat im Wesentlichen mit der Qualität der Daten über das Integrationsmanagement zu tun, die wiederum mit den Vorstellungen über das Integrationsmanagement und den Umsetzungsbedingungen vor Ort zusammenhängen.

Auf Basis unserer Arbeit und unseren Erfahrungen in diesem Projekt schlagen wir deshalb die folgenden Punkte vor, die sich einerseits mit der Durchführung des Programms und andererseits mit den Rahmenbedingungen der Evaluation befassen:

1) Etablierung eines regelmäßigen Austauschs zwischen Sozialministerium und Integrationsmanager/-innen

Wie wir oben beschrieben haben, gibt es unterschiedliche Vorstellungen über die Umsetzung des Integrationsmanagements und dadurch zum Teil auch Spannungen zwischen den relevanten Akteuren.

Unserer Ansicht nach liegt das einerseits an den Unterschieden in der Integrationsinfrastruktur in den Kommunen und andererseits an der Unbestimmtheit in der Umsetzungsbeschreibung (konkret: der VwV Integrationsmanagement). Wir regen deshalb an, einen regelmäßigen Austausch zu etablieren zwischen der Stelle, die das Programm finanziert, also dem Ministerium für Soziales und Integration, und denjenigen, die das Integrationsmanagement vor Ort ausführen, also den Integrationsmanagern/-innen. Dazu könnte eine Vertretung der Integrationsmanager/-innen bestimmt werden, die sich regelmäßig mit Vertretern des Sozialministeriums trifft, um das Integrationsmanagement kontinuierlich weiterzuentwickeln und praxistauglich zu machen, z.B. durch eine klarere Definition der Ziele und Mittel oder das Erarbeiten von Formaten des Case-Managements, die sich einfach und praxisnah umsetzen lassen. Ein solcher Austausch könnte auch dazu beitragen, die unterschiedlichen Sichtweisen auf das Integrationsmanagement der jeweils anderen Seite deutlich zu machen und anzupassen.

Fragen und Aspekte, die sich für eine gemeinsame Diskussion in diesem Forum anböte, wären zum Beispiel:

- Wie ist es möglich, Geflüchtete dazu zu bewegen, zur persönlichen Weiterentwicklung zum Integrationsmanagement zu kommen? Ist es erforderlich, Sanktionen einzuführen oder kann man dies auch anderweitig erreichen?
- Was genau ist ein Integrationsplan, wie kann er sinnvoll angewendet werden und welche Arten von Datenerfassung sind dafür möglich und nötig?
- Was genau sind die Grenzen der Aufgabenbereiche der Integrationsmanager/-innen und wie kann die Zusammenarbeit mit den anderen relevanten Akteuren so festgelegt und optimiert werden, dass es nicht zu einem impliziten Überwälzen von Aufgaben auf das Integrationsmanagement kommt?

2) Überdenken der Rolle der Integrationsmanager/-innen

Aus unserer Sicht bietet es sich an, auch noch mal allgemeiner über die Rolle der Integrationsmanager/-innen nachzudenken. Der Blick auf die Integrationsmanager/-innen als Lotsen bietet dafür unserer Meinung nach einen guten Ausgangspunkt. Dabei sollte der Begriff „Lotse“ jedoch in einem weiteren Sinne verstanden werden, als dies bislang geschieht. Nach einer umfassenderen Definition könnten Integrationsmanager/-innen Personen sein, die nicht nur zwischen den bestehenden Regeldiensten vermitteln, sondern allgemein „Ankommens-Lotsen“ sind. Das würde dann auch die Situationen umfassen, in denen der/die Integrationsmanager/-in der/die einzige Ansprechpartner/-in in einer Kommune ist und deswegen umfassendere Aufgaben in der Integrationsarbeit übernehmen muss.

Weiterhin regen wir an, zu überlegen, ob die Rolle der Integrationsmanager/-innen weniger bei der konkreten Arbeitsmarktintegration gesehen werden sollte, als vielmehr bei der Unterstützung einer reibungslosen Arbeit von Ämtern, Jobcentern, Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung usw. Wie sich bei der qualitativen Evaluation gezeigt hat, wird in vielen Kommunen das Integrationsmanagement sehr positiv gesehen, u.a., weil es eine Arbeitsentlastung für die anderen Akteure vor Ort darstellt und damit an andere Stelle Kosten spart. Unserem Eindruck nach sind die Integrationsmanager/-innen aber nicht nur quantitativ eine Entlastung, sondern auch qualitativ, da sie spezfische Kenntnisse über die

Verfahren bei der Integration von Geflüchteten haben, die bei den anderen Akteuren häufig nicht oder nicht im selben Maße vorhanden sind. Die Integrationsmanager/-innen spielen also eine bedeutende Rolle für die geräuschlose, effiziente und nachhaltige Integration von Geflüchteten in den Kommunen, die nicht erkannt und gewertschätzt wird, wenn man ihre Arbeit einzig an der Beschäftigungsaufnahme der Geflüchteten misst. Nicht zuletzt tragen die Integrationsmanager/-innen durch ihre Arbeit sicherlich auch zu einer größeren Zufriedenheit unter den Geflüchteten bei und erhöhen dadurch deren Bereitschaft sich aktiv für ihre Integration und die deutsche Gesellschaft zu engagieren.

3) Entwicklung einer allgemeinen Digitalisierungs- und Automatisierungsstrategie für die Dokumentation im Integrationsmanagement

Die Daten für das Integrationsmanagement in Baden-Württemberg werden auf sehr unterschiedliche Weise erfasst. Das war nicht nur eine Herausforderung für die quantitative Evaluation (siehe nächste Empfehlung), sondern bringt auch Schwierigkeiten für die Arbeit der Integrationsmanager/-innen im Land mit sich. Wenn z.B. Geflüchtete zwischen Kommunen umziehen, dann müssen die Daten in der aufnehmenden Kommune in der Regel nochmal neu erfasst werden, da die Informationen wegen der Inkompatibilität der Erfassungsverfahren nicht mit den Geflüchteten umziehen können. Weiterhin ist es so, dass die Geflüchteten an mehreren Stellen, z.B. bei ihrer Registrierung, beim Jobcenter und beim Integrationsmanagement, dieselben persönlichen Information über sich angeben müssen, was vielfach zu Unverständnis führt. Aus praktischen Gründen wäre es gut, wenn es Verfahren gäbe, um diese Doppelerfassungen zu vermeiden.

Unser Eindruck aus den Umfragen zum Stand der Integration ist auch, dass die Fragen in einer Vielzahl von Kommunen nur mit sehr großem Aufwand oder gar nicht beantwortet werden konnten, obwohl es sich dabei unserer Einschätzung nach lediglich um Basisinformationen handelte, die der Verwaltung vorliegen müssten, um die Lage der Geflüchteten verfolgen und verwalten zu können. Schließlich konnten wir beobachten, dass die Erfassung der Kennzahlen mit Hilfe von Excel-Tabellen erfolgt, was uns relativ fehleranfällig und umständlich erscheint.

Diese Erfahrungen zeigen, dass noch viel Potenzial in der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen und des Integrationsmanagements im Speziellen steckt. Wir empfehlen deswegen, die Digitalisierung und landesweite Harmonisierung weiter voran zu treiben und entsprechende Bemühungen zu fördern.

Uns ist bewusst, dass die Umsetzung und Einführung des eGovernments ein langfristiges und komplexes Projekt ist, bei dem Aspekte wie die informationelle Selbstbestimmung der Bürger, die DGSVO oder das Recht auf kommunale Selbstverwaltung berücksichtigt werden müssen. Wenn wir uns jedoch ein gutes System für das digitale Integrationsmanagement vorstellen, dann sehen wir es als Teil eines allgemeinen Systems für die öffentliche Verwaltung für ganz Baden-Württemberg. In diesem Verwaltungssystem gäbe es ein Modul für die spezifischen Anforderungen des Integrationsmanagements. Weiterhin gäbe es Konzepte für die datenschutzkonforme Verwendung individueller Informationen, so dass möglichst wenige Daten doppelt erfasst werden müssen. Die Integrationsmanager/-innen könnten mit mobilen Endgeräten, z.B.Smartphones oder Tablets, auf das System zugreifen, so dass sie

jederzeit die „Akten“ ihrer Klienten bei sich hätten und außerdem die verwendeten Geräte den Beziehungsaufbau zu den Klienten möglichst wenig störten (z.B., weil ein Bildschirm zwischen Integrationsmanager/-in und Klient steht). Die Erfassung von Inputindikatoren wie die Gespräche zu den verschiedenen Themen – sofern sie für die Steuerung des Integrationsmanagements überhaupt notwendig sind – könnte weitgehend automatisiert erfolgen, z.B. indem die Integrationsmanager/-innen am Ende eines jeden Gesprächs in ihrer elektronischen Akte in einem Auswahlmenü vermerken können, um welche Art von Gespräch es sich gehandelt hat. Auch die Übertragung an das RP würde (nach Freigabe durch die Verantwortlichen in den Kommunen) automatisiert erfolgen. Die aktuelle Förderung des digitalen Integrationsmanagements sollte sich auf dieses Langfristziel ausrichten und Ansätze in den Blick nehmen, die zu einem ganzheitlichen System beitragen.

4) Einbeziehung von Evaluatoren vor Einführung des Programms

Wir finden es gut und wichtig, dass Programme wie das Integrationsmanagement im Rahmen des PIK evaluiert werden. Wir denken auch, dass die wissenschaftliche Begleitung von unserer Seite relevante Erkenntnisse über das Integrationsmanagement in Baden-Württemberg geliefert hat, die helfen können, das Programm weiterzuentwickeln, auch wenn wir Schwierigkeiten hatten, den Effekt des Integrationsmanagements zu schätzen und damit unserem eigentlichen Auftrag nachzukommen. Schließlich sehen wir, dass Ende 2017 die Zeit gedrängt hat, das Programm zu beginnen, um auf den Flüchtlingsstrom zu reagieren.

Um den Ablauf künftiger Evaluationen zu verbessern und die Analysemöglichkeiten und damit auch die Erkenntnismöglichkeiten zu erhöhen, möchten wir anregen, vor Einführung solcher Programme eine Reihe von Wissenschaftlern/-innen mit Erfahrung in der Evaluationsarbeit zu Rate zu ziehen, z.B. in Form von kurzen Machbarkeitsstudien und eines Workshops mit Vertretern des jeweiligen Ministeriums und der ausführenden Institutionen. Dann könnten Aspekte wie die Möglichkeiten der Konstruktion sinnvoller Kontrollgruppen oder der Erfassung und Übermittlung relevanter Daten (s.u.) vorab besprochen werden. Dies würde Zeit und Aufwand sowohl bei den Evaluierten als auch bei den Evaluatoren sparen, da damit zielgerichteter vorgegangen werden kann. Gleichzeitig hätte dadurch die Evaluation deutlich größere Chancen zu aussagekräftigeren Ergebnissen zu kommen.

5) Verbesserung der Datenverfügbarkeit und -qualität für die Evaluation

Für die Wirkungsanalyse des Integrationsmanagements war die Verfügbarkeit und Qualität der Daten zum Stand der Integration der Geflüchteten eine große Herausforderung. Konkret kann man die bestehenden Probleme in diesem Bereich in vier Kategorien zusammenfassen: (1) Es fehlen Informationen über die Grundgesamtheit aller Zielpersonen des Integrationsmanagements in den Kommunen in Baden-Württemberg und deren Entwicklung über die Zeit. (2) Da die Erfassung von Daten über die Teilnehmenden am Integrationsmanagement und deren Übermittlung nicht vorgeschrieben waren, gibt es für viele Orte keine digital verwertbaren Informationen über die beratenen Personen. (3) Die Kommunen wiederum, die digital Informationen sammeln, verwenden dafür eine große Vielzahl unterschiedlicher Programme und Kodierungen, sodass ein Zusammenführen dieser Daten einen sehr

hohen Arbeitsaufwand verursachen würde. (4) Aufgrund der Vielzahl an Variablen in der Datenerfassung werden aus Zeitgründen oft nur die allerwichtigsten befüllt. Selbst wenn jede Kommune die Informationen über die Teilnehmenden also digital und mit demselben Programm sammeln würde, gäbe es viele bis sehr viele missinigs für relevante Aspekte. Wie wir in Kapitel 2 gezeigt haben, war das sowohl in den Mikrodaten, die wir aus Jobkraftwerk und MoBio bekommen haben, als auch in unseren Umfragen zum Stand der Integration häufig der Fall. Gleichzeitig gaben die Integrationsmanager/-innen an, bereits jetzt schon bei einer 39-Stunden-Woche mehr als einen halben Arbeitstag für die Dokumentation zu verwenden. Es wird also viel Aufwand betrieben, ohne dass dadurch eine steuerungsrelevante und für die Evaluation nützliche Datenbasis geschaffen wird.

Wir regen deshalb folgendes Maßnahmenpaket an, das gleichzeitig zu einer Arbeitserleichterung für die Integrationsmanager/-innen und einem Qualitätssprung in den vorhandenen Daten führen würden:

- Die Bereitstellung eines landesweit einheitlichen Systems der digitalen Datenerfassung für das Integrationsmanagement, einhergehend mit der Pflicht dieses zu nutzen oder einen regelmäßigen automatischen Abgleich zwischen dem Landesprogramm und den eigenen Systemen durchzuführen.
- Die Nutzung ausgewählter administrativer Daten aus der Ausländerbehörde, um für jede erwachsene Person in der Zielgruppe in ihrer Gemeinde eine digitale Akte mit wenigen grundsätzlichen Einträgen anzulegen (Name, Geschlecht, Geburtsjahr, Herkunftsland, rechtlicher Status, Beschäftigung, Leistungsbezug, Wohnsituation), um die Grundgesamtheit der Zielgruppe des Integrationsmanagements abzubilden. Optimalerweise würden diese Informationen in regelmäßigen Abständen aktualisiert (z.B. einmal im Halbjahr), sodass die Entwicklung der Zielgruppe über die Zeit hinweg betrachtet werden kann. Dafür müssten die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.
- Die Verpflichtung der Integrationsmanager/-innen zur Eingabe einiger weniger Informationen über die Beratungsgespräche mit den Personen der Zielgruppe. Dabei würde es ausreichen, wenn sie in diesem System festhalten, mit welcher Person sie sich getroffen haben und zu welchen Themen beraten wurde. Im Unterschied zu den Kennzahlen nach Nr. 6.2 VwV Integrationsmanagement könnten diese Informationen also direkt den einzelnen betreuten Personen zugeordnet werden.

In einem solchen Szenario würden diese fast komplett automatisch gesammelten Informationen ausreichen, um (a) die Entwicklung der Menschen mit und ohne Teilnahme am Integrationsmanagement zu vergleichen, (b) für die Selektion in das Integrationsmanagement zu kontrollieren, und (c) die Entwicklung der Anzahl der Beratungsgespräche und der darin besprochenen Themen zu verfolgen. Die Erfassung der Kennzahlen in einer separaten Excel-Tabelle könnte also vollständig gestrichen werden, ebenso wie die Vorgabe eines einheitlichen Integrationsplans Teil A. Auch landesweite Umfragen zum Stand der Integration der Geflüchteten wären unnötig. Die Integrationsmanager/-innen könnten damit annähernd komplett aus der Erfassung von Daten für die Steuerung und Evaluation des Integrationsmanagements herausgehalten werden und sich stattdessen ihrer eigentlichen Aufgabe widmen.

6) Ergänzende Durchführung von lokalen Reallaboren

Landesweit verfügbare Daten auf kommunaler oder Personenebene wären ein großer Fortschritt für das Monitoring, die Koordination und die Steuerung des Integrationsmanagements. Sie sind für sich genommen aber noch nicht ausreichend, um die kausale Wirkung z.B. der Ausweitung der Beratungskapazität zu bestimmen, da sie keine Information darüber liefern können, warum in einer bestimmten Gemeinde die Beratungskapazität erhöht wurde und in einer anderen nicht. Wenn aber Gemeinden mit schwierigeren Fällen unter den Geflüchteten oder einem herausfordernderen allgemeinen Umfeld deswegen systematisch stärker in den Ausbau des für die Integration zuständigen Personals investieren, dann würde man womöglich einen negativen Zusammenhang zwischen der Ausweitung der Beratungskapazität und der Integration der Zielpersonen berechnen, auch wenn die Maßnahme eigentlich eine positive Wirkung hat.

Um diesem "Selektionsproblem" Herr zu werden, hat sich in der internationalen Evaluationsforschung mittlerweile die Durchführung von Feldexperimenten als Goldstandard durchgesetzt. Bei dieser Form der Programmevaluation, die sich an die Vorgehensweise in der medizinischen Forschung anlehnt und hierzulande häufig mit dem Begriff "Reallabor" bezeichnet wird, werden auf lokaler Ebene die potentiellen Zielpersonen einer Intervention oder Maßnahme *zufällig* in eine Programm- und eine Kontrollgruppe eingeteilt. Die Programmgruppe wird für eine bestimmte Zeit im Rahmen der zu überprüfenden neuen Maßnahme auf eine bestimmte Weise behandelt, während sich für die Kontrollgruppe nichts im Vergleich zum Ausgangszeitpunkt ändert (oder nur ein kleinerer Teil des neuen Programms zur Verfügung steht). Nach Ablauf der Evaluationszeit wird dann verglichen, ob sich in den zuvor festgelegten Ergebnisdimensionen unterschiedliche Entwicklungen ergeben haben. Hat sich die Programmgruppe dabei besser entwickelt, kann dies direkt auf die Intervention zurückgeführt werden, da sich die beiden Gruppen durch die zufällige Aufteilung zu Beginn im Durchschnitt in allen beobachtbaren und nicht beobachtbaren Eigenschaften gleichen.

Eine solche Vorgehensweise ist sicherlich nicht flächendeckend praktikabel und sinnvoll. Unter Einhaltung ethischer und datenschutzrechtlicher Standards sowie in enger Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren könnten solche auf einzelne Gemeinden oder Regionen begrenzte Reallabore aber eingesetzt werden. Eine Anwendungsmöglichkeit ergäbe sich z.B., wenn die Anzahl an potentiellen Zielpersonen in einer Gemeinde so groß ist, dass die dort tätigen Integrationsmanager/-innen gar nicht alle gleichzeitig intensiv beraten können und deshalb gruppenweise vorgehen, wobei die jeweilige Kontrollgruppe dennoch Zugang zu Sozialdiensten oder einem gewissen Mindestangebot an sozialer Beratung haben müsste. Der Einsatz von Reallaboren brächte zwei große Vorteilen mit sich: Erstens würden sie die eher beschreibenden Erkenntnisse aus der allgemeinen Analyse der landesweiten Daten durch sehr aussagekräftige Erkenntnisse in Bezug auf die Wirksamkeit des Programms ergänzen und damit einen großen Beitrag zu einer Optimierung des Ressourceneinsatzes für die Integration leisten. Zweitens könnte auf diesem Weg der Einsatz für die Evaluation auf einige wenige Kommunen beschränkt und somit viel Dokumentations- und Arbeitsaufwand in allen anderen Kommunen vermieden werden.

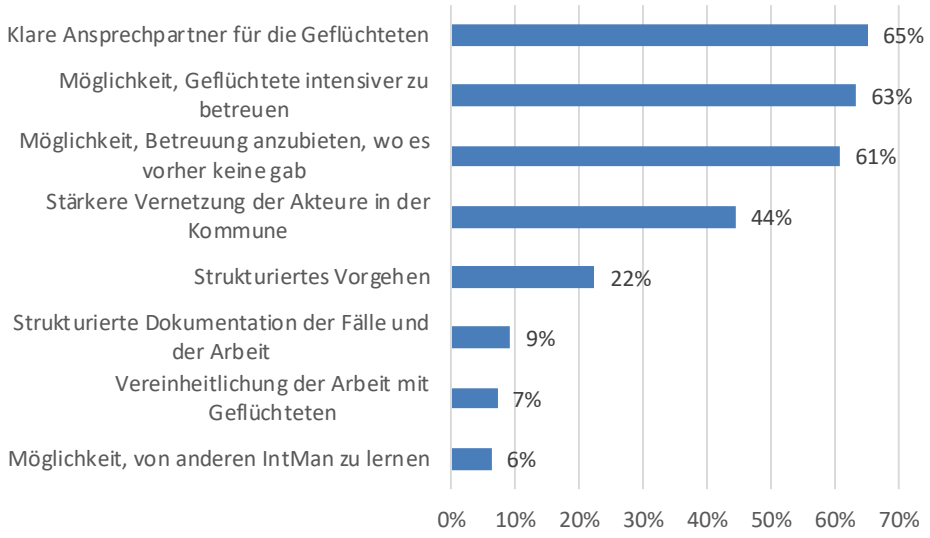
Die Wirksamkeit und Aussagekraft von Reallaboren wird nicht zuletzt von der Landesregierung selbst erkannt und betont. So wird z.B. die Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Theresia Bauer, auf der Homepage der Landesregierung mit den Worten „Wir wollen Baden-Württemberg zum Vorreiter für Reallabore machen." zitiert.[41]

8 Zusatz: Sicht der Integrationsmanager/-innen auf das Programm

8.1 Vorteile und Schwachstellen des Integrationsmanagements

Zum Abschluss dieses Berichts wollen wir noch mal die Integrationsmanager/-innen selbst zu Wort kommen lassen. In unserer Umfrage unter den Integrationsmanager/-innen haben wir sie gefragt, was aus ihrer Sicht die drei größten Vorteile und Schwachstellen des Integrationsmanagements sind.

Abb. 47: Vorteile des Integrationsmanagements aus Sicht der Integrationsmanager/-innen



Lesehilfe: 65 % der Integrationsmanager/-innen sehen einen Vorteil des Integrationsmanagements darin, dass es dadurch klare Ansprechpartner für die Geflüchteten gibt.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen. Eigene Berechnungen.

Die Vorteile sehen die Integrationsmanager/-innen darin, dass es mit der Einführung des Integrationsmanagements nun klare Ansprechpartner für die Geflüchteten gibt, das Integrationsmanagement die Möglichkeit eröffnet, die Geflüchteten intensiver zu betreuen, und jetzt Geflüchtete an Orten beraten und begleitet werden, an denen vorher niemand für die Betreuung von Geflüchteten verantwortlich war (Abb. 47). Zwischen 61 und 65 % haben diese Aspekte zu den drei wichtigsten Vorteilen gezählt.

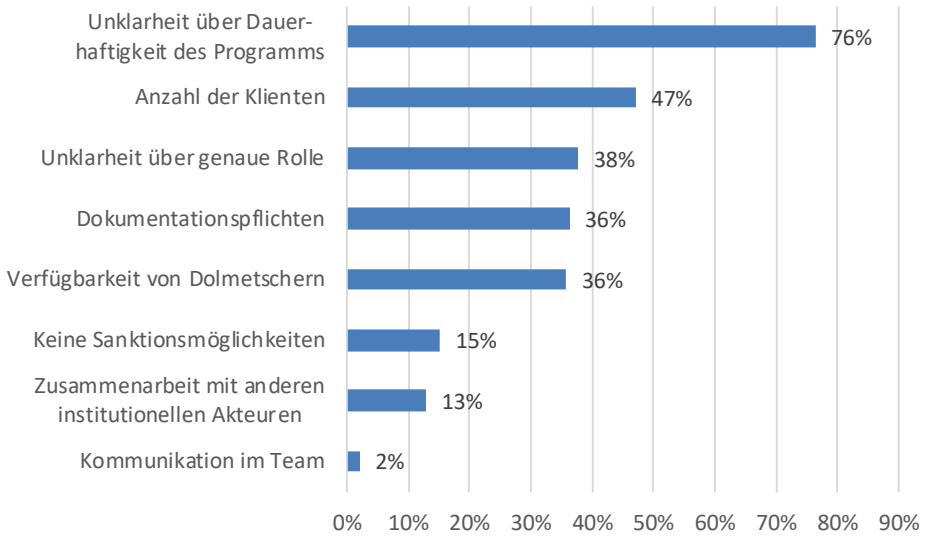
[41] Siehe https://mwk.baden-wuerttemberg.de/de/forschung/forschungspolitik/wissenschaft-fuer-nachhaltigkeit/reallabore/.

Ein strukturierteres Vorgehen, eine strukturiertere Dokumentation der Fälle und der Arbeit sowie eine Vereinheitlichung der Arbeit, die mit dem angedachten Case Management einhergehen, sehen die Integrationsmanager/-innen dagegen eher nicht als spezifischen Vorteil des Integrationsmanagements. Das Gleiche gilt für die Möglichkeit, von anderen Integrationsmanagern/-innen zu lernen.

Bei den Schwachstellen steht eindeutig die Unklarheit über die Dauerhaftigkeit des Programms an erster Stelle (Abb. 48). Über drei Viertel (76 %) der Integrationsmanager/-innen haben diesen Punkt genannt. Damit drückt sich natürlich die Unsicherheit über den eigenen Arbeitsplatz aus. Diese kann sich aber auch auf die Umsetzung und letztlich die Wirksamkeit des Programms selbst auswirken, wenn sie eine große Personalfluktuation und unbesetzte Stellen verursacht. So wurde schon in der qualitativen Evaluation darauf hingewiesen, dass Integrationsmanager/-innen schon (teilweise weit) vor Ende ihres Vertrages nach einer alternativen Beschäftigung suchen und alternative Stellen auch annehmen, wenn nicht klar ist, dass ihr aktueller Vertrag in einen Anschlussvertrag münden kann. Dadurch gehen Kompetenzen und Beziehungen zu Geflüchteten verloren, die die entsprechenden Personen bei ihrer Arbeit als Integrationsmanager/-innen aufgebaut haben. Dies ist natürlich ein Problem jedes befristeten Programms. Aber es bietet sich an, sich dies noch einmal bewusst zu machen.

Als zweithäufigste Schwachstelle haben die Integrationsmanager/-innen die hohe Anzahl an Klienten genannt. Dies kann eine allgemeine Klage über eine zu hohe Arbeitsbelastung sein. Auf der anderen Seite konnten wir in Abschnitt 4.3 zeigen, dass ein niedriger Betreuungsschlüssel auch stärker mit einer möglichst guten Umsetzung des Integrationsmanagements im Sinne des Case-Managements einhergeht. Es gibt also Anzeichen dafür, dass ein sinnvoll durchgeführtes Case-Management im

Abb. 48: Schwachstellen des Integrationsmanagements aus Sicht der Integrationsmanager/-innen



Lesehilfe: 76 % der Integrationsmanager/-innen sehen die Unklarheit über die Dauerhaftigkeit des Programms als einen Nachteil des Integrationsmanagements an.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen. Eigene Berechnungen.

Rahmen des Integrationsmanagements eine Obergrenze bei der Anzahl der Geflüchteten pro Integrationsmanager/-in hat. Je nach Entwicklung der Geflüchtetenzahlen kann es jedoch sein, dass sich das Verhältnis von Geflüchteten zu integrationsmanager/-innen von selbst auf ein gutes Maß einpendelt.

Schließlich wurden noch „Unklarheit über genaue Rolle", „Dokumentationspflichten" und „Verfügbarkeit von Dolmetschern" von vergleichsweise vielen (mehr als ein Drittel) der Integrationsmanager/-innen genannt. Die Nennung der Unklarheit über die genaue Rolle und die Dokumentationspflichten korrespondiert mit den Punkten, die wir oben schon diskutiert haben.

8.2 Verbesserungsmöglichkeiten

In der Umfrage vom November 2019 haben wir die Integrationsmanager/-innen gefragt, welche drei Maßnahmen oder Veränderungen aus ihrer Sicht am meisten zur Verbesserung ihrer Arbeit beitragen würden. Die Antworten auf diese Frage sind in Abb. 49 dargestellt. Es ergeben sich vier Aspekte, die von den Integrationsmanagern/-innen häufig ausgewählt wurden:

- Verstetigung des Angebots;
- Stärkere Vernetzung mit anderen Akteuren;
- bessere Angebote für Klienten mit erhöhtem Unterstützungsbedarf und mehr Angebote für Geduldete;
- klarere Ziel- und Aufgabendefinition für das Integrationsmanagement und flächendeckende Sozialarbeit, damit sich das Integrationsmanagement auf die Kernaufgaben konzentrieren kann.

Andere Aspekte scheinen aus Sicht der Integrationsmanager/-innen weniger zur Verbesserung des Programms beizutragen. Das umfasst auch die Nachfrage nach mehr Fort- und Weiterbildungen für die Integrationsmanager/-innen, ein Verbesserungspunkt, den viele Integrationsmanager/-innen im Rahmen der qualitativen Evaluation genannt haben. Bezogen auf Gesamt-Baden-Württemberg geben lediglich 17 % der Integrationsmanager/-innen an, dass verbesserte Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten für sie zu den drei größten Verbesserungsmöglichkeiten gehören.

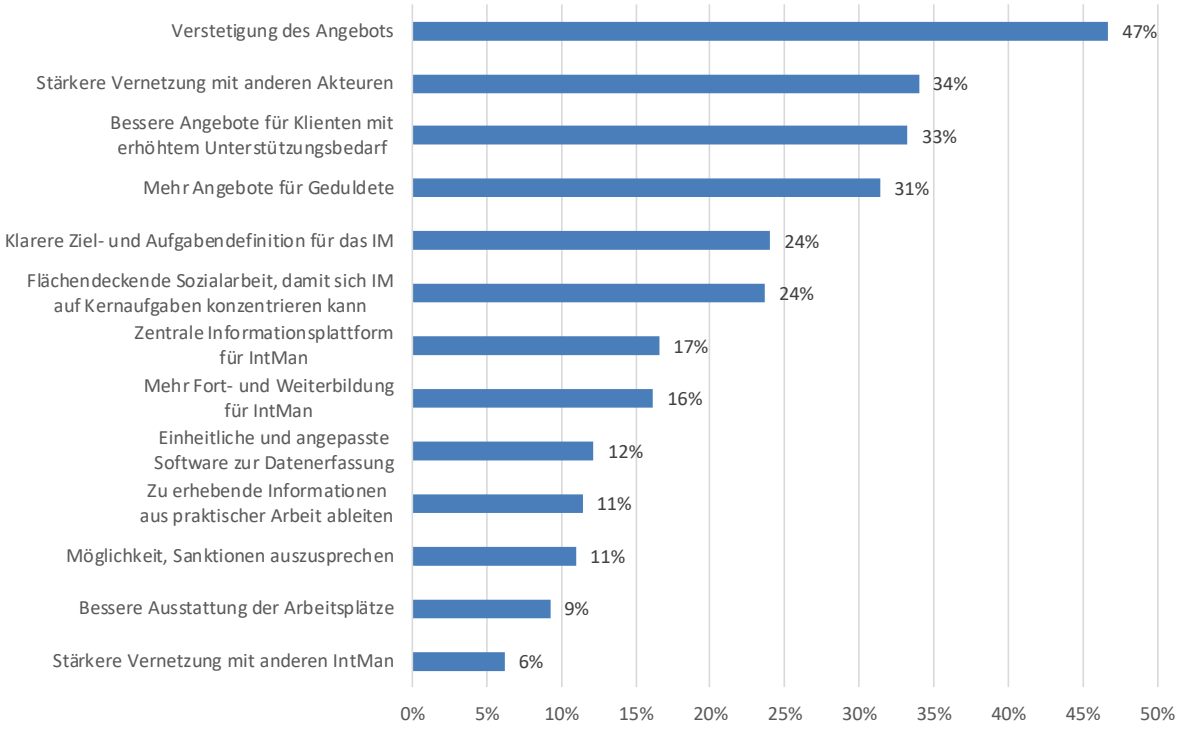
Der Wunsch nach Verstetigung des Angebots verweist wieder auf die Unsicherheit über den eigenen Arbeitsplatz und die damit einhergehende Personalfluktuation. Es fällt auf, dass noch nicht mal die Hälfte der Integrationsmanager/-innen (47 %) dies zu den drei wichtigsten Verbesserungsmaßnahmen zählen, auch wenn mehr als drei Viertel (76 %) die Befristung des Programms als eine Schwachstelle sehen (Abb. 48). Dies könnte daran liegen, dass eine Reihe von Integrationsmanagern/-innen unbefristet angestellt sind und ihnen das Integrationsmanagement „lediglich" als neue Aufgabe zugewiesen wurde. Die Befristung des Programms kann deswegen als Schwachstelle insgesamt wahrgenommen werden, aber eine Verstetigung nicht unbedingt etwas dazu beitragen, dass sich die eigene Arbeitssituation verbessert.

Auch wenn die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren vor Ort insgesamt als gut bis sehr gut eingeschätzt wird (Abschnitt 3.9), scheinen die Integrationsmanager/-innen der Ansicht zu sein, dass es an dieser Stelle noch Verbesserungsbedarf gibt. Mehr als ein Drittel (34 %) geben an, dass die Vernetzung

mit anderen Akteuren höher sein könnte. Aus unserer Sicht ist dies aber ein Punkt, der eher auf der Ebene der Kreise oder Kommunen angegangen werden sollte, als auf Ebene des Landes.

Die Forderung nach besseren Angeboten für Geflüchtete mit erhöhtem Unterstützungsbedarf berührt nicht nur die Geflüchteten, sondern auch die einheimische Bevölkerung. Soweit wir das aus der qualitativen Evaluation und den Kommentaren zu dieser Frage einschätzen können, geht es hierbei in der Regel um Klienten mit posttraumatischen Belastungsstörungen oder anderen psychischen Problemen. Die Angebote für Menschen mit diesen Beschwerden sind in Deutschland generell eher knapp. Inwiefern und wie die Integrationsmanager/-innen im Rahmen ihrer Arbeit mit dem knappen Angebot an Behandlungskapazitäten für psychische Erkrankungen umgehen sollten, könnte ein Thema der regelmäßigen Austauschtreffen zwischen Integrationsmanagern/-innen und dem Ministerium sein. Alternativ oder ergänzend könnten (verstärkt) Netzwerktreffen mit diesem Themenschwerpunkt organisiert werden, zu denen dann externe Redner mit Erfahrungen im Umgang mit dem knappen Angebot an Behandlungsmöglichkeiten für psychische Erkrankungen eingeladen werden könnten.

Abb. 49: Verbesserungsmöglichkeiten des Integrationsmanagements aus Sicht der Integrationsmanager/-innen



Lesehilfe: 47 % der Integrationsmanager/-innen sehen die Verstetigung des Angebots als eine Maßnahme an, die zur Verbesserung ihrer Arbeit beitragen würde.
Anmerkung: N = 1.666.
Quelle: Umfrage unter den Integrationsmanagern/-innen. Eigene Berechnungen.

Ein weiteres Thema für den regelmäßigen Austausch zwischen Integrationsmanagern/-innen und Sozialministerium wäre der Umgang mit Geduldeten. Wie Abb. 49 zeigt, würde ein knappes Drittel (31 %)

der Integrationsmanager/-innen mehr Angebote für diese Personengruppe begrüßen. Es wäre zu klären, inwiefern die Integrationsmanager/-innen sich für diese Personen verantwortlich fühlen sollten, da die Geduldeten eigentlich keine langfristige Perspektive haben, aber ein relevanter Teil dieser Personengruppe durch Kettenduldungen faktisch länger in Deutschland bleiben kann.

Wie oben beschrieben war die Entwicklung einer klareren Ziel- und Aufgabendefinition für das Integrationsmanagement der Anlass für uns, ein regelmäßiges Austauschtreffen zwischen Sozialministerium und Integrationsmanagern/-innen vorzuschlagen. Für ein knappes Viertel (24 %) der Integrationsmanager/-innen ist auch nach zwei Jahren des Integrationsmanagements eine genauere Aufgabenabgrenzung ein Aspekt, der ihre Arbeit mit am meisten verbessern könnte. Es ist also zu vermuten, dass die Unterstützung der Integrationsmanager/-innen für ein solches Format da ist, wenn es diesem Ziel dient. Damit zusammen hängt der Wunsch von ebenfalls einem knappen Viertel (24 %) der Integrationsmanager/-innen, flächendeckende Sozialarbeit sicherzustellen, damit sich das Integrationsmanagement auf die Kernaufgaben konzentrieren kann. Wie wir in diesem Bericht dokumentiert haben, kommen die Integrationsmanager/-innen sehr häufig in Situationen, in denen sie nicht umhinkönnen, klassische Sozialarbeit zu leisten, insbesondere dann, wenn sie die einzigen Ansprechpartner/-innen für die Geflüchteten in ihrer Kommune sind. Es sollte also darüber diskutiert werden, wie sich die Idee des Integrationsmanagements bei der praktischen Umsetzung in solchen Situationen erhalten lässt.